



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport september 2021

Ministerie van VWS

Colofon

Titel	Interim-auditrapport Ministerie van VWS 2021
Uitgebracht aan	de Secretaris-Generaal
Datum	17 september 2021
Kenmerk	2021-0000191683

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding en samenvatting—5
1.1	Algemeen—5
1.2	Bedrijfsvoering moet terug naar 'normaal'—5
1.3	Ontbrekende informatie heeft mogelijk effect op de strekking van de controleverklaring—6
1.4	Doelgroepen en openbaarmaking—6
2	Bedrijfsvoering VWS moet terug naar 'normaal'—7
2.1	Inleiding—7
2.2	Terug naar normaal vraagt ook aandacht voor reguliere beheersmaatregelen—7
2.3	Programma Verbetering Financieel Beheer VWS staat in de steigers; resultaten nog beperkt zichtbaar—8
2.3.1	Programmaorganisatie op onderdelen nog in ontwikkeling—8
2.3.2	Financiële omvang noodmaatregelen coronacrisis verder toegenomen—9
2.3.3	Gebrek aan controle-informatie heeft mogelijk gevolgen voor het tijdig afgeven van de controleverklaring en/of de strekking van de controleverklaring—10
2.4	Naleving art 2.27 CW – informatie- en budgetrecht van het parlement—10
2.5	Nog onvoldoende aandacht voor naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking—11
2.6	Herstelactie volledigheid verstrekte en gebruikte garanties in gang gezet—11
2.7	Kwaliteit financiële administratie moet verbeteren—12
2.7.1	Herinrichting financiële administratie in volle gang—12
2.7.2	Registratie van verplichtingen en voorschotten in administratie vraagt aandacht—12
2.8	Juridische overdracht hulpmiddelen COVID-19 naar VWS is vertraagd—13
2.8.1	Het grote belang van landelijke inkoop en distributie van medische hulpmiddelen COVID-19 vraagt om duidelijke financiële afspraken en procedures—13
2.9	Centraal inzicht in aanwezige voorraden ontbreekt—15
2.10	Voor het op orde brengen van het beheer van ingekochte beademingsapparaten moet nog een slag gemaakt worden—16
2.11	Afwikkeling van openstaande voorschotten is noodzakelijk—16
2.12	Ontbreken van objectief inzicht in de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen leidt tot onzekerheden—17
2.13	Beheersing van inkoopproces nog steeds onder druk door inkopen COVID-19—18
3	Follow-up bevindingen auditrapport 2020—20
3.1	Inleiding—20
3.2	Voortgang bevindingen in het beheer uit 2020—20
3.3	Verdere beheersing van de staatssteunrisico's in 2021 nog niet zichtbaar—21
3.4	Subsidiebeheer: subsidieverleningen en –vaststellingen—21
3.5	Toegenomen M&O-risico door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten—21
3.5.1	Aanpassingen accountantsprotocollen vereisen extra aandacht—21
3.5.2	Het M&O beleid op een aantal omvangrijke regelingen dient te worden aangescherpt en verder uitgewerkt—22

3.6	Inkoopbeheer—23
3.6.1	Belangrijke key controls inkoopbeheer werken niet voldoende, VWS neemt maatregelen—23
3.7	Informatiebeveiliging: sturing op risicomanagement nog niet doorontwikkeld—24
4	Overige onderwerpen—26
4.1	Inleiding—26
4.2	Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN)—26
4.3	Juistheid en volledigheid administratieve vastlegging inhuur externen opgepakt—26
5	Ondertekening—28

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Algemeen

In dit interim-auditrapport rapporteren wij over de belangrijkste uitkomsten van onze onderzoeken tot nu toe in het kader van onze wettelijke taak over 2021 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2022 worden gerapporteerd in het auditrapport 2021, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten. In dit interim-auditrapport rapporteren wij bevindingen en risico's zodat tijdig nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Onze bevindingen hebben met name betrekking op het financieel en materieelbeheer.

In het auditrapport 2020 constateerden wij zes bevindingen (Beheer en verantwoording coronagelden, Staatssteun-problematiek, Subsidiebeheer, Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik, Inkoopbeheer en Informatiebeveiliging). Normaliter worden de voorgenomen acties en de voortgang op de bevindingen van de ADR en de Algemene Rekenkamer door VWS in de monitor bedrijfsvoering uiteengezet. In 2021 zal een deel van deze bevindingen meegenomen worden in het Programma Verbetering Financieel Beheer VWS. De stand van zaken van deze bevindingen is opgenomen in hoofdstuk 2. De voortgang van de onderwerpen die niet in het programma aan de orde komen zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 behandelen we enkele overige punten naar aanleiding van onze controle en ontwikkelingen in lopende zaken uit het auditrapport 2020.

1.2 Bedrijfsvoering moet terug naar 'normaal'

Het Ministerie van VWS is één van de departementen waarbij de effecten van de COVID-19 pandemie ook in 2021 nog een grote impact heeft op de primaire processen en de bedrijfsvoering. Deze impact komt onder andere tot uiting in de financiële omvang van de getroffen steunmaatregelen. In 2020 bedroeg de totale omvang aan verplichtingen voor steunmaatregelen € 7,8 mld., het geraamde bedrag is in 2021 opgelopen tot € 12,1 mld¹. Belangrijke steunmaatregelen betreffen de aangegane verplichtingen voor testcapaciteit (€ 5,2 mld.), bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's (€ 2,2 mld.), vaccinontwikkeling, implementatie en medicatie (€ 2,0 mld.) en de bonusregeling (€ 1,0 mld.). Dat de uitvoering van de steunmaatregelen veel vraagt van de flexibiliteit en capaciteit van het departement als geheel is in 2020 duidelijk geworden. VWS heeft in 2020 keuzes gemaakt die soms ten koste zijn gegaan van het financieel- en materieelbeheer en het inzicht in de rechtmatige besteding van de COVID-19 geldstromen.

Hoewel de bestrijding van de COVID-19 crisis nog steeds veel vraagt van de bedrijfsvoering van VWS is de focus in 2021 gericht op de crisisstructuur en het terugkeren naar een normale bedrijfsvoering. De resultaten van het Programma Verbetering Financieel Beheer VWS moeten hiervoor een belangrijke impuls geven.

¹ Cijfers t/m 10^e Incidentele Suppletioire Begroting

Het programma richt zich op drie aspecten:

1. herstel onzekerheden 2020 (reconstrueren etc.);
2. verder voorkomen van onrechtmatigheden in 2021; en
3. het structureel versterken van de financiële functie van VWS.

De Bestuursraad VWS heeft in juli 2021 nogmaals benadrukt dat het normaliseren van de bedrijfsvoering prioriteit heeft, waarbij het afwijken van wet- en regelgeving slechts bij hoge uitzondering mogelijk is. Een belangrijke rol in de monitoring hierbij is weggelegd voor FEZ.

Wij zien dat veel van de voorgestelde maatregelen uit het programma nog in de steigers staan en dat resultaten pas in Q4 van 2021 worden verwacht. Dit betekent dat een deel van de bevindingen over het financieel en materieel beheer en de rechtmatigheid uit 2020 ook voor 2021 zullen gelden.

1.3 Ontbrekende informatie heeft mogelijk effect op de strekking van de controleverklaring

Ondanks de inspanningen van VWS is het voor de ADR op dit moment niet duidelijk welke impact de voorgenomen maatregelen zullen hebben op de kwaliteit van de onderbouwing en de verantwoording 2021 door VWS. Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie kan evenals in 2020 impact hebben op de strekking van onze controleverklaring en/of het tijdig afgeven van de controleverklaring bij het jaarverslag van VWS over 2021.

1.4 Doelgroepen en openbaarmaking

Net als in 2020 brengen wij, naast een jaarlijks auditrapport met de belangrijkste bevindingen aan het audit committee, een meer gedetailleerde interim-rapportage uit. Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de secretaris-generaal van VWS en wordt besproken in de Bestuursraad Bedrijfsvoering. Dit rapport wordt tevens verstrekt aan de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer. Waar nodig ontvangen de directies en agentschappen een tussentijdse rapportage van de onderzoeksresultaten.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten. Naar aanleiding van het verantwoordingsdebat wordt vanaf 2021 ook het interim-auditrapport 2021 van het Ministerie van VWS actief gepubliceerd en gedeeld met de Tweede Kamer.

2 Bedrijfsvoering VWS moet terug naar 'normaal'

2.1 Inleiding

Sinds maart 2020 staat een aanzienlijk deel van de organisatie van VWS in het teken van het bestrijden van de COVID-19 crisis. De crisis vroeg en vraagt nog steeds om een snelle en voortvarende aanpak. De aanpak van de crisis heeft in 2020 tot gevolg gehad dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VWS sterk onder druk kwam te staan en keuzes in de bedrijfsvoering zijn 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 steunmaatregelen niet kunnen aantonen of deze rechtmatig tot stand zijn gekomen. Ook heeft de ADR bij de departementale verantwoording over 2020 geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven, omdat voor een substantieel bedrag aan uitgaven onvoldoende onderbouwing van de feitelijke levering van goederen en diensten aanwezig was. Dat hiermee het financieel beheer en de verantwoording van coronagelden ernstig tekort is geschoten hebben wij in ons auditrapport over 2020 vermeld. Deze tekortkomingen zijn voor de Algemene Rekenkamer aanleiding geweest om bezwaar te maken tegen het financieel beheer. Ook heeft de Tweede kamer in het Wetgevingsoverleg nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de verbetering van het financieel beheer en heeft de Minister toegezegd dit te verbeteren.

Hoewel de bestrijding van de COVID-19 crisis nog steeds veel vraagt van de bedrijfsvoering van VWS is de focus in 2021 gericht op het normaliseren van de bedrijfsvoering. Het Programma Verbetering Financieel Beheer VWS moet hier een belangrijke impuls aan geven. Het programma richt zich op drie aspecten:

1. herstel onzekerheden 2020 (reconstrueren etc.);
2. verder voorkomen van onrechtmatigheden in 2021;
3. het structureel versterken van de financiële functie van VWS.

Het Programma Verbetering Financieel Beheer is verder uitgewerkt in drie projectplannen: Financiële administratie, Verantwoording en Subsidiebeheer. Hierin zijn korte en lange termijnacties opgenomen. De komende tijd zal VWS aandacht moeten besteden aan de korte termijnacties die gericht zijn op het herstel van de onzekerheden uit 2020 en het voorkomen van nieuwe onzekerheden en onrechtmatigheden in 2021.

De Bestuursraad VWS heeft in juli 2021 nogmaals benadrukt dat het normaliseren van de bedrijfsvoering prioriteit heeft, waarbij het afwijken van wet- en regelgeving slechts bij hoge uitzondering mogelijk is. Een belangrijke rol in de monitoring hierbij is weggelegd voor FEZ.

2.2 Terug naar normaal vraagt ook aandacht voor reguliere beheersmaatregelen

De aandacht voor de uitvoering van de steunmaatregelen is mogelijk ook de reden geweest dat reguliere bedrijfsvoeringsaspecten zoals de jaarlijkse risicoanalyse en de monitoring van de aanpak van knel- en aandachtspunten in de bedrijfsvoering in 2020 op de achtergrond zijn geraakt. Focus en aandacht hebben het afgelopen jaar gelegen op de uitvoering van de steunmaatregelen en minder op een

gestructureerd inzicht in de risico's in het financieel en materieel beheer en de acties die getroffen zijn om mogelijke knelpunten op te lossen. Dit kan tot gevolg hebben dat inzicht in de ongewenste effecten van bestaande risico's niet tijdig ontstaat. Ook ontbreekt een overkoepelend beeld in de acties om knelpunten aan te pakken en de voortgang hiervan.

Terug naar normaal houdt volgens ons ook in dat het instrumentarium dat voor aanvang van de COVID-19 pandemie werd ingezet om inzicht te krijgen in het financieel beheer weer wordt opgepakt. Momenteel is de focus van VWS sterk gericht op de uitkomsten van het Programma Verbetering Financieel Beheer VWS. Hierdoor blijft het risico dat ongewenste ontwikkelingen in het beheer die buiten de scope van het programma liggen onopgemerkt blijven. Onze bevindingen uit 2020 omtrent staatssteun en informatiebeveiliging zijn hier voorbeelden van. Daarom is aandacht voor de resultaten van het programma en de reguliere beheersactiviteiten gewenst. Deze laatste kunnen vanzelfsprekend worden versterkt met de uitkomsten van het programma om zo tot een robuuste bedrijfsvoering te komen. Om in den brede te kunnen rapporteren wordt door FEZ een monitor ontwikkeld.

In ons auditrapport over 2020 hebben wij u 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 tot de basis-hygiëne van een organisatie. De aandacht van VWS voor dit onderwerp heeft tot op dit moment ad hoc plaatsgevonden en is vooralsnog gericht op incidenten. Wij blijven adviseren bij de verdere uitwerking van het beheerinstrumentarium expliciet aandacht te schenken aan de wijze waarop VWS mogelijke frauderisico's beheerst.

2.3 Programma Verbetering Financieel Beheer VWS staat in de steigers; resultaten nog beperkt zichtbaar

2.3.1 Programmaorganisatie op onderdelen nog in ontwikkeling

In mei 2021 heeft VWS een eerste concept opgesteld van het programmaplan en in juli zijn de onderliggende projectplannen uitgewerkt. VWS heeft ervoor gekozen om het programmaplan extern te laten reviewen. De uitkomsten van deze review worden in september/oktober verwacht. Uit de door ons gevoerde gesprekken met VWS hebben wij geconstateerd dat een aantal onderdelen van het programma nog verder moet worden uitgewerkt om het programma succesvol te laten zijn. Op dit moment is VWS nog zoekende naar de juiste inrichting van het programma en de wijze waarop het programmamanagement (inclusief governance) er precies uit moet gaan zien. De uitwerking van de acties in de deelprojectplannen moet SMART² worden gemaakt en aan de hand daarvan is een eerste concept monitor opgesteld voor interne sturing, verantwoording en informatieverschaffing aan de Tweede Kamer. Naast de acties uit het programma zal VWS ook aandacht moeten blijven besteden aan de reguliere beheersactiviteiten zoals genoemd in paragraaf 2.2 en zullen deze een plek moeten krijgen in interne rapportages en de P&C-cyclus.

Wij zien dat veel van de voorgestelde maatregelen uit de projectplannen zoals genoemd in paragraaf 2.1 van dit rapport eind augustus 2021 nog in de steigers staan en dat zichtbare resultaten in Q4 van 2021 worden verwacht. In de maanden juni, juli en augustus 2021 heeft VWS haar beschikbare capaciteit besteed aan het verkrijgen van inzicht in de achtergrond van de bevindingen van ADR en Algemene

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

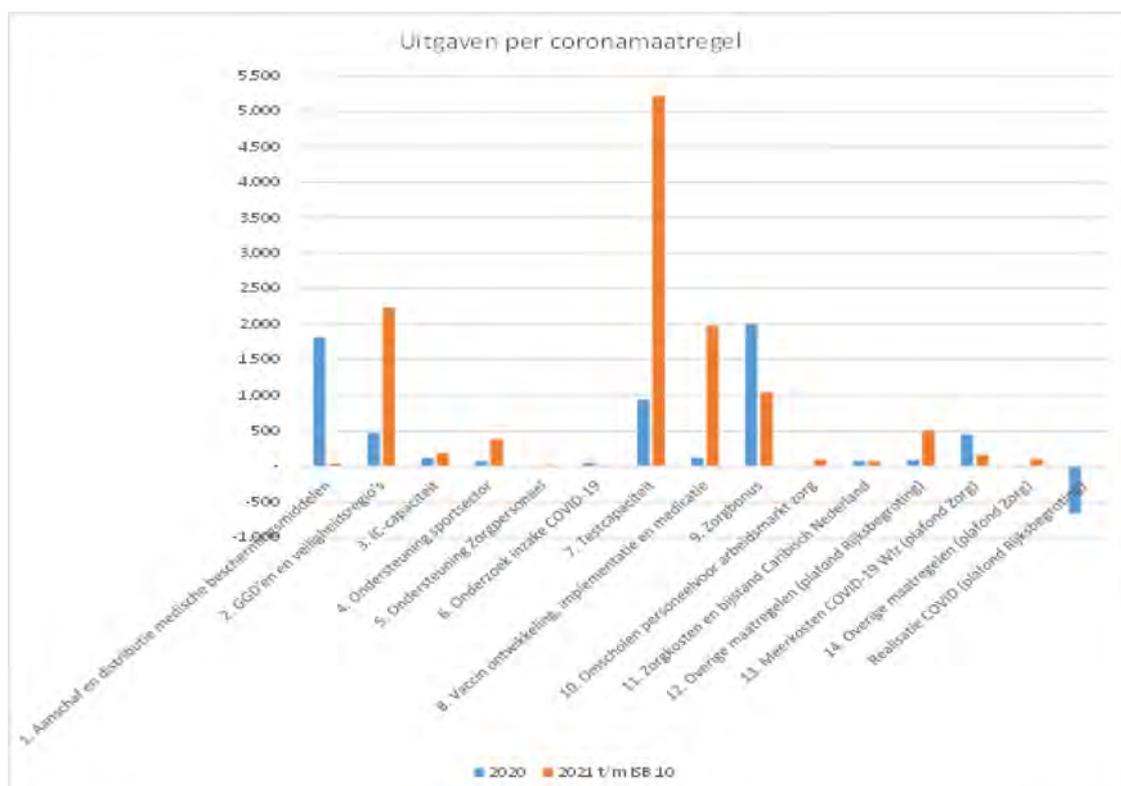
Rekenkamer en zijn de eerste inventariserende analyses op de financiële administratie uitgevoerd en zijn de eerste mogelijke oplossingsrichtingen bepaald. Om uitvoering te geven aan het programma heeft VWS tegelijkertijd vanaf Q2 medio 2021 de formatie uitgebreid en nieuwe medewerkers geworven. Inmiddels zijn 16 van de benodigde 20-25 medewerkers (TK 35830 XVI, nr. 24) aangenomen (10 om de financiële functie te versterken en 6 voor ondersteuning op decentraal niveau), waarvan 75% is gestart vanaf 1 september 2021.

Voorts is een aanzet gemaakt met het opstellen van nieuwe procesbeschrijvingen op een aantal onderwerpen, welke op korte termijn binnen de organisatie worden gedeeld. Daar waar mogelijk wordt gezien of reeds geconstateerde onzekerheden over 2020 nog in 2021 hersteld kunnen worden, waarbij wij adviseren expliciet aandacht te besteden aan uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen met een meerjarig effect na 2020.

VWS heeft aangegeven dat de resultaten van deze acties in het 2^e halfjaar van 2021 zichtbaar worden. Dit zal betekenen dat een deel van de bevindingen over het financieel en materieel beheer en de rechtmatigheid over 2020 ook voor 2021 zullen gelden. Op dit moment is nog niet aan te geven wat de omvang hiervan is. Wij adviseren in het kader van verwachtingenmanagement om dit beeld tijdig te communiceren binnen het departement en richting externe stakeholders, zoals Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer.

2.3.2 Financiële omvang noodmaatregelen coronacrisis verder toegenomen

De coronapandemie is nog niet voorbij, waardoor de druk op het departement zowel bij de financiële als de beleidsfuncties ook in 2021 nog onverminderd hoog is. Veel verplichtingen die in 2020 zijn aangegaan hebben in de uitgaven een na-ijleffect en daarnaast vraagt de afrekening van openstaande voorschotten uit 2020 specifieke aandacht. Eind augustus 2021 heeft het ministerie van VWS haar 10^e incidentele suppletoire begroting opgesteld en is de omvang van de begrote coronagerelateerde verplichtingen en uitgaven opgelopen tot € 12,1 mld.



2.3.3 *Gebrek aan controle-informatie heeft mogelijk gevolgen voor het tijdig afgeven van de controleverklaring en/of de strekking van de controleverklaring*

Ondanks de inspanningen van VWS is het voor de ADR op dit moment niet duidelijk welke impact de voorgenomen maatregelen zullen hebben op de kwaliteit van de onderbouwing en de verantwoording 2021 door VWS. Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie kan ook evenals in 2020 impact hebben op de strekking van onze controleverklaring. Het niet tijdig opleveren van voldoende en geschikte controle informatie kan ook consequenties hebben op het tijdig afgeven van de controleverklaring bij het jaarverslag van VWS over 2021.

Op dit moment ontbreekt onder andere nog inzicht in:

- juiste en tijdige naleving artikel 2.27 CW (paragraaf 2.4);
- of bij voorschotten groter dan € 500.000 bankgaranties bij derden zijn gevraagd conform de Regeling financieel beheer van het Rijk (paragraaf 2.5);
- naleving voorafgaand toezicht risicoregelingen (paragraaf 2.6);
- inzicht in de voorraadadministratie PBM's, beademingsapparatuur en (zelf)testen (paragraaf 2.8 t/m 2.10);
- wijze van afwickelen van openstaande voorschotten (paragraaf 2.11);
- vaststelling van geleverde prestaties bij betaling facturen (paragraaf 2.12);
- de juistheid en volledigheid van standen van openstaande voorschotten en verplichtingen in de administratie (paragraaf 2.7); en
- onderbouwing en motivering van de rechtmatigheid van inkopen met betrekking tot COVID-19 (paragraaf 2.13).

Bovenstaande punten worden in dit hoofdstuk verder toegelicht.

2.4 **Naleving art 2.27 CW – informatie- en budgetrecht van het parlement**

Vorig jaar is geconstateerd dat het budgetrecht van het parlement over het jaar 2020 niet altijd adequaat is toegepast. Gedurende de coronapandemie heeft het ministerie van VWS veel gebruik gemaakt van art. 2.27 CW, tweede lid, waarbij het ministerie verplichtingen aanging en uitgaven deed voordat beide Kamers goedkeuring hadden gegeven. Het niet naleven van dit artikel heeft in 2020 geleid tot een bedrag van ruim € 4 mld. aan onrechtmatige verplichtingen.

Binnen VWS vormt het tijdig en juist informeren van het parlement in 2021 een belangrijk speerpunt in het kader van het Programma Verbetering Financieel Beheer. Dit heeft geresulteerd in het frequenter opstellen van Incidentele Suppletoire Begrotingen (verder: ISB's) en het informeren van beide Kamers via voortgangsbrieven over de stand van zaken rondom de bestrijding van de coronapandemie met daaraan gekoppeld de financiële consequenties.

Als VWS adequaat invulling wil geven aan het budgetrecht betekent het echter dat zij ook ten aanzien van de reguliere uitgaven (niet-COVID) op een andere manier moet gaan kijken naar nieuw beleid versus bestaand beleid in relatie tot het budgetrecht. Bij nieuw beleid gelden vanaf juli 2021 nieuwe (gedrags)regels die in een beslisboom zijn verduidelijkt en met de BR zijn besproken. Vanaf ISB 9 en bij de aanschrijving van de Najaarsnota is expliciet aandacht gevraagd voor deze nieuwe werkwijze. Daarnaast heeft VWS de nieuwe werkwijze door het ministerie van Financiën laten beoordelen en deze heeft bevestigd dat procesmatig de juiste stappen worden doorlopen.

Als extra maatregel is ingevoerd dat wekelijks tussen FEZ en de directies een overleg plaatsvindt over aanpassing van de begroting en dagelijks tussen medewerkers begrotingszaken VWS en de directies om tijdig wijzigingen in beeld te krijgen en te anticiperen door middel van het opstellen van ISB's.

Op dit moment voert FEZ een eigen controle uit om na te gaan of in de eerste 8 maanden van 2021 is voldaan aan artikel 2.27 CW. De eerste resultaten hiervan worden medio september verwacht. De omvang van mogelijke begrotings-onrechtmatigheden door het niet juist toepassen van artikel 2.27 CW is op dit moment niet bekend.

2.5 Nog onvoldoende aandacht voor naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking

De Regeling financieel beheer van het Rijk vereist dat bij voorschotten groter dan € 500.000 een bankgarantie van een derde wordt geëist. In 2020 hebben wij geconstateerd dat ten tijde van het verstrekken van deze voorschotten deze bankgaranties niet aanwezig waren. In de eerste 8 maanden 2021 heeft VWS diverse voorschotten groter dan € 500.000 verstrekt, echter hierbij zijn bij leveranciers geen bankgaranties aangevraagd. Dit kan resulteren in aanzienlijke bedragen aan uitgaven die als onrechtmatig worden aangemerkt over 2021.

Op dit moment voert FEZ een eigen controle uit om na te gaan of bij de verstrekte voorschotten terecht geen bankgarantie is aangevraagd. De eerste resultaten hiervan worden eind september verwacht. Hierdoor is de omvang van mogelijke onrechtmatigheden door het niet naleven van deze comptabele vereiste op dit moment niet bekend. Mocht uit de analyse blijken dat bankgaranties ten onrechte niet zijn aangevraagd dan adviseren wij het ministerie van Financiën hierover te informeren en samen te onderzoeken of een goedkeuring achteraf nog tot de mogelijkheden behoort.

Daarnaast is de definitie van 'derden' uit de Regeling Financieel Beheer op verschillende manieren uitlegbaar. Het is de vraag in hoeverre aan medeoverheden gelieerde partijen, zoals Stichting Projectbureau GGD-GHOR, onder deze definitie vallen en daarmee ook bankgaranties dienen te verstrekken bij voorschotbetalingen. Momenteel ontbreken deze garanties en kan dit leiden tot een aanzienlijk bedrag aan onrechtmatige voorschotbetalingen. VWS heeft tot op heden het standpunt gehanteerd dat aan medeoverheden gelieerde partijen niet tot de categorie 'derden' behoren en een bankgarantie niet nodig is. Wij adviseren VWS om duidelijkheid te verkrijgen bij het Ministerie van Financiën over de aanvaardbaarheid van dit standpunt.

2.6 Herstelactie volledigheid verstrekte en gebruikte garanties in gang gezet

In 2020 bleek dat het voorafgaand toezicht op risicoregelingen niet altijd adequaat had plaatsgevonden, waardoor het ministerie van Financiën niet tijdig voorafgaand toezicht heeft kunnen uitoefenen en vooraf heeft kunnen instemmen met de garantieregelingen die in 2020 tot stand waren gekomen. Evenals in 2020 heeft VWS ook in 2021 diverse garantieovereenkomsten afgesloten. Van de nieuw afgesloten garanties in 2021 wordt nog nagegaan of aan de Kamer vooraf de benodigde toetsingskaders zijn verstrekt. Mocht blijken dat deze niet hebben plaatsgevonden dan zal dit leiden tot onrechtmatigheden in 2021.

In het jaarverslag worden er al jaren garantieverplichtingen gepresenteerd. Tot 2020 waren dit voornamelijk garanties die bij organisaties buiten VWS waren belegd. Deze werden extracomptabel opgenomen in de jaarrekening. Sinds 2020 heeft VWS steeds meer te maken met garantieverplichtingen die in de verplichtingenadministratie van VWS zelf opgenomen dienen te worden. Voor een goed verloop van het proces met betrekking tot de garanties is het belangrijk dat een aantal stappen zorgvuldig worden doorlopen. Hiertoe heeft VWS recent een handleiding opgesteld.

Verder is FEZ op dit moment bezig met herstelacties rondom de garanties door een actueel register op te stellen. Hierbij wordt van de afgesloten garanties uit 2020 in kaart gebracht wat daarvan aan garanties daadwerkelijk is gebruikt, zodat inzichtelijk wordt wat de stand van de openstaande garanties is. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de reeds in 2021 afgesloten garantieovereenkomsten. VWS heeft de verwachting dat op korte termijn inzicht bestaat in de garanties die betrekking hebben op de door VWS ingekochte vaccins. Inzicht in de garanties rondom het testen zal meer inspanning vragen omdat dit met terugwerkende kracht vanaf medio 2020 inzichtelijk moet worden gemaakt en omdat de hoeveelheid overeenkomsten met de testlabs veel omvangrijker is. Zodra een actueel inzicht bestaat, kan ook de financiële administratie hiermee in overeenstemming worden gebracht.

2.7 Kwaliteit financiële administratie moet verbeteren

2.7.1 Herinrichting financiële administratie in volle gang

De financiële administratie gaf gedurende 2020 geen actueel beeld van de financiële transacties van zowel de werkelijk aangegane verplichtingen, de verstrekte, openstaande en afgerekende voorschotten als de uitgaven. Ook het inzichtelijk maken van de gerealiseerde uitgaven en verplichtingen ten opzichte van de begrote uitgaven en verplichtingen en de koppeling met de coronamaatregelen bleek niet eenvoudig uit de administratie te halen. Vanaf 2021 zijn er in de financiële administratie budgetcodes geweest voor de coronamaatregelen om aansluitingsproblematiek te voorkomen. Aanvullend hierop is vanaf medio 2021 VWS gestart met de verdiepende, tweede fase van het herinrichten van de financiële administratie om zodoende gedurende het jaar de budgetten te kunnen monitoren op corona-gerelateerde uitgaven en verplichtingen per maatregel. Op dit moment is VWS druk bezig om alles technisch voor te bereiden voor de verwerking van de projectcodes. VWS heeft daarvoor testrapportages moeten opstellen zodat vastgesteld kan worden dat alle mutaties juist en volledig overgaan bij de conversie. Verwachting van VWS is dat de conversie in september is afgerond en vanaf dat moment de directies met de nieuwe inrichting kunnen gaan werken. Wij zullen de ontwikkelingen omtrent de herinrichting blijven volgen.

Wij adviseren bij deze herinrichting rekening te houden met de volgende actiepunten voordat de conversie daadwerkelijk plaatsvindt:

- Een duidelijke vastlegging te maken van de te nemen acties in de vorm van een conversieplan;
- Achteraf een verslag te maken van de uitgevoerde conversie;
- Binnen het project voldoende tijd te reserveren voor checks & balances;
- Vooraf de directies en FDC te informeren over een freeze periode tijdens de conversie voor het doen van mutaties in het financiële systeem;
- De directies en FDC vóór de conversie alle achterstanden in de administratie weg te laten werken ter voorkoming dat mutaties bij de conversie verdwijnen uit de workflow;
- Zorgdragen voor de aansluiting van de beginbalans per 1 januari 2021 met de eindbalans per 31 december 2020.

2.7.2 Registratie van verplichtingen en voorschotten in administratie vraagt aandacht

Tijdens onze controle over het eerste half jaar hebben wij vastgesteld dat de financiële administratie nog steeds niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid. Verplichtingen worden soms als bulkmutatie opgenomen in de administratie waardoor betalingen niet meer goed zijn te koppelen aan individuele verplichtingen en monitoring op uitputting van verplichtingen, geboekte en afgerekende voorschotten op termijn wordt bemoeilijkt. Ook worden voorschotbetalingen niet

altijd als zodanig vastgelegd in de administratie, maar direct als betaling verantwoord, wat leidt tot een onjuiste voorschottenstand. Deze omissies kan VWS nog voor het eind van het kalenderjaar zelf corrigeren in de financiële administratie.

2.8 Juridische overdracht hulpmiddelen COVID-19 naar VWS is vertraagd

2.8.1 Het grote belang van landelijke inkoop en distributie van medische hulpmiddelen COVID-19 vraagt om duidelijke financiële afspraken en procedures

Om een tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen voor zorgmedewerkers te voorkomen is begin 2020 door VWS samen met verschillende marktpartijen een aparte inkooporganisatie ingericht: het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (verder: LCH). Daarbij is gekozen voor een privaat-publieke samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid. Vanaf dat moment zijn de door VWS ingekochte persoonlijke beschermingsmiddelen opgeslagen in de magazijnen van het LCH. De formele relatie die daaraan ten grondslag ligt, is de garantieovereenkomst met Mediq B.V., waarin is overeengekomen dat alle economische risico's (prijsrisico, voorraadrisico etc.) bij VWS liggen. Dit resulteert erin dat VWS economisch eigenaar is van de goederen, maar het juridisch eigendom bij Mediq B.V. ligt.

Met de verschillende betrokken partijen binnen het consortium is afgesproken dat de gekozen constructie van tijdelijke aard is en dat op termijn de inkoop, voorraadbeheer en verkoop onder integrale verantwoordelijkheid van VWS komt te vallen. Over de overdracht van deze taken en de aanwezige voorraden merken wij het volgende op:

- **Juridische overdracht van voorraden door Mediq B.V. aan VWS nog niet geregeld**

In 2020 is met Mediq B.V. afgesproken dat het huidige contract een looptijd zou hebben tot 24 juni 2021 en dat de ingekochte, maar niet doorverkochte goederen dan overgedragen zouden worden aan VWS.

In een nadere afspraak is VWS in 2020 met Mediq B.V. overeengekomen dat een onafhankelijke accountant een controleverklaring verstrekt bij de financiële verantwoording per 31 december 2020 en uiteindelijk ook bij de afrekening van de voorschotten aan het einde van de looptijd van het contract. De accountant zou de omvang van de goederenvoorraad en de gepresenteerde financiële cijfers valideren, zodat de voorraad, bij de afrekening van de verstrekte voorschotten, formeel kon worden overgedragen van Mediq B.V. aan VWS.

Op dit moment wacht VWS nog op de controleverklaring van de accountant per 31 december 2020, waardoor de formele overdracht van de goederen nog niet heeft kunnen plaatsvinden. Door de vertraging van de controleverklaring en de nog nader te maken afspraken tussen VWS, Mediq B.V. en CIBG zijn de goederen nog niet juridisch overgedragen aan VWS.

Op dit moment wordt door VWS en Mediq B.V. gewerkt aan de ontvlechting van Mediq B.V. uit LCH. Volgens het derde addendum op de overeenkomst tussen Mediq B.V. en de Staat der Nederlanden worden uiterlijk per 1 september 2021 geen operationele activiteiten door Mediq B.V. ten behoeve van LCH meer uitgevoerd en heeft de juridische eigendomsoverdracht van de hulpmiddelen van LCH van Mediq B.V. aan VWS plaatsgevonden.

Aangezien 1 september niet haalbaar bleek zijn Mediq B.V. en VWS overeengekomen om de ontvlechting op 1 november 2021 plaats te laten vinden.

Om de juridische overdracht van de goederen op een beheerste wijze te laten plaatsvinden adviseren wij de overdracht van goederen uit te werken in een overdrachtsprotocol. Hierin is duidelijk aangegeven welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om objectief vast te stellen dat de administratief overgedragen goederen ook feitelijk aanwezig zijn.

- **Afrekening bevoorschotting Mediq B.V.**

In 2020 is voor € 1,25 miljard aan voorschotten aan Mediq B.V. verstrekt. Daartegenover staat dat het LCH ultimo 2020 voor ruim € 1,6 miljard aan orders heeft geplaatst en VWS beschikte per balansdatum over een ruime voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen (verder: PBM's) en testbenodigdheden. Ook in 2021 is een nieuw voorschot verstrekt van € 225 mln. voor inkoop van testmaterialen.

Aangezien de controleverklaring op zich laat wachten, kunnen formeel de openstaande voorschotten uit 2020 nog niet (gedeeltelijk) worden afgerekend. Omdat formele overdracht van de voorraden gepland staat voor 1 november 2021 is de gevraagde controleverklaring bij de financiële overzichten per 31 december 2020 onvoldoende om ook de verstrekte voorschotten in 2020 af te rekenen. Ook kan een dergelijke verklaring niet gebruikt worden om zekerheid te verkrijgen bij de overgedragen voorraden.

Wij adviseren nadere afspraken te maken over de afrekening van de bevoorschotting in 2021. Daarbij kan worden gekozen om aan te sluiten bij de reeds verstrekte controle-opdracht dan wel dit door een andere externe deskundige te laten verrichten.

- **Deugdelijkheid inrichting beheerorganisatie door VWS**

De overdracht van de voorraden maakt VWS ook integraal verantwoordelijk voor een adequaat beheer van een omvangrijke voorraad hulpmiddelen en hierdoor dient VWS organisatorisch voorbereid te zijn op het beheer. Een degelijke voorbereiding houdt onder meer in dat:

- de organisatorische inrichting duidelijk is. De inrichting dient aan te sluiten bij de integrale verantwoordelijkheid van VWS voor het beheer van deze voorraden. Deze duidelijkheid houdt ook in dat bij uitbesteding vast staat welke juridische status deze organisatie krijgt, dan wel dat het beheer wordt opgenomen in de VWS-organisatie. Bij de inrichting zullen ook vraagstukken als de inrichting van de in- en verkoop van hulpmiddelen aan de orde moeten komen;
- duidelijk is hoe VWS de verantwoordelijkheid voor een adequaat voorraadbeheer heeft ingericht. Dit vraagt niet alleen om duidelijke eisen en criteria voor de inrichting van de voorraadadministratie, maar ook controles die de betrouwbaarheid van deze administratie waarborgen. Om inzicht in de beschikbare voorraad te geven is het van belang vooraf duidelijke eisen aan de inrichting van de voorraadadministratie te stellen, zoals de fysieke aanwezigheid, mate van detaillering, ouderdom van voorraden, economische voorraadposities, functiescheiding etc. Om zicht te houden op de volledigheid van de voorraden moet een sluitend verband aanwezig zijn tussen de geldstromen (inkopen en verkopen) en mutaties in de voorraadposities. Controles op de betrouwbaarheid kunnen onder meer bestaan uit het vaststellen dat deze verbanden ook aanwezig zijn en het regelmatig uitvoeren van inventarisaties;
- normen worden ontwikkeld voor een minimaal gewenste voorraadpositie. Zodra deze bepaald zijn, kan worden vastgesteld of de overgenomen

voorraden voldoende zijn dan wel overvloedig zijn. Afstoting van overvloedige voorraden dient volgens de wettelijke kaders plaats te vinden.

VWS heeft aangegeven dat het beheer van de voorraad medische hulpmiddelen in de toekomst komt te liggen bij het agentschap CIBG, welke vervolgens op haar beurt de opslag weer heeft uitbesteed aan CB Healthcare B.V. Ondanks dat VWS het beheer heeft uitbesteed, blijft VWS financieel verantwoordelijk en zullen eventuele fouten en onzekerheden aan VWS worden toegerekend.

Vragen over governance, procesinrichting (inkoop, voorraadbeheer en verkoop inclusief onderliggende IT-infrastructuur) en wijze van verantwoording hebben wij aan VWS voorgelegd maar hierop nog geen antwoord gekregen.

Ook de wijze waarop de juistheid en volledigheid van de overdracht van goederen per 1 november wordt vastgesteld (bijv. door een voorraadoverzicht inclusief controleverklaring) is nog niet duidelijk. Wel zal vanaf 1 november de opslag en distributie van de goederen door CB Healthcare B.V. worden uitgevoerd. In de tijdelijke overeenkomst met CB Healthcare B.V. wordt geen melding gemaakt hoe omgegaan wordt met comptabele vereisten die specifiek voor het Rijk gelden. Dit betreft nog een punt van aandacht dat op korte termijn moet worden geregeld.

De voorbereidingen om de voorraad medische hulpmiddelen in de toekomst door CIBG te laten beheren, zijn ten tijde van het uitbrengen van dit interim-rapport nog niet door ons onderzocht.

Wij adviseren om op korte termijn bovengenoemde aspecten uit te werken zodat vóór overdracht op 1 november duidelijkheid bestaat over de interne verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de procesinrichting en de wijze van administreren.

2.9 Centraal inzicht in aanwezige voorraden ontbreekt

De bestrijding van de pandemie maakte het noodzakelijk om zeer omvangrijke hoeveelheden aan goederen aan te schaffen die niet direct zijn uitgeleverd, maar voor een deel ook in voorraad zijn gehouden. Zo heeft het LCH een aanzienlijke voorraad aan persoonlijke beschermingsmiddelen in opslag en verzorgt QRS het beheer van beademingsapparatuur. Sinds begin 2021 beheert Djinny Logistiek B.V. de voorraden zelftesten. Binnen VWS ontbreekt een centrale regie op voorraadbeheer. Inzicht op de volledigheid van de aanwezige voorraden ontbreekt hierdoor waardoor binnen VWS op centraal niveau geen zicht is op de voorraden die eigendom zijn van VWS. Ook ontbreekt een centraal inzicht in de fysieke locaties waar voorraden zich bevinden.

Wij adviseren in kaart te brengen welke voorraden VWS in eigendom heeft en hiervoor een centrale registratie bij te houden. Een dergelijke registratie kan ook inhouden dat verwezen wordt naar decentrale registraties.

VWS heeft ervoor gekozen de opslag en distributie van de goederen uit te besteden aan derden, zoals CB healthcare B.V. en Djinny Logistiek B.V.. Uitbesteding van deze taken betekent niet dat VWS niet meer verantwoordelijk is voor een adequaat beheer van de voorraden die in eigendom zijn van VWS. Momenteel ontbreken centrale kaders voor het voorraadbeheer binnen VWS. Dergelijke kaders kunnen onder meer betrekking hebben op de informatieverstrekking over de aanwezige voorraden en de minimaal uit te voeren interne controles op de aanwezigheid van de geregistreerde goederen door VWS. Deze kaders dienen onder meer te waarborgen dat het beheer voldoet aan de comptabele vereisten.

Wij adviseren om kaders voor voorraadbeheer te ontwikkelen en te (laten) toetsen dat deze kaders in de praktijk ook worden nageleefd.

2.10 Voor het op orde brengen van het beheer van ingekochte beademingsapparaten moet nog een slag gemaakt worden

Vooraf in de beginfase van de bestrijding van de pandemie heeft VWS voor een aanzienlijk bedrag (circa € 120 mln.) aan hulpmiddelen zoals beademingsapparaten en zuurstofcondensatoren ingekocht. Deze apparaten zijn in bruikleen gegeven aan ziekenhuizen en zorginstellingen en opgeslagen in het magazijn van de medische groothandel QRS. Bij de controle van 2020 hebben wij vastgesteld dat de activaregistratie niet op orde was (onder meer door gebrek aan brondocumentatie als afleverbewijzen, bruikleenovereenkomsten, etc.). Ook zijn activa tussentijds verplaatst of retour gezonden aan het magazijn van QRS, wat de registratie bemoeilijkt.

Op dit moment ontbreekt een sluitende geld-goederenbeweging en daardoor een betrouwbare voorraadadministratie. VWS is bezig met het inzichtelijk maken en leggen van verbanden tussen welke apparaten besteld zijn, welke betaald zijn en welke geleverd zijn en waar deze apparaten staan. VWS heeft eind 2020 besloten om de beademingsapparatuur die bij ziekenhuizen en zorginstellingen staat "om niet" te schenken. Tot nu toe is voor 14% van de schenkingen van beademingsapparaten een schenkingsovereenkomst aanwezig die door zowel VWS als de ontvanger is ondertekend. Voor 69% van de opgestelde overeenkomsten moet nog ondertekening plaatsvinden door VWS en/of de ontvanger en de resterende 17% moet nog verder worden onderzocht.

VWS heeft 46% van het totaal aangeschafte beademingsapparaten in het magazijn van QRS staan. VWS heeft nog geen inventarisatieverslag kunnen overleggen waaruit blijkt dat deze apparaten daar daadwerkelijk zijn opgeslagen.

Wij adviseren om een inventarisatie uit te laten voeren bij QRS als deze nog niet heeft plaatsgevonden en voor alle andere apparatuur bruikleen- en schenkingsovereenkomsten op te stellen zodat VWS de activa-administratie op orde kan brengen.

2.11 Afwikkeling van openstaande voorschotten is noodzakelijk

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

Wij zien dat een aanzienlijk bedrag aan betaalde voorschotten uit 2020 nog niet is afgerekend. Het totaalbedrag van openstaande voorschotten uit 2020 bedraagt € 7,2 mld. Als voorbeelden van openstaande voorschotten kan worden genoemd: bijdragen aan het RIVM (€ 650,6 mln.), Zorgonderzoek Nederland (€ 251,7 mln.), Stichting Nationaal Programma Griep (€ 100,9 mln.) en opdrachten aan Mediq B.V. (1,2 mld.). Ervaring leert dat voor voorschotten die langdurig openstaan het voor leveranciers steeds lastiger wordt om vast te stellen wat feitelijk geleverd is. Omdat het risico dat de feitelijke levering niet meer op een objectieve wijze kan worden vastgesteld, neemt hierdoor ook het risico op onrechtmatig afgerekende voorschotten toe.

Wij adviseren de duur van openstaande voorschotten actief te laten monitoren door FEZ en duidelijke normen te stellen aan de maximale duur voor openstaande voorschotten. Afwijkingen zullen dan onderbouwd moeten worden beargumenteerd.

2.12 Ontbreken van objectief inzicht in de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen leidt tot onzekerheden

Om de crisis te bestrijden heeft VWS met verschillende partijen, zoals de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland en Stichting Open Nederland, overeenkomsten afgesloten voor de levering van diensten en producten. Veelal gaat het hier om overeenkomsten waar hoge bedragen mee gemoeid zijn. In de contractuele afspraken ontbreken vaak afspraken op basis waarvan VWS de feitelijke levering van diensten en goederen door deze partijen en de juiste doorbelasting van kosten objectief kan vaststellen. Ook komt het voor dat de overeengekomen goederen en diensten niet voldoende specifiek zijn benoemd in de afgesloten overeenkomsten, waardoor de vaststelling van de feitelijke levering achteraf niet of nauwelijks mogelijk is. Hierdoor ontbreekt een deugdelijke onderbouwing van de afgegeven prestatieverklaring. Dit geldt onder meer voor de betalingen aan Stichting Projectbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (€ 660 mln.) en Stichting Open Nederland (€ 365 mln.).

Hetzelfde geldt voor de betaalde facturen van door laboratoria beoordeelde testen (circa € 500 mln.). Informatie over het aantal uitgevoerde en beoordeelde testen wordt door de laboratoria en GGD'en zelf in het systeem CORON-IT ingevoerd. VWS kan de betrouwbaarheid van deze informatie niet zelf vaststellen. De werking van het systeem CORON-IT is nog niet gevalideerd. VWS heeft de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland, die eigenaar van CORON-IT is, gevraagd de validatie op de prioriteitenlijst te zetten.

VWS heeft verder ook voor aanzienlijke bedragen (€ 275 mln.) aan zelf- en sneltesten ingekocht. De testen zijn niet bij VWS zelf afgeleverd maar rechtstreeks naar een magazijn verstuurd en tevens zijn directe leveringen gedaan aan bijvoorbeeld de interdepartementale koeriersdienst (verder: IPKD). De IPKD is de koeriersdienst die gecontracteerd is door OCW, om zelftesten naar de onderwijsinstellingen te brengen. VWS beschikt zelf niet over de volledige onderliggende documentatie van leveringen omdat die aan bedrijven is uitbesteed. Het ontbreken van deze onderbouwingen heeft tot gevolg dat niet objectief kan worden vastgesteld dat hetgeen is gefactureerd ook daadwerkelijk is geleverd. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven die met de aankoop van zelf- en sneltesten is gemoeid.

Wij adviseren om samen met de contractpartijen na te gaan welke mogelijkheden er bestaan om de leverantie van goederen en diensten wel vast te stellen. Maak zo mogelijk daarbij gebruik van kennis en ervaring van andere rijksdiensten, zoals het ministerie van Defensie en Rijkswaterstaat, op het gebied van complexe en financieel omvangrijke contracten.

Om de beheersing te versterken adviseren wij om voor elke overeenkomst van enige omvang (bijvoorbeeld groter dan € 10 mln.) een contractbeheersplan op te stellen. In een dergelijk plan legt de opdrachtgever vast hoe wordt toegezien op de uitvoering van de overeenkomst inclusief de rechtmatigheid van de betalingen.

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

De uitbraak van COVID-19 noopte VWS in 2020 tot het snel inkopen van grote aantallen noodzakelijke producten en diensten voor de bestrijding van het virus. In 2021 is VWS hier mee door gegaan en heeft daarnaast nieuwe maatregelen genomen. Hierdoor is de financiële omvang van de inkopen van VWS in 2021 nog groter dan in 2020 het geval is. De meeste inkopen waren niet (tijdig) voorzien en moesten als gevolg van de crisisbestrijding onder tijdsdruk plaatsvinden. Hierdoor zijn de reguliere inkoop- en betaalprocedures veelal niet gevolgd en is de beheersing van het inkoop- en betaalproces onder druk komen te staan. Bij de controle van de inkopen als gevolg van COVID-19 hebben wij het volgende vastgesteld:

- In afwijking van de reguliere aanbestedingsvoorschriften heeft VWS rechtstreeks met leveranciers (grote) inkoopafspraken gemaakt. Hierbij was ten tijde van de gemaakte afspraken niet altijd een contractuele vastlegging beschikbaar. Deze is bij een aantal inkopen nadien opgesteld. Het sneller verwerken van deze overeenkomsten in de administratie moet nog meer aandacht krijgen. Bij genoemde inkopen is een beroep gedaan op 'dwingende spoed'. Gebruik van deze uitzonderingssituatie is enkel onder stringente voorwaarden geoorloofd. In het inkoopdossier moet aantoonbaar zijn dat er een direct verband is tussen de gedane inkoop en dwingende spoed zoals omschreven in de aanbestedingswet 2012. In meerdere inkoopdossiers is net als in 2020, om een beroep te kunnen doen op de uitzonderingsgrond zoals opgenomen in artikel 2.32 lid 1C AW, alleen een uniform en algemeen memo getiteld "Coronavirusbestrijding en beroep op dwingende spoed" opgenomen. Een dergelijke algemeen memo is onvoldoende specifiek om dit verband aan te tonen. Indien VWS beroep wil doen op deze uitzonderingsgrond moet VWS de grond specifiek motiveren en vastleggen.
- Bij het merendeel van de onderzochte inkoopopdrachten is onduidelijk op welke manier, voorafgaand aan de inkoop, het verband tussen de voorgenomen inkoop en een beroep op de uitzonderingsgrond is afgewogen. In de onderzochte dossier ontbreekt veelal een specifiek gemaakte motivering waaruit een verband blijkt tussen de omvang van de inkoop, de afgesproken prijs (marktconform), de afgesproken levertermijnen, de kwaliteitseisen en gekozen leverancier. VWS heeft haar afwijkings- en uitzonderingsbeleid aangepast per mei 2021. In het najaar 2021 zullen wij onderzoeken in hoeverre dit beleid feitelijk heeft gefunctioneerd.
- In de inkoopdossiers is beperkt tot geen informatie beschikbaar over de keuze voor een bepaalde leverancier. Voor een groot deel van de onderzochte inkoopopdrachten blijkt niet op welke manier bij de gunning rekening is gehouden met de expertise en reputatie van de leverancier waarmee VWS het inkooptraject gestart is en aan wie in sommige gevallen ook een vooruitbetaling is gedaan. Ook is niet toegelicht waarom gebruik gemaakt is van de versnelde procedure of een afname onder een raamovereenkomst (bijvoorbeeld bij inhuur) geen optie is. Voor een deel van de gecontroleerde inkoopverplichtingen heeft VWS nog geen inkoopdossier aangeleverd.
- Overeenkomsten en verlengingen daarvan zijn regelmatig pas na start van de opdracht afgesloten.
- VWS heeft meerdere grote overeenkomsten afgesloten waarbij de contractvoorwaarden door de leverancier zijn opgesteld en de inkoopvoorwaarden van het Rijk niet in de overeenkomst zijn opgenomen. Hierdoor loopt VWS meer risico bij een juridisch dispuut.

Door bovenstaande bevindingen en het ontbreken van inkoopdocumentatie kunnen wij op dit moment voor een bedrag van circa € 3,5 mld. de rechtmatigheid van de inkopen als gevolg van COVID-19 niet vaststellen.

3 Follow-up bevindingen auditrapport 2020

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de door ons geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en dat het beheer overigens zo doelmatig mogelijk wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Regeling financieel beheer van het Rijk.

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.

In het voorgaand hoofdstuk hebben wij uitgebreid aandacht besteed aan de bevinding over het beheer en de verantwoording van de coronamaatregelen die opgenomen zijn in het verbeterprogramma. In dit hoofdstuk behandelen wij de follow-up van de overige bevindingen die wij medio maart 2021 hebben gerapporteerd in ons auditrapport 2020. De follow-up van enkele andere bevindingen uit ons auditrapport 2020 is uiteengezet in hoofdstuk 4.

3.2 Voortgang bevindingen in het beheer uit 2020

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bevindingen m.b.t. het financieel en materieel beheer ultimo 2020.

Figuur 1: overzicht bevindingen per ultimo 2020

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie-onderdeel	2017	2018	2019	2020
Beheer en verantwoording coronamaatregelen (hfd 2)	VWS				▲
Staatssteunproblematiek (§ 3.3)	VWS	●	■	■	■
Subsidiebeheer (§ 3.4)	VWS			●	●
Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik (§ 3.5)	VWS				●
Inkoopbeheer (§ 3.6)	VWS			●	●
Inkoopbeheer PD Alt*	PD Alt	●	●		
Informatiebeveiliging (§ 3.7)	VWS			●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

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

In de navolgende paragrafen geven wij, voor zover mogelijk, van bovenstaande bevindingