



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport 2024

Ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn
en Sport (XVI)



Samenvatting

In ons auditrapport 2023 van 15 maart 2024 zijn voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zes beheerbelevingen opgenomen. In dit interim-auditrapport beschrijven wij de voortgang ten aanzien van deze beheerbelevingen en signaleren wij risico's en ontwikkelingen waar wij uw aandacht voor vragen. Het is wel goed om daarbij te realiseren dat er geen sprake is van een terugval ten opzichte van 2023. VWS is in een volgende fase aanbelandt en wil van het oplossen van incidenten naar een betere structurele beheersing.

De eerste bevinding is het financieel beheer. Om beter in beheer te komen zijn vanaf 2021 belangrijke stappen gezet. Het programma 'structurele en culturele borging financieel beheer' is hiervoor een belangrijke aanjager. De verdere implementatie is momenteel onderhanden, onder meer via de 'herinrichting financiële functie'. In een normale situatie maakt een organisatie gebruik van stabiele, beschreven en beheerste processen. Daarop kan de organisatie steunen en zouden wij in een interim-rapportage onze uitkomsten kunnen beschrijven. Omdat het voor VWS en ons nog niet mogelijk is in de breedte te steunen op de financiële kernprocessen (VWS heeft de interne beheersing nog niet op orde) moeten wij meer "gegevensgerichte controles"

uitvoeren. Derhalve bevat deze rapportage grotendeels bevindingen van de uitkomsten van processen (transacties). Door het creëren van duidelijkheid over het eigenaarschap van de interne processen, een goede inrichting van de organisatie en het onderkennen van de key controls in de processen kan een belangrijke stap worden gezet. Door te investeren in de processen en het beheerinstrumentarium ontstaat minder controlelast voor de interne bedrijfsvoering en vermoedelijk ook in het zorgveld. De financiële impact van de coronamaatregelen neemt verder af, maar leidt ook in 2024 nog tot een aantal onrechtmatigheden.

De tweede bevinding betreft het beheer van M&O risico's. De verstrekking van subsidies dient meer in lijn met de kaderregeling te worden gedaan. Hierbij is tevens aandacht voor de (her)prioritering van de capaciteitsinzet van FEZ voor de interne controle een punt, alsmede de kwaliteit van het format van de risicoanalyses en de relatie van de risicoanalyse met de uiteindelijk getroffen beheersmaatregelen of gehanteerde *risk-appetite*.

Voor de derde bevinding inzake het inkoopbeheer loopt het project Inkoop tot Betalen (ITB). Om het inkoopproces goed te kunnen beheersen, is het van belang dat VWS

naast de inzet op tijdige realisatie van technische hulpmiddelen ook voldoende aandacht besteedt aan het effect van cultuur en gedrag.

De vierde bevinding betreft staatssteunrisico's. Hier kan verbetering worden gerealiseerd in de opzet van de processen door ook wijzigingsbeschikkingen te beoordelen op staatssteun. Daarnaast is verdere uitwerking van de staatssteunrisico's door VWS nodig voor de lopende dossiers KiPz en Pallas.

Voor de vijfde bevinding inzake informatiebeveiliging is de lopende implementatie van de NIS2-richtlijn voor cyberbeveiliging relevant. Een belangrijk aspect daarbij is het definiëren van de 'kroonjuwelen', oftewel de te beschermen belangen van VWS.

De zesde bevinding gaat over het materieel beheer. De (financiële) impact van de aangehouden voorraden is flink verminderd. De afstoting conform wet- en regelgeving is voor 2024 het belangrijkste aandachtspunt.

In hoofdstuk twee beschrijven wij de overige bevindingen, waaronder de stand van zaken van een aantal rijksbrede onderzoeken.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	4
Samenvatting voortgang op bevindingen 2023	5
1. Voortgang op bevindingen uit 2023	7
2. Overige bevindingen	19
3. Verantwoording interim-auditrapport	26
Ondertekening	28
Colofon	29

Inleiding

Hierbij bieden wij u ons interim-auditrapport aan dat wij hebben opgesteld in het kader van onze wettelijke taak over 2024 bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). In dit rapport beschrijven wij de voortgang ten aanzien van de bevindingen uit voorgaande periodes en signaleren wij risico's en ontwikkelingen waar wij uw aandacht voor vragen.

Met ingang van 2024 hanteren wij een nieuwe presentatiewijze om het relatieve belang van de gerapporteerde bevindingen uit het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties weer te geven. In plaats van een score naar ernst van de bevinding, kennen wij voortaan een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze voortaan niet alleen in de vorm van een tabel maar ook in een zogenaamde 'heatmap', waarbij de assen gevormd worden door de inschattingen van kans en impact.

Onze prioritering is de resultante van een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de impact hiervan op het financieel-, materieel- en IT-beheer gerelateerd aan de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de door de organisatie getroffen beheersmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het is de verantwoordelijkheid van het management om de door ons gesignaleerde risico's in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die door de organisatie beheerst moeten worden.

Op basis van de stand van zaken per 15 maart 2024 hebben wij de gewogen bevindingen uit ons auditrapport 2023 een prioritering meegegeven, die wij in dit interim-auditrapport presenteren volgens deze nieuwe rapportagewijze. Met symbolen is daarbij de voortgang ten opzichte van 15 maart 2024 geduid.

Door de ongelijkmatige begrotingsrealisatie van VWS hebben wij naar verhouding nog geen evenredig deel kunnen beoordelen. Per

jaareinde zullen wij de bevindingen uit 2023 opnieuw evalueren en nagaan of dit leidt tot wijzigingen. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in ons auditrapport 2024 dat in maart 2025 verschijnt.

Samenvatting voortgang op bevindingen 2023

Kwaliteit financieel beheer

- Verbetertrajecten lopen door in- en na 2024
- Interne beheersing (van processen en transacties) nog niet op orde
- Eigenaarschap processen, inrichting organisatie en het onderkennen van key controls in de processen belangrijke succesfactoren

Materieel beheer

- Proces was eind 2023 op orde
- De impact van de bevinding is verminderd, omdat de aangehouden voorraden afnemen
- De afstoting van materieel cf. wet- en regelgeving is een belangrijk sluitstuk

Beheer M&O risico's

- Uniform toepassen kaderregeling
- Aandacht voor capaciteitsinzet FEZ, kwaliteit risicoanalyses en uitvoeringsrisico's



Staatssteunproblematiek

- Verbeteringen aangebracht in de processen
- Beoordeling wijzigingsbeschikkingen is nog niet in het proces verankerd
- Steunverlening aan KiPz en Pallas vraagt verdere uitwerking door VWS

Inkoopbeheer

- Nieuw systeem ITB moet het informatiemanagement rond inkopen gaan verbeteren
- De rol van cultuur en gedrag in en rondom het ITB -project is significant voor het slagen van het project

Informatiebeveiliging

- Implementatie NIS2 is ingezet
- 'Kroonjuwelen' nog verder te definiëren

Overzicht voortgang op bevindingen uit 2023

In de onderstaande tabel en de 'heatmap' is de weging van het financieel beheer per 31-12-2023 opgenomen. In het volgende hoofdstuk beschrijven wij de voortgang op deze bevindingen in 2024. Aandachtspunt hierbij is dat uitkomsten van lopende initiatieven pas later zichtbaar worden in de processen en daarmee ook in de controle.

Financieel beheer en jaarrekening

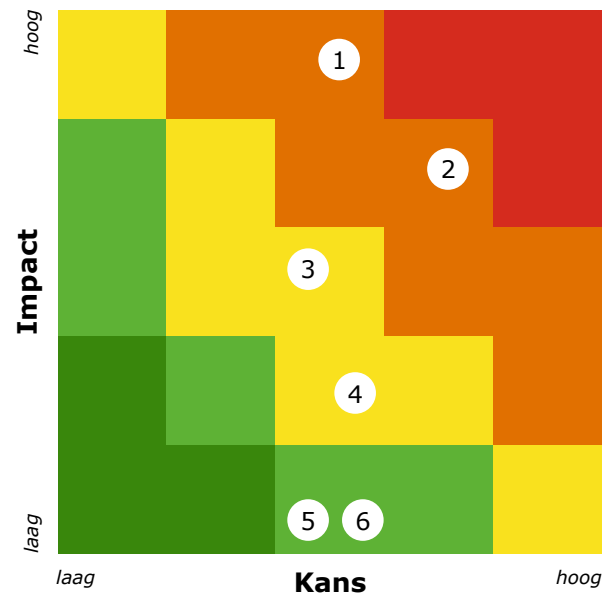
1	Kwaliteit financieel beheer	🟠	==
2	Beheer M&O risico's	🟠	==
3	Inkoopbeheer	🟡	==
4	Staatssteunrisico's	🟡	✅

IT Beheer

5	Informatiebeveiliging	🟢	✅
---	-----------------------	---	---

Materieel beheer

6	Materieel beheer	🟢	✅
---	------------------	---	---



1. Voortgang op bevindingen uit 2023

Kwaliteit financieel beheer	8
Beheer M&O risico's	11
Inkoopbeheer	13
Staatssteunrisico's	15
Informatiebeveiliging	17
Materieel beheer	18

Financieel beheer: Verbetertrajecten lopen, eigenaarschap, inrichting organisatie en onderkennen key controls aandachtspunt

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Prioritering 2024	Voortgang
Financieel beheer en jaarrekening					
1	Kwaliteit financieel beheer	VWS	▲	■	=

Opzet financieel beheer, belangrijke stappen gezet, aandacht voor de processen

Na de coronajaren, waarbij VWS zich heeft ingezet om middels coronasteunmaatregelen de gezondheidssituatie in Nederland zo optimaal mogelijk te ondersteunen, is in 2024 weer sprake van een genormaliseerde situatie. Dat betekent voor het departement dat de begroting en alle processen die hiermee samenhangen langzamerhand weer naar de situatie van voor de coronacrisis gaan.

Om financieel weer beter in beheer te komen zijn vanaf 2021 verschillende met elkaar samenhangende initiatieven ontplooid door VWS. Het programma 'herinrichting financiële functie' werkt in 2024 nauw samen met het programma 'Goed Verbonden' op de pijlers ambtelijk vakmanschap en werkcultuur.

Fundament van een goed financieel beheer voor VWS zijn heldere procesbeschrijvingen. Vanuit de controle constateren wij dat het nog niet mogelijk is om te kunnen steunen op financiële kernprocessen zoals inkoop, subsidies, bijdragen, bekostiging en inkomensoverdrachten. Dit is mede het gevolg van de uitkomsten van de processen in de voorgaande jaren, waarbij nog relatief veel fouten en onzekerheden zijn geconstateerd.

Tekortkomingen in het financieel beheer worden met name veroorzaakt door onduidelijkheid over het eigenaarschap voor de interne processen, de inrichting van de organisatie en het onderkennen van de key controls in de processen.

Eigenaarschap van de processen is van belang om naleving te kunnen monitoren en indien sprake is van niet-naleven te kunnen handhaven. De financiële kernprocessen lopen over meerdere directoraten-generaal (DG) en directies. Het eigenaarschap van processen wordt normaal gesproken hoog in de organisatie belegd, waarbij de proceseigenaar zeggenschap heeft om de DG-en en directies te kunnen aanspreken. Wij adviseren daarom om dit eigenaarschap hoog in de organisatie te beleggen bij de SG of pSG, waarbij FEZ namens de proceseigenaar het beheer kan voeren.

Voor de inrichting van de organisatie loopt momenteel het programma herinrichting van de financiële functie. Voor de processen is het van belang dat de rollen en verantwoordelijkheden in de organisatie duidelijk belegd worden.

Financieel beheer: Verbetertrajecten lopen, eigenaarschap, inrichting organisatie en onderkennen key controls aandachtspunt

In het geval van VWS kerndepartement zijn de directies onder de DG-en verantwoordelijk voor het aangaan van verplichtingen en verrichten van uitgaven ten behoeve van het primair proces van VWS. Daarbij is voldoende financiële expertise binnen deze directies vereist.

Voor de monitoring van de processen is het van belang dat uitkomsten van de interne controlefuncties van de verschillende onderdelen (o.a. inkoop, subsidies, FDC, DUS-i, KPA) samenkomen, zodat VWS breed inzicht wordt verkregen. De uitkomsten vormen ook de basis voor de hoofdlichtinformatie ten behoeve van de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Daarom is centrale coördinatie door FEZ als opsteller van het jaarverslag essentieel. Tevens kan FEZ ten behoeve van de toezichtrol gebruik maken van de uitkomsten, en bijsturen.

Key controls zijn de maatregelen die effectief moeten zijn om de risico's tot een acceptabel niveau terug te brengen. Het hanteren van de juiste key controls in de processen en bijsturen binnen de grenzen van de gekozen risicoaversie

is de basis voor een goede procesbeheersing en risicomanagement.

Plannen van aanpak voor monitoring zijn in uitvoering, vertraging in uitwerking

Voor het monitoren van het financieel beheer zijn door FEZ plannen van aanpak opgesteld voor de belangrijkste procesrisico's (6 stuks) en risicodossiers (11 dossiers). Uit de eerste voortgangsrapportage, die de periode tot en met augustus 2024 beslaat, blijkt dat doorgevoerde verbeteringen een vaste plek hebben gekregen in het regulier financieel beheer.

Wel wordt aandacht gevraagd voor de capaciteitsinzet bij het M&O beleid en de achterstand (8 van de 11 dossiers) bij de risicodossiers. Voor het opstellen van de verantwoording en voor onze controle is het van belang dat dit in 2024 tijdig wordt uitgevoerd.

Afgerekende voorschotten coronamaatregelen bevatten onrechtmatigheden, maar financieel belang neemt af.

In 2024 worden nog openstaande voorschotten afgerekend die betrekking hebben op de laatste nog lopende coronamaatregelen. Het financieel belang van de af te rekenen coronavoorschotten is klein in vergelijking met voorgaande jaren.

Voor een deel van de voorschotten is het niet meer mogelijk om voldoende en geschikte informatie te verkrijgen die nodig is voor de onderbouwing van de rechtmatige afwikkeling van deze voorschotten. Daarom zal in 2024 sprake zijn van onzekerheden. FEZ heeft de omvang van de onzekerheid in kaart gebracht en deze blijft voor de stroom coronagelden vermoedelijk binnen de rapporteringtolerantie voor de afgerekende voorschotten.

Financieel beheer: Verbetertrajecten lopen, eigenaarschap, inrichting organisatie en onderkennen key controls aandachtspunt

Fraude- en corruptierisico's: Uitwerking loopt, afronding van belang voor jaarverslag

De ministeries rapporteren in hun bedrijfsvoeringsparagraaf verplicht over fraude- en corruptierisico's. Deze rapportage bevat de belangrijkste materiële fraude- en corruptierisico's binnen de organisatie en de maatregelen die zijn genomen om deze risico's te beheersen.

In 2023 heeft VWS de eerste stappen gezet om de frauderisico's in de gehele organisatie onder de aandacht te krijgen. Het frauderisicoproces is besproken in het audit comité, waarbij voor 2024 de scope is beperkt tot de belangrijkste frauderisico's rond het aangaan van inkoopverplichtingen en de subsidieverstrekking. FEZ heeft opdracht gekregen voor deze twee processen een uitwerking te maken. Eind 2024 zal deze uitwerking worden ingebracht in het AC. Om per jaareinde de verplichte rapportage in de bedrijfsvoeringsparagraaf op onderbouwde wijze te kunnen presenteren is de tijdige afronding van de uitwerking vereist. Daarbij is het van belang het frauderisicoproces breder op te zetten over alle instrumenten en ook de corruptieaspecten in ogenschouw te nemen.

Risico

De kans en impact ten aanzien van de kwaliteit van het financieel beheer en de verantwoording van coronamaatregelen zijn in 2023 ingeschat op respectievelijk gemiddeld en hoog. Bij VWS lopen momenteel initiatieven om het financieel beheer verder te verbeteren en risicovolle dossiers in beeld te houden.

Handelingsperspectief

Door het creëren van duidelijkheid over het eigenaarschap van de interne processen, een goede inrichting van de organisatie en het onderkennen van de key controls in de processen kan een belangrijke stap worden gezet voor het financieel beheer.

M&O: Aandacht voor capaciteitsinzet, kwaliteit risicoanalyses en uitvoeringsrisico's

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Prioritering 2024	Voortgang
Financieel beheer en jaarrekening					
2	Beheer M&O risico's	VWS	■	■	=

Tekortkoming 2023

In het auditrapport 2023 zijn de bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van het M&O beheer opgenomen. De uitwerking van M&O risicoanalyses is nog grotendeels onderhanden bij VWS.

Uit de voortgangsrapportage van FEZ blijkt verder dat de capaciteitsinzet bij het M&O beleid te beperkt is, waardoor een herprioritering van de werkzaamheden bij FEZ noodzakelijk is. Dit heeft impact gehad op de geplande interne controlewerkzaamheden.

In de controle 2024 hebben wij ten aanzien van de opzet en de uitkomsten van het M&O proces de volgende bevindingen:

Meer uniformering in subsidies voor minder administratie(-tijd)

Bij het verstrekken van nieuwe subsidies wordt qua gehanteerde subsidievoorwaarden vaak afgeweken van de normatiek zoals vastgelegd in de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Het gevolg hiervan is dat specifieke subsidievoorwaarden moeten worden uitgewerkt en een hierop aangepast controleprotocol voor de controlerend accountant van de begunstigde. Dit leidt tot een complexer proces van verlening en vaststelling van de subsidie. Daarnaast moet ook het controleprotocol op maat worden gemaakt, wat overleg vergt en bij de begunstigde kan leiden tot hogere controlekosten, of vaker onzekerheden in de rechtmatige besteding. Met uniformering kan interne beheersing en controle op een meer doelmatige wijze plaatsvinden.

In het licht van het regeerprogramma adviseren wij om nieuw te verstrekken subsidies zoveel mogelijk in lijn met de kaderregeling te verstrekken. Dit past ook binnen het zelfkritisch kijken naar de Wet- en regelgeving ten behoeve van het "halveren van de administratietijd".

Qua opzet en uitkomst van het M&O proces brengen wij de volgende vier dossiers onder uw aandacht:

Kwaliteit risicoanalyse BOSA kan worden verbeterd en de keuzes omtrent de inrichting van het controlebeleid zijn niet goed navolgbaar
De BOSA regeling is in 2024 vernieuwd en een nieuw format risicoanalyse is gebruikt. Wij hebben deze beoordeeld en de volgende tekortkomingen of aandachtspunten geconstateerd:

M&O: Aandacht voor capaciteitsinzet, kwaliteit risicoanalyses en interpretatie regelgeving

- De kans en impact is per risico ingevuld, echter hierbij is de onderbouwing onvolledig;
- restrisico's zijn niet gekwantificeerd;
- risico's worden ingeschat met inbegrip van interne beheersingsmaatregelen;
- beheersingsmaatregelen zijn niet volledig of juist opgenomen in de risicoanalyse.
- De uitvoerder DUS-i legt de overwegingen ten aanzien van het risicoanalyse en gemaakte keuzes (omvang interne controlewerkzaamheden) onvoldoende vast.

Risico op dubbelfinanciering in afrekeningen van KIPZ 2023 in 2024

In de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg 2020 – 2023 worden specifieke activiteiten uitgesloten, omdat deze reeds vanuit andere regelingen worden gesubsidieerd.

VWS heeft aangegeven zelf de controle op dubbelfinanciering te doen met behulp van data-analyses.

De zichtbare vastlegging van de aanpak en de uitkomsten van de data-analyses is een aandachtspunt voor de controleerbaarheid.

Verder zijn belangrijke aandachtspunten de validatie van de gebruikte data en de reikwijdte van de werkzaamheden (alle betrokken regelingen over de gehele periode).

Onzekerheid Brede SPUK-regeling

In ons auditrapport over 2023 hebben wij gerapporteerd over de onzekerheid in de rechtmatigheid van de bestede middelen bij de Brede SPUK-regeling.

Hierdoor is uitvoering en afrekenen van de regeling complex. VWS heeft aangegeven momenteel in samenwerking met de Ministeries van Financiën en Binnenlandse zaken een oplossingsrichting te bespreken, maar de verwachting is dat er nog steeds sprake zal zijn van (gedeeltelijke) onzekerheid bij de afrekening van de verstrekte voorschotten.

Afwijkingen in bepalingen subsidieregeling PG

De formuleringen inzake afrekening in de toelichting en de protocollen voor de accountants van de instellingen wijken af van de regeling publieke gezondheid (PG).

Dit betreft het afrekenen op basis van werkelijke

kosten of op basis van prijs maal hoeveelheid. Hierdoor ontstaat onzekerheid met betrekking tot de juiste toepassing van dit artikel bij het vaststellen van de subsidie. Wij zullen de implicaties van deze afwijking nader onderzoeken.

Risico

De kans en impact ten aanzien van het beheer van M&O risico's zijn in 2023 beide ingeschat op gemiddeld.

Handelingsperspectief

Vereenvoudiging, uniformering en terugdringen van de administratie(-tijd) kan worden bereikt door subsidies te verstrekken in lijn met de kaderregeling. Ga verder na welke acties benodigd zijn om bij de genoemde dossiers de rechtmatigheidsrisico's te beperken.

Inkoopbeheer: ITB wordt hulpmiddel voor informatiemanagement, maar cultuur en gedrag blijven belangrijk

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Prioritering 2024	Voortgang
Financieel beheer en jaarrekening					
3	Inkoopbeheer	VWS	●	●	=

Belang inkopen neemt af

Het financieel belang van de inkopen bij VWS is in 2024 weer terug op het niveau van voor de coronacrisis. Daarmee zijn ook de onderliggende processen weer tot rust gekomen en kan verdere ontwikkeling hiervan ter hand worden genomen.

Een grote uitdaging bij het inkoopbeheer is informatiemanagement: hoe krijgt de juiste persoon de juiste informatie op het juiste moment. Doordat verschillende directies inkoopinformatie bewaren, zijn veel handmatige handelingen nodig om de informatie te verzamelen en te delen met de inkoopfunctionarissen. Het is een foutgevoelig en arbeidsintensief proces. Daarom is het tijdig implementeren van het systeem Inkoop tot Betaling (ITB) noodzakelijk.

Nieuw Inkoopstelsel biedt veel verbetermogelijkheden maar blijft hulpmiddel

Om het proces van inkopen, prestatie-verklaren en goedkeuren van facturen bij VWS te stroomlijnen is het project ITB gestart. Het einddoel van het project is het realiseren van een geïntegreerd inkoopproces en een inkoopstelsel om dit te ondersteunen voor Source-to-Pay (dus contracteren en overgaan tot betalen van de factuur in één systeem).

ITB wordt vanaf 2025 geïmplementeerd. Het beeld uit ons onderzoek is dat er in het systeem, met name voor de beheersing op de juistheid en rechtmatigheid van inkopen en volledigheid van de verplichtingen, veel aanknopingspunten zijn om tot verbetering te komen voor het financiële beheer.

Er is een vertraging van een half jaar in het project en nog veel werk te doen. Technisch moet nog een deel van de implementatie plaatsvinden en de koppeling met de financiële administratie moet nog mogelijk worden gemaakt. Ook een aantal belangrijke nieuwe rollen, zoals die van key user inkoop, is nog onderhanden.

De rol van cultuur en gedrag in en rondom het ITB-project is significant voor het slagen van het project. Denk hierbij aan het afsluiten van goede contracten, het uniform werken en het consistent registreren van contracten. De meeste geïnterviewden benadrukken deze uitdaging voor VWS.

Inkoopbeheer: ITB wordt hulpmiddel voor informatiemanagement, maar cultuur en gedrag blijven belangrijk

Voor rechtmatigheid heeft de inrichting van het inkoopstelsel een ondersteunende rol maar blijft de inhoudelijke beoordeling van groot belang.

Uitkomsten van het inkoopproces

Uit onze werkzaamheden over het eerste deel van 2024 hebben wij verbeteringen geconstateerd in:

- Het beheer van het contractenregister.
- De consultatie van inkoop boven EUR 33.000 via de RIS. Wij adviseren wel om de uitkomst van de consultaties op te nemen in het inkoopdossier om te borgen dat de motivatie voor een inkooptraject binnen het departement beschikbaar blijft.
- Het vastleggen van afwijkingen in nota's. Wij bevelen hierbij wel aan om te onderzoeken of het mogelijk is een geautomatiseerd rapport te creëren waarop alle aangemaakte afwijkingen nota's zichtbaar worden.

Daarnaast hebben wij nog een aantal verbeterpunten:

- De interne controle richt zich primair op het getrouwe beeld. Wij adviseren om de interne controle ook op de rechtmatigheid toe te laten

zien, mede als basis voor de totstandkoming van de hoofdlichtinformatie

- De kwaliteit van de bepaling van de inkoopbehoefte voor de aanbestedingskalender is verschillend per directie. De inkoopbehoeften zijn daarnaast niet aan te sluiten op de begroting. Wij adviseren om de inkoopbehoeften af te zetten tegen de totale begroting en de focus te leggen op het in kaart brengen van opdrachten waarvoor Europese aanbesteding moet plaatsvinden.
- Informatie over de inkoop is verdeeld over verschillende systemen en interne mappenstructuren. Hierdoor is het voor directies niet altijd mogelijk in één keer het volledige inkoopdossier te reproduceren. Voor de VWS inkoop verdient het de aanbeveling om inkoopdossiers gestructureerd bij te houden en te archiveren. Hier kan ITB een hulpmiddel in zijn.
- Het voorkomen van onrechtmatigheden en onjuiste boekingen is beschreven, maar niet in de systemen afgedwongen en daardoor persoonsafhankelijk.

Prestatieverklaren

VWS heeft wijzigingen doorgevoerd in het proces van afgeven van prestatieverklaringen om de kwaliteit te verbeteren. Doordat dit in de loop van 2024 is ingevoerd, is de impact nog niet te beoordelen.

Risico

De kans en impact ten aanzien van het inkoopbeheer zijn in 2023 beide ingeschat op gemiddeld.

Handelingsperspectief

Als VWS het inkoopproces goed wil beheersen, is het van belang dat zij technische middelen inzet als oplossing en dit tijdig realiseert. VWS dient ook de invulling van de verschillende rollen binnen de inkoopfunctie goed te definiëren, communiceren en voorbeeldgedrag belonen.

Staatssteun: verbeteringen aangebracht in de processen, Steunverlening aan KIPZ en Pallas vraagt verdere uitwerking

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Prioritering 2024	Voortgang
Financieel beheer en jaarrekening					
4	Staatssteunproblematiek	VWS	■	●	✓

Proces verbeterd

Vorig jaar hebben wij gerapporteerd dat er hiaten waren in de processen om de risico's op staatssteun bij gesubsidieerde activiteiten te beheersen.

VWS heeft de generieke staatssteunchecklist voor beleidsmedewerkers inmiddels verduidelijkt en juridische zaken gaat zich inzetten voor een goede communicatie.

Ook heeft VWS een periodieke toetsing ingericht om de naleving van de maatregelen binnen de organisatie te toetsen. Wij adviseren evenwel om ook aandacht te vestigen op de key control voor wijzigingen van reeds getoetste bestaande projectsubsidies, omdat dit nieuwe, nog niet eerder getoetste activiteiten, kunnen behelzen.

Uitkomsten proces

1. KiPZ regeling in 2024 ook onrechtmatig door staatssteun

De minister heeft besloten om de subsidieregeling KiPZ voor 2024 te verlengen. Daarmee zijn de verplichtingen, net als voorgaande jaren, onrechtmatig vanwege staatssteun. De KiPZ regeling zou opgaan in een nieuwe subsidieregeling TAZ. Mede door het hoofdlijnenakkoord is de vorming van de nieuwe TAZ regeling van de baan. VWS onderzoekt of de KiPZ gelden in 2025 rechtmatig te financieren zijn via een andere subsidie. VWS wil daarbij de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGGV) toepassen op de nieuwe subsidieregeling. Wij adviseren dit tijdig te melden aan de Europese Commissie.

2. Pallas goedkeuring Europese Commissie ontvangen. Gevolgen voor het oordeel over de rechtmatigheid wordt verder onderzocht

VWS heeft op 26 juni formeel een melding gedaan bij de Europese Commissie (EC) ten aanzien van de staatssteun aan Pallas. De EC heeft op 26 juli 2024 goedkeuring gegeven voor steun aan de vervanging van de bestaande hoge flux reactor door een nieuwe reactor en de bouw van een nucleair gezondheidscentrum. VWS onderzoekt de goedkeuring van de EC en de gevolgen voor (toekomstige) verplichtingen. VWS heeft de *standstill* bepaling niet nageleefd. Wij vragen VWS in kaart te brengen of de verstrekkingen van voor het moment van de goedkeuring als onrechtmatig moeten worden beschouwd. Wij zullen dit ook intern afwegen voor ons auditrapport over 2024.

Staatssteun: verbeteringen aangebracht in de processen, Steunverlening aan KIPZ en Pallas vraagt aandacht.

Risico

De kans en impact ten aanzien van staatssteunrisico's zijn in 2023 ingeschat op respectievelijk gemiddeld en laag.

Onrechtmatig verstrekte staatssteun kan zowel (financieel) nadelige effecten hebben aan de kant van de verlener als steunontvanger (politieke of reputatieschade, administratieve of vertragingsschade, proceskosten).

Handelingsperspectief

Het opnemen in het proces van een herbeoordeling bij wijzigingen in bestaande projectsubsidies.

Daarnaast is verdere uitwerking door VWS nodig van de staatssteunrisico's in de dossiers KIPz en Pallas. Dit loopt mee in de plannen van aanpak.

Informatiebeveiliging: implementatie NIS2 is ingezet, 'kroonjuwelen' nog verder te definiëren

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Prioritering 2024	Voortgang
IT-beheer					
5	Informatiebeveiliging	VWS	●	●	✓

Implementatie gestart, 'kroonjuwelen' nog verder te definiëren

Wij hebben gekeken naar de opvolging van de bevindingen van het volwassenheidsonderzoek uit voorgaande jaren. Over 2023 zijn er flinke stappen gezet met het vaststellen van kaderstukken voor beleidsdocumenten informatiebeveiliging, risicomanagement, incidenten en beveiligingsbewustzijn per november 2023. Het jaar 2024 wordt gebruikt om de implementatie af te ronden.

NIS2 is een EU-richtlijn die gericht is op het creëren van een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Europese Unie. De richtlijn wordt momenteel omgezet in nationale wetgeving: de cyberbeveiligingswet (verwacht in 2025). Deze wet bevat een zorg- en meldplicht, die strikte eisen aan de leden van het bestuur

van de organisatie stelt.

In het interne IB beeld wordt gemeld dat de implementatie van de NIS2 wetgeving bij VWS is ingezet. Er is wel meer verduidelijking nodig over wat de 'kroonjuwelen' zijn (Te Beschermen Belangen). Dat wordt intern nader uitgewerkt.

Risico

De kans en impact, ten aanzien van informatiebeveiliging, zijn in 2023 ingeschat op respectievelijk laag en gemiddeld. Het niet naleven van NIS2 kan leiden tot (ernstige) verstoring van de dienstverlening, bestuurlijke boetes, imagoschade en verminderd vertrouwen van burgers in de rijksoverheid. Het is daarom van belang tijdig inzichtelijk te maken aan welke eisen (nog niet volledig) wordt voldaan en waar nodig aanvullende maatregelen te treffen

Handelingsperspectief

Implementatietraject afronden voordat de nationale regelgeving in 2025 van kracht wordt, zodat VWS kan voldoen aan de zorg- en meldplicht in de richtlijn. Daartoe is het belangrijk om de 'kroonjuwelen' van VWS goed te definiëren, zodat alle gevoelige informatie in beeld is.

Afstoting van voorraden sluitstuk

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Prioritering 2024	Voortgang
Materieel beheer					
6	Materieel beheer	VWS	■	●	✓

Sluitstuk is afstoting van de voorraad

In het auditrapport 2023 is gemeld dat het proces voor het materieel beheer eind 2023 op orde was.

In 2024 is de impact van het materieel beheer verminderd, omdat in 2024 sprake is van afnemende voorraden bij VWS.

In de controle 2024 zullen wij als sluitstuk aandacht besteden aan de afstoting van voorraden en de naleving van wet- en regelgeving (regeling materieel beheer) daarbij.

Risico

De kans en impact, ten aanzien van het materieel beheer, zijn in 2023 ingeschat op respectievelijk gemiddeld en laag. Het risico is in 2024 verder beperkt door afname

van de impact van de voorraden bij VWS. Voor 2024 is het niet naleven van de wet- en regelgeving bij afstoting het grootste risico.

Handelingsperspectief

Afstoten in lijn met de voorschriften in de Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk.

2. Overige bevindingen

Nieuwe ontwikkelingen en bevindingen	20
SPUKS moeten worden afgebouwd, maar beperkte sturingsinformatie	21
Privacy	22
Duurzaamheid	23
Herstel- en veerkrachtplan	25

Nieuwe ontwikkelingen en bevindingen

Geen controleverklaring meer bij de interne jaarrekening van aCBG vanaf 2024

Van de drie agentschappen van VWS (RIVM, CIBG en aCBG) werd bij twee (RIVM en aCBG) een volledige accountscontrole uitgevoerd. Het RIVM is dermate groot dat dit een beeldbepalende impact heeft op de bijlage over de agentschappen in het jaarverslag VWS. aCBG is financieel veel kleiner. De uitgebreide controle bij aCBG was niet verplicht en gezien de uitkomsten (kwaliteit van het financieel beheer) was er ook geen noodzaak toe. Met aCBG en FEZ is afgestemd om met ingang van 2024 geen separate controleverklaring bij de interne jaarrekening van aCBG meer te verstrekken teneinde deze ondoelmatigheid (uit oogpunt van administratieve lasten) weg te nemen. Overigens voeren wij wel reguliere controles uit bij aCBG en CIBG.

Meer grip op externe inhuur gewenst

VWS heeft nog te weinig grip op de getrouwe weergave van de inkoop van externe inhuur en bijhorende verlengingen. Om meer grip te krijgen adviseren wij om de gebruikte applicatie voor inhuur – welke niet geïntegreerd is met de financiële administratie – regelmatig aan te sluiten met de financiële administratie. Hiermee kan VWS onjuistheden zoals het dubbel betalen van facturen voorkomen, detecteren of corrigeren. Ook houdt zij hierdoor grip op correcties in ramingen van de omvang van de verplichtingen aan externe inhuur.

VWS werkt aan risicoanalyse beleidsindicatoren, inbedding naar interne sturing benodigd

Recent is VWS gestart met het opstellen van een risicoanalyse om vast te stellen welke beleidsindicatoren (niet-financiële informatie) in de begroting (aanvullende) aandacht vragen in het totstandkomingsproces om zo de betrouwbaarheid te vergroten. Onderdeel van de risicoanalyse is het creëren van zicht op nieuwe en beëindigde beleidsindicatoren, in de

planning- en controlcyclus vindt hierover besluitvorming plaats bij het begrotingsproces.

Op dit moment worden de beleidsindicatoren uit de begroting nog niet gedurende het jaar meegenomen in de planning- en controlcyclus van VWS. Wel wordt achteraf op een relatief laat moment verantwoording over beleidsdoelstellingen opgesteld voor het jaarverslag. Om tijdig te kunnen sturen op de vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen, wordt aanbevolen de beleidsindicatoren door te vertalen naar interne sturing van de beleidsdirecties zoals in de jaarplannen, zodat gedurende het jaar daarop gemonitord kan worden. Hierdoor kan op basis van de beleidsindicatoren (niet-financiële informatie), daadwerkelijk (tijdig) sturing worden gegeven aan beleidsdoelstellingen uit de jaarplannen. Dit heeft als bijkomend effect dat de oplevering van de verantwoordingsinformatie per jaareinde in het jaarverslag efficiënter wordt, mede doordat hierover tussentijds reeds intern is verantwoord.

SPUKS moeten worden afgebouwd, maar beperkte sturingsinformatie

Nieuw kabinet en regeerprogramma

In het hoofdlijnenakkoord en nader in het regeerprogramma, hebben de regeringspartijen concrete stappen aangekondigd voor de komende regeerperiode. Op VWS is financieel gezien met name de taakstelling op apparaat, subsidies en specifieke uitkeringen (SPUKS) aan medeoverheden van invloed.

Daarnaast is de voorgenomen overheveling van (een groot deel van) de SPUKS naar het gemeentefonds voor VWS van significante impact. Op dit moment heeft VWS een groot aantal SPUKS in de begroting staan.

Overheveling betekent dat de aansturing en verantwoording voor deze gelden verandert en wellicht verdwijnt.

In het regeerprogramma is vermeld dat het in 2026 uitgevoerd moet zijn.

Verder kunnen SPUKS wel worden voortgezet of geïntroduceerd, mits daar een kabinetsbeslissing aan ten grondslag ligt. Uit hoofde van eenduidigheid van de toegepaste instrumenten adviseren wij hier terughoudend mee om te gaan.

Sturingsinformatie is beperkt

Momenteel is er geen koppeling tussen de informatiesystemen, waardoor er geen integrale en geaggregeerde sturingsinformatie voor de specifieke uitkeringen (geautomatiseerd) tot stand komt. VWS heeft dit onderkend en hiervoor een werkgroep gevormd.

Privacy

Rijksbreed AVG onderzoek

De rijksoverheid verwerkt bij de uitvoering van haar publieke taken grote hoeveelheden persoonsgegevens van burgers. Zij draagt daarom een grote verantwoordelijkheid om deze gegevens op een gepaste manier te behandelen en te beschermen. Sinds de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018 van kracht is geworden, werkt de rijksoverheid gestaag aan implementatie en naleving. Een tekort aan privacybescherming kan nadelige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van de burger door identiteitsdiefstal, openbaarmaking en/of misbruik van hun persoonlijke gegevens met alle mogelijke gevolgen van dien.

Uit onze rijksbrede AVG-onderzoeken in 2019, 2020 en 2022 bleek de implementatie en naleving daarvan nog een uitdaging, hoewel de Rijksoverheid de laatste jaren heeft gewerkt aan een hoger volwassenheidsniveau. Wij voeren op verzoek van CIO-Rijk namens de leden van het CIO-beraad in 2024 opnieuw een rijksbreed

AVG-onderzoek uit met als aandachtspunten de inrichting en implementatie van privacy by design & default (privacywaarborgen als standaard functionaliteit in nieuwe IT-voorzieningen), de monitoring en opvolging van de resultaten uit Data Protection Impact Assessments (DPIA's - maatregelen om de geconstateerde privacyrisico's bij de verwerking van persoonsgegevens te mitigeren). Het onderzoek resulteert in departementale deelrapporten en een geaggregeerd overkoepelend rapport van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek alsmede aangetroffen goede voorbeelden voor de interdepartementale ontwikkeling en samenwerking.

De belangrijkste aanbevelingen uit de deelwaarnemingen bij VWS zijn:

- Concern VWS; stel een privacy by design en default beleid op dat is gericht op de processen binnen de eigen organisatie.
- VWS Kerndepartement en RIVM; maak eisen met betrekking tot privacy by design en default specifiek in het programma van eisen en wensen bij aanschaf van nieuw te ontwikkelen applicaties.
- VWS concern; stel, aanvullend op de rijksbrede procedure, een DPIA-procedure op die is gericht op de processen binnen de eigen organisatie.
- VWS Kerndepartement; leg alle uitgevoerde DPIA's vast in een register en draag zorg voor de actualiteit hiervan.
- VWS Kerndepartement en RIVM; leg vast welke maatregelen die voortvloeien uit de uitgevoerde DPIA's dienen te worden genomen, de status daarvan en wie de actiehouders van de maatregel is.

Chief privacy officer VWS zal deze activiteiten oppakken.

Duurzaamheid

Veel informatie over duurzaamheids- onderwerpen, verspreid over verschillende rapportages en gedeeltelijk te relateren aan Europese standaarden

Op grond van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) zijn vanaf 2024 steeds meer bedrijven verplicht te rapporteren over hun impact op mens en klimaat. In de 'Hoofdpijnennota rijksbreed beeld ADR 2023' hebben we aandacht gevraagd voor de duurzaamheidsverslaggeving binnen de Rijksoverheid. We merkten op dat de verantwoording over duurzaamheid vrij divers is voor wat betreft onderwerpen, organisatie en verantwoordelijkheden en vorm en frequentie. Kortom, een breed speelveld waarin beperkt sprake is van centrale coördinatie en richtlijnen. Ons advies was om meer regie en coördinatie te organiseren op de rijksbrede duurzaamheidsverslaggeving. Een noodzaak wanneer de CSRD- of vergelijkbare richtlijnen ook gaan gelden voor de rijksoverheid, maar ook om het risico te beperken van overlap, gebrek aan transparantie en inefficiënt gebruik van schaarse middelen.

Om meer zicht te krijgen op de huidige diversiteit in duurzaamheidsverslaggeving en een beter beeld te vormen over het benodigde ontwikkelpad naar effectieve en efficiënte duurzaamheidsverslaggeving binnen het rijk, voeren wij in 2024 een inventariserend onderzoek uit. In dit interim-auditrapport presenteren wij het 1^e deel van het onderzoek: over welke duurzaamheidsaspecten momenteel reeds informatie wordt verschaft. In de komende maanden zullen we de werkwijze en organisatie van de duurzaamheidsinformatie in beeld brengen.

Uit onze inventarisatie blijkt dat over alle thema's uit de *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS), die de kern vormen van de rapportageverplichtingen onder de CSRD, ergens vanuit de rijksoverheid gerapporteerd wordt. Er zijn wel duidelijke verschillen in de mate van aandacht voor de verschillende thema's. Zo wordt er bijvoorbeeld veel gerapporteerd over klimaatverandering en sociale aspecten, maar aanzienlijk minder over verontreiniging en biodiversiteit. Ook verschilt de aandacht per

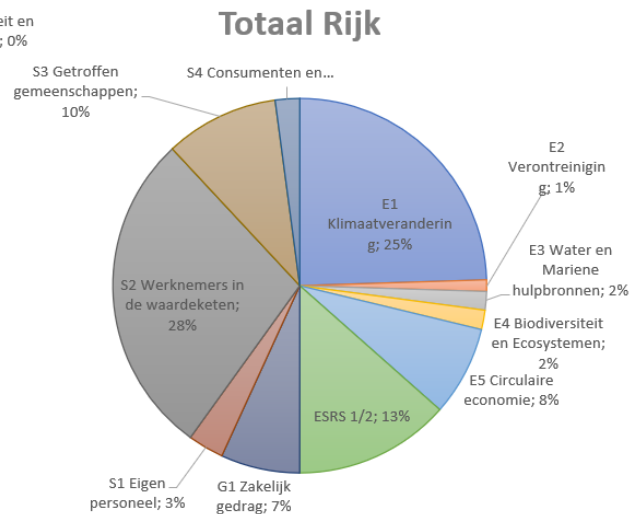
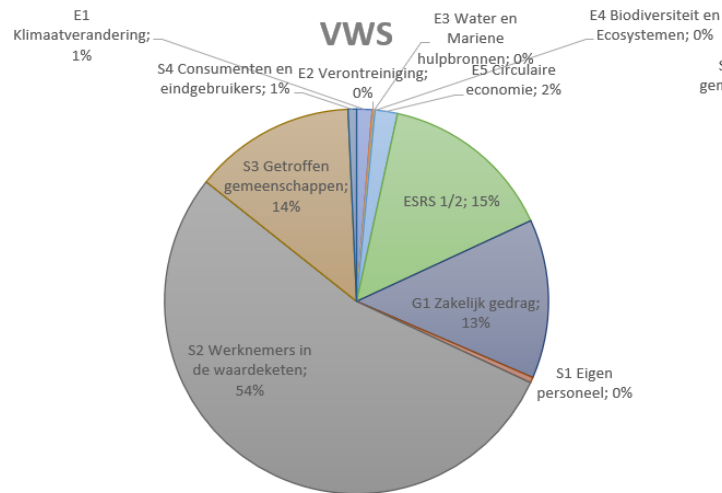
departement voor bepaalde thema's, afhankelijk van de beleidsmatige zwaartepunten van elk departement. Er zijn ook witte vlekken in de rapportages die niet verklaard kunnen worden vanuit het beleidsmatige karakter van de departementen.

De formulering van de ESRS-thema's, die ontworpen is voor bedrijven, sluit niet altijd goed aan bij de terminologie die binnen de rijksoverheid wordt gehanteerd. Mede hierdoor vinden we op ESRS gebaseerde zoektermen in onze data-analyse niet altijd terug in de onderzochte rapportages. De wél gevonden verslaggeving over duurzaamheid is verspreid over verschillende soorten rapportages.

Waar de CSRD zich vooral richt op het rapporteren van de negatieve impact van ondernemingen op duurzaamheid, richt het beleid van de rijksoverheid zich meer op het actief en positief beïnvloeden van duurzaamheidsthema's. Deze focus is niet onvereenigbaar met de ESRS, maar vraagt wel een vertaling.

Duurzaamheid

In onderstaande diagrammen staat de relatieve verdeling van de door VWS gerapporteerde informatie over de verschillende ESRS-thema's, daarnaast het beeld voor de totale rijksoverheid.



Herstel- en Veerkracht Plan

Tweede betaalverzoek herstel- en veerkrachtplan vraagt om een overtuigende onderbouwing

De Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit is bedoeld om de Europese economie duurzamer, digitaal en veerkrachtiger te maken na de COVID-19 pandemie. In 2022 heeft de Raad van de Europese Unie (EU) het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) voor duurzaam economisch herstel goedgekeurd.

Op dit moment bereidt de programmadirectie HVP van het ministerie van Financiën zich voor, in samenwerking met de departementen, op de indiening van het tweede betaalverzoek met een omvang van EUR 1,19 miljard. De voorbereidingen voor indiening van dit betaalverzoek bij de Europese Commissie voor eind 2024 lopen op schema. Voorafgaand hieraan onderzoeken wij de met het betaalverzoek samenhangende mijlpalen en doelen, inclusief het door de EU voorgeschreven financieel beheer op specifieke aspecten zoals fraude, corruptie, belangenverstrengeling en dubbele financiering. Daar waar van toepassing, beoordelen wij ook de voortgang van de

verbeterpunten zoals die door de departementen zijn aangegeven bij het eerste betaalverzoek.

Het ministerie van VWS heeft de investeringsmaatregel 'Extension Intensive Care' in het tweede betaalverzoek met de volgende twee doelstellingen:

- Extension Intensive Care 111. Aantal ziekenhuizen dat faciliteiten voor bestaande vaste bedden en flexibele bedden heeft aangepast
- Extension Intensive Care 112. Opleiding van ziekenhuispersoneel

Wij hebben de volgende (tussentijdse) bevindingen:

- De EC heeft recent aangegeven akkoord te zijn met een neerwaartse bijstelling van 54 ziekenhuizen naar 51 ziekenhuizen voor het te behalen doel bij doelstelling 111. Een formele goedkeuring op het voorstel zal naar verwachting in de Ecofinraad van november 2024 plaatsvinden.

Wij adviseren om de voortgang op het verkrijgen van de formele goedkeuring te bewaken en de formele stukken tijdig voor

indiening van het tweede betaalverzoek in CEDAR te documenteren.

- Voor onderzoek naar risicosignalen bij gegevens over eindontvangers, contractanten, subcontractanten en eindbegunstigden is via de EC de risicotool ARACHNE beschikbaar. Omdat zorgen over privacy aspecten nog niet zijn weggenomen, maakt Nederland tot op heden nog geen gebruik van ARACHNE. In het samenstel van maatregelen om de bescherming van de financiële belangen van de Unie bij de subsidieregeling Opschaling curatieve zorg COVID-19 te waarborgen, is initieel niet op alternatieve wijze onderzoek gedaan naar mogelijke risicosignalen. Met een werkprogramma is deze actie alsnog door de tweedelijnscontrole van VWS opgepakt en vastgelegd in een verslag. Het is nog niet duidelijk of dit door de commissie geaccepteerd wordt.

3. Verantwoording interim-auditrapport

Verantwoording interim-auditrapport

27

Verantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van onze wettelijke taak over de eerste maanden van 2024 voor begrotingshoofdstuk XVI. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform artikel 6 van het Besluit ADR. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze interim-bevindingen geven geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken, maar zijn afhankelijk van de bij elk departement passende mix van procesgerichte en cijfermatige controles voor zover deze op dit moment zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2025 worden gerapporteerd in het auditrapport 2024, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

In dit interim-auditrapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2024 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Wij focussen ons daarbij op de

bevindingen in het beheer. In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij tot dusverre op basis van onze controlewerkzaamheden hebben geïdentificeerd.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2024. Wij betrekken hierbij de interne beheersing die voor het opstellen van de financiële overzichten van belang is. Wij geven geen oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing.

Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretarissen en de secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit comité, de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer.

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De voorschriften uit de Wet open overheid gelden voor openbaarmaking van dit rapport. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de Auditdienst Rijk uitgebrachte rapporten.

Ondertekening

Plaats: Den Haag

Datum: 03-10-2024

Handtekening:



Colofon

Interim-auditrapport 2024
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Datum
03-10-2024

Kenmerk
2024-0000444141

Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag