



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2021

Ministerie van
Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
(XVI)

- 00-10 Kantoren
- 00 Vergadercentrum
- Servicepunt
- Bank
- Koffiecorner
- 01 Internationaal Vergadercentrum
- Multi Purpose Room
- 01 Koffiecorner
- Restaurant
- 00 Ontvangstbalkie
- Uitgang



Auditrapport 2021

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi)

18 maart 2022

Kenmerk
2022-0000056525

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Kwaliteitsimpuls financieel beheer ook de komende jaren nodig om bedrijfsvoering op orde te krijgen	7
1.1	Effecten getroffen maatregelen versterking financieel beheer nog beperkt zichtbaar in 2021	7
1.2	Onzekerheden in de verantwoording leiden tot een controleverklaring met beperking	8
1.3	Doel en doelgroepen	8
1.4	Leeswijzer	8
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	10
2.1	Controleverklaring met beperking	10
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	11
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	11
3	Financieel beheer in 2^e pandemiejaar nog steeds zwaar onder druk	13
3.1	Toename bevindingen beheer in 2021 ondanks grote inspanning Programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS'	13
3.2	Ingezette maatregelen om het financieel beheer en verantwoording van coronagerelateerde activiteiten te verbeteren hebben beperkt impact gehad in 2021	14
3.2.1	Ontbreken van objectieve onderbouwing van geleverde goederen en diensten leidt tot onzekerheden voor de juistheid van de aan VWS gefactureerde bedragen	15
3.2.2	Beheersing van inkoopproces nog steeds onder druk door inkopen COVID-19	16
3.2.3	Voorschottenbeheer vraagt expliciete aandacht in 2022: saldo openstaande voorschotten in 2021 aanzienlijk gestegen	17
3.2.4	Kwaliteit financiële administratie is onvoldoende voor een goed inzicht in werkelijke financiële positie	18
3.2.5	Naleving comptabele vereisten inzake budget- en informatierecht Staten-Generaal verbeterd in 2021	19
3.2.6	Afwijking naleving comptabele eisen inzake bankgaranties achteraf geaccordeerd door het ministerie van Financiën	20
3.3	Omvangrijke voorraden vragen duidelijke regie en monitoring voor het beheer	20
3.3.1	Centrale uitgangspunten voorraadbeheer begin 2022 beschikbaar, verdere uitwerking moet nog plaatsvinden	20
3.3.2	Inzicht in voorraden beademingsapparatuur in 2021 verbeterd	20
3.3.3	Beheer voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen op 1 december 2021 overgedragen aan het ministerie van VWS	20
3.3.4	Inzicht in het beheer van de overige voorraden ontbreekt	21
3.3.5	Duidelijke procedures donaties en schenkingen aan het buitenland en afstoting goederen in het algemeen ontbreken	21
3.4	Toegenomen M&O-risico's door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten	21
3.5	Ingezette maatregelen hebben nog beperkt effect op het subsidiebeheer, beeld over 2021 ongewijzigd	22
3.6	Verdere beheersing van de staatssteunrisico's vraagt om bredere scope dan alleen subsidies, daling onzekerheden en onrechtmatigheden voor subsidies ingezet	23
3.7	Belangrijke key-controls inkoopbeheer werken niet voldoende	24
3.8	Informatiebeveiliging niet verbeterd, sturing op risicomangement nog niet doorontwikkeld	25

4	Overige onderwerpen	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Kwetsbaarheden in financiële functie in 2021 onderstrepen de noodzaak om te investeren in structurele verbeteringen	27
4.3	Beheersing van frauderisico's vraagt proactieve en structurele aandacht	28
4.3.1	Inzicht in frauderisico's vraagt een meer proactieve benadering	28
4.3.2	Frauderisico's bij muteren bankrekeningnummers niet volledig afgedekt	28
4.4	Versteving interne controle en vastlegging betrouwbaarheid van niet-financiële informatie van derden blijft een punt van aandacht	29
4.5	Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) – verbetering IT-beheer	29
4.6	Financierings- en verantwoordingsafspraken en toezicht vanuit VWS op Intravacc B.V. nog niet helder belegd	30
4.7	Volgend jaar weer rijksbreed ADR-onderzoek naar AVG	30
4.8	Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2021 van RIVM en aCBG verstrekt	30
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	32
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	37

1 Kwaliteitsimpuls financieel beheer ook de komende jaren nodig om bedrijfsvoering op orde te krijgen

1.1 Effecten getroffen maatregelen versterking financieel beheer nog beperkt zichtbaar in 2021

Sinds het begin van 2020 wordt de maatschappij getekend door de coronacrisis, met forse gevolgen voor de Nederlandse begroting. Om de gevolgen van de coronacrisis te beperken heeft het kabinet omvangrijke nood- en steunmaatregelen genomen. Deze maatregelen hebben een belangrijke impact op de financiën en bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. Het uitgebreide pakket aan nood- en steunmaatregelen heeft tot gevolg gehad dat de aangegane verplichtingen en uitgaven van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder: VWS) explosief zijn toegenomen. In 2021 bedroeg het totaal aan uitgaven voor coronagerelateerde maatregelen € 8,2 miljard (2020: € 5,1 miljard).

Dat de uitvoering van de nood- en steunmaatregelen veel heeft gevraagd van de flexibiliteit en capaciteit van het ministerie van VWS was in 2020 al duidelijk. VWS heeft in 2020 maatregelen moeten treffen waarbij het financieel- en materieelbeheer onder druk kwam te staan en leidde tot een beperkt inzicht in de rechtmatige besteding van de COVID-19 geldstromen. In 2021 heeft VWS de focus in de bedrijfsvoering gericht op de crisisstructuur en het terugkeren naar een normale bedrijfsvoering. Het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' moest hiervoor een belangrijke impuls geven. Binnen het programma richt het project 'Structurele borging' zich op een structurele versterking van de bedrijfsvoering. Daarnaast kent het programma een tweetal projecten die zich risico georiënteerd richten op de coronagerelateerde uitgaven en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het financieel beheer over 2021. Gedurende 2021 gaf de financiële administratie van het ministerie nog beperkt inzicht in de feitelijke financiële positie van het departement. Tijdens de uitvoering van het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' in 2021 werd duidelijk dat de knelpunten in het financieel en materieel beheer complex van aard zijn (o.a. door afhankelijkheid van derden) en de aanpak meer tijd gaat vergen om tot een gewenste oplossing te komen. Dit betekent dat de inspanningen vanuit het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' nog niet het gewenste effect hebben gehad op de kwaliteit van de verantwoording en verbetering van de processen die daaraan ten grondslag liggen van VWS over 2021.

Het grillige verloop van de coronacrisis in 2021 heeft wederom tot gevolg gehad dat VWS aanzienlijke maatregelen heeft moeten treffen en heeft daarmee ook impact gehad op de prioritering binnen de bedrijfsvoering. VWS heeft zich binnen het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' in het tweede halfjaar van 2021 voornamelijk gericht op die activiteiten die van invloed zijn op de kwaliteit van de financiële verantwoording over 2021. Als gevolg hiervan is een deel van de activiteiten van het project 'Structurele borging' vertraagd.

De pandemie zal naar verwachting ook de komende jaren nog een aanzienlijk effect hebben op het beheer en de verantwoording van het ministerie van VWS. Veel betalingen op opdrachten zijn in de vorm van voorschotten gedaan. Deze worden pas in 2022 of later afgerekend. Ook veel toegekende subsidiebedragen en overige bijdragen worden pas in 2022 of later vastgesteld. Dat vraagt duidelijke en uitvoerbare afspraken over de verantwoording en controle van de geleverde goederen en diensten en de verstrekte subsidiebedragen en bijdragen.

1.2 **Onzekerheden in de verantwoording leiden tot een controleverklaring met beperking**

Ook in 2021 is voor een aanzienlijk bedrag de rechtmatigheid en de getrouwheid van de aangegeven verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet vast te stellen. VWS heeft de rechtmatigheidsfouten en –onzekerheden en de oorzaken hiervan nader toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf voorzover deze de rapporteringstoleranties hebben overschreden.

Het ontbreken van onderbouwingen heeft ook een aanzienlijk effect op de kwaliteit van de departementale verantwoording van VWS. Voor een totaalbedrag van € 1,5 miljard is de getrouwheid van de uitgaven niet vast te stellen. Dit is veroorzaakt door het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de feitelijke levering van de gecontracteerde goederen en diensten.

Deze onzekerheden zijn van een dusdanige omvang dat deze in de strekking van onze controleverklaring tot uiting zijn gebracht. Bij de financiële overzichten hebben wij als gevolg van het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de uitgaven een controleverklaring met beperking over de getrouwheid van de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten van het ministerie van VWS uitgebracht.

1.3 **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 2021 bij het ministerie van VWS hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister voor Langdurige Zorg en Sport, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee en de directeur Financieel-Economische Zaken (verder: FEZ) van het ministerie van VWS. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de President van de Algemene Rekenkamer.

1.4 **Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van 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);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Controleverklaring met beperking

Wij hebben een controleverklaring met beperking afgegeven bij het jaarverslag 2021 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten uitgezonderd de mogelijke gevolgen van de hierna beschreven aangelegenheid een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

In de departementale verantwoordingsstaat over 2021 zijn uitgaven opgenomen uit hoofde van de COVID-19 getroffen nood- en steunmaatregelen (uitgaven € 8,2 miljard). Een deel van deze uitgaven heeft betrekking op overeenkomsten die zijn afgesloten voor de financiering van de activiteiten van de Stichting projectenbureau GGD GHOR, de betaalde facturen van laboratoria van uitgevoerde (snel)testen door de GGD'en en betaalde facturen voor de aanschaf en uitvoering van snel- en zelftesten. Voor deze uitgaven ontbreekt betrouwbare informatie waaruit blijkt dat de overeengekomen prestaties ook feitelijk zijn geleverd conform het afgesproken tarief. Wij hebben voor deze uitgaven geen voldoende en geschikte controle-informatie kunnen verkrijgen omdat gedurende 2021 met betrekking tot deze nood- en steunmaatregelen de getroffen interne beheersingsmaatregelen in opzet en werking onvoldoende bleken. Het was voor ons niet mogelijk om door het verrichten van vervangende werkzaamheden anderszins voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen. De totale omvang van deze onzekerheid bedraagt € 1,5 miljard.

In paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag rapporteert het ministerie van VWS over fouten en onzekerheden in de comptabele rechtmatigheid voor zover deze de rapporteringstoleranties overschrijden. Het ministerie geeft daarin aan dat er ten aanzien van de verplichtingen en uitgaven voor de aanpak van de coronacrisis sprake is van fouten en onzekerheden in de comptabele rechtmatigheid. Om de gevolgen van getroffen COVID-19 nood- en steunmaatregelen voor de rechtmatige besteding te benadrukken hebben wij een afzonderlijke paragraaf in onze controleverklaring opgenomen. Ons oordeel over het getrouwe beeld van de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021 is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's en de beheersing daarvan door het departement. Fraude kan een groot nadelig effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

Omvang financiële stromen

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

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ miljoen)	2021	2020
Aangegane verplichtingen	34.899	34.952
Gerealiseerde uitgaven	33.113	27.250
Gerealiseerde ontvangsten	785	751
Afgerekende voorschotten	9.675	7.459
Totaal baten agentschap CIBG	114	102
Totaal baten agentschap aCBG	58	55
Totaal baten agentschap RIVM	644	476

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 saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.

Tijdens onze controle hebben wij vanwege COVID-19 noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde waarnemingen te doen. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's als gevolg hiervan en hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties. Voor de volgende artikelen heeft de minister een overschrijding gerapporteerd: artikelen 1, 4, 6, 7 en 10 (verplichtingen) en artikel 1 (uitgaven). In de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft de minister een nadere toelichting gegeven van de oorzaken van deze overschrijdingen.

2.3 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 niet-financiële informatie in het jaarverslag. Wel hebben wij nog enkele aandachtspunten ter verbetering voor het totstandkomingsproces.

Deze aandachtspunten zijn opgenomen in paragraaf 4.4 van dit rapport.

3 Financieel beheer in 2^e pandemiejaar nog steeds zwaar onder druk

3.1 **Toename bevindingen beheer in 2021 ondanks grote inspanning Programma ‘Verbetering Financieel Beheer VWS’**

Sinds maart 2020 staat een aanzienlijk deel van de organisatie van VWS in het teken van het bestrijden van de COVID-19 crisis. De crisis vraagt nog steeds om een snelle en voortvarende aanpak. Die aanpak had in 2020 tot gevolg dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VWS sterk onder druk kwam te staan en keuzes in de bedrijfsvoering werden gemaakt. Deze keuzes hadden onder meer betrekking op de onderbouwing en verantwoording van aangegane verplichtingen en uitgaven. Als gevolg hiervan kon VWS voor een aanzienlijk bedrag aan nood- en steunmaatregelen niet aantonen of deze rechtmatig tot stand zijn gekomen. Ook kon de ADR bij de departementale verantwoording over 2020 geen goedkeurende verklaring afgeven, omdat voor een substantieel bedrag aan uitgaven onvoldoende onderbouwing van de feitelijke levering van goederen en diensten aanwezig was. Dat hiermee het financieel beheer en de verantwoording van coronagelden ernstig tekort schoot hebben wij eerder in ons auditrapport over 2020 vermeld.

Terwijl de bestrijding van de COVID-19 pandemie ook in 2021 veel heeft gevraagd van de bedrijfsvoering heeft VWS zich in 2021 daarnaast ingespannen om de bedrijfsvoering te normaliseren. Het programma ‘Verbetering Financieel Beheer VWS’ heeft hieraan een belangrijke impuls gegeven. Het programma richtte zich op drie aspecten, te weten het wegnemen van de onzekerheden uit 2020, het voorkomen van onrechtmatigheden in 2021 en het structureel versterken van de financiële functie van VWS. Door de inspanning van VWS op het project ‘Herstel’ is een aantal verbeteringen in gang gezet, die in 2021 ook zichtbaar effect hebben gehad op onderdelen van het financieel beheer. Omdat een deel van de resultaten van dit project pas aan het eind van 2021 zichtbaar zijn geworden, hebben deze een beperkt effect gehad op het totale beeld van het financieel en materieel beheer over geheel 2021. Op basis van de eerste resultaten van het project ‘Herstel’ is inzichtelijk geworden dat de gesignaleerde beheerproblemen complex van aard zijn en meer tijd nodig is om deze op te lossen. Dit betekent bijvoorbeeld dat veel van de in 2020 en 2021 verstrekte voorschotten niet eerder dan in 2022 worden afgerekend. Als gevolg hiervan zijn de bevindingen over het financieel en materieel beheer waarover wij in 2020 rapporteerden voor het overgrote deel ook op 2021 van toepassing.

Een groot deel van de inspanningen vanuit het project ‘Herstel’ is reactief van aard en gericht op het corrigeren van geconstateerde fouten in het getrouwe beeld van de financiële verantwoording. Dergelijke acties kunnen in de toekomst worden voorkomen door meer aandacht te schenken aan de structurele versterking van het financieel beheer van VWS. Daarmee wordt ook de bedrijfsvoering van VWS versterkt. Wij zijn daarom van mening dat op korte termijn de activiteiten van het project ‘Structurele borging’ een extra impuls moeten krijgen zodat de focus komt te liggen op het voorkomen in plaats van het herstellen van fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
Beheer en verantwoording coronamaatregelen (par.3.2.)	VWS			▲	▲
Materieelbeheer (par.3.3.)	VWS				■
Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik(par. 3.4.)	VWS			●	■
Subsidiebeheer (par. 3.5.)	VWS		●	●	●
Staatssteunproblematiek (par. 3.6.)	VWS	■	■	■	■
Inkoopbeheer (par. 3.7.)	VWS		●	●	●
Inkoopbeheer PD Alt*	PD Alt	●			
Informatiebeveiliging (par. 3.8.)	VWS		●	●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

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

3.2 Ingezette maatregelen om het financieel beheer en verantwoording van coronagerelateerde activiteiten te verbeteren hebben beperkt impact gehad in 2021

Het ministerie van VWS is één van de ministeries waarvoor de effecten van de COVID-19-pandemie grote impact hebben gehad op de primaire processen. In aanvulling op de initiële begroting heeft VWS ook in 2021 te maken gekregen met een ophoging van haar budgetten door middel van 14 incidentele suppletoire begrotingen. Over 2021 is uiteindelijk € 10,7 miljard begroot aan uitgaven voor de nood- en steunmaatregelen inzake COVID-19. Hiermee heeft VWS een grote verantwoordelijkheid erbij gekregen om deze gelden voor de bestrijding van de pandemie doelmatig en rechtmatig te besteden. Dit vraagt flexibiliteit en capaciteit van het departement als geheel, waarbij VWS ook in 2021 continu keuzes moest maken om snel te kunnen handelen.

VWS heeft in 2021 wederom de focus gericht op de implementatie en uitvoering van de corona nood- en steunmaatregelen en minder op de controleerbaarheid en verantwoording achteraf. Ook de snelheid van de invoering van maatregelen, zoals subsidieregelingen, is mogelijk ten koste gegaan van de zorgvuldigheid. Deze keuzes hebben ertoe geleid dat de kwaliteit van het beheer en de verantwoording van de corona-gerelateerde gelden sterk onder druk is blijven staan. Voor een aanzienlijk deel van de coronamaatregelen, zowel verplichtingen als uitgaven, ontbreekt op dit moment actuele en adequate informatie over de rechtmatige aanwending. De consequentie van deze bevinding voor het inzicht van de rechtmatige aanwending van de COVID-19 geldstromen is door VWS tot uiting gebracht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Om het belang van deze bedrijfsvoeringsparagraaf voor de gebruiker van het jaarverslag te onderstrepen hebben wij in onze controleverklaring een toelichtende paragraaf opgenomen waarin wij de gebruiker van het jaarverslag wijzen op de consequenties van deze keuze met betrekking tot de rechtmatigheid.

Naast de consequenties voor dit verantwoordingsjaar hebben de genomen maatregelen ook impact op het jaar 2022 en daarna. Bij een groot aantal verstrekte voorschotten (subsidies, bijdragen en opdrachten) is het op dit moment onduidelijk hoe deze in de toekomst afgerekend en verantwoord moeten worden. Dit kan mogelijk tot onrechtmatigheden en onzekerheden in 2022 en verder leiden.

Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie is ook van invloed op de strekking van onze controleverklaring. Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie als onderbouwing van de feitelijke levering van goederen en diensten conform het afgesproken tarief heeft tot gevolg dat een bedrag van € 1,5 miljard aan uitgaven in het kader van de getrouwheid als onzeker is aangemerkt. Deze onzekerheid is in het oordeel van onze controleverklaring tot uiting

gebracht, en wij hebben bij de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een controleverklaring met beperking verstrekt.

De focus en snelheid waarmee het ministerie maatregelen heeft moeten treffen, heeft een aanzienlijke impact gehad op de onderbouwing van gemaakte keuzes in de bedrijfsvoering. Hierdoor is de kwaliteit van de financiële administratie ook in 2021 sterk onder druk blijven staan. De wijze waarop dit zichtbaar is geworden, blijkt onder andere uit de hierna vermelde bevindingen.

3.2.1

Ontbreken van objectieve onderbouwing van geleverde goederen en diensten leidt tot onzekerheden voor de juistheid van de aan VWS gefactureerde bedragen

Om de coronacrisis te bestrijden heeft VWS met verschillende leveranciers overeenkomsten afgesloten voor de levering van goederen en diensten. Veelal gaat het hier om overeenkomsten waar hoge bedragen mee gemoeid zijn. In de contractuele afspraken ontbreken vaak afspraken op basis waarvan VWS de feitelijke levering van diensten en goederen door deze partijen en de juiste doorbelasting van kosten objectief kan vaststellen. Ook komt het voor dat de overeengekomen goederen en diensten niet voldoende specifiek zijn benoemd in de afgesloten overeenkomsten, waardoor de vaststelling van de feitelijke levering achteraf niet of nauwelijks mogelijk is. Hierdoor ontbreekt een deugdelijke onderbouwing van de afgegeven prestatieverklaring. Wij hebben bij meerdere betalingen, door het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van geleverde diensten en goederen, de juistheid van aan VWS gefactureerde bedragen niet kunnen vaststellen. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven. Ook hebben wij geconstateerd dat niet in alle gevallen vastgesteld kan worden of gefactureerd is conform overeengekomen tarieven. Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen weergegeven:

- *de betaalde facturen van beoordeelde testen door laboratoria (€ 927 miljoen)*
Informatie over het aantal uitgevoerde en beoordeelde testen wordt door de laboratoria en GGD'en zelf in het systeem CORON-IT ingevoerd. VWS kan de betrouwbaarheid van deze informatie niet zelf vaststellen. De werking van het systeem CORON-IT is nog niet gevalideerd. VWS heeft aan de Stichting Projectenbureau GGD GHOR gevraagd de validatie van CORON-IT op korte termijn te laten uitvoeren. Zonder validatie van de werking van CORON-IT is niet duidelijk of de aantallen testen in CORON-IT voldoende betrouwbaar zijn. Van de validatie van CORON-IT en de overige voor de facturatie relevante processen zijn nog geen resultaten bekend.
- *de betaalde facturen voor de aanschaf van zelf- en sneltesten (€ 321 miljoen)*
De aangeschafte testen zijn niet bij VWS zelf geleverd, maar rechtstreeks naar het magazijn verstuurd van de leverancier, die VWS voor het beheer van de voorraden heeft gecontracteerd. Tevens zijn directe leveringen gedaan aan bijvoorbeeld de interdepartementale koeriersdienst (verder: IPKD). De IPKD is de koeriersdienst die gecontracteerd is door OCW om zelftesten naar de onderwijsinstellingen te brengen. VWS beschikt zelf niet over de volledige onderliggende documentatie van de leveringen om de facturen te kunnen controleren. Voor zover mogelijk heeft VWS alsnog onderbouwingen van de leveringen verzameld. Door het ontbreken van goede afspraken met leveranciers over informatieverstrekking over leveringen en uitleveringen ontbreekt deugdelijke informatie voor de controle van de gefactureerde zelf- en sneltesten.
- *de betaalde facturen voor de aanschaf van vaccins*
Wij hebben in overleg met VWS vastgesteld dat correcties nodig waren voor een bedrag aan € 11 miljoen voor facturen die dubbel of ten onrechte waren betaald. Dit werd onder meer veroorzaakt doordat bij een aantal facturen geen rekening is gehouden met de reeds betaalde voorschotten. Daarnaast zijn onjuiste BTW-tarieven gehanteerd. Voor één leverancier van vaccins ontbreekt een formele bevestiging van de bestelling (omvang € 158 miljoen) waardoor wij niet hebben kunnen vaststellen of de gefactureerde bedragen overeenkomen met het afgesloten contract. Ook hebben wij niet kunnen vaststellen of het voorschot ad. € 15 miljoen juist is vastgelegd in de financiële administratie.

- *de betaalde facturen voor uitgevoerde antigeen sneltesten (€ 106 miljoen)*
Begin 2021 heeft VWS het voor werkgevers mogelijk gemaakt antigeen sneltesten te laten uitvoeren. Hiertoe heeft VWS via een zogenaamde Open House-constructie bedrijfsartsen en Arbodiensten gecontracteerd. VWS heeft achteraf controles uitgevoerd om vast te stellen of het aantal in rekening gebrachte testen terecht tegen het juiste tarief door VWS is betaald. Dit bleek achteraf niet meer objectief vast te stellen. Wel heeft VWS op basis van risicoanalyse facturen onderzocht die erg afweken van verwachte patronen. Hoewel met deze controles de belangrijkste risico's op misbruik zijn afgedekt, zijn deze niet geschikt om de juistheid van de kosten van de uitgevoerde zelftests te kunnen vaststellen.
- *de afrekening van in 2020 aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR verstrekte voorschotten (€ 194 miljoen).*
VWS heeft met de Stichting Projectenbureau GGD GHOR meerdere dienstverleningsovereenkomsten afgesloten voor de levering van goederen en diensten. Bij de jaarrekening 2020 van Stichting Projectenbureau GGD GHOR heeft hun accountant een controleverklaring met oordeelonthouding afgegeven. Deze oordeelonthouding had met name betrekking op de COVID-19 gerelateerde kosten waarbij de levering van de prestatie niet kon worden vastgesteld. Deze kosten zijn vervolgens doorbelast aan VWS. De voorschotten van 2020 zijn door VWS afgerekend zonder dat vastgesteld kon worden dat de doorbelaste kosten juist waren.

3.2.2

Beheersing van inkoopproces nog steeds onder druk door inkopen COVID-19

In 2021 is VWS voor de bestrijding van de COVID-19 crisis verschillende contractuele verplichtingen aangegaan met een grote financiële omvang. De meeste inkopen waren niet (tijdig) voorzien en hebben als gevolg van de crisisbestrijding onder tijdsdruk plaatsgevonden. De primaire aandacht lag bij het afsluiten van overeenkomsten ten behoeve van de bestrijding van de COVID-19 pandemie en minder bij het documenteren van overwegingen (inclusief de mogelijke afwijkingen van aanbestedingswetgeving) die tot de inkoopbeslissing hebben geleid. Daarnaast is de personele bezetting van de inkoopteams bij de verschillende diensten regelmatig gewijzigd hetgeen het achteraf reconstrueren van inkoopbeslissingen en het documenteren hiervan bemoeilijkt. Hierdoor is het reguliere inkoopproces in veel van de onderzochte inkopen niet gevolgd. Uit ons onderzoek blijkt het volgende:

- Inkoopdossiers ten aanzien van de coronagerelateerde goederen en diensten, waaruit de keuze van de leveranciers en de naleving van de aanbestedingswetgeving moet blijken, zijn regelmatig onvolledig. Hierdoor is de rechtmatigheid van deze aangegane verplichtingen (€ 465 miljoen) niet vast te stellen. Voor een groot deel van de onderzochte inkoopopdrachten blijkt onder meer niet op welke manier bij de gunning rekening is gehouden met de expertise en reputatie van de leverancier waarmee VWS het inkooptraject gestart is.
- Om in te spelen op urgente omstandigheden heeft de wetgever bij het aangaan van contractuele verplichtingen de mogelijkheid gecreëerd om gebruik te maken van verkorte aanbestedingstermijnen. In zeer uitzonderlijke situaties mag op basis van dwingende spoed worden gegund zonder aankondiging. Voor de toepassing van dwingende spoed heeft de wetgever aangegeven dat hier zeer restrictief gebruik van mag worden gemaakt. Ook dient bij hantering van deze uitzonderingsgrond voldaan te worden aan een aantal criteria, zoals het zich voordoen van een onvoorziene omstandigheid en het aantoonbaar niet kunnen toepassen van geldende aanbestedingstermijnen.

In afwijking van de reguliere aanbestedingsvoorschriften heeft VWS rechtstreeks met leveranciers (grote) inkoopafspraken gemaakt. Hierbij was ten tijde van de gemaakte afspraken niet altijd een contractuele vastlegging beschikbaar. Deze is bij een aantal inkopen nadien opgesteld. Volgens VWS waren de omstandigheden zodanig dat er sprake was van dwingende spoed. Wij constateren dat de verstrekte motiveringen onvoldoende zijn om met zekerheid vast te stellen dat terecht gebruik is gemaakt van de uitzonderingsgronden voor dwingende spoed. De motiveringen waaruit deze uitzonderingsgronden dienen te blijken, waren ten tijde van het aangaan van de contractuele verplichtingen niet beschikbaar, maar zijn veelal maanden na afsluiten van de contracten opgesteld. Daarnaast ontbreekt bij de opgestelde motiveringen een kwantitatieve analyse van de reden dat de voorgeschreven aanbestedingstermijnen (zowel voor de reguliere als de verkorte procedure) niet haalbaar zijn. Tenslotte is een interpretatie van het begrip onvoorziene omstandigheid gebruikt die niet wordt onderbouwd door jurisprudentie. Wij hebben hierdoor niet kunnen vaststellen dat voldaan is aan de vereisten die ten grondslag liggen aan de motivering van dwingende spoed. Als gevolg van het ontbreken van deze onderbouwing hebben wij voor een bedrag van € 2,5 miljard niet kunnen vaststellen dat deze rechtmatig is aanbesteed.

- Voor een deel van de inkoop heeft VWS voor een bedrag van € 35 miljoen (achteraf) een afwijkingsbesluit met motivering voor de onrechtmatige inkoop opgesteld. In een afwijkingsbesluit is gemotiveerd waarom de Aanbestedingswet niet gevolgd is terwijl dit wel moest. Volgens de binnen VWS gemaakte afspraken moet een afwijkingsbesluit voorafgaand aan het verstrekken van de inkoopopdracht door de SG zijn goedgekeurd.

Door bovenstaande bevindingen hebben wij voor een bedrag van circa € 3,0 miljard de rechtmatigheid van de COVID-19 gerelateerde inkoop niet kunnen vaststellen.

3.2.3

Voorschottenbeheer vraagt expliciete aandacht in 2022: saldo openstaande voorschotten in 2021 aanzienlijk gestegen

Afwikkeling van openstaande voorschotten is noodzakelijk op opdrachten

Om de nood- en steunmaatregelen snel te kunnen uitvoeren heeft VWS sinds het begin van de coronapandemie bij veel van de afgesloten overeenkomsten aanzienlijke bedragen als voorschot betaald. Pas bij afrekening van deze voorschotten moet worden vastgesteld of de overeengekomen goederen en diensten ook feitelijk zijn geleverd.

In 2021 is slechts een bedrag van circa € 338 miljoen aan openstaande voorschotten op de opdrachten afgerekend, waardoor ultimo 2021 nog € 3,8 miljard als voorschot openstaat. Dit betreffen met name de voorschotten aan Mediq B.V., Stichting Projectenbureau GGD GHOR, bijdragen aan GGD'en en Veiligheidsregio's en Stichting Open Nederland. Aangezien VWS bij de afwikkeling van deze voorschotten afhankelijk is van betrouwbare informatie van derden, probeert het ministerie met deze leveranciers afspraken te maken om tot een goede afrekening te komen. VWS zal naar verwachting een groot deel van deze voorschotten in 2022 afrekenen. Hierbij spelen nog de volgende punten:

- *finale afwikkeling contract met Mediq B.V. (openstaand voorschot eind 2021: € 1,5 miljard):*
VWS is in afwachting van de afronding van de accountantscontrole door een externe accountant met betrekking tot de financiële verantwoording per 31-12-2020, het onderzoek naar de voorraadinventarisatie per 1-11-2021 en het onderzoek van de ADR met betrekking tot de financiële verantwoording 30-11-2021. VWS streeft ernaar het gehele voorschot met Mediq B.V. in het 2^e kwartaal van 2022 af te wikkelen.
- *bevoorschotting Stichting Projectenbureau GGD GHOR (openstaand voorschot eind 2021: € 1,3 miljard):*
VWS heeft met de Stichting Projectenbureau meerdere dienstverleningsovereenkomsten afgesloten voor de levering van goederen en diensten. Bij de jaarrekening 2020 van Stichting Projectenbureau GGD GHOR heeft de controlerend accountant een controleverklaring met oordeelonthouding afgegeven. Deze oordeelonthouding had met name betrekking op de COVID-19 gerelateerde kosten waarbij de levering van de prestatie niet kon worden vastgesteld. Deze kosten zijn vervolgens doorbelast aan VWS. VWS heeft de voorschotten over 2020 wel afgerekend zonder dat VWS heeft vastgesteld dat de in rekening gebrachte diensten ook feitelijk zijn geleverd en conform de vastgestelde tarieven zijn. Voor de in 2021 gedane betalingen bestaat dit risico ook. VWS heeft inmiddels besloten dat alle aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR betaalde facturen, met doorbelaste kosten, voorschotten betreffen waarop VWS aanvullende controles zal (laten) uitvoeren om deze te kunnen afrekenen. Deze gewijzigde beleidslijn heeft ertoe geleid dat VWS inmiddels alle betalingen aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR over 2021 als voorschot in de financiële administratie heeft opgenomen. De consequenties van deze beleidslijn moeten nog wel worden geformaliseerd. Tevens dient VWS vast te stellen of de gekozen controle-inspanning voldoende dekkend is om op objectieve wijze voldoende zekerheid te krijgen over de in rekening gebrachte goederen en diensten.
- *bevoorschotting Stichting Open Nederland (openstaand voorschot eind 2021: € 631 miljoen):*
VWS heeft alle in 2021 aan Stichting Open Nederland betaalde facturen (voorschotten en facturen met afrekeningen per fase) als voorschot verantwoord, totdat voldoende zekerheid over de geleverde diensten is verkregen om deze te kunnen afrekenen. Deze afspraken moeten eveneens nog formeel worden vastgelegd.

Op de overige uitstaande voorschotten heeft VWS de afgelopen maanden een eigen controle uitgevoerd. Voorts heeft VWS een aanvullende controle uitgevoerd op de verrichte betalingen om na te gaan af deze terecht wel/niet als voorschot zijn geboekt in de administratie. De uitkomsten van deze controle zijn verwerkt in de financiële administratie.

Afrekening bevoorschotting 2020 bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's heeft niet in 2021 plaatsgevonden

Over 2020 hebben GGD'en en veiligheidsregio's voor de meerkosten als gevolg van de COVID-19 crisis ruim € 296 miljoen aan bijdragen ontvangen. Deze bijdragen zijn in 2020 door VWS als voorschot opgenomen. Hoewel voor een deel van de verstrekte voorschotten informatie voor vaststelling beschikbaar is, heeft VWS er voor gekozen het totaal aan openstaande voorschotten over 2020 pas in 2022 af te rekenen.

Nu de afrekening van verstrekte voorschotten is vertraagd en de beoordeling van de ingediende verantwoordingen nog moet plaatsvinden, vragen wij VWS aandacht te besteden aan de benodigde onderbouwingen van deze verantwoordingen en de uitkomsten van de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Mocht blijken dat de ingediende verantwoordingen (zonder controleverklaring) en de diepgang van de eigen controle van VWS hiervoor onvoldoende zekerheid bieden dan kan dit van invloed zijn op de rechtmatigheid en getrouwheid van de afgerekende voorschotten die in 2022 plaatsvinden.

Wij hebben in dit kader VWS gewezen op de bestuurlijke afspraken tussen VWS en GGD GHOR Nederland. In deze afspraken is vastgelegd dat bij deze einddeclaratie de goedgekeurde jaarrekening inclusief de controleverklaring van de huisaccountant van de GGD'en en veiligheidsregio's bij de einddeclaratie wordt gevoegd. Voor de controle door de accountant wordt een controleprotocol ontwikkeld. Dit laatste is tot op heden nog niet gebeurd.

Aangezien de verantwoordingsinstructie 2021 niet is gewijzigd ten opzichte van die van 2020 kan dit ook gevolgen hebben voor de toegekende bijdragen over 2021 (ruim € 1,7 miljard) die ook in 2022 zullen worden vastgesteld.

Afrekening bevoorschotting 2020 toegekende zorgbonussen heeft niet in 2021 plaatsgevonden

In 2021 heeft intensief overleg plaatsgevonden over de invulling van het controlebeleid voor de zorgbonus 2020. Als gevolg hiervan heeft VWS de verantwoordingsdatum van de in 2020 uitbetaalde zorgbonussen verzet naar 3 juni 2022. De uitwerking van het controlebeleid is op dit moment nog onderhanden. De definitieve uitwerking van het controlebeleid is urgent, omdat de in 2020 en in 2021 betaalde zorgbonussen (totale omvang circa € 2 miljard) in 2022 zullen worden vastgesteld.

3.2.4

Kwaliteit financiële administratie is onvoldoende voor een goed inzicht in werkelijke financiële positie

Registratie en monitoring van verplichtingen en voorschotten in administratie moet worden verbeterd

De financiële administratie gaf gedurende 2021 geen actueel beeld van de financiële transacties van zowel de werkelijk aangegane verplichtingen, de verstrekte, openstaande en afgerekende voorschotten als de uitgaven. Verplichtingen worden in enkele gevallen als bulkmutatie opgenomen in de administratie waardoor betalingen niet meer goed zijn te koppelen aan individuele verplichtingen en monitoring op uitputting van verplichtingen, geboekte en afgerekende voorschotten op termijn wordt bemoeilijkt. Ook worden voorschotbetalingen niet altijd als zodanig vastgelegd in de administratie, maar direct als betaling verantwoord, wat leidt tot een onjuiste voorschottenstand.

Vanuit het project 'Herstel' heeft VWS vanaf september 2021 analyses uitgevoerd op de openstaande verplichtingen en voorschotten. Dit heeft geresulteerd in het bijstellen van de administratie. Vanwege het intensiveren van de pandemie eind november en december 2021 heeft VWS de controle over de laatste maanden van het jaar pas eind januari 2022 kunnen uitvoeren, waardoor correcties pas na sluiting van de administratie konden worden verwerkt. Naar aanleiding van de controle bleek dat na afsluiting van de administratie nog correcties in de financiële administratie noodzakelijk waren voor een totaalbedrag van bruto € 2,0 miljard. Het project 'Structurele borging' dient ervoor te zorgen dat de focus voor deze periodieke controle belegd wordt bij de eerste lijn. FEZ, in haar rol als concerncontroller, dient hier toezicht op te houden.

De kwaliteit van de financiële administratie kan mogelijk tot gevolg hebben dat op basis van gebrekkige financiële informatie (bijvoorbeeld door het ontbreken van inzicht in de werkelijke verplichtingenruimte) onjuiste besluiten worden genomen. Het periodiek blijven uitvoeren van controles op de verplichtingen- en voorschottenstanden is hierdoor noodzakelijk en voorkomt onnodige correcties na sluiting van de administratie.

Koppeling van de begrote bedragen voor coronamaatregelen met de realisatie nog steeds geen volledig geautomatiseerd proces en blijft hierdoor foutgevoelig

Om de koppeling van de begrote bedragen voor coronamaatregelen met de gerealiseerde verplichtingen en uitgaven mogelijk te maken, heeft VWS eind 2021 de administratie verrijkt met projectcodes. Dit heeft eraan bijgedragen dat de realisatie van de coronagerelateerde verplichtingen en uitgaven eenvoudiger uit de financiële administratie zijn te filteren. Hoewel stappen zijn gemaakt in de vereenvoudiging van dit proces blijkt dat toch nog veel handmatige aanpassingen nodig zijn om uiteindelijk een juist en volledig beeld te kunnen geven voor de verantwoording over 2021.

Omdat de begrote bedragen voor de coronamaatregelen in de administratie nog niet zijn geconverteerd, is de totstandkoming van het overzicht met de gerealiseerde corona-verplichtingen nog steeds een intensieve, handmatige exercitie en dus foutgevoelig. De aansluiting van het overzicht coronasteunmaatregelen in het jaarverslag met de financiële administratie is hierdoor een blijvend aandachtspunt.

3.2.5

Naleving comptabele vereisten inzake budget- en informatierecht Staten-Generaal verbeterd in 2021

In verschillende wetten en regelingen zijn eisen opgenomen die gelden voor bijvoorbeeld het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen. Voorbeelden hiervan zijn de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Comptabiliteitswet. Wij hebben in 2020 geconstateerd dat deze wettelijke vereisten niet altijd werden nageleefd, wat in 2020 heeft geleid tot een aanzienlijk bedrag aan begrotingsonrechtmatigheden. De Bestuursraad van VWS heeft in juli 2021 benadrukt dat het normaliseren van de bedrijfsvoering prioriteit heeft, waarbij het afwijken van wet- en regelgeving slechts bij hoge uitzondering mogelijk is. VWS heeft in 2021 herstelacties uitgevoerd, door bij het treffen van maatregelen en bij het kiezen van de instrumenten expliciet rekening te houden met comptabele vereisten. Dit heeft voorkomen dat aanzienlijke bedragen aan verplichtingen en uitgaven over 2021 als begrotingsonrechtmatig zijn aangemerkt.

Naleving art 2.27 CW duidelijk verbeterd

Vorig jaar is geconstateerd dat het budgetrecht van het parlement over het jaar 2020 niet altijd adequaat is toegepast. Gedurende de coronapandemie heeft het ministerie van VWS veel gebruik gemaakt van art. 2.27 CW¹, tweede lid, waarbij het ministerie verplichtingen aanging en uitgaven deed voordat beide Kamers goedkeuring hadden gegeven. Het niet naleven van dit artikel heeft in 2020 geleid tot een bedrag van ruim € 4 miljard aan onrechtmatige verplichtingen. Binnen VWS was het tijdig en juist informeren van het parlement in 2021 een belangrijk speerpunt in het kader van het programma 'Verbetering Financieel Beheer'. Dit heeft geresulteerd in het frequenter opstellen van Incidentele Suppletore Begrotingen (verder: ISB's) en het informeren van beide Kamers via voortgangsbrieven over de stand van zaken rondom de bestrijding van de coronapandemie met daaraan gekoppeld de financiële consequenties. Mede door deze inspanningen is het bedrag aan begrotingsonrechtmatigheden in 2021 aanzienlijk afgenomen. Over 2021 is voor een bedrag van € 391 miljoen aan begrotingsonrechtmatigheden geconstateerd.

Voorafgaand toezicht op risico-regelingen heeft adequaat plaatsgevonden

Het voorafgaand toezicht op risicoregelingen heeft in 2021 nadrukkelijker plaatsgevonden, waardoor het ministerie van Financiën tijdig voorafgaand toezicht heeft kunnen uitoefenen en vooraf heeft kunnen instemmen met de garantieregelingen die in 2021 tot stand zijn gekomen.

¹ [wetten.nl - Regeling - Comptabiliteitswet 2016 - BWBR0039429 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Comptabiliteitswet 2016 - BWBR0039429 (overheid.nl)).

3.2.6 *Afwijking naleving comptabele eisen inzake bankgaranties achteraf geaccordeerd door het ministerie van Financiën*
De Regeling financieel beheer van het Rijk vereist dat bij voorschotten groter dan € 500.000 een bankgarantie van een derde wordt geëist. Ten tijde van het verstrekken van deze voorschotten waren deze bankgaranties niet aanwezig. Slechts bij twee leveranciers is vooraf toestemming verkregen van het ministerie van Financiën om dit achterwege te laten. VWS heeft in december 2021 de verstrekte voorschotten groter dan € 500.000 in kaart gebracht en met terugwerkende kracht de instemming bij het ministerie van Financiën gevraagd voor bepaalde leveranciers. In januari 2022 heeft VWS dit akkoord gekregen. Ondanks deze instemming is over 2021 nog een onrechtmatigheid van € 191 miljoen geconstateerd, doordat bepaalde leveranciers niet waren meegenomen in de instemmingsbrief naar Financiën.

3.3 **Omvangrijke voorraden vragen duidelijke regie en monitoring voor het beheer**
De bestrijding van de pandemie maakte het voor het ministerie van VWS noodzakelijk om zeer omvangrijke hoeveelheden goederen aan te schaffen die deels direct zijn uitgeleverd, maar voor een deel ook in voorraad zijn gehouden. Het betreft de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur en zuurstofconcentratoren, zelf- en sneltesten, vaccins, desinfectanten en overige goederen. Voor het beheer van de vaccins is aangesloten bij de bestaande wijze waarop het beheer van het griepvaccin is georganiseerd. Het voorraadbeheer van de andere goederen is nieuw voor VWS en vraagt nog de nodige aandacht. In de onderstaande paragrafen gaan wij in op de bevindingen rondom de diverse soorten voorraden.

3.3.1 *Centrale uitgangspunten voorraadbeheer begin 2022 beschikbaar, verdere uitwerking moet nog plaatsvinden*
Binnen VWS ontbrak in 2021 centrale regie op het voorraadbeheer. Inzicht in de volledigheid van de aanwezige voorraden ontbrak hierdoor en heeft ertoe geleid dat binnen VWS op centraal niveau geen zicht was op de voorraden die eigendom zijn van VWS. Ook ontbrak op een centraal niveau inzicht in de fysieke locaties waar voorraden zich bevinden en had VWS geen zicht op de kwaliteit van de voorraadadministraties. Begin 2022 is de 'Aanwijzing materieel beheer' opgesteld. Het ministerie van VWS heeft daarmee een algemeen kader voor het inrichten van het materieelbeheer bij VWS, zodanig dat in opzet wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en een adequate administratie. Uitwerking van dit kader in procesbeschrijvingen, beheersingsmaatregelen en interne controles op basis van risicoanalyse moeten nog plaatsvinden. Ook zullen met de dienstverleners die de voorraden voor VWS beheren duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de naleving en monitoring van deze kaders.

3.3.2 *Inzicht in voorraden beademingsapparatuur in 2021 verbeterd*
In 2020 ontbrak binnen VWS het inzicht in de aanwezige hoeveelheid beademingsapparatuur. Inmiddels zijn voor de grotendeels in 2020 aangeschafte beademingsapparatuur en zuurstofconcentratoren verbanden gelegd tussen de inkoop, betalingen en leveringen. Schenkingsovereenkomsten en bruikleenovereenkomsten zijn grotendeels opgesteld en getekend. Door de inspanningen van de afgelopen drie maanden is inzicht verkregen in de geld-goederenbeweging. Het sluitstuk van deze inspanningen is het uitvoeren van een inventarisatie, die in april 2022 zal plaatsvinden. Een specifiek aandachtspunt voor het voorraadbeheer is de apparatuur die nog bij de leveranciers staat waar de apparatuur is gekocht.

3.3.3 *Beheer voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen op 1 december 2021 overgedragen aan het ministerie van VWS*
Om een tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen voor zorgmedewerkers te voorkomen is begin 2020 door VWS samen met verschillende marktpartijen een aparte inkooporganisatie ingericht: het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (verder: LCH). Daarbij is gekozen voor een privaat-publieke samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid. Vanaf dat moment zijn de door VWS ingekochte persoonlijke beschermingsmiddelen opgeslagen in de magazijnen van Mediq B.V. en het LCH. De formele relatie die daaraan ten grondslag ligt, is de garantieovereenkomst met Mediq B.V., waarin is overeengekomen dat alle economische risico's (prijsrisico, voorraadrisico etc.) bij VWS liggen. Met de verschillende betrokken partijen binnen het consortium is afgesproken dat de gekozen constructie van tijdelijke aard is en dat op termijn de inkoop, het voorraadbeheer en de verkoop onder integrale verantwoordelijkheid van VWS komt te vallen. In 2020 is met Mediq B.V.

afgesproken dat de contractafspraken een looptijd zouden hebben tot 24 juni 2021 en dat de ingekochte, maar niet doorverkochte goederen dan overgedragen zouden worden aan VWS. Deze looptijd is in 2021 twee keer verlengd en deze formele overdracht van de voorraden aan het ministerie van VWS heeft op 1 december 2021 plaatsgevonden. Vanaf dat moment is VWS integraal verantwoordelijk voor het beheer van deze voorraden. De uitvoering van het voorraadbeheer is binnen het ministerie belegd bij het agentschap CIBG. Kaders waaraan het voorraadbeheer moet voldoen en de wijze waarop dit wordt gemonitord, moeten nog door VWS worden uitgewerkt.

3.3.4 *Inzicht in het beheer van de overige voorraden ontbreekt*

Om de gevolgen van de pandemie te bestrijden heeft het ministerie naast de eerdergenoemde goederen ook zelf- en sneltesten, desinfectanten en overige goederen ingekocht. Een groot deel van deze goederen is uitgeleverd, maar een deel ligt ook nog opgeslagen in distributiecentra van derden. Hoewel het beheer van deze voorraden aan derden is uitbesteed, blijft VWS integraal verantwoordelijk voor een adequaat beheer en de naleving van de wettelijke eisen die aan het beheer zijn gesteld. Onduidelijk is welke afspraken VWS met deze leveranciers van opslagcapaciteit heeft gemaakt over het voorraadbeheer en de monitoring hiervan. Hierdoor is het ook niet mogelijk een betrouwbaar inzicht te geven in kwaliteit van het voorraadbeheer door deze leveranciers.

3.3.5 *Duidelijke procedures donaties en schenkingen aan het buitenland en afstoting goederen in het algemeen ontbreken*

Naast het inzichtelijk maken van de voorraadadministratie zal VWS ook nog aandacht moeten besteden aan de formele vastlegging van donaties en schenkingen van voorraden naar het buitenland en de afstoting van goederen in het algemeen. Op dit moment is onvoldoende inzichtelijk welke afspraken hierover zijn gemaakt en of deze passen binnen de wettelijke kaders zoals de Regeling Materieel Beheer van roerende zaken van het Rijk.

Binnen VWS zijn nog geen normen ontwikkeld voor een minimale voorraadpositie. Zodra deze bepaald zijn, kan worden vastgesteld of de voorraden voldoende zijn dan wel overvloedig zijn. Afstoting van overvloedige voorraden dient volgens de wettelijke kaders plaats te vinden. Recent zijn hiervoor de eerste overleggen met Dienst Roerende zaken opgestart.

3.4 **Toegenomen M&O-risico's door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten**

Om de effecten van de pandemie te bestrijden is sinds 2020 een groot aantal subsidie- en bijdrage-regelingen 'met stoom en kokend water' tot stand gekomen. Een extra uitdaging bij de totstandkoming van dergelijke regelingen zoals de Subsidieregeling bonus zorgpersoneel COVID-19, de Subsidieregeling coronabanen in de zorg (COZO), en de specifieke uitkering (SPUK) IJsbanen en Zwembaden, is het voorkomen van additionele administratieve lasten bij de subsidieontvangers. Aanvullend hierop is er aandacht voor het terugdringen van ervaren controledruk en de bijbehorende kosten. De verstrekte subsidievoorschotten van een aantal van deze regelingen zullen de komende jaren moeten worden afgerekend. Door te sterk te sturen op reductie van administratieve lasten en de controlekosten ontstaat het risico dat er beperkt inzicht is in de naleving van wet- en regelgeving door de ontvangers van bijdragen en subsidies. Mogelijk kunnen hierdoor extra risico's ontstaan voor de rechtmatige afrekening van verstrekte subsidies.

Verscherpte aandacht voor M&O van beperkte invloed op beeld over 2021

Sinds eind 2021 heeft VWS gewerkt aan de verbetering van het format voor de risicoanalyse. Voor een tweetal coronaregelingen heeft VWS gebruik gemaakt van dit verbeterde nieuwe format. De risicoanalyses en de hierbij behorende beheersingsmaatregelen verdienen nog steeds aandacht van VWS. Dit geldt ook voor de vertaling van de restrisico's naar consequenties voor het jaarverslag. Ook heeft VWS eerder aandacht gehad voor opleidingen rondom het uitvoeren van risicoanalyses. Bij aanpassingen van subsidieregelingen en bij signalen vanuit het veld adviseren wij de risicoanalyse te actualiseren zodat besluiten naar aanleiding hiervan weloverwogen worden genomen.

Relatie inschatting M&O-risico's voor subsidies en ingezette beheersingsmaatregelen is onvoldoende uitgewerkt

Bij meerdere regelingen zoals Tegemoetkoming Amateursportorganisaties (TASO), Opschaling curatieve zorg, Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties (TVS), de coronabanen in de Zorg (COZO) en de regeling Bonus Zorgprofessionals COVID-19 constateren wij gedurende 2021 dat niet duidelijk is of de vooraf gekozen maatregelen aansluiten bij het niveau van de M&O-risico's dat VWS aanvaardbaar acht. Hierdoor ontstaan mogelijk ongewenste risico's op onrechtmatig gebruik

van subsidiegelden. De effecten van in voorgaande jaren gemaakte keuzes, zoals het vragen om een beoordelingsverklaring in plaats van een controleverklaring bij de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ), hebben in deze jaarrekening geleid tot onzekerheden en onrechtmatigheden. De in 2021 beperkt uitgewerkte risicoanalyses hebben tot gevolg dat te laat inzicht ontstaat in welke controle- en verantwoordingsinformatie benodigd is en in hoeverre dit haalbaar is. Hierdoor kunnen veel voorschotten, zoals bijvoorbeeld die van de bonusregeling, nu niet worden vastgesteld.

Geen structurele uitwerking M&O risico's voor specifieke uitkeringen en bijdragen

Ten aanzien van specifieke uitkering IJsbanen en Zwembaden en de specifieke uitkering Sport, is het M&O risico onvoldoende uitgewerkt. Bij de specifieke uitkering IJsbanen en Zwembaden kan een gemeente een aanvraag doen voor compensatie van het exploitatietekort van een zwembad of een ijsbaan als gevolg van de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19. Wij constateren dat in de regeling er onvoldoende aandacht is geweest voor de bepaling van de exploitatietekorten als gevolg van COVID-19. Bij de bepaling van de specifieke SiSa²-indicatoren is geen aandacht geweest voor de samenloop met andere compensaties zoals de NOW³, TVL⁴ en TVS. Voor de verlening en de vaststelling van de specifieke uitkering Stimulering Sport zijn de criteria onvoldoende uitgewerkt. VWS is voornemens de regeling Stimulering Sport in 2023 aan te passen.

Voor wat betreft de bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's inzake de vergoeding van meerkosten COVID-19 is nog onvoldoende duidelijk welke informatie van de medeoverheden door VWS is verkregen en wat de uitkomst van de vaststellingen over de voorschotten uit 2020 is. Zoals al eerder vermeld zijn de bestuurlijke afspraken over een verantwoording met bijbehorend controleprotocol niet verder uitgewerkt. Welke impact dit heeft op mogelijke M&O-risico's is tot op heden niet duidelijk.

Monitorende rol van concerncontrol vraagt verdere uitwerking

De primaire verantwoordelijkheid voor het inschatten van M&O-risico's en het treffen van passende maatregelen voor het reduceren van deze risico's ligt bij de verantwoordelijke beleidsdirecties. Daarbij heeft FEZ als concerncontroller een belangrijke adviserende en toezichhoudende taak. In 2021 ontbrak het aan centraal toezicht en specifieke kennis bij VWS om het gehele proces te overzien en sluitend te krijgen conform de vereisten van het uniform subsidiekader. Een belangrijk instrument ter verbetering van het inzicht in M&O risico's door concerncontrol is de Monitor Subsidies die in het najaar is ontwikkeld. Hiermee wordt beoogd een actuele uitputtende lijst op te stellen van lopende subsidies en subsidies in voorbereiding. Per regeling worden de risico's benoemd en bekende onrechtmatigheden, bijvoorbeeld naar aanleiding van escalaties. FEZ streeft er naar om deze Monitor zo veel mogelijk geautomatiseerd up-to-date te houden. In 2021 is de inventarisatie in het kader van de monitor niet voltooid waardoor deze nog niet is gevuld en nog niet functioneert. Daardoor ontbrak de mogelijkheid om risico's te monitoren en waar nodig en bij te sturen. Wij hebben derhalve in 2021 geen verbetering van het toezicht vastgesteld.

3.5 Ingezette maatregelen hebben nog beperkt effect op het subsidiebeheer, beeld over 2021 ongewijzigd

Evenals in 2020 is in 2021 de uitvoering van een aantal omvangrijke coronaregelingen van invloed geweest op het subsidiebeheer, waarbij ook sprake was van nieuwe subsidierelaties. Deze regelingen zijn ook in 2021 onder grote druk uitgevoerd en dit heeft geresulteerd in een grote uitvoeringslast. Om het subsidiebeheer te verbeteren heeft VWS stappen gezet op het terrein van risicoanalyses en uitvoeringstoetsen. Voorts is een aanvang gemaakt om de interne controle meer risicogericht vorm te geven. Deze ontwikkelingen hebben met name in de tweede helft van 2021 plaatsgevonden waardoor het effect op het subsidiebeheer nog beperkt zichtbaar is.

2 Single information Single audit.

3 Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid.

4 Tegemoetkoming Vaste Lasten.

Het beeld over het subsidiebeheer bij VWS wordt bepaald door de belangrijkste bevindingen bij de volgende regelingen:

- *de subsidieregeling Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties (TVS)/Tegemoetkoming Amateursportorganisaties*
Bij de TVS regeling constateren wij dat onvoldoende controle plaatsvindt of de subsidieaanvrager tot de doelgroep behoort. Daarnaast zijn de werkzaamheden bij de vaststelling die toezien op de daadwerkelijke kwijtschelding van de huur te beperkt. De verplichtingen TVS zijn als gevolg hiervan onzeker.
- *de regeling coronabanen in de Zorg (COZO)*
Voor de COZO regeling constateren wij dat de ingediende aanvragen niet voldoende zijn getoetst op de voorwaarde, zoals weergegeven in de regeling, dat de aanvrager op peildatum van 1 januari 2021 de juist inschrijving bij de Kamer van Koophandel en SBI code c.q. WTZI code bezat. In plaats hiervan heeft VWS getoetst op een latere peildatum. Een belangrijk risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is hierdoor niet afgedekt omdat de aanvragers gemakkelijk de code kunnen aanpassen waardoor ze alsnog (ten onrechte) een subsidieaanvraag konden indienen. Verder heeft er geen toets plaatsgevonden op de hoogte van de sociale lasten, het aantal werknemers dat bepalend is voor het aantal aan te vragen COZO-banen en (type) organisatie van de subsidieaanvrager in relatie tot de hoogte van de subsidie.
- *de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ)*
Bij de KIPZ regeling is VWS voor de berekening van de omzet die bepalend is voor de hoogte van de subsidie uitgegaan van een onjuiste omzetgrondslag. De hoogte van de omzet is bepalend voor de verdeling van het subsidiebudget over de aanvragers.
- *de regeling Stimulering Bouw en Onderhoud van Sportaccommodaties (BOSA)*
Bij de BOSA regeling heeft VWS kosten in aanmerking genomen die vóór de subsidiabele periode liggen. De toekenningen zijn niet voor deze kosten gecorrigeerd, waardoor subsidies voor een te hoog bedrag zijn toegekend.

Bij veel van deze regelingen heeft VWS het uitgangspunt gehanteerd dat de M&O-risico's bij vaststelling van de subsidiebedragen worden afgedekt. Informatie waaruit blijkt dat dit daadwerkelijk plaatsvindt ontbreekt. Wij bevelen aan om het uitvoeringsproces op bovenstaande bevindingen te evalueren en de acties die hieruit voortkomen in de processen te verankeren. Daarbij geldt als uitgangspunt dat onjuistheden die bij aanvraag bekend zijn bij VWS ook direct worden gecorrigeerd bij de toekenning van subsidiebedragen en dus niet wordt gewacht totdat bedragen worden vastgesteld.

3.6 **Verdere beheersing van de staatssteunrisico's vraagt om bredere scope dan alleen subsidies, daling onzekerheden en onrechtmatigheden voor subsidies ingezet**

In 2021 hebben wij geconstateerd dat VWS voor nieuwe subsidieregelingen en individuele subsidies, met uitzondering van de specifieke uitkeringen (SPUKS) een staatssteunanalyse heeft uitgevoerd. Voor de subsidies gelden dezelfde aandachtspunten die ook in 2020 golden (onderbouwingen (niet) economische activiteiten, juiste toepassing DAEB en staatssteuntoetsen op herziene verplichtingen voorgaande jaren). Het beeld ten opzichte van 2020 is daardoor nog niet gewijzigd ondanks een lager bedrag aan fouten en onzekerheden.

- op subsidieregelingen niveau (dus exclusief SPUK's) zien wij een daling in 2021 van de onzekerheden en onrechtmatigheden ten opzichte van 2020 (van € 402 miljoen naar € 207 miljoen). Dit is deels een gevolg van het aflopen van oude regelingen;
- op het niveau van de individuele subsidies (instellingssubsidies en projectsubsidies) zien wij eveneens een daling van € 123 miljoen aan fouten en onzekerheden in 2020 naar € 94 miljoen in 2021. Hierdoor is het beeld voor de individuele subsidies over 2021 positiever ten opzichte van 2020.

Tenslotte constateren wij dat de focus van VWS, voor de toets op staatssteun, gericht is op subsidies. Staatssteun kan ook voorkomen bij andere geldstromen zoals bijvoorbeeld bijdragen aan overheidsdeelnemingen, financiële ondersteuning van opdrachtnemers, specifieke uitkeringen (SPUK's) en garanties. Een staatssteuntoets op deze geldstromen dient ook plaats te vinden en te worden vastgelegd.

Belangrijke key-controls inkoopbeheer werken niet voldoende

Net als in 2020 is uit de controle van 2021 gebleken dat belangrijke key-controls van het inkoopbeheer niet voldoende hebben gewerkt. Hiermee wordt het risico op onrechtmatige inkopen aanzienlijk verhoogd en heeft VWS zelf onvoldoende inzicht in de omvang van de onrechtmatige inkopen. Onderstaande key-controls werken niet goed:

- De afwijkings- en uitzonderingsprocedure, zoals ook vermeld bij de COVID-gerelateerde inkopen, is binnen VWS niet altijd en vaak ook niet juist vooraf gevolgd en gedocumenteerd. VWS heeft hiervoor eind 2021 wel de uitzonderingsprocedure gewijzigd en opnieuw vastgesteld. Tevens ontbreekt aansluiting met de contracten die afgesloten zijn en in de administratie zijn vastgelegd.
- VWS heeft een spendanalyse uitgevoerd tot en met het 3^e kwartaal van 2021. Voor een groot deel van de inkopen heeft CDI-Office de analyse niet kunnen afronden, omdat de opgevraagde inkoopdocumentatie niet is ontvangen. Omdat daarnaast ook een volledige lijst met afwijkingen en uitzonderingen ontbreekt is onvoldoende inzicht te geven in de naleving van de aanbestedingswet. Verschillende inkopen zijn niet conform de afgesproken procedures via HIS⁵ en Inhuurdesk⁶ uitgevoerd. Binnen VWS heeft Dienst Testen eigen inkopers die bij veel inkopen niet hebben samengewerkt met de HIS. Dienst Testen is aan het einde van het eerste halfjaar begonnen met het implementeren van inkoopprocedures en contractbeheer. De resultaten hiervan zijn in het tweede halfjaar van 2021 nog niet zichtbaar geworden.
- VWS heeft geen centraal en volledig contractenregister waar alle lopende contracten in zijn opgenomen. De HIS, Inhuurdesk en Dienst Testen hebben hun eigen contractenregisters en daarnaast worden inkopen door VWS zelf uitgevoerd en door de directies zelf beheerd. Hierdoor kan niet tijdig worden ingespeeld op aflopende contracten, waardoor nieuwe aanbestedingsprocessen te laat worden opgestart.
- De afweging bij de keuze voor het verstrekken van een inkoopopdracht of een subsidie is nog niet in de inkoopdossiers vastgelegd waar dit wel van toepassing is. Dit speelt met name bij opdrachten waarbij enkelvoudig wordt gegund. De handreiking hiertoe is in ontwikkeling, maar is nog niet vastgesteld.
- VWS moet vanaf 17 juni 2021 monitoren of bij raamovereenkomsten die alleen voor VWS zijn afgesloten, de maximumhoeveelheid en/of – waarde van raamovereenkomsten is overschreden. Uitgaven boven de maximumhoeveelheid en/of – waarde zijn onrechtmatig. VWS heeft deze monitoring uitgevoerd maar deze bleek onvolledig doordat de raamovereenkomst voor zelftesten ontbrak. Bij deze overeenkomst was juist sprake van een overschrijding van de maximumwaarde. De monitoring van overschrijding op rijksbrede contracten moet nog rijksbreed geïmplementeerd worden.

In 2020 heeft VWS een onderzoek laten uitvoeren naar de inkoopfunctie. Op basis van de adviezen die hieruit voortvloeien is het ministerie in 2021 begonnen met voorbereidingen op aanpassingen in de inrichting van het inkoopbeheer. VWS was voornemens een ICT-systeem aan te schaffen dat hierin moet ondersteunen. Het inkooptraject zou bijna kunnen starten, waardoor dit na implementatie in 2022 moest leiden tot verbeteringen in het inkoopbeheer.

Op dit moment is de aanbesteding van het ICT-systeem echter “on hold” gezet en vindt heroverweging plaats om aan te sluiten bij andere departementen.

Wij adviseren deze heroverweging spoedig af te ronden en maatregelen te nemen, zodat de processen en key-controls wel gaan functioneren. Wij merken op dat aspecten zoals een duidelijke taakverdeling, het nemen van verantwoordelijkheid, en elkaar aanspreken bij het niet volgen van procedures hierbij een belangrijke rol spelen.

⁵ Haagse Inkoop Samenwerking (onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

⁶ Onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3.8

Informatiebeveiliging niet verbeterd, sturing op risicomanagement nog niet doorontwikkeld

Uit ons onderzoek blijkt dat het beeld ten opzichte van de afgelopen jaren grotendeels gelijk is gebleven.

Het risicomanagementbeleid is slechts op hoofdlijnen beschreven: de decentrale onderdelen krijgen geen eenduidige richtlijnen, instructies, etc. mee vanuit de concern-CIO. Hierdoor ontstaat het risico op een verschillend uitgevoerd beleid, waar risico's op andere wijzen worden gewogen. Hierdoor is geen eenduidig, centraal beeld mogelijk ten aanzien van de geïdentificeerde c.q. te identificeren risico's. Het ministerie geeft aan geen kritieke systemen te hebben.

Ten tijde van het onderzoek heeft VWS overigens een vacature opengesteld en vervuld voor een aanvullende functionaris op het gebied van informatiebeveiliging. Dit verdubbelt de capaciteit en zal naar verwachting bijdragen aan het verwezenlijken van de gestelde ambitie.

Om de centrale informatiebeveiliging bij VWS verder te versterken, herhalen wij onze aanbevelingen van vorig jaar en geven wij aanvullend een vierde aanbeveling:

- het op centraal niveau beschrijven van het departementsbrede risicomanagementproces aan de hand van duidelijke richtlijnen en uitgangspunten om de volwassenheid hiervan te verhogen;
- het verkrijgen van structureel inzicht door de concern-CIO in de uitvoering van deze richtlijnen en uitgangspunten op de decentrale VWS-onderdelen, bijvoorbeeld in de jaarlijkse site visits;
- het onderhouden van en zorgdragen voor een volledig ingevulde en actuele risicokaart om effectief en gericht te kunnen sturen indien nodig;
- het maken van een verbeterslag ten aanzien van de governance door het afronden en formaliseren van kerndocumenten rondom informatiebeveiliging.

4 Overige onderwerpen

4.1 Inleiding

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

4.2 Kwetsbaarheden in financiële functie in 2021 onderstrepen de noodzaak om te investeren in structurele verbeteringen

Sinds 2020 staat een aanzienlijk deel van de organisatie van VWS in het teken van het bestrijden van de COVID-19 crisis. De crisis vroeg en vraagt nog steeds om een snelle en voortvarende aanpak. De aanpak van de crisis heeft tot gevolg gehad dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VWS sterk onder druk staat en keuzes in de bedrijfsvoering zijn gemaakt. Deze keuzes hadden onder meer betrekking op de onderbouwing en verantwoording van aangegane verplichtingen en uitgaven. De aandacht voor de uitvoering van de nood- en steunmaatregelen is mogelijk ook de reden geweest dat reguliere bedrijfsvoeringsaspecten zoals de jaarlijkse risicoanalyse en de gestructureerde monitoring van de aanpak van knel- en aandachtspunten in de bedrijfsvoering in 2021 op de achtergrond zijn geraakt. Dat de financiële functie nog steeds kwetsbaar is, blijkt uit de uitkomsten van de interne controlewerkzaamheden van VWS en de werkzaamheden van de ADR. Dit blijkt onder meer uit de volgende bevindingen:

- onduidelijkheid over de impact van de uitvoering van beheertaken door de agentschappen RIVM en CIBG voor de presentatie van verplichtingen en uitgaven in de verantwoording van VWS. Deze onduidelijkheid heeft geleid tot aanzienlijke correcties na afsluiting van de financiële administratie;
- onvoldoende aandacht voor de wijze waarop geleverde prestaties moeten worden vastgesteld bij het aangaan van contractuele verplichtingen. Dit is mogelijk de oorzaak dat bij een aanzienlijk aantal betalingen geen betrouwbare onderbouwing van de geleverde goederen/diensten kan worden geleverd;
- omvangrijk bedrag aan correcties na afsluiting van de financiële administratie, die feitelijk al voor jaareinde plaats hadden kunnen vinden. Dit heeft onder meer geleid tot aanzienlijke correcties van de verantwoorde verplichtingen en voorschotten;
- voor groot aantal afgesloten contracten ontbreekt een dossier waaruit gemaakte keuzes blijkt. Hierdoor is rechtmatigheid en doelmatigheid van afgesloten contracten niet meer te reconstrueren; en
- de opdrachtgeversrol richting de Shared Service Organisatie FDC kan nog verder worden aangescherpt. Wij constateren dat de kwaliteit van de oplevering van financiële informatie nog verder kan worden verbeterd. Dit vraagt duidelijke instructies vanuit VWS als opdrachtgever.

Dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering nog niet op het gewenste niveau is, wordt door VWS onderkend. Met het project 'Structurele borging' heeft VWS een aanzet gegeven om de bedrijfsvoering structureel te versterken. Speerpunten van dit project omvatten:

- zorgen voor gedragen uitgangspunten voor de financiële functie van VWS en een goede vertaling van lessen uit de crisis naar een robuuster financieel beheer in de toekomst;
- zorgen dat de basisprocessen in het financieel beheer goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk van VWS en passen binnen de geldende kaders; en
- zorgen dat er op alle niveaus in de VWS organisatie inzicht is in het functioneren van het financieel beheer zodat er waar nodig bijgestuurd kan worden.

Een aantal punten van dit project, zoals de herziene Planning en Control Cyclus vanaf 2022, is al gerealiseerd. De onvoorspelbaarheid van de COVID-19 crisis en de noodzaak om hier snel op te reageren is mede de reden geweest voor een herprioritering van capaciteit, waardoor de verdere uitvoering van dit project is vertraagd in 2021. Belangrijke onderwerpen zoals positionering, organisatie en crisisbestendigheid van de bedrijfsvoering zijn nog niet afgerond. Met name de inrichting en werking van de bedrijfsvoering volgens de principes van het model van de 'Lines of responsibility' achten wij van groot belang voor een robuuste bedrijfsvoering. Hiermee wordt duidelijkheid verkregen over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren binnen de bedrijfsvoering van VWS. Op dit moment zien wij, mogelijk door onduidelijkheden, de concerncontroller FEZ te vaak optreden als eigenaar van een knelpunt in de bedrijfsvoering. Dit gaat dan ten koste van de monitorende en kaderstellende rol van de concerncontroller. Focus op de verdere uitvoering van dit project kan er aan bijdragen dat voor de verantwoording 2022 minder corrigerende acties nodig zijn.

Uitdrukkelijk vragen wij binnen het project 'Structurele borging' ook aandacht voor de niet corona gerelateerde processen. Anders blijft het risico aanwezig dat ongewenste ontwikkelingen in het beheer die buiten de scope van het programma liggen onopgemerkt blijven. Onze bevindingen omtrent M&O-beleid, staatssteun en informatiebeveiliging zijn hier voorbeelden van.

4.3 Beheersing van frauderisico's vraagt proactieve en structurele aandacht

4.3.1 *Inzicht in frauderisico's vraagt een meer proactieve benadering*

In ons auditrapport over 2020 hebben wij VWS geadviseerd om op een gestructureerde wijze aandacht te schenken aan de inschatting van mogelijke frauderisico's en de beheersing hiervan. Inzicht en beheersing van dergelijke risico's behoort immers tot de basishygiëne van een organisatie. De aandacht van VWS voor dit onderwerp is tot op dit moment reactief van aard en is vooral gericht op incidenten die zich al hebben voorgedaan.

Juist in situaties waarin onder hoge tijdsdruk wordt afgeweken van reguliere inkoop- en betaalprocedures ontstaan extra frauderisico's. Dit risico wordt vergroot wanneer schriftelijke documenten over de besluitvorming (bijvoorbeeld over de selectie van leveranciers en gemaakte prijsafspraken) ontbreken.

Wij adviseren VWS bij de verdere uitwerking van het instrumentarium voor de versterking van de bedrijfsvoering expliciet aandacht te schenken aan de wijze waarop VWS mogelijke frauderisico's in kaart brengt en beheerst. Betrokkenheid van het topmanagement en interne toezichthouders hierbij is essentieel.

4.3.2 *Frauderisico's bij muteren bankrekeningnummers niet volledig afgedekt*

Er is sprake van een frauderisico bij het wijzigen van bankrekeningnummers in het financiële systeem SAP/3F. In voorgaande jaren hebben wij vastgesteld dat uitvoeringsorganisatie DUS-I⁷ werkafspraken met het FDC heeft gemaakt over het doorgeven van nieuwe - en te wijzigen bankrekeningnummers. Het FDC neemt een mutatieverzoek voor een bankrekeningnummer van DUS-I over in het financiële systeem, waarbij niet altijd aanvullende controles worden uitgevoerd op de authenticiteit van het betreffende bankrekeningnummer. Deze situatie is ongewijzigd in 2021. Hierdoor blijft het risico aanwezig dat er frauduleuze betalingen plaatsvinden doordat een persoonlijk rekeningnummer wordt doorgegeven. Wij hebben VWS geadviseerd vanuit haar rol als opdrachtgever na te gaan in hoeverre de huidige afspraken met DUS-I en het FDC over de toetsing voldoende dekkend zijn om dit frauderisico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

4.4 **Versteving interne controle en vastlegging betrouwbaarheid van niet-financiële informatie van derden blijft een punt van aandacht**

VWS maakt gebruik van beleidsindicatoren voor het sturen op de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Wij hebben onderzocht of de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoet aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe hebben wij van de indicatoren die betrekking hebben op niet-financiële informatie, onderzocht of ze op een deugdelijke (ordelijke en controleerbare) wijze tot stand zijn gekomen. De normen zijn verder uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De beleidsdirecties zijn primair verantwoordelijk voor het verzorgen en aanleveren van niet-financiële informatie (beleidsprioriteiten en beleidsconclusies) bij VWS. Veelal zijn deze gegevens rechtstreeks afkomstig uit externe openbare bronnen zoals de VWS Monitor en de Staat van Volksgezondheid en Zorg die door VWS als betrouwbaar worden aangemerkt. In het totstandkomingsproces van de overige onderzochte niet-financiële informatie en kengetallen zien wij een minimale toetsende rol van FEZ qua sturing of controle op de betrouwbaarheid van de gegevens. Daarnaast is gebleken dat het niet altijd controlebaar is of en welke controles de beleidsdirectie uitvoert in het totstandkomingsproces. Veelal ontbreekt een dossier en is het totstandkomingsproces niet beschreven. Beleidsdirecties geven aan dat gegevens vaak vanuit een andere bron worden overgenomen, de aanleverende partij geen belang heeft om gegevens anders voor te stellen en dat collegiale toetsing plaatsvindt. Er ontbreekt echter inzicht in de wijze waarop VWS de betrouwbaarheid van informatie van derden inschat en welke mogelijke maatregelen nodig zijn om de betrouwbaarheid te borgen. Zo heeft VWS bijvoorbeeld geen inzicht in de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie over toegekende zorgtoeslag die van de Belastingdienst wordt ontvangen.

Bij de totstandkoming van het jaarverslag heeft FEZ een toetsende rol op de jaarverslagdossiers van de beleidsdirecties en daarmee op de juistheid, volledigheid en toepassing van de voorschriften voor het jaarverslag. De vastlegging en uitvoering van de interne controles hierop door FEZ en het totstandkomingsproces bij het vervaardigen van het jaarverslag, zijn onveranderd ten opzichte van 2020. Door het gebruik van Tangelo is het proces en de opbouw van het tot stand komen van het jaarverslag wel transparant.

4.5 **Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) – verbetering IT-beheer**

Uit onze controle blijkt dat in een beperkt aantal gevallen sprake is van onrechtmatigheid of onzekerheid betreffende de betaalde zorgdeclaraties. Als verbeteringen in het primair proces worden doorgevoerd, dan kunnen onrechtmatigheden tijdig worden waargenomen en afgestemd met de zorgaanbieder. De mogelijke verbeteringen richten zich met name op het beter en volledig gebruikmaken van het IT-systeem Hecina, zodat bij declaraties van alle zorgaanbieders de onderliggende factuurregels automatisch geanalyseerd kunnen worden. In 2021 heeft ZJCN volgens eigen onderzoek verbeterpunten opgevolgd.

Een goed werkende GITC⁸ is van belang voor de beheersing van geautomatiseerde processen en data waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd om te kunnen steunen op Hecina. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om preventieve controls in te richten in het proces en bij declaraties van alle zorgaanbieders de onderliggende factuurregels automatisch te analyseren en de interne beheersing efficiënter in te richten. In oktober 2020 heeft een interne 0-meting over de werking van de GITC plaats gevonden. Dit betreft een opvolging van de verbeterpunten uit eigen onderzoek in 2017 conform de toen geldende BIR. Hieruit volgde resterende verbeterpunten.

In oktober 2021 heeft ZJCN de opvolging van de bevindingen van de 0-meting in kaart gebracht. Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit de eerste lijn van de organisatie. De betreffende bevindingen zijn volgens ZJCN opgevolgd. Om de effectiviteit van de GITC te toetsen adviseren wij ZJCN een IT-audit op de opzet, het bestaan en de werking uit te voeren. Tot slot zou het risico op onrechtmatige

8 General IT Controls.

declaraties kunnen worden verkleind als monitoring en communicatie omtrent afwijkend declaratiegedrag door zorgaanbieders tijdig plaatsvindt.

4.6 Financierings- en verantwoordingsafspraken en toezicht vanuit VWS op Intravacc B.V. nog niet helder belegd

Na het uitbreken van de coronapandemie in 2020 heeft de minister voor Medische Zorg & Sport besloten de verkoop van Intravacc B.V. voorlopig uit te stellen. De coronapandemie en de extra noodzaak van het borgen van publieke belangen rond vaccinontwikkeling, was aanleiding om de definitieve verkoop uit te stellen en de besloten vennootschap voorlopig in handen van de Staat te houden. Intravacc B.V. is hierdoor voorlopig ondergebracht in een beleidsdeelneming waarbij alle aandelen in handen zijn van de Staat. Per 1 januari 2021 is Intravacc als vennootschap operationeel geworden en de intentie blijft om Intravacc op afstand te plaatsen mét behoud van de borging van de publieke belangen. Hiertoe zou eind 2021 door het demissionaire kabinet een nadere afweging over gemaakt worden, echter dit heeft nog niet plaatsgevonden.

Op 31 december 2020 is een inbreng- en uitvoeringsovereenkomst gesloten ten aanzien van de uitgifte van aandelen en de inbreng van Intravacc door de Staat der Nederlanden in Intravacc B.V. De beginbalans per 1 januari 2021 van Intravacc B.V. is voorzien van een controleverklaring door een externe accountant. Op basis van deze waardering is de aankoopprijs bepaald in het jaarverslag van VWS.

Wij constateren dat in 2021 een deel van de bedrijfskosten van de besloten vennootschap direct worden gefinancierd door VWS. Rechtstreekse financiering van bedrijfsvoeringskosten is niet passend bij een zakelijke relatie met een besloten vennootschap en zijn niet te typeren als afspraken voor het leveren van goederen en diensten tegen een bedrijfseconomisch aanvaardbare prijs. Dergelijke betalingen door VWS als aandeelhouder zijn daarom ook eerder te typeren als verliescompensatie, en mogelijk leiden dergelijke betalingen ook nog tot ongeoorloofde staatsteun.

4.7 Volgend jaar weer rijksbreed ADR-onderzoek naar AVG

De ADR heeft in 2021 geen rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming). De overweging hiervoor is de departementen meer tijd te geven voor verbetering voordat er weer wordt onderzocht. In 2022 wordt opnieuw een rijksbreed onderzoek uitgevoerd.

4.8 Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2021 van RIVM en aCBG verstrekt

Naast het onderzoek van de samenvattende verantwoordingsstaat hebben wij op verzoek van VWS de interne jaarrekeningen over 2021 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.

Bijlagen

Aan: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel met beperking

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten uitgezonderd de mogelijke gevolgen van de aangelegenheid beschreven in de paragraaf 'De basis voor ons oordeel met beperking' een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2021 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2021 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 2021;
- de overzichten over 2021 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De basis voor ons oordeel met beperking

In de departementale verantwoordingsstaat over 2021 zijn uitgaven opgenomen uit hoofde van de steun- en noodmaatregelen die zijn getroffen in verband met COVID-19 (totaal uitgaven volgens bijlage coronasteunmaatregelen € 8,2 miljard). Een deel van deze uitgaven heeft betrekking op overeenkomsten die zijn afgesloten voor de financiering van de activiteiten van de GGD'en, de betaalde declaraties van uitgevoerde testen door laboratoria en de aanschaf van beademingsapparatuur. Voor deze uitgaven ontbreekt betrouwbare informatie waaruit blijkt dat de overeengekomen prestaties ook feitelijk zijn geleverd. Wij hebben voor deze uitgaven geen voldoende en geschikte controle-informatie kunnen verkrijgen omdat gedurende 2021 met betrekking tot deze steun- en noodmaatregelen onvoldoende interne beheersingsmaatregelen waren getroffen, en het was voor ons niet mogelijk om door het verrichten van vervangende werkzaamheden anderszins voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen. De totale omvang van deze onzekerheid bedraagt € 1,5 miljard.

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2021 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 met beperking.

Benadrukking van gevolgen van getroffen COVID-19 steun- en noodmaatregelen voor de rechtmatige besteding
Wij vestigen de aandacht op paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag waarin het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport rapporteert over fouten en onzekerheden in de comptabele rechtmatigheid. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geeft daarin aan dat er ten aanzien van de verplichtingen en uitgaven voor de aanpak van de coronacrisis sprake is van fouten en onzekerheden in de comptabele rechtmatigheid. Ons oordeel over het getrouwe beeld van de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021 is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2021 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o 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.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door een of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden). Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Wij constateren dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport diverse maatregelen heeft ingericht welke bijdragen aan het inzicht in fraudes die zich hebben voorgedaan binnen het ministerie zoals de 'Meldprocedure (vermoedens van) integriteitsschendingen VWS'. Wij constateren dat het ministerie nog niet over een actuele en geformaliseerde frauderisicoanalyse beschikt. Wij constateren verder dat in toezichthoudende organen van het ministerie nog beperkt op gestructureerde wijze aandacht is voor het onderwerp fraude.

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's.

Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management (interne fraude). Wij hebben kritische deelwaarnemingen uitgevoerd op omvangrijke mutaties buiten de reguliere procesgang zoals memoriaal boekingen. Wij hebben daarom data-analyse uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen. Wij hebben afwijkende transacties en correcties op aanvaardbaarheid onderzocht. Wij hebben de zakelijke beweegredenen onderzocht van significante transacties met verbonden partijen en andere transacties die ongebruikelijk zijn. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude) en doorbreken interne inkoop- en betaalprocedures. Dit risico speelt met name bij aanbestedingstrajecten voor nood- en steunmaatregelen met een grote financiële omvang. Om mogelijke samenspanning in inkoop- en aanbestedingstrajecten te herkennen en te kunnen detecteren hebben wij opzet, bestaan en werking beoordeeld van de maatregelen die het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft getroffen om inkopen en aanbestedingen rechtmatig, waaronder op objectieve wijze, tot stand te brengen. Bij het uitvoeren van gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij onder andere beoordeeld of toereikend bewijs van levering aanwezig is. Voor een deel van de inkoop- en aanbestedingstrajecten voor nood- en steunmaatregelen hebben wij vastgesteld dat een inkoopdossier, waaruit de onderbouwing van de keuzes in het inkoopproces blijkt, ontbreekt. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beschikt over een database van (vermoedens van) integriteitsschendingen, waaronder schendingen van financiële aard, en informeert de Auditdienst Rijk jaarlijks of financiële integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden. Aanvullend hebben wij informatie ingewonnen bij de Integriteitscoördinator Concern en de Beveiligingsautoriteit VWS over mogelijke signalen van fraude, opvolging die daaraan gegeven wordt en activiteiten die het ministerie ontplooit om integere omgang met personen, geld, goederen en data te bevorderen. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden, voor zover wij hebben kunnen vaststellen op basis van de verstrekte controle-informatie, geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude door misbruik van wet- en regelgeving (fraude door derden) waartegen onvoldoende wordt opgetreden, bij de toekenning en vaststelling van subsidies en bijdragen. Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van het departementale M&O-beleid. Als onderdeel van onze gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij in het bijzonder aandacht besteed aan risico's en maatregelen rond de coronagerelateerde regelingen, zoals Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19 en de subsidieregeling Coronabanen in de zorg (COZO). De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden, voor zover wij hebben kunnen vaststellen op basis van de verstrekte controle-informatie, geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 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.

- Uitgezonderd de mogelijke effecten van de aangelegenheid beschreven in de paragraaf ‘De basis voor ons oordeel met beperking’ zijn wij op grond van onderstaande werkzaamheden van mening dat de andere informatie:
- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- 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 2022.

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 bevat⁹.

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 2022.

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 2022. 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.

⁹ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2021, 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 ministerie¹⁰;
- 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, 18 maart 2022

Auditdienst Rijk

Drs. A. Visser RA

¹⁰ 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 uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

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 saldbalans 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 comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. 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 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 2021. 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 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 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 2021 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd: inkoopbeheer, voorraadbeheer, staatssteun, subsidiebeheer, toepassing M&O-beleid en informatiebeveiliging.

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 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 (zie bijlage 1).

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.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.3 van dit rapport.

Verspreidingskring

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 18 mei 2022, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Auditdienst Rijk

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