



## Interim-auditrapport **2024**

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



## Samenvatting

In het auditrapport 2023 hebben wij twee bevindingen opgenomen.

De eerste betreft het autorisatiebeheer. Daarin zagen wij verbeteringen, maar ook dat de hoge rechten van systeembeheerders niet aantoonbaar beperkt en beheerst werden uitgegeven. Inmiddels zijn rollen ontwikkeld waarin de permanent toegekende autorisaties zijn opgenomen, en is een procedure opgezet voor het tijdelijk toekennen van incidentele autorisaties. Deze aanpassingen zijn recent doorgevoerd en de werking zullen wij later dit jaar onderzoeken.

Daarnaast zijn nog verdere verbeteringen doorgevoerd in het autorisatiebeheer.

De tweede bevinding betrof het verhogen van de informatiewaarde van de spend-analyse door koppeling van de gegevens uit BAS met die uit Oracle-eBS. Deze koppeling werd vorig jaar gerealiseerd maar niet met terugwerkende kracht geïmplementeerd. Gebleken is nu dat een dergelijke koppeling

met ook de historische gegevens niet doelmatig tot stand is te brengen. Omdat het hierdoor gelopen risico op het volgen van een onjuiste aanbestedingsprocedure als laag wordt ingeschat is besloten de historische gegevens niet te koppelen. Daarbij komt dat het risico ieder jaar kleiner wordt omdat de nieuwe inkooporders wel worden gekoppeld en de oude met enkele jaren aflopen.

Vanuit de nieuwe ontwikkelingen vragen wij aandacht voor twee zaken.

Het ministerie heeft gedurende 2024 de ingediende gebiedsplannen beoordeeld met het oog op het aangaan van verplichtingen aan het einde van het jaar. Recent is besloten deze verplichtingen vooralsnog niet aan te gaan.

Evenwel is het belangrijk na te denken over de vorm waarin dergelijke verplichtingen aangegaan kunnen worden. Het ligt voor de hand dit via een specifieke uitkering te doen, maar bezien moet worden of de controle op

de rechtmatigheid van de uitgaven dan wel voldoende kan worden gewaarborgd.

Verder is LVVN gestart met het opzetten van een proces om maatwerk mogelijk te maken. Dit proces wordt zorgvuldig opgezet. Om ervoor te zorgen dat de rechtmatigheid niet in het geding komt is het van belang dat in de regeling de mogelijkheid voor maatwerk wordt opgenomen. Het is daarom belangrijk dat dit een aandachtspunt wordt bij het opzetten van nieuwe regelingen in de vorm van het opnemen van een hardheidsclausule. Voor de bestaande regelingen is hiervoor reparatie nodig. Dit kan worden gedaan door een brief aan de Kamers waarmee het toepassen van maatwerk alsnog mogelijk wordt gemaakt als de Kamers daarmee instemmen.

Vanuit de rijksbreed uitgevoerde onderzoeken blijkt dat beschikbaarheid van personeel voor LVVN een knelpunt vormt voor de implementatie van NIS2.

## Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	4
Voortgang op bevindingen 2023	7
Nieuwe ontwikkelingen	15
Rijksbrede beheeronderzoeken	20
Verantwoording interim audit-rapport	27

## Inleiding

Hierbij bieden wij u ons interim-auditrapport aan dat wij hebben opgesteld in het kader van onze wettelijke taak over 2024 bij het ministerie van LNVN. In dit rapport beschrijven wij de voortgang ten aanzien van de bevindingen uit voorgaande periodes en signaleren wij risico's en ontwikkelingen waar wij uw aandacht voor vragen. Deze rapportage heeft het karakter van een 'early warning', zodat nog in 2024 maatregelen kunnen worden getroffen.

Met ingang van 2024 hanteert de ADR een nieuwe presentatiewijze om het relatieve belang van de gerapporteerde bevindingen uit het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties weer te geven. In plaats van een score naar ernst van de bevinding, kennen wij voortaan een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze voortaan

niet alleen in de vorm van een tabel maar ook in een zogenaamde 'heatmap', waarbij de assen gevormd worden door onze inschattingen van kans en impact.

Onze prioritering is de resultante van een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de impact hiervan op het financieel-, materieel- en IT-beheer gerelateerd aan de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de door de organisatie getroffen beheersmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het is de verantwoordelijkheid van het management om de door ons gesignaleerde risico's in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die door de organisatie beheerst moeten worden.

In ons auditrapport 2023 hebben wij een aanzet gemaakt in het beschrijven van de kans en impact van onze bevindingen. Op basis van de stand van zaken per 15 maart 2024 hebben wij de gewogen bevindingen uit

ons auditrapport 2023 een prioritering meegegeven, die wij in dit interim-auditrapport presenteren volgens deze nieuwe rapportagewijze. Met symbolen is daarbij de voortgang ten opzichte van 15 maart 2024 geduid. Per jaareinde zullen wij deze bevindingen uit 2023 opnieuw evalueren en nagaan of dit leidt tot wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in ons auditrapport 2024 dat in maart 2025 verschijnt.



## Samenvatting bevindingen

### Autorisatiebeheer

- Oude bevinding autorisatiebeheer opgelost en nog verder verbeterd
- Nieuwe bevinding inzake uitgaven en beheren rechten systeembeheerders: aangepast door een nieuwe werkwijze sinds medio augustus.



### SPUK's voor gebiedsplannen

- Het gebruik van SPUK's voor de gebiedsplannen leidt tot risico's bij de afboeking van voorschotten in de komende jaren



### Inkopen

- Verrijking spend-analyse BAS met oude inkooporders blijkt niet mogelijk
- Monitoring uitnutting (rijksbrede) raamovereenkomsten blijft aandachtspunt



### Maatwerk in ontwikkeling

- Zorgvuldig proces voor toepassing maatwerk bij landbouwbeëindigingsregelingen is in ontwikkeling; formele aanknopingspunten nodig om rechtmatigheid te kunnen waarborgen





## Overzicht voortgang bevindingen 2023

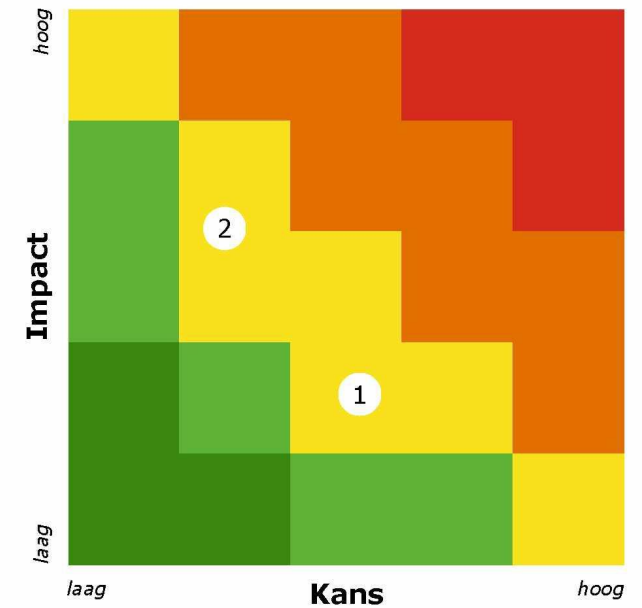
### Financieel beheer en jaarrekening

1 Inkopen: spendanalyse BAS ▬  

### IT Beheer

2 Uitgeven en beheren rechten systeembeheerders ▬  

 Verslechterd  Verbetering zichtbaar  Ongewijzigd



# 1 Voortgang op bevindingen 2023

---

## IT-beheer

Beheren van rechten systeembeheerders	8
Autorisatiebeheer eBS	9
Inrichting 2 <sup>e</sup> lijns functie autorisatiebeheer	9
Ontwikkelen en testen van recoveryplannen	10
Subsidiebeheer	
Beheersen van de eindejaarspiek	11
Vier ogen principe	11
Logisch toegangspad SIRIS is gedocumenteerd	12
Uitvoeringsrisico's bij nieuwe subsidieregelingen	12
Inkopen	
Spend-analyse eBS – BAS	13
Monitoring uitnutting van (rijksbrede) raamovereenkomsten	14

## IT-beheer

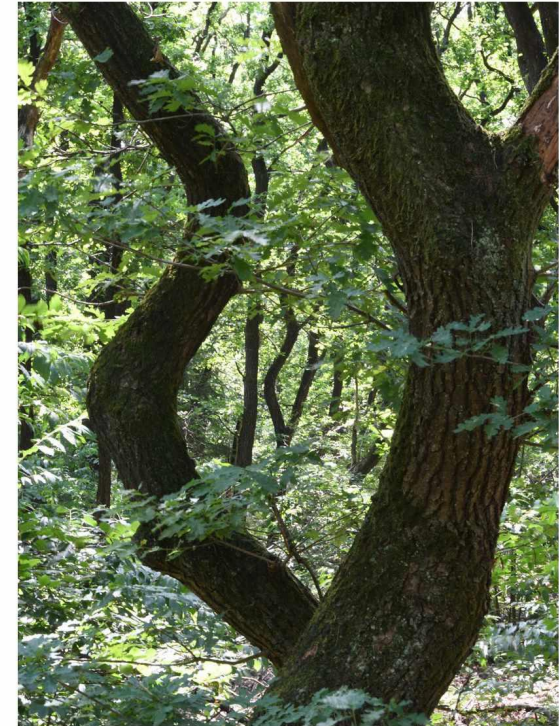
### **Plannen voor strakkere inregeling voor het uitgeven en beheren van rechten systeembeheerders van Oracle eBS zijn gereed**

Beheertaken op de applicatielaag van Oracle eBS zijn belegd bij Centraal Functioneel beheer (CFB) en Applicatiebeheer bij DICTU. Zowel CFB als DICTU konden vorig jaar niet aantoonbaar maken dat de toegekende autorisaties gedurende het jaar beperkt en beheerst zijn uitgegeven. Dit is nodig omdat beheerder over autorisaties (kunnen) beschikken waarmee het functioneren van de applicatie wordt bepaald. Het (langdurig) beschikken over autorisaties die niet noodzakelijk zijn, kan leiden tot misbruik of fouten, waardoor bijvoorbeeld functies in Oracle eBS niet meer functioneren zoals beoogd en de financiële administratie niet betrouwbaar is.

Voor beheerders zijn medio 2024 rollen ontwikkeld waarin de autorisaties zijn

opgenomen die permanent zijn toegekend omdat die benodigd zijn voor hun werk. Ook is de procedure voor het incidenteel en tijdelijk toekennen van autorisaties geüpdatet. Vanaf medio augustus wordt volgens de vernieuwde werkwijze gewerkt. Wij zullen de nieuwe producten en werkwijze in september beoordelen en later dit jaar zullen wij de werking over de periode september tot en met december onderzoeken.

Aangezien wij nog niet de nieuwe producten en werkwijze hebben kunnen beoordelen, is de risico-inschatting gebaseerd op de situatie van de 'oude' werkwijze.





## IT-beheer

### **Uitvoering autorisatiebeheer Oracle eBS verder verbeterd**

In 2023 is met de ingebruikname van de autorisatiematrix een belangrijke stap gezet om het autorisatiebeheer van Oracle eBS aantoonbaar op orde te krijgen. Wel signaleerden wij dat nog enkele rollen en functies ontbraken en checks met de autorisatiematrix bij het toekennen van autorisaties nog niet structureel worden uitgevoerd.

In 2024 zijn hier verdere verbeteringen doorgevoerd. De autorisatiematrices zijn op enkele uitzonderingen na volledig en autorisaties worden conform de autorisatiematrices toegekend. De uitzonderingen kennen een beperkt financieel risico.

### **Ontwikkeling CBU naar 2e lijns functie nog in concept fase**

Het CBU (Compliance, Beheer en Uniformering) is in 2023 opgericht om een centrale governance voor het autorisatiebeheer van Oracle eBS te borgen. CBU voert een kaderstellende, signalerende en adviserende rol uit en laat de verantwoordelijkheid voor inhoudelijke beoordelingen en keuzes over aan de dienstonderdelen.

In ons auditrapport 2023 hebben wij geadviseerd om CBU door te ontwikkelen naar een 2<sup>e</sup> lijns functie door organisatiebreed het autorisatiebeheer te bewaken en te controleren of dienstonderdelen hun verantwoordelijkheden goed invullen, daarbij gebruik makend van interne controle van de dienstonderdelen (1<sup>e</sup> lijn).

