



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport **2018**

Ministerie van
Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
(XVI)



Auditrapport 2018

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi)

15 maart 2019

Kenmerk

2019-0000036310

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Hoofdlijnen	5
2	Goedkeurende controleverklaring	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Financiële overzichten akkoord bevonden	8
2.3	Overschrijding van rapporteringstoleranties	8
2.4	Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd	9
3	Beheer is op hoofdlijnen op orde, staatssteuntoets blijft een uitdaging	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Financieel beheer in 2018	12
3.2.1	Staatssteuntoetsen instellingssubsidies bijna afgerond, het toetsen van projectsubsidies is wel ingericht, maar nog niet onder controle en de gevolgen voor de regelingen nog niet volledig in kaart gebracht	12
3.2.2	PD Alt in afwachting privatisering: bevinding inkoopbeheer daarmee niet opgelost	13
3.3	Overige beheeropmerkingen	13
3.3.1	Eerste stappen verbetering subsidiebeheer gezet, verbetering zelf in 2018 nog niet zichtbaar	13
3.3.2	Inkoopproces wordt oneigenlijk gebruikt voor het verstrekken van subsidies	14
3.3.3	Financieel beheer is in het algemeen op orde, maar verdeling van verantwoordelijkheid moet scherper	14
3.3.4	Shared serviceorganisaties: geef inhoudelijk en zichtbaar invulling aan eindverantwoordelijkheid	15
3.3.5	Beheersing informatiebeveiliging schuift op naar een hoger volwassenheidsniveau	15
3.3.6	AVG compliance krijgt aandacht, maar blijft een uitdaging	16
3.4	Agentschappen	16
3.4.1	Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2018 van RIVM en aCBG	16
4	Totstandkoming niet-financiële informatie is een beheerst proces, controle kan worden verstevigd	18
4.1	Inleiding	18
4.2	Beleidsdirecties hebben totstandkomingsproces niet-financiële informatie op orde, controle op niet-financiële informatie door FEZ kan worden verstevigd	18
4.3	Beschikbare niet-financiële informatie kan beter worden benut in de verantwoording	18
5	Overige onderwerpen	20
5.1	Geef voldoende aandacht aan conversie van data bij ontwikkelen en implementeren nieuwe Subsidieplatform	20
5.2	Gezamenlijk optrekken bij implementatie S4/HANA is een voorwaarde voor succes	20
Bijlage	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	22

Belangrijkste ontwikkelingen

Het financieel beheer bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is, voor zover in onze controle betrokken, in het algemeen op orde. Dit betekent niet dat er geen verbeterpunten zijn. VWS heeft in 2018 een aanzienlijke inhaalslag geleverd op het gebied van de uit te voeren staatssteuntoetsen en verder is het project 'Verbetering subsidiebeheer' van start gegaan. Voor dit laatste project geldt dat een groot deel van de effecten in 2019 merkbaar zullen zijn. Op het gebied van de uitgevoerde staatssteuntoetsen blijft continue aandacht voor de kwaliteit van de uitgevoerde toetsen noodzakelijk. Wij zien dat met name bij de uitgevoerde toetsen voor projectsubsidies. De keuze van VWS om lopende subsidieregelingen niet te toetsen zal tot gevolg hebben dat ook de komende jaren rapporteringstoleranties overschreden zullen worden.

Het financieel beheer is in het algemeen op orde, maar de verdeling van verantwoordelijkheden moet scherper. VWS is voor het inzicht in de kwaliteit van de bedrijfsvoering op onderdelen afhankelijk van informatie van derden zoals de ADR. Dit is historisch zo gegroeid. ADR en FEZ hebben het overleg gestart over het geven van een goede invulling van de rollen op basis van het model van de 'three lines of responsibility', zoals in het SGO is vastgesteld.

Voor een deel van de bedrijfsvoering is VWS afhankelijk van verschillende shared service-organisaties (SSO's), zoals het SSC-ICT en de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS). Uitkomsten van beheeronderzoeken bij deze organisaties worden bij de eigenaar gerapporteerd, maar worden wel meegewogen bij de gebruikersdepartementen. Belangrijke randvoorwaarden zoals het vooraf maken van heldere afspraken over de kwaliteit van beheer, het op tijd aangeleverd krijgen van goede verantwoordingsinformatie en het evalueren van de dienstverlening zijn niet voor elke SSO aanwezig, waardoor VWS niet dan wel laat wordt geïnformeerd over de kwaliteit van het beheer bij de SSO's.

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2018 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2018.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 4);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 5);
- de controleverklaring (bijlage).

Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak¹ over 2018 bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de ministers, staatssecretaris en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit comité en de directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer. Op grond van de beleidslijn van de minister-raad van 19 februari 2016 zal de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dit auditrapport op of na verantwoordingsdag, 15 mei 2019, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).²

-
- 1 De wettelijke taak volgt uit artikel 2.37, eerste lid, tweede volzin, van de Comptabiliteitswet 2016. Deze taak is nader uitgewerkt in het Besluit Auditdienst Rijk, artikelen 3 tot en met 6.
 - 2 De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

2 Goedkeurende controleverklaring

2.1 Inleiding

Als eerste 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 geldende verslaggevingsvoorschriften.³ Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

De in 2018 gerealiseerde uitgaven bedroegen € 15.374 mln. (2017: € 14.993 mln), de aangegane verplichtingen € 16.203 mln. (2017: € 15.388 mln.) en de ontvangsten € 839 mln. (2017: € 867 mln.).

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen 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 verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.⁴ Wij zijn er bij onze controle 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 andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

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

2.2 Financiële overzichten akkoord bevonden

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2018 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Deze verklaring is opgenomen als bijlage in dit rapport.

3 De verslaggevingsvoorschriften zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop berustende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019. Op grond van de brief van 24 september 2018 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 34 426, nr. 33) geldt het overgangsrecht bedoeld in artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016 uitsluitend voor de presentatie en inrichting van de begrotingen en de bijbehorende jaarverslagen. De onderliggende (rechts)handelingen en de administratieve vastleggingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de begroting 2018 – zoals het aangaan van verplichtingen, het doen van betalingen, het beheer van materieel en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen – worden beheerst door de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017.

4 Dit gebeurt afzonderlijk voor:

- a het totaal van de uitgaven, ontvangsten en van derden verkregen baten;
- b het totaal van de aangegane verplichtingen;
- c het totaal van de relevante standen op de saldibalans.

2.3 Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2018. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.⁵

2.4 Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2018. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

⁵ De rapporteringstoleranties volgen uit de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019 (model 3.24 en de toelichting daarbij).

3 Beheer is op hoofdlijnen op orde, staatssteuntoets blijft een uitdaging

3.1 Inleiding

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

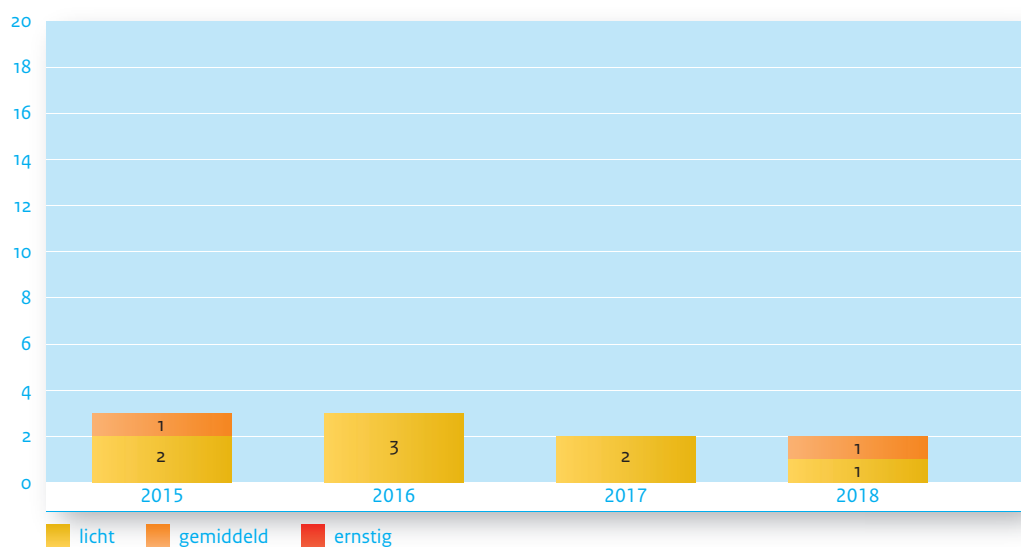
Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties van het Rijk hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2018 de volgende processen voor nader onderzoek geselecteerd: het subsidiebeheer, het inkoopbeheer (waaronder het verstrekken van opdrachten en de naleving van de Aanbestedingswet), het personeel beheer en de rijksbijdragen. Verder hebben wij aandacht besteed aan de inrichting van de zogenoemde 'three lines of responsibility', de governance met betrekking tot de shared serviceorganisaties waar het ministerie van VWS diensten van afneemt, de informatiebeveiliging, de implementatie van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de uitvoering van het verbeterplan staatssteuntoets, de zorgtoeslag en de bijdrage aan agentschappen en (zorg)ZBO's.

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk.

3.2 Financieel beheer in 2018

Figuur 1: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Het aantal bevindingen is ten opzichte van 2017 ongewijzigd en ook de onderwerpen zijn hetzelfde als in 2017. Hierna worden de twee bevindingen nader toegelicht.

Figuur 2: Bevindingen in het beheer 2018

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2015	2016	2017	2018
Beheer inzake uitvoeren Staatssteuntoets	VWS			●	■
Inkoopbeheer PD ALT	PD ALT	●	●	●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig

3.2.1

Staatssteuntoetsen instellingssubsidies bijna afgerond, het toetsen van projectsubsidies is wel ingericht, maar nog niet onder controle en de gevolgen voor de regelingen nog niet volledig in kaart gebracht

Mede naar aanleiding van verschillen in de uitkomsten van de controle over 2017 heeft in 2018 intensief overleg plaatsgehad tussen de ADR en de Algemene Rekenkamer over de harmonisatie van de controle van subsidiebeheer en staatssteun. Resultaat van dit overleg is dat verschillen in aanpak en oordeelsvorming van controlebevindingen zoveel mogelijk zijn weggenomen en dat de uit te voeren werkzaamheden voor de controle van staatssteun concreet zijn benoemd. Deze geharmoniseerde aanpak is de basis geweest voor onze controle van staatssteun in 2018.

Het subsidiebeheer van VWS wordt in het kader van de staatssteunaanpak door VWS onderverdeeld in instellingssubsidies, projectsubsidies en subsidieregelingen.

VWS heeft eind 2017 besloten om in 2018 alle instellingssubsidies op staatssteun te toetsen en zo nodig deze subsidies aan te passen, zodat zij de toets op staatssteun kunnen doorstaan. Dat is voor een heel groot gedeelte gelukt. Daarmee heeft het project Staatssteunaspecten zijn doelstellingen grotendeels gehaald. Dat oude subsidieregelingen achteraf niet getoetst worden op staatssteun is een bewuste keuze geweest van VWS. Dit is conform het plan van aanpak afronding staatssteuntoetsen dat op 30 november 2017 door de Bestuursraad Bedrijfsvoering is goedgekeurd.

Uit onze beoordeling van de staatssteuntoetsen van projectsubsidies volgt een aantal bevindingen welke betrekking hebben op:

- de onvoldoende kwaliteit van de staatssteuntoetsen van projectsubsidies;
- het gebruik van een staatssteuntoets van een instellingssubsidie voor een projectsubsidie bij dezelfde instelling maar voor andere activiteiten; en
- het niet opnemen in de verleningsbeschikking dat sprake is van ‘de-minimissteun’.

Deze knelpunten zijn geen gevolg van de bewuste keuzes van VWS.

Genoemde bevindingen en het ontbreken van staatssteuntoetsen bij reeds lopende *subsidie-regelingen* heeft ertoe geleid dat evenals vorig jaar rapporteringstoleranties op artikelniveau en op verplichtingen totaalniveau zijn overschreden en zijn derhalve toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Het financiële effect en de daarmee samenhangende periode waarin de onzekerheid in verband met het ontbreken van staatssteuntoetsen bij reeds lopende regelingen nog voortduurt, heeft VWS niet volledig inzichtelijk gemaakt. Doordat VWS bij lopende subsidieregelingen er niet voor heeft gekozen een staatssteuntoets op te stellen, lopen de artikeloverschrijdingen op artikel 1 en 4 en de overschrijding van de verplichtingen op totaalniveau nog door tot en met 2021.

Ondanks de inspanning en vooruitgang die VWS afgelopen jaar heeft geleverd, is de problematiek rond staatssteun voorlopig nog niet opgelost. Vooral vanwege de kwaliteit van de staatssteuntoetsen projectsubsidies, maar ook gezien de impact op de rechtmatigheidsparagraaf in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de nog niet getoetste subsidies in 2018 en de impact die dit nog heeft tot en met 2021, hebben wij de bevinding staatssteuntoetsen op basis van de eerdergenoemde geharmoniseerde controleaanpak als gemiddeld aangemerkt.

Om de toets op staatssteun verder te verbeteren zal ook komend jaar geïnvesteerd moeten worden in het scholen van personeel op het gebied van staatssteun, het versterken van de staatssteunexpertise en het verder ontwikkelen en uitrollen van de handreiking staatssteun. Tevens geven wij in overweging de kennis van staatssteun binnen beleid te bundelen en staatssteunvraagstukken over beleidsdirecties heen samen met juridische expertise te beoordelen. Ook zou VWS ervoor kunnen kiezen vaker (informeel) casussen aan de Europese Commissie voor te leggen.

3.2.2 *PD Alt in afwachting privatisering: bevinding inkoopbeheer daarmee niet opgelost*

De onderzoeksactiviteiten van PD Alt zijn nog niet geprivatiseerd. Evenals in voorgaande jaren is het voor PD Alt moeilijk om te anticiperen op de juiste procedure van aanbesteden. Daardoor worden soms (vervolg)opdrachten alsnog in strijd met de regelgeving gecontracteerd. Ook wanneer gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de Aanbestedingswet 2012 biedt, heeft PD Alt niet in alle gevallen de motivering voldoende vastgelegd. In 2018 voldoet het inkoopbeheer van PD Alt daarom niet volledig aan de te stellen eisen. Er is wel een verbetering in het contractbeheer geconstateerd.

3.3 Overige beheeropmerkingen

3.3.1 *Eerste stappen verbetering subsidiebeheer gezet, verbetering zelf in 2018 nog niet zichtbaar*

In juli 2018 zijn de voorbereidingen gestart van het project ‘Verbetering subsidiebeheer’ om het subsidiebeheer duurzaam te verbeteren. Daarbij is ervoor gekozen het project niet alleen te richten op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over misbruik en oneigenlijk gebruik, maar om ook een aantal onderliggende aspecten zoals de governance en de kennis en expertise te verbeteren. Dit heeft ertoe geleid dat in december 2018 de governance structuur voor het beheer van subsidies is vastgesteld. Inmiddels zijn in januari 2019 twee bijeenkomsten gehouden om te komen tot een risicoanalyse van het subsidiebeheer. De resultaten van deze bijeenkomsten worden als uitgangspunt gebruikt voor de nieuwe verbijzonderde interne controle van OBP/KPA. Onze controlebevindingen zijn ten opzichte van 2017 niet afgenomen. Het late moment van implementatie van maatregelen en het doorlopen van het project in de eerste helft van 2019 is hier mede debet aan.

Van de twee aandachtspunten die wij in ons auditrapport 2017 noemden, ‘voldoende tijd voor het inregelen van subsidieregelingen en beleidskaders en het beoordelen van uurtarieven’ is in het project verbetering subsidiebeheer een analyse gemaakt van de tijdsdruk die ontstaat bij het inregelen van subsidieregelingen en beleidskaders. De beoordeling van uurtarieven is nog niet in een maatregel geëffectueerd.

3.3.2

Inkoopproces wordt oneigenlijk gebruikt voor het verstrekken van subsidies

De Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS kent beperkingen voor het verstrekken van subsidies onder de € 125.000. Deze beperkingen en de eventuele onbekendheid met de mogelijkheden om toch dergelijke subsidies te kunnen verstrekken, heeft ertoe geleid dat in een aantal gevallen in strijd met de Aanbestedingswet en –regelgeving inkoopopdrachten worden verstrekt voor activiteiten waarvoor eigenlijk het subsidie instrument moet worden ingezet. Daarnaast zijn in 2018 via bijzondere aanbestedingsprocedures meerdere inkoopopdrachten verstrekt, die ook kenmerken van subsidies hebben. De scheidslijn tussen opdracht- of subsidieverstrekking is hierbij niet helder. Dit komt onder meer voor bij innovatieopdrachten. Wij adviseren VWS om via het Expertisecentrum Subsidies (ECS) meer duidelijkheid te geven over de mogelijkheden voor het verstrekken van subsidies onder de € 125.000. Daarnaast vragen wij van VWS en de HIS meer aandacht voor de toepassing van het juiste instrument (subsidie of inkoopopdracht).

3.3.3

Financieel beheer is in het algemeen op orde, maar verdeling van verantwoordelijkheid moet scherper

VWS is voor het inzicht in de kwaliteit van de bedrijfsvoering op onderdelen afhankelijk van informatie van derden zoals de ADR. Dit is historisch zo gegroeid. ADR en FEZ hebben het overleg gestart over het geven van een goede invulling van de rollen op basis van het model van de ‘three lines of responsibility’, zoals in het SGO is vastgesteld. In lijn daarmee is de ADR voornemens een aantal werkzaamheden dat wordt uitgevoerd voor VWS in goed overleg weer terug te leggen bij VWS. Het gaat onder meer om:

- een groot deel van de bedrijfsprocessen van VWS wordt uitgevoerd in samenwerking met SSO’s en diensten zoals de HIS en de Belastingdienst. Het overgrote deel van informatie over rechtmatig handelen van deze SSO’s en diensten wordt door de ADR verzameld ten behoeve van VWS. Dit betekent niet dat VWS niet de nodige inspanningen levert om zicht te krijgen op bijvoorbeeld de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de HIS. Voor een aantal aspecten zoals bijvoorbeeld voor het verkrijgen van informatie over de rechtmatigheid van de inkopen door de HIS kunnen deze afspraken mogelijkerwijs verder worden uitgewerkt en geformaliseerd;
- de structurele bijdrage van de ADR in het proces van totstandkoming van subsidie-regelgeving door deel te nemen aan het ECS;
- voor de inschatting van frauderisico’s in de bedrijfsvoering wordt gebruik gemaakt van risico-inschattingen van de ADR. Een gestructureerd eigen proces waar vooraf een inschatting van frauderisico’s wordt gemaakt, ontbreekt;
- voor de informatie over rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf zorgt de de ADR vrijwel geheel de informatieverstrekking. Daar waar de ADR in deze zijlichtinformatie dient te leveren ter validering van het beeld dat door VWS zelf dient te worden gevormd, levert de ADR momenteel vrijwel geheel de hoofdlichtinformatie. Zo zijn bijvoorbeeld de uitkomsten van de controlewerkzaamheden van de ADR op domeinen zoals subsidie- en inkoopbeheer voor VWS de primaire bron voor het inzicht in het rechtmatig handelen;
- inzicht in de vervolgacties op de monitoringlijst. In deze lijst verzamelt VWS de bevindingen uit de onderzoeken van de ADR en Algemene Rekenkamer. Tot medio 2018 werd informatie over de follow up voornamelijk verzameld door de ADR. Momenteel is de monitoring van deze bevindingen in opzet zo ingericht dat VWS zelfstandig een beeld vormt over de voortgang van de voorgenomen acties.

Met FEZ en een aantal beleidsdirecties zijn verkennende gesprekken gevoerd om deze zuivere rolinvulling te bevorderen op basis van de zogenoemde ‘three lines of responsibility’. De eerste resultaten hiervan zijn reeds zichtbaar. De rol van de ADR in het ECS is in 2018 namelijk ingeperkt, er zijn aanvullende afspraken met de Belastingdienst gemaakt rondom de zorgtoeslag en eind 2018 is door de Bestuursraad Bedrijfsvoering besloten om verantwoordelijkheden rondom

de monitor bedrijfsvoering beter te beleggen (onderscheid 1e en 2e lijn) en om deze monitor uit te breiden door meer vooruit te kijken en risico's in kaart te brengen. Samen met VWS zullen wij in 2019 verdere concrete afspraken maken over de wijze waarop de rolzuiverheid verder kan worden bevorderd.

3.3.4

Shared serviceorganisaties: geef inhoudelijk en zichtbaar invulling aan eindverantwoordelijkheid

Door de jaren heen heeft er een ontwikkeling plaatsgevonden, waardoor diverse processen centraal zijn georganiseerd in SSO's. VWS heeft de keuze gemaakt om diverse processen af te nemen bij SSO's van het Rijk, waaronder IT-beheer, inkopen, salarissen, zorgtoeslag, TSZ/TBU, de financiële administratie, zorgtaken Caribisch Nederland, subsidies en subsidies in mandaat. De opdrachtgevers zijn zich steeds meer gaan gedragen als gebruikers. Echter, de afnemer blijft eindverantwoordelijk voor het bereiken van de eigen strategische, politieke en operationele doelen.

Uit onze werkzaamheden blijkt dat aan belangrijke randvoorwaarden voor de beheerste uitvoering van deze op afstand uitgevoerde processen niet volledig invulling wordt gegeven. Het gaat dan met name om het vooraf overeenkomen van heldere afspraken, het voldoende tussentijds monitoren en bijsturen (2e lijn), het op tijd aangeleverd krijgen van goede verantwoordingsinformatie en het evalueren van de dienstverlening.

Deze problematiek komt onder meer voor bij het uitvoeren van het IT-beheer door SSC-ICT en SSC-Campus. Bij onze controle bleek dat VWS zelf niet kon aangeven in welke mate de beheersing van de afgenomen IT op orde was. Uit aanvullend ADR-onderzoek bleek dat het beheer bij deze partijen of niet op orde was, dan wel dat dit onvoldoende aantoonbaar was. VWS loopt hiermee het risico dat gegevens in de database ongewenst worden ingezien of worden gemanipuleerd. Gezien het steeds grotere belang van data, kan dit het halen van doelen in de weg staan. Wij willen VWS dan ook meegeven om in gesprek te gaan met de verschillende partijen en afspraken te maken over de te leveren kwaliteitseisen en de wijze van verantwoorden hierover.

Ook bij andere SSO's zien wij dat het maken van afspraken en de monitoring beter kan. Zo zijn er geen duidelijke afspraken met SSC-CN gemaakt over de wijze waarop VWS geïnformeerd wordt over kwaliteit van de processen die aan SSC-CN zijn uitbesteed, waaronder de IT, het inkoopproces en de salarisadministratie. Hierdoor ontvangt VWS geen informatie waarmee zij (indien nodig) tijdig bij kan sturen om bijvoorbeeld de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven beter te borgen. Verder kan strakker regie gehouden worden op het nakomen van de gemaakte afspraken met de belastingdienst, zodat de tijdige informatievoorziening voor de bedrijfsvoeringsparagraaf en voor de saldbalans niet in gevaar komt.

Dergelijke governancevraagstukken spelen ook bij andere departementen en het verdient aanbeveling deze rijksbreed te agenderen en op te lossen. Dat laat onverlet dat VWS in goed overleg met zowel andere afnemers als eigenaren meer sturings- en verantwoordingsinformatie kan opvragen bij de SSO's om de eigen eindverantwoordelijk voor het bereiken van zijn doelen beter in te vullen.

Tot slot dienen de afspraken met het Zorgverzekeringskantoor in Caribisch Nederland over de aanlevering van verantwoordingsinformatie per jaareinde eerder te worden overeengekomen en beter te worden gemonitord door VWS.

3.3.5

Beheersing informatiebeveiliging schuift op naar een hoger volwassenheidsniveau

Alle organisaties binnen de Rijksoverheid moeten voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR). In het VIR zijn eisen voor de beheersing van informatiebeveiliging beschreven, zoals het uitvoeren van risicoanalyses voor informatiesystemen. De afgelopen jaren heeft de ADR rijksbrede onderzoeken uitgevoerd naar de beheersing van informatiebeveiliging. In het onderzoek van 2017 is de volwassenheid van de ministeries op het gebied van informatiebeveiliging geïntroduceerd. In 2018 hebben wij hier een vervolg aan gegeven. Op basis hiervan hebben wij de volgende bevindingen.

VWS heeft in 2018 de fundamenteën onder een beheerste informatiebeveiliging verder versterkt door het herinrichten en definitief bemensen van de centrale beveiligingsorganisatie en het actualiseren van het IB-beleid. Voor de vier gekozen thema's uit het volwassenheidsmodel zijn de lange termijn ambities bepaald en wordt actief ingezet op de realisatie daarvan. VWS heeft op het gebied van governance een hoger volwassenheidsniveau behaald dan vorig jaar. Op het gebied van risicomanagement is vooruitgang geboekt, mede door de geïntroduceerde risico-kaart.

VWS heeft in haar managementreactie op het 'Onderzoeksrapport Informatiebeveiliging bij VWS' aangegeven de aanbevelingen van de ADR integraal over te nemen om verder te groeien op het gebied van informatiebeveiliging.

3.3.6

AVG compliancy krijgt aandacht, maar blijft een uitdaging

Op 25 mei 2016 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in werking getreden en na een overgangsperiode van twee jaar is deze vanaf 25 mei 2018 van toepassing. Wij hebben bij alle ministeries door middel van een quick scan in beeld gebracht op welke wijze zij centraal de implementatie en de voortgang hiervan beheersen. Op basis van ons rijksbrede onderzoek geeft dit aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De projectorganisatie privacy@VWS heeft in 2017 en 2018 met succes bijgedragen aan de bewustwording rond en implementatie van de AVG binnen VWS. Daarnaast helpt VWS ook het zorgveld met praktische hulp via een daarvoor, samen met het veld, ingerichte 'AVG Helpdesk voor Zorg, Welzijn en Sport'. Verder heeft VWS zorggedragen voor een gestructureerde rapportage over de voortgang van de implementatieprojecten op basis van een aantal KPI's.

Vanwege de complexe omgeving en de langere doorlooptijd van te implementeren technische maatregelen zijn per 31 december 2018 nog niet alle organisatieonderdelen van VWS compliant.

In mei 2018 is de privacygovernance vastgesteld, waarna de privacyorganisatie verder is ingericht. Met de beëindiging van het project wordt de doorontwikkeling van privacy bij VWS verder opgepakt met de invulling van de nieuwe rol van Chief Privacy Officer (de VWS CPO). De uitdaging zit nu in de verdere implementatie van de nog te treffen maatregelen en de inbedding van het vastgesteld stelsel. Wel zal in het kader van de verantwoordingsverplichting aandacht nodig blijven voor het organiseren en borgen van betrouwbare verantwoording over de naleving.

3.4

Agentschappen

3.4.1

Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2018 van RIVM en aCBG

Naast onderzoek naar de samenvattende verantwoordingsstaat hebben wij op verzoek van VWS de interne jaarrekeningen over 2018 van de agentschappen RIVM en aCBG gecontroleerd. Bij beide interne jaarrekeningen hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Daarnaast hebben wij de leiding van de agentschappen afzonderlijk geïnformeerd over de belangrijkste uitkomsten uit onze controlewerkzaamheden.

4 Totstandkoming niet-financiële informatie is een beheerst proces, controle kan worden verstevigd

4.1 Inleiding

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (sectie B).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend. Op basis daarvan hebben wij in 2018 de volgende voor nader onderzoek geselecteerd:

- totstandkomingsproces van prestatie-indicatoren en kengetallen (globaal);
- totstandkomingsproces van de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- totstandkomingsproces van het jaarverslag;
- totstandkoming percentage inhuur externen.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek.

4.2 Beleidsdirecties hebben totstandkomingsproces niet-financiële informatie op orde, controle op niet-financiële informatie door FEZ kan worden verstevigd

De beleidsdirecties zijn primair verantwoordelijk voor het verzorgen en aanleveren van niet-financiële informatie bij VWS. Zij voeren dit op een ordelijke en controleerbare wijze uit. FEZ kan bij dit proces de controle verstevigen door de vermelde kengetallen en prestatie-indicatoren zichtbaar te toetsen aan de begroting of onderliggende brongegevens. Hierdoor wordt het risico dat VWS bij aangeleverde informatie bij aangeleverde informatie niet zelf fouten opmerkt en onjuiste gegevens signaleert verminderd. Wij adviseren FEZ om de controle van de opgegeven niet-financiële informatie met de begroting en de brongegevens verder te verstevigen voor zowel de beleidsprioriteiten als de beleidsartikelen.

4.3 Beschikbare niet-financiële informatie kan beter worden benut in de verantwoording

Er zijn grote stappen gemaakt om niet-financiële informatie te verbeteren met de ontwikkeling van de Staat van Volksgezondheid & Zorg, de pilot beleidsevaluaties en de Monitor VWS. Een volledig adequate verwijzing naar deze bronnen verdient nog aandacht, zodat deze ook goed worden benut voor het Departementaal Jaarverslag.

Wij adviseren wederom om in 2019 de gemaakte stappen op het gebied van informatieverstrekking te gebruiken om een transparante en beleidsinhoudelijke verantwoording te versterken.

5 Overige onderwerpen

5.1 **Geef voldoende aandacht aan conversie van data bij ontwikkelen en implementeren nieuwe Subsidieplatform**

Vanaf 2019 wordt stapsgewijs het nieuwe te ontwikkelen Subsidieplatform DUS-I geïmplementeerd op de gemoderniseerde Generieke ECM (Filenet) applicatie. De ontwikkeling ervan zal per regeling worden uitgevoerd. De reeds geconstateerde omissies in het huidige Subsidieplein worden als input meegenomen. Tevens heeft VWS aangegeven aandacht te zullen besteden aan beheer- en verantwoordingsafspraken met de SSO waar het Subsidieplatform in productie wordt gegeven. Wanneer bij bepaalde regelingen bestaande data uit het oude Subsidieplein gemigreerd moet worden naar het nieuwe Subsidieplatform zal de juiste en volledige overzetting gecontroleerd en gedocumenteerd plaats moeten vinden onder eindverantwoordelijkheid van VWS.

5.2 **Gezamenlijk optrekken bij implementatie S4/HANA is een voorwaarde voor succes**

Het FDC is samen met SSC-ICT een project gestart om in juni 2019 over te gaan van de huidige SAP-versie naar een nieuwe versie genaamd S4/HANA. Dit betekent dat zowel de SAP-software als de onderliggende database naar een andere versie migreren. Hiervoor is een nieuw hardware platform nodig.

Het FDC is er voor verantwoordelijk dat na de migratie de software werkt op basis van dezelfde eisen aan instellingen en inrichting van de processen. Hiervoor wordt een testtraject ingericht met de nodige waarborgen en testen door gebruikers van het FDC en het betrokken departement. De specifieke instellingen en processen zullen moeten worden getest en goedgekeurd door de gebruikers van VWS zelf. VWS blijft onverdeeld eindverantwoordelijk voor de data. Na de migratie is het noodzakelijk dat VWS vaststelt dat de data voor en na migratie juist en volledig zijn gebleven. Het opstellen en gezamenlijk uitvoeren van het migratietraject is een voorwaarde voor een succesvolle migratie naar S4/HANA.

Aan: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
de minister voor Medische Zorg en Sport

A Verklaring over de in het jaarverslag 2018 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2018 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van VWS over 2018 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016⁶ en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2018 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2018 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2018 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2018;
- de overzichten over 2018 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2018 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van VWS zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

6 Op grond van de brief van 24 september 2018 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Kamers-tukken II, vergaderjaar 2018-2019, 34 426, nr. 33) geldt het overgangsrecht bedoeld in artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016 uitsluitend voor de presentatie en inrichting van de begrotingen en de bijbehorende jaarverslagen. De onderliggende (rechts)handelingen en de administratieve vastleggingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de begroting 2018 – zoals het aangaan van verplichtingen, het doen van betalingen, het beheer van materieel en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen – worden beheerst door de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2018 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub j Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

B Verklaring over de in het jaarverslag 2018 opgenomen andere informatie

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgeschreven bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019. Wat betreft de in het jaarverslag op te nemen niet-financiële informatie is deze op het moment van het afgeven van de controleverklaring nog niet volledig. Dit betreft onderdeel D. Financieel Beeld Zorg. De ontbrekende onderdelen worden vóór aanbidding van het jaarverslag aan de Tweede Kamer toegevoegd. Dit gebeurt door middel van wijzigingsbladen die wij beoordelen. Deze procedure is in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat.⁷

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

⁷ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, over de uitkomsten waarvan wij rapporteren in ons auditrapport.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;⁸
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

⁸ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk, over de uitkomsten waarvan wij rapporteren in ons auditrapport.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van VWS onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2019

Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00