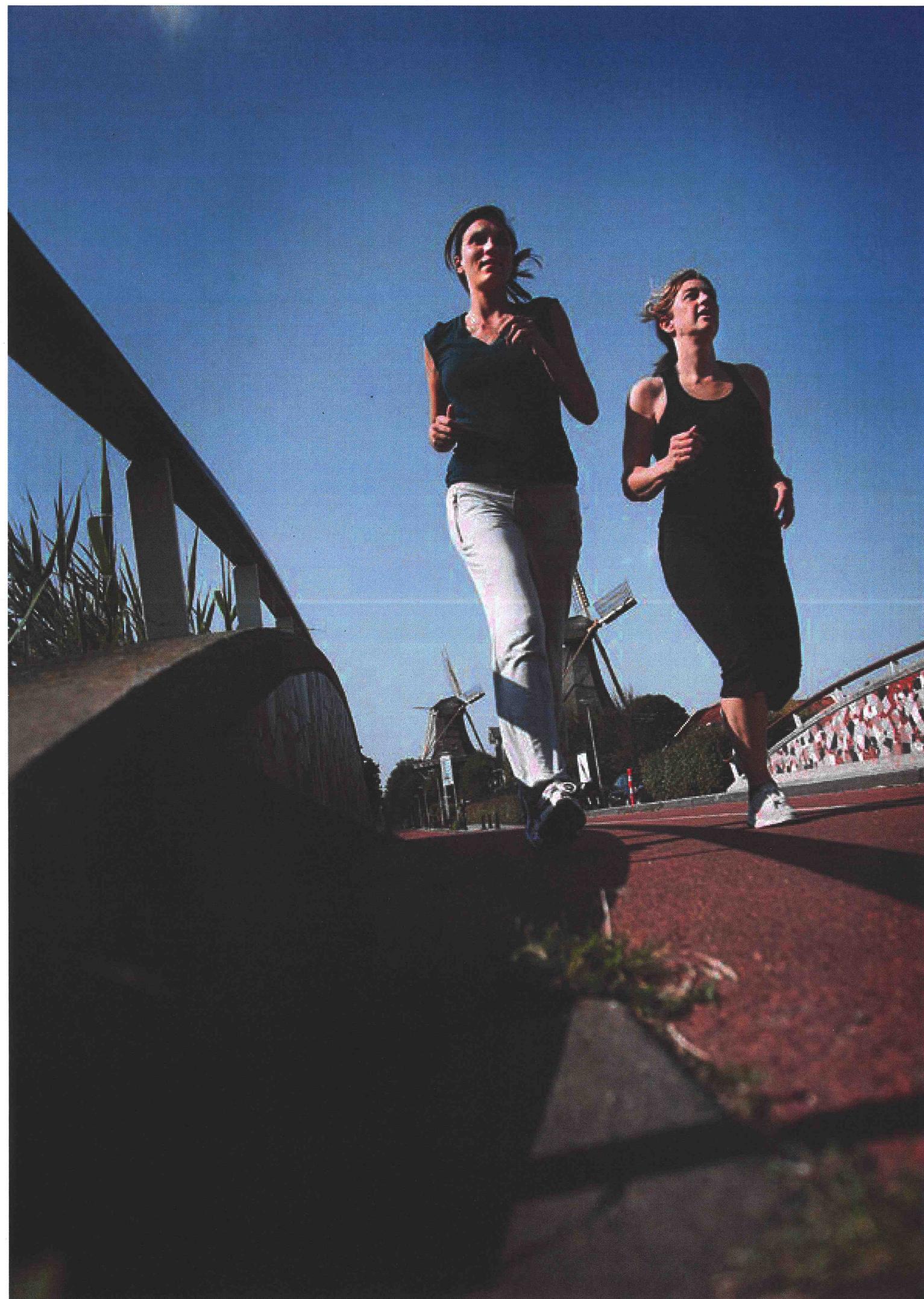




Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport 2019

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)



Auditrapport 2019

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi)

13 maart 2020

Kenmerk
2020-0000047930

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Ambities VWS vragen extra aandacht voor kwaliteit bedrijfsvoering	7
1.1	Het financieel beheer staat onder druk	7
1.2	Doel en doelgroepen	7
1.3	Leeswijzer	7
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	9
2.1	Controleverklaring	9
2.2	Totstandkoming niet-financiële informatie	9
3	Meer bevindingen door druk op bedrijfsvoering	11
3.1	Beheer is op hoofdlijnen op orde, subsidie- en inkoodbeheer vragen aandacht	11
3.2	VWS heeft in 2019 een verdere stap gemaakt in de beheersing van staatssteunrisico's maar heeft haar ambitie nog niet geheel waargemaakt	11
3.3	Subsidiebeheer is in opzet voldoende, de verbetering van de uitvoering is nog niet volledig zichtbaar	13
3.4	Effect keuze marktinstrument vraagt nadere uitwerking, onderbouwing prestatieverklaring ontbreekt bij meerdere betalingen	14
3.5	Volwassenheidsniveau informatiebeveiliging op onderdelen teruggevallen ten opzichte van 2018	16
4	Overige onderwerpen	18
4.1	Belangrijke stappen gezet bij het beheer en verantwoording van de zorgkosten Caribisch Nederland, interne controle vraagt nog aandacht	18
4.2	Invoering 'Three lines of responsibility' model gestart, maar structurele borging en visie vraagt aandacht	18
4.3	General IT Controls technische infrastructuur SSC-ICT nog steeds niet op orde	19
4.4	Citrix lek benadrukt belang van goede beheersing General IT controls	19
4.5	Totstandkoming jaarverslag is verbeterd, maar blijft groeiproces	19
4.6	Versteviging interne controle en vastlegging niet-financiële informatie blijft een punt van aandacht	20
4.7	Implementatie AVG	20
4.8	Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2019 van RIVM en aCBG verstrekt	21
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	23
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	26

1

1

Ambities VWS vragen extra aandacht voor kwaliteit bedrijfsvoering

1.1

Het financieel beheer staat onder druk

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft veel complexe maatschappelijke doelstellingen waarbij nieuwe samenwerkingsvormen en innovatieve oplossingen samen met en voor veldpartijen en gemeenten worden ontwikkeld. Daarnaast heeft VWS te maken met ingewikkelde regelgeving op het gebied van staatssteun, waarbij toetsing op naleving arbeidsintensief en tijdrovend is. Deze ambitie, het toepassen van nieuwe werkvormen en de complexe regelgeving vragen veel van de bedrijfsvoering van VWS. Ook VWS erkent de risico's van deze druk op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en heeft bijvoorbeeld met het project 'Verbetering Subsidiebeheer' in 2019 maatregelen genomen om de druk weg te nemen. Wij zien dat de genomen maatregelen in 2019 nog niet volledig het gewenste effect hebben gehad op de kwaliteit van subsidieregelingen en ook is bij de invoering van nieuwe samenwerkingsvormen nog winst te behalen, zoals bij de objectieve vaststelling van de levering van de overeengekomen diensten. Juist bij deze nieuwe samenwerkingsvormen is het van belang na te gaan welke beheersinstrumenten, inkoop versus subsidie, het meest passend is. Bij het toetsen op staatssteun hebben de genomen maatregelen geleid tot het terugdringen van fouten en onzekerheden, echter in omvang zijn deze nog substantieel. Positief is de wijze waarop VWS het beheer en de verantwoording van de zorgkosten Caribisch Nederland oppakt. Wij constateren een verbetering op dit terrein.

Nieuwe samenwerkingsvormen, innovatieve oplossingen en complexe regelgeving vragen ook veel van de monitoring van de naleving van wet- en regelgeving. Ook op dit gebied zet VWS de nodige stappen, alleen is in 2019 de effectiviteit nog niet overal zichtbaar. Instrumenten om zicht te houden op de naleving van aanbestedingswetgeving, zoals een actueel overzicht van afwijkingen en een deugdelijke spendanalyse, zijn in 2019 beperkt gebruikt en kunnen van grotere waarde zijn als deze ook gedurende het jaar worden ingezet. Ook kan de monitoring van het subsidiebeheer verbeteren door deze nader uit te werken, uit te voeren en te documenteren zodat hierover gedurende het jaar adequate informatie voor bijsturing wordt verkregen. De verdere uitwerking van de invulling van de rollen volgens het model van 'Three lines of responsibility' kan hierbij van waarde zijn.

Zoals bij veel organisaties is ook de bedrijfsvoering VWS afhankelijk van de kwaliteit van de informatietechnologie. Deze afhankelijkheid is recent weer gebleken tijdens de Citrix problematiek en onderschrijft het belang van informatieveiliging. Wij zien dat VWS de gestelde eigen ambitie op het gebied van governance en incidentmanagement in 2019 niet geheel heeft gerealiseerd.

1.2

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 taak over 2019 bij het Ministerie van VWS hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de beide ministers, de staatssecretaris en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het Audit Committee en de directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van VWS. Het rapport wordt verder toegezonden aan de Minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek naar de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).

2

Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1

Controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2019 van het ministerie van VWS (XVI). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2019.

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ mln.)	2019	2018
Aangegane verplichtingen	20.988	16.203
Gerealiseerde uitgaven	18.014	15.374
Gerealiseerde ontvangsten	749	839
Afgerekende voorschotten	7.536	7.326

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.

2.2

Totstandkoming niet-financiële informatie

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen ten opzichte van de opgenomen informatie in het jaarverslag. Wel hebben wij nog wel enkele aandachtspunten ter verbetering voor het totstandkominingsproces. Deze aandachtspunten zijn opgenomen in paragraaf 4.6 van dit rapport.

3

3.1

Beheer is op hoofdlijnen op orde, subsidie- en inkoopbeheer vragen aandacht

Het financieel beheer bij het Ministerie van VWS geeft, voor zover in onze controle betrokken, in het algemeen een redelijk stabiel beeld, maar kent ook een aantal specifieke verbeterpunten. VWS heeft in 2019 een aanzienlijke inspanning geleverd op het gebied van de uit te voeren staatssteuntoetsen. De effecten hiervan zijn nog niet in volle omvang terug te zien in 2019. Ook zijn de effecten van het project 'Verbetering subsidiebeheer' nog niet volledig zichtbaar geworden. De uitwerking van deze effecten zullen in 2020 en verder zijn vruchten afwerpen en zal mogelijk tot gevolg hebben dat in toekomstige jaren de rapporteringstoleranties niet meer overschreden zullen worden. Ook het inkoopproces vraagt om een kwaliteitsimpuls om zicht te krijgen op bestaande en mogelijke onrechtmatigheden. Het expliciet maken van leveringsvoorwaarden in contracten behoeft aandacht.

Met ingang van 2019 is VWS gestart met het model van de 'Three lines of responsibility' te implementeren in de organisatie. De eerste stappen zijn gezet, maar de verdeling van verantwoordelijkheden en de nadere invulling van rollen 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 en in 2019 heeft VWS een eerste aanzet gemaakt om deze informatie zelf te verzamelen. Wij zullen dit groeitraject blijven volgen en hierbij gezamenlijk met VWS in optrekken.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2019

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2016	2017	2018	2019
Staatssteunproblematiek	VWS		●	■	■
Subsidiebeheer	VWS				●
Inkoopbeheer	VWS				●
Inkoopbeheer PD Alt*	PD Alt		●	●	●
Informatiebeveiliging	VWS				●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

*in 2019 is deze bevinding opgenomen in de bevinding voor het inkoopbeheer van het Ministerie van VWS als geheel.

Bij de 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. Het aantal bevindingen is ten opzichte van 2018 toegenomen. Hierna worden de vier bevindingen nader toegelicht.

3.2

VWS heeft in 2019 een verdere stap gemaakt in de beheersing van staatssteunrisico's maar heeft haar ambitie nog niet geheel waargemaakt

De voorgenomen verbeteringen, volgens het plan van aanpak om de staatssteunproblematiek tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen, hebben nog niet volledig het gewenste effect gehad. De complexe staatssteunproblematiek is niet eenvoudig snel op te lossen en vergt een grote inspanning van de organisatie. Mede daarom is over 2019 nog steeds sprake van een substantieel bedrag aan onzekerheden als gevolg van mogelijke staatssteun.

VWS heeft een plan van aanpak opgesteld en uitgewerkt aan de hand van drie subsidiestromen: instellingssubsidies, projectsubsidies en subsidieregelingen. Voor alle stromen zijn maatregelen uitgevoerd en in uitvoering die staatssteunrisico's moeten beperken.

De instellingssubsidies die eind 2018 nog niet waren getoetst zijn inmiddels wel beoordeeld. Projectsubsidies zijn in 2019 getoetst waarbij bij projecten groter dan € 1 mln. een extra beoordeling door WJZ¹ heeft plaatsgevonden. Nieuwe regelingen worden voorafgaand aan publicatie getoetst op staatssteun. De drie bestaande grote regelingen die VWS voornemens was in 2019 te beoordelen, zijn alle beoordeeld op staatssteunrisico's. Voor de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg (KiPZ) en de regeling voor Stageplaatsen zorg zijn staatssteuentoetsen aanwezig. Voor de regeling voor Publieke Gezondheid is inzicht verschafft in de staatssteunrisico's en de mogelijkheden om die terug te brengen, maar is nog geen formele toets uitgevoerd. De *instellingssubsidies* die eind 2018 nog niet waren getoetst, zijn inmiddels wel getoetst, en van alle toegekende *projectsubsidies* groter dan € 1 mln. is in 2019 de toets door WJZ beoordeeld.

De interne beheersing is op verschillende punten nog verder te verscherpen:

- *Adequaat documenteren marktfalen bij aanwijzen DAEB*
Bij de constatering dat er mogelijk sprake is van staatssteun wordt de gesubsidieerde activiteit in veel gevallen aangewezen als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Indien aan enkele daarvoor geldende voorwaarden is voldaan, is de staatssteun toegestaan. Een van de voorwaarden is dat vastgesteld wordt dat de activiteit niet door de markt kan worden geleverd. Daarvoor moet een marktconsultatie uitgevoerd zijn. VWS voldoet daar niet altijd aan of documenteert dit onvoldoende.
- *Jaarlijkse toets op nieuwe activiteiten instellingssubsidies*
Voor de reeds ultimo 2018 getoetste instellingssubsidies is het van belang dat nagegaan wordt of over 2019 nog dezelfde activiteiten worden gesubsidieerd. Indien daarin verandering is gekomen, wordt nog niet de toets voor nieuwe activiteiten uitgevoerd.
- *Staatssteuentoetsen zonder inzet deskundigen variëren in kwaliteit*
Staatssteuentoetsen voor instellingssubsidies en projectsubsidies, die in beginsel door de beleidsdirecties zelf worden uitgevoerd, verschillen kwalitatief nog sterk. Niet altijd wordt op het niveau van activiteiten getoetst. Het ontbreekt bij het uitvoeren van deze staatssteuentoetsen nog regelmatig aan voldoende deskundigheid en ervaring. Als beheersmaatregel adviseert WJZ desgevraagd en voor subsidies vanaf € 1 mln. is dit advies verplicht.
- *Toegankelijkheid documentatie staatssteuentoetsen*
De systematiek van archivering van de staatssteuentoetsen is niet helder door het ontbreken van richtlijnen hiervoor.
- *Checklist Subsidieplein pro forma ingevuld*
In de checklist in Subsidieplein worden de vragen over staatsteun regelmatig pro forma ingevuld om het proces doorgang te doen vinden. Het risico is aanwezig dat de toets niet (adequaat) wordt uitgevoerd omdat dit dan niet door het proces wordt afgedwongen. In sommige gevallen wordt de toets op een andere wijze vastgelegd, wat het risico met zich meebrengt dat niet alle voorgeschreven stappen doorlopen worden.
- *Inzicht in problematiek gedurende het jaar*
VWS heeft gedurende 2019 door het ontbreken van een integraal overzicht nog onvoldoende inzicht gehad in het verloop van de omvang van de staatsteun problematiek per categorie (regelingen, instellingssubsidies en projectsubsidies). Dit inzicht bestaat wel voor de specifieke regelingen.

Wij adviseren om naast de zelf geïdentificeerde risico's ook bovenstaande aspecten mee te nemen in de uit te voeren interne controlerwerkzaamheden om zo in 2020 tijdig informatie te krijgen over bovenstaande beheeraspecten.

¹ Directie Wetgeving en Juridische Zaken

3.3

Subsidiebeheer is in opzet voldoende, de verbetering van de uitvoering is nog niet volledig zichtbaar

Door VWS is in 2019 aanzienlijk geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van het subsidieproces. Met het project Verbetering Subsidiebeheer is een aantal maatregelen getroffen die de kwaliteit van subsidieregelingen moet verhogen. Belangrijke maatregelen zijn de uitvoeringstoets door DUS-I², die vanaf mei 2019 voorgeschreven is. Het bijhouden van een portfolio subsidie, met als doel een prioritering aan te geven. Hiermee tracht VWS de werkdruk bij organisatieonderdelen als WJZ en DUS-I tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen hetgeen een positief effect zal hebben op de kwaliteit van subsidieregelingen. Toch zien wij in onze controle de effecten van deze maatregelen nog niet terug. Mogelijk is de toename van het volume en het groot aantal unieke regelingen een van de factoren die hier debet aan zijn. Ten opzichte van voorgaande jaren is het volume van de uit te voeren subsidieregelingen verder toegenomen, van € 1,4 mld. in 2018 naar € 1,8 mld. in 2019. Ook de toename van het aantal unieke regelingen vraagt veel maatwerk en is arbeidsintensief voor uitvoeringsorganisaties, zoals DUS-I en verhoogt het risico op fouten.

Uit de controle van de subsidies hebben wij onrechtmatigheden en onzekerheden geconstateerd (exclusief de bevinding staatssteun), die voor een belangrijk deel betrekking hebben op drie specifieke regelingen. Deze regelingen zijn in 2018 gepubliceerd en met ingang van 2019 van kracht geworden. De maatregelen van het project Verbetering subsidiebeheer waaronder prioritering van totstandkoming van nieuwe regelingen door het portfolio en het uitvoeren van een uitvoeringstoets door DUS-I zijn in mei 2019 ingevoerd en hebben voor deze regelingen nog geen effect kunnen sorteren.

- De verlening van subsidies op grond van het Besluit vaststelling beleidsregels subsidiëring Versnellingsprogramma Informatie-uitwisseling Patiënt en Professional fase 3 (VIPP3) heeft plaatsgevonden op grond van onduidelijke en onvoldoende gecontroleerde informatie. Voor het recht op subsidie van GGZ-instellingen zijn de zogenaamde “nulmetingen” van belang. De nulmetingen worden door de subsidieaanvrager zelf uitgevoerd en zeer beperkt gecontroleerd door GGZ-Nederland. Ook in de regeling genoemde aanvullende controles op de nulmeting zijn door VWS niet uitgevoerd.
- Voor de Subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties is sprake van een onvoldoende controlebeleid en onduidelijkheden in de regeling over de doelgroep (Standaard Bedrijfsindeling (SBI) -codes) met als gevolg dat niet is vast te stellen of het subsidie rechtmatig is toegekend, met hierbij ook het risico op staatssteun. Daarnaast zijn activiteiten gesubsidieerd, die hier niet voor in aanmerking komen. Hier is intern onvoldoende op getoetst.
- In de regeling specifieke uitkering sport is de omschrijving welke kosten onder de regeling vallen erg ruim gedefinieerd. Daarnaast is in de aanvraagprocedure onvoldoende duidelijk aangegeven welke informatie de gemeente bij de aanvraag diende aan te leveren. Ook is de aanvraag slechts marginaal door VWS getoetst. Een onduidelijke regeling en onvoldoende beoordeling van de aanvragen vooraf kan leiden tot onbedoelde fouten en misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarmee ontstaat een risico op overcompensatie.

Wij adviseren de afspraken rondom de ingestelde portfolio te bewaken en ook het Expertise Centrum Subsidies (ECS) voldoende tijd te geven om op de kwaliteit van de subsidieregelingen toe te zien. Daarnaast adviseren wij u bij het ontwerp van regelingen na te gaan in hoeverre maatwerk in alle gevallen noodzakelijk is.

Ook bij het vaststellingsproces hebben wij meer bevindingen dan in 2018. Zo sluiten de activiteitenverslagen inhoudelijk niet altijd goed aan op de activiteitenplannen.

² Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen

Hierdoor is niet altijd duidelijk vast te stellen in welke mate de realisatie conform het activiteitenplan is. Ook is niet in alle gevallen adequaat gereageerd op de opmerkingen in rapporten van feitelijke bevindingen van accountants. Als de accountant opmerkingen maakte die mogelijk op ernstige tekortkomingen wezen in het financieel beheer van de instelling, was dit voor VWS geen aanleiding om nadere informatie op te vragen. Tenslotte hebben wij geconstateerd dat een aantal voorschotten ten onrechte al in 2019 is afgeboekt.

In onze interim-rapportage hebben wij aandacht gevraagd voor de instrumenten die een beeld moeten geven van de kwaliteit van het gevoerde subsidiebeheer en de naleving van de wet- en regelgeving. De ‘Normatiek Subsidiebeheer VWS’ is met het introduceren van Handboek subsidiebeheer vervangen door een risicogericht, grondiger onderzoek. VWS heeft begin 2019 een risicoanalyse uitgevoerd en daarop een onderzoeksaanpak gebaseerd. VWS heeft aangegeven de benodigde informatie over de kwaliteit van het subsidiebeheer te verkrijgen door de bespreking van casuïstiek in het ECS, de uitkomsten van de interne controles van DUS-I en de uitkomsten van de verbijzonderde interne controle door de afdeling KPA³. Onduidelijk is nog of de inzet van deze instrumenten een voldoende beeld geven van de kwaliteit van het gevoerde subsidiebeheer en de naleving van wet- en regelgeving. De toetsing van projectsubsidies groter dan € 2,5 mln. en verlengingen resp. wijzigingen van instellingssubsidies met een afwijking groter dan € 2,5 mln. door VWS kan worden verduidelijkt. Documentatie ter onderbouwing ontbreekt veelal en ook is niet duidelijk welke punten zijn getoetst.

Wij adviseren de monitoring van het subsidiebeheer nader uit te werken, uit te voeren en te documenteren zodat hierover gedurende het jaar adequate informatie voor bijsturing wordt verkregen.

3.4

Effect keuze marktinstrument vraagt nadere uitwerking, onderbouwing prestatieverklaring ontbreekt bij meerdere betalingen

VWS heeft veel complexe en maatschappelijke doelstellingen die volgens VWS vragen om nieuwe samenwerkingsvormen en innovatieve oplossingen die ontwikkeld moeten worden samen met en voor veldpartijen en gemeenten. Subsidies worden hiervoor niet altijd als het geëigende instrument gezien, waarbij de staatssteuentoets de inzet limiteert. Ook wordt het instrument inkoop met traditionele vormen als Europese aanbesteden ervaren als een instrument dat niet de ruimte biedt om snel te kunnen schakelen wat vanuit de politiek en de maatschappij wel wordt verwacht. Om invulling te geven aan de dringende behoefte om maatschappelijke opgaven te realiseren heeft VWS gebruik gemaakt van in de wet genoemde innovatieve inkoopinstrumenten (bijv. open house constructies en pre-commerciële inkopen). De interpretatie van wanneer en hoe deze nieuwe instrumenten gebruikt mogen worden, leidt tot discussie, omdat deze instrumenten nog niet breed worden toegepast binnen het Rijk.

Bij bovengenoemde innovatieve inkopen en bij enkele andere inkopen in 2019 zijn wij van mening dat VWS een andere instrumentkeuze had kunnen maken en enkele opdrachten zijn niet volgens de juiste aanbestedingsprocedure verstrekt. Met name in situaties waarbij de levering niet rechtstreeks aan VWS plaatsvindt en de te leveren producten en diensten niet specifiek benoemd zijn, vinden wij het instrument subsidieverlening meer passend.

Leveringsvoorwaarden gedetailleerder en expliciet vastleggen in contracten

Vooral bij de inkopen die kenmerken hebben van een subsidie, zien wij dat de algemene riksinkoopvoorwaarden zijn toegepast, maar dat de voorwaarden voor levering en betaling in de afgesloten contracten niet zijn uitgewerkt. Het gaat hier voornamelijk over inkoopovereenkomsten waarbij de levering niet aan VWS plaatsvindt maar aan een derde. Bij deze afgesloten contracten kan VWS bij de betaling van de facturen de levering van de prestatie niet zelf objectief vaststellen. Voorbeelden hiervan zijn diensten die niet aan VWS worden geleverd maar aan

³ Kwaliteit, Procesbeheersing en Advies

derden en betalingen bij aanvang van de opdracht en termijnbedragen zonder dat in de contracten duidelijke afspraken zijn gemaakt over de prestatie die dan geleverd moet zijn en over de wijze waarop de prestatie kan worden vastgesteld. Ook constateren wij dat overeenkomsten op basis van een vaste prijs worden afgesloten zonder dat achteraf inzichtelijk wordt gemaakt wat de werkelijke kosten zijn geweest. Bij dergelijke contracten is het gebruikelijk dat de offertes, die als grondslag gelden voor de overeenkomst, in detail worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daar waar dit ontbreekt ontstaat het risico dat VWS te veel betaald of betaald wordt voor zaken die niet geleverd zijn.

Wij adviseren VWS om bij het opstellen van inkoopovereenkomsten explicet aandacht te geven aan de wijze waarop de levering van product of dienst objectief wordt vastgesteld en deze objectieve vaststelling ook te koppelen aan de facturering.

Monitoring inkoopbeheer vraagt kwaliteitsimpuls

De maatregelen om zicht te krijgen op bestaande en mogelijke onrechtmatigheden met betrekking tot inkoop behoeven aandacht:

- Naleving afwijkingsprocedure vraagt aandacht***

Deze procedure houdt in dat alle van te voren bekende bewuste afwijkingen van de aanbestedingswetgeving worden geregistreerd, inclusief de besluitvorming van het management. In het departementsbrede overzicht zien we dat de procedure soms niet tijdig wordt ingezet en dat niet alle afwijkingen in 2019 in het overzicht waren opgenomen. Dit betreft onder andere onrechtmatigheden waarvoor achteraf gebleken is dat binnen VWS de afwijkingsprocedure ten onrechte niet gevuld is en afwijkingen van PD Alt. Naar aanleiding van deze bevinding heeft VWS eind 2019 aanvullende beheersmaatregelen getroffen om het risico te beperken.

- Informatie over onrechtmatige inkopen van zowel de agentschappen en directies van VWS dienen eerder te worden gemeld***

De kwartaalrapportage die CDI⁴ office sinds het derde kwartaal van 2019 heeft ingesteld voor de agentschappen om onrechtmatigheden te melden ziet wij als goede stap voorwaarts. Wij hebben geen inzicht gekregen in een gestructureerde en duidelijke vastlegging van de uitwisseling van informatie tussen VWS en HIS⁵ over mogelijke afwijkingen van aanbestedingsregelgeving. Verstrekking van dergelijke informatie is noodzakelijk voor de onderbouwing van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

- Spendanalyse in 2020 doorontwikkelen***

De spendanalyse over 2019 waarbij VWS achteraf niet naleving van aanbestedingsregels kan vaststellen, is medio februari 2020 opgesteld. De aansluiting van de spendanalyse met de financiële administratie, de vastlegging van de analyses, de onderbouwing en uit te zoeken punten van deze spendanalyse behoeven nog aandacht. Vanwege de bewerkelijkheid van de uitvoering van de jaarlijkse spendanalyse en om lopende het uitvoeringsjaar (daar waar nodig) tijdig bij te kunnen sturen, is VWS voornemens om de spendanalyse meer dan één keer per jaar uit te voeren.

- Kwaliteit en volledigheid contractadministraties nog niet toereikend***

Het contractbeheer voor de inkopen is uitbesteed aan de HIS. VWS heeft niet de beschikking over een volledige contractadministratie in DigInkoop waarin (tijdig) alle lopende contracten zijn opgenomen en daarnaast zijn niet alle velden juist gevuld. Het betreft dan met name de contracten die VWS afsluit via tussenkomst van de HIS en Inhuurdesk⁶. Voor de contracten groter dan € 25.000 die door VWS buiten de HIS zijn opgesteld ontbreekt een centraal contractenregister.

Bovenstaande aspecten zijn van belang om ook gedurende het jaar zicht te houden op afwijkingen van wet- en regelgeving. Een geïntegreerd systeem voor de contractadministratie, inkoopproces en factuurafhandeling kan daarbij van grote waarde zijn en is momenteel nog niet het geval voor

⁴ Coördinerend Directeur Inkoop

⁵ Haagse Inkoopsamenwerking (onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

⁶ Onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

alle inkopen. Integratie zorgt ervoor dat alleen verplichtingen worden aangegaan en betalingen worden verricht onder in het systeem vastgelegde contracten. Wij adviseren VWS te onderzoeken of deze integratie mogelijk is in de bestaande financiële administratie.

Knelpunt inkoopbeheer PD Alt onveranderd

De onderzoeksactiviteiten van PD Alt⁷ zijn ook in 2019 nog niet geprivatiseerd. Al vele jaren is het daarom voor PD Alt moeilijk om te anticiperen op de juiste procedure van aanbesteden. Daardoor zijn (vervolg)opdrachten nog steeds in strijd met de regelgeving gecontracteerd. Ook wanneer gebruik is gemaakt van de ruimte die de Aanbestedingswet 2012 biedt. PD Alt heeft in 2019 niet in alle gevallen de motivering van de gevolgde inkoopprocedure voldoende vastgelegd, waardoor het inkoopbeheer van PD Alt niet volledig aan de te stellen eisen voldoet.

3.5

Volwassenheidsniveau informatiebeveiliging op onderdelen teruggevallen ten opzichte van 2018

Alle organisaties binnen de Rijksoverheid moeten voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR). In het VIR zijn eisen voor de beheersing van informatiebeveiliging (IB) beschreven, zoals het uitvoeren van risicoanalyses op informatiesystemen.

De afgelopen jaren heeft de ADR rijksbrede onderzoeken uitgevoerd naar de sturing en beheersing van IB op centraal niveau. Sinds 2017 vindt onderzoek plaats naar het volwassenheidsniveau van de informatiebeveiliging bij de verschillende ministeries. In 2019 is dit wederom onderzocht.

Bij VWS zijn in 2019 de sleutelposities voor IB bekleed en ingebed in de organisatie en is gewerkt aan actualisatie en formalisatie van processen. Omdat de in 2018 geformuleerde verbeterstappen nog niet allemaal in werking zijn getreden hebben we voor dit jaar geen verdere groei in volwassenheid geconstateerd ten opzichte van vorig jaar.

Daarnaast is in 2019 niet gewerkt met een geacordineerd Chief Information Security Officer (CISO) jaarplan. In de tweede helft van 2019 is gewerkt aan een nieuw CISO jaarplan, maar de formele vaststelling ervan is vertraagd. Eind 2019 zijn de jaarplannen 2019 en 2020 afgerond. Vaststelling moet nog plaatsvinden en volgt in een later stadium. In beide jaarplannen is informatiebeveiliging als onderwerp opgenomen. Centraal is geen informatie verzameld over de (belangrijkste) voorgedane incidenten voor de jaarlijkse incidentenrapportage. Derhalve is er geen centraal incidentenoverzicht of rapportage vanuit de dienstonderdelen aangetroffen. VWS heeft besloten hiermee te stoppen, maar wel deze informatie in een intern overleg met elkaar te delen. Dit is op vrijwillige basis en alleen op escalatiegrond. Dit betreft een informeel proces.

Gezien het belang van IB hebben wij de beperkte mate van formalisering en sturing, en de afhankelijkheid van een beperkt aantal IB-functionarissen, alsmede het terugvallen in volwassenheidsniveaus als een lichte bevinding aangemerkt.

Om de centrale beheersing van informatiebeveiliging bij VWS verder te versterken, adviseren wij aandacht te besteden aan:

- het verhogen van de frequentie en intensiteit van de contactmomenten met concernonderdelen, om een actueel inzicht in stand van zaken te verkrijgen en indien nodig tijdig bij te kunnen sturen;
- het inrichten van achtervang van sleutelfunctionarissen (zoals concern-CISO) om een te grote afhankelijkheid van specifieke medewerkers te voorkomen; en
- het implementeren van het nieuwe incidentenproces en hierin vanaf het begin de rol van de beveiligingsambtenaar te betrekken.

Indien VWS de ingezette ontwikkelingen voortzet, verwachten we in het komende jaar wel een groei in volwassenheid te kunnen waarnemen.

⁷ Project Administratie Anthonie van Leeuwenhoek terrein

4 Overige onderwerpen

Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de overige onderwerpen die voortvloeien uit onze controle van het financieel en materieel beheer. Deze bevindingen vragen aandacht binnen VWS om het beheer verder te verbeteren, maar hebben geen weging meegekregen zoals de bevindingen in hoofdstuk 3.

4.1

Belangrijke stappen gezet bij het beheer en verantwoording van de zorgkosten Caribisch Nederland, interne controle vraagt nog aandacht

In 2019 zijn belangrijke maatregelen voorbereid om het beheer en de verantwoording van de zorgkosten Caribisch Nederland te verbeteren. De belangrijkste zijn:

- het per 1 januari 2020 instellen van een programmadirectie die zich volledig richt op zorg en jeugd in Caribisch Nederland (ZJCN). Hiermee is een sterkere, gecentraliseerde coördinatie op het beleids- en uitvoeringsdossier Caribisch Nederland binnen het departement mogelijk;
- de zorgcontracten voor 2020 zijn eind 2019 centraal getekend door de kwartiermaker van de programmadirectie die per 1 september 2019 benoemd was;
- van de zorgcontracten waarvan de onderhandelingen voor 2020 nog niet tijdig zijn afgerond zijn de oude contracten voor een beperkte periode verlengd. Hierdoor zijn de betalingen in 2020 rechtmatig en wordt in 2020 verder gewerkt aan doelmatige contracten;
- de verplichtingen voor de zorgcontracten en de bijbehorende voorschotten worden met ingang van de contracten 2020 door het FDC geboekt respectievelijk betaalbaar gesteld.
- met ingang van begin 2019 worden maandelijkse rapportages opgesteld.

Het verscherpte inzicht heeft ertoe geleid dat ultimo 2019 meer zekerheid aanwezig is over de verplichtingenstand, de voorschottenstand en de openstaande vorderingen.

Wij hebben daarentegen nog geen zekerheid over de rechtmatigheid over de zorgkosten die geschiedt op declaratiebasis (ruim 40% van de zorgkosten). In 2019 heeft ZJCN een start gemaakt met het uitvoeren een verbijzonderde interne controle over de maanden januari tot en met augustus 2019. Ten einde gebruik te kunnen maken van deze controles voor het oordeel over de rechtmatigheid wat VWS moet geven in de bedrijfsvoeringsparagraaf, moeten nog stappen gezet worden. De belangrijkste zijn:

- het kwantificeren en evalueren van de bevindingen;
- waarborgen en documenteren dat de steekproef representatief is zodat op basis hiervan een uitspraak over de rechtmatigheid gedaan kan worden;
- afspraken maken met FEZ over het tijdig opleveren van de interne controle rapportages voor de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- aandacht besteden aan het op orde brengen van de General IT Controls (GITC); en
- het concreet benoemen welke aanbevelingen met welke verbetertrajecten geïmplementeerd zullen worden, actiehouders benoemen en de voortgang in het MT bewaken.

4.2

Invoering ‘Three lines of responsibility’ model gestart, maar structurele borging en visie vraagt aandacht

In het auditrapport over 2018 hebben wij aangegeven dat VWS voor het inzicht in de kwaliteit van de bedrijfsvoering op onderdelen afhankelijk is van informatie van derden. Dit vloeit voort uit de praktijk in de afgelopen decennia waarin bijvoorbeeld de ADR op structurele basis een aantal taken uitvoerde voor VWS.

In 2019 is het overleg met VWS voortgezet over het geven van een goede invulling van de rollen op basis van het model van de ‘Three lines of responsibility’. Resultaat van dit overleg is dat een aantal werkzaamheden die de ADR in het verleden uitvoerde voor VWS, zijn overgedragen aan VWS. Dit heeft onder meer geleid tot:

- beëindiging van de rol van de ADR in het Expertise Centrum Subsidies per 1 oktober 2019;
- aanvullende afspraken met de Belastingdienst rondom de zorgtoeslag ter verkrijging informatie over de rechtmatigheidsfouten;
- het besluit van de Bestuursraad Bedrijfsvoering om de verantwoordelijkheden rondom de monitor bedrijfsvoering beter te beleggen en de monitor uit te breiden;
- de toezieling van FEZ om de oplevering van de documenten en controles rondom het jaarrekeningtraject zelfstandig op te gaan pakken (o.a. ‘Prepared-By-Client’-lijst en boedschappenoverleg).

Ondanks deze eerste stappen en de bereidheid de rolverdeling te herinrichten zijn de effecten van deze stappen nog niet volledig meetbaar omdat de uitvoering pas recentelijk is gestart. Het werken op basis van het model van de ‘Three lines of responsibility’ vergt tijd en is een ontwikkeltraject voor alle partijen. Bij de overdracht van de activiteiten vragen wij aandacht voor de kwaliteit en de structurele inbedding van de taken binnen VWS. Hierbij blijven ADR en VWS gezamenlijk optrekken om een zorgvuldig proces te organiseren.

Daarnaast is het noodzakelijk dat verder vorm wordt gegeven aan de uitwerking van het ‘Three lines of responsibility’ model. Daarbij kunnen de uitkomsten van het onderzoek van VWS over de follow-up financiële functie behulpzaam zijn.

4.3

General IT Controls technische infrastructuur SSC-ICT nog steeds niet op orde

In de interim-rapportage hebben wij reeds aangegeven dat de zogenaamde GITC controls van de technische infrastructuur niet allen tijde op orde zijn. Daarbij hebben wij gemeld dat deze tekortkomingen kunnen leiden tot ongeautoriseerde toegang, wijzigingen, beschadiging en/of dataverlies. Eind 2019 is daar geen verbetering in gekomen.

SSC-ICT heeft de tekortkomingen over het beheer gecommuniceerd naar de afnemers op 28 november 2019. Wij achten het van belang dat de afnemers ook eigen verantwoordelijkheid nemen en op eigen initiatief informatie opvragen. Investeren in gezamenlijke heldere analyses van de tekortkomingen en communicatie daarover tussen afnemer en SSC-ICT geeft inzicht in de potentiële risico’s die wel of niet worden gelopen.

4.4

Citrix lek benadrukt belang van goede beheersing General IT controls

Het belang van goede beheersing van de GITC is gebleken nadat Citrix aangaf dat er een kwetsbaarheid zat in de programmatuur. Een goede beheersing van de General IT controls draagt bij aan het minimaliseren van de risico’s wanneer er misbruik wordt gemaakt van een lek (exploit). SSC-ICT heeft met nader onderzoek kunnen vaststellen dat het Citrix lek niet tot exploits aan hun zijde heeft geleid. Aan de zijde van de gebruikers waren de General IT controls voor wat betreft de applicaties in de meeste gevallen op orde waardoor wij met beperkte aanvullende controles hebben kunnen vaststellen dat de data niet materieel is aangetast.

Voor een van uw agentschappen die het IT in eigen beheer heeft, waren de General IT controls niet op orde, dit betrof het wachtwoordbeheer op de infrastructurele laag. Het aantal karakters is niet toereikend en er is geen blokkade op het maximaal aantal foutieve inlogpogingen. Er heeft bij dit agentschap een hack via het Citrix-lek plaatsgevonden. Het agentschap heeft een extern forensisch expert onderzoek laten doen. Daarbij is vastgesteld dat tijdens de hack de integriteit van de data niet is aangetast en geen sporen zijn gevonden van het lekken van data in de beschikbare gegevens.

Wij blijven aandringen op het op orde hebben van de General IT controls.

4.5

Totstandkoming jaarverslag is verbeterd, maar blijft groeiproces

In overleg tussen FEZ en de ADR is een ‘Prepared-By-Client’ lijst (PBC) opgesteld. Hierin zijn de uit te voeren werkzaamheden opgenomen gericht op de betrouwbaarheid van het jaarverslag. FEZ heeft inmiddels werkzaamheden uitgevoerd waarop de ADR deels kan steunen met betrekking tot het jaarverslagtraject. Met name bij het opstellen van de saldibalans zijn belangrijke stappen gezet. Dit blijft wel een groeiproces, dat ook nog structureel geborgd moet worden binnen VWS.

Hetzelfde geldt voor de regierol die FEZ heeft op de verwerking van de correctieboekingen, het zgn. boodschappenoverleg. De uitvoering van de PBC en het boodschappenoverleg zal na het opstellen van het jaarverslag door FEZ, FDC en de ADR worden geëvalueerd.

Meer dan in de afgelopen jaren pakt VWS haar rol bij het verzamelen van informatie over onrechtmatigheden voor de onderbouwing van de bedrijfsvoeringsparagraaf (BVP). Dit kan verder worden uitgebouwd door bijvoorbeeld ook informatie bij de agentschappen op te vragen en informatie over de rechtmatige uitvoering van de Toeslagenwet te betrekken bij het opstellen van de BVP.

Bij de totstandkoming van het jaarverslag heeft FEZ een toetsende rol op de jaarverslagdossiers van de directies. In de jaarverslagcirculaire 2019 zijn de werkzaamheden die ten grondslag liggen aan deze toetsende rol beschreven. Of FEZ haar rol met betrekking tot de kwaliteit van de dossiers ook voldoende heeft opgepakt is niet zichtbaar omdat de uitgevoerde werkzaamheden niet zijn vastgelegd, mede door de invoering van de digitale auteursomgeving. De digitale auteursomgeving zou namelijk mogelijkheden bieden om de audittrail van de totstandkoming te volgen. De mogelijkheden bleken in de praktijk beperkter dan was voorgespiegeld vanuit Financiën. Uit onze beoordeling van de onderbouwing van informatie in het jaarverslag (met name op de onderdelen D en E van de beleidsartikelen) concluderen wij dat door het invoeren van een zichtbare interne toetsing de kwaliteit verder verbeterd kan worden.

Wij adviseren de reeds in gang gezette acties met betrekking tot de PBC, het boodschappenoverleg en de totstandkoming van de BVP voort te zetten en verder te verfijnen, zodat VWS op termijn zelf in control is ten aanzien van de totstandkoming van het jaarverslag. De toetsende rol van FEZ bij de jaarverslagdossiers dient te worden verbeterd om de juistheid en volledigheid van de informatie in het jaarverslag vooraf zelf te kunnen waarborgen.

4.6

Versteviging interne controle en vastlegging niet-financiële informatie blijft een punt van aandacht

De beleidsdirecties zijn primair verantwoordelijk voor het verzorgen en aanleveren van niet-financiële informatie (beleidsprioriteiten en beleidsconclusies) bij VWS. De vastlegging en uitvoering van de interne controles hierop door FEZ en het totstandkomingstraject bij het vervaardigen van het jaarverslag, vraagt nog om verbetering. Hierdoor is het risico dat VWS bij aangeleverde informatie niet zelf fouten opmerkt en onjuiste gegevens signaleert aanwezig. VWS had dit jaar de intentie een transparant en toegankelijk jaarverslagdossier op te zetten. Dit heeft in de praktijk echter niet volledig vorm gekregen, mede door de invoering van de digitale auteursomgeving door het Ministerie van Financiën. Een verbeterde transparante vastlegging van het proces bevordert de beheersing bij het tot stand komen van het jaarverslag.

Wij adviseren VWS de uit te voeren controles aan te scherpen en beter zichtbaar te maken, alsmede een transparant en toegankelijk jaarverslagdossier op te zetten voor zowel de beleidsprioriteiten als de beleidsconclusies.

4.7

Implementatie AVG

Wij hebben in 2019 een onderzoek uitgevoerd naar de implementatie van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) binnen VWS met een beperkte scope. Het ministerie heeft een heldere privacy governance ingericht op zowel centraal als decentraal niveau. Jaarlijks wordt er door middel van de jaarrapporten van de directies en concernonderdelen invulling gegeven aan privacy risicomanagement. Hoewel het (decentrale) lijnmanagement verantwoordelijk is voor risicobeheersing en het borgen van aantoonbare naleving van de AVG, wordt periodiek verantwoording afgelegd aan de Chief Privacy Officer (CPO) middels de reguliere P&C cyclus via self-assessments.

De Functionaris voor Gegevensbescherming (FG) rapporteert één keer per jaar aan de Minister met een jaarverslag en zoveel vaker als nodig aan de pSG/SG over de uitgevoerde werkzaamheden en haar bevindingen.

Voor de toepassing van de AVG hebben wij de volgende suggesties:

- neem het advies van de FG ook op in de Privacy Impact Assessment (PIA), zodat dit een zelfstandig leesbaar document is;
- richt het proces in dat bewaakt dat het register voor verwerkingsactiviteiten actueel blijft; en
- doe altijd binnen 72 uur een voorlopige melding van incidenten met een grote impact en voer daarna het onderzoek uit en beperk eventuele schade.

4.8 Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2019 van RIVM en aCBG verstrekkt

Naast onderzoek naar de samenvattende verantwoordingsstaat hebben wij op verzoek van VWS de interne jaarrekeningen over 2019 van de agentschappen RIVM en aCBG gecontroleerd. Bij beide interne jaarrekeningen hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekkt.

Daarnaast hebben wij de leiding van de agentschappen afzonderlijk geïnformeerd over de belangrijkste uitkomsten uit onze controlewerkzaamheden.

Bijlage

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

A Verklaring over de in het jaarverslag 2019 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2019 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over 2019 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2020.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2019 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2019 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2019 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabiele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2019;
- de overzichten over 2019 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 2019 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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport 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.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2019 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 2019 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 2020;
- 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 aanbieding van het jaarverslag aan de Tweede Kamer toegevoegd. Dit gebeurt door middel van correctiebladen die wij beoordelen. Deze procedure is in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2020.

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.⁸

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 2020.

C**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 begrotingsuitoering 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 2020. 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

⁸ Daarnaast behoert het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkwijjs 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, de Regeling Controleprotocol WNT 2019, 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;⁹
- 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.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 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, 13 maart 2020

Auditdi k

⁹ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomstenvermelden in ons auditrapport.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Controle getrouw beeld financiële overzichten

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. 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.

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. 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.

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 comptabiele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2019. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

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 functies 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 2019. 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.

Onderzoek beheer

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 voldoen aan de normen uit de comptabiele 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 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 2019 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd: het subsidiebeheer, het inkoopbeheer, het personeel beheer en de riksbijdragen. Verder hebben wij aandacht besteed aan de inrichting van de zogenoemde 'Three lines of responsibility', de governance met betrekking tot de agentschappen en ZBO's waarvoor het ministerie van VWS verantwoordelijk is, de informatiebeveiliging, de implementatie van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de uitvoering van het verbeterplan staatssteuntoets.

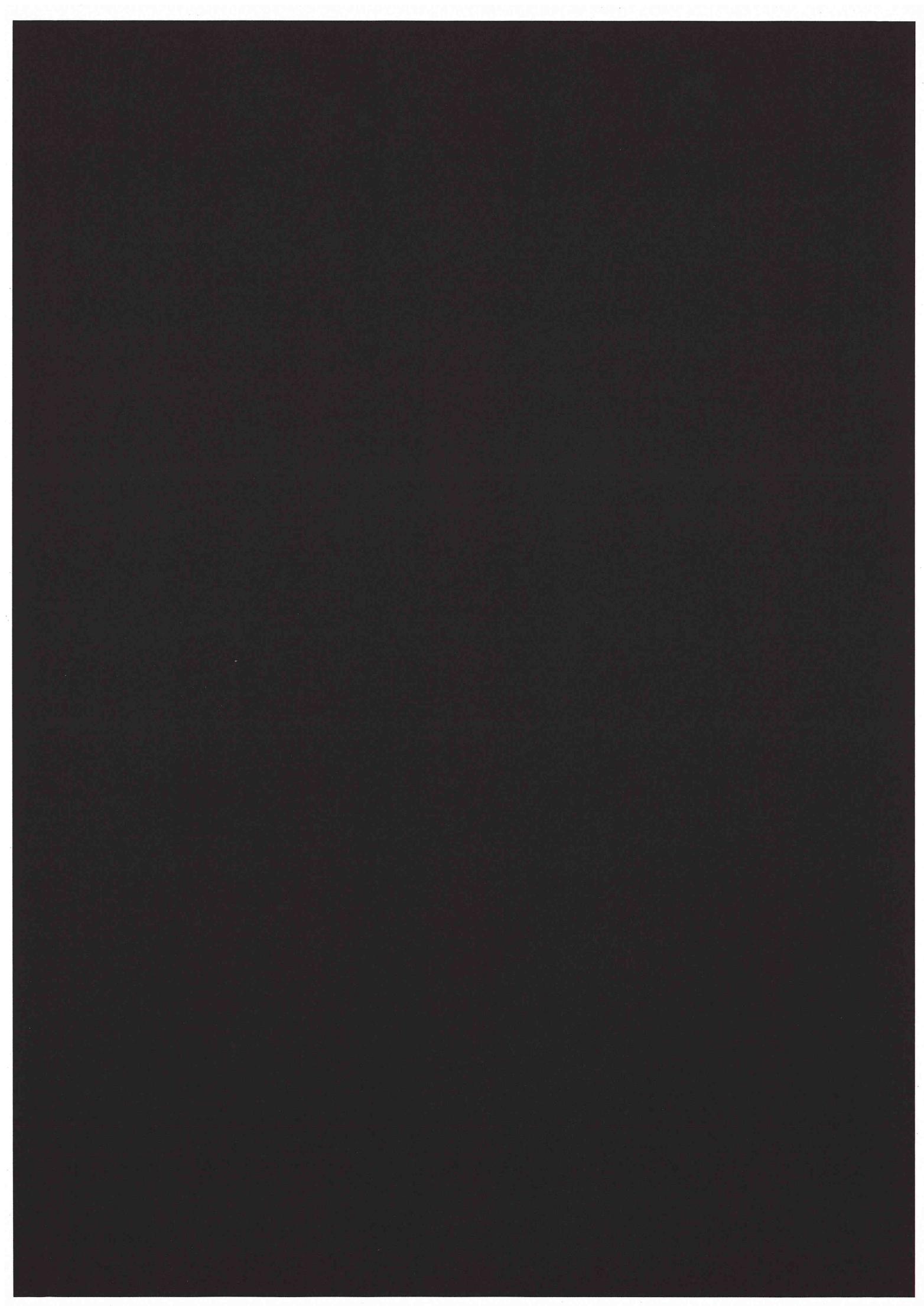
Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie

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 comptable 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 (zie bijlage 1, 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 2019 een aantal totstandkomingsprocessen voor nader onderzoek geselecteerd:

- totstandkomingsproces van het jaarverslag (inclusief niet-financiële informatie);
- totstandkominsproces van de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- totstandkoming percentage inhuur externen.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.2, 4.5 en 4.6 van dit rapport.



Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00