Tot op heden heeft CBU in 2024 op dezelfde wijze invulling gegeven aan hun rol als in 2023. Wel wordt er al enige tijd gewerkt aan een voorstel voor invulling van de 2<sup>e</sup> lijns functie. Hierbij zullen de meer technische aspecten (zoals inhoud rollen en conflicterende rollen) bij de directie Informatievoorziening (IV) belegd gaan worden en de meer procesmatige aspecten (procedures en verantwoordelijkheden) bij de directie FEZ van EZ.

De uitwerking hoe de verdere ontwikkeling van de taken en verantwoordelijkheden eruit gaat zien, bijvoorbeeld het stroomlijnen van 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn controles, is op dit moment in een afrondende fase waarna deze werkwijze aan de PSG's zal worden voorgelegd ter accordering.

## IT-beheer

### Geen voortgang zichtbaar bij ontwikkelen en testen van recoveryplannen

Maatregelen voor back-up en restore worden op aantoonbare wijze periodiek getest voor het systeem van de financiële administratie (Oracle eBS), en ook voor de zaaksystemen BAS en het UPNL-platform van RVO. Als echter de IT-systemen door een calamiteit niet meer beschikbaar zijn of als de locatie waarin deze IT-systemen zijn geplaatst verloren is gegaan, dan volstaan back-up en restore niet meer. In deze situatie moeten de IT-systemen eerst (mogelijk zelfs op een andere locatie) hersteld worden. Dit scenario vraagt om een plan met recovery-maatregelen. Dit omvat daarmee veel meer en is aanmerkelijk complexer dan alleen back-up en restore.

In het auditrapport van EZK over 2023 hebben wij hierop gewezen. Deze problematiek raakt echter ook LVVN.

Met het uitvoeren van de Lbv-regelingen door RVO is het risico dat LVVN hierdoor loopt vergroot. Hoewel de toezichtslijn vanuit LVVN loopt via FEZ van EZ wijzen wij daarom nu ook in dit interim-auditrapport op dit risico.

In 2023 zagen wij geen concrete acties om recovery plannen te ontwikkelen. Daarop hebben wij aanbevolen om een start te maken met het opstellen van recovery-plannen (en het periodiek testen hiervan), gericht op het herstellen van kritieke IT-systemen ingeval van een calamiteit. Tot op heden hebben wij in 2024 nog geen informatie ontvangen waaruit blijkt dat recoveryplannen uitgewerkt worden en er recoverytesten inclusief uitwijk gepland staan.

De kans dat een calamiteit zich voordoet waardoor een recovery van systemen nodig is, is aanwezig en neemt toe. En als het zich voordoet kan de impact voor de financiële bedrijfsvoering groot zijn. Problemen kunnen

bijvoorbeeld ontstaan bij het verrekenen van openstaande voorschotten, het innen van vorderingen of het uitbetalen van subsidies aan rechthebbenden.

## Subsidiebeheer

### **Eindejaarspiek: goede inzet om te komen tot afvlakking**

Eind 2023 was sprake van een eindejaarspiek doordat veel transacties pas in de laatste maanden van het jaar aan FDA werden aangeboden. Daarbij kwam dat FDA veel dossiers moest terugsturen omdat die niet volledig waren. Weliswaar heeft FDA dit met extra capaciteit kunnen opvangen, maar beheersmatig werd hiermee een risico gelopen.

Om deze situatie in 2024 te voorkomen heeft FDA een analyse uitgevoerd op de dossiers die in de laatste maanden van 2023 werden aangeboden. Daarbij is gekeken naar de kwaliteit van de aangeleverde dossiers en de tijdigheid van de aanlevering, onderverdeeld naar DG's. De hieruit voortvloeiende nota is behandeld in de Bestuursraad. Verder voert FDA gesprekken met de beleidsdirecties om tijdige aanlevering te bewerkstelligen en de kwaliteit van de aangeboden dossiers te

verbeteren. Tenslotte is de problematiek expliciet benoemd in de eindejaarsbrief van FDA.

Hiermee heeft FDA er alles aan gedaan om een eindejaarspiek te voorkomen, wat extra van belang is omdat FDA ook de splitsing van EZ en KGG moet inregelen. Om risico's in het beheer en om onderuitputting te voorkomen is het van belang dat het afgegeven signaal ook daadwerkelijk tot tijdiger aanlevering gaat leiden. Om de kwaliteit van de dossiers te verhogen zal ook blijvend moeten worden geïnvesteerd in opleiding in het subsidieproces.

### **Vier ogen principe: aanscherping en interne monitoring**

Het invoeren van een verplichting in EBS dient in principe te gebeuren onder toepassing van het 4 ogen principe. Alleen wijzigingen die geen financiële consequenties hebben zoals wijzigingen in opleverdata mogen door één persoon worden gedaan.

Formele vastlegging van deze uitzondering is voorzien in het kader van het lopende AO/IC traject bij FDA.

Andere wijzigingen moeten altijd beoordeeld worden door twee personen. Dit wordt echter niet afgedwongen binnen Oracle eBS. Wij voeren daarom data-analyses uit op de ingevoerde wijzigingen, maar FDA is nu gestart met het zelf analyseren of in alle noodzakelijke gevallen wel 4-ogen analyse heeft plaatsgevonden. Wij ondersteunen deze ontwikkeling, want daarmee gaat deze analyse nu plaatsvinden in het kader van de verbijzonderde interne controle.

## Subsidiebeheer

### Logisch toegangspad SIRIS is gedocumenteerd

Toegang tot SIRIS vindt plaats via Single Sign On (SSO). Dit betekent dat medewerkers één keer inloggen en daarna in verschillende applicaties kunnen werken. Medewerkers hoeven dus niet meer elke keer opnieuw inloggegevens in te voeren. De inrichting van SSO en de hierbij gemaakte inrichtingskeuzes waren voor SIRIS niet gedocumenteerd, waardoor beheerders bij DICTU de werking van het logisch toegangspad niet volledig konden doorzien.

Medio 2024 is de toegang tot SIRIS via SSO nader gedocumenteerd. Uitgewerkt is nu hoe het proces van toegang tot SIRIS verloopt. Hiermee is de aanbeveling opgevolgd.

### Uitvoeringsrisico's bij nieuwe subsidieregelingen

In het auditrapport 2023 hebben wij naar aanleiding van moeilijk controleerbare voorwaarden bij door RVO uitgevoerde subsidieregelingen aangegeven dat het goed zou zijn als uitvoeringsrisico's tijdig met FEZ worden gedeeld en daar beoordeeld.

Dit heeft geleid tot aanpassing in het introductiedossier van FEZ Beleidscontrol. Daarin is nu voorzien in betrokkenheid van FEZ bij onder andere de risicoanalyse misbruik en oneigenlijk gebruik, de uitvoering- en handhaafbaarheidstoets en de accountantstoets. De mate van betrokkenheid is intensiever naarmate onder andere het financieel belang, de complexiteit en de politiek/bestuurlijke gevoeligheid groter is.

Hiermee is de betrokkenheid van FEZ bij nieuwe subsidieregelingen in opzet goed ingeregeld.





## Inkopen

### **Verrijking spend-analyse BAS met oude inkooporders niet mogelijk**

Najaar 2023 is een technische aanpassing doorgevoerd in de administratie waardoor de inkoopgegevens uit BAS en eBS aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Dit maakte het mogelijk om vanuit eBS een spend-analyse op te stellen met een verdeling naar onder meer LVVN en DGF. Hiermee werd een al langer lopende bevinding in principe opgelost.

De informatiewaarde van de spend-analyse voor LVVN en DGF bleek echter nog steeds beperkt omdat het veld waarmee de koppeling wordt bereikt alleen werd gevuld voor nieuwe inkopen. Oude inkooporders waren niet gekoppeld, waardoor die informatie mist in de spend-analyse.

Zonder een goede spend-analyse loopt het ministerie het risico dat het geen volledig zicht heeft op de realisatie van de verschillende soorten inkopen.

Daarmee ontbreekt de mogelijkheid om mede op basis van deze realisatiecijfers een weloverwogen keuze te maken voor de te volgen aanbestedingsprocedure van nieuwe inkoopopdrachten.

RVO heeft daarom onderzocht of het mogelijk is de uitgaven te koppelen aan de oude inkooporders. Dit bleek echter technisch onmogelijk, en handmatig betekent een intensieve werkwijze waarvan de betrouwbaarheid van de uitkomst niet is gegarandeerd.

Daarbij heeft RVO de gekoppelde orders over de eerste helft van 2024 geanalyseerd, en de uitkomst daarvan duidt op een gering risico voor de spend-analyse en de uitnutting van raamovereenkomsten. Dit sluit aan bij ons rapport waarin wij zowel kans als impact op laag hebben ingeschat. Gelet op deze uitkomst is besloten dat de oude inkooporders niet worden gekoppeld. Door de koppeling tussen de gegevens in eBS

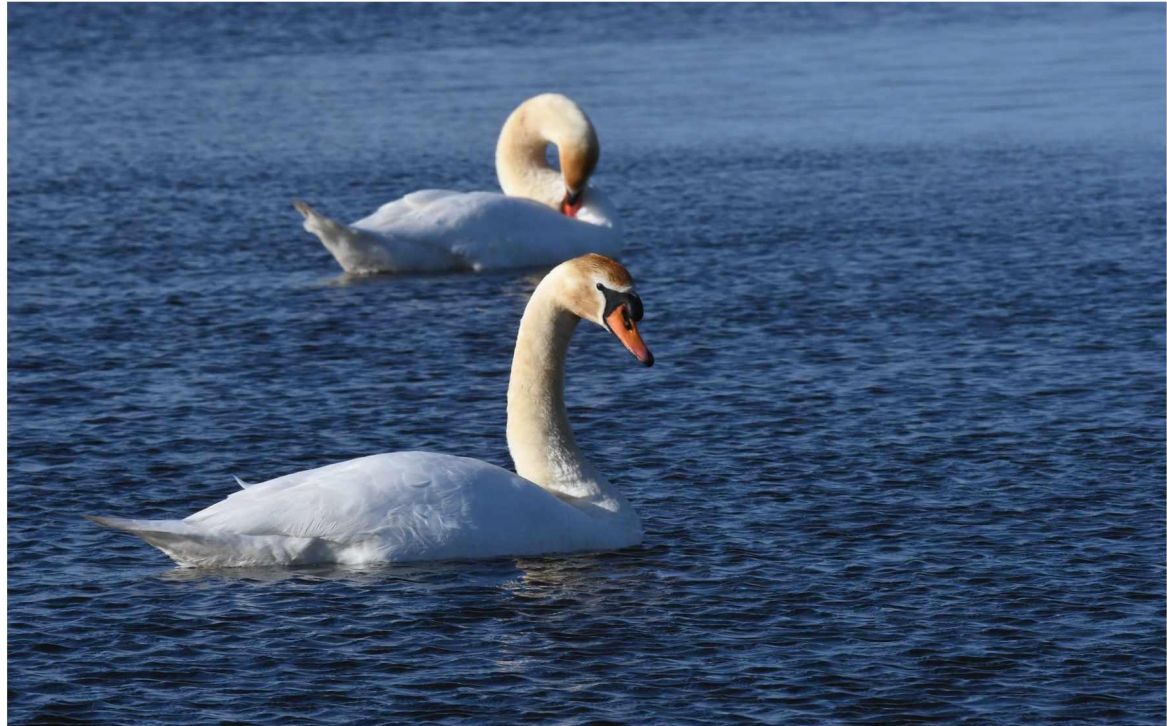
en BAS zal de spend-analyse de komende jaren steeds completer worden omdat de nieuwe orders worden gekoppeld en de oude gaandeweg aflopen. Het risico neemt daarmee verder af.

## Inkopen

### **Volledigheid van de monitoring van de uitnutting van (rijksbrede) raamovereenkomsten is niet gewaarborgd**

Sinds medio 2021 mag de maximale waarde van een raamovereenkomst niet worden overschreden, omdat dit leidt tot een onrechtmatigheid. Eerder wezen wij er op dat onduidelijkheid bestaat wie verantwoordelijk is voor de monitoring van de uitnutting van departementale raamovereenkomsten: het IUC of de dienstonderdelen. Momenteel wordt gewerkt aan verdeling van deze verantwoordelijkheid.

Het verbeteren van het monitoren van de uitnutting van rijksbrede raamovereenkomsten wordt rijksbreed opgepakt. Dit is belangrijk, want momenteel is de categoriemanager geregeld nog (deels) afhankelijk van opgaves van de leveranciers. De ADR voert hier ook een rijksbreed onderzoek naar uit.



## 2 Nieuwe ontwikkelingen

---

SPUK's voor de verplichtingen inzake de gebiedsplannen; geeft SiSa voldoende verantwoordingsinformatie?	16
Aanpassing managementcyclus on hold; behoud aandacht voor frauderisico's	18
LVVN zoekt naar mogelijkheden voor maatwerk	19

## SPUK's voor de verplichtingen inzake de gebiedsplannen; geeft SiSa voldoende verantwoordingsinformatie?

In de laatste maanden van 2024 gaat LNV verplichtingen aan in het kader van de gebiedsplannen die de provincies hebben ingediend, en worden daarop naar verwachting ook de eerste voorschotten betaald. De verplichtingen zullen conform de wet Financiële verhoudingen worden aangegaan in de vorm van een specifieke uitkering (SPUK).

Deze SPUK's vallen voor wat betreft de controle onder de Single Information Single Audit (SiSa)-regeling. Dit betekent dat de verplichtingen en uitgaven op een SPUK in de bijlagen bij het provinciaal jaarverslag naar voren komen, en daarmee vallen onder de reikwijdte van de controle van de accountant van de provincie. De voorschotten die LNVN betaalt aan de provincies worden later per provincie afgerekend op basis van deze financiële verantwoording met controleverklaring. De uitvoering kan doorlopen tot 2032.

Volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) moet de accountant voor elke SPUK in ieder geval één deelwaarneming uitvoeren. Dit wordt toereikend geacht voor de meeste SPUK's, maar het is de vraag of deze aanpak ook passend is bij de SPUK's voor de gebiedsplannen. Het financieel belang dat hiermee is gemoeid is immers van een relatief zeer grote omvang. Afrekeningen van voorschotten zijn voor dit jaar naar verwachting circa € 250 mln, en de voorschotten op de gebiedsplannen zijn een veelvoud hiervan.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf moet het ministerie zich verantwoorden over de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. Daarvoor geldt op basis van de rijksbegrotingsvoorschriften een tolerantie van 5%. Als vanuit de SiSa slechts weinig controlewaarnemingen zijn uitgevoerd loopt LNVN het risico dat vanuit de SiSa onvoldoende zekerheid wordt verkregen om

te kunnen verklaren dat de voorschotten terecht zijn afgeboekt omdat de middelen voor de gebiedsplannen rechtmatig zijn besteed.

*In Artikel 3a (Controle specifieke uitkeringen) van het Bado (Besluit accountantscontrole decentrale overheden) staat over de SiSa het volgende:*

*"De accountant beoordeelt voor elke specifieke uitkering of er sprake is van risico's die richtinggevend zijn voor de inrichting van de accountantscontrole. Indien de provincie of gemeente een of meer specifieke uitkeringen ontvangt met een omvang van tenminste € 125.000 in het verantwoordingsjaar, voert de accountant in ieder geval voor elk van die specifieke uitkeringen een deelwaarneming uit."*



## SPUK's voor de verplichtingen inzake de gebiedsplannen; geeft SiSa voldoende verantwoordingsinformatie?

Onbekend is nog in hoeveel SPUK's de verplichtingen worden aangegaan. Als dit er één is per provincie kan dit leiden tot 12 controlewaarnemingen door de accountants, maar bij verdeling over meerdere SPUK's neemt ook de intensiteit van de controle toe. Het is van belang met het ministerie van BZK, die over de SPUK's en ook over de SiSa-methodiek gaat, te bespreken hoe LVVN aan voldoende zekerheid kan komen omtrent de besteding van de middelen voor de gebiedsplannen.

Op grond van artikel 5 van het Bado moet de accountant bevindingen melden indien die een financieel belang hebben van € 125.000 of meer. Mocht LVVN worden geconfronteerd met een dergelijke bevinding, dan is die moeilijk te interpreteren, want de accountant doet geen uitspraak over alle andere transacties. Terwijl de gevonden fout wellicht representatief is voor andere fouten die de provincie bij de uitvoering heeft gemaakt.

Toepassing van de SiSa-methodiek ligt voor de hand, maar kan gelet op de relatief zeer grote omvang van de verplichtingen en voorschotten voor de gebiedsplannen tot lastige situaties en onzekerheden leiden.

Het lijkt goed om bij BZK na te gaan hoe met dit soort vraagstukken om te gaan. Bijvoorbeeld of in de SPUK kan worden geregeld dat de accountant meer waarnemingen moet uitvoeren dan op grond van artikel 3a van de Bado nodig is, en bij bevindingen ook meer waarnemingen moet doen om tot een uitspraak over de massa te kunnen komen.

*In Artikel 5 (Verslag van bevindingen) van het Bado staat onder lid 4:*

*"In het verslag van bevindingen van de accountant wordt per specifieke uitkering gerapporteerd met een rapporteringstolerantie gebaseerd op de lasten van de specifieke uitkering in het verantwoordingsjaar of, bij meerjarige financiële afrekening op basis van prestatieafspraken, gebaseerd op het totale voorschot per specifieke uitkering, in alle gevallen met een ondergrens van te melden bevindingen van:*

*.....  
c. € 125.000 indien de lasten groter dan €1.000.000 zijn."*

## Aanpassing managementcyclus on hold; behoud aandacht voor frauderisico's

In de aanschrijving managementcyclus 2024 zijn ten opzichte van de jaren daarvoor aanpassingen doorgevoerd als onderdeel van het verbeteren van het risicomanagement. Verdere aanpassingen in de aanschrijving 2025 zijn 'on hold' gezet met het oog op de lopende veranderingen in het beleid. Het deelproject over de sturing van LVVN, als onderdeel van het project over de organisatieontwikkeling van LVVN, zal naar verwachting leiden tot een nieuwe opzet van de managementcyclus.

Vorig jaar is door de FEZ-en van LNV en EZK een uitgebreide nota opgesteld inzake frauderisicoanalyse. Deze nota is in het Audit Committee van september besproken en na aanpassing op 6 november 2023 vastgesteld in de Bestuursraad. Op dat moment was de aanschrijving voor de managementcyclus 2024 reeds verstuurd. Het valt ons op dat in de diverse jaarplannen het onderwerp frauderisico's niet terugkomt. Mogelijk zijn frauderisico's alleen benoemd als daarin een

materieel risico wordt gezien. Daardoor is echter niet zichtbaar dat daar bij het opstellen van de plannen aandacht aan is besteed.

Wij hebben met FEZ besproken dat het, gelet op het voorwerk dat met de nota daarvoor is verricht, goed zou zijn als bij het inventariseren van de meest relevante risico's ook de risico's voor fraude en misbruik of oneigenlijk gebruik zijn betrokken.

*LVVN heeft recent als enige ministerie een risk-facilitator aangesteld. Doel van deze functie is om op alle niveaus binnen LVVN het risicomanagement te stimuleren. In zijn programmering van risico-analyses zal hij ook aandacht gaan geven aan het opvolgen van de notitie van november 2023 inzake frauderisicoanalyse.*

## LVVN zoekt naar mogelijkheden voor maatwerk

De landbouwbeëindigingsregelingen kennen diverse voorwaarden waaraan moet worden voldaan om uitkoop mogelijk te maken. In de uitvoering van deze regelingen merkt LVVN dat er gevallen zijn dat niet aan alle voorwaarden wordt voldaan, maar uitkoop zowel vanuit beleidsmatig oogpunt als vanuit de veehouder toch gewenst zou zijn. De Bestuursraad heeft daarom opdracht gegeven te verkennen of alternatieven mogelijk zijn. Momenteel wordt daarom gewerkt aan een aanpak om maatwerk te kunnen motiveren en legitimeren. Daarbij gaat het overigens ook om andere regelingen die zijn gericht op de aanpak piekbelasting (zoals innoveren, verplaatsen of extensiveren van bedrijven om stikstof fors te verminderen).

Het doel hierbij is om zo de beleidsdoelstellingen nog beter te bereiken, en tegelijk het vertrouwen van de sector in de overheid te verbeteren. LVVN streeft naar een mensgerichte aanpak door een betere verbinding van het beleid met de praktijk.

Momenteel wordt binnen LVVN zorgvuldig een proces opgezet om maatwerk transparant te kunnen gaan toepassen. Het proces is erop gericht te waarborgen dat alle belangen zorgvuldig worden afgewogen, besluiten goed worden gemotiveerd en vastgelegd, willekeur en precedentwerking worden voorkomen, en tijdig wordt gesignaleerd als afwijking leidt tot een risico op staatssteun.

Belangrijk is dat als maatwerk wordt toegepast de rechtmatigheid niet in het geding komt. Dit risico is het beste te voorkomen als de regeling waarop bijvoorbeeld een uitkoop wordt gebaseerd een zogenoemde hardheidsclausule bevat. De bevoegdheid om van de regeling af te wijken komt daarmee bij de minister te liggen. Uiteraard dient er altijd een gegronde reden te zijn om van de regeling af te wijken, en dit kan via het proces dat nu wordt ingericht worden gewaarborgd.

*Het is daarom goed om bij nieuwe regelingen te overwegen hierin een hardheidsclausule op te nemen, zodat het ministerie de ruimte heeft om de menselijke maat toe te passen als de regeling zelf tot situaties leidt die niet in lijn liggen met de doelstelling ervan.*

Bij de huidige landbouwbeëindigingsregelingen ontbreekt een dergelijke hardheidsclausule. De regelingen zijn opgesteld door de minister en gepubliceerd, en de Kamers hebben de uitvoering er van geautoriseerd met het vaststellen van de begrotingswet.

*Om rechtmatig te kunnen afwijken van de lopende regelingen is het daarom van belang dat de minister de Kamers meedeelt waarom bij de uitvoering het nodig blijkt soms van de voorwaarden af te wijken, welk proces is ingericht om dat zo zorgvuldig mogelijk te doen, en dat zij voornemens is in sommige situaties tot maatwerk over te gaan.*



## **3 Rijksbrede beheeronderzoeken**

---

Privacy	21
Implementatie NIS2 en Cyberbeveiligingswet	22
Invulling rollen, taken en verantwoordelijkheden financiële functie	23
Duurzaamheid	24
Herstel- en Veerkracht Plan	26



## Privacy: opvolging DPIA's niet altijd zichtbaar

### Rijksbreed AVG onderzoek

De rijksoverheid verwerkt bij de uitvoering van haar publieke taken grote hoeveelheden persoonsgegevens van burgers. Zij draagt daarom een grote verantwoordelijkheid om deze gegevens op een gepaste manier te behandelen en te beschermen. Sinds de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018 van kracht is geworden, werkt de rijksoverheid gestaag aan implementatie en naleving. Een tekort aan privacybescherming kan nadelige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van de burger door identiteitsdiefstal, openbaarmaking en/of misbruik van hun persoonlijke gegevens met alle mogelijke gevolgen van dien.

Uit rijksbrede AVG-onderzoeken van de ADR in 2019, 2020 en 2022 bleek de implementatie en naleving daarvan nog een uitdaging, hoewel de Rijksoverheid de laatste jaren heeft gewerkt aan een hoger

volwassenheidsniveau. De ADR voert op verzoek van CIO-Rijk namens de leden van het CIO-beraad in 2024 opnieuw een rijksbreed AVG-onderzoek uit met als aandachtspunten de inrichting en implementatie van *privacy by design & default* (privacy-waarborgen als standaard functionaliteit in nieuwe IT-voorzieningen, en de monitoring en opvolging van de resultaten uit Data Protection Impact Assessments (DPIA's - maatregelen om de geconstateerde privacyrisico's bij de verwerking van persoonsgegevens te mitigeren). Het onderzoek resulteert in departementale deelrapporten en een geaggregeerd overkoepelend rapport van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek alsmede aangetroffen goede voorbeelden voor de interdepartementale ontwikkeling en samenwerking.

Naast het rijksbrede onderzoek is op gebied van AVG bij het ministerie van LNVN (en van EZ/KGG) ook specifieke aandacht besteed

aan de inrichting van *privacy by design* (gegevensbescherming door ontwerp) en *privacy by default* (gegevensbescherming door standaardinstellingen). Daarnaast ook aan monitoring en opvolging van DPIA's. Hierbij valt op dat:

- in 2024 een pilot is gestart om het proces rondom de verwerkingsovereenkomsten en *privacy by design* te optimaliseren. Dit geldt vooralsnog alleen voor het kerndepartement en niet voor de uitvoeringsorganisaties.
- opvolging en monitoring van de te implementeren maatregelen die voortvloeien uit de DPIA's niet altijd zichtbaar zijn belegd bij een actiehouder met einddatum. Het kerndepartement heeft aangegeven een risico-register te implementeren om de doorvoering van de maatregelen te monitoren die voortkomen uit de DPIA's.

## Implementatie NIS2 en Cyberbeveiligingswet: voldoende gekwalificeerd personeel is aandachtspunt

### NIS2 en Cyberbeveiligingswet

De *Network and Information Security Directive* (NIS2) is een EU-richtlijn die gericht is op het creëren van een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Europese Unie. De richtlijn wordt momenteel omgezet in nationale wetgeving: de cyberbeveiligingswet. Deze wet gaat gelden voor de meeste organisaties van de rijksoverheid en bevat een zorg- en meldplicht, die strikte eisen aan de leden van het bestuur van de organisaties stelt.

Naar verwachting wordt de cyberbeveiligingswet in de loop van 2025 van kracht. Van de rijksoverheid mag worden verwacht dat ze zorgt voor het naleven van deze wet zodat de overheid weerbaar is tegen cyberrisico's die de verwerking van gevoelige informatie en de voorbeeldfunctie van de rijksoverheid met zich meebrengen.

Het niet naleven kan leiden tot (ernstige) verstoring van de dienstverlening, bestuurlijke boetes, imagoschade en verminderd vertrouwen van burgers in de rijksoverheid. Het is daarom van belang tijdig inzichtelijk te maken aan welke eisen (nog niet volledig) wordt voldaan en waar nodig aanvullende maatregelen te treffen.

Voor het ministerie van LNVN (en ook van EZ/KGG) zie we dat er een forse opgave ligt om de benodigde maatregelen vanuit de NIS2 richtlijn tijdig te implementeren. Hiervoor zijn bij de dienstonderdelen succesvol nieuwe medewerkers aangetrokken. Bij de CIO-office valt het op dat er wel budget beschikbaar is, maar dat het lastig is om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Er staan reeds langere tijd meerdere vacatures open waarbij het niet lukt om deze te vullen.

## Invulling rollen, taken en verantwoordelijkheden financiële functie

### Invulling financiële functie

De comptabele wet- en regelgeving en modellen zoals het Three Lines- en COSO-model bieden ruimte voor verschillende interpretatie wat betreft de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de financiële functie. Dit is zichtbaar in de variatie waarin de financiële functie binnen de verschillende departementen is ingericht.

Wij maken een rijksbrede inventarisatie en vergelijking van de inrichting van de financiële functie in relatie tot het financieel beheer. Het onderzoek richt zich primair op de kerndepartementen; zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en uitvoeringsorganisaties vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Uit onze analyse komen met betrekking tot LVVN de volgende zaken naar voren die wij als goede voorbeelden hebben aangemerkt:

- De Financiële Diensten Administratie (FDA) is centraal georganiseerd onder de directie FEZ, en geniet een sterk mandaat met support van de SG's en directeuren FEZ. FDA is de gatekeeper voor fouten die in de 'lijn' voorkomen kunnen worden.
- Het ministerie van LVVN heeft als eerste een eigen risk-facilitator.
- LVVN is één van drie ministeries met een hoogwaardige toezichtsrapportage, die veel onderwerpen bevat van het financieel beheer; daarbij komt die geheel tot stand op basis van eigen informatie.

Over het totaalbeeld dat uit het onderzoek naar voren komt rapporteren wij in het Tussentijds Rijksbreed Beeld, dat de ADR ieder najaar uitbrengt aan de secretarissen-generaal. Hiermee beogen wij bij te dragen aan de uniformering en versterking van de financiële functie.





## Duurzaamheid

### **Veel informatie over duurzaamheids- onderwerpen, verspreid over verschillende rapportages en gedeeltelijk te relateren aan Europese standaarden**

Op grond van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) zijn vanaf 2024 steeds meer bedrijven verplicht te rapporteren over hun impact op mens en klimaat. In de 'Hoofdpijnennota rijksbreed beeld ADR 2023' hebben we aandacht gevraagd voor de duurzaamheidsverslaggeving binnen de Rijksoverheid. We merkten op dat de verantwoording over duurzaamheid vrij divers is voor wat betreft onderwerpen, organisatie en verantwoordelijkheden en vorm en frequentie. Kortom, een breed speelveld waarin beperkt sprake is van centrale coördinatie en richtlijnen. Ons advies was om meer regie en coördinatie te organiseren op de rijksbrede duurzaamheidsverslaggeving. Een noodzaak wanneer de CSRD- of vergelijkbare richtlijnen ook gaan gelden voor de rijksoverheid, maar ook om

het risico te beperken van overlap, gebrek aan transparantie en inefficiënt gebruik van schaarse middelen.

Om meer zicht te krijgen op de huidige diversiteit in duurzaamheidsverslaggeving en een beter beeld te vormen over het benodigde ontwikkelpad naar effectieve en efficiënte duurzaamheidsverslaggeving binnen het rijk, voert de ADR in 2024 een inventariserend onderzoek uit. In dit interimrapport presenteren wij het 1e deel van het onderzoek: over welke duurzaamheidsonderwerpen momenteel reeds informatie wordt verschaft. In de komende maanden zullen we de werkwijze en organisatie van de duurzaamheidsinformatie in beeld brengen.

### **Rijksbreed beeld**

Uit onze inventarisatie komt naar voren dat over alle thema's uit de European Sustainability Reporting Standards (ESRS), die de kern vormen van de rapportageverplichtingen onder de CSRD, ergens vanuit de rijksoverheid gerapporteerd wordt. Er zijn wel duidelijke verschillen in de mate van aandacht voor de verschillende thema's. Zo wordt er bijvoorbeeld veel gerapporteerd over klimaatverandering en sociale aspecten, maar aanzienlijk minder over verontreiniging en biodiversiteit. Ook verschilt de aandacht per departement voor bepaalde thema's, afhankelijk van de beleidsmatige zwaartepunten van elk departement. Er zijn ook witte vlekken in de rapportages die niet verklaard kunnen worden vanuit het beleidsmatige karakter van de departementen.



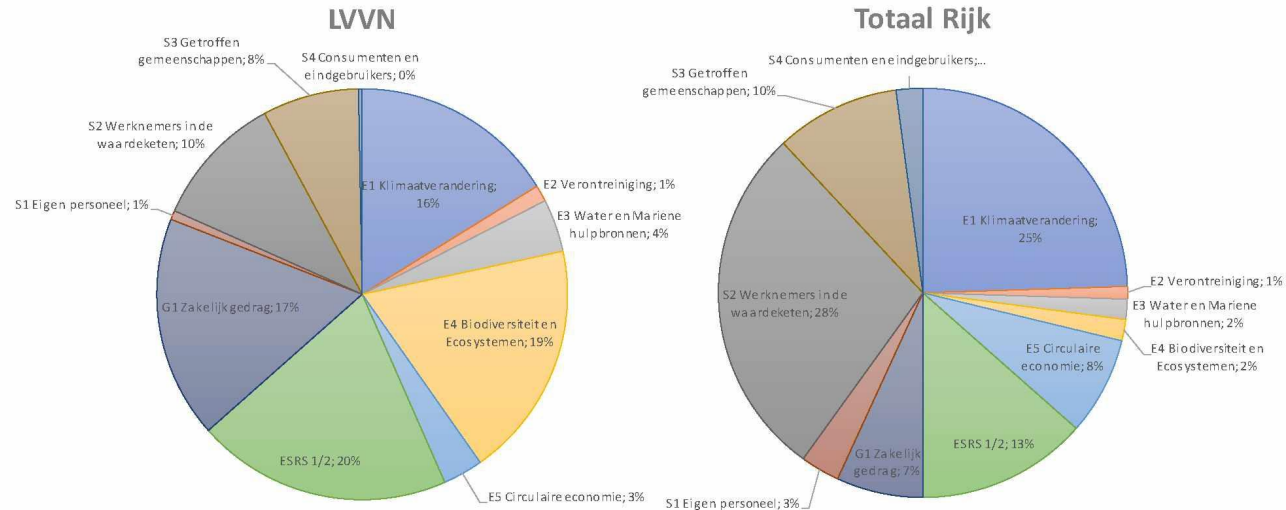
## Duurzaamheid

De formulering van de ESRS-thema's, die ontworpen is voor bedrijven, sluit niet altijd goed aan bij de terminologie die binnen de rijksoverheid wordt gehanteerd. Mede hierdoor vinden we op ESRS gebaseerde zoektermen in onze data-analyse niet altijd

terug in de onderzochte rapportages. De wél gevonden verslaggeving over duurzaamheid is verspreid over verschillende soorten rapportages. Waar de CSRD zich ook richt op het rapporteren van de negatieve impact van

ondernemingen op duurzaamheid, richt het beleid van de rijksoverheid zich meer op het actief en positief beïnvloeden van duurzaamheidsthema's. Deze focus is niet onverenigbaar met de ESRS, maar vraagt wel een vertaling.

Grafiek relatieve verdeling van door LVVN gerapporteerde informatie over de verschillende ESRS-thema's naast het beeld voor de totale rijksoverheid



## Herstel- en Veerkracht Plan

### **Tweede betaalverzoek herstel- en veerkrachtplan vraagt om een overtuigende onderbouwing**

De Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit is bedoeld om de Europese economie duurzamer, digitaler en veerkrachtiger te maken na de COVID-19 pandemie. In 2022 heeft de Raad van de Europese Unie (EU) het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) voor duurzaam economisch herstel goedgekeurd.

Op dit moment bereidt het ministerie van LVVN zich in samenwerking met de programmadirectie HVP van het ministerie van Financiën voor op de indiening van het tweede betaalverzoek met een totale omvang van € 1,19 miljard, waarvan € 300 miljoen voor LVVN. Dit betaalverzoek moet uiterlijk 15 november 2024 via het ministerie van Financiën worden ingediend bij de Europese Commissie.

Voorafgaand hieraan onderzoekt de ADR de met het betaalverzoek samenhangende mijlpalen en doelen, inclusief het door de EU vereiste financieel beheer op specifieke aspecten zoals fraude, corruptie, belangenverstrengeling en dubbele financiering.

### **Het ministerie van LVVN heeft één maatregel (nummer 34) in betaalverzoek 2 met de volgende doelstelling: beëindiging van 275 varkenshouderijlocaties.**

Wij hebben de volgende (tussentijdse) bevinding. LVVN heeft nog geen documentatie aangeleverd waaruit blijkt welke tweedelijnscontroles zijn uitgevoerd op de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de juistheid van de gerealiseerde doelstelling. Wij adviseren u voor deze bevinding tijdig de lopende acties en informatieverzoeken af te ronden.

## Verantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van onze wettelijke taak over de eerste maanden van 2024 voor begrotingshoofdstuk XIV en het DGF (F). Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform artikel 6 van het Besluit ADR. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze interim-bevindingen geven geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken, maar 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, die in maart 2025 worden gerapporteerd in het auditrapport 2024, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

In dit interim-auditrapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2024 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Wij focussen ons daarbij op de bevindingen in het beheer. In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij tot dusverre op basis van onze controlewerkzaamheden hebben geïdentificeerd.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2024. 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.

### Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van het ministerie van LNVN en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee, 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 LNVN. 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 door de Auditdienst Rijk uitgebrachte rapporten.

## Ondertekening

---

Plaats: Den Haag

Datum: 23 september 2024

Handtekening:

5.1.2.e

5.1.2.e RA MGA



## Colofon

---

Interim-auditrapport 2024  
ministerie van L&VN

Fotografie

5.1.2.e

Datum  
23 september 2024

Kenmerk  
2024-0000445894

**Auditdienst Rijk**  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag