



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Auditrapport

**2022**

---

Ministerie van  
Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport  
(XVI)



# Auditrapport 2022

## Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi)

17 maart 2023

*Kenmerk*

2023-0000073282

*Fotografie*

Phil Nijhuis

*Inlichtingen*

**Auditdienst Rijk**

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Financieel en materieel beheer over geheel 2022 nog niet op orde. Ingezette versterking bedrijfsvoering zal komende jaren prioriteit moeten krijgen</b>	<b>6</b>
1.1	Met het programma 'Structurele en culturele borging' werkt VWS aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Ook komende jaren nog prioriteit geven aan kwaliteitsimpuls	6
1.2	Ontbrekende informatie van voornamelijk COVID-19-dossiers heeft effect op de strekking van de controleverklaring	7
1.3	Doel en doelgroepen	7
1.4	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag</b>	<b>10</b>
2.1	Controleverklaring met beperking	10
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	11
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	11
<b>3</b>	<b>Voortgang geboekt in programma 'Structurele en culturele borging', kwaliteit financieel en materieel beheer over geheel 2022 schiet nog tekort</b>	<b>13</b>
3.1	Inleiding	13
3.2	Programma 'Structurele en culturele borging' legt fundament voor het nieuwe normaal en vraagt op onderdelen nog nadere uitwerking	15
3.3	Beheer en verantwoording coronamaatregelen	21
3.4	Project verbetering materieel beheer gestart, voortgang in 2022 is beperkt	22
3.5	Inzicht en beheersing M&O-risico's moet worden aangescherpt	24
3.6	Verbeteracties subsidiebeheer ingezet in 2022. Door uitvoeringsproblemen van complexe coronagerelateerde subsidiemaatregelen is effect in 2022 nog beperkt	25
3.7	Staatssteun analyses van VWS leiden in 2022 tot daling in omvang van fouten en onzekerheden	26
3.8	Belangrijke key-controls inkoopbeheer werken niet voldoende	27
3.9	Informatiebeveiliging - risicomanagement nog niet uniform	28
<b>4</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>30</b>
4.1	Inleiding	30
4.2	Onderbouwing totstandkomingsproces niet-financiële informatie vraagt blijvend aandacht	30
4.3	Financierings- en verantwoordingsafspraken en toezicht vanuit VWS op Intravacc B.V. niet goed uitgewerkt	30
4.4	ZJCN: Inzicht en werking van GTC's ZJCN wordt in 2023 getoetst	31
4.5	Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)	31
4.6	Inrichting beheer en verantwoording van het Herstel- en Veerkrachtplan	31
4.7	Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2022 van RIVM en aCBG	32
Bijlage 1	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant</b>	<b>34</b>
Bijlage 2	<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>39</b>



# 1 Financieel en materieel beheer over geheel 2022 nog niet op orde. Ingezette versterking bedrijfsvoering zal komende jaren prioriteit moeten krijgen

## 1.1 Met het programma 'Structurele en culturele borging' werkt VWS aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Ook komende jaren nog prioriteit geven aan kwaliteitsimpuls

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder: VWS) werkt hard aan een kwantitatieve en kwalitatieve impuls om te komen tot een robuuste bedrijfsvoering waarmee snel en effectief kan worden ingespeeld op onvoorziene en snel veranderende omstandigheden. Daarbij is VWS één van de ministeries waarbij de effecten van de COVID-19-pandemie in de afgelopen jaren een grote impact hebben gehad op de primaire processen én de bedrijfsvoering. De impact op de financiële stromen was groot. In 2020, 2021 en 2022 tezamen is voor een totaalbedrag van € 21,0 miljard aan verplichtingen voor COVID-19-steunmaatregelen aangegaan. Ook de impact op de bedrijfsvoering was aanzienlijk. Er is veel gevraagd van de flexibiliteit en capaciteit van het gehele departement voor de uitvoering van deze maatregelen. Daarbij werd ook duidelijk dat het financieel en materieel beheer binnen VWS kwetsbaar is. Dit is door VWS onderkend en heeft geresulteerd in het programma 'Structurele en culturele borging' dat binnen VWS is opgezet en wordt uitgewerkt.

De eerste structuuraanpassingen zijn zichtbaar en hebben voornamelijk betrekking op de ontwikkeling van beheersinstrumenten. Zo zijn onder andere in 2022 de inrichting van de PDCA<sup>1</sup>-cyclus, verscherpt toezicht en interne controles gericht op de financiële administratie gestart. Verder heeft de 'Werkgroep positionering, organisatie en bemensing' een aanvang gemaakt met het veranderings-traject binnen VWS. Om de kwaliteit van de financiële administratie en verantwoording over 2022 te verbeteren is het instrument 'verscherpt toezicht' nader uitgewerkt. Tevens heeft VWS in 2022 veel aandacht besteed aan de controles van de specifieke COVID-19-dossiers en werkzaamheden uitgevoerd om inzichtelijk te krijgen of de uitgaven rechtmatig hebben plaatsgevonden. Ondanks alle inzet op de risicovolle COVID-19-dossiers is het toch niet mogelijk geweest dat aan alle wettelijke criteria is voldaan. Mogelijk is de snelheid waarmee destijds gehandeld moest worden de oorzaak dat achteraf bij afrekening van de verstrekte voorschotten niet alle benodigde verantwoordingsinformatie opgeleverd kon worden.

De effecten van het programma op de kwaliteit van het financieel en materieel beheer zullen naar verwachting pas vanaf 2023 duidelijk zichtbaar worden en hebben in 2022 niet geleid tot minder bevindingen op het gebied van het financieel en materieel beheer. Veel maatregelen uit het programma stonden in 2022 nog in de steigers en zijn in opzet uitgewerkt. De focus ligt nu op het verankeren van een beter financieel en materieel beheer in de organisatie. Dat vraagt enerzijds om structuuraanpassingen, maar het vraagt ook om meer aandacht en ander gedrag en daarmee een cultuuraanpassing in alle geledingen van de VWS-organisatie.

De culturele borging is een langlopend traject dat nog nader wordt uitgewerkt. Wij zien in onze controle veel punten die ook een cultuurdimensie hebben, zoals helderheid van afspraken, een veranderstrategie met zichtbare betrokkenheid van alle managementlagen binnen VWS, de betrokkenheid en eigenaarschap van de 1<sup>e</sup> lijn bij verantwoordingsvraagstukken en de juiste kennis en kunde bij de uitvoering van wet- en regelgeving.

---

1 Plan, Do, Check, Act

De tekortkomingen gaan verder dan het beheer van financiële en materiele processen, en vragen een verdere uitwerking in de structurele en culturele borging. Dit betekent onder meer ook:

- Het verkrijgen van een overall inzicht in het financieel en materieel beheer en het ontwikkelen van instrumenten en maatregelen om de volgende onderwerpen te beheersen: risicomanagement, monitor bedrijfsvoering, misbruik en oneigenlijk gebruik en frauderisico's.
- Een zichtbare verandering teweegbrengen omtrent het in positie brengen van de 1<sup>e</sup> lijn. De 2<sup>e</sup> lijn pakt nog te veel zaken op van de 1<sup>e</sup> lijn, waardoor de directie Financieel Economische Zaken (verder: FEZ) haar toezichhoudende rol niet volledig kan waarmaken.
- Een meer procesgerichte benadering van het financieel en materieel beheer, die de grenzen van directies overstijgt. Zo zal bijvoorbeeld bij het afsluiten van inkoopcontracten al duidelijk moeten zijn op welke wijze de overeengekomen prestaties objectief en controleerbaar gaan worden vastgesteld.
- Nadere uitwerkingen opstellen om overwegingen en consequenties gericht op de keuze van een passend instrument vooraf inzichtelijk te maken en de risico's te beheersen.

Hiermee wordt voorkomen dat achteraf onnodige herstelacties uitgevoerd moeten worden, waardoor onrechtmatigheden in de toekomst worden voorkomen.

De financiële bevindingen en aandachtspunten hebben voor een deel nog betrekking op complexe COVID-19-dossiers. Deze financiële dossiers omvatten de afwikkeling van zeer omvangrijke voorschotten die in 2020 en 2021 zijn verstrekt om de steunmaatregelen mogelijk te maken. Daarbij is de focus in eerdere jaren voornamelijk gericht geweest op het realiseren van de steunmaatregelen.

Dit heeft tot gevolg dat veel van deze maatregelen onder grote tijdsdruk tot stand zijn gekomen en blijkt het voor een groot deel van de verstrekte voorschotten niet meer mogelijk te zijn om voldoende geschikte en betrouwbare informatie te verkrijgen die nodig is voor de onderbouwing van de afwikkeling van deze voorschotten. Dit betekent dat in 2022 voor een aanzienlijk bedrag de rechtmatigheid en getrouwheid van de afgerekende voorschotten niet is vast te stellen.

Deze onzekerheden zijn zowel in de uitzonderingsrapportage van de bedrijfsvoeringsparagraaf als in de strekking van onze controleverklaring tot uiting gebracht.

## **1.2 Ontbrekende informatie van voornamelijk COVID-19-dossiers heeft effect op de strekking van de controleverklaring**

Ondanks alle inspanningen van VWS is het voor een aanzienlijk bedrag aan afgerekende voorschotten niet mogelijk gebleken voldoende geschikte en betrouwbare informatie te verkrijgen om deze getrouw en rechtmatig af te rekenen. Zoals al eerder vermeld, betreffen dit voornamelijk voorschotten die in 2020 en 2021 zijn verstrekt om de COVID-19-steunmaatregelen mogelijk te maken. De omvang van deze onzekerheden is zodanig dat dit van invloed is op de strekking van de afgegeven controleverklaring. Voor een totaalbedrag van € 2,86 miljard is de getrouwheid van de afgerekende voorschotten niet vast te stellen. Daarnaast is onder de uitgaven van artikel 1 een bedrag van € 528 miljoen verantwoord voor uitgevoerde en beoordeelde COVID-19-testen door de laboratoria. Wij hebben voor deze uitgaven geen voldoende en geschikte controle-informatie kunnen verkrijgen die nodig is voor de onderbouwing. Dit is veroorzaakt door het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de feitelijke leveringen van de gecontracteerde goederen en diensten. Bij de financiële overzichten hebben wij als gevolg van het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de afgerekende voorschotten en 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 2022 bij het ministerie van VWS hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister voor Langdurende Zorg en Sport, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit comité en de directeur 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 de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2022 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 aangelegenheden een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022.

In de departementale saldibalans per 31 december 2022 zijn in de verloopstaat bij de balanspost 'voorschotten' afgerekende voorschotten gepresenteerd met een omvang van € 16,6 miljard. Deze afgerekende voorschotten bestaan voor € 5,3 miljard uit afgerekende voorschotten inzake de zorgtoeslag en voor € 11,3 miljard uit overige afgerekende voorschotten. Van deze laatste afgerekende voorschotten is € 8,5 miljard toe te wijzen aan steun- en noodmaatregelen die zijn verstrekt in 2020 en 2021 om de COVID-19-pandemie te bestrijden. Een deel van deze uitgaven heeft betrekking op overeenkomsten die zijn afgesloten voor de financiering van de activiteiten van de GGD'en, de betaalde bedragen voor testen voor toegang en de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen. Wij hebben voor deze afgerekende voorschotten geen voldoende en geschikte controle-informatie kunnen verkrijgen die nodig is voor de onderbouwing van de afwikkeling van deze voorschotten. Oorzaak hiervan is dat gedurende 2022 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 € 2,86 miljard. Daarnaast is onder de uitgaven van artikel 1 een bedrag van € 528 miljoen verantwoord voor uitgevoerde en beoordeelde COVID-19-testen door de laboratoria. Wij hebben voor deze uitgaven geen voldoende en geschikte controle-informatie kunnen verkrijgen die nodig is voor de onderbouwing.

In paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag rapporteert het ministerie van VWS over fouten en onzekerheden in de comptabele rechtmatigheid. Het ministerie geeft daarin aan dat er ten aanzien van de afrekening van verstrekte voorschotten op aangegeven verplichtingen voor de getroffen COVID-19-steunmaatregelen 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 2022 is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheden.

#### Omvang financiële stromen

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

Tabel 1: Omvang financiële stromen

Bedragen zijn in miljoen euro	2022	2021
Aangegeven verplichtingen	31.698	34.899
Gerealiseerde uitgaven	31.401	33.113
Gerealiseerde ontvangsten	1.258	785
Afgerekende voorschotten	16.648	9.675
Totaal baten agentschap aCBG	63	58
Totaal baten agentschap CIBG	112	114
Totaal baten agentschap RIVM	625	644

#### *Toegepaste materialiteit*

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.

#### *Frauderisico's in de controleverklaring en in de bedrijfsvoeringsparagraaf*

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's. In de bedrijfsvoeringsparagraaf is VWS daarom ook ingegaan op de belangrijkste materiële risico's op fraude.

## **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 2022. 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 en 6 (verplichtingen) en artikel 1, 5 en 10 (uitgaven en ontvangsten). Daarnaast rapporteert de minister over een overschrijding van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen en de afgerekende voorschotten. 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 ordelijke en controleerbare 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 4.2 van dit rapport.



## 3 Voortgang geboekt in programma ‘Structurele en culturele borging’, kwaliteit financieel en materieel beheer over geheel 2022 schiet nog tekort

### 3.1 Inleiding

Sinds begin 2020 staat een aanzienlijk deel van de organisatie van VWS in het teken van het bestrijden van de COVID-19-crisis. De crisis vroeg de afgelopen 3 jaar om een snelle en voortvarende aanpak. De aanpak van de crisis had in de afgelopen jaren tot gevolg dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VWS sterk onder druk kwam te staan en keuzes in de bedrijfsvoering moesten worden gemaakt. Deze keuzes hadden onder meer betrekking op de onderbouwing en verantwoording van aangegane verplichtingen en uitgaven. Als gevolg hiervan heeft VWS voor een aanzienlijk bedrag aan COVID-19-steunmaatregelen niet kunnen aantonen of deze rechtmatig tot stand zijn gekomen. Verder is voor een zeer groot bedrag aan voorschotten verstrekt in 2020 en 2021, die voor het overgrote deel in 2022 zijn afgerekend. Voor een totaalbedrag van afgerond € 2,86 miljard is de getrouwheid van deze afgerekende voorschotten niet vast te stellen.

Omdat voor een substantieel bedrag aan uitgaven onvoldoende onderbouwing van de feitelijke levering van goederen en diensten aanwezig was, heeft de ADR bij de departementale verantwoording over 2020 en 2021 geen goedkeurende controleverklaring afgegeven. Dat het financieel beheer en de verantwoording van coronagelden ernstig tekort is geschoten, hebben wij in onze auditrapporten over 2020 en 2021 vermeld en is voor de Algemene Rekenkamer aanleiding geweest om in 2021 bezwaar te maken tegen het financieel beheer. Ook heeft de Tweede Kamer nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de verbetering van het financieel beheer en heeft de minister toegezegd de Tweede Kamer hierover periodiek te informeren.

Deze kwetsbaarheid is begin 2021 ook door VWS onderkend en is aanleiding geweest voor het opstellen van een verbeterplan. Daarin is een probleemanalyse opgenomen op basis van de aangetroffen gebreken bij coronagerelateerde uitgaven. VWS heeft dit plan door KPMG laten toetsen op volledigheid van de probleemanalyse en op de vraag of concrete aanvullingen nodig zijn om het financieel beheer van het ministerie van VWS in den brede structureel te versterken. Deze input van KPMG is de basis geweest voor het programma ‘Structurele en culturele borging van het financieel beheer’ waarmee verbeteringen in gang zijn gezet om te markeren dat de focus nu ligt op het verankeren van een beter financieel en materieel beheer in de gehele VWS-organisatie. Dat vraagt enerzijds om structuuraanpassingen en het vraagt anderzijds ook om meer aandacht en ander gedrag en daarmee een cultuuraanpassing in alle geledingen van de VWS-organisatie.

Wij hebben de plannen beoordeeld en zien dat deze in opzet een kwaliteitsimpuls kunnen geven. VWS heeft in 2022 veel inzet en tijd gestoken in de verbetering van de kwaliteit van het beheer door verschillende maatregelen uit het programma uit te werken waaronder de inrichting van de PDCA-cyclus, verscherpt toezicht en interne controles gericht op de financiële administratie te starten. De ‘Werkgroep positionering, organisatie en bemensing’ heeft een aanvang gemaakt met het veranderingstraject binnen VWS. Een dergelijke kwaliteitsprogramma in combinatie met de afwikkeling van complexe coronadossiers kost tijd en energie waarbij we zien dat daardoor veel van de voorgestelde maatregelen uit het programma nog in de steigers staan en alleen in opzet zijn uitgewerkt. Hierdoor is het effect op de kwaliteit van het financieel en materieel beheer over geheel 2022 beperkt geweest. De implementatie van de maatregelen en de resultaten hiervan verwacht VWS in 2023. Dit betekent dat een groot deel van de bevindingen over het financieel en materieel beheer en de rechtmatigheid uit 2020 en 2021 ook voor 2022 gelden.

Naast de in gang gezette maatregelen die een fundamentele versterking van het financieel beheer beogen, heeft VWS ook acties opgezet en maatregelen getroffen die op korte termijn een effect op de kwaliteit van de financiële administratie en verantwoording moeten hebben. Het instrument 'verscherpt toezicht' is ingericht als een aanvullend instrument op de reguliere wijze van controle en toezicht vanuit de directie FEZ. Dit instrument richt zich op hoge risico's bij organisatieonderdelen of dossiers waarbij extra waarborgen zijn ingebouwd in de financiële besluitvorming, uitvoering en verantwoording.

In onderstaande tabel zijn de bevindingen over het beheer in 2022 samengevat. In geval van een openstaande bevinding waarvan de weging 2022 niet is veranderd ten opzichte van 2021 is aangegeven of sprake is van voortgang. Voortgang betekent dat er sprake moet zijn van een faseovergang (verkenning, plan van aanpak, opzet, bestaan en werking) ten opzichte van het voorgaande jaar. De voortgang is in de laatste kolom in de bevindingentabel vermeld.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2022

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie-onderdeel	2019	2020	2021	2022	Voortgang
Kwaliteit financieel beheer VWS (par. 3.2) en Beheer en verantwoording coronamaatregelen (par. 3.3.)	VWS		▲	▲	▲	↑
Materieelbeheer (par. 3.4.)	VWS			■	■	=
Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik (par. 3.5.)	VWS		●	■	■	=
Subsidiebeheer (par. 3.6.)	VWS	●	●	●	●	=
Staatssteunproblematiek (par. 3.7.)	VWS	■	■	■	■	=
Inkoopbeheer (par. 3.8.)	VWS	●	●	●	●	=
Informatiebeveiliging (par. 3.9.)	VWS	●	●	●	●	↑

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost ↑ positieve ontwikkeling  
= geen/onvoldoende ontwikkeling

In bovenstaande tabel is de ernstige bevinding die wij hadden in 2020 en 2021 op het beheer en de verantwoording van de coronamaatregelen in 2022 opgesplitst in twee afzonderlijke elementen. De coronapandemie heeft namelijk zichtbaar gemaakt dat het financieel en materieel beheer binnen VWS kwetsbaar is en dat een kwantitatieve en kwalitatieve impuls nodig is om te komen tot een robuuste bedrijfsvoering. In paragraaf 3.2 zal daarom eerst ingegaan worden op de elementen die de kwaliteit van het financieel beheer van VWS in zijn geheel raken en in paragraaf 3.3 zal ingegaan worden op de aspecten die voortkomen uit de bestrijding van de coronapandemie. Hoewel de weging van de ernstige bevinding ongewijzigd is zien wij wel voortgang. Deze positieve ontwikkeling hebben wij in de kolom 'Voortgang' in tabel 2 tot uiting gebracht. VWS heeft in 2022 veel werkzaamheden verricht om de complexe COVID-19-dossiers zo goed mogelijk inzichtelijk te krijgen en uitvoering te geven aan het programma. Door de doorlooptijd van een dergelijk programma en de complexiteit van de COVID-19-dossiers is er ondanks de voortgang geen wijziging in het beeld voor geheel 2022.

## 3.2 Programma ‘Structurele en culturele borging’ legt fundament voor het nieuwe normaal en vraagt op onderdelen nog nadere uitwerking

### 3.2.1 *Kwetsbaarheden in financiële functie in 2022 onderstrepen de noodzaak om verder te blijven investeren in structurele verbeteringen*

De financiële functie binnen VWS is nog steeds kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid komt onder meer tot uiting doordat onduidelijkheden over rollen en verantwoordelijkheden in 2022 zijn blijven bestaan. VWS hanteert voor de inrichting van de bedrijfsvoering de uitgangspunten van het zogenoemde 3-lines model. Basis voor dit model is dat het lijnmanagement (de 1<sup>e</sup> lijn) verantwoordelijk is voor haar eigen processen. Het is daarbij van essentieel belang dat het management kwantitatief en kwalitatief voldoende wordt ondersteund om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Daarnaast moet de 2<sup>e</sup> lijn verder worden ontwikkeld. Deze functie adviseert, coördineert en bewaakt of het management in de 1<sup>e</sup> lijn zijn verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. In de vervulling van deze rol speelt de directie FEZ binnen VWS een belangrijke rol.

In 2022 zien wij nog geen zichtbare verandering in het in positie brengen van de 1<sup>e</sup> lijn. Bij diverse onderwerpen, zoals de afwikkeling van de complexe risicovolle COVID-19-dossiers, zien wij dat er nog geen volledige duidelijkheid is over het eigenaarschap binnen VWS. De 2<sup>e</sup> lijn pakt nog te veel zaken op van de 1<sup>e</sup> lijn, waardoor FEZ haar toezichhoudende rol niet volledig kan waarmaken. Dit heeft tot gevolg gehad dat uit de interne controlewerkzaamheden van FEZ en onze werkzaamheden het volgende blijkt:

- Onvoldoende aandacht voor de wijze waarop geleverde prestaties moeten worden vastgesteld bij het aangaan van nieuwe contractuele verplichtingen en afwickelen van contractuele verplichtingen uit voorgaande jaren. Dit is mogelijk de oorzaak dat bij een aanzienlijk aantal betalingen geen betrouwbare onderbouwing van de geleverde goederen en/of diensten is geleverd en het afrekenen van openstaande voorschotten wordt bemoeilijkt. Dit heeft zich onder meer voorgedaan bij betalingen waarbij de informatie uit het systeem CORON-IT is gebruikt voor de onderbouwing van de geleverde prestaties;
- Bij de gemaakte keuzes in de financiële instrumenten is de afgelopen jaren in een aantal gevallen onvoldoende aandacht besteed aan de comptabele vereisten en de gevolgen hiervan voor de inrichting van de interne processen en de te maken afspraken met (contract-)partners. Hierdoor ontstaat het risico dat VWS en haar partners onnodig veel inspanningen moeten leveren om alsnog aan te tonen dat aan de comptabele vereisten is voldaan. Ook constateren wij dat reconstructie achteraf vaak niet meer mogelijk is waardoor niet meer kan worden aangetoond dat aan de comptabele vereisten is voldaan;
- Omvangrijk bedrag aan correcties na afsluiting van de financiële administratie, die feitelijk al voor jaareinde plaats hadden kunnen vinden. Een groot deel van deze omissies is niet door de 1<sup>e</sup> lijn gesignaleerd en is door interne controle van de 2<sup>e</sup> lijn en onze werkzaamheden geconstateerd. Dit heeft onder meer geleid tot aanzienlijke correcties in de verantwoorde verplichtingen en voorschotten;
- 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 onduidelijkheden waren begin 2022 al bekend en zijn pas na afloop van het boekjaar inzichtelijk gemaakt door de 2<sup>e</sup> lijn en de ADR. Deze onduidelijkheid heeft wederom geleid tot correcties na afsluiting van de financiële administratie.

Dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering nog niet op het gewenste niveau is, wordt door VWS onderkend en is meegenomen in het programma ‘Structurele en culturele borging’. De ‘Werkgroep positionering, organisatie en bemensing’ heeft een aanvang gemaakt met het aanscherpen van de rollen in het financieel beheer. Het voornemen om op directieniveau en op portefeuillehouder-niveau verantwoordelijkheden ten aanzien van het financieel beheer expliciet en uniform vast te leggen voor de hele VWS-organisatie vraagt volgens de werkgroep om meer tijd. Om een dergelijk ingrijpende verandering door te voeren, is een breed draagvlak in de organisatie nodig. Wij geven VWS in overweging om bij de inrichting van de VWS-organisatie rekening te houden met de afbouw van de afhankelijkheid van externe inhuur in combinatie van de training van eigen personeel. Wij onderschrijven een zorgvuldig proces in deze, echter het is noodzakelijk prioriteit te geven aan

dit onderdeel van het programma. Hiermee wordt voorkomen dat FEZ achteraf onnodige reparaties moet uitvoeren en worden onrechtmatigheden in de toekomst voorkomen.

### 3.2.2 *Instrument 'Bevindingenmonitor knelpunten financieel en materieel beheer' ontwikkeld, nog niet bruikbaar voor sturing*

Om een centraal overzicht te hebben van alle interne en externe bevindingen is er een bevindingenmonitor opgesteld. In deze monitor zijn alle bevindingen verwerkt waarbij wordt aangegeven welke directie(s) betrokken is (zijn) en wat het plan van aanpak is om de bevinding op te lossen. Aan de hand van dit overzicht kan worden gemonitord of de uitvoering van de plannen van aanpak volgens schema verlopen.

Deze monitor is een eerste aanzet en is gebaseerd op ervaringen en good practices van andere departementen en moet nog op maat worden gemaakt voor de VWS-organisatie. Afgelopen jaar was de monitor vooral een weergave van alle openstaande bevindingen van de ADR en Algemene Rekenkamer waarbij nog niet duidelijk was welke acties VWS hierop nam. Voor de volgende aspecten zien wij nog verbeterpotentieel voor de monitor: eigenaarschap koppelen aan de bevindingen, presentatie aantal bevindingen, prioritering van de bevindingen naar zwaarte, SMART formuleren van de bevindingen en het toevoegen van de voortgang op de voorgenomen acties.

Daarnaast moet worden nagegaan op welke wijze dit instrument wordt geïntegreerd binnen het bestaande instrumentarium. Ook de voortgang van de voorgenomen acties uit de deelplannen van het programma 'Structurele en culturele borging', evenals opname van de bevindingen die voortkomen uit de subsidiemonitor kunnen hieraan worden toegevoegd. Tevens adviseren wij oog te hebben voor mogelijke nieuwe risico's die zich bij organisatieonderdelen kunnen voordoen deze gestructureerd vast te leggen.

### 3.2.3 *Programma-organisatie op onderdelen nog in ontwikkeling, concrete uitwerking wordt opgepakt*

Het programma 'Verbetering financieel beheer VWS' is in 2022 voortgezet onder de naam 'Structurele en culturele borging van het financieel beheer' om te markeren dat de focus nu ligt op het verankeren van een beter financieel beheer in de organisatie. De focus van het oude programma was meer gericht op de knelpunten in de bedrijfsvoering die voortvloeiden uit de nood- en steunmaatregelen die waren getroffen om de pandemie te bestrijden. Hiermee werd nog onvoldoende aandacht geschonken aan de kwetsbaarheid van de gehele bedrijfsvoering van VWS. Het huidige programma richt zich juist wel op de gehele VWS-organisatie en heeft daarbij ook oog voor culturele- en gedragsaspecten die relevant zijn voor de noodzakelijke verandering. Deze extra aandacht komt onder meer tot uiting in de 'werkgroep Positionering Organisatie en Bemensing'. Deze werkgroep maakt duidelijk dat de gewenste verandering in het financieel beheer alleen mogelijk is door alle medewerkers hierbij te betrekken.

Op basis van de beschikbare documenten zoals het programmaplan en de onderliggende deelplannen blijkt dat de plannen nog hoofdlijnen bevatten en verder uitgewerkt moeten worden. Aspecten die nog verder uitgewerkt moeten worden betreffen:

- Benoem eenduidige mijlpalen en daarbij behorende deadlines.
- Formuleer naast lange termijn ook tussentijdse deadlines om ongewenste ontwikkelingen te kunnen bijsturen.
- Borg producten van het programma in de staande organisatie tijdens de transitie.
- Richt quality-control binnen het programma in om vast te stellen dat opgeleverde producten voldoen aan de vastgestelde eisen.
- Communiceer over (deel)plannen en resultaten binnen de hele VWS-organisatie.

### 3.2.4 *Aanpak beheersing frauderisico's ongewijzigd en nog voornamelijk reactief*

In eerdere rapportages hebben wij 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 was ook in 2022 uitsluitend reactief van aard en is vooral gericht op de melding van incidenten die zich al hebben voorgedaan. VWS heeft aangegeven dat in 2022 geen signalen van fraude zijn gemeld.

Juist in situaties waarin onder hoge tijdsdruk wordt afgeweken van reguliere inkoop- en betaalprocedures ontstaan extra frauderisico's. VWS heeft aangegeven om in 2023 meer proactief en



risicogericht aandacht te gaan schenken aan de beheersing van frauderisico's. Daarbij zal VWS onder andere een quick-scan fraudepreventie uitvoeren om zo inzicht te krijgen in de belangrijkste kwetsbaarheden voor een organisatie ten aanzien van het voorkomen van fraude. Verder zal vanaf 2023 in een afzonderlijke bijeenkomst van het Audit Committee van VWS expliciet aandacht worden geschonken aan dit onderwerp.

### 3.2.5

#### *Instrumentkeuze stelt eisen aan inrichting financieel beheer en totstandkoming begroting en jaarverslag*

In de begroting wordt voor de realisatie van beleid een indeling gemaakt naar de inzet van financiële instrumenten. De keuze van het instrument is bepalend voor de eisen die worden gesteld aan het financieel beheer, het inzicht in de geldstromen en de rechtmatigheid en getrouwheid van de verantwoording. In onze controle gaan wij uit van het bij de begroting gekozen instrument.

Uit ons onderzoek blijkt dat voor onderstaande onderwerpen onvoldoende relatie is gelegd tussen de keuze van het instrument en de wijze waarop het beheer is uitgewerkt. Ook is de onderbouwing van het gekozen instrument niet duidelijk gedocumenteerd. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- keuze voor het instrument 'Opdrachten' in plaats van 'Subsidies' of 'Bijdragen' en vice versa;
- opdrachten aan agentschappen van andere departementen niet juist gerubriceerd;
- wijziging instrumentkeuze Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) onvoldoende onderbouwd;
- stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding (verder: LCCB) ten onrechte als een Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT) aangemerkt, waar deze tot en met eind 2021 was vormgegeven in de vorm van opdrachten.

Wanneer overwegingen en consequenties bij de keuze van een financieel instrument vooraf inzichtelijk worden gemaakt, voorkomt dat onuitvoerbare regelingen en veel correcties achteraf. Een risicoanalyse (inclusief M&O) en verantwoordingsinstructies (o.a. opstellen van een controleprotocol) maken onderdeel uit van de instrumentkeuze, zodat de uiteindelijke afrekening van de verstrekte voorschotten getrouw en rechtmatig kan plaatsvinden. Hierbij geldt dat beter meer tijd in het voortraject kan worden gestoken dan dat achteraf herstelwerkzaamheden nodig zijn, omdat deze meestal meer tijd kosten en niet altijd effectief zijn.

#### *Toename van instrumentkeuze specifieke uitkeringen (SPUK's) leidt mogelijk tot extra beheerslasten*

Het aantal SPUK's is afgelopen jaren significant toegenomen. Een integrale afweging op basis van een inschatting van de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van verschillende financiële instrumenten kan leiden tot de best passende instrumentkeuze. Vanuit het veld is een algemeen geluid waarneembaar, voortkomend uit een onderzoek van de ADR betreffende de SiSa<sup>2</sup>-reviews over 2021, dat de toename van uitkeringen leidt tot steeds grotere druk en drukte bij de eindbegunstigden en de gecontroleerde medeoverheden. Wij adviseren VWS na te gaan of de toepassing van het instrument SPUK het meest passende is om bepaalde beleidsdoelen na te streven, waarbij expliciet de beheersingslasten daarbij in beschouwing worden genomen.

### 3.2.6

#### *Contractbeheersing aan de voorkant kan inzicht en onderbouwing levering van goederen en diensten versterken.*

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 onzekerheden over de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven. Bij inkopen die onder grote tijdsdruk hebben plaatsgevonden, zijn de afspraken in de overeenkomsten niet voldoende specifiek vastgelegd en de inkoopdossiers onvolledig. Hierdoor is moeilijk en in sommige gevallen niet, te controleren of de facturen juist zijn en diensten conform afspraak zijn geleverd. Om de beheersing te versterken adviseren wij om voor elke overeenkomst van enige omvang (bijvoorbeeld groter dan € 1 miljoen) een contractbeheersplan verplicht te stellen. In een dergelijk plan legt de opdrachtgever vast hoe wordt toegezien op de uitvoering van de overeenkomst inclusief de rechtmatigheid en getrouwheid van de leveringen en de betalingen.

### 3.2.7

#### *Concreter vastleggen van leveringsvoorwaarden helpt om de levering achteraf objectief vast te stellen*

Vooral bij inkopen die kenmerken hebben van een inspanningsverplichting of een open house betreffen, zien wij dat de voorwaarden voor levering en betaling in de afgesloten contracten niet specifiek genoeg zijn uitgewerkt. Bij deze contracten kan VWS de levering van de prestatie zelf niet objectief vaststellen. Voorbeelden hiervan zijn:

- diensten die niet aan VWS worden geleverd maar aan derden;
- betalingen bij aanvang van de opdracht met termijnbedragen zonder dat in de contracten duidelijke afspraken zijn gemaakt over de prestatie of inspanning die dan geleverd moet zijn;
- contracten waarbij tijdens het afsluiten geen duidelijkheid is over de wijze waarop de prestatie of inspanning kan worden vastgesteld.

Ook constateren wij dat overeenkomsten op basis van een vaste prijs worden afgesloten zonder dat vooraf de aanvaardbaarheid van de prijs wordt getoetst en achteraf inzichtelijk wordt gemaakt wat de werkelijke kosten van de leverancier zijn geweest. Bij dergelijke contracten is het gebruikelijk dat de offertes, die als grondslag gelden voor de overeenkomst, in detail worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daar waar dit ontbreekt ontstaat het risico dat VWS een te hoge prijs voor diensten betaalt.

### 3.2.8

#### *Naleving comptabele vereisten inzake budget- en informatierecht Staten-Generaal verbeterd in 2022*

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 Comptabiliteitswet (CW) en de Regeling financieel beheer van het Rijk. Wij hebben in 2020 en 2021 geconstateerd dat deze wettelijke vereisten niet altijd werden nageleefd, wat in die jaren 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 2022 deze lijn doorgezet, wat heeft voorkomen dat aanzienlijke bedragen aan verplichtingen en uitgaven over 2022 als begrotingsonrechtmatig zijn aangemerkt.

#### *Naleving artikel 2.27 CW duidelijk verbeterd, actueel inzicht naleving gedurende het jaar kan beter*

Gedurende de coronapandemie heeft VWS veelvuldig een beroep gedaan op art. 2.27 CW<sup>3</sup>, tweede lid, waarbij het ministerie verplichtingen aanging en uitgaven deed voordat beide Kamers hier goedkeuring aan hadden gegeven. Om dit te voorkomen, heeft VWS een herziene procedure voor indiening van incidentele suppletore begrotingen (ISB) ingevoerd waardoor het aantal begrotingsonrechtmatigheden in 2022 verder is afgenomen.

Gedurende 2022 waren de uitkomsten van de interne controles op de naleving van artikel 2.27 CW niet bekend, doordat de interne controles pas in 2023 zijn uitgevoerd. Hierdoor had VWS gedurende 2022 geen actueel inzicht in de naleving van artikel 2.27 CW en de mogelijke afwijkingen en begrotingsonrechtmatigheden. Wij adviseren deze controles a tempo gedurende het gehele jaar uit te voeren. Achteraf is geconstateerd dat over 2022 voor een bedrag van € 10,9 miljoen (2021: € 209 miljoen) artikel 2.27 CW niet is nageleefd.

#### *Controle op naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking verbeterd*

De Regeling financieel beheer van het Rijk vereist dat bij voorschotten groter dan € 500.000 een bankgarantie van een derde wordt verlangd. In voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat ten tijde van het verstrekken van deze voorschotten deze bankgaranties niet aanwezig waren. Deze afwijking heeft het ministerie van Financiën de afgelopen jaren achteraf goedgekeurd waardoor dit niet heeft geleid tot comptabele onrechtmatigheden. VWS heeft de naleving voor het aanvragen van een bankgarantie in 2022 ingebed in het verscherpt toezicht, zodat eerder zicht ontstaat op het

---

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

niet naleven hiervan en tijdig een uitzondering kan worden gevraagd aan het ministerie van Financiën.

In 2022 heeft het ministerie van Financiën wederom verzoeken voor een uitzondering op artikel 13, lid 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk goedgekeurd. Met deze uitzonderingen hoeft VWS voor voorschotten boven de € 500.000 geen bankgaranties te vragen voor verstrekte voorschotten in 2022 aan SON, Moderna, Pfizer en LNAZ/LCPS<sup>4</sup>.

Een andere maatregel die VWS heeft uitgevoerd is een interne controle door FEZ op de naleving van de eis om een bankgarantie te vragen. Deze interne controle is niet vastgelegd. Uit onze controle zijn nog onrechtmatigheden met een omvang van € 54,6 miljoen geconstateerd.

### 3.2.9

*Opzet en uitvoering interne controles gestart in 2022 om de Kwaliteit financiële administratie te verbeteren is verdere aanscherping in 2023 gewenst*

In 2021 is geconstateerd dat gedurende het jaar de betrouwbaarheid en actualiteit van de financiële administratie niet toereikend was. VWS heeft een Werkplan Interne Controle opgesteld met als doel de kwaliteit van de administratie te verbeteren. De uitvoering van deze controles is in juni 2022 gestart. Belangrijke onderdelen betreffen de betrouwbaarheid van verplichtingen- en voorschottenstanden, ontvangsten, de kassiersfunctie van CIBG en RIVM, de regelingen die buiten VWS worden uitgevoerd in mandaat en de garantieregelingen. Hiermee kunnen onnodige correcties na sluiting van de administratie worden voorkomen en geeft de administratie ook gedurende het jaar een actueel inzicht. In de volgende paragrafen wordt dit nader toegelicht.

*Registratie en monitoring van verplichtingen en voorschotten moet worden verbeterd*

De financiële administratie gaf gedurende 2022 nog geen actueel beeld van de financiële transacties van zowel de werkelijk aangegane verplichtingen, de nog openstaande verplichtingen, de verstrekte, openstaande en afgerekende voorschotten. In 2022 constateren wij met name bij de opdrachten nog steeds dat aangegane verplichtingen, onjuist en niet tijdig zijn vastgelegd, openstaande verplichtingen ten onrechte open staan en de voorschotten onjuist en onvolledig zijn vastgelegd.

Vanuit het deelproject Interne Controle heeft FEZ vanaf juni 2022 interne controles uitgevoerd op de (openstaande) verplichtingen, (voorschot)betalingen, onderbouwing (openstaande) voorschotten en ontvangsten. Tevens zijn herstelacties doorgevoerd in de financiële administratie en samen met de uitkomsten van IC's besproken met de verantwoordelijke directies. Begin november 2022 heeft FEZ aangegeven dat het uitvoeren van een aantal interne controles niet haalbaar meer was en niet zijn uitgevoerd. Hierdoor is het gewenste effect op onderdelen uitgebleven, wat heeft geleid tot correcties ná het afsluiten van de administratie begin 2023.

Het periodiek blijven uitvoeren van controles op de verplichtingen- en voorschottenstanden is noodzakelijk voor een actueel beeld van de financiële positie en voorkomt correcties na sluiting van de administratie. Deze periodieke controle dient te worden belegd bij de 1<sup>e</sup> lijn. FEZ, in haar rol als concerncontroller, kan dan toezicht houden op de uitvoering. Op dit moment is het een bewuste keuze van FEZ om deze controles nog zelf uit te voeren. FEZ verkrijgt hierdoor een beter beeld van de problematiek en kan daarmee beter werken aan het oplossen van tekortkomingen binnen de organisatie.

---

4 Landelijk Coördinatiepunt Patiënten Spreiding (LCPS), onderdeel van Landelijk Netwerk Acute Zorg (LNAZ)

Om beter lering te trekken uit de uitkomsten van de uitgevoerde controles merken wij op dat het noodzakelijk is dat:

- het werkplan Interne controles volledig wordt uitgevoerd met de ontwikkelde checklisten;
- achtergronden/oorzaken van fouten worden gekoppeld aan de bevindingen;
- de uitkomsten van de interne controle worden meegenomen in het programma structurele borging;
- interne controles op het verstrekken van bankgaranties worden uitgevoerd;
- controles worden uitgevoerd op de oude voorschotten;
- uitkomsten te delen met de verantwoordelijke medewerkers in de 1<sup>e</sup> lijn en de controlewerkzaamheden te beleggen bij de 1<sup>e</sup> lijn.

#### *Verplichtingen en uitgaven VWS betreffende kassiersfunctie CIBG en RIVM gedurende het jaar niet bijgewerkt*

In het kader van de getroffen steunmaatregelen voeren de agentschappen CIBG en RIVM betalingen uit op contracten die zijn aangegaan door VWS. In sommige gevallen zijn de contracten door de agentschappen in mandaat verlengd voor VWS. Instrumentkeuze en verantwoordelijkheidsverdeling tussen VWS enerzijds en de agentschappen anderzijds zijn daarbij van belang voor de comptabele eisen die gesteld worden aan de verantwoording van deze gelden. Gedurende 2022 is beperkt aandacht geschonken aan de uitwerken van verantwoordelijkheidsverdeling in procesbeschrijvingen en verantwoordingsafspraken. Hierdoor zijn veel vraagstukken die gedurende 2022 al hadden kunnen worden opgepakt blijven liggen tot begin 2023. Wij constateren dat met name FEZ vanaf september 2022 deze rol heeft opgepakt en de overleggen heeft gevoerd met VWS en de agentschappen om bovenstaande problematiek alsnog in kaart te brengen.

Als gevolg van het langdurig blijven voortbestaan van deze onduidelijkheden zijn in 2023 nog diverse correcties geboekt in de administratie om deze kassiersfuncties goed in het jaarverslag van VWS en haar agentschappen te presenteren.

#### *Inzicht in volledigheid verstrekte en gebruikte garanties gedurende het jaar kan worden verbeterd*

In het jaarverslag worden al meerdere jaren garantieverplichtingen gepresenteerd. Tot 2020 waren dit voornamelijk garanties die bij organisaties buiten VWS waren belegd. Deze werden extra-comptabel opgenomen in de jaarrekening. Sinds 2020 heeft VWS steeds meer te maken met garantieverplichtingen die VWS zelf in de verplichtingenadministratie dient op te nemen. Voor een goed verloop van het proces met betrekking tot de verstrekking en verantwoording van garanties is het belangrijk dat een aantal stappen zorgvuldig wordt doorlopen. Hiertoe heeft VWS in 2021 een handleiding opgesteld, die in 2022 is toegepast.

De omvang van de garantieverplichtingen is gedurende 2022 sterk verminderd. De interne controles op de juistheid en volledigheid van de verstrekte en vervallen garanties heeft FEZ in 2023 uitgevoerd, zodat pas laat kon worden vastgesteld of het garantieregister actueel is. Daarna kon ook de financiële administratie hiermee in overeenstemming worden gebracht, waardoor correcties na het sluiten van de administratie zijn geboekt.

#### *Het tijdig afrekenen van voorschotten vraagt aandacht, wettelijke termijnen worden regelmatig overschreden*

In 2022 zijn meerdere bijdragen aan ZBO's, RWT's en agentschappen definitief vastgesteld. Een deel daarvan zijn voorschotten die in 2021 of eerder al hadden kunnen worden afgerekend omdat de desbetreffende ZBO, RWT of agentschap tijdig de informatie ten behoeve van de afrekening heeft aangeleverd. Wij vragen VWS om het voorschottenbeheer aan te scherpen en specifiek aandacht te besteden aan het tijdig afwickelen van voorschotten. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat de bijdragen binnen acht weken moeten worden vastgesteld.

In 2022 heeft VWS 141 oude voorschotten uit de jaren vóór 2020 (totaalbedrag € 567 miljoen) geanalyseerd om na te gaan waarom deze nog niet waren afgerekend. Deze analyse heeft geleid tot afrekening van 26 voorschotten met een totaalbedrag van € 170 miljoen. Wij hebben VWS geadviseerd na te gaan waarom de resterende openstaande voorschotten nog niet zijn afgerekend en op basis van deze analyse tot vaststelling over te gaan.

### 3.3 Beheer en verantwoording coronamaatregelen

3.3.1

*Ondanks aanzienlijke inspanning VWS is de afrekening van voorschotten coronasteunmaatregelen bemoeilijkt door onvoldoende en niet betrouwbare informatie*

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 verstrekt. Bij afrekening van deze voorschotten moet zijn vastgesteld dat de overeengekomen goederen en diensten ook feitelijk zijn geleverd of dat de voorwaarden voor vaststelling van subsidies en bijdragen zijn nageleefd.

VWS heeft veel inspanning geleverd om de afwikkeling van zeer omvangrijke voorschotten, die in 2020 en 2021 zijn verstrekt voor de COVID-19-nood- en steunmaatregelen, mogelijk te maken. Aangezien VWS bij de afwikkeling van deze voorschotten afhankelijk is van betrouwbare informatie van derden, heeft VWS geprobeerd met de leveranciers afspraken te maken om tot een goede afrekening te komen. Ondanks de inzet van VWS blijkt het voor een groot deel van de verstrekte voorschotten niet meer mogelijk te zijn om voldoende geschikte en betrouwbare informatie te verkrijgen die nodig is voor de onderbouwing van de afwikkeling van deze voorschotten. Dit heeft tot gevolg dat voor een aanzienlijk bedrag de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten niet valt vast te stellen. Dit betreft onder andere de afgerekende voorschotten van:

- Stichting projectenbureau GGD GHOR (€ 1,2 miljard)
- Mediq Nederland B.V. (€ 1,25 miljard)
- Stichting Open Nederland (SON) (€ 0,41 miljard)
- Meerkosten GGD'en (€ 1,7 miljard)
- Subsidieregeling COZO (€ 6 miljoen).

Voor de eerste drie genoemde posten heeft dit tevens een effect op de getrouwe weergave van de afgerekende voorschotten.

VWS heeft een steekproef uitgevoerd op de subsidieregeling bonus voor zorgprofessionals.

Met deze werkzaamheden heeft VWS de rechtmatigheid voor het overgrote deel kunnen aantonen.

*Tijdig uitvoeren beheershandeling vaststellingen SPUK's voorkomt rechtmatigheidsrisico's*

VWS heeft de specifieke uitkeringen IJsbanen en Zwembaden en Stimulering Sport afgerekend zonder volledige analyse van de onderliggende verantwoordingsstukken, zoals vereist in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet.

Pas na de vaststelling zijn de verantwoordingsstukken door VWS geanalyseerd. Informatie over de uitkomsten van de analyse van de verantwoordingsstukken was niet geanalyseerd op het moment van de beheershandeling. VWS heeft vastgesteld zonder inzicht in de rechtmatige besteding van de toegekende uitkeringen.

3.3.2

*Onderzoek CORON-IT afgerond; systeem niet geschikt voor onderbouwing geleverde prestaties*

In 2021 is gerapporteerd dat het aantal uitgevoerde en beoordeelde testen door de laboratoria niet objectief kon worden onderbouwd omdat de IT-systemen (o.a. CORON-IT) niet zijn gevalideerd.

In 2022 zijn er meerdere externe onderzoeken geweest naar de beheersing van de stromen rondom testen en de betrouwbaarheid van het systeem. Deze onderzoeken leiden tot de conclusie dat informatie uit het systeem CORON-IT niet geschikt is voor een objectieve en betrouwbare onderbouwing van de geleverde prestaties. De uitgevoerde onderzoeken geven het beeld dat ook met aanvullende werkzaamheden niet is gelukt om voldoende zekerheid te krijgen over de gefactureerde aantallen.

In 2022 heeft dit tot een onzekerheid geleid van € 528 miljoen met betrekking tot de gefactureerde aantallen van de laboratoria. Aangezien het CORON-IT ook in 2023 wordt gebruikt, heeft dit een doorwerking naar 2023.

3.3.3

*Beheersing van inkoopproces voornamelijk begin 2022 onder druk*

Vooral in het eerste kwartaal van 2022 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, zoals mogelijke afwijkingen van de 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 bij veel van de onderzochte inkopen niet goed gevolgd. Uit ons onderzoek blijkt dat voornamelijk begin 2022 onrechtmatige inkopen hebben plaatsgevonden. Deze onrechtmatigheden betreffen met name een onterecht beroep op dwingende spoed, een bewuste keuze om af te wijken van aanbestedingswetgeving en verlengingen van reeds eerder onrechtmatig afgesloten contracten. In de tweede helft van 2022 heeft VWS geen beroep meer gedaan op dwingende spoed vanwege COVID-19.

Op dit moment hebben wij voor een bedrag van circa € 422 miljoen de rechtmatigheid van de COVID-19-gerelateerde inkopen niet kunnen vaststellen. Dat is veel minder dan de € 3,0 miljard aan onrechtmatigheden in 2021. Belangrijke oorzaak hiervan is dat na het eerste kwartaal 2022 minder COVID-19-gerelateerde inkopen nodig waren en dat de financiering van stichting Projectenbureau GGD GHOR (nu stichting LCCB) op een andere wijze plaatsvindt.

#### 3.3.4 *Eenzijdige aanwijzing van stichting LCCB als RWT heeft onvoldoende juridische grondslag*

Tot 2022 had VWS voor de uitvoering van de maatregelen ter bestrijding van COVID-19 (tweezijdige) dienstverleningsovereenkomsten (met einddatum ultimo 2021) met stichting Projectenbureau GGD GHOR afgesloten. Deze activiteiten zijn met ingang van 1 januari 2022 overgedragen aan de nieuw opgerichte stichting LCCB. Sinds 2022 heeft VWS deze stichting als een RWT aangemerkt. VWS heeft door middel van een wettelijk “bevel” deze stichting een eenzijdige opdracht opgelegd. Deze eenzijdige opdracht vormt onvoldoende wettelijke grondslag om LCCB als RWT te classificeren. De verstrekte opdracht van de minister van VWS aan LCCB is in strijd met artikel 7 lid 1 Wet publiekelijke gezondheid (Wpg) voorgeschreven verantwoordelijkheidstoedeling aan de veiligheidsregio’s. Tevens ontbreekt een wettelijke voorziening om de in de Wpg genoemde taaktoedeling aan de veiligheidsregio’s teniet te doen. De uitvoering van de eenzijdige opdracht kan gezien de wettelijke taken van de GGD’en slechts geschieden door het daarvoor bestemde samenwerkingsverband. Een aanpassing van de Wpg is nodig om mogelijk te maken dat de minister rechtstreeks en rechtmatig de stichting LCCB kan aansturen en daarvoor een vergoeding aan de LCCB verstrekt. VWS heeft op grond van de huidige Wpg met de stichting LCCB juridisch gezien een subsidierelatie. De onrechtmatigheid in 2022 bedraagt € 529 miljoen.

#### 3.4 **Project verbetering materieel beheer gestart, voortgang in 2022 is beperkt**

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 deels ook in voorraad zijn gehouden. Met de overdracht eind 2021 van de voorraden persoonlijke beschermingsmiddelen van LCH/Mediq is VWS ook integraal verantwoordelijk voor een adequaat beheer van een omvangrijke voorraad hulpmiddelen. Daarnaast beheert VWS ook nog andere categorieën voorraden zoals: beademingsapparatuur en zuurstofconcentratoren, testen (inclusief laboratorium(verbruiks)artikelen), vaccins, desinfectantia en medicinale cannabis. Deze sterke groei in omvang en waarde is voor VWS in 2021 aanleiding geweest om de verbeteringen in het materieel beheer projectmatig aan te pakken, zodat op termijn aangetoond kan worden dat tenminste voldaan wordt aan de wettelijke vereisten van de Regeling materieel beheer roerende zaken van het Rijk 2017.

VWS heeft inmiddels inzicht in de omvang van de voorraden, waar de goederen zijn opgeslagen en bij welk onderdeel van VWS het beheer is belegd. In de uitvoering van het materieel beheer zijn verbeteringen zichtbaar. VWS heeft de controle van de in aan VWS geleverde zelftesten en vaccins toereikend uitgevoerd en vastgelegd. De processen zijn ultimo 2022 grotendeels beschreven in procedures en beheersingsmaatregelen. Met deze verbeteringen heeft VWS een begin gemaakt met de inrichting en beheersing van het materieel beheer die ertoe moet leiden dat VWS gaat voldoen aan de Regeling materieel beheer roerende zaken van het Rijk. Om geheel compliant te zijn aan deze regeling zal VWS nog een aantal stappen moeten zetten, die in de volgende paragrafen nader zijn beschreven.

#### 3.4.1 *Materieel beheer over 2022 niet op orde*

Wij hebben medio 2022 VWS gevraagd om documenten aan te leveren ter onderbouwing van het functioneren van het materieel beheer. VWS heeft gedurende 2022 in beperkte mate informatie aangeleverd. Belangrijke oorzaak is dat deze informatie vaak nog opgesteld moest worden. Hierdoor is het voor ons niet mogelijk gebleken om te beoordelen of het materieel beheer in 2022 voldoet aan wet- en regelgeving. Belangrijke andere aandachtspunten zijn:

- De contouren en hoofdlijnen van het materieel beheer zoals opgenomen in de ‘Aanwijzing materieel beheer’ zijn in 2022 nog niet uitgewerkt. Hierbij moet gedacht worden aan het beschrijven van rollen, taken en bevoegdheden en processen binnen het materieel beheer. De aanwijzing blijft te abstract en gaat niet in op specifieke bedrijfsonderdelen en specifieke voorraden.
- Voor de aanwezige voorraden is een risico-inventarisatie uitgevoerd die bestaat uit een opsomming van mogelijke risico’s. Koppeling met de te nemen beheersingsmaatregelen ontbreekt nog.
- VWS heeft inmiddels inzicht in de omvang van de voorraden, waar de goederen zijn opgeslagen en bij welk organisatieonderdeel van VWS het beheer is belegd. Inzicht in de betrouwbaarheid van de voorraadsystemen ontbreekt nog. Niet duidelijk is in hoeverre de frequentie, tijdstip en omvang van de inventarisaties aansluiten op de opgestelde risicoanalyses.
- Maak duidelijke afspraken in nieuwe contracten met de dienstverleners die de voorraden voor VWS beheren, zodat VWS de naleving hiervan kan monitoren en regie kan voeren op de dienstverlening conform de kaders van VWS.

#### 3.4.2 *Project verbetering materieel beheer is gestart, uitwerking op onderdelen is nog nodig*

VWS heeft begin 2022 de contouren van het materieel beheer uitgewerkt in de ‘Aanwijzing materieel beheer’. Deze is in juli 2022 vastgesteld. Om verdere inrichting van het materieel beheer te waarborgen is het programma ‘Structurele en culturele borging’ opgezet waarbinnen de verbetering van de materiële bedrijfsvoering een deelproject is. FEZ stuurt dit verbeterproject aan in de werkgroep Materieel beheer waarbij alle voorraadeigenaren zijn betrokken. Het verbeterplan voor materiële bedrijfsvoering is niet concreet genoeg. Niet duidelijk is welk ambitieniveau nagestreefd wordt en welke doelstellingen hieraan gekoppeld zijn. Ook ontbreekt een duidelijke roadmap met meetbare mijlpalen waaruit blijkt wanneer VWS verwacht de gestelde doelen te behalen. Zo blijkt niet wanneer VWS voldoet aan de wettelijke vereisten zoals gesteld in de Regeling materieel beheer roerende zaken van het Rijk.

#### 3.4.3 *Ambitie en visie materieel beheer nader verduidelijken*

Door de omvang van bestaande voorraden en nieuw beleid in het kader van pandemische paraatheid bestaat de verwachting dat de goederenstroom voor een langere tijd een belangrijke rol zal spelen in de bedrijfsvoering van VWS. De omvangrijke voorraden goederen maken het voor VWS noodzakelijk aandacht te besteden aan de opzet en inrichting van de materiële bedrijfsvoering en de wijze waarop dit aansluit op de beleidsdoelstellingen.

In het project verbetering materieel beheer is de visie van de departementsleiding over de gewenste inrichting van het materieel beheer niet duidelijk uitgewerkt. Hierdoor bestaat het risico dat de inrichting van het materieel beheer niet aansluit op beleidskeuzes en beleidsmatige doelstellingen. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de minimale voorraden die VWS moet aanhouden en keuzes over het al dan niet in eigen beheer aanhouden van kritische voorraden. Wij hebben VWS geadviseerd om bij de verdere uitwerking van het materieel beheer rekening te houden met beleidsmatige uitgangspunten.

### 3.5 Inzicht en beheersing M&O-risico's moet worden aangescherpt

3.5.1

#### *Ontwikkeling van de monitorende rol van concerncontrol nodig voor inzicht en beheersing M&O-risico's*

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. Het ontbreekt VWS nog steeds aan centraal toezicht om het gehele proces te overzien en sluitend te krijgen. Een belangrijk instrument ter verbetering van het inzicht in M&O-risico's door FEZ is de Monitor Subsidies die in het najaar van 2021 is ontwikkeld. Deze Monitor is eind 2022 nog niet operationeel, VWS beoogt deze in 2023 in gebruik te nemen.

VWS beschikt niet over een centrale risicoanalyse voor M&O. FEZ heeft niet vastgesteld welke M&O-bevindingen zijn voortgekomen uit de uitgevoerde evaluaties en heeft nog geen concrete opvolging gegeven aan de kritische uitkomst van een intern onderzoek naar de kwaliteit van de risicoanalyses op regelingenniveau. Van het M&O-register beoordeelt FEZ niet periodiek of deze volledig is. Deze tekortkomingen dragen bij aan het beeld dat FEZ haar kaderstellende- en toezichhoudende rol op het terrein van M&O niet voldoende uitvoert.

3.5.2

#### *Nieuw format risicoanalyse M&O eind 2022 ingevoerd, aandacht voor kwalitatieve toepassing in 2023 gevraagd*

Voor de inrichting van een adequaat M&O-beleid is een goede risicoanalyse vooraf op alle subsidie-regelingen, uitkeringen en bijdragen vereist. VWS ondervindt nu de gevolgen van de eerder gemaakte ontoereikende risicoanalyses met als gevolg dat risico's niet of onvoldoende zijn afgedekt, wat resulteert in het niet goed kunnen verantwoorden van de verstrekte voorschotten. Eind 2022 is een nieuw format risicoanalyse geïmplementeerd om risicoanalyses te verbeteren. De kwaliteit van de risicoanalyses kan worden verbeterd door:

- alle relevante specialisten te betrekken bij het uitvoeren van risico-analyses. Zo wordt een mogelijk eenzijdig beeld voorkomen;
- het nieuwe format risicoanalyse niet als invulformulier toe te passen. Het format dient als leidraad waarbij het kritisch vermogen van de deelnemers bepalend is voor de kwaliteit van de uitgevoerde risicoanalyse. Zo constateren wij bijvoorbeeld dat bij uitgevoerde risicoanalyses van meerdere regelingen het risico op dubbelfinanciering niet is onderkend en niet is beheerst;
- het leggen van een *zichtbare* koppeling van *alle* artikelen uit de regelingen met de daarbij behorende risico's;
- een expliciete relatie te leggen tussen de gesignaleerde risico's en de ingezette beheersings-instrumenten. Leg expliciet vast dat het restrisico voor het verantwoordelijke management aanvaardbaar is.

#### *Het vervroegen van het opstellen controle-aanwijzingen en communicatie met subsidie- en bijdrageontvangers kan problemen achteraf voorkomen*

Een van de instrumenten die VWS zeer regelmatig inzet in het kader van het M&O-beleid is het opvragen van een controleverklaring bij een subsidie- of bijdrage verantwoording. Om deze zo goed mogelijk aan te sluiten bij de gesignaleerde risico's wordt aan de controlerend accountant van de subsidie- of bijdrageontvanger gevraagd bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening te houden met instructies die worden opgenomen in een controleprotocol.

In de afgelopen jaren heeft VWS regelmatig controleprotocollen ontwikkeld na de ingangsdatum van subsidieregelingen. Het risico is dat de oncontroleerbaarheid pas blijkt bij de uitvoering of bij de vaststelling, zoals bij de de regelingen Coronabanen in de Zorg, bonus zorgprofessionals COVID-19, opschaling IC en KiPz.

Het gelijktijdig uitwerken van de risicoanalyse en de controlevereisten kan het risico van eventuele oncontroleerbaarheid van een regeling beperken. Dit risico wordt nog verder beperkt als de communicatie naar instellingen over de voorwaarden en verantwoording verbetert. Wij constateren bij verschillende regelingen dat de instellingen zich niet kunnen verantwoorden door een onvoldoende ingerichte AO/IB. Instellingen beroepen zich achteraf op niet controleerbare voorwaarden. Door VWS moet vooraf duidelijker kenbaar worden gemaakt wat de minimale eisen voor AO/IB zijn. De instellingen kunnen hierover dan in overleg treden met hun accountants. Dit kan problemen achteraf voorkomen.



#### *M&O-risico's specifieke uitkering IJsbanen en Zwembaden niet voldoende onderkend en geen passende beheersingsmaatregelen genomen*

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 er in de regeling onvoldoende aandacht is geweest voor de bepaling van de exploitatietekorten als gevolg van COVID-19. Het M&O-risico is onvoldoende uitgewerkt en er zijn geen toereikende maatregelen getroffen.

Bij de bepaling van de specifieke SiSa-indicatoren is geen aandacht geweest voor de samenloop met andere compensatieregelingen. In het rapport inzake overeengekomen specifieke werkzaamheden 'reviews accountantscontrole SiSa 2021' is een passage opgenomen over de controleerbaarheid van de regeling vanwege onvoldoende geschikte controle-informatie. Wij adviseren VWS om op basis van de bevindingen, zelf conclusies te trekken en eventueel maatregelen te treffen richting de medeoverheden en accountants.

#### *Controleerbaarheid specifieke uitkering stimulering sport achteraf niet mogelijk*

In 2023 loopt de specifieke uitkering Stimulering Sport af. In 2024 treedt de nieuwe regeling in werking. Wij hebben net als voorgaande jaren fouten en materiele onzekerheden in de rechtmatigheid van de verleningen aangetroffen. Onderdeel van het probleem is de controleerbaarheid van de regeling. De regeling laat ruimte voor interpretatie en het abstractieniveau waarop de onderbouwing door de gemeenten is ingediend is divers. Wij hebben onvoldoende geschikte controle-informatie op het niveau van de begroting en de onderliggende stukken waaruit blijkt dat de bestedingen conform de regeling hebben plaats gevonden.

#### *Onvoldoende borging risico dubbele huurinning TVS bijdragen medeoverheden*

Voor wat betreft de verleningen op grond van de Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties (TVS-)regeling is de rechtmatigheid onzeker, omdat in de regeling geen bevestiging van de huurders wordt gevraagd dat de verhuurder de huur inderdaad heeft kwijtgescholden.

### **3.6 Verbeteracties subsidiebeheer ingezet in 2022. Door uitvoeringsproblemen van complexe coronagerelateerde subsidiemaatregelen is effect in 2022 nog beperkt**

In 2022 is VWS voortgegaan met acties om de kwaliteit van het subsidiebeheer te verbeteren. Uit onze controle van het subsidiebeheer blijkt een positieve houding van de DUS-I<sup>5</sup> medewerkers, gericht op het voorkomen en herstellen van fouten.

Wij zien de complexiteit van wet- en regelgeving over de jaren heen toenemen. Dit in combinatie met de toename van het aantal en de financiële omvang van onder andere de coronagerelateerde regelingen heeft mogelijk tot gevolg gehad dat de beheersing is bemoeilijkt en er onvoldoende aandacht was voor de uitvoerings- en controlelast bij beleidsmedewerkers. Een mogelijke oorzaak is politieke druk om beleid uit te voeren. Deze extra druk kan tot gevolg hebben dat de aandacht minder gericht is op de verdere doorvoering van verbeteringen in het subsidiebeheer. Zo constateren wij dat de subsidiemonitor per jaareinde niet volledig is gevuld. Hierdoor ontbreekt een belangrijke centrale tool voor het monitoren van risico's en bevindingen. De implementatie is opnieuw doorgeschoven naar 2023.

Een positieve ontwikkeling is naast de opleidingskalender, het "subsidielab" ter verbetering van de subsidie regelgeving en de uitvoering. Dit subsidielab functioneert naast het Expertise Centrum Subsidies (ECS) op uitvoeringsrisico's. Hieruit blijkt onder andere dat de focus van VWS op verbetering ligt.

Door na te gaan waar wet- en regelgeving kan worden vereenvoudigd kan de uitvoeringslast worden verminderd. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door regelingen met beperkte financiële omvang niet onnodig complex te maken. Dit geldt onder andere voor de subsidieregeling veerkracht en zeggenschap en voor de regeling patiënten- en gehandicaptenorganisaties. Ook wordt bij sommige regelingen, zoals de KiPz-regeling, gebruik gemaakt van ingewikkelde verdeelsleutels. Verder worden bij sommige regelingen (bijvoorbeeld de BOSA-regeling) veel en zeer gedetailleerde informatie gevraagd bij de onderbouwing van een subsidieaanvraag.

#### *Complexiteit coronagerelateerde subsidiemaatregelen leidt tot extra uitvoeringsproblemen*

Veel van de subsidieregelingen zijn tijdens de pandemie onder “stoom en kokend water” tot stand gekomen waardoor mogelijk minder oog is geweest voor de complexiteit van deze regelingen. Zo blijkt voor de subsidieregeling Opschaling curatieve zorg COVID-19 dat een aantal ziekenhuizen de gesubsidieerde activiteiten niet of niet volledig konden uitvoeren. Op een deel van de meldingen van subsidieontvangers is door VWS ten onrechte geen actie ondernomen om deze bevoorschotting aan te passen. Uiteindelijk is toch volledig bevoorschot, hetgeen in strijd is met geldende wet- en regelgeving.

Voor de subsidieregeling Bonus zorgprofessionals COVID-19 is in 2022 een uitzonderlijk groot bedrag van circa € 2,2 miljard aan subsidies vastgesteld. VWS heeft een uitgebreide steekproef uitgevoerd om voldoende informatie te verkrijgen over de rechtmatigheid van de gelden. De subsidie is op basis van die informatie voor het overgrote deel rechtmatig bepaald. VWS heeft de bewuste afweging gemaakt om in 2022 de subsidie vast te stellen op basis van een tussentijdse evaluatie op de op dat moment bekende uitkomsten van de steekproef. De evaluatie van de volledige steekproef over 2022 heeft in 2023 plaatsgevonden. Een evaluatie achteraf is niet langs de lijn van de bepalingen van het Uniform Subsidiekader en het raamwerk voor de subsidie uitvoering. De oorzaak ligt in een late start van de uitvoering van de controlewerkzaamheden als gevolg van te late en onvolledige verantwoordingsgegevens door de subsidieontvangers. Door alvast de subsidies vast te stellen kon VWS de vaststellingstermijnen in de regeling halen. Door de gehanteerde werkwijze liep VWS het risico dat onrechtmatige subsidies worden vastgesteld. VWS heeft bewust het risico genomen dat na de vaststelling geen aanvullende controles en/of terugvorderingen kunnen worden uitgevoerd. De complexiteit en uitdagingen van deze coronasubsidie hebben geleid tot de tijdsdruk. We raden aan beheershandelingen van controles volledig af te ronden voor vaststellingen.

Dezelfde werkwijze heeft VWS ook toegepast voor de regeling Coronabanen in de zorg. Hierbij beschikte VWS niet over de vereiste controle-informatie waardoor een totaalbedrag van € 6 miljoen als onzeker is geclassificeerd.

Uit onze controle blijken diverse bevindingen die voornamelijk worden veroorzaakt vanwege te complexe en omvangrijke subsidie wet- en regelgeving en een gebrek aan kennis van het Uniform Subsidiekader. Voorbeelden hiervan zijn de KiPz- en BOSA-regeling. Voor een deel is dit een gevolg van de strakke termijnen voor de vaststelling uit de Algemene Wet Bestuursrecht.

### **3.7 Staatssteun analyses van VWS leiden in 2022 tot daling in omvang van fouten en onzekerheden**

VWS heeft gedurende het jaar 2022 consistent staatssteun analyses opgesteld bij de verstrekking van subsidies. Wij constateren dat de fouten en onzekerheden van subsidies zijn teruggelopen van € 302,75 miljoen in 2021 naar € 204,3 miljoen in 2022.

Voor een groot deel is deze afname te danken aan een lagere realisatie van de subsidieregeling Publieke Gezondheid (PG). Wij zien verbetering in de toepassing van het Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) vrijstellingsbesluit; wel is nog aandacht benodigd voor het documenteren van het marktfalen. Op totaalniveau is echter nog sprake van hetzelfde aantal bevindingen.

De belangrijkste oorzaak ligt bij het niet naleven van formele wet- en regelgeving door het niet melden van staatssteun aan de Europese Commissie. Een andere oorzaak is het voorrang geven aan het beperken van de administratieve lasten van de subsidieaanvragers. Tenslotte worden in sommige staatssteuntoetsen activiteiten nog onvoldoende kritisch beoordeeld op staatssteun.

### *Inzicht in staatssteun risico's specifieke uitkeringen moet worden ingeregeld*

VWS laat zich niet informeren door middel van de SiSa indicatoren over de uitkomsten van de staatssteuntoets die is uitgevoerd door de gemeenten op het niveau van eindbegunstigden. Hierdoor loopt het ministerie risico op onvoldoende inzicht in mogelijke onrechtmatigheden als gevolg van staatssteun. Vanaf eind 2022 zal volgens VWS de toets op het niveau van eindbegunstigden worden uitgevoerd door het ministerie indien op voorhand de eindbegunstigden zijn bepaald.

## 3.8

### **Belangrijke key-controls inkoopbeheer werken niet voldoende**

Net als in de voorgaande jaren is uit de controle van 2022 gebleken dat belangrijke key-controls van het inkoopbeheer niet voldoende hebben gewerkt. Hiermee wordt het risico op onrechtmatige inkopen verhoogd en heeft VWS zelf onvoldoende inzicht in de omvang van de onrechtmatige inkopen. Onderstaande key-controls werken niet goed:

- De interne afwijkings- en uitzonderingsprocedure is binnen VWS niet altijd en vaak ook niet juist vooraf gevolgd en gedocumenteerd. In een afwijkingsbesluit wordt de motivering voor de keuze om onrechtmatig in te kopen en de reden om af te wijken van de aanbestedingswet vastgelegd. VWS heeft in 2021 de afwijkings- en uitzonderingsprocedure aangescherpt en is deze in 2022 meer gaan monitoren. Het overzicht met afwijkingen en uitzonderingen is verbeterd ten opzichte van 2021. Verbeterpunten blijven de aansluiting van de bedragen met de specifieke contracten en de volledigheid van het overzicht.
- VWS heeft eind 2022 een spendanalyse uitgevoerd over januari tot en met september 2022. Deze gaf nog geen volledig beeld, omdat een aanzienlijk deel nog in onderzoek was. Omdat een spendanalyse over geheel 2022 bij de afronding van de controle nog niet beschikbaar was en een volledige lijst met afwijkingen en uitzonderingen ook ontbrak, kon VWS zelf onvoldoende inzicht geven in de naleving van de aanbestedingswet.
- Verschillende inkopen zijn niet conform de afgesproken procedures via HIS<sup>6</sup> en Inhuurdesk<sup>7</sup> uitgevoerd waardoor het risico op onrechtmatige inkopen hoger is. Inschakeling van HIS en Inhuurdesk hebben immers als doel om gebruik te maken van de specialistische kennis die bij deze organisaties beschikbaar is.
- VWS heeft geen centraal en volledig contractenregister waarin alle lopende contracten zijn opgenomen. Hierdoor ontstaat het risico dat niet tijdig ingespeeld wordt op aflopende contracten, waardoor nieuwe aanbestedingsprocessen te laat worden opgestart.
- Er is een format opgesteld voor de vastlegging van de afweging bij de keuze voor het verstrekken van een inkoopopdracht, bijdrage of een subsidie. Deze formats zijn nog niet in de inkoopdossiers opgenomen, waar dit wel verwacht wordt. Zowel bij het verstrekken van nieuwe inkoopopdrachten als bij het verlengen van oude contracten vraagt dit de nodige aandacht. Tevens is het vastleggen van juridisch advies en het opstellen van een contractbeheersplan hierbij belangrijk.
- Sinds medio 2021 monitort VWS of bij raamovereenkomsten, de maximumhoeveelheid en/of –waarde van raamovereenkomsten is overschreden. Uitgaven boven de maximumhoeveelheid en/of –waarde zijn onrechtmatig. VWS heeft deze monitoring uitgevoerd, maar de uitkomsten hiervan zijn nog niet in de spendanalyse opgenomen. De monitoring van overschrijding op rijksbrede contracten moet nog rijksbreed geïmplementeerd worden.

VWS verwacht de werking van de key-controls te verbeteren met het project ITB (Inkoop tot Betaling), waaronder ook de aanbesteding van een Source-to-Pay applicatie valt. Met behulp van deze applicatie kan VWS eind 2023 gemakkelijker inzicht krijgen in een overzicht met alle contracten van VWS, de aangegane verplichtingen en de gedane uitgaven op deze contracten. Tevens ondersteunt deze applicatie het uitvoeren van een betrouwbare spendanalyse.

6 Haagse Inkoop Samenwerking (onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

7 Onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### 3.8.1

#### *Aansluiting en monitoring Nétive Job met financieel systeem gewenst*

VWS heeft gedurende 2022 gebruik gemaakt van de webapplicatie Nétive Job, dat gefaciliteerd wordt door de UBR. Deze applicatie wordt gebruikt om voor externe inhuur van personeel contracten vast te leggen, de uren te registreren, te accorderen en te factureren. Dit systeem staat los van de financiële administratie. De financiële verwerking vindt plaats in SAP waarbij de financieel adviseurs de individuele verplichtingen- en uitgavenstanden bewaken. Gedurende 2022 zijn er voorvallen geweest waarbij bijgestuurd moest worden. Bijvoorbeeld door dubbele betalingen van facturen en correcties op de verplichtingenstanden.

Wij adviseren de standen in Nétive Job periodiek integraal aan te sluiten met de financiële administratie zodat VWS zelf preventief verschillen kan detecteren en aanpassen.

### 3.9

#### **Informatiebeveiliging - risicomanagement nog niet uniform**

In 2022 heeft de ADR geen Rijksbreed volwassenheidsonderzoek op informatiebeveiliging uitgevoerd. Wel is voor VWS de opvolging van de bevindingen uit vorige jaren geïnventariseerd. Daaruit blijkt dat de verbeterlagen zijn ingezet met nieuwe instrumenten. De oude werkwijze met risicokaarten en een In Control Verklaring zijn komen te vervallen. Het volwassenheidsmodel van de NBA dat ook de ADR heeft gebruikt is nu intern ingevuld door alle onderdelen van VWS om een beeld te krijgen bij de ontwikkelingen en daarmee ook aan de bestuursraad te rapporteren. Daaruit blijken verschillende niveaus van volwassenheid. De Chief Information Security Officer (CISO) organisatie heeft nog een aantal verbeterlagen gepland die komend jaar verder worden uitgerold. Het is de bedoeling met meer frequentie *site visits* uit te voeren (nu 1 keer per jaar) om centraal beter in zicht te krijgen.

Hoewel verbeteringen zijn doorgevoerd blijven twee van onze aanbevelingen open om risicomanagement verder te verbeteren:

1. Beschrijf op centraal niveau aan de hand van duidelijke richtlijnen en uitgangspunten het risicomanagementproces op decentraal niveau (risicoanalyses inbegrepen) om de volwassenheid van het risicomanagementproces te verhogen.
2. Zorg dat er op centraal niveau bij voortduring aantoonbaar inzicht is in uitgevoerde risicoanalyses, audits en ontwikkelingen.



## 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 **Onderbouwing totstandkomingsproces niet-financiële informatie vraagt blijvend 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 2023.

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 2021. Door het gebruik van Tangelo is het proces en de opbouw van de totstandkoming van het jaarverslag transparant.

Beleidsdirecties maken veelal concrete afspraken met externe partijen over het opleveren van de meetgegevens. Maar beleidsdirecties hebben niet altijd inzicht in de (maatregelen gericht op de) kwaliteit van de gegevens of inzicht in de operationalisering van de definities en het totstandkomingsproces van de meting. Dit wordt gezien als de (eigen) verantwoordelijkheid van de externe 'meetorganisatie' en daarbij is aangegeven dat dit veelal gerenommeerde onafhankelijke organisaties zijn. Daarom vertrouwen de beleidsdirecties op de professionaliteit van deze organisaties. VWS stelt geen duidelijke eisen hieromtrent aan de beleidsdirecties en/of externe uitbesteding van metingen.

FEZ geeft aan dat zij de uitvraag van de indicatoren coördineert bij beleidsdirecties ten behoeve van opname in het jaarverslag. FEZ geeft aan dat zij controleren of de link juist is en of het cijfer in het jaarverslag overeenkomt met de bron. FEZ kan haar monitorende en toetsende rol versterken door risicoanalyses en controle-werkzaamheden ten aanzien van (de totstandkoming van) indicatoren/kengetallen uit te voeren. VWS maakt veelal gebruik van CBS en andere externe organisaties die metingen uitvoeren. Maar ook wanneer de directie de meting zelf uitvoert of uitbesteedt aan een onderzoeksbureau, doet FEZ geen onderzoek naar de totstandkoming van de indicator. Daarnaast kan de dossiervorming ten aanzien van de uitgevoerde controlewerkzaamheden met betrekking tot de totstandkoming van indicatoren en resultaten van uitgevoerde controlewerkzaamheden worden aangescherpt.

### 4.3 **Financierings- en verantwoordingsafspraken en toezicht vanuit VWS op Intravacc B.V. niet goed uitgewerkt**

Tijdens de coronapandemie heeft de minister voor Medische Zorg & Sport besloten de verkoop van Intravacc B.V. voorlopig uit te stellen en Intravacc per 1 januari 2021 als vennootschap operationeel te maken in de vorm van een beleidsdeelneming, waarbij de aandelen tijdelijk in handen van de Staat (VWS) zijn gehouden. Het nieuwe kabinet heeft besloten tot het herstarten van het verkoopproces en de Kamer hierover geïnformeerd. Vooruitlopend op de privatisering heeft VWS met Intravacc B.V. bij de start van de beleidsdeelneming een vijfjarenovereenkomst gesloten waarmee bestaande opdrachten zijn voortgezet.

In 2022 is voor een bedrag van € 17,3 miljoen aan betalingen gedaan waarbij VWS niet voldoende heeft kunnen aantonen of voldaan is aan de wettelijke vereisten op het terrein van aanbesteding en staatssteun.

VWS heeft in 2022 de in 2021 aan Intravacc B.V. verstrekte voorschotten ad € 29,2 miljoen afgerekend. Een onderbouwing waaruit blijkt dat VWS heeft vastgesteld dat de afgesproken diensten tegen de afgesproken bedragen zijn geleverd, ontbreekt. VWS heeft zich bij de afrekening gebaseerd op de goedgekeurde begroting en de opdracht-overeenkomst waarin een rapportageverplichting van twee keer per jaar is opgenomen. Daarnaast ontvangt VWS jaarlijks als aandeelhouder een controleverklaring bij de jaarrekening van Intravacc B.V. VWS heeft aan Intravacc B.V. geen separaat controleprotocol verstrekt aan de hand waarvan de accountant een controle moet uitvoeren. Hierdoor ontbreekt zekerheid of de verantwoorde kosten betrekking hebben op de in de opdrachten afgesproken diensten

Wij adviseren VWS een controleprotocol op te stellen, zodat VWS door specifieke controles en de uitkomsten daarvan kan vaststellen of Intravacc B.V. de afgesproken diensten tegen de afgesproken bedragen heeft geleverd. Tevens dient de inhoudelijke toets van de materiedeskundige te worden vastgelegd. Op basis van deze onderbouwingen kan VWS de besluitvorming over de afrekening van de verstrekte voorschotten onderbouwen. Belangrijk aandachtspunt bij de afrekening is of er verschuivingsrisico is met andere geleverde diensten aan andere klanten van Intravacc B.V.

#### **4.4 ZJCN: Inzicht en werking van GITC's ZJCN wordt in 2023 getoetst**

Goed werkende General IT Controls (verder: GITC) zijn van belang voor de beheersing van geautomatiseerde processen en data waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd om te kunnen steunen op het softwaresysteem Hecina. Door goed werkende GITC ontstaat de mogelijkheid om te kunnen steunen op preventieve controls in het proces. In oktober 2020 is een interne nulmeting over de werking van de GITC uitgevoerd. In oktober 2021 heeft Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) de opvolging van de bevindingen van de nulmeting in kaart gebracht. Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit de 1<sup>e</sup> lijn van de organisatie. Om doelmatig de effectiviteit van de GITC te toetsen is ZJCN voornemens om na een grote update van de software in 2023 een IT-audit op de GITC van Hecina uit te laten voeren.

#### **4.5 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)**

De ADR heeft in mei 2022 een onderzoek uitgevoerd naar de opzet van het privacymanagement in het kader van de AVG dat bijdraagt aan het vertrouwen van de burger. Middels deelwaarnemingen is een aantal onderwerpen bekeken zoals verantwoordingsverplichting, totstandkoming van verwerkersovereenkomsten en de privacycriteria in de departementale cloudstrategie. Daarbij zijn zeven aanbevelingen gedaan om beschrijvingen nader aan te vullen, rapportages nader in te richten en de ontwikkelingen van het Rijksbrede cloudbeleid mee te nemen. VWS heeft aangegeven deze bevindingen deels al opgevolgd te hebben en de overige onderwerpen door de Chief Privacy Officer mee te laten nemen in het verder uit te werken beleid.

#### **4.6 Inrichting beheer en verantwoording van het Herstel- en Veerkrachtplan**

Op 4 oktober 2022 is het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) goedgekeurd door de Raad van de Europese Unie. Met dit plan maakt Nederland aanspraak op € 4,7 miljard uit de Europese Herstel- en Veerkracht Faciliteit (HVF).

Een aantal van de ingediende maatregelen heeft betrekking op het versterken van de publieke gezondheidssector en pandemieparaatheid. De departementale beleidsdirecties en de directies FEZ zijn verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de middelen en het effectief functioneren van de beheers- en controlesystemen voor de geselecteerde maatregelen uit het HVP.

Een deel van het geld dat Nederland heeft geschaard onder de subsidieaanvraag voor het HVP is al eerder uitgegeven aan bestaande projecten en plannen. De verantwoording over deze projecten heeft soms al plaats gevonden of moet nog plaatsvinden. Mogelijk is bij de bestaande regelingen geen rekening gehouden met aanvullende eisen uit EU-regelgeving, en kan het in een aantal gevallen lastig en juridisch (nog) niet mogelijk zijn deze aanvullende informatie op te vragen. Hierdoor ontstaat het risico dat een deel van de aangevraagde subsidies alsnog wordt afgekeurd.

Momenteel is VWS bezig systeem beschrijvingen op te stellen om het proces te beschrijven hoe de betrouwbaarheid en volledigheid van de mijlpalen en doelen kunnen worden aangetoond.

Om te anticiperen op de verantwoordings- en controle-eisen van de EU adviseren wij VWS zo snel als mogelijk te zorgen voor een toereikend systeem voor interne beheersing en verantwoording, rekening houdend met de eisen die de EU aan het beheer en de verantwoording stelt. Dit vraagt om een goed samenspel van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn. Tevens adviseren wij VWS informatie te verzamelen over de realisatie van de geselecteerde mijlpalen en na te gaan op welke wijze de betrouwbaarheid van deze informatie kan worden vastgesteld en alvast informatie te verzamelen over de rechtmatigheid van de bestede middelen. Veel van deze informatie is mogelijk al beschikbaar uit eerder uitgevoerde audits.

#### 4.7

##### **Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2022 van RIVM en aCBG**

Naast het onderzoek van de samenvattende verantwoordingsstaat hebben wij op verzoek van VWS de interne jaarrekeningen over 2022 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 2022 opgenomen financiële overzichten**

#### *Ons oordeel met beperking*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2022 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten uitgezonderd de mogelijke gevolgen van de aangelegenheden 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 2022 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2022 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2022 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2022 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 2022;
- de overzichten over 2022 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 saldibalans per 31 december 2022 zijn in de verloopstaat bij de balanspost 'voorschotten' afgerekende voorschotten gepresenteerd met een omvang van € 16,6 miljard. Deze afgerekende voorschotten bestaan voor € 5,3 miljard uit afgerekende voorschotten inzake de zorgtoeslag en voor € 11,3 miljard uit overige afgerekende voorschotten. Van deze laatste afgerekende voorschotten is € 8,5 miljard toe te wijzen aan steun- en noodmaatregelen die zijn verstrekt in 2020 en 2021 om de COVID-19-pandemie te bestrijden. Een deel van deze uitgaven heeft betrekking op overeenkomsten die zijn afgesloten voor de financiering van de activiteiten van de GGD'en, de betaalde bedragen voor testen voor toegang en de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen. Wij hebben voor deze afgerekende voorschotten geen voldoende en geschikte controle-informatie kunnen verkrijgen die nodig is voor de onderbouwing van de afwikkeling van deze voorschotten. Oorzaak hiervan is dat gedurende 2022 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 € 2,86 miljard. Daarnaast is onder de uitgaven van artikel 1 een bedrag van € 528 miljoen verantwoord voor uitgevoerde en beoordeelde COVID-19-testen door de laboratoria. Wij hebben voor deze uitgaven geen voldoende en geschikte controle-informatie kunnen verkrijgen die nodig is voor de onderbouwing.

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2022 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.

#### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2022 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.

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. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluiten aan bij het hetgeen het ministerie hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag (blzn. 120 t/m 122).

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersingsmaatregelen 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 beheersingsmaatregelen door het management (interne fraude). Wij hebben vastgesteld dat boekingen in de financieel administratieve systemen plaatsvinden onder adequate functiescheiding, en aanvullend data-analyse uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen. Daarnaast hebben wij kritische deelwaarnemingen uitgevoerd op omvangrijke mutaties buiten de reguliere procesgang zoals memoriaalboekingen. Wij hebben afwijkende transacties en correcties op aanvaardbaarheid onderzocht.
- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude) en doorbreken van interne inkoopprocedures. 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. 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 gesproken met medewerkers van de directie Financieel

Economische Zaken over onder andere 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.

- 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, specifieke uitkeringen en bijdragen. Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van het departementale beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (M&O-beleid). Als onderdeel van onze gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij in het bijzonder aandacht besteed aan risico's en maatregelen rond de corona-gerelateerde regelingen, zoals de "Subsidieregeling Coronabanen in de Zorg" en de "Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19".
- Er zijn risico's op wederrechtelijk onttrekken van financiële middelen door medewerkers van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de tot dit ministerie behorende baten- en lastenagentschappen. Wij onderzoeken daarom jaarlijks opzet, bestaan en werking van het autorisatiebeheer van de gebruikte financieel-administratieve systemen, en in het bijzonder de betaalorganisatie waaronder het beheer van crediteurenstamgegevens. Bij onze gegevensgerichte werkzaamheden stellen wij vast dat aan de juiste crediteuren is betaald.
- Er kan sprake zijn van risico's bij de verantwoording van (bijvoorbeeld onvolledige) opbrengsten (interne fraude) bij de baten- en lastenagentschappen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Wij hebben daarom de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersingsmaatregelen gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. Voorts hebben wij journaalboekingen gecontroleerd van posten die mogelijk buiten het reguliere proces om in de financiële administratie zijn verantwoord.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten.

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2022 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 aangelegenheden 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. Deze procedure is in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat<sup>8</sup>.

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 2023.

## **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 2023. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

### *Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten*

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

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

---

<sup>8</sup> 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.

- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie<sup>9</sup>;
- 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 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, 17 maart 2023

Auditdienst Rijk



---

<sup>9</sup> 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 2022. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

#### *Controle op frauderisico's*

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).

#### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze 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 2022. 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 2022 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. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 17 mei 2023, plaatsen op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).



