



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport 2018

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Datum 29 maart 2019
Status Definitief

Colofon

Titel	Auditrapport 2018 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu)
Kenmerk	2019-0000044155
Inlichtingen	Auditdienst Rijk Korte Voorhout 7 2511 CW 's-Gravenhage

Inhoud

1	GOEDKEURENDE CONTROLEVERKLARING BIJ DE INTERNE JAARREKENING	
	6	
2	INTERNE JAARREKENING	7
2.1	Bevindingen bij de interne jaarrekening	7
3	BEVINDINGEN BEGROTINGSBEHEER, FINANCIËEL BEHEER, MATERIELE BEDRIJFSVOERING EN ADMINISTRATIES	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Evaluatie van interne beheersingsmaatregelen in jaarrekening gerelateerde processen wenselijk	8
3.3	Risico op onjuiste omzetverantwoording door het ontbreken van (zichtbare) controle op interne doorbelasting	9
3.4	Het risico op onjuistheden in de administratie door memoriaalboekingen wordt niet zichtbaar beheerst	9
3.5	Effectieve werking van de belangrijkste beheersmaatregelen in het inkoopbeheer leidt tot een vermindering van controle inspanning	9
3.6	IT beheer vraagt om professioneel opdrachtgeverschap	10

1 GOEDKEURENDE CONTROLEVERKLARING BIJ DE INTERNE JAARREKENING

Doel en doelgroepen

Op uw verzoek zijn wij overeengekomen (kenmerk ADR/2015/1322 U, d.d. 28 oktober 2015) een controleverklaring af te geven bij de interne jaarrekening van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) 2018 en te rapporteren over de bevindingen naar aanleiding van de accountantscontrole. In dit rapport vermelden wij onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het beheer van het agentschap.

Dit rapport is opgesteld voor de Directeur- Generaal RIVM. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport dit auditrapport (VWS), op of na verantwoordingsdag, 15 mei 2019, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).¹

Goedkeurende controleverklaring bij de interne jaarrekening

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de interne jaarrekening 2018 van het (RIVM). Dit houdt in dat naar ons oordeel deze jaarrekening een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen en van de baten en lasten.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- bevindingen bij de interne jaarrekening (hoofdstuk 2);
- bevindingen uit het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3).

¹ De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

2 INTERNE JAARREKENING

Inleiding

Het financieel belang van het RIVM is weergegeven in onderstaand samenvattend overzicht van begrotings- en realisatiecijfers 2018 (x 1000 euro)

	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie 2018	Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
agentschap RIVM			
Totale baten	360.800	332.850	-27.950
Totale lasten	360.800	353.398	7.402
Saldo van baten en lasten	0	-20.548	-20.548

2.1 Bevindingen bij de interne jaarrekening

Er is overleg gevoerd met de directie Begrotingszaken binnen het Directoraat-Generaal der Rijksbegroting van het ministerie van Financiën over de interpretatie van bepaalde onderdelen van de Regeling agentschappen. Resultaat van dit overleg is dat is aangegeven hoe eigenaarsbijdragen voor bedrijfskosten moeten worden verantwoord in de jaarrekening van een agentschap. Dit heeft tot gevolg dat de verantwoorde omzet moederdepartement in 2018 is aangepast voor zover de eigenaarsbijdragen niet bestemd zijn voor te leveren prestaties (producten of diensten). Hierdoor is het opgetreden resultaat een negatief saldo van baten en lasten van ruim €13 miljoen.

De vergoeding die het RIVM van VWS ontvangt voor ent-vergoedingen en de bijbehorende uitkering van het RIVM aan de JGZ-instellingen, kwalificeren niet als omzet respectievelijk kosten zoals deze tot en met 2017 werden verantwoord. Ontvangsten en betalingen voor deze instellingen worden via de balans verwerkt.

In 2018 is een stelselwijziging doorgevoerd voor de materiële vaste activa. Vanaf 2018 wordt in de categorie IT-apparatuur bulkactivering toegepast waardoor kleine IT-apparatuur, die in veelvoud gelijktijdig wordt aangeschaft, eveneens wordt geactiveerd. Hierbij wordt conform de bestendige waarderingsgrondslagen, een ondergrens van € 10.000 inclusief BTW, (op factuurniveau) gehanteerd.

Voor bovengenoemde aanpassingen zijn de vergelijkende cijfers over 2017 in de jaarrekening 2018 eveneens aangepast.

3 BEVINDINGEN BEGROTINGSBEHEER, FINANCIËEL BEHEER, MATERIELE BEDRIJFSVOERING EN ADMINISTRATIES

3.1 Inleiding

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

Bij onze controle van de jaarrekening hebben wij onder andere aandacht besteed aan de opzet, bestaan en de werking van de beheersmaatregelen in het inkoopbeheer, het personele beheer, het betaalverkeer, de registraties in Praeventis, het beheer van projecten, voorraden en administraties inclusief het IT-beheer. Het accent van onze werkzaamheden ligt op de beheersmaatregelen die relevant zijn voor de jaarrekening.

Voor de beoordeling van het inkoopbeheer hebben wij gebruik gemaakt van de auditwerkzaamheden van afdeling FCC (de verbijzonderde interne controle). Voor de controle van de personele kosten en een deel van het IT-beheer van SAP en Inside Business Payments (IBP) van ING steunen wij op de werkzaamheden van centrale controleteams binnen de ADR.

3.2 Evaluatie van interne beheersingsmaatregelen in jaarrekening gerelateerde processen wenselijk

Wij constateren dat er geen zichtbare controle bestaat op de naleving van het geheel van beheersingsactiviteiten die relevant zijn voor het opstellen van de jaarrekening (ondervangen van risico's op fouten in het getrouw beeld of de onrechtmatigheid). In de bestaande RIVM organisatie systematiek (ROS) is de relevantie van de jaarrekening gerelateerde processen onderkend, echter is daarmee nog onduidelijk of de relevante processen met voldoende interne beheersmaatregelen zijn ingericht en er wordt toegezien dat deze functioneren zoals bedoeld (effectiviteit).

Voor een goed werkend kwaliteitsstelsel (Plan, Do, Check, Act -cyclus) is het van belang om ook de Check en Act zichtbaar vast te leggen. Daarnaast kan het evalueren van de bestaande beheersingsactiviteiten ook tot een efficiëntere inzet van interne beheersingsmaatregelen leiden.

Wij bevelen aan om:

- de (jaarlijks) risico's te identificeren gericht op de getrouwheid van de jaarrekening
- te identificeren welke beheersmaatregelen (in de administratieve organisatie) zijn ingezet die deze risico's afvangen
- het periodiek evalueren van de effectiviteit van de beheersmaatregelen als regulier onderdeel op te nemen van de interne beheersing

3.3 Risico op onjuiste omzetverantwoording door het ontbreken van (zichtbare) controle op interne doorbelasting

Wij zien een risico dat onjuist doorbelaste kosten tot onjuiste omzetverantwoording leiden bij opdrachten waarbij overeengekomen is af te rekenen op basis van nacalculatie (zgn. input opdrachten). Kenmerkend voor dergelijke opdrachten is dat deze worden gedeclareerd op basis van werkelijke (toegerekende) kosten. De administratie is afhankelijk van primaire contract-, en planning- en tijdregistraties, doorbelastingmethodes en instellingen voor automatische boekingen. De interne beheersingsactiviteiten die een juiste kostenallocatie waarborgen, als gevolg van facturen en uren aan projecten, zijn belegd bij diverse onderdelen binnen de organisatie en zijn effectief gebleken. Echter, in geval van nadere doorbelastingen van kosten van afdelingen aan projecten en vice versa hebben wij niet kunnen vaststellen dat voldoende zichtbare controle bestaat die toeziet op de juistheid van de toerekening aan projecten. Op verzoek van de ADR heeft FCC een analyse opgesteld waaruit is gebleken dat het risico op fouten in 2018 beperkt is geweest.

Wij dringen aan op het identificeren van deze input- opdrachten in de administratie en het vastleggen van de beoordelingscriteria van de juiste of volledige toerekening van de kosten.

3.4 Het risico op onjuistheden in de administratie door memoriaalboekingen wordt niet zichtbaar beheerst

Memoriaalboekingen zijn boekingen die, vanwege het feit dat ze buiten het reguliere administratieve proces om lopen en dus niet gestandaardiseerd zijn, een hoger risicoprofiel hebben ten aanzien van fouten en fraude. Een goede controle hierop is daarom nodig om de betrouwbaarheid van de administratie te waarborgen. Met betrekking tot het gebruik van de memoriaalboekingen hebben wij vastgesteld dat geen procedurebeschrijving noch interne controle op het gebruik hiervan bestaat. Op verzoek van de ADR heeft FCC een analyse opgesteld waaruit is gebleken dat het risico op fouten in 2018 beperkt is geweest.

Gezien de bijzondere aard van deze boekingen en de risico's op fouten adviseren wij u de interne controle hierop aan te scherpen en deze te integreren in de regulier interne beheersmaatregelen die de betrouwbaarheid van de administratie moeten waarborgen.

3.5 Effectieve werking van de belangrijkste beheersmaatregelen in het inkoopbeheer leidt tot een vermindering van controle inspanning

De verbijzonderde interne controle op het inkoopbeheer door FCC leidt tot de juiste conclusies en hier ligt een adequaat navolgbaar dossier aan ten grondslag. Voor de controle van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf van VWS maakt de ADR gebruik van deze controle informatie van FCC.

FCC stelt ten behoeve van haar eigen controle aanpak een risicoanalyse op van de aangegane verplichtingen over de periode van één jaar. Gelet op de aanbestedingsregels is het nodig deze analyse uit te breiden met verplichtingen die in de afgelopen vier jaar zijn aangegaan (spendanalyse).

De verbijzonderde interne controle kent een gegevensgerichte controle aanpak die vaak meer tijd kost dan een controle waarbij gebruik wordt gemaakt van goed werkende interne beheersmaatregelen zoals onder meer de bij het IUC aanwezige aanbestedingskalender, spendanalyse en het contractregister. Het evalueren van deze interne beheersmaatregelen ondersteunt eveneens het IUC bij het (beter) functioneren en voorkomen van onrechtmatig aangegane contracten.

Wij geven u als suggestie mee om te analyseren of de mate van interne beheersing bij het IUC onderdeel kan uitmaken van de verbijzonderde interne controle aanpak. Hierdoor kan een besparing op capaciteit bij andere knelpunten kan worden ingezet.

3.6 IT beheer vraagt om professioneel opdrachtgeverschap

Door de jaren heen heeft er binnen de overheid een ontwikkeling plaats gevonden, waardoor diverse processen centraal zijn georganiseerd in onder andere shared serviceorganisaties. De opdrachtgeversrol is er steeds meer een geworden als die van gebruiker. De opdrachtgever blijft echter eindverantwoordelijk voor het bereiken van de eigen strategische, politieke en operationele doelen. RIVM heeft de keuze gemaakt om diverse processen uit of in te besteden, waaronder IT-beheer en salarissen.

Uit onze werkzaamheden blijkt dat aan belangrijke randvoorwaarden voor de beheerste uitvoering van deze inbestede IT processen niet volledig invulling wordt gegeven. Het gaat dan bij met name om het op tijd aangeleverd krijgen van goede verantwoordingsinformatie die bij voorkeur is voorzien van een extern oordeel, en het evalueren van de dienstverlening op basis hiervan.

Deze problematiek komt onder meer voor bij het uitvoeren van het IT-beheer door SSC-ICT Haaglanden en SSC-Campus (onderdeel van het RIVM). Bij onze controle van de General IT Controls bleek dat RIVM zelf niet kon aangeven in welke mate de beheersing van de inbestede IT op orde was. Uit aanvullend ADR-onderzoek bleek dat het beheer bij deze partijen niet op alle punten op orde was, c.q. dat dit onvoldoende aantoonbaar was. Met name het aantal beheeraccounts bij Campus met (indirecte) toegang tot de database bleek niet in verhouding tot de uit te voeren werkzaamheden. Hoewel de kans gering is, is het met deze accounts mogelijk om door te dringen tot de tabellen van de onderliggende SAP database. Door het ontbreken van logging is een dergelijke actie ook niet herleidbaar waardoor de impact aanzienlijk is. SSC ICT heeft aangegeven dat zij op dit moment niet kan duiden of en in welke mate de database beheerders toegang hebben tot de cruciale SAP tabellen.

Gezien het steeds grotere belang van data, kan dit het halen van doelen in de weg staan. Wij willen RIVM dan ook adviseren om:

- in gesprek te gaan met de verschillende partijen en afspraken te maken over de te leveren kwaliteitseisen en de wijze van verantwoorden hierover.
- verder onderzoek te (laten) doen naar eventuele kwetsbaarheden van de IT inrichting.
- inperken van mogelijkheden om (ongemerkt) toegang tot de SAP tabellen te krijgen door:
 - het inperken van Linux rechten via de SUDOERS file
 - het aanpassen van de rechten van de admin users op de database
 - het inrichten van een goede logging (en alarmering) op Linux

ONDERTEKENING

Den Haag, 29 maart 2019

Auditdienst Rijk