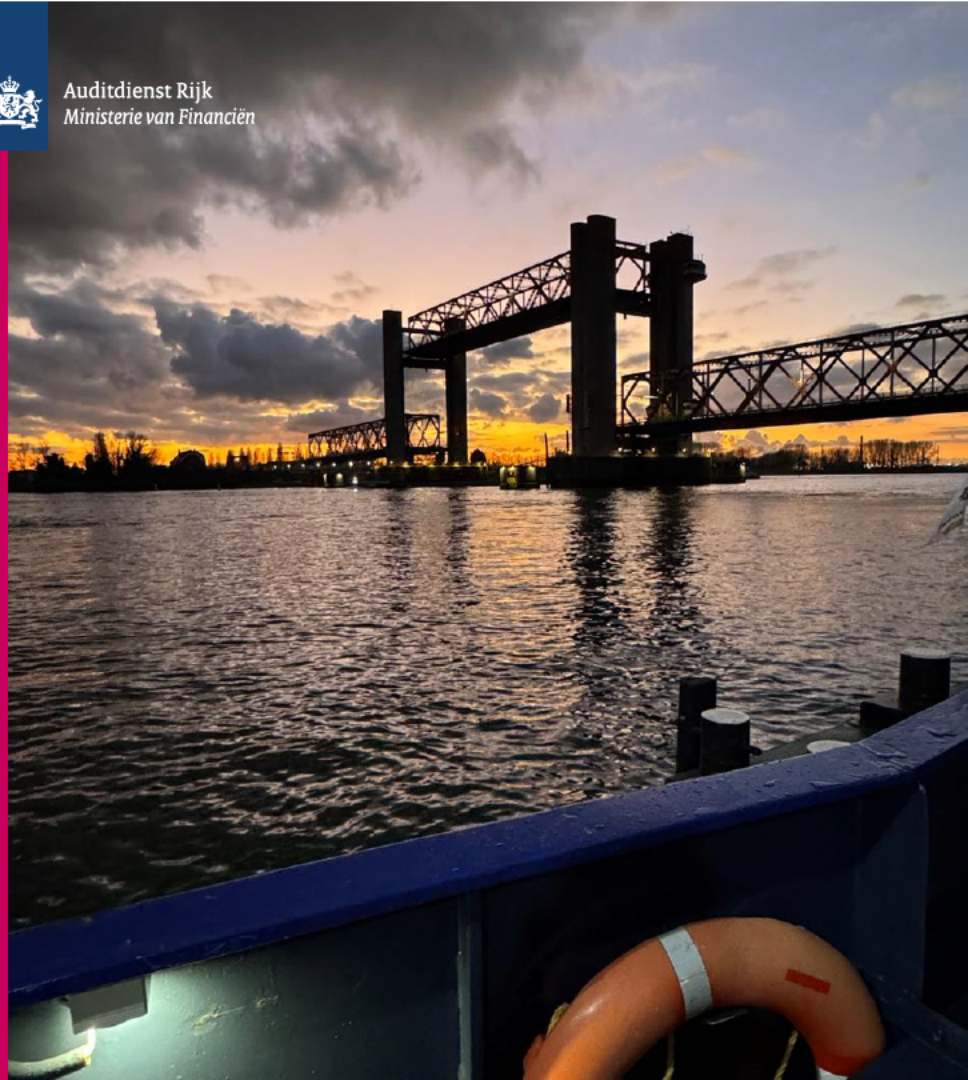




Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport **2025**

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat (XII),
Mobiliteitsfonds (A) en
Deltafonds (J)



Inhoudsopgave

Samenvatting voortgang bevindingen	3	Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport	30
Inleiding	4	Ondertekening	31
1. Voortgang bevindingen			
1.1 Inkoopbeheer RWS	8		
1.2 Inkoopbeheer BSK	10		
1.3 Toezicht en aansturen ProRail	12		
1.4 Beheer inhuur RWS	15		
2. Overige onderwerpen			
2.1 Implementatie NIS2-richtlijn en Cyberbeveiligingswet	19		
2.2 Programma Vernieuwing Generieke Processen	20		
2.3 Voorschotbeheer BSK	21		
2.4 Autorisatiebeheer SAP	22		
2.5 Wet DBA	23		
2.6 Beheersing M&O-risico's subsidies	24		
2.7 HeRA: Herstel Resultaat Agentschap	25		
2.8 Fraude en integriteit	26		
2.9 Prestatieverklaren uitgaven	27		
2.10 Eindejaarswerkzaamheden	28		
2.11 AVG en privacy	29		

Samenvatting voortgang bevindingen

Actuele stand van zaken van de bevindingen uit ons auditrapport 2024

Inkoopbeheer RWS

- Verbetering ramingen en mandaatadvisering, ramingen zijn vollediger en inkopen worden vaker vooraf getoetst met mandaatadvies.
- Doorontwikkeling contractenlandschap en dashboards.
- Verankering PDCA-cyclus: inkoopmonitor en detailrapportages worden structureel besproken.



Beheer inhuur RWS

- Verbetering aansluiting DIOR-SAP: koppeling vermindert verschillen.
- Beheersing prestatieverklaringen: monitoring achteraf is ingericht en leidinggevend worden aangesproken bij onjuiste of te vroege afgifte van prestatieverklaring.
- Alle inhuur zoveel mogelijk via DIOR laten verlopen en dubbele administratieve stappen verminderen.



Inkoopbeheer BSK

- Proces spendanalyse is ingericht en het instrument is verder ontwikkeld.
- Financiële omvang MBO procedures is beperkt gebleven; oorzakenanalyse blijft echter van belang.
- Verlopen rijksbrede raamovereenkomst Juridische Capaciteit is vervangen door overbruggingsovereenkomst; onderliggende opdrachten zijn hierdoor niet rechtmatig.



Toezicht en aansturen ProRail

- Beoordeling voorschotten aanlegprojecten nog steeds niet zichtbaar.
- Sanctiebeleid ProRail ontbreekt nog steeds; eerste stappen zijn gezet.
- Aangepaste controleprotocollen zijn voor het eerst toegepast.



Inleiding

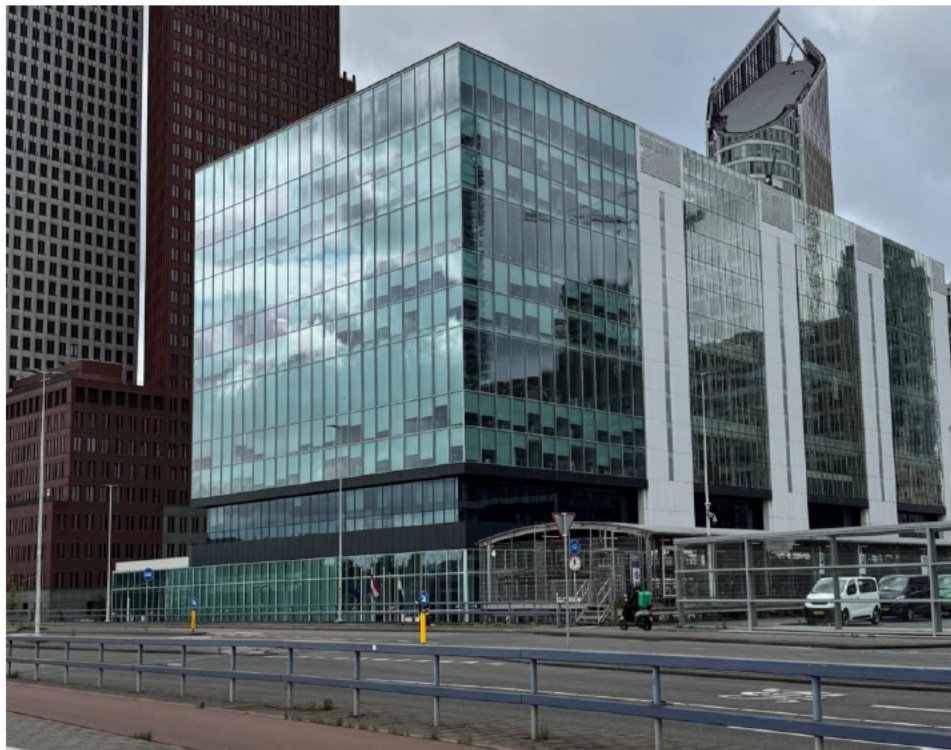
Een jaar met onzekerheid en aanstaande veranderingen

In dit interim-auditrapport beschrijven wij de stand van zaken van de bevindingen bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Mobiliteitsfonds (MF) en Deltafonds (DF). Dit rapport baseren wij op onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole over de eerste maanden van 2025. Ook signaleren wij 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 4 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 op in ons auditrapport 2025, dat in maart 2026 verschijnt.



Inleiding, vervolg

Met grip op de basis verder bouwen

In de eerste maanden van dit jaar zien wij dat de positieve lijn uit het vorige jaar wordt doorgezet als het gaat om het oplossen van bevindingen in het beheer. Vorig jaar is de bevinding op prestatieverklaren opgelost en voor de hardnekkige bevinding op het gebied van inkoopbeheer bij de Bestuurskern (BSK) komt de eindstreep ook in zicht. Verder wordt hard gewerkt aan het verbeteren van het inkoopbeheer en de beheersing van het externe inhuurproces bij Rijkswaterstaat (RWS). Tegelijkertijd zien wij dat het nog moeizaam is om tot concrete verbetering te komen in de aansturing van en het toezicht op ProRail.

Positief is ook dat de early warning die wij aan het begin van dit jaar gaven voor het beheer van voorschotten bij BSK goed wordt opgepakt. De directie Uitvoering, Decentraal Advies en Control (UDAC) zet concrete verbetering in gang. Wel zien we minder voortgang bij onderwerpen als het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) voor subsidies en het gebruikersbeheer in SAP. Ook de tekortkomingen in de naleving van de AVG zijn nog niet opgelost. Een ander aandachtspunt is cyberbeveiliging. Het ministerie van IenW heeft grotendeels inzichtelijk welke aanvullende

maatregelen nodig zijn, maar heeft het benodigde budget nog niet beschikbaar.

In ons auditrapport over 2024 gaven wij aan dat de concerndirectie Financieel Economische Zaken (FEZ) een belangrijke rol heeft als concerncontroller van het ministerie van IenW. De directie FEZ moet vanuit de eigen verantwoordelijkheid vast kunnen stellen dat het samenstel van beheersingsmaatregelen goed werkt en is afgestemd op de belangrijkste risico's bij het ministerie. In het huidige landschap is dit lastig te realiseren. De directie FEZ, de directie UDAC en controlfuncties bij verschillende onderdelen en organisaties hebben een eigen takenpakket en werken vrij zelfstandig.

De afgelopen maanden is nagedacht over de positionering en verantwoordelijkheden van de controlfunctie. Dit heeft geleid tot het besluit om de decentrale controlfunctie op financieel gebied uniform te positioneren bij de Directoraten-Generaal (DG). Er wordt op dit moment een implementatieplan voor de herpositionering uitgewerkt wat naar verwachting 1 oktober gereed zal zijn.

Een andere belangrijke verandering die de gehele organisatie raakt is het programma Vernieuwing Generieke Processen (VGP). Dit programma richt zich op het verbeteren, uniformeren en digitaliseren van de bedrijfsvoeringsprocessen bij zowel BSK als RWS. Daarnaast wordt ook binnen RWS een omvangrijke wijziging van de organisatie voorbereid.

Het ministerie van IenW staat voor grote opgaven en de verwachtingen zijn hoog. Dit vraagt om wendbaarheid en een scherp oog voor risico's en kansen. In deze omgeving is een sterke controlfunctie onmisbaar om deze uitdagingen effectief aan te kunnen pakken.

1 Voortgang bevindingen

1.1 Inkoopbeheer RWS	8
1.2 Inkoopbeheer BSK	10
1.3 Toezicht en aansturen ProRail	12
1.4 Beheer inhuur RWS	15

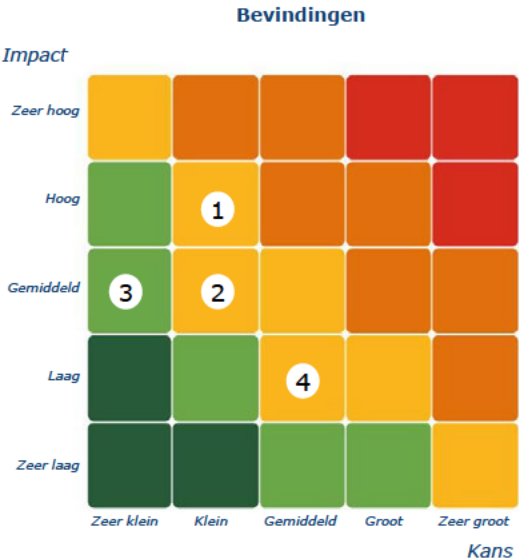
1 Voortgang bevindingen

In ons auditrapport over 2024 hebben wij onderstaande beheerbevindingen vermeld. In dit hoofdstuk beschrijven wij de ontwikkeling van deze bevindingen in de eerste 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 2025
1	Inkoopbeheer RWS	< 2017	oranje	geel	✓
2	Inkoopbeheer BSK	< 2017	geel	geel	✓
3	Toezicht en aansturen ProRail	2022	lichtgroen	lichtgroen	=
4	Beheer inhuur RWS	2024		geel	✓

● Nieuw ✓ Opgelost ➔ Verslechterd ✓ Verbeterd = Ongewijzigd



1.1 Inkoopbeheer RWS

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling 2025
Inkoopbeheer	RWS	< 2017	oranje	geel	✓

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Grip op miljarden

RWS besteedt jaarlijks miljarden aan inkoop. Een goed functionerend inkoopproces is daarom van groot belang voor de instandhouding van de infrastructuur en de continuïteit van de bedrijfsvoering. Wij constateren dat de opzet van het verbeterprogramma verder is ontwikkeld in 2025. Borging en monitoring vinden structureel plaats via Hoofden inkoopdomeinen directeurenoverleg (HIDO) en Directeuren inkoopdomeinen overleg (DIDO). Het inkoopdata-team RWS heeft een dashboard waarmee wordt gemonitord. Dit dashboard geeft een korte toelichting per onderwerp en bevat de belangrijkste bevindingen en acties. Deze worden besproken tijdens het maandelijks overleg dat plaatsvindt bij HIDO en DIDO.

Bij RWS is er sprake van mandaatadvisering. In 2025 is RWS gestart met een opleidingsprogramma

waar sprake is van een kerngroep en kennisdeling. De kern van het opleidingsprogramma is het uniformeren van de mandaatadvisering binnen RWS.

RWS heeft de inkoopbeheersing rond ramingen verder ontwikkeld. Er is een maandelijkse rapportage ingericht waarin wordt bijgehouden of een raming is ingevuld. De structurele borging via het programma VGP is nog onzeker, omdat de uitrol vertraging heeft opgelopen.

RWS geeft aan dat het contractenlandschap verder wordt doorontwikkeld, waarmee centraal inzicht in de afloop van contracten georganiseerd is. Binnen RWS gebruiken de volgende inkoopdomeinen het contractenlandschap: Centrale Informatievoorziening, Corporate Dienst en Programma's, Projecten en Onderhoud. Voor Water, Verkeer en Leefomgeving en Grote Projecten Onderhoud zijn voorbereidingen gestart om in 2026 aan te sluiten.

De komende periode zullen wij controlewerkzaamheden uitvoeren op de werking omtrent: het verbeterprogramma, de mandaatadvisering, de ramingen en het contractenlandschap.

Ondanks de versterkte opzet van het inkoopbeheer blijven er aandachtspunten. RWS geeft aan dat de publicatie van contractwijzigingen (VTW's) achterblijft en dat de registratie van verplichtingen niet altijd volledig of tijdig plaatsvindt. Daarnaast zal RWS aandacht besteden aan de kwaliteit van de mandaatadviezen en uniformiteit daarin. Tot slot zijn de ramingen en het gebruik van het contractenlandschap en de dashboards nog niet structureel ingebod.

1.1 Inkoopbeheer RWS, vervolg

Risico

Kans

De kans op fouten en onrechtmatigheden achten wij op dit moment klein. De opzet van de verbetermaatregelen is aanwezig.

Impact

De impact van fouten blijft hoog, omdat het gaat om grote bedragen. Onvolledige registratie of te late publicatie kunnen aanzienlijke financiële en bestuurlijke gevolgen hebben.

Handelingsperspectief

Wij adviseren RWS om erop te sturen dat de ingezette verbeteringen niet alleen in opzet aanwezig zijn, maar ook zichtbaar werken in de praktijk. Belangrijk is dat:

- VTW's volledig en tijdig worden gepubliceerd;
- verplichtingen correct en tijdig worden vastgelegd;
- ramingen en mandaatadviezen overal uniform worden toegepast en afdwingbaar zijn via SAP.

RWS kan het contractenlandschap en de dashboards actiever inzetten als sturingsinstrument binnen de Plan Do Check Act (PDCA)-cyclus. Tot slot blijft het belangrijk dat RWS interne audits periodiek uitvoert en opvolgt, zodat tijdig duidelijk wordt of maatregelen effectief en breder toepasbaar zijn. De opzet van het verbeterprogramma is verder ontwikkeld en geeft een duidelijke structuur voor borging, monitoring en opvolging. Voor ons geldt echter dat wij de werking hiervan in de praktijk nog niet hebben kunnen beoordelen.



1.2 Inkoopbeheer BSK

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling 2025
Inkoopbeheer	BSK	< 2017	geel	geel	✓

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

UDAC bouwt verder aan het fundament van het inkoopbeheer

De directie UDAC heeft in 2025 verdere stappen gezet in de ontwikkeling van de spendanalyse. De directie UDAC heeft aangegeven dat een proces is ingericht en verantwoordelijkheden zijn toegewezen voor het opvolgen van te onderzoeken populaties die uit de spendanalyse naar voren komen. Zij delen de resultaten daarvan met verschillende afdelingen, met het oog op een continue verbetering van de werkprocessen en de toekomstige spendanalyses. Wij hebben de spendanalyse over de gerealiseerde inkoopopdrachten gedurende de eerste 6 maanden van 2025 en de opvolging hierop, nog niet ontvangen. Hierdoor kunnen wij nog niet beoordelen of de spendanalyse volledig werkt, als onderdeel van het stelsel van interne beheersing.

De directie UDAC verwacht de spendanalyse over de eerste 6 maanden eind 2025 af te ronden.

De financiële omvang van de MBO-procedures (managementbeslissing onrechtmatigheid) is tot en met het tweede kwartaal beperkt gebleven. Onze aanbeveling uit het auditrapport 2024 om een oorzakenanalyse uit te voeren naar de gevoerde MBO-procedures is nog niet opgevolgd. We hebben begrepen dat dit mogelijk op interdepartementaal niveau wordt opgepakt, als onderdeel van een bredere evaluatie naar de MBO-procedure. Zolang de evaluatie op interdepartementaal niveau niet wordt uitgevoerd, adviseren wij de minister van IenW de oorzakenanalyse alsnog zelf uit te voeren en mogelijke verbeterpunten die hieruit voortkomen op te pakken.

Rijksbrede raamovereenkomsten

De overbruggingsovereenkomsten voor Interim-Management en Organisatieadvies (IMOA, percelen 1 en 2) zijn nog niet beëindigd. Daarnaast is per 1 juli 2025 de raamovereenkomst Juridische Capaciteit (perceel Bestuursrecht) verlopen. Deze raamovereenkomst is vervangen door een overbruggingsovereenkomst, die naar verwachting doorloopt:

- tot medio december 2025 voor het onderdeel 'Afhandeling Woo-verzoeken';
- tot april 2026 voor het onderdeel 'Algemeen bestuursrechtelijke juristen'.

De opdrachten die onder deze overbruggingsovereenkomst worden aangegaan, zijn daardoor niet rechtmatig.

1.2 Inkoopbeheer BSK, vervolg

Risico

Kans

Als instrumenten van interne beheersing niet tijdig of volledig worden toegepast, bestaat het risico op tekortkomingen in het inkoopbeheer bij BSK. Dit kan leiden tot omvangrijke rechtmatigheidsbevindingen bij de totstandkoming van inkoopopdrachten. De kans hierop schatten wij als klein in.

Impact

De impact van mogelijke onrechtmatigheden schatten we in als gemiddeld, gebaseerd op de financiële omvang en het aantal inkoopopdrachten.

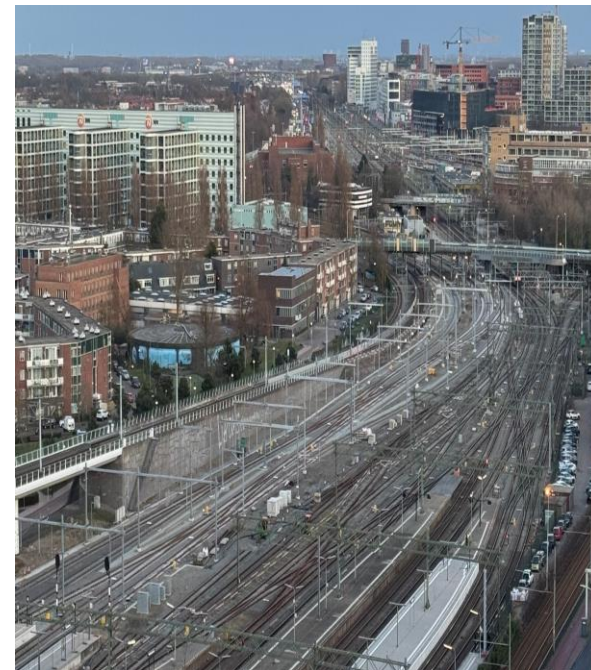
Handelingsperspectief

Wij adviseren om adequate opvolging te geven aan de verdere ontwikkeling van de spendanalyse en inbedding hiervan in het stelsel van interne beheersing en de inkooporganisatie. Het is van belang om concrete invulling te geven aan de analyse van te onderzoeken populaties en de opvolging van en rapportage over de resultaten.

Het instrument van de spendanalyse kan zo bijdragen aan het stelsel van interne beheersing en continue verbetering van het inkoopproces van BSK. Wij adviseren hierbij ook om een PDCA-structuur in te richten en de hierbij horende taken en verantwoordelijkheden te borgen middels procesbeschrijvingen, rapportages en monitoring.

Met betrekking tot de MBO-procedures adviseren wij de oorzakenanalyse alsnog zelf uit te voeren en de mogelijke verbeterpunten die hieruit voortkomen op te pakken, zolang de evaluatie op interdepartementaal niveau niet plaatsvindt.

Daarnaast adviseren wij om adequate aandacht te blijven houden voor het naleven, en indien nodig verder aanscherpen, van interne inkoopprocedures. Een onderdeel van een beheerst inkoopproces is het tijdig aanbesteden van (raam)overeenkomsten. Als niet tijdig nieuwe categorieovereenkomsten worden afgesloten, leiden overbruggingsovereenkomsten tot rechtmatigheidsbevindingen, die rijksbreed doorwerken naar alle gebruikers van deze overeenkomsten.



1.3 Toezicht en aansturen ProRail

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling 2025
<i>Toezicht en aansturen ProRail</i>	<i>BSK</i>	<i>2022</i>	<i>lichtgroen</i>	<i>lichtgroen</i>	<i>=</i>

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Zicht op verbetering in toezicht en aansturen ProRail

ProRail is namens het ministerie van IenW verantwoordelijk voor de aanleg, het onderhoud, het beheer en de veiligheid van het Nederlandse spoorwegnet. De afspraken tussen ProRail en het ministerie van IenW zijn vastgelegd in een beheerconcessie. De financiering van ProRail vindt voornamelijk plaats in de vorm van subsidies. De directie Openbaar Vervoer & Spoor (OVS) zorgt voor aansturing van en het toezicht op ProRail namens de minister van IenW.

In onze eerdere auditrapporten hebben wij de volgende aandachtspunten benoemd met betrekking tot het toezicht op en de aansturing van ProRail:

- de beoordeling bij subsidievoorschotten aanlegprojecten is niet zichtbaar;
- er is geen sanctiebeleid voor ProRail;
- aanpassing van de controleprotocollen.

Beoordeling bij subsidievoorschotten aanlegprojecten niet zichtbaar

De directie OVS betaalt elk halfjaar voorschotten aan ProRail voor aanlegprojecten spoorweginfrastructuur. Hierbij stelt de directie OVS vast dat de voorschotten binnen het vastgestelde budget voor het gehele project blijven. Ook beoordeelt de directie OVS deze voorschotten aan

de hand van de door ProRail opgestelde voortgangsrapportage van deze projecten. In het periodieke overleg tussen het ministerie van IenW en ProRail is in 2025 formeel achteraf akkoord gegeven op de verstrekte voorschotten. Er is echter nog steeds geen zichtbare beoordeling van de directie OVS voordat de voorschotten worden betaald. De directie OVS wil in het najaar van 2025 een procesbeschrijving opstellen om de geldstromen met betrekking tot ProRail beter te kunnen beheersen. Hierbij zal ook aandacht worden gegeven aan tijdige en zichtbare beoordeling van voorschotten. Een wijziging in de werkwijze met betrekking tot beoordeling van voorschotten kan op zijn vroegst in 2026 worden toegepast.

1.3 Toezicht en aansturen ProRail, vervolg

Geen sanctiebeleid voor ProRail

Op dit moment is er geen sanctiebeleid. Ten aanzien van de naleving van wet- en regelgeving door ProRail bij aanbestedingen hebben wij in ons auditrapport 2024 aanbevolen om heldere afspraken te maken over informatieverstrekking aan het ministerie van IenW en een effectief en uitvoerbaar sanctiebeleid te ontwikkelen.

De DG Mobiliteit heeft deze aanbeveling opgepakt en ProRail gevraagd om het ministerie van IenW op grond van de beheerconcessie te informeren over onrechtmatige aanbestedingen. Dit houdt in dat ProRail het ministerie van IenW informeert over ontwikkelingen, die naar het oordeel van ProRail aanmerkelijke gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van het beheer, of aanmerkelijke politieke of bestuurlijke gevolgen kunnen hebben voor de concessieverlener. ProRail heeft opnieuw bevestigd dit te doen. Het is vervolgens aan het ministerie van IenW om een passende en eenduidige werkwijze te bepalen hoe de informatie die van ProRail wordt ontvangen moet worden beoordeeld en een sanctiebeleid te ontwikkelen. In een sanctiebeleid staat onder meer welke regels, afspraken en maatregelen gelden om te bepalen wanneer een sanctie moet worden opgelegd, welke sancties mogelijk zijn en hoe deze uit te voeren.



1.3 Toezicht en aansturen ProRail, vervolg

Aanpassing van controleprotocollen

De aangepaste controleprotocollen voor Exploitatie, Onderhoud en Vernieuwing (EOV) en de aanlegprojecten (MIRT) zijn voor het eerst toegepast over verantwoordingsjaar 2024. Bij de uitvoering van werkzaamheden constateerden zowel de externe accountant van ProRail als het ministerie van IenW enkele verbetermogelijkheden, onder meer over de verantwoording van onrechtmatige aanbestedingen. Wij hebben begrepen dat de directie OVS de controleprotocollen wil verduidelijken en onderling consistent wil maken.

Risico

Kans

Als er geen zichtbare beoordeling is van de voorschotten voor aanlegprojecten in relatie tot de voortgang daarvan, bestaat de kans dat er te hoge voorschotten worden verstrekt. Door het ontbreken van sanctiebeleid is niet duidelijk wanneer en op welke wijze de minister van IenW moet handelen in het geval ProRail zich niet aan de wet- en regelgeving houdt. Bij de controleprotocollen

bestaat de kans dat relevante financiële en rechtmatigheidsinformatie het ministerie van IenW niet juist of niet volledig bereikt. Wij schatten de kans zeer klein in dat deze tekortkomingen leiden tot onrechtmatigheden in de verantwoording van het ministerie van IenW.

Impact

De totale financiële omvang van de projecten die ProRail uitvoert is substantieel. Wanneer de minister van IenW onvoldoende toezicht uitvoert op niet-naleving van wet- en regelgeving door ProRail, kan dat grote gevolgen hebben. Wij schatten de impact op het beheer in als gemiddeld.

Handelingsperspectief

Wij adviseren u om een specifieke procesbeschrijving op te stellen, inclusief beheersingsmaatregelen, voor de geldstromen met ProRail. Hierin kan onder meer vastgelegd worden hoe de directie OVS voorschotten in relatie tot de voortgang van aanlegprojecten zichtbaar beoordeelt. Deze gewijzigde werkwijze kan voor de start van de volgende betaalcronde van voorschotten begin 2026 worden geïmplementeerd.

Verder adviseren wij u om een passende en eenduidige werkwijze te bepalen hoe de informatie over onrechtmatige aanbestedingen die van ProRail wordt ontvangen moet worden beoordeeld. Ontwikkel ook een effectief en uitvoerbaar sanctiebeleid. Daarbij kan specifiek worden gemaakt welke regels, afspraken en maatregelen gelden om te bepalen wanneer een sanctie moet worden opgelegd aan ProRail, welke sancties mogelijk zijn en hoe deze uit te voeren.

Als laatste bevelen wij aan om de geconstateerde verbetermogelijkheden met betrekking tot de controleprotocollen te verwerken, zodat deze kunnen worden toegepast bij de controle van de verantwoording over 2025. Betrek de externe accountant van ProRail, FEZ en ons bij deze afstemming.

1.4 Beheer inhuur RWS

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling 2025
Beheer inhuur	RWS	2024		geel	✓

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Fundamenten worden gelegd, bouwen aan de beheersing

De inhuurbehoefte van RWS is omvangrijk en essentieel voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. In 2024 is het inhuurproces bij RWS in eigen beheer gekomen en gecentraliseerd ondergebracht bij de afdeling Inhuurdesk RWS. Hiervoor is de rijksbrede applicatie Digitale Inhuuroplossing Rijksoverheid (DIOR) in gebruik genomen. De ingebruikname van DIOR verliep niet soepel; niet alle contracten werden correct opgenomen in DIOR. Daarnaast huurt RWS ook in buiten de DIOR-applicatie om, deels via het reguliere inkoopproces en voor een klein deel via andere systemen. Hierdoor ontstaat extra risico, omdat de beheersing van het inhuurproces als geheel onnodig gefragmenteerd en complex is. Naar aanleiding van onze bevindingen uit het vorige controlejaar heeft RWS een plan van aanpak opgesteld met concrete mijlpalen. Uit recente

afstemmingen is echter gebleken dat de problematiek rond de technische aspecten van DIOR in 2025 nog niet volledig zal zijn opgelost en naar verwachting zal doorlopen tot in 2026. Daarnaast zijn er tot op heden geen service level agreement en dienstverleningsafspraken overeengekomen tussen RWS en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Organisatie en Personeel Rijk (O&P-Rijk).

DIOR is een standalone applicatie zonder directe koppeling met de financiële administratie. Dit brengt het risico met zich mee dat de vastleggingen in beide administraties niet in alle gevallen eenduidig, volledig en actueel zijn. In 2025 is dit verbeterd, door in DIOR het SAP-nummer (Zaak-ID) op te nemen en andersom, in SAP het DIOR-nummer (Job-nummer). Van de ruim 2.000 lopende inhuurovereenkomsten resteren er op dit moment nog ongeveer 350 waarvan de verschillen nader moeten worden uitgezocht. De Inhuurdesk RWS

bekijkt met de directie UDAC van het ministerie van IenW of deze aansluitingen in de toekomst middels een aansluitdashboard kunnen worden gefaciliteerd. Dit bevindt zich nog in een opstartfase.

Daarnaast bleek in 2024 dat bij een deel van de facturen prestatieverklaringen waren afgegeven voordat de betreffende prestaties daadwerkelijk waren geleverd. Prestatieverklaringen vervullen een cruciale rol bij het vaststellen of de geleverde prestaties conform de contractuele afspraken zijn uitgevoerd. Wanneer deze verklaringen worden afgegeven voor een inhuurperiode die in de toekomst ligt of wanneer ze onvoldoende onderbouwd zijn, ontstaat het risico dat betalingen plaatsvinden zonder dat de feitelijke dienst is geleverd.

1.4 Beheer inhuur RWS, vervolg

Inmiddels heeft de Inhuurdesk RWS een monitoring achteraf ingericht en worden project- en teamleiders die urenstaten voor toekomstige perioden afgeven hierop aangesproken. Sterker zou zijn als BZK/O&P-Rijk systeemtechnisch inregelt dat het in DIOR niet langer mogelijk is om urenstaten in te dienen voor weken die in de toekomst liggen (foutmelding/blokkade). Als laatste vindt op de Inhuurdesk RWS veel onnodig dubbel werk plaats. De structuur van aanvraag- en goedkeuringsrollen in de RWS-organisatie kan namelijk niet worden ingericht in DIOR. Veel workflowstappen in het aanvraag- en opdrachtverleningsproces worden nu met SAP-Inkoopdossier ('circulaires') uitgevoerd en vervolgens door de Inhuurdesk RWS overgenomen in de DIOR-workflow. De Inhuurdesk RWS is hierover in gesprek met BZK/O&P-Rijk, maar er zijn nog geen concrete resultaten bereikt.

Risico

Kans

De kans op fouten binnen het inhuurproces schatten we in als gemiddeld. Dit niveau geldt voor zowel de vastlegging van contracten in DIOR als het goedkeuren van de gefactureerde uren. Het ontbreken van een directe koppeling tussen DIOR en SAP en het feit dat een deel van de inhuur

buiten DIOR om wordt geregistreerd, vergroten dit risico.

Impact

De impact van een onjuiste verwerking van contracten of het te vroeg goedkeuren van uren schatten we in als laag. Hoewel het financieel belang van inhuur groot is, gaat het in de praktijk om fouten die meestal beperkt van omvang zijn en achteraf te corrigeren zijn.

Handelingsperspectief

Wij bevelen aan om DIOR zodanig aan te passen dat het niet mogelijk is urenstaten in te dienen voor toekomstige perioden en daarbij prestatieverklaringen af te geven voordat de feitelijke prestaties zijn geleverd en voldoende zijn onderbouwd. Hiermee wordt voorkomen dat goedkeuringen te vroeg plaatsvinden en betalingen worden gedaan zonder aantoonbaar geleverde dienst. Voor de realisatie van de aanpassing die vroegtijdige goedkeuring van uren moet voorkomen, is samenwerking tussen RWS en BZK noodzakelijk.

Om de beheersing van het inhuurproces te versterken is het daarnaast van belang de

volledigheid en nauwkeurigheid van de vastleggingen in DIOR en SAP te waarborgen. Dit kan door periodiek een aansluiting te maken op basis van enerzijds het unieke Job-nummer uit DIOR en anderzijds het Zaak-ID in SAP. Verschillen kunnen zo tijdig wordenesignaleerd en gecorrigeerd. Zorg hierbij voor tijdige afstemming met het programma VGP waarin op dit moment een nieuwe inkooptool wordt geselecteerd en inkoopprocessen worden herontworpen.

Verder is het noodzakelijk de fragmentatie in het inhuurproces terug te dringen door alle inhuur zoveel mogelijk via DIOR te laten verlopen. Dit vergroot de transparantie en verkleint het risico op onvolledige of inconsistente vastlegging.

De interface- en aansluitproblematiek tussen DIOR en SAP speelt ook bij andere SAP-gebruikende Rijksdienstonderdelen. Het aantal grote afnemers neemt de komende periode naar verwachting verder toe. Daarom verdient het aanbeveling om zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken vanuit de DIOR-klantenraad. RWS is op dit moment echter nog geen volwaardig lid van de DIOR-klantenraad. RWS neemt namelijk uitsluitend IT-diensten af en maakt geen gebruik van de inhuurdesk van BZK/O&P-Rijk.

2 Overige onderwerpen

2.1	Implementatie NIS2-richtlijn en Cyberbeveiligingswet	19
2.2	Programma Vernieuwing Generieke Processen	20
2.3	Voorschotbeheer BSK	21
2.4	Autorisatiebeheer SAP	22
2.5	Wet DBA	23
2.6	Beheersing M&O-risico's subsidies	24
2.7	HeRA: Herstel Resultaat Agentschap	25
2.8	Fraude en integriteit	26
2.9	Prestatieverklaren uitgaven	27
2.10	Eindejaarswerkzaamheden	28
2.11	AVG en privacy	29

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 financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- 2.1 Implementatie NIS2-richtlijn en Cyberbeveiligingswet
- 2.2 Programma Vernieuwing Generieke Processen
- 2.3 Voorschotbeheer BSK
- 2.4 Autorisatiebeheer SAP
- 2.5 Wet DBA
- 2.6 Beheersing M&O-risico's subsidies
- 2.7 HeRA: Herstel Resultaat Agentschap
- 2.8 Fraude en integriteit
- 2.9 Prestatieverklaren uitgaven
- 2.10 Eindejaarswerkzaamheden
- 2.11 AVG en privacy



2.1 Implementatie NIS2-richtlijn en Cyberbeveiligingswet

Analyse NIS2 en CBW voortvarend uitgevoerd: houd dit tempo vast bij implementatie van de benodigde maatregelen

Eind 2022 is de Network and Information Security Directive (NIS2) vastgesteld, een EU-richtlijn die bedoeld is om cyberbeveiliging in de Europese Unie te verbeteren. In Nederland wordt de richtlijn geïmplementeerd in nationale wetgeving: de Cyberbeveiligingswet (CBW). De inwerkingtreding van de CBW, die van toepassing wordt voor de meeste organisaties van de rijksoverheid, werd verwacht vanaf het derde kwartaal 2025 maar is uitgesteld tot 2026. Het niet naleven van de CBW kan leiden tot (ernstige) verstoring van vitale functies en processen.

Bij het ministerie van IenW zijn de vitale processen in beeld gebracht. De meeste zijn belegd bij de uitvoeringsorganisaties. De inventarisatie van de te beschermen belangen en de daaraan ondersteunende systemen is afgerond. Het ministerie van IenW heeft grotendeels inzichtelijk voor welke onderdelen al wel of nog niet voldaan wordt aan de CBW. Ook is duidelijk welke aanvullende maatregelen (volgend uit uitgevoerde risico-analyses) op het niveau van kritieke

systemen nodig zijn. De voortgang van de implementatie van de CBW staat regelmatig op de agenda in de bestuursraad en andere overleggen.

Na een voortvarende inventarisatiefase moet het ministerie nu doorpakken met het verder implementeren van de aanvullend benodigde maatregelen. Niet alles kan qua tijd en geld op korte termijn gerealiseerd worden. En voorsnog is hiervoor binnen het ministerie van IenW geen of beperkt extra geld beschikbaar. De uitvoerende diensten moeten hiervoor budget zoeken binnen de eigen begrotingen door het afwegen van prioriteiten.

In 2025 is het cyberdreigingsbeeld verder verslechterd en neemt ook het dreigingsbeeld hybride en militaire dreigingen serieuze vorm aan. Gezien de in zwaarte toegenomen dreigingsbeelden onderstrepen wij het belang van een goede prioriteitstelling en het tijdig vaststellen en uitvoeren van een implementatieplan en -planning voor de realisatie van de aanvullend benodigde maatregelen.

2.2 Programma Vernieuwing Generieke Processen (VGP)

Programma VGP komt op stoom

IenW-breed is in eerdere jaren het programma VGP opgestart. Doel van het programma is onder andere om bestaande IenW-bedrijfsvoeringprocessen te actualiseren, te verbeteren, te standaardiseren en schaduwadministraties overbodig te maken. De huidige bedrijfsprocessen stammen uit de periode van de SAP-implementatie vanaf 2004 en latere optimalisatieslagen, zoals passend in de toenmalige SAP-versie (SAP-ECC). Voor de te actualiseren processen zal standaardfunctionaliteit van de huidige SAP-versie (S4/HANA) het uitgangspunt zijn. Een deel van de daarbij in te zetten nieuwe SAP-oplossingen zijn gebaseerd en gaan draaien op het Azure-cloud platform van Microsoft. Volgens de huidige planning gaan 2 projectprocessen live bij de release van SAP in november 2025, te weten:

- Business Partners;
- Verstrekken subsidies.

Het ministerie van IenW en het programma VGP hebben ons goed aangehaakt op de doelstellingen en voortgang van het programma. Op dit moment komen voor genoemde procesprojecten concepten beschikbaar van Governance, Risk en Compliance

(GRC)-procesanalysematrices en autorisatiematrices. Wij zullen hier de komende periode kennis van nemen. Ook als in aankomende periode sprake is van migraties of conversies van (stam)gegevens zal projectdocumentatie hiervoor met ons worden gedeeld. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het opschonen en verrijken van stamgegevens van crediteuren en het overzetten daarvan naar een nieuwe SAP-oplossing.

Voorafgaand aan het in gebruik nemen van bovengenoemde oplossingen geven wij het ministerie van IenW in overweging de navolgende aandachtspunten in beschouwing te nemen:

- Jaarlijks ontvangt het ministerie van IenW van ATOS/Eviden een ISAE 3402-onderzoeksrapport over de door hen verzorgde SAP-dienstverlening. Het huidige rapport dekt geen eventuele risico's af met betrekking tot het gebruik van Microsoft Azure-clouddiensten. Zorg tijdig voor het verkrijgen van passende SOCII-informatie over dit deel van de dienstverlening. SOCII is een Amerikaanse standaard om te bepalen hoe serviceorganisaties klantgegevens beheren en beveiligen.
- De Business Partner-functionaliteit is direct relevant voor het proces factuurafhandeling en

het betaalproces. Zorg in een belangrijke betaalperiode als november dat de continuïteit van deze processen geborgd is.

2.3 Voorschotbeheer BSK

In ons auditrapport 2024 bespraken wij een aantal aandachtspunten met bijbehorende aanbevelingen over het voorschotbeheer BSK. In dit rapport geven wij een overzicht van de opvolging daarvan in 2025.

Tool voor openstaande subsidievoorschotten BSK opgezet, opvolging vraagt nog aandacht

Wij hebben eerder aandacht gevraagd voor het belang van het tijdig afrekenen van openstaande subsidievoorschotten. Wij hebben van het ministerie van IenW begrepen dat de directie UDAC de nodige acties heeft uitgezet in de loop van 2025. Via een managementdashboard genereert de directie UDAC lijsten met subsidies waarvan de voorschotten nog openstaan. Deze lijsten deelt de directie UDAC vanaf juli maandelijks met de desbetreffende dienstonderdelen, zodat deze kunnen nagaan of de openstaande voorschotten terecht openstaan. Wij begrijpen dat de directie UDAC de vele en diverse terugkoppelingen vanuit de dienstonderdelen nog niet allemaal heeft kunnen opvolgen.

Wij bevelen aan om deze werkwijze te analyseren, om zo de opzet van het proces van het tijdig afrekenen van openstaande voorschotten verder te optimaliseren. Verder raden wij aan om periodiek een cijfermatige rapportage op te stellen van de stand van zaken inzake het tijdig afrekenen van de openstaande subsidievoorschotten.

Afwikkeling voorschotten BVOV: proces deels aangepast, structurele oplossing onderdeel van VGP

De afwikkeling van voorschotten bij de specifieke uitkering beschikbaarheidsvergoeding regionale OV-concessies (BVOV) was in 2024 niet in het juiste begrotingsjaar verwerkt. Dit heeft geleid tot een correctie van € 296 miljoen in de vergelijkende cijfers van het jaarverslag 2024 van het ministerie van IenW. De oorzaak hiervan was dat voorschotten werden afgeboekt op het moment van feitelijke terugvordering of nabetaling, terwijl het moment van subsidievaststelling bepalend dient te zijn.

Naar aanleiding van deze bevinding is het proces aangepast voor terugvorderingen: deze worden inmiddels op de datum van de vaststelling afgeboekt. Het ministerie van IenW geeft aan dat bij nabetalingen een dergelijke aanpassing systeemtechnisch niet mogelijk is. Deze worden nog steeds als afgerekende voorschotten verwerkt. Het ministerie van IenW heeft aangegeven dat een structurele oplossing pas kan worden gerealiseerd in het programma VGP.

Wij adviseren om zowel bij de tussentijdse controle, als bij de eindejaarscontrole de nabetalingen

expliciet in beeld te brengen om eventuele correcties op de verleende en afgerekende voorschotten te kunnen bepalen.

Opvolging aanbeveling SiSa wordt pas duidelijk bij vaststelling van TVOV 2023

In 2024 constateerden wij dat het ministerie van IenW naar aanleiding van het kritisch beoordelen van de SiSa-verantwoordingen BVOV 2021 en 2022 zelf correcties ten opzichte van de verantwoorde bestedingen heeft doorgevoerd om tot het juiste vaststellingsbedrag te komen. Onze aanbeveling was de verantwoordelijkheid om te corrigeren terug te leggen bij de decentrale overheden, conform de afgesproken procedure en dit niet zelf te doen.

De regeling BVOV liep tot en met 2022 en is vanaf 2023 opgevolgd door de regeling specifieke uitkering transitievergoeding regionale OV-concessies (TVOV). Het ministerie van IenW verwacht de TVOV 2023 in het najaar van 2025 vast te stellen. Dan kunnen wij beoordelen of bovengenoemde aanbeveling in voldoende mate is opgevolgd.

2.4 Autorisatiebeheer SAP

Risico op mogelijke functiescheidingsconflicten in SAP nog niet ingeschat en afgedekt, oplossing in zicht

In ons auditrapport 2024 hebben wij gemeld dat het gebruikersbeheer SAP niet toereikend is. Het ministerie van IenW of beheerpartijen gebruiken geen tools om functiescheidingsconflicten te kunnen detecteren of het bestaan ervan op technisch niveau te kunnen uitsluiten. Op het gebied van getroffen organisatorisch procedurele maatregelen voor SAP-gebruikersbeheer hebben wij geen belangrijke bevindingen.

De directie FEZ en RWS hebben op dit moment geen eigen risico-inschatting op het mogelijk op technisch niveau bestaan van functiescheidingsconflicten in aan gebruikers aangegeven SAP-autorisaties. Naast de organisatorisch procedurele maatregelen zijn hierop dan ook geen aanvullende beheersmaatregelen getroffen.

De directie UDAC heeft aangegeven dat de SAP-omgeving op dit moment wordt geanalyseerd op het gebied van autorisaties (zoals gevoelige toegang, functiescheidingsconflicten etc.). Dit gebeurt door een externe partij met hun eigen analysetool. Het

ministerie van IenW zal de uitkomsten van deze analyse gebruiken voor het nieuwe GRC-raamwerk en het inrichten van nieuwe autorisatiematrices vanuit het programma VGP.

Verder geeft de directie UDAC aan dat:

- Aan de externe partij is gevraagd een eerder uitgevoerde marktverkenning te actualiseren naar de verschillende tools die het GRC-proces en autorisatieproces kunnen verbeteren. In het eerdere onderzoek is er gekeken naar een aantal mogelijk geschikte tools.
- Het onderzoek inmiddels is afgerond en er een advies ligt voor een best passende oplossing qua ambitieniveau, architectuurprincipes en functionele mogelijkheden. Het besluitvormingsproces hierover loopt. Na besluitvorming kan de verwerving starten en zal een projectplan voor de implementatie worden opgesteld.

Bovenstaand komt erop neer dat het ministerie van IenW op zijn vroegst in 2026 kan beschikken over een GRC-tool waarmee ook op technisch niveau in SAP onbedoeld uitgegeven functiescheidingsconflicten kunnen worden gedetecteerd.

Wij adviseren de uitkomsten van de lopende technische analyses door de externe partij ook te gebruiken om te kijken of er op dit moment sprake is van functiescheidingsconflicten. Tref op basis daarvan vervangende maatregelen in de tussenliggende periode tot aan het in gebruik nemen van de eigen GRC-tool.

2.5 Wet DBA

Wet DBA naleven, risico's beheersen, continuïteit waarborgen

Sinds 1 mei 2016 is de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) van kracht. Met deze wet zijn zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers verantwoordelijk voor het correct vaststellen van de arbeidsrelatie. Bij iedere inhuur moet worden beoordeeld of de werkzaamheden daadwerkelijk zelfstandig worden uitgevoerd of dat sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Een verkeerde inschatting kan leiden tot ingrijpende arbeidsrechtelijke en financiële gevolgen, zoals het alsnog moeten afdragen van loonheffingen, sociale premies en pensioenbijdragen, of verplichtingen rond loondoorbetaling bij ziekte en ontslagvergoedingen. Sinds 1 januari 2025 handhaaft de Belastingdienst actief, waarbij naheffingen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025 kunnen worden opgelegd, en in gevallen van kwaadwillendheid zelfs tot 5 jaar terug.

Het ministerie van IenW huurt externe arbeidskrachten in voor zowel kern- als niet-kerntaken. De beoordeling of sprake is van een fictieve dienstbetrekking is complex en kan aanzienlijke financiële risico's met zich meebrengen.

In de afgelopen periode heeft het ministerie van IenW nadrukkelijk ingezet op naleving van de Wet DBA. Governance, besluitvorming en interne beheersing zijn aangescherpt en de dossieropbouw is verbeterd. Per zzp-contract, zowel lopend als historisch, vindt een beoordeling plaats op basis van het afwegingskader Wet DBA.

Ondanks deze intensivering blijft een restrisico bestaan. Huidige en voormalige zzp'ers kunnen stellen dat feitelijk sprake was van een dienstverband, wat kan leiden tot juridische procedures en naheffingen, vermeerderd met rente en boetes. Ook personele en reputatie-effecten kunnen optreden.

Het ministerie van IenW heeft het voornemen om het aantal schijnzelfstandigen op termijn terug te brengen naar nul. Hoewel dit het risico op schijnzelfstandigheid vermindert, brengt dit tegelijkertijd zorgen met zich mee over de continuïteit van de bedrijfsvoering. Met name bij RWS is inhuur op dit moment essentieel voor de uitvoering van zowel kern- als niet-kerntaken.

Het is van belang dat het ministerie van IenW de naleving van de Wet DBA verder blijft borgen door

periodieke herbeoordelingen van zzp-contracten uit te voeren, afwijkingen tijdig te signaleren en waar nodig contractuele aanpassingen door te voeren. Daarbij moet ook zorgvuldig worden afgewogen hoe de afhankelijkheid van zzp'ers kan worden verminderd, zonder dat de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar komt.

2.6 Beheersing M&O-risico's subsidies

Inzicht stapsgewijs opbouwen

In ons auditrapport 2024 hebben wij aandacht gevraagd voor de vastlegging van M&O-risico's van subsidies. Op deze manier krijgt het ministerie actueel inzicht in het gevoerde M&O-beleid. Wij hebben destijds geadviseerd het totaaloverzicht van alle subsidieregelingen conform het M&O-beleid subsidies IenW aan te vullen met potentiële M&O-risico's, de bijbehorende beheersmaatregelen en de restrisico's. Deze input zou moeten komen uit de risicoanalyses die beleidsdirecties uitvoeren bij het opzetten van nieuwe regelingen of bij subsidieverstrekingen.

Het ministerie van IenW heeft aangegeven dat het op korte termijn niet haalbaar is om een volledig centraal overzicht te realiseren. Wel heeft het ministerie, op basis van een analyse van de vaststellingen van de afgelopen jaren, laten zien dat het aantal M&O-incidenten zeer beperkt is gebleven. Deze analyse is uitgevoerd met behulp van de criteria uit het Protocol departementale registratie van ernstige onregelmatigheden bij subsidie (M&O-register).

Wij begrijpen dat het op korte termijn realiseren van een volledig overzicht een omvangrijke opgave is binnen de huidige capaciteit. Wij adviseren daarom om gefaseerd te starten door een aantal subsidieregelingen met een relatief hoog risico conform het M&O-beleid in kaart te brengen. Op basis van de opgedane inzichten kan het overzicht stapsgewijs worden uitgebreid naar alle regelingen.

Door deze aanpak ontstaat sneller inzicht in de belangrijkste M&O-risico's, kan de minister van IenW eerder sturen op de aanvaardbaarheid van restrisico's, en wordt tegelijk gewerkt aan een beheersbaar groeipad richting een volledig overzicht.



2.7 HeRA: Herstel Resultaat Agentschap

Herstel resultaat RWS is gestart

In 2024 werd duidelijk dat RWS te veel kosten heeft gemaakt waardoor een aanzienlijk negatief resultaat over 2024 is gerealiseerd. Uit prognoses van RWS blijkt dat in 2025 de kosten nog verder oplopen. Het gevolg hiervan is dat het eigen vermogen van RWS onder druk staat en dat het zonder maatregelen in de komende jaren zelfs negatief kan worden. Om de financiën van RWS weer op orde te krijgen is RWS begin 2025 gestart met het herstelplan Herstel Resultaat Agentschap (HeRA). HeRA bestaat uit een set van maatregelen om de financiële positie weer structureel gezond te maken.

De Regeling agentschappen 2024 geeft aan dat het eigen vermogen van een agentschap minimaal € 0 is. Als deze grens wordt overschreden bij RWS, schrijft de Regeling agentschappen 2024 voor dat het ministerie van IenW er zorg voor draagt dat dit uiterlijk bij de eerste supplettoire begrotingswet is hersteld tot minimaal € 0.



2.8 Fraude en integriteit

Blijvende aandacht nodig voor risico's rondom fraude en integriteit

Er heeft nog geen structurele analyse van fraude- en corruptierisico's binnen het ministerie van IenW plaatsgevonden waarmee onderbouwd kan worden dat er voldoende maatregelen zijn genomen om deze risico's te beheersen. Binnen de beleidsdirecties is er voornamelijk aandacht voor integriteit. Fraude- en corruptierisico's krijgen minder expliciete aandacht. Het grootste risico is het bevoordelen van bevriende partijen. Dit wordt ondervangen door een vierogencontrole en functiescheiding. Voor de verdere beheersing vertrouwt het ministerie voornamelijk op de functiescheiding in de financiële processen die de bedrijfsvoeringsdirecties uitvoeren.

Begin 2024 is bij BSK een initiële frauderisicoanalyse opgesteld en een planning gemaakt voor een jaarlijkse update aan de hand van ontwikkelingen en interviews. Deze planning is in 2024 deels gerealiseerd. Voor 2025 is nog geen concrete actie ondernomen. Een actualisering van de risico-inventarisatie bij RWS is gepland voor 2025.

Wij adviseren de minister van IenW om het belang van een actuele frauderisicoanalyse onder de aandacht te brengen bij alle organisatieonderdelen en een proces in te richten waarbij naar aanleiding van deze risico's maatregelen worden genomen. Verder adviseren wij om alle signalen van fraude en integriteitsschendingen goed te blijven onderzoeken.

2.9 Prestatieverklaren uitgaven

Blijvende aandacht nodig voor proces van prestatieverklaren

Prestatieverklaringen vervullen een belangrijke rol bij het vaststellen of de betreffende diensten of goederen zijn geleverd en daarmee of de uitgaven rechtmatig zijn. In de afgelopen jaren heeft het ministerie van IenW een gewogen bevinding gehad ten aanzien van het proces van prestatieverklaren. Deze bevinding is, na veel inspanningen, in 2024 opgelost.

Het proces van prestatieverklaren is kwetsbaar en wij benadrukken het belang om het proces te blijven monitoren bij de beleidsdirecties en afwijkingen onder de aandacht te brengen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat het proces onvoldoende beheerst wordt.



2.10 Eindejaarswerkzaamheden

Goede ervaringen met tijdigheid en kwaliteit oplevering jaarstukken

Om het eindejaarsproces beheerst te laten verlopen is het belangrijk dat de jaarstukken op tijd worden opgeleverd en van goede kwaliteit zijn. Onder jaarstukken verstaan wij de diverse onderdelen van de departementale jaarverslagen, de jaarrekeningen van agentschappen en alle onderliggende bewijsstukken die nodig zijn voor onze controles. Wij hebben bij de evaluatie van de jaarrekeningcontrole 2024 bij het ministerie van IenW vastgesteld dat dit proces goed is verlopen.

De directie FEZ heeft een actieve rol door in een vroeg stadium de verwachtingen en afspraken met ons af te stemmen. De planning van het verantwoordingsproces wordt tijdig in de vorm van de startnota Verantwoordingsproces met ons gedeeld. In dit kader vindt binnenkort het startgesprek plaats met de directeur FEZ. Tijdens dit overleg worden de tijdslijnen en wijze van oplevering vastgesteld, inclusief de eindejaars prepared-by-client (PbC)-lijst.

Vanaf 2025 voeren wij bij BSK een controle uit op de tussentijdse afsluiting in oktober. Op deze

manier kunnen wij eventuele aandachtspunten eerder signaleren. Voor deze werkzaamheden is een tussentijdse PbC-lijst vastgesteld in afstemming met de betrokken directies binnen BSK. Voor een efficiënt verloop van de tussentijdse controle is het van belang dat deze stukken tijdig worden opgeleverd.

Het jaarrekeningdossier en de verantwoording over 2024 waren van kwalitatief goed niveau en bevatten de gevraagde documentatie. De afstemming over de aanpassingen verliep vlot en efficiënt.

De documentatie over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en afstemming hierover met de directie FEZ vragen daarentegen nog aandacht. Wij adviseren het ministerie van IenW om de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de bedrijfsvoeringsparagraaf zo spoedig mogelijk expliciet af te stemmen. Zowel binnen de directie FEZ, als met de dienstonderdelen die hiervoor informatie moeten aanleveren.

2.11 AVG en privacy

Actie voldoende om in 2027 op orde te zijn

In eerdere jaren bestond er bij BSK, ILT en RWS nog onvoldoende inzicht in de verwerking van persoonsgegevens en de getroffen beheersmaatregelen om deze te beschermen. Het inzicht was ook onvoldoende om de volledigheid van het register van verwerkingsactiviteiten te borgen. Bij grootste verwerker RWS constateerden we dat:

- het register van verwerkingsactiviteiten nog niet volledig was;
- voor wel geregistreerde verwerkingen het register vaak nog niet compleet en actueel was;
- de vereiste data protection impact assessments (DPIA's) vaak nog moesten worden uitgewerkt en geapprecieerd door de functionaris gegevensbescherming.

Inmiddels heeft het ministerie van IenW een zichtbare inhaalslag gemaakt op de inventarisatie van te registreren verwerkingsactiviteiten. Met awareness-activiteiten worden medewerkers en managers erop gewezen dat zij nieuwe verwerkingen tijdig moeten aanmelden en dat zij wijzigingen moeten verwerken. Ook is er een handreiking opgesteld die beschrijft hoe verwerkingen moeten worden geregistreerd. In het

najaar van 2025 verschijnt een handreiking voor het uitwerken van DPIA's. We zien duidelijk voortgang in het inlopen van de achterstanden in het registreren van verwerkingsactiviteiten, het aanvullen en actualiseren van bestaande registraties en het uitwerken van DPIA's. Het duurt echter volgens de meest actuele planning van RWS nog tot in 2027 tot deze op orde zijn. Andere organisatieonderdelen zoals BSK en ILT verwachten eerder op orde te zijn.

Er is IenW-breed één centraal register van verwerkingen die door de uitvoerende diensten decentraal wordt bijgehouden. Voor het inzicht hierin zijn 'Indicatoren Register van Verwerkingen' in ontwikkeling als aanvulling op de eerdergenoemde handreiking. RWS geeft echter aan dat wegens het aantal verwerkingen en de frequentie van doorontwikkelingen daarin aanvullend privacymanagement-software nodig is om goed inzicht en overzicht te kunnen krijgen.

In 2025 is op verzoek van het ministerie van IenW een AVG-privacy volwassenheidsonderzoek gestart. RWS zal in het najaar van 2025 in dat onderzoek worden betrokken en de uitkomsten daarvan moeten ultimo 2025 beschikbaar zijn. In 2026 zal

de ADR opnieuw het tweejaarlijkse rijksbrede AVG-onderzoek uitvoeren.

Hoewel de tekortkomingen voorlopig nog niet zijn opgelost, menen wij dat het ministerie van IenW op dit moment de juiste acties in uitvoering heeft om volgens planning in 2027 op orde te zijn. Wel geven wij in overweging het inzicht in het verwerkingsregister in afstemming met de uitvoerende diensten verder te verbeteren en daarvoor een extra privacymanagement-oplossing te implementeren.

Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van de jaarrekeningcontrole over de eerste maanden van 2025 voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en Deltafonds (J). Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform Besluit ADR.

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 minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Wij 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 Infrastructuur en Waterstaat. 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: 3 oktober 2025

[Redacted signature]

Colofon

Interim-auditrapport 2025

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en
Deltafonds (J)

Datum

3 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000480293

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag