



Interim-auditrapport **2025**

Ministerie van Landbouw,
Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur(XIV) en het
Diergezondheidsfonds (F)



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding	5
1. Voortgang bevindingen	6
1.1 Subsidiebeheer	8
1.2 Uitwijk en recovery niet op orde	10
2. Overige onderwerpen	12
2.1 IT-beheer	13
2.2 Verklaringen ELFPO en ELGF 2024 niet goedkeurend acties noodzakelijk	17
2.3 Verbetering in inkoopproces zet door, echter niet alle processen op orde.	18
2.4 Vierogenprincipe bij wijzigingen verplichtingen	20
2.5 Boeken op het juiste financiële instrument	21
2.6 Opleveren auditdocumentatie	22
Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport	23
Ondertekening	24

Eindejaarspiek blijft mogelijk, LVVN moet opdrachtgeversrol pakken

In dit interim-auditrapport is de voortgang op de bevindingen uit ons auditrapport opgenomen. Een deel van de bevindingen over 2024 die beperkt impact hebben op de jaarrekeningcontrole wordt opgenomen in de voortgangsrapportage die later dit jaar volgt. Deze bevindingen staan niet in dit interim-auditrapport.

De bevindingen die we wel rapporteren, spelen voor een groot deel bij organisatieonderdelen van het Rijk buiten LVVN. LVVN heeft daardoor beperkt directe invloed op deze bevindingen. Omdat de bevindingen wel direct invloed kunnen hebben op de uitkomsten van financiële transacties en verantwoording, is het van belang dat LVVN zijn opdrachtgevende rol duidelijker vastlegt. Vanuit deze vastgelegde rol kan LVVN sturen om de bevindingen opgelost te krijgen.

In het rapport behandelen we twee geprioriteerde bevindingen: subsidiebeheer en IT-beheer.

Subsidiebeheer: eindejaarspiek ook in 2025

FDA heeft in 2024 en in 2025 maatregelen genomen om de eindejaarspiek af te vlakken. Deze maatregelen hebben nog niet tot het gewenste effect geleid. De dossiers worden niet regelmatig verspreid door het jaar aangeleverd. Dit veroorzaakt een eindejaarspiek. Die onder andere leidt tot hoge werkdruk en meer kans op fouten.

FDA heeft in 2025 extra inspanning op haar maatregelen gezet, maar deze maatregelen werken alleen goed als beleidsdirecties ze op de juiste manier toepassen.

In 2025 hebben we overlegd met accountants van de provincies over de accountantscontrole van de SPUK's van het programma Natuur en de gebiedsplannen. Ons beeld is nu dat de werkzaamheden van de accountants te zijner tijd voldoende zekerheid opleveren voor LVVN bij het afrekenen van de voorschotten. LVVN heeft nog wel de taak dit volgend jaar te verifiëren.

Uitwijk en recovery

Op de geprioriteerde bevinding over uitwijk en recovery kunnen we nog geen voortgang melden.

Overige bevindingen

Voor de overige IT-beheer bevindingen geldt dat zaken in gang gezet zijn, maar dat de feitelijke werking in de komende maanden nog aangetoond moet worden.

We rapporteren over tekortkomingen in de General IT Controls (GITC) van UPNL. Deze applicatie van RVO speelt een rol in het subsidieproces van RVO en heeft een materiële financiële impact op de verantwoording van LVVN. Door de tekortkomingen is er onvoldoende zekerheid over de betrouwbaarheid van de financiële gegevens uit

UPNL. Dit heeft ook impact op onze controleaanpak, omdat het leidt tot aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden. Wat zowel voor de ADR als RVO extra capaciteit vraagt.

Verder rapporteren we over de afkeurende verklaringen voor ELFPO en ELGF over 2024. Op dit moment zijn RVO en LVVN met de commissie in overleg over de toepassing van het Uniform subsidiekader (USK), een belangrijke oorzaak van de afkeurende verklaringen. We verwachten dat er eind 2025 nog geen duidelijkheid is.

De bevindingen die we over 2024 opnamen over de interne beheersing van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) hebben ook opvolging gekregen in de organisatie. IUC heeft stappen gezet met betrekking het opstellen van de analyse t.b.v. de objectieve leverancier keuze en heeft ook de vastlegging van de spend-analyse geformaliseerd.

Vervolgens gaan we in op de toepassing van het vierogenprincipe en boeken op het juiste instrument. Wij vragen LVVN nogmaals aandacht voor het oppakken voor deze aanbevelingen uit 2024.

Als laatste vragen we aandacht voor het opleveren van auditdocumentatie.

Samenvatting voortgang bevindingen

Actuele stand van zaken van de bevindingen uit ons auditrapport 2024

Kwaliteit en tijdige aanlevering van subsidiedossiers

- de eindejaarspiek is opnieuw een risico in 2025
- oorzaken: veel dossiers worden pas in de laatste maanden van het jaar aangeleverd, en de kwaliteit van deze dossiers schiet tekort



Uitwijk en recovery niet op orde

- geen uitwijktesten uitgevoerd en daardoor geen inzicht in duur hersteltijd nieuwe omgeving
- data LVVN opgeslagen in twee datacenters die geografisch dicht bij elkaar liggen



Inleiding

In dit interim-auditrapport beschrijven wij de stand van zaken van de bevindingen bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F). Dit rapport baseren wij op onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole over de eerste 8 maanden van 2025. Ook signaleren we ontwikkelingen en risico's waar we uw aandacht voor vragen. Deze rapportage heeft het karakter van een *early warning*. Zodat u nog in 2025 maatregelen kunt treffen.

In ons auditrapport over 2024 rapporteerden we 2 bevindingen over het financieel beheer. In hoofdstuk 1 geven wij een actueel beeld van deze bevindingen.

In hoofdstuk 2 vermelden wij de belangrijkste ontwikkelingen die kunnen leiden tot nieuwe beheerbelevindingen vanuit de jaarrekeningcontrole. Ook gaan we in op overige onderwerpen die van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering.

Begin 2026 zullen wij de bevindingen uit 2024 opnieuw evalueren. We gaan dan na of sprake is van wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen.

De uitkomsten hiervan nemen we op in ons auditrapport 2025, dat in maart 2026 verschijnt.

Een aantal overige bevindingen die over 2024 opgenomen waren in het auditrapport zijn vanaf 2025 onderdeel van de voortgangsrapportage. Het betreft bevindingen die minder raken aan de financial audit dan wel het financieel beheer.



1 Voortgang bevindingen

1.1 Subsidiebeheer

8

1.2 Uitwijk en recovery niet op orde

10

1 Voortgang bevindingen

In ons auditrapport over 2024 hebben wij onderstaande beheerbelevindingen vermeld. In dit hoofdstuk beschrijven wij de ontwikkeling van deze bevindingen in de eerste 8 maanden van 2025. In maart 2026 prioriteren wij deze bevindingen opnieuw.

Tabel: Bevindingen in het beheer 2024

	Financieel beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
1	Subsidiebeheer	2024		geel	=
2	Uitwijk en recovery	2024		oranje	=

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbeterd = Ongewijzigd



1.1 Subsidiebeheer

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Kwaliteit en tijdige aanlevering van subsidiedossiers	Ministerie LVVN	2024		geel	=

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Tijdige aanlevering van kwalitatief goede dossiers door de beleidsdirecties noodzakelijk om eindejaarspiek te voorkomen

In ons auditrapport 2024 hebben wij aandacht besteed aan de eindejaarspiek waarbij het overgrote deel van de subsidiedossiers in het laatste kwartaal van het jaar zijn aangeboden aan FDA voor de administratieve verwerking.

In 2025 heeft FDA een aantal maatregelen genomen om de eindejaarspiek af te vlakken. Er is onder andere een handreiking opgesteld die de beleidsmedewerker kan delen met subsidieaanvragers om zodoende een zo compleet mogelijk verzoek tot subsidieaanvraag in te dienen. Ook zijn de checklists rondom de verlening, wijziging en vaststelling van subsidies geactualiseerd. De pagina van het Rijksportaal is vernieuwd met als resultaat een zichtbare aansluiting met het Uniform subsidiekader (USK) en een duidelijker stappenplan bij de verschillende fases van het proces.

Er is geïnvesteerd in opleidingen in het subsidieproces. Daarnaast gaat FDA met alle directies in gesprek om kennis en informatie te delen en om inzicht te krijgen in wat komen gaat (wat zit er in de pijplijn en wanneer verwacht men dat dossiers kunnen worden aangeboden), zodat het werk beter gepland kan worden.

Risico

De subsidiedossiers worden niet verspreid over het hele boekjaar aan de FDA geleverd, maar vooral in het laatste kwartaal van het jaar. Dit leidt tot hoge werkdruk voor FDA. Hierdoor wordt de kans op menselijke fouten groter.

Kans

Het aantal geboekte verplichtingen per maand in 2025 ligt in lijn met de trend van aantal geboekte verplichtingen van 2024. De kans dat in 2025 weer een eindejaarspiek ontstaat, met als gevolg hoge werkdruk bij FDA is hierdoor wel waarschijnlijk (gemiddeld).

Impact

In eerdere jaren hebben wij geconstateerd dat de eindejaarspiek niet tot een toename van fouten heeft geleid. De impact van dit risico schatten wij daarom in op laag.

Handelingsperspectief

In 2024 heeft FDA maatregelen genomen om de eindejaarspiek af te vlakken. Deze maatregelen hebben in 2024 echter niet geleid tot het gewenste effect. Als het aantal dossiers dat de beleidsdirecties aanleveren in de laatste maanden van 2025 niet vermindert, ontstaat er ook in 2025 een eindejaarspiek. Het is daarom noodzakelijk dat de beleidsdirecties de kwaliteit van de aangeleverde dossiers vergroten door het toepassen van de voorgestelde maatregelen. Daarmee nemen de beleidsdirecties hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de subsidiedossiers.

Subsidiebeheer, vervolg

Voldoende controlewerkzaamheden op SPUK's gebiedsplannen en programma Natuur.

In het auditrapport van 2024 hebben we onder het subsidiebeheer aangegeven dat we het overleg met accountants over de besteding van de specifieke uitkeringen (SPUK's) hebben opgestart.

Afgelopen periode kwam uit overleg met accountants van de provincies het beeld naar voren dat de controlewerkzaamheden voortvloeiend uit de Financiële Verhoudingswet en de SiSa-methodiek (single information/ single audit) voldoende zekerheid gaan bieden voor de afgerekende voorschotten van de SPUK's.

Komende periode beantwoorden we de laatste vragen over dit onderwerp.



1.2 Uitwijk en recovery niet op orde

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Uitwijk en recovery	Ministerie LNVN	2024		oranje	=

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Invulling uitvoeren risicoafwegingen voor uitwijk en herstel wordt onderzocht in het 4e kwartaal

Vorig jaar constateerden wij dat er geen uitwijktesten worden uitgevoerd om na te gaan of bij een calamiteit de systemen binnen de gewenste tijd in een nieuwe omgeving hersteld kunnen worden. Verder wezen wij erop dat de data van de ministeries van EZ, KGG en LNVN zijn opgeslagen in twee datacenters die geografisch dicht bij elkaar liggen. Hierdoor zijn de opgeslagen back-ups kwetsbaar voor regionale incidenten zoals natuurrampen of grote netwerkstoringen.

Handelingsperspectief

Met de CIO van EZ hebben wij gesproken over de te nemen acties. Te beginnen met het uitvoeren van risicoafwegingen om na te gaan of de huidige

maatregelen voor uitwijk en herstel aansluiten bij de actuele dreigingen en continuïteitsdoelstellingen.

In het 4e kwartaal zullen wij nagaan in hoeverre invulling is gegeven aan het uitvoeren van de risicoafwegingen en eventueel aanvullend te treffen maatregelen.

2 Overige onderwerpen

2.1 IT-beheer	13
2.2 Verklaringen ELFPO en ELGF 2024 niet goedkeurend acties noodzakelijk	17
2.3 Verbetering in inkoopproces zet door, echter niet alle processen op orde	18
2.4 Vierogenprincipe bij wijzigingen verplichtingen	20
2.5 Boeken op het juiste financiële instrument	21
2.6 Opleveren auditdocumentatie	22

2 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk beschrijven wij een aantal onderwerpen in het beheer waarvoor we uw aandacht vragen. In de toekomst kunnen deze leiden tot een nieuwe bevinding. Daarnaast bevat dit hoofdstuk ontwikkelingen die invloed hebben op de beheersing van uw organisatie. Deze kunnen indirect gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening.

De opbouw is als volgt: In paragraaf 2.1 wordt het IT-beheer behandeld. In paragraaf 2.2 worden de bevindingen met betrekking tot de niet goedkeurende verklaringen ELFPO en ELGF 2024 en de noodzakelijk acties besproken. In paragraaf 2.3 worden de bevindingen ten aanzien van het inkoopproces behandeld en in paragraaf 2.4 het vierogen principe binnen het subsidieproces. Het belang van het boeken op het juiste financiële instrument beschrijven we in 2.5. Ten slotte gaan we in paragraaf 2.6 in op het belang van het tijdig opleveren van auditdocumentatie.



2.1 IT-beheer

De bevinding IT-beheer betreft de volgende onderwerpen:

- GITC UPNL niet op orde
- logging verhoogde rechten
- risicobeoordeling verhoogde rechten
- wijzigingsbeheer Oracle
- tweedelijnsfunctie CBU
- formalisering gebruikers- en wachtwoordbeheer.

Deze onderwerpen beschrijven we achtereenvolgens op deze en volgende pagina's.

LNVN heeft bij het merendeel van deze bevindingen de rol van opdrachtgever van een organisatie die het ICT-beheer uitvoert. Wij raden LNVN aan om in de rol van opdrachtgever de bevindingen op te pakken via gestructureerde processen waarin de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn.

Opvolging bevindingen General IT Controls UPNL wordt in oktober onderzocht

De Interne auditdienst van RVO (IAD-RVO) voert jaarlijks een assurance onderzoek uit naar de werking van de General IT Controls (GITC) van UPNL. Dit onderzoek liet zien dat sinds de tweede helft van 2024 minder beheerdoelstellingen zijn behaald, waardoor in april 2025 een afkeurende

verklaring is gegeven. De belangrijkste tekortkomingen zijn het gebruikersbeheer en aantoonbaarheid van naleving van beheersmaatregelen bij DICTU. RVO heeft een plan opgesteld met verbeteracties en is gestart met het doorvoeren van verbeteringen. RVO geeft aan 12 van de 13 verbeterpunten per juli 2025 te hebben doorgevoerd en de laatste staat op korte termijn gepland. In oktober onderzoekt de IAD-RVO opnieuw de GITC van UPNL in een assurance onderzoek. Zij nemen daarin de doorgevoerde verbeteringen mee.

Met het GITC onderzoek worden interne beheersmaatregelen getoetst die de juiste werking van het systeem borgen en daardoor zorgen dat de (financiële) informatie in het systeem betrouwbaar is. De afkeurende verklaring betekent dat er een gebrek is aan zekerheid over de betrouwbaarheid van de (financiële) informatie in UPNL. Voor de controle van de jaarrekening is het gevolg dat de ADR financiële transacties uit UPNL gegevensgericht controleert in plaats van systeemgericht.

Een gegevensgerichte controle leidt tot een controle van een aanzienlijk aantal dossiers, wat zowel voor

de ADR als RVO extra capaciteit vraagt. De controle van veel dossiers kan grote verstoringen in de dagelijkse bedrijfsvoering met zich meebrengen. Het kost medewerkers meer tijd om de benodigde gegevens en informatie aan te leveren en dit kan hun reguliere werkzaamheden beïnvloeden. Door deze intensieve controle kan de focus van de kernactiviteit verschuiven, wat de efficiëntie en productiviteit in gevaar kan brengen. Het is dus voor zowel RVO als de ADR belangrijk dat RVO aandacht blijft besteden aan de interne beheersing van de systemen, ook als alle verbeteringen zijn doorgevoerd.

2.1 IT-beheer, vervolg

Logging op toekennen van verhoogde rechten staat aan. Monitoring en rapportering over de logging moeten nog ingericht worden

Het afgelopen jaar hebben wij gerapporteerd dat het beheer van autorisaties met hoge rechten in Oracle eBS op applicatieniveau is verbeterd. Een belangrijk aandachtspunt was nog het invoeren van gedetailleerde logging en monitoring van (tijdelijk) toegekende rechten van de functioneel beheerders, zodat aantoonbaar is dat hoge rechten beperkt en beheerst zijn uitgegeven.

LNVN geeft aan dat de logging half juli is aangezet, waarbij elke toekenning afzonderlijk wordt vastgelegd. Het proces voor monitoring en rapportering op basis van deze logging is echter nog niet ingericht. Hierdoor bestaat het risico dat ongeautoriseerde of onjuiste toekenningen van aanvullende autorisaties niet tijdig worden gesignaleerd. Dit kan leiden tot ongewenste toegang tot kritieke functies in Oracle eBS, met mogelijke gevolgen voor de integriteit en betrouwbaarheid van het systeem.

Met het inrichten van monitoring en rapportering op de logging kan dit risico naar verwachting voldoende worden gemitigeerd.

Wij adviseren LNVN dan ook om spoedig de volgende stap te zetten en monitoring en rapportering in te richten.

Risicobeoordeling bij conflicterende rollen verdient aandacht

Wij hebben eerder geconstateerd dat onvoldoende is vastgelegd waarom bepaalde combinaties van rollen leiden tot conflicten en welke risico's hieruit voortvloeien. Het CBU (Compliance, Beheer en Uniformering) signaleert periodiek de conflicten en legt deze voor aan de dienstonderdelen, maar beoordeelt zelf niet de bijbehorende risico's. Ook wordt niet beoordeeld of de aanvullende maatregelen die de dienstonderdelen aangeven de risico's voldoende mitigeren. En ook niet welke restrisico's voor het ministerie blijven bestaan nadat deze maatregelen zijn genomen.

Deze werkwijze is afgelopen periode niet veranderd en ook het conceptplan van aanpak voor de inrichting van de tweede lijn voorziet niet in een andere aanpak van de risicobeoordeling. Dit beperkt het inzicht in de potentiële gevolgen van conflicterende rollen, zoals het doorbreken van functiescheidingen.

Wij handhaven daarom de aanbevelingen:

- werk de risico's van conflicterende rollen zo uit dat duidelijk is hoe moet worden gehandeld als een conflict optreedt door toekenning van meerdere rollen
- beoordeel centraal hoe de dienstonderdelen

omgaan met conflicterende rollen. Stel daarbij vast wat de restrisico's zijn nadat aanvullende beheersmaatregelen zijn genomen. Leg indien nodig aanvullende maatregelen op of trek autorisaties in

2.1 IT-beheer, vervolg

Verbeteringen in het wijzigingsbeheer van Oracle eBS moeten naleving van key controls aantoonbaar maken in het tweede halfjaar. Geen invulling tweedelijns controle op wijzigingsbeheer

Voor Oracle eBS constateerden wij dat de werkstappen die nodig zijn voor het wijzigingsproces wel worden uitgevoerd, maar de vastlegging, goedkeuring en besluitvorming gebeuren informeel. Hierdoor is de kwaliteit van uitgevoerde tests en controles niet goed herleidbaar. De organisatie heeft inmiddels maatregelen genomen om de aantoonbaarheid van de key controls te verbeteren. Deze zijn in de zomer van 2025 geïmplementeerd. In het vierde kwartaal van 2025 beoordelen wij de werking ervan.

Wij verwachten dat de verbeteringen bijdragen aan een kleinere kans op ongewenste en ongeautoriseerde wijzigingen. De genomen maatregelen zijn onder meer:

- registratie van het type wijziging in de impactanalyse, wat helpt bij het bepalen van de juiste teststrategie
- verplichte toevoeging van een controleoverzicht bij elke wijziging, waarin wordt bevestigd dat alle vereiste stappen, goedkeuringen en ondersteunende documenten aanwezig zijn

- aanvullende controle om te waarborgen dat de wijziging en de bijbehorende documentatie compleet zijn voordat de wijziging in productie wordt genomen (poortwachterfunctie)

Het inrichten van een tweedelijnscontrole op de naleving van het wijzigingsproces is geen onderdeel van de doorgevoerde verbeteringen. Daarmee blijft dit een punt van aandacht. De organisatie steunt nu op onderzoek van de ADR om zicht te krijgen op naleving van de procedures en beheersing van het wijzigingsproces. Daarmee vervult de ADR de tweedelijnsfunctie, terwijl dit in de organisatie van het ministerie belegd hoort te zijn.

Rond plan van aanpak tweedelijnsfunctie CBU af en start met tweedelijnscontroles

Het CBU is opgericht om de centrale governance voor het autorisatiebeheer van Oracle eBS uit te voeren. Het vervult een kaderstellende, signalerende en adviserende rol, terwijl de verantwoordelijkheid voor inhoudelijke beoordelingen en keuzes bij de dienstonderdelen blijft. In 2023 hebben wij geadviseerd om het CBU verder te ontwikkelen naar een tweedelijnsfunctie, waarin het controleert of dienstonderdelen hun verantwoordelijkheden en beheerprocessen adequaat invullen.

In 2024 hebben de PSG's van de ministeries van EZK en LNVN een voorstel voor de inrichting van deze tweedelijnsfunctie goedgekeurd. De uitwerking van het voorstel naar een plan van aanpak loopt echter nog, waardoor de inrichting van de tweedelijnsfunctie nog niet is gestart.

Wij handhaven onze aanbeveling om vaart te maken met de afronding van het plan van aanpak en de inrichting van de tweedelijnsfunctie voor het gebruikersbeheer. Dit is noodzakelijk om te borgen dat de organisatie zelf beter zicht krijgt op de naleving van beheersmaatregelen en eventuele risico's.

2.1 IT-beheer vervolg

Gebruikers- en wachtwoordbeheer in Oracle Database vereisen formalisering

Voor het gebruikersbeheer van de Oracle Database ontbreken formeel vastgestelde procedures en beleid. Er is onder meer niet vastgelegd hoe beheerders toegang mogen krijgen, wat de vereisten zijn voor toekennen en intrekken van tijdelijke rechten aan beheerders, en welke wachtwoordvereisten voor verschillende typen accounts gelden.

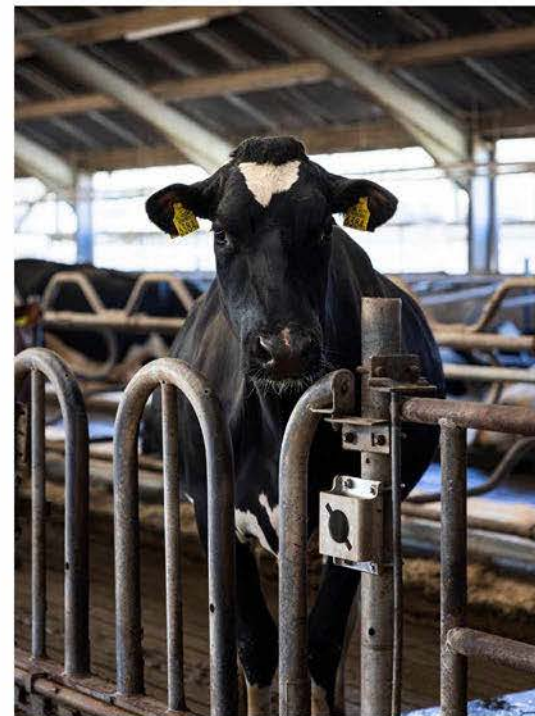
In de praktijk zien we wel dat mutatierechten zijn beperkt tot beheerders en tijdelijke mutatierechten aan niet-databasebeheerders ingetrokken worden na afronding van werkzaamheden. Een groep key-users die in hun functie toegang tot de database nodig hebben, beschikken uitsluitend over leesrechten. Accounts van deze gebruikers worden doorgaans tijdig afgesloten bij uitdiensttreding.

Het ontbreken van formeel beleid en procedures kan echter leiden tot inconsistent beheer, onduidelijkheid en een verhoogde kans op onbevoegde toegang of onvoldoende naleving van beveiligingsrichtlijnen.

Daarom adviseren wij: stel formeel beleid en procedures op voor gebruikers- en wachtwoordbeheer, waarbij de huidige werkwijze als uitgangspunt kan dienen. Dit zorgt ervoor dat al bestaande best practices duurzaam geborgd zijn. Ook kan de organisatie dan beoordelen of de naleving structureel en controleerbaar gebeurt.

Risico

Onze bevindingen gaan over informatiesystemen die gebruikt worden in de financiële processen van LVVN. Gezien de hoeveelheid bevindingen is er een risico op tekortkomingen in de verwerking van de financiële gegevens, als de bevindingen niet opgelost worden.



2.2 Verklaringen ELFPO en ELGF 2024 niet goedkeurend acties noodzakelijk

De ADR is de certificerende instantie voor twee Europese landbouwfondsen: het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees landbouwgarantiefonds (ELGF). Voor beide landbouwfondsen is over 2024 geen goedkeurende verklaring afgegeven.

De oorzaak daarvoor is met name gelegen in de inrichting van de governance en de interne beheersing bij RVO. Deze inrichting is gebaseerd op het Nederlandse Uniform Subsidie Kader (USK), wat is gebaseerd op het zogenoemde 'verantwoord vertrouwen'. Dit betekent dat wordt uitgegaan van de verstrekte gegevens en de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager. Hierdoor worden minder eisen gesteld en bewijsstukken gevraagd. Daar staat tegenover dat voor het verstrekken van foute informatie een 'zero tolerance' beleid wordt gevoerd.

Deze inrichting van de interne beheersing komt onvoldoende tegemoet aan de voorschriften die vanuit de Europese Commissie (EC) zijn opgesteld naar oordeel van de ADR.

De ADR komt daarom tot de conclusie dat de inrichting van de governance en interne beheersing ten opzichte van de voorschriften van de EC serieuze tekortkomingen vertoont.

Zowel LVVN als RVO geven aan van mening te zijn dat de huidige werkwijze wel overeenkomstig de eisen van de EC is. Om deze reden is de huidige werkwijze ter beoordeling voorgelegd aan de EC. Pas in februari 2026 geeft de EC aan hierover in gesprek te willen gaan. Mochten er aanpassingen nodig zijn, dan zullen deze naar mate de procedure met de EC vordert, helder worden.

Op een aantal andere bevindingen van de ADR, is RVO momenteel aanpassingen aan het doorvoeren. Als gevolg van de nodige implementatietijd en al lopende openstellingen zullen niet alle aanpassingen al in 2025 zichtbaar zijn, maar veelal in 2026. Dit betekent dat de bevindingen van de ADR van voorgaand jaar in het huidige controlejaar naar verwachting nog niet zijn opgelost.



2.3 Verbetering in inkoopproces zet door, echter niet alle processen op orde

IUC heeft stappen gezet met betrekking het opstellen van de analyse t.b.v. de objectieve leverancier keuze

In opdracht van het CDI heeft het IUC een formulier ontwikkeld voor de jaarlijkse leveranciersanalyse (FROL). Hiermee is dit overzicht sneller te maken dan in 2024. Het IUC heeft ook onderzocht of het mogelijk is de FROL te integreren in het Spend Dashboard. Deze integratie zou extra kosten met zich meebrengen maar zou geen extra's bieden ten opzichte van FROL. Dit sluit integratie in de toekomst echter niet uit. In de loop van 2025 onderzoeken we de werking van de spendanalyse. De impact van het sneller kunnen uitdraaien van de analyse heeft als voordeel dat het ministerie eerder in staat is een goed beeld te krijgen van zijn leveranciers en of er tijdig is aanbesteed. Hiermee wordt de kans op onrechtmatige inkopen, door het niet voldoen aan de aanbestedingswet, verkleind.

Vastlegging spend-analyse geformaliseerd

Het IUC legt de spend-analyse vast in een dashboard. Hierdoor kan elk dienstonderdeel, deze inkoopspend volgen, zodat de maximale waarde gemonitord wordt. De analyse wordt elke maand geactualiseerd waarbij de spend met mogelijke bevindingen halfjaarlijks wordt besproken.

De vastlegging van de verslagen is in 2024 als aandachtspunt benoemd, waaraan het IUC in 2025 invulling heeft gegeven door middel van een nieuw format. Het MT heeft dit format verplicht gesteld per 4 juli 2025. De werking ervan toetsen wij in 2025.

Aantoonbaar onderbouwen van prestatie blijft punt van aandacht

Ter beoordeling van de inkoopverplichtingen en de uitgaven vraagt de ADR stukken op, waaronder onderbouwingen van prestatieverklaringen. Aan de hand van deze onderbouwingen kunnen wij de rechtmatigheid van uitgaven controleren. In ons auditrapport 2024 hebben wij al aandacht gevraagd voor dit onderwerp. Dossierstukken worden nu niet of deels aangeleverd omdat niet voldoende duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het vastleggen en aanleveren van deze stukken. Als de ADR de stukken niet of niet compleet aangeleverd krijgt, kan de rechtmatigheid van uitgaven soms niet of niet volledig aangetoond worden. Dit is van invloed op onze controle-uitkomsten en het kan leiden tot overschrijding van rapportagetoleranties die in de Bedrijfsvoeringsparagraaf vermeld moeten worden.



2.3 Verbetering in inkoopproces zet door, echter niet alle processen op orde (vervolg)

Beoordeling gunningscriteria mini-competities kan verbeterd worden

De taakverdeling tussen het IUC-onderdeel Inhuurdesk en de verschillende dienstonderdelen kan geoptimaliseerd worden. Vooral bij de mini-competities valt het ons op dat er te weinig of geen actie wordt ondernomen op knock-outcriteria of mogelijke voorkeursactie bij de uitvraag en de toekenning van de opdracht. Het valt op dat het IUC de prijs ook aan de beoordelaars van de dienstonderdelen verstrekt, waarmee de beoordelaars de gelegenheid krijgen om ook de factor prijs in hun beoordeling mee te nemen.

Voor een correcte beoordeling moeten de beoordelaars zich volgens ons beperken tot de kwaliteit van de aanbieding van de leverancier en daarbij de prijs buiten beschouwing laten. Het IUC kan de prijs dan toevoegen aan de beoordelingsmatrix die focust op de kwaliteit van de aanbieding. Daardoor wordt een objectieve keuze mogelijk. Wij bevelen aan om de werkwijze en procedurebeschrijvingen van het IUC aan te passen in lijn met onze opmerkingen.



2.4 Vierogenprincipe bij wijzigingen verplichtingen

Met betrekking tot de onderstaande bevindingen hebben wij in het auditrapport 2024 een aantal aanbevelingen gedaan. Wij vragen LVVN nogmaals aandacht voor de onderstaande aanbevelingen.

Vierogenprincipe bij wijzigingen verplichtingen niet consequent toegepast

Bij FDA geldt het vierogenprincipe voor het aangaan en wijzigen van aangegane verplichtingen. Oracle-eBS dwingt deze functiescheiding niet af. Daarom moet het risico op onjuiste invoer in het werkproces worden afgedekt. Daarbij is besloten dat kleine wijzigingen, zoals het aanpassen van de einddatum van de verplichting, door één persoon mogen worden doorgevoerd. In 2024 is in de AO-beschrijving een duiding opgenomen van wat verstaan wordt onder 'kleine wijzigingen die door één persoon mogen worden ingevoerd'. Dit is opgenomen bij "aangaan van verplichtingen", niet bij "wijzigen van verplichtingen". Daarnaast laat de beschreven definitie van kleine wijzigingen ruimte voor verschillende interpretaties.

FDA voert wel periodiek een controle, achteraf, uit op mutaties die niet door twee personen zijn gezien. Onduidelijk is of er voor alle kwartalen voldoende capaciteit is om deze controle uit te voeren.

Door het ontbreken van een controle door een tweede persoon op de juistheid van het gewijzigde bedrag kan de verplichting te hoog worden vastgelegd. Bij het verrichten van een betaling op deze verplichting kan overschrijding van het verleende bedrag uit de subsidiebeschikking hierdoor onopgemerkt blijven. De kans dat dit plaatsvindt wordt groter aan het einde van het jaar door de hogere werkdruk (eindejaarspiek) in werkzaamheden bij FDA.

Aanbevelingen

- Verplaats in de AO-beschrijving de tekst over welke aanpassingen door één persoon ingevoerd mogen worden van de paragraaf over het invoeren van verplichtingen naar de paragraaf over het wijzigen van verplichtingen.
- Overweeg een grens vast te stellen waarbij één persoon het bedrag van een verplichting mag wijzigen, bijvoorbeeld maximaal 1% met een maximum van € 10.000. Neem deze grens op in de nieuwe versie Oracle-eBS (cloud-versie) en zo mogelijk nog in de huidige versie.



2.5 Boeken op het juiste financiële instrument

Boeken op het juiste financieel instrument is een aandachtspunt

Iedere transactie wordt bij het boeken in de financiële administratie gecodeerd. Daarbij is het in de eerste plaats belangrijk dat de transactie wordt geboekt op het juiste begrotingsartikel, want de Kamer heeft de begroting geautoriseerd op het niveau van de begrotingsartikelen. Daarnaast wordt een transactie geboekt met andere coderingen dan die van het begrotingsartikel, zodat de financiële informatie zo goed mogelijk inzicht geeft in de aard van de verplichtingen en uitgaven. Deze coderingen zijn gekoppeld aan onder meer een grootboekrekening en een financieel instrument. Met deze laatste codering wordt aangegeven of het gaat om bijvoorbeeld een subsidie, een opdracht, een bijdrage aan een medeoverheid of een bijdrage aan een agentschap. In de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) zijn 22 verschillende financiële instrumenten gedefinieerd.

De bedoeling van deze codering is volgens de RBV dat met het indelen van de uitgaven naar financieel instrument aansluiting wordt gezocht bij de rol en verantwoordelijkheid van de minister. Daarom wordt deze codering opgenomen in de budgettaire tabellen in zowel de begroting als de

verantwoording (de jaarrekening). Afwijkingen ten opzichte van de begroting moeten in de verantwoording worden toegelicht. Over de eerste 7 maanden in 2025 constateren wij dat vaker verplichtingen en daardoor naderhand ook de uitgaven en afrekenen voorschot op een financieel instrument worden geboekt die mogelijk niet past bij de aard van de transactie.

Aanbevelingen

- De beleidsdirecties geven aan op welk instrument geboekt moet worden. FDA beoordeelt dit, in samenwerking met FEZ/Beleidscontrol. Creëer bewustwording voor toepassing van juiste codering bij alle betrokkenen.
- Ga na of in de begroting de juiste instrumenten worden opgenomen.



2.6 Opleveren auditdocumentatie

Opleveren auditdocumentatie kan beter op bepaalde momenten

Om het eindejaarsproces beheerst te laten verlopen is tijdigheid en kwaliteit van de oplevering van auditdocumentatie een belangrijke factor. Op een aantal plekken verloopt dit prima, zoals het opleveren van concept-jaarrekeningen en de onderbouwingen daarvan. Op een aantal andere plekken is verbetering mogelijk.

In paragraaf 2.3 van dit rapport hebben wij aandacht besteed aan het aantoonbaar onderbouwen van prestatieverklaringen. Dit is voor de interne controle en voor onze accountantscontrole van belang om onzekerheden in rechtmatigheid van uitgaven te voorkomen. Daarnaast hebben wij bij de evaluatie van de jaarrekeningcontrole 2024 vastgesteld dat het tijdig binnen de organisatie analyseren en opleveren van de Buiten Procedure Inkopen (BPI) lijsten de afronding van de controle mogelijk maakt. Tevens blijkt dat bij het opleveren van informatie over de IT-systemen door DICTU deadlines soms niet worden gehaald. Voor de ADR betekent dit dat geplande capaciteit verloren gaat en er tijdsdruk bij de afronding van de controle kan ontstaan.

Om deze redenen vragen we uw aandacht voor het tijdig opleveren van auditdocumentatie zodat het proces rond het tijdig afronden van onze controles en het op tijd aanleveren van jaarverslagen medio maart beheerst kan verlopen.



Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van de jaarrekeningcontrole over de eerste 8 maanden van 2025 voor begrotingshoofdstuk XIV en begrotingsfonds F. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk overeenkomstig het Besluit Auditdienst Rijk.

Onze onderzoeken bevinden zich in verschillende stadia van uitvoering. Onze interim-bevindingen geven dan ook geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken. Ze zijn afhankelijk van de bij elk departement passende mix van procesgerichte en cijfermatige controles, voor zover deze op dit moment zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Onze definitieve bevindingen kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten. De definitieve bevindingen rapporteren wij in maart 2026 in het auditrapport 2025.

In dit interim-auditrapport signaleren wij met name bevindingen en risico's die de aandacht behoeven, zodat het ministerie in 2025 nog maatregelen ter verbetering kan treffen. Wij focussen ons daarbij op processen die relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole.

In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij op dit moment zien op basis van onze controlewerkzaamheden.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2025. Wij betrekken hierbij de interne beheersing die voor het opstellen van de financiële overzichten van belang is. Wij geven geen oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing als geheel.

Met ingang van 2025 positioneren wij de beheeronderzoeken breder en onafhankelijker van de jaarrekeningcontrole. Met de nieuwe Strategische Audit Agenda 2025-2028 zetten wij in op een meerjarige auditprogrammering van beheeronderzoeken. In 2025 vormen 3 themaonderzoeken de eerste stap in dit groeitraject naar meerjarige auditplannen. Het gaat om onderzoek naar:

- begrotingsbeheer;
- beheersing van fraude- en corruptierisico's;
- regievoering op financieel relevante IT-systemen.

De rapportage over de uitkomsten van deze beheeronderzoeken vindt afzonderlijk van dit interim-auditrapport plaats.

Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F). We verstrekken dit rapport ook aan de leden van het audit comité, de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer.

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F). De voorschriften uit de Wet open overheid gelden voor openbaarmaking van dit rapport. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de rapporten die de Auditdienst Rijk heeft uitgebracht.

Ondertekening

Plaats: Den Haag

Datum: 17-11-2025

Handtekening:

5.1.2.e

Colofon

Interim-auditrapport 2025

**Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur(XIV)
en het Diergezondheidsfonds (F)**

Datum

17-11-2025

Kenmerk

2025-0000457126

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag