



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

Auditrapport 2015

van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit van  
het ministerie van Economische Zaken





Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

## Auditrapport 2015 van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit van het ministerie van Economische Zaken

15 maart 2016  
Definitief

## Colofon

Kenmerk

ADR/2016/313

Inlichtingen

Auditdienst Rijk  
Postbus 20201  
2500 EA Den Haag

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting—7</b>
1.1	Financiële overzichten—7
1.2	Financieel en materieelbeheer—7
1.3	Totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering—8
<b>2</b>	<b>Inleiding—9</b>
2.1	Doel en doelgroepen—9
2.2	Wettelijke taak—9
2.3	Object van controle—9
<b>3</b>	<b>Financiële overzichten: goedkeurende controleverklaring—10</b>
3.1	Inleiding—10
3.2	Goedkeurende controleverklaring voor het agentschap—10
3.3	Onvolledige onderbouwing EGB's—11
3.4	Rechtmatigheid inkopen—11
<b>4</b>	<b>Onderzoek financieel en materieelbeheer—13</b>
4.1	Inleiding—13
4.2	Bevindingen in het beheer naar ontstaansjaar en impact—13
4.3	Opgeloste bevindingen in 2015—14
4.3.1	Materieel beheer sterk verbeterd—14
4.3.2	Betalingstraject voldoende gecontroleerd—15
4.3.3	Debiteurenbeheer op orde—15
4.3.4	Outputsturing—15
4.4	Bevindingen in het beheer 2015—16
4.4.1	Borging juistheid van urenregistratie in 2015 onvoldoende—16
4.4.2	Proces Inkopen is onvoldoende op orde—17
4.4.3	Het proces van de jaarafsluiting kan beter—18
4.4.4	Certificatenbeheer—18
4.4.5	Verlofregistratie in P-direct niet altijd accuraat—18
4.4.6	Controle van zakelijke kilometers niet mogelijk—18
4.4.7	Projectbeheer verbeterd maar nog niet optimaal—19
4.5	'In control'-verklaring Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst—19
<b>5</b>	<b>Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering—21</b>
5.1	Inleiding—21
5.2	Outputsturing wordt verder ontwikkeld—21
<b>6</b>	<b>Overige onderwerpen—22</b>
6.1	Ontwikkelingen NVWA voor 2016—22
6.2	Verbeterplan—22
6.3	Mobility Mixx—23
6.4	Vennootschapsbelasting—23

## **BIJLAGE: CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT—24**

# 1 Samenvatting

## 1.1 Financiële overzichten

### *Goedkeurende controleverklaring*

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2015 van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit van het ministerie van Economische Zaken (hierna: NVWA). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld conform de wet- en regelgeving. Dit betekent ook dat de verantwoording over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf een juist en volledig beeld geeft van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verder hebben wij vastgesteld dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (de zogenoemde niet-financiële informatie) niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

### *Rechtmatigheid inkopen*

De NVWA is in december 2015 gestart met het opstellen van een inkoopanalyse. Omdat contracten niet altijd vastliggen in zowel het inkoopstelsel van de NVWA (EBS) als van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) (Contracts), heeft het de NVWA een enorme inspanning gekost een juiste en volledige inkoopanalyse op te stellen. Uit deze inkoopanalyse komt naar voren dat het van circa 5% van de inkoopuitgaven onzeker is of er een contract aanwezig is. Ook heeft de NVWA aangegeven dat een bedrag van € 1,5 mln. als onrechtmatig moet worden aangemerkt. Wij hebben een steekproef op de inkopen uitgevoerd en hieruit blijkt dat na statistische extrapolatie, een maximale fout van € 4 mln. als onrechtmatig moet worden aangemerkt. Dit bedrag is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

## 1.2 Financieel en materieelbeheer

### *De in gang gezette verbetering vraagt aandacht van het management*

In 2015 is de basis gelegd voor een verbetering die in 2016 zichtbaar moet worden. Een viertal bevindingen is al in 2015 opgelost. De twee belangrijkste bevindingen in 2015 zijn de urenregistratie en het inkoopproces.

### *Borging juistheid van urenregistratie in 2015 onvoldoende*

Per 1 januari 2015 heeft de NVWA een nieuw tijdschrijfsysteem in gebruik genomen. De NVWA heeft in de periode waarin het fiatteren van de uren door de direct leidinggevenden nog niet was toegestaan zelf geen aanvullende maatregelen getroffen om de juistheid van de urenregistratie te borgen. Vanaf medio 2015 heeft de urenregistratie extra aandacht gekregen van het management. Eind 2015 zijn door verdere acties inhaalslagen gemaakt waarbij het aantal niet geschreven uren verder naar beneden is gebracht op een acceptabel niveau. Daarnaast heeft de NVWA een statistische steekproef uitgevoerd op de juistheid van de geschreven uren. Vanuit de steekproef zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Om gedurende het jaar voldoende zekerheid te hebben over de juistheid van de omzetverantwoording moeten beheersmaatregelen, zoals fiattering en tijdige registratie en analyse, structureel in het proces worden geborgd.

*Proces inkopen in onvoldoende op orde*

Het proces inkopen en aanbesteden heeft in 2015 een verbeteringslag doorgemaakt. Alle inkooptransacties boven de € 25.000,- worden vanaf 2014 door IUC behandeld. Vanaf de zomer diende het management inkopen zonder inkoopordernummer te verklaren. Dit proces werd verstevigd door vanaf november 2015 facturen zonder inkooporder niet meer in behandeling te nemen. Dit heeft erin geresulteerd dat ultimo 2015 93% via het inkoopstelsel werd ingekocht ( 20% in 2014).

Vanaf juli 2015 moeten onrechtmatige inkopen worden gemeld aan de DIRA (Directieraad) en ultimo 2015 is een afdeling toegevoegd aan het inkoopproces om controles te verrichten op de juiste inkoopcategorie en leverancier.

Echter, ondanks deze maatregelen zijn wij van mening dat het proces gedurende 2015 nog onvoldoende beheerst is.

Mede vanwege het doorvoeren van deze maatregelen en de herverdeling van de capaciteit van de inkopers, is er in 2015 te weinig aandacht besteed aan enerzijds het inkoopproces van de inkopen die niet via IUC zijn gelopen en anderzijds een volwaardige spendanalyse om vast te stellen in hoeverre de inkopen in 2015 rechtmatig hebben plaatsgevonden.

### **1.3 Totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering**

*Outputsturing wordt verder ontwikkeld*

In 2014 is door de eigenaar en opdrachtgever in overleg met de NVWA besloten om de sturing op uren voorlopig te handhaven. Dit heeft zijn weerslag gehad in een raamovereenkomst tussen het departement en de NVWA. Er zijn nog geen normen afgesproken voor een meer outputgerichte sturing. Wel lopen er diverse trajecten om de outputsturing in de toekomst vorm te gaan geven.

## 2 Inleiding

### 2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het auditrapport 2015 over de uitkomsten van de wettelijke taak ten aanzien de NVWA. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, alsmede de controleverklaring omtrent de in het jaarverslag de NVWA van het ministerie van Economische Zaken opgenomen financiële overzichten.

Het rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en wordt tevens verstrekt aan de Inspecteur Generaal van de NVWA, de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken, de president van de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Met dit rapport ondersteunt de Auditdienst Rijk de minister van Economische Zaken in de verantwoordelijkheid voor het opmaken van het departementale jaarverslag en voor de bedrijfsvoering van het ministerie.

### 2.2 Wettelijke taak

Dit rapport bevat de uitkomsten van de uitvoering van de wettelijke taak, zoals bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001. Het rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar het financieel en materieelbeheer (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage).

### 2.3 Object van controle

De NVWA realiseerde 314 miljoen euro aan baten in 2015 (2014: 307 miljoen euro). De NVWA sluit het boekjaar af met een negatief resultaat van 10,7 miljoen euro (2014: 7,6 miljoen euro negatief). Dit geeft een indruk van de financiële omvang van het object van onze controle.



### 3 Financiële overzichten: goedkeurende controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het interne jaarverslag 2015 van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit van het ministerie van Economische Zaken

#### 3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001, de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2016. In onze controleverklaring, die is opgenomen in de bijlage van dit rapport, worden de door ons gecontroleerde financiële overzichten nader toegelicht.

Wij dienen te voldoen aan de voor ons geldende beroepsvoorschriften en onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de jaarrekening als geheel bedraagt voor fouten 1% van de totale baten en voor onzekerheden 3% van de totale baten. Wij zijn er bij de controle van de financiële overzichten van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (de niet-financiële informatie), voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van de controle.

#### 3.2 Goedkeurende controleverklaring voor het agentschap

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het interne jaarverslag 2015 van de NVWA. Deze verklaring is opgenomen als bijlage in dit rapport.

Uit onze controlewerkzaamheden zijn bevindingen gebleken met materiële invloed op de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. De NVWA heeft een bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen om de belangrijkste rechtmatigheidsfouten te melden.

De door ons geconstateerde rechtmatigheid- en getrouwheidsfouten zijn in de onderstaande tabel gerecapituleerd.

	<b>Fouten</b>	<b>Onzekerheden</b>
Rechtmatigheid	€ 4.038.620	€ 8.448.777
Getrouwheid	€ 305.422	€ 404.000

Wij noemen hieronder onze belangrijkste bevindingen, ook indien inmiddels correctie van de jaarrekening heeft plaatsgevonden.

### **3.3 Onvolledige onderbouwing EGB's**

De NVWA ontvangt een aantal extern geormerkte budgetten (EGB's) waarbij geen concreet omschreven tegenprestatie is overeengekomen en geen directe relatie bestaat met de producten en diensten die worden geleverd.

Pas in de periode van de jaarafsluiting is documentatie verzameld waaruit moet blijken dat de extern geormerkte budgetten terecht op de balans kunnen blijven staan omdat er in 2016 nog kosten worden gemaakt ten laste van het budget. Wij constateren dat de onderbouwing van deze posten niet altijd volledig is. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat voor 2 projecten de kosten (ad € 166.000,-) niet volledig zijn meegenomen.

Na goedkeuring van het Ministerie van EZ zijn de vrijgevallen EGB's rechtstreeks gedoteerd aan het eigen vermogen.

### **3.4 Rechtmatigheid inkopen**

De NVWA is in december 2015 gestart met het opstellen van een inkoopanalyse. Omdat contracten niet altijd vastliggen in zowel het inkoopstelsel van de NVWA (EBS) als van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) (Contracts), heeft het de NVWA een enorme inspanning gekost een juiste en volledige inkoopanalyse op te stellen.

Uit deze inkoopanalyse komt naar voren dat het van circa 5% van de inkoopuitgaven onzeker is of er een contract aanwezig is. Ook heeft de NVWA aangegeven dat een bedrag van € 1,5 mln. als onrechtmatig moet worden aangemerkt.

Naast de inkoopanalyse over 2015 heeft de NVWA voor het eerst een meerjarenanalyse opgesteld waarbij op basis van het uitgavenniveau van 4 jaar wordt beoordeeld in hoeverre de Europese aanbestedingsgrenzen niet worden overschreden. Deze analyse is echter nog niet afgerond. Dit document moet de basis vormen voor de beoordeling welke komende uitgaven, gezien de omvang, Europees aanbesteed (hadden) moeten worden. Het voornemen van de NVWA is om het opstellen en uitvoeren van een dergelijke analyse te borgen in de bedrijfsvoering.

Wij hebben een steekproef op de inkopen uitgevoerd en hieruit blijkt dat na statistische extrapolatie, een maximale fout van € 4 mln. als onrechtmatig moet worden aangemerkt. Dit bedrag is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Uit de steekproef komen ook een paar gevallen naar voren waarbij onduidelijk is of de tarieven op de factuur goed zijn afgestemd met het contract. Deze onzekerheid bedraagt circa € 32.000,-

De afgelopen maanden is er discussie geweest ten aanzien van de interpretatie van het criterium 'objectieve keuze leverancier' bij materiële uitgaven. Voor de oordeelsvorming over het verantwoordingsjaar 2015 is de afspraak gemaakt dat uit oogpunt van doelmatigheid bij alle inkopen kleiner dan € 33.000 het aspect 'objectieve keuze leverancier' niet in de oordeelsvorming over de rechtmatigheid wordt betrokken. Bevindingen op dit punt bij inkopen boven deze grens leiden tot onzekerheden (geschat bedrag ca. € 6 mln.).

Toepassing van bovenstaande criteria heeft (al dan niet in combinatie met andere bevindingen) niet geleid tot overschrijding van de rapporteringstolerantie. Momenteel vinden gesprekken tussen DGOBR (BZK), EZ, AR en ADR plaats om tot een kader te komen voor 2016 en volgende jaren dat kan rekenen op draagvlak bij alle betrokken partijen (regelgevers, kaderstellers, uitvoerders en controleurs).

Voor de inhuur van hoogwaardige expertise heeft de NVWA op advies van het IUC gebruik gemaakt van de diensten van het expertisecentrum organisatie en personeel van het agentschap Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk (het UBR/EC O&P). De Auditdienst Rijk heeft bij dit agentschap geconstateerd dat er veel omissies waren in het gehele proces van aanbesteden van uitzendkrachten. Voor de NVWA is nog onduidelijk wat de implicaties hiervan zijn. Hiervoor is een onzekerheid in de rechtmatigheid opgenomen van € 2,3 mln.

## 4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

De in gang gezette verbetering vraagt aandacht management

### 4.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer voldoet aan de eisen van *rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid* en dat het beheer overigens *zo doelmatig mogelijk* wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de *Baseline financieel en materieelbeheer* van het ministerie van Financiën.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

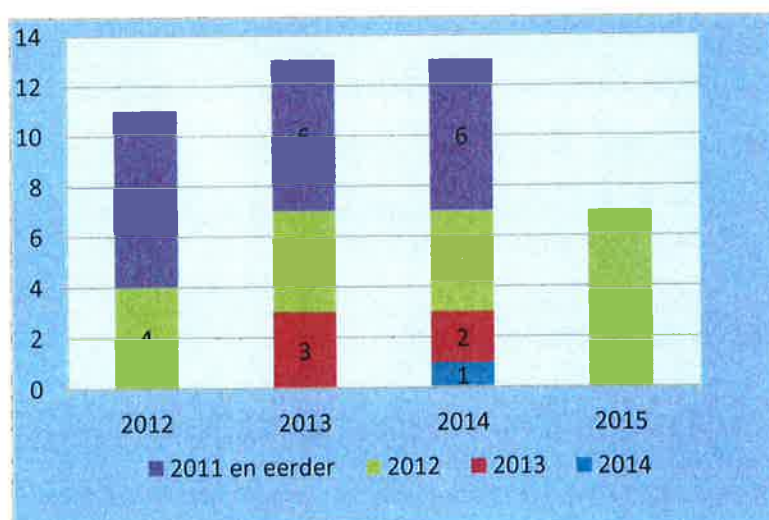
Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van financieel en materieelbeheer hebben wij allereerst de bedrijfsrisico's en alle daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij de volgende processen voor een nader onderzoek in 2015 geselecteerd:

- tijdregistratie
- omzet uit projecten
- Inkoopproces
- certificatenbeheer
- beheer van materiële vaste activa
- jaarafsluiting
- Mobility Mixx

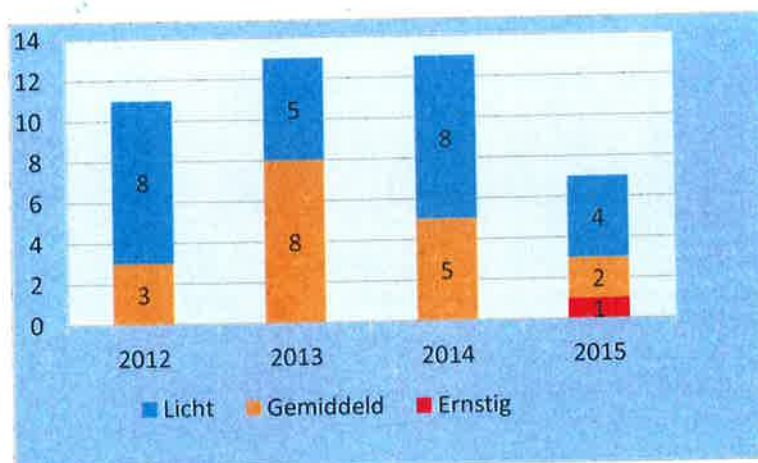
In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het gevoerde financieel en materieelbeheer.

### 4.2 Bevindingen in het beheer naar ontstaansjaar en impact

Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



### 4.3 Opgeloste bevindingen in 2015

Figuur 3: Opgeloste bevindingen in 2015

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie onderdeel	2012	2013	2014	2015
beheer van materiële vaste activa	KCDV/PFC		■	■	✓
betalingsorganisatie	PFC/IM	▲	▲	▲	✓
debiteurenbeheer	KCDV/PFC	nvt	nvt	▲	✓
outputsturing	Directies	nvt	■	■	✓

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig ✓ opgelost

De bevinding uit 2014 over Europese aanbesteding vervalt omdat Europese aanbestedingen worden uitgevoerd door de IUC.

De bevinding over informatiebeveiling uit 2014 zat dit jaar niet in de scope van ons onderzoek. Zie hiervoor paragraaf 4.5.

#### 4.3.1

##### *Materieel beheer sterk verbeterd*

In 2015 zijn inventarisaties uitgevoerd voor de inventaris op de vestigingen Utrecht (Catharijnesingel), Almelo en Drachten. Ook zijn in het laboratorium Wageningen inventarisaties verricht. Voor het autopark is een aansluiting gemaakt tussen de

financiële administratie, het overzicht van het wagenparkbeheer van de NVWA en de opgave van de autoleverancier. De verschillen zijn uitgezocht en grotendeels gecorrigeerd. Het is belangrijk dat de NVWA jaarlijks roulerend de verschillende categorieën van de materiële vaste activa inventariseert en hier een plan voor opstelt. Ook is het van belang de volledigheid van de registratie te controleren.

#### 4.3.2 *Betalingstraject voldoende gecontroleerd*

Wij hebben al in 2013 een aantal belangrijke risico's in het betalingstraject geconstateerd. Een groot aantal functioneel beheerders beschikten over te ruime bevoegdheden, zonder dat achteraf de juistheid van de doorgevoerde mutaties vastgesteld kon worden (ontbreken logging).

DICTU heeft voor zover mogelijk passende maatregelen genomen. FEZ van het kerndepartement heeft alle agentschappen opdracht gegeven om voor 300 facturen na te gaan of betaald is op het juiste rekeningnummer. Bij de NVWA zijn uit deze aanvullende werkzaamheden geen bijzonderheden gebleken.

#### 4.3.3 *Debiteurenbeheer op orde*

De NVWA heeft de afgelopen jaren een hoge debiteurenstand gehad vanwege een inadequaat debiteurenbeheer. Hierdoor heeft de NVWA extra incasso werkzaamheden als gevolg van het niet tijdig staken van de werkzaamheden indien de debiteur nog niet betaald heeft.

Vanaf april 2015 is een nieuwe procedure ingevoerd m.b.t. de debiteurenbewaking. Deze procedure schrijft voor dat de werkzaamheden gestaakt worden indien debiteuren een betalingsachterstand hebben. Debiteuren met een betalingsachterstand worden opgenomen op een stakingslijst. De debiteur dient contact op te nemen en te overleggen hoe de betalingsachterstand kan worden opgelost, waarna het werk door de NVWA na goedkeuring zal worden gecontinueerd.

#### 4.3.4 *Outputsturing*

Hiervoor verwijzen wij naar paragraaf 5.2.

#### 4.4

#### Bevindingen in het beheer 2015

Figuur 4: Bevindingen in het beheer 2015

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie onderdeel	2012	2013	2014	2015
urenregistratie	Divisies/directies/PFC Control	■	■	▲	■
inkopen	Divisies/directies/PFC	▲	■	■	●
jaarafsluiting	PFC	▲	▲	▲	▲
certificatenbeheer	KCDV	■	■	■	■
verlofregistratie	Divisies/directies/P&O/PFC	▲	▲	▲	▲
privé kilometers	Divisies/directies/P&O/PFC	▲	▲	▲	▲
Projectbeheer	Projectleiders/PFC	▲	■	■	▲

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig

##### 4.4.1

##### *Borging juistheid van urenregistratie in 2015 onvoldoende*

Per 1 januari 2015 heeft de NVWA een nieuw tijdschrijfsysteem in gebruik genomen. De ondernemingsraad van de NVWA heeft in september 2015 ingestemd met het fatteren van de uren door de direct leidinggevende in het nieuwe tijdschrijfsysteem. De NVWA heeft in de periode waarin het fatteren van de uren door de direct leidinggevendenden nog niet was toegestaan zelf geen aanvullende maatregelen getroffen om de juistheid van de urenregistratie te borgen.

Achteraf zijn aanvullende analyses op de juistheid en volledigheid van de urenregistratie uitgevoerd.

In november zijn vier uitzonderingsrapportages naar de managers gestuurd om afwijkingen (denk aan vergelijking van geschreven uren met arbeidstijd; geschreven uren in weekend; aantal geschreven uren per dag bedraagt meer dan 12 etc.) te verklaren. De Interne Auditdienst (IAD) van de NVWA heeft hierop een steekproef uitgevoerd om te onderzoeken of de leidinggevendenden de geschreven uren adequaat heeft beoordeeld en goedgekeurd. De conclusie is dat dit proces van beoordelen en fatteren nog niet optimaal verloopt. Er zijn nog teveel niet verklaarde discrepanties en op het moment van onderzoek (november – december) nog een groot aantal niet geschreven uren niet geschreven uren.

Vanaf medio 2015 heeft de urenregistratie extra aandacht gekregen van het management. Eind 2015 zijn door verdere acties inhaalslagen gemaakt waarbij het aantal niet geschreven uren verder naar beneden is gebracht op een acceptabel niveau. Dit vertaalt zich in de analyse shop-jobtime waaruit naar voren komt dat de zgn. missende uren gering zijn.

Daarnaast heeft de NVWA een statistische steekproef uitgevoerd op de juistheid van de geschreven uren. De medewerkers moesten voor de geselecteerde dag een

onderbouwing aanleveren voor de juistheid van de tijdschrijfcode (toelichting van de werkzaamheden, agenda's, notulen indien aanwezig, overzicht van de ingevoerde km van desbetreffende dag etc.). Vanuit de steekproef zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Om gedurende het jaar voldoende zekerheid te hebben over de juistheid van de omzetverantwoording moeten beheersmaatregelen, zoals fiattering en tijdige registratie en analyse, structureel in het proces worden geborgd.

#### 4.4.2 *Proces Inkopen is onvoldoende op orde*

Het proces inkopen en aanbesteden heeft in 2015 een verbeteringslag doorgemaakt.

Alle inkooptransacties boven de € 25.000,- worden vanaf 2014 door IUC behandeld. Vanaf de zomer diende het management inkopen zonder inkoopordernummer te verklaren. Dit proces werd verstevigd door vanaf november 2015 facturen zonder inkooporder niet meer in behandeling te nemen. Dit heeft erin geresulteerd dat ultimo 2015 93% via het inkoopstelsel werd ingekocht (20% in 2014).

Vanaf juli 2015 moeten onrechtmatige inkopen worden gemeld aan de DIRA (Directieraad) en ultimo 2015 is een afdeling toegevoegd aan het inkoopproces om controles te verrichten op de juiste inkoopcategorie en leverancier.

Echter, ondanks deze maatregelen zijn wij van mening dat het proces gedurende 2015 nog onvoldoende beheerst is.

Mede vanwege het doorvoeren van deze maatregelen en de herverdeling van de capaciteit van de inkopers, is er in 2015 te weinig aandacht besteed aan enerzijds het inkoopproces van de inkopen die niet via IUC zijn gelopen en anderzijds een volwaardige spendanalyse om vast te stellen in hoeverre de inkopen in 2015 rechtmatig hebben plaatsgevonden. Zo is niet vast te stellen dat voor elke inkooporder een contract aanwezig is. De inkoopanalyse zoals opgesteld door IUC over de eerste 4 en 8 maanden gaf geen oordeel over de rechtmatigheid van de inkopen.

Hiernaast hebben wij de volgende bevindingen over het inkoopproces:

- in de inkoopadministratie in EBS kan niet worden vastgelegd welke inkopen via het IUC zijn gelopen en welke niet, Hiervoor houdt de NVWA een schaduwadministratie bij aan de hand waarvan een totaalbeeld over 2015 kan worden verkregen;
- regelmatig was onduidelijk hoe het proces is verlopen, hoe het offerteprocess is ingericht, waar contract vastligt, op welke wijze het IUC in ingeschakeld, e.d.;
- uitgaven worden soms op de onjuiste inkooporder geboekt;
- er is geen eenduidig contractenregister voor inkopen die niet via IUC zijn gelopen (categorie < €25.000, incidentele opdrachten, rijksbrede contracten en contracten van andere IUC's waaraan de NVWA deelneemt);
- IUC geeft zelf aan dat contractenregister van de NVWA contracten onvolledig is;
- in 2015 is een deel van de kosten niet voorzien van een inkooporder waardoor onduidelijk is op welke wijze ingekocht is.



Het is eind 2015 mogelijk om inzicht te krijgen in de inkopen die via het IUC zijn verlopen. Dit komt in een aantal gevallen door het achterhalen van documenten buiten het inkooporderdossier .

#### 4.4.3 *Het proces van de jaarafsluiting kan beter*

De NVWA heeft ten opzichte van vorig jaar de jaarrekening en de specificaties sneller opgeleverd. Door een aanzienlijke inspanning van de betrokken medewerkers is tijdig een jaarrekening van kwalitatief voldoende niveau opgeleverd. Wij zien dat er nog een aantal zaken eerder kunnen worden opgepakt in plaats van de laatste maanden van het jaar. De jaarafsluiting kan worden verbeterd door alle werkzaamheden direct goed te onderbouwen en vast te leggen. Een voorbeeld hiervan zijn de extern geormerkte budgetten waarbij de benodigde documentatie pas in een laat stadium werd verzameld terwijl dit eigenlijk gedurende het jaar een continu proces dient te zijn.

#### 4.4.4 *Certificatenbeheer*

De aandacht voor het certificatenbeheer is binnen de NVWA toegenomen, omdat de huidige beheersingsmaatregelen niet voldoende dekking bieden. In 2016 wordt door de NVWA nieuwe blanco waardepapieren, waarmerktangen en handtekeningenboeken verstrekt. Hierbij moet erop gelet worden dat een goede procedure voor uitgifte en vernietigingsprotocol wordt gevolgd. Deze procedure moet door de NVWA periodiek worden getoetst op de naleving.

Het niet strikt hanteren van de voorgeschreven beheersmaatregelen van deze waardepapieren geeft ruimte tot frauduleus handelen. Het fysieke certificaat heeft een verwaarloosbare waarde, waardoor het voor de financiële verantwoording geen effect heeft.

In 2015 ontbraken bij inventarisaties van de CA's (de zogenoemde tassen – of koffercontrole) een groot aantal voorbedrukte certificaten. Momenteel loopt de NVWA achter op schema wat tassencontrole betreft. Wij adviseren om de tassencontrole op zeer korte termijn uit te voeren.

#### 4.4.5 *Verlofregistratie in P-direct niet altijd accuraat*

Medewerkers van de NVWA moeten hun opgenomen verlof zowel in P-direkt als in het tijdschrijfsysteem MSpin registreren. Een afstemming tussen beide systemen is lastig te maken omdat ziekte en verlof in het tijdschrijfsysteem samen worden gevoegd.

In de controle op de urenregistratie is gebleken dat de verlofuren in P-direkt niet altijd juist en tijdig worden geregistreerd. Dit leidt in enkele gevallen tot grote verlofoverschotten (> 400 uur). Het is belangrijk dat leidinggevenden voldoende toezicht houden op het verlofschrijven in P-direct.

#### 4.4.6 *Controle van zakelijke kilometers niet mogelijk*

De NVWA brengt bij medewerkers per privé gereden kilometer met een dienstauto € 0,22 in rekening. De NVWA is daarnaast verantwoordelijk voor de bijtelling van het privégebruik in de loonbelasting tenzij de werknemer een 'Verklaring geen privégebruik' overlegt. De NVWA mist dus opbrengsten indien medewerkers de privé gereden kilometers met dienstauto's niet of onvolledig verantwoorden. De NVWA maakt vanaf 1 februari 2013 gebruik van een black box-systeem van Fleetwin. Bijna alle leaseauto's van de NVWA zijn inmiddels van dit systeem

voorzien. De medewerker moet bij elk gebruik van de dienstauto via de blackbox aangeven of het zakelijk of privégebruik betreft. Alle ritgegevens worden in een database van Fleetwin geregistreerd. Team IFV verrekend op basis van periodetotalen uit Fleetwin het privégebruik met de individuele medewerkers. De inkomsten vanwege privégebruik bedragen ongeveer k€ 1.400 per jaar. IFV heeft vanwege privacyoverwegingen geen autorisatie voor raadplegen van individuele ritgegevens uit de database van Fleetwin zodat effectief toezicht door IFV op het zakelijk karakter van als zodanig verantwoorde individuele ritten niet mogelijk is.

De teamleiders zijn wel geautoriseerd voor het raadplegen van individuele ritgegevens van de medewerkers die onder hen vallen, maar achteraf kan niet worden vastgesteld in hoeverre zij toezicht op het zakelijk gebruik van dienstauto's hebben uitgeoefend.

Het privégebruik van dienstauto's wordt ook door de Belastingdienst gecontroleerd (met foto's). De NVWA heeft geen informatie van de Belastingdienst ontvangen over het onterechte verantwoorden van zakelijke kilometers door medewerkers van de NVWA.

Ondanks dat er geen signalen zijn van oneigenlijk gebruik van dienstauto's adviseren wij om het raadplegen van individuele ritgegevens uit de database van Fleetwin en interne controle door team IFV mogelijk te maken.

#### 4.4.7 *Projectbeheer verbeterd maar nog niet optimaal*

Door de NVWA is vooruitgang geboekt in het implementeren van de projectgovernance. De beoordeling van de financiële positie van de projecten dient nauwgezet te gebeuren. Naar aanleiding van de controles van de Interne Auditdienst zijn toch een aantal fouten geconstateerd die grotendeels in de jaarrekening zijn gecorrigeerd.

#### 4.5 **'In control'-verklaring Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst**

De NVWA heeft op 1 februari 2016 een In Control Verklaring (ICV) aangeleverd bij het Ministerie van Economische Zaken. Hierin staat aangegeven dat de interne beheersing zodanig heeft gefunctioneerd dat voldoende zekerheid is verkregen en dat de bedrijfsvoering voldoet aan het VIT 2007/BIR 2012 en dat – waar nodig – aanvullende maatregelen zijn getroffen bij de aanwezige risico's.

De In Control Verklaring BIR 2014 benoemde vier kritische systemen met interdepartementale ketens (import, export en visserij) met bevindingen ten aanzien van de Logische Toegang Beveiliging (LTB). Er is een risico afweging opgesteld met de belangrijkste ketenpartner, de douane. Hieruit bleken geen risico's voor de bewuste systemen, maar leverde wel een aantal aandachtspunten op voor de opvolging. In de ICV van 2015 geeft NVWA aan dat de explains 2014 zijn opgepakt in het project In/Door/Uitstroom en Rijkspas (IDU). Het eindresultaat borgt de LTB tot het niveau van accounts. Hierna zal de LTB voor applicaties op orde worden gebracht en ook de registratie van de uitgegeven ICT-middelen (en goederen) middels het project Functionele Standaard Uitrusting (FSU).

Een belangrijke norm voor informatiebeveiliging voor EZ is de BIR (Baseline Informatie Rijk). Wij hebben vastgesteld dat de uitkomsten van onze BIR onderzoeken in lijn zijn met de In Control Verklaring van de NVWA.

De weergegeven stand van zaken is niet in strijd met het beeld dat gedurende 2015 vanuit andere informatiebeveiligingsonderzoeken en vanuit de accountantscontrole is opgebouwd.

## 5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Outputsturing wordt verder ontwikkeld.
--

### 5.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële informatie op een deugdelijke (dat wil zeggen op ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen. Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2015.

### 5.2 Outputsturing wordt verder ontwikkeld

Wij hebben in het auditrapport 2014 een gemiddelde bevinding opgenomen voor de "*Kwalitatieve productie beheer*" omdat de sturing van de productie vooral plaatsvindt op basis van uren.

In 2014 is door de eigenaar en opdrachtgever in overleg met de NVWA besloten om de sturing op uren voorlopig te handhaven. Dit heeft zijn weerslag gehad in een raamovereenkomst tussen het departement en de NVWA. Er zijn nog geen normen afgesproken voor een meer outputgerichte sturing. Wel lopen er diverse trajecten om de outputsturing in de toekomst vorm te gaan geven.

## 6 Overige onderwerpen

### 6.1 Ontwikkelingen NVWA voor 2016

In februari 2016 is een nieuwe directeur Financiën in dienst getreden. De directeur Financiën heeft zitting in de directieraad van de NVWA, waarmee het belang van de financiële functie op het juiste niveau in de organisatie gewaarborgd. Met deze aanstelling heeft de NVWA tot doel om de financiële functie structureel te verbeteren.

In de loop van 2015 is gestart met het opstellen en uitvoeren van een verbeterplan voor inkopen. Dit plan is goedgekeurd in juli 2015 en is vooral gericht op het realiseren van structurele verbeteringen in de toekomst. In november/december 2015 zijn wel enkele maatregelen getroffen die zorg dragen voor inzicht in welke inkopen via het IUC verlopen.

De urenregistratie verloopt nu via één tijdschrijfsysteem waarin de uren worden gefiatteerd, waardoor naar verwachting dit proces in 2016 beter zal verlopen.

### 6.2 Verbeterplan

De ADR voert op verzoek van de Stas elk half jaar een externe toets uit op het Plan van Aanpak NVWA (d.d. 19 december 2013)[1]. Deze toets bestaat uit:

1. Een oordeel over de kwaliteit van de beheersing van het programma Plan van Aanpak NVWA.
2. De juistheid en de volledigheid van de voortgangsrapportage aan de 2<sup>de</sup> Kamer.

De kwaliteit van de beheersing wordt elk half jaar op onderdelen getoetst. De volgende onderdelen zijn getoetst:

- Opzet en bestaan van de programmagovernance (juni 2014)
- Planning en control van programma en de planning en control van twee deelprogramma's Vee- en vleesketen en Consument en Veiligheid (maart 2015)
- Kwaliteit van de beheersing van het programma Blik op NVWA 2017 (september 2015)
- Follow up van de aandachtspunten uit de voorgaande toets(en).

De uitvoering van de externe toets op de vierde voortgangsrapportage vindt nu plaats. Naar verwachting zullen de resultaten eind maart 2016 besproken worden in de stuurgroep NVWA. Het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabeheersing richt zich op:

- de follow up van de aandachtspunten inzake het bieden van inzicht in de financiële voortgang van het programma;
- Verandermanagement. Doel van het verandermanagement is om de resultaten van het programma te borgen in de organisatie. Het programma bevindt zich nu in de fase van uitvoering, waarbij een goede beheersing van

[1] Het onderzoek is uitgevoerd conform de internationale standaarden voor de beroepsuitoefening van Internal Auditing (IIA)

het proces rondom het implementeren en borgen van de resultaten nu van belang is.

### **6.3 Mobility Mixx**

Mobility Mixx verzorgt vanaf 1 januari 2014 vrijwel alle mobiliteitskaarten en daarbij behorende services voor medewerkers van het Rijk. Het Ministerie van EZ, en ook de NVWA, is vanaf 1 juli 2014 overgegaan op de mobiliteitskaart Rijk voor woon-werkverkeer en binnenlandse dienstreizen. Op 1 mei 2015 is het Departementaal controle protocol Mobiliteitskaart definitief vastgesteld. De NVWA heeft in januari 2016 met terugwerkende kracht 2015 de controle volgens het protocol opgepakt. Eind januari zijn de controleresultaten van de maanden april, juli en september 2015 in een samenvattende rapportage gezet. Hieruit komen geen fouten naar voren. Wij bevelen de NVWA aan op tijd de controles te verrichten en na te gaan hoe is omgegaan met de bevindingen. Het sanctiebeleid bij niet juist gebruik van de kaart moet in het 1e kwartaal 2016 worden afgerond.

### **6.4 Vennootschapsbelasting**

Per 1 januari 2016 dienen departementen te voldoen aan de Vennootschapsbelasting (VPB) plicht. Dit betreft activiteiten waarbij de overheid "in concurrentie treedt". De aangifte (inclusief de agentschappen, dus ook de NVWA) wordt geregeld door het kerndepartement EZ. Gevolg is het aanpassen van de administratie om gegevens te kunnen verstrekken aan de EZ.

De NVWA heeft laten onderzoeken welke activiteiten dit betreft. Vooralsnog zijn aanpassingen in de administratie niet nodig.

## BIJLAGE: CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT

Aan: de Minister van het ministerie van Economische Zaken

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2015 van baten-lastenagentschap Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit van het ministerie van Economische Zaken gecontroleerd. Deze financiële overzichten bestaan uit:

- de jaarrekening 2015 bestaande uit de balans per 31 december 2015, de staat van begrotings- en realisatiecijfers (baten en lasten) over 2015 en het kasstroomoverzicht over 2015 met de toelichting, waarin zijn opgenomen een overzicht van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en andere toelichtingen;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf van dit jaarverslag opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2015.

### ***Verantwoordelijkheid van de leiding van het baten-lastenagentschap***

De leiding van het baten-lastenagentschap is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die zowel het vermogen en de baten en lasten als de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties getrouw dienen weer te geven, alsmede voor het opstellen van de overige onderdelen van het jaarverslag, beide in overeenstemming met de in de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2016 opgenomen verslaggevingsvoorschriften.

### ***Verantwoordelijkheid van de accountant***

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de financiële overzichten op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

### ***Oordeel***

Naar ons oordeel geven de financiële overzichten een getrouw beeld van zowel de grootte en de samenstelling van het vermogen van baten-lastenagentschap Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit van het ministerie van Economische Zaken per 31 december 2015 en van de baten en lasten over 2015 als van de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties over 2015 in overeenstemming met de in de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2016 opgenomen verslaggevingsvoorschriften.

Utrecht, 15 maart 2016

Auditdienst Rijk

  
N.E.A. Verlaan RA



**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00  
XEROXOBT-850413

