



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport **2025**

Ministeries van Economische Zaken (XIII), van Klimaat en Groene Groei (XXIII), het Nationaal Groeifonds (L) en het Klimaatfonds (M)



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding	5
1. Voortgang bevindingen	7
1.1 Kwaliteit en tijdige aanlevering van subsidiedossiers	
1.2 Recovery en uitwijktest	
1.3 Interne beheersing IUC	
2. Overige onderwerpen	13
2.1 Accountantscontrole NGF en KF	
2.2 Conversie administratie KGG	
2.3 Boeken op het juiste financieel instrument	
2.4 Vierogen principe bij wijzigen verplichtingen	
2.5 IT-Beheer	
2.6 Inkoopbeheer	
2.7 Opleveren auditdocumentatie	
Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport	24
Ondertekening	25

2025; een jaar met veel veranderingen

In 2025 hebben er grote veranderingen bij de Rijksoverheid plaatsgevonden. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gaat verder als 2 ministeries: het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). De rol die het ministerie had in de schadevergoeding en versterking vanwege de gaswinning in Groningen is overgegaan naar een ander departement.

Daarnaast heeft het kabinet-Schoof een vrij forse taakstelling opgelegd aan de departementen, waarvan de effecten nog verder uitgewerkt moeten worden.

In dit rapport kijken wij allereerst terug naar de bevindingen in de *heatmap* die wij in ons auditrapport 2024 hebben gepresenteerd. Daarbij valt op dat er van de 4 bevindingen er nog 3 over zijn. Eén van de bevindingen ging over het Inkoopbeheer van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Nu de NCG geen onderdeel meer is van EZ of KGG, nemen wij deze bevinding niet meer in dit rapport op.

Voor de bevinding die handelt over het voorkómen van een eindejaarspiek in de werkzaamheden van Financiële Diensten en Administratie (FDA) geldt dat de organisatie ook dit jaar maatregelen neemt om informatie te delen, checklists te verbeteren en een

goede planning te maken om zo de werklust beter in de tijd te verdelen.

De bevinding die wij in ons rapport van maart 2025 opnamen over de interne beheersing van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) heeft ook opvolging gekregen binnen de organisatie. Om onrechtmatigheden te voorkomen is de maatregel 'tegenlezen' van belang. In 2025 zijn stappen gezet om beter zichtbaar te maken of tegenlezen wordt toegepast.

In hoofdstuk 2 behandelen wij de overige onderwerpen die wij onder uw aandacht willen brengen.

In eerdere rapporten hebben wij de accountantscontrole van het Nationaal Groeifonds en het Klimaatfonds al beschreven. Een goede afstemming met de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën is belangrijk, maar is nog niet helemaal afgerond.

De introductie van een nieuw departement (KGG) brengt veranderingen in de administratie met zich mee die wij volgen en tot op heden niet leidt tot bevindingen.

Ook in het IT-beheer zijn er ontwikkelingen. De Interne Auditdienst (IAD) van RVO heeft de GITC van het systeem UP.NL als onvoldoende beoordeeld, in de vorm

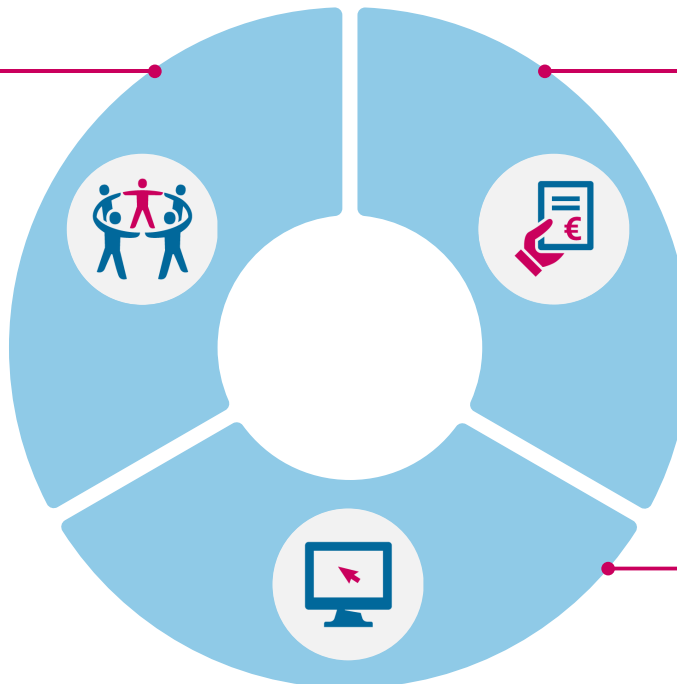
van een afkeurende verklaring. RVO heeft inmiddels een verbeterplan opgesteld dat op hoog niveau in de organisatie is belegd. Voor onze werkzaamheden betekent dit dat wij niet op UP.NL kunnen steunen, waardoor wij veel extra controles moeten uitvoeren. Wij hebben met RVO afgesproken om te bezien hoe deze extra werklust met ons gedeeld kan worden. RVO heeft daarbij haar medewerking toegezegd. Voor de overige bevindingen in IT-beheer geldt dat er wel verbeteringen in gang zijn gezet, maar dat de feitelijke werking ervan in de komende maanden van het jaar nog aangetoond moet worden.

Samenvatting voortgang bevindingen

Actuele stand van zaken van de bevindingen uit ons auditrapport 2024

Kwaliteit en tijdige aanlevering van subsidiedossiers

- Om een eindejaarspiek bij FDA te voorkomen is medewerking van beleidsdirecties van groot belang. In 2025 heeft FDA een aantal maatregelen genomen.
- In gesprekken krijgt de organisatie zicht op de verwachten werkvoorraad.



Interne beheersing IUC

- IUC heeft stappen gezet in het beter zichtbaar maken van toepassing maatregel 'tegenlezen'.
- Analyse objectieve leverancierskeuze wordt beter ondersteund.
- Vastlegging van de spend-analyse is geformaliseerd en daardoor is de analyse beter gedocumenteerd.

IT-Beheer

- Opstellen risicoafwegingen in 2025
- Nagaan invulling hiervan gepland in 4^e kwartaal

Inleiding

In dit interim-auditrapport beschrijven wij de stand van zaken van de bevindingen bij het ministerie van Economische Zaken (XIII), het ministerie van Klimaat en Groene Groei (XXIII), het Nationaal Groeifonds (L) en het Klimaatfonds (M). Er zijn 2 redenen waarom wij ervoor gekozen hebben om voor deze organisaties één rapport uit te brengen. Eén: er is een gezamenlijke werkorganisatie van diensten, die voor alle 4 organisaties werkt. Twee: deze organisaties hebben ook een gezamenlijk audit-committee.

Dit rapport baseren wij op onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole in de eerste 8 maanden van 2025. Ook signaleren we ontwikkelingen en risico's waar wij 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 wij vier 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 wij in op overige onderwerpen die van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering.

Begin 2026 zullen wij de bevindingen uit 2024 opnieuw evalueren. Wij gaan dan na of sprake is van wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan nemen wij, indien nodig, op in ons auditrapport 2025, dat in maart 2026 verschijnt.



1 Voortgang bevindingen

1.1 Kwaliteit en tijdige aanlevering van subsidiedossiers	8
1.2 Recovery en uitwijktest	10
1.3 Interne beheersing IUC	11

1 Voortgang bevindingen

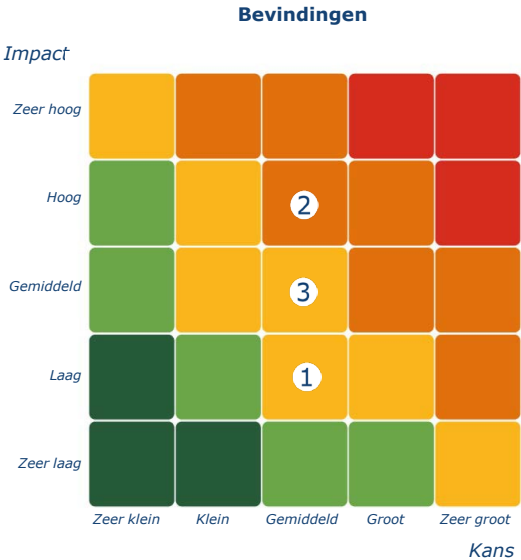
In ons auditrapport over 2024 hebben wij onderstaande beheerbevindingen vermeld. In dit hoofdstuk beschrijven wij de ontwikkeling van deze bevindingen in de eerste acht maanden van 2025. In maart 2026 prioriteren wij deze bevindingen opnieuw.

Tabel: Bevindingen in het beheer 2024

	Financieel beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Subsidiebeheer					
1	Kwaliteit en tijdige aanlevering van subsidiedossiers	2024		geel	=
IT-beheer					
2	Recovery en uitwijktest	2024		oranje	=
Inkoopbeheer					
3	Interne beheersing IUC	2023	geel	geel	=
4	Inkoopbeheer NCG ¹⁾				

¹⁾ Inkoopbeheer NCG betreft een bevinding voor de Nationaal Coördinator Groningen. Deze bevinding is overgegaan naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ↗ Verbeterd = Ongewijzigd



1.1 Kwaliteit en tijdige aanlevering van subsidiedossiers

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

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Tijdige aanlevering van kwalitatieve 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 aanvullende 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 pijlpijn 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 aangeleverd aan FDA, maar vooral in het laatste kwartaal van het jaar. Dit leidt tot een hoge werkdruk voor FDA. Hierdoor wordt de kans op menselijke fouten hoger.

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 hogere werkdruk bij FDA niet tot fouten heeft geleid. De impact van dit risico schatten wij daarom in op laag.

1.1 Kwaliteit en tijdige aanlevering van subsidiedossiers, vervolg

Handelingsperspectief

In 2024 heeft FDA al maatregelen genomen om de eindejaarspiek af te vlakken. Deze maatregelen hebben in 2024 echter niet in voldoende mate 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.



1.2 Recovery en uitwijktest

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Recovery en uitwijktest	EZ	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.

Met de SG van KGG, in haar rol van 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.

1.3 Interne beheersing Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC)

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Interne beheersing IUC	RVO IUC	2023	geel	geel	=

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

IUC heeft stappen gezet in het zichtbaar maken van tegenlezen

In 2024 bleek dat wij niet altijd de werking van de maatregel 'tegenlezen' konden vaststellen, terwijl deze beheersmaatregel het risico op onrechtmatige aangegane inkoop kan verlagen. Wij hebben geconstateerd dat het IUC het proces van tegenlezen in 2025 heeft opgenomen in de procesbeschrijvingen. Het IUC voert in 2025 een proef uit om de vastlegging van tegenlezen beter zichtbaar te maken. Wij juichen dit initiatief van het IUC toe en volgen de uitkomsten van deze proef.

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

In opdracht van de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) heeft het IUC een formulier voor de jaarlijkse leveranciersanalyse (FROL) ontwikkeld. Hierdoor

kan de analyse mogelijk sneller worden uitgevoerd dan in voorgaande jaren. Ook heeft het IUC onderzocht of integratie van de FROL met het Dashboard mogelijk is. Deze integratie zou extra kosten met zich meebrengen om het geheel mogelijk te maken, maar zou geen extra's bieden ten opzichte van het nieuwe formulier. Dit sluit integratie in de toekomst echter niet uit. De uitkomst van deze analyse (werking) wordt in de loop van 2025 onderzocht.

Vastlegging spend-analyse geformaliseerd

Het IUC legt de spend-analyse vast in een dashboard. Hierdoor kan elk dienstonderdeel deze inkoopspend volgen, zodat maximale waarde gemonitord wordt. Het gaat om een maandelijkse actualisatie, waarbij de spend met mogelijke bevindingen halfjaarlijks wordt besproken. De vastlegging van de verslagen is in

2024 als aandachtspunt benoemd.

Het IUC heeft hieraan invulling gegeven met een nieuw format. Het MT heeft dit format per 4 juli 2025 verplicht gesteld. In 2025 gaan wij verder met toetsen van de juiste toepassing van het format.

1.3 Interne beheersing IUC, vervolg

Risico

Afwijken van aanbestedingsprocedures, of het niet kunnen aantonen van het feit dat wel goed is aanbesteed, kan leiden tot onrechtmatigheden bij aanbestedingen. Een geschikte maatregel om dit te voorkomen is tegenlezen. Hiermee wordt het risico op onrechtmatige inkopen gemitigeerd. Bij overschrijding van rapportagetoleranties moeten deze worden vermeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. In ons auditrapport 2024 hebben wij aangegeven dat zichtbare vastlegging van tegenlezen nodig blijft.

Kans

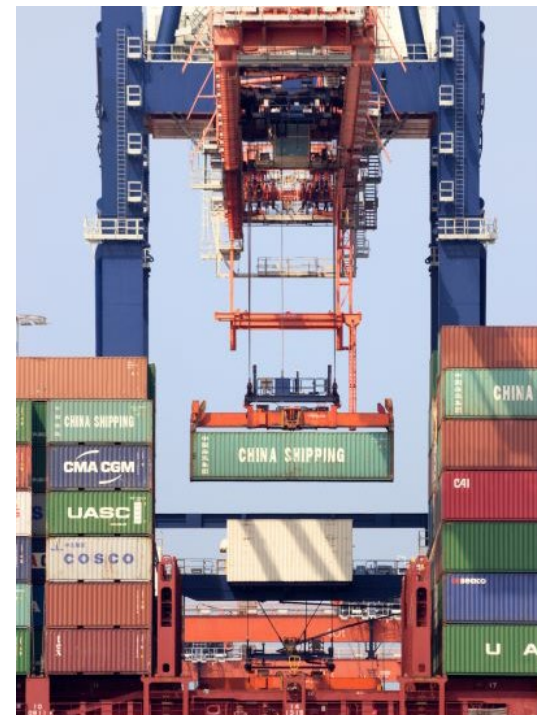
De verbetering van het inkoopbeheer door middel van tegenlezen is geformaliseerd en aan de aantoonbaarheid ervan wordt gewerkt. Daarom schatten wij de kans dat fouten zich voordoen in als gemiddeld.

Impact

Onrechtmatigheden in het inkoopbeheer hebben zich in het verleden voorgedaan en dat heeft geleid tot overschrijdingen van rapporteringstoleranties. De impact hiervan wegen wij als gemiddeld.

Handelingsperspectief

In de eerste maanden van 2025 zijn een aantal verbeteringen in gang gezet door het IUC. Daarbij is nog sprake van een voornemen van maatregelen of worden er beheersingsmaatregelen getest bij wijze van proef. Nu is het zaak om deze fase af te sluiten en breed gebruik te maken van deze maatregelen en de goede werking ervan aan te tonen.



2 Overige onderwerpen

2.1	Accountantscontrole NGF en KF	15
2.2	Conversie administratie KGG	16
2.3	Boeken op het juiste financieel instrument	17
2.4	Vierogen principe bij wijzigen verplichtingen	18
2.5	IT-Beheer	19
2.6	Inkoopbeheer	22
2.7	Opleveren auditdocumentatie	23

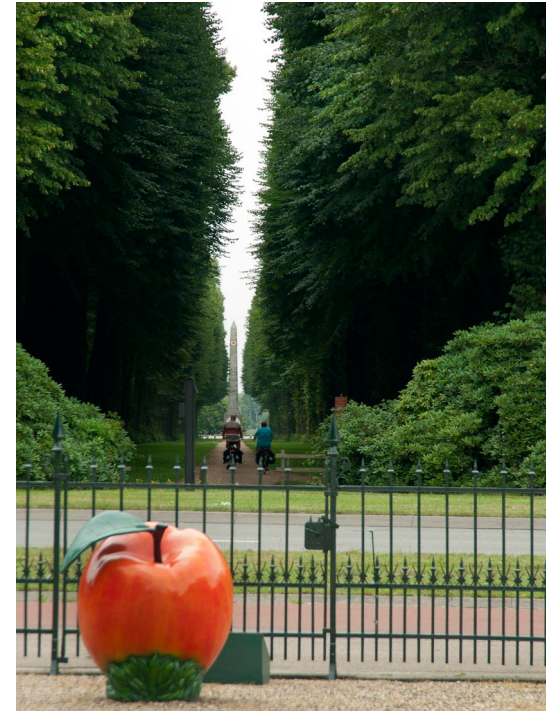
2 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk beschrijven wij een aantal onderwerpen in het beheer waarvoor wij 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 verwerking van de financiële gegevens voor de jaarrekening.

De opbouw is als volgt:

- 2.1 Accountantscontrole Klimaatfonds en Nationaal Groeifonds. In het auditrapport 2024 hebben wij aandacht besteed aan dit onderwerp. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt.
- 2.2 Conversie KGG. In een eerder overleg met audit committee hebben wij toegezegd tijdig de inrichting en beginbalans van de nieuw gevormde administraties te beoordelen. Dit is onderhanden.
- 2.3 en 2.4 bevatten twee onderwerpen waaraan wij ook aandacht hebben besteed in het auditrapport 2024. Hier geven wij de opvolging weer.
- 2.5 bevat de opvolging van bevindingen op het gebied van IT-Beheer. Waarbij een nieuw onderwerp is opgenomen waar het gaat om "Gebruikers- en wachtwoordbeheer".

- 2.6 Hier geven wij de opvolging van bevindingen op het gebied van Inkoopbeheer weer.
- 2.7 bevat een aantal aandachtspunten over het opleveren van auditdocumentatie.



2.1 Accountantscontrole Klimaatfonds en Nationaal Groeifonds

Geen controleverklaring Nationaal Groeifonds en Klimaatfonds

In ons auditrapport 2024 hebben wij aandacht gegeven aan de accountantscontrole bij het Klimaatfonds en het Nationaal Groeifonds. Beide fondsen kennen in 2025 geen eigen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Er wordt vanuit de fondsen uitsluitend middelen (budget) overgeheveld naar departementale begrotingen. Dat wil zeggen dat de middelen bij deze departementen, onder verantwoordelijkheid van de betrokken minister, worden begroot, uitgevoerd en verantwoord. Daar vindt dan ook de controle hiervan door de ADR en de Algemene Rekenkamer plaats.

De saldibalans en verantwoordingsstaat van de fondsen zullen aan het einde van het jaar uitsluitend nihil-bedragen als realisatie bevatten. Waarmee de vraag zich voordoet of het opstellen van dergelijke overzichten zinvol is en het wellicht beter zou zijn om deze dan achterwege te laten. Uiteraard in overleg met de normsteller op dit gebied.

In september 2025 hebben wij, na afstemming met FEZ van EZ en KGG, met de Algemene Rekenkamer, het ministerie van Financiën de

afspraken gemaakt dat de ADR, zolang de situatie niet wijzigt, geen controleverklaring zal verstrekken bij de jaarverslagen van de fondsen. In samenspraak met de Algemene Rekenkamer zullen wij een rapportvorm kiezen die past bij de op te stellen jaarverslagen.



2.2 Conversie administratie KGG

Juistheid en volledigheid administratie EZ en KGG nog onzeker na conversie

In 2025 is voor KGG een eigen financiële administratie ingericht in Oracle eBS. Daarbij zijn onderdelen uit de financiële administratie van EZ geconverteerd naar de financiële administratie van KGG. Op dit moment is het voor de ADR nog niet mogelijk om de aansluiting te maken tussen de eindbalans EZK 2024 en het totaal van de beide beginbalansen van EZ en KGG 2025 samen, omdat de gegevens daarvoor nog niet volledig zijn aangeleverd. Ons is toegezegd dat de laatste gegevens binnenkort voor ons beschikbaar zullen zijn.

Het risico bestaat dat er mogelijk nog transacties in de EZ-administratie zitten die eigenlijk bij KGG horen, en andersom. Zonder totaalaansluiting is niet vast te stellen dat de conversie in beide administraties goed verwerkt is. Dit kan gevolgen hebben voor de jaarrekeningcontrole en onze controleverklaringen die wij afgeven in maart 2026.

Aanbeveling

Wij adviseren om zo spoedig mogelijk de beide beginbalansen van EZ en KGG op te stellen en deze zichtbaar aan te laten sluiten op de onderliggende administraties en de resterende informatie op te leveren aan de ADR zodat wij dit tijdig kunnen controleren.

2.3 Boeken op het juiste financieel 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

- Ga na of al in de begroting de juiste instrumenten worden opgenomen.
- De beleidsdirecties geven aan op welk instrument geboekt moet worden. FDA beoordeelt dit, in samenwerking met FEZ/Beleidscontrol. In eerste instantie zijn het de beleidsdirecties die het belang van juiste codering benadrukken.



2.4 Vierogen principe bij wijzigen verplichtingen

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

Vierogen principe 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

- Maak in de AO-beschrijving de tekst over welke aanpassingen door één persoon ingevoerd mogen worden zowel van toepassing voor het aanmaken van nieuwe verplichtingen als voor 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 IT-Beheer

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 in 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 door de IAD worden interne beheersmaatregelen getoetst die de juiste werking van het systeem borgen en er zo voor zorgen dat de (financiële) informatie in het systeem betrouwbaar is. De afkeurende verklaring betekent dat er een gebrek is over de zekerheid van de betrouwbaarheid van de (financiële) informatie in UPNL. Voor de controle van de jaarrekening is het gevolg dat de ADR voor 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.

Logging op toekennen van verhoogde rechten Oracle staat aan. Monitoring en rapportering over de logging dienen nog ingericht te 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: zorg ervoor dat er een gedetailleerde logging en monitoring van (tijdelijk) toegekende rechten van de functioneel beheerders wordt ingericht, zodat aantoonbaar is dat hoge rechten beperkt en beheerst zijn

uitgegeven.

EZ laat weten dat logging medio augustus 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 dan ook om spoedig de monitoring en rapportering in te richten.

2.5 IT-Beheer, vervolg

Risicobeoordeling bij conflicterende rollen verdient aandacht

Wij hebben in voorgaande rapporten geconstateerd dat onvoldoende is vastgelegd waarom bepaalde combinaties van rollen leiden tot conflicten en welke risico's hieruit voortvloeien. Het CBU (Compliance, Beheer, Uniformering) signaleert periodiek de conflicten en legt deze voor aan de dienstonderdelen, maar beoordeelt zelf niet de bijbehorende risico's. Evenmin beoordeelt het CBU of de aanvullende beheersmaatregelen die worden aangeleverd door de dienstonderdelen 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 concept-plan van aanpak voor inrichten 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 er een conflict is 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.

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 in 2024 dat de werkstappen die nodig zijn voor wijzigingsproces wel worden uitgevoerd, maar dat de vastlegging, goedkeuring en besluitvorming informeel gebeuren. 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 ingevoerd. In het vierde kwartaal van 2025 beoordelen wij de werking hiervan.

Getroffen maatregelen zijn onder meer:

- Het registreren van het type wijziging in de impactanalyse; dit helpt om de juiste teststrategie te bepalen.

- Het verplicht toevoegen van een controleoverzicht bij elke wijziging, waarin wordt bevestigd dat alle vereiste stappen, goedkeuringen en ondersteunende documenten aanwezig zijn.
- Uitvoeren van een aanvullende controle om te waarborgen dat de wijziging en de bijbehorende documentatie compleet zijn voordat de wijziging in productie wordt genomen (poortwachter-functie).

Wij verwachten dat de verbeteringen de kans op ongewenste en ongeautoriseerde wijzigingen verkleinen.

In de verbeteringen is de inrichting van een tweedelijnscontrole op de naleving van wijzigingsproces niet meegenomen. Daarmee blijft dit een punt van aandacht. De organisatie steunt nu op onderzoek van de ADR om zicht te krijgen of procedures worden nageleefd en het wijzigingsproces wordt beheerst. Daarmee vervult de ADR de tweedelijnsfunctie, terwijl dit in de organisatie van het ministerie belegd hoort te zijn.

2.5 IT-Beheer, vervolg

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 LVN 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.

Gebruikers- en wachtwoordbeheer in Oracle Database vereist formalisering

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

In de praktijk zien wij 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 nodig hebben tot de database, beschikt uitsluitend over leesrechten en accounts van deze gebruikers worden doorgaans tijdig afgesloten bij uitdiensttreding.

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

Dit brengt ons tot de volgende aanbeveling:

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

2.6 Inkoopbeheer

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.

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 aanbidding 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 aanbidding. Daardoor wordt een objectieve keuze mogelijk. Wij bevelen aan om de werkwijze en procedurebeschrijvingen aan te passen, in lijn met onze opmerkingen.

2.7 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 2.5 van dit rapport hebben wij al aandacht besteed aan het aantoonbaar onderbouwen van prestatieverklaringen. Dit is voor interne controle maar ook 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 binnen de organisatie analyseren en eerder opleveren van de Buiten Procedure Inkopen (BPI) lijsten bij het tijdig afronden van onze controlewerkzaamheden zou kunnen helpen. Dit heeft vooral betrekking op CDI en DICTU. Daarnaast 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.

Om deze redenen vragen wij 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 2026 beheerst kan verlopen.



Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van de jaarrekeningcontrole in de eerste 8 maanden van 2025 voor de begrotingshoofdstukken XIII, XXIII en begrotingsfondsen L en M. 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 wij 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 ministers en de secretarissen-generaal van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Klimaat en Groene Groei. Wij verstrekken dit rapport ook aan de leden van het audit comité, de beide directeurs 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 Economische Zaken en het ministerie van Klimaat en Groene Groei. In het actieplan Taskforce Verbetering Financieel beheer is afgesproken dat dit rapport door de ministers wordt aangeboden aan de Vaste Commissie EZ resp. KGG van de Tweede Kamer. 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: 10 oktober 2025

Handtekening:

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials 'D' and 'J' followed by a horizontal line.

D.J. de Haas RA

Colofon

Interim-auditrapport 2025

Ministerie van Economische Zaken (XIII), Ministerie van Klimaat en Groene
Groeï (XXIII), het Nationaal Groeifonds (L) en het Klimaatfonds (M)

Datum

25 september 2025

Kenmerk

2025-0000416572

Fotografie pagina 14:

Rob Poelenjee

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag