



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Dossieronderzoek assurance DV risicoverevening over 2018

Definitief

Colofon

Titel	Dossieronderzoek assurance DV risicoverevening over 2018
Uitgebracht aan	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Datum	22 november 2022
Kenmerk	2022-0000278775
Referentienummer	2022-VWS-104

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding—4
1.1	Aanleiding onderzoek en opdrachtgever—4
1.2	Context—4
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen—5
1.4	Afbakening—5
1.5	Leeswijzer—5
2	Bevindingen—6
2.1	Aansluiting met artikel 73a van de Zvw niet volledig herleidbaar—6
2.1.1	Bij artikel 73a, lid 1 constateren wij geen bijzonderheden—6
2.1.2	De eisen van Artikel 73a, lid 2 niet expliciet in het assurance onderzoek—6
2.1.3	Bij Artikel 73a, lid 3 assurance door IT-Auditor in plaats van door accountant—7
2.1.4	Tussen VWS en externe auditor geen inhoudelijke afstemming—7
2.2	Werkzaamheden externe auditor, het onderzoeksdossier en de mate van diepgang leiden niet tot bevindingen—7
3	Aanbevelingen—9
4	Verantwoording onderzoek—10
4.1	Werkzaamheden en afbakening—10
4.1.1	Elementen van het interne beheersingskader en de risicoverevening—10
4.1.2	Definities—11
4.1.3	Referentiekader—11
4.2	Gehanteerde Standaard—12
4.3	Verspreiding rapport—12
5	Ondertekening—13

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

In Nederland draagt men op twee manieren bij aan de zorgverzekering. Ten eerste betaalt iedereen van achttien jaar of ouder een maandelijkse zorgpremie aan een onafhankelijke zorgverzekeraar. Daarnaast wordt voor iedere Nederlander automatisch een bedrag ingehouden op het inkomen, dit gaat naar het Zorgverzekeringsfonds. Jaarlijks ontvangen zorgverzekeraars van de Nederlandse overheid in het kader van de zorgverzekeringswet (Zvw) een vereveningsbijdrage. De vereveningsbijdrage wordt betaald vanuit het Zorgverzekeringsfonds. Het Zorginstituut Nederland (ZIN) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de risicoverevening.

Een van de wettelijke bepalingen bij de risicoverevening is dat in artikel 73a lid 1 van de Zorgverzekeringswet (Zvw) is opgenomen dat ZIN jaarlijks voor 15 april aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een verantwoording over de vaststelling van de vereveningsbijdrage¹ verstrekt. Deze verantwoording betreft het vierde kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin de verantwoording wordt afgelegd, en dient te worden vergezeld door een assurancerapport van een externe accountant. Over de definitieve vaststelling van de vereveningsbijdrage 2018 in het jaar 2022 is op 14 april verantwoording afgelegd met een assurancerapport van de externe auditor van ZIN.

In dit assurance-rapport moet volgens artikel 73a lid 2 van de Zvw zijn aangegeven of het beheer en de organisatie voldaan hebben aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid. Op verzoek van de Directeur-Generaal Langdurige Zorg en de Directeur Zorgverzekeringen verrichten wij een probleem signalerend² onderzoek naar het assurance-rapport en het onderliggende dossier om de minister te ondersteunen bij het besluit om de wettelijk vereiste goedkeuring te verlenen aan de vaststelling van de definitieve risicovereveningsbijdrage 2018 van ZIN.

1.2 Context

De minister is verantwoordelijk voor een adequaat zorgstelsel waarbinnen, behalve de toegankelijkheid, de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van zorg, ook de rechtmatigheid en doelmatigheid van handelen en de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten, alsmede de goede uitvoering zijn gewaarborgd. Daartoe heeft de minister tot taak ZIN aan te sturen en tevens toezicht te houden. Risicoverevening houdt in dat zorgverzekeraars financieel worden gecompenseerd voor verzekerden met een ongunstig risicoprofiel. Hiertoe ontvangt iedere zorgverzekeraar jaarlijks uit het Zorgverzekeringsfonds een risicovereveningsbijdrage waarvan de hoogte afhankelijk is van de samenstelling van de verzekerdenpopulatie. In 2022 legt ZIN conform artikel 68, lid 2 van de Beleidsregels vereveningsbijdrage zorgverzekering 2018 verantwoording af over de wijze waarop het product definitieve vaststelling

¹ Zie artikel 34 Zvw

² Dit houdt in dat er geen sprake is van bekende problemen of knelpunten. Het onderzoek gaat na of er in het proces van de assurance audit verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij wordt geen oordeel afgegeven.

2018 Zvw (DV 2018) is uitgevoerd en op welke wijze de kwaliteit van dit product is geborgd.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is om de opdrachtgever inzicht te geven in de kwaliteit van de door de externe auditor uitgevoerde assurance-werkzaamheden (zoals bedoeld in artikel 73a van de Zvw). Ons onderzoeksrapport kan de minister van VWS ondersteunen bij diens besluit om de wettelijk vereiste goedkeuring te verlenen aan de vaststelling van de definitieve risicovereveningsbijdrage 2018 van ZIN.

De centrale onderzoeksvraag is:

Welke bevindingen heeft de ADR bij de door de externe auditor uitgevoerde werkzaamheden voor de vaststelling van de vereveningsbijdrage en het daaruit voortvloeiende assurance-rapport A2200025293.RA.001.F d.d. 14 april 2022 in relatie tot artikel 73a van de Zvw?

Onderzoeksvragen:

- a) Wat zijn de bevindingen over de door de externe auditor aanvaarde opdracht en het assurancerapport in relatie tot het voldoen aan artikel 73a van de Zvw?
- b) Wat zijn de bevindingen over de in het dossier van de externe auditor weergegeven uitgevoerde werkzaamheden ten aanzien van een deugdelijke grondslag voor de rapportage?
- c) Wat zijn de bevindingen over de in het opdracht dossier van de externe auditor vastgelegde waarborgen dat de rapportage geen belangrijke onjuistheden of onvolkomenheden bevat?
- d) Wat zijn de bevindingen over de mate van diepgang van auditwerkzaamheden die aan het assurance-rapport van de externe auditor ten grondslag liggen?

1.4 Afbakening

De objecten van onderzoek voor de ADR vormen:

1. Het assurance-rapport van de externe auditor met betrekking tot het (audit)proces van de vaststelling van de definitieve risicovereveningsbijdrage 2018;
2. Het aan het assurance-rapport ten grondslag liggende auditdossier en het gevolgde audit-proces van de externe auditor. De assurance-audit van de externe auditor is gebaseerd op het door ZIN samengestelde dossier definitieve risicoverevening 2018 inclusief het daarbij behorende uitgewerkte beheersingskader. In het kader van ons onderzoek richten wij ons alleen op de dossiers van de externe auditor.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk vindt u een overzicht van de bevindingen. Deze zijn per onderzoeksvraag geordend. In hoofdstuk 3 treft u informatie over de onderzoeksmethode en gehanteerde standaarden.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de centrale onderzoeksvraag door de bevindingen uit ons onderzoek te geven. De rangschikking is gedaan naar volgorde van onze vier onderzoeksvragen. Bij de onderzoeksvragen b, c en d hebben wij geen bevindingen. Bij die onderzoeksvragen geven wij korte beschrijving van onze waarnemingen.

2.1 Aansluiting met artikel 73a van de Zvw niet volledig herleidbaar

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de bevindingen over de door de externe auditor aanvaarde opdracht en het assurance rapport in relatie tot het voldoen aan artikel 73a van de Zvw?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst nagegaan welke eisen de wet aan het assurance rapport stelt. Daaruit blijkt dat artikel 73a van de Zvw onderstaande bepalingen bevat³:

Zorgverzekeringswet Geraadpleegd op 30-09-2022. Geldend van 01-07-2022 t/m heden

Artikel 73a

1. Het Zorginstituut zendt jaarlijks voor 15 april aan Onze Minister een verantwoording over de vaststelling van de bijdragen, bedoeld in artikel 34, verstrekt ten behoeve van het vierde kalenderjaar, voorafgaande aan het jaar waarin verantwoording wordt afgelegd, alsmede een assurance report.
2. Het assurance report geeft aan of het beheer en de organisatie voldoen aan eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid.
3. Het assurance report wordt opgesteld door een accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, die bereid is Onze Minister desgevraagd inzicht te geven in zijn controlewerkzaamheden.

2.1.1 *Bij artikel 73a, lid 1 constateren wij geen bijzonderheden*

Wij constateren ten aanzien van lid 1 van artikel 73a geen afwijking. Het assurance rapport betreft de Definitieve Vaststelling over het jaar 2018 en is voor 15 april aan de Minister van VWS aangeboden.

2.1.2 *De eisen van Artikel 73a, lid 2 niet expliciet in het assurance onderzoek*

Bij lid 2 bepaalt de wet dat het assurance report aangeeft of de organisatie (ZIN) voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid. In ons onderzoek hebben wij geen aansluiting met deze eisen aangetroffen.

De externe auditor heeft getoetst aan het interne beheerskader van het ZIN en heeft volgens mededeling de geschiktheid van de criteria en de aanpassing in het beheersingskader beoordeeld en nagevraagd of de beoordeling van dit kader is

³ Bron: [wetten.nl - Regeling - Zorgverzekeringswet - BWBR0018450 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Zorgverzekeringswet-BWBR0018450)

afgestemd tussen ZIN en VWS. Een expliciete vermelding van VWS of het interne beheersingskader invulling geeft aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid, is niet beschikbaar.

Hiermee is niet gezegd dat in het assurance onderzoek daadwerkelijk geen rekening is gehouden met de betreffende eisen. Het is mogelijk dat deze impliciet verwerkt zijn in het interne beheersingskader van het ZIN. Hierin zijn bijvoorbeeld voor elke procesgang van de definitieve vaststelling controle doelstellingen geformuleerd die de juistheid, volledigheid en/of tijdigheid dienen te waarborgen. Deze zijn er impliciet op gericht om de rechtmatigheid te waarborgen. In hoeverre het interne beheerskader daadwerkelijk alle eisen afdekt hebben wij niet onderzocht. Dit viel buiten het bereik van ons onderzoek.

2.1.3 *Bij Artikel 73a, lid 3 assurance door IT-Auditor in plaats van door accountant*

De wet stelt dat een accountant als bedoeld in artikel 393 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek het assurance onderzoek dient uit te voeren. Hiervan is bij het assurance onderzoek naar de DV van de risicoverevening 2018 afgeweken. Een IT-auditor heeft, net als meerdere jaren hiervoor, de assurance opdracht uitgevoerd onder regime van de NOREA⁴ voorschriften, richtlijn 3000A.

2.1.4 *Tussen VWS en externe auditor geen inhoudelijke afstemming*

Voortkomend uit de hierboven beschreven bevindingen valt ons op dat er, hoewel niet verplicht, geen overleg is tussen opdrachtgever (ZIN), gebruikers (VWS) en opdrachtnemer (externe auditor). Bij assurance onderzoeken als deze zijn drie partijen betrokken, waarbij de partijen een rol kunnen hebben bij de scoping van het assurance onderzoek. Hoewel niet verplicht, constateren wij dat er geen contact is over de geschiktheid van het assurance onderzoek tussen VWS als gebruiker en externe auditor als opdrachtnemer. Opdrachtgever ZIN heeft hierin logischerwijs een belangrijke regierol, maar van elk van de drie partijen mag hierin een inspanning worden verwacht.

2.2 Werkzaamheden externe auditor, het onderzoeksdossier en de mate van diepgang leiden niet tot bevindingen

Het startpunt bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen, is de opdracht zoals deze door de externe auditor is aanvaard en met het daarbij in acht genomen interne beheersingskader. Wij hebben de bevindingen van paragraaf 2.1 niet meegenomen in het beantwoorden van onderzoeksvragen b, c en d. Deze luiden:

- b) Wat zijn de bevindingen over de in het dossier van de externe auditor weergegeven uitgevoerde werkzaamheden ten aanzien van een deugdelijke grondslag voor de rapportage?*
- c) Wat zijn de bevindingen over de in het opdracht-dossier van de externe auditor vastgelegde waarborgen dat de rapportage geen belangrijke onjuistheden of onvolkomenheden bevat?*
- d) Wat zijn de bevindingen over de mate van diepgang van auditwerkzaamheden die aan het assurance-rapport van de externe auditor ten grondslag liggen?*

Op 28 september hebben wij tijdens een bezoek aan de externe auditor het volledige onderzoeksdossier ingezien. De verschillende fases van onderzoek zijn daarin vastgelegd en keuzes zijn onderbouwd. Aansluiting met het interne

⁴ Nederlandse Orde van Register EDP-auditors

beheersingskader en de uit te voeren werkzaamheden is zichtbaar vastgelegd, alsmede bevindingen en de opvolging daarvan. Uit het dossier is op te maken dat alle uitgevoerde werkzaamheden aan een interne, door een senior uitgevoerde review zijn onderworpen.

Wij hebben geen bijzonderheden gesignaleerd.

3 Aanbevelingen

Voorkomend uit beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de in Hoofdstuk 2 behandelde bevindingen, komen wij tot een aantal overwegingen voor verbetering. Deze hebben betrekking op de aantoonbare aansluiting van de assurance opdracht met de bepalingen die in de Zvw artikel 73a zijn opgenomen. Doordat de aspecten rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid niet zichtbaar en herleidbaar tot uiting komen in het assurance onderzoek, geven wij ter overweging om:

- Vanuit VWS in hoedanigheid van eindgebruiker van het assurance rapport in gesprek te gaan met het ZIN en de externe auditor over het interne beheersingskader.
- Samen met het ZIN het interne beheersingskader te bezien en eventueel herzien op omissies in aansluiting met de wet. Laat vanuit VWS een accountant participeren in het opstellen / vaststellen van het interne beheersingskader waaraan wordt getoetst.
- Na te gaan wat de impact is van de afwijking van de bepaling van de wet, waarin gesteld is dat assurance door een accountant moet worden verleend, terwijl het voorliggende (NOREA) assurance rapport door IT-auditor (RE) is opgeleverd.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Op 27 september 2022 is de opdrachtbevestiging met kenmerk 2022-0000232473 ondertekend. Het veldwerk heeft plaatsgevonden in de periode september-oktober 2022. De werkzaamheden zijn uitgevoerd overeenkomstig de afspraken met de opdrachtgever en daarbij hebben zich geen belemmeringen voorgedaan.

Doelstelling van het onderzoek is een rapport uit te brengen aan de DG Langdurige zorg dat mede bijdraagt bij de bepaling of de wettelijk vereiste goedkeuring door de minister van VWS bij de vaststelling van de definitieve risicovereveningsbijdrage 2018 van ZIN kan worden gegeven.

De objecten van onderzoek voor de ADR vormen in dit onderzoek:

- Het assurancerapport van de externe auditor met betrekking tot het (audit)proces van de vaststelling van de definitieve risicovereveningsbijdrage 2018;
- Het onderzoek van de externe auditor voor wat betreft het proces met betrekking tot de uitvoering van de vaststelling van de definitieve vereveningsbijdrage 2018. Het onderzoek van de externe auditor is gebaseerd op het door ZIN samengestelde dossier definitieve risicoverevening 2018 inclusief het daarbij behorende uitgewerkte interne beheersingskader. In het kader van ons onderzoek richtten wij ons alleen op de dossiers van de externe auditor.

4.1.1 *Elementen van het interne beheersingskader en de risicoverevening*

De onderzoekswerkzaamheden van de ADR zijn het uitvoeren van een onderzoek naar het assurance-rapport en het dossier. Voor het vormen onze bevindingen zullen de door de externe auditor uitgevoerde werkzaamheden en het assurance-rapport worden aangesloten bij het inhoudelijke interne beheersingskader van ZIN (onderzoeksvraag d). De volgende paragrafen geven een beeld van de inhoudelijke materie van de vereveningsbijdrage.

Afbakening product risicoverevening

Bij de risicoverevening is sprake van de volgende producten: de ex-ante vereveningsbijdrage, de ex-ante herziening vereveningsbijdrage, de 1e voorlopige ex post verevening, de 2e voorlopige ex post verevening en de definitieve risicoverevening. Het ministerie van VWS heeft aangegeven de beoordeling van de verantwoording risicoverevening, zoals opgesteld door ZIN, alleen te beperken tot het product definitieve risicoverevening. Dit betekent dat eerdere producten van een bepaald vereveningsjaar niet in de verantwoording worden betrokken. Voor het vereveningsjaar 2018 is voor het product definitieve verevening een uitgewerkt beheersingskader opgesteld. In dit beheersingskader zijn risico's, beheersingsmaatregelen en controles inzichtelijk gemaakt zodat de door ZIN te verrichten werkzaamheden gekoppeld kunnen worden aan deze risico's, beheersingsmaatregelen en controles.

Onderzoekswerkzaamheden externe auditor

Voor de externe auditor is het object van de assurance-audit de opzet, het bestaan en de werking van het beheersingskader van het proces rondom de definitieve vaststelling van de vereveningsbijdrage 2018. Het onderzoek is niet gericht op de totale dan wel individuele uitkomsten van de definitieve vaststelling van de risicovereveningsbijdrage 2018. Voor de ADR is het daarmee eveneens geen aandachtsgebied in dit onderzoek.

4.1.2 Definities

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hanteren wij de inhoudelijke aandachtgebieden rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid. Deze aspecten dienen van rechtswege in het onderzoek van de externe auditor te worden meegenomen. Onderzocht wordt of in het assurance onderzoek expliciet en met diepgang op deze aspecten getoetst is. Hieronder zijn de definities van deze begrippen opgenomen zoals wij deze in ons onderzoek zullen hanteren.

Rechtmatigheid

Het proces van de definitieve vaststellingsbijdrage is rechtmatig als ZIN de geldende wet- en regelgeving heeft toegepast bij haar werkzaamheden om te komen tot deze vaststelling.

Ordelijkheid

Het proces van de vaststelling van de definitieve vereveningsbijdrage is ordelijk als het proces in overeenstemming is met de in de administratieve organisatie en interne beheersing vastgelegde procedures en het voldoet aan de bestaande wet- en regelgeving. Belangrijke kenmerken van een ordelijk proces zijn onder meer: transparantie, adequate functiescheiding en verantwoordelijkheidsverdelingen en een goede dossiervorming.

Controleerbaarheid

Het proces van de vaststelling van de definitieve vereveningsbijdrage is controleerbaar als de beschikbare informatie ZIN in staat stelt om de besluitvorming en de administratieve verwerking inclusief de interne beheersing te reconstrueren en te beoordelen.

Doelmatigheid

Het proces van de vaststelling van de definitieve vereveningsbijdrage is doelmatig als de vereveningsbijdrage met een redelijke inzet van capaciteit en middelen tot stand is gekomen.

4.1.3 Referentiekader

Het referentiekader voor het ons onderzoek is afgeleid van de vragenlijst Dossieronderzoek NOREA⁵ : Assurance-opdrachten (bijlage 1). Omdat wij geen volledig dossier onderzoek als bedoeld door NOREA uitvoeren, geven wij geen eindconclusie over het totaal.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is de ADR nagegaan of de externe auditor in het assurance-onderzoek aansluit op het door ZIN opgestelde

⁵ Wij sluiten voor dit onderzoek aan bij NOREA omdat de assurance onderzoek onder verwijzing naar de NOREA richtlijnen en door een RE is uitgevoerd.

beheersingskader, waarin ZIN de opzet, het bestaan en de werking van het vereveningsproces, de daarbij optredende risico's en bijbehorende beheersmaatregelen beschrijft.

Dit kader behoort tot de (assurance)informatie die de externe auditor dient te hebben gebruikt bij zijn beoordeling van de opzet, het bestaan en de werking van dit proces.

Wij onderzochten op welke manier de aan de externe auditor aangereikte (assurance)informatie door hem is gebruikt bij zijn assurance-onderzoek en bij de totstandkoming van het assurance-rapport. Om ons rapport uit te brengen richtte wij ons in ons onderzoek op de door de externe auditor verrichte werkzaamheden vanuit diens dossier:

- De werkwijze en de bronnen die door de externe auditor zijn gehanteerd en de risicoanalyse en impactbepaling op basis waarvan deze werkzaamheden zijn ingericht;
- De bevindingen en conclusies die de externe auditor vanuit de assurance-audit heeft gevormd over het proces van de vaststelling van de definitieve risicovereveningsbijdrage.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen, keken wij specifiek naar de diepgang waarmee de externe auditor de in artikel 73a genoemde te toetsen aspecten rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid heeft onderzocht.

4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

Met dit onderzoek wordt geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie verschaft omdat het een onderzoeksopdracht betreft. Indien andere (aanvullende) werkzaamheden of een assurance-opdracht zouden zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd en gerapporteerd.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, directeur Jeugd en plaatsvervangend Directeur Generaal Langdurige Zorg bij het ministerie van VWS, is eigenaar van dit rapport. De beoogde gebruikers van het rapport zijn de Directeur Zorgverzekeringen en de minister van VWS en indirect het ZIN.

De beoogde gebruikers zijn verantwoordelijk om te bepalen of de uitgevoerde werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel waarvoor zij deze willen gebruiken. De beoogde gebruikers zijn ook verantwoordelijk voor het bepalen van de betekenis van de feitelijke bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

5 Ondertekening

Den Haag, 22 november 2022

Auditmanager
Auditdienst Rijk

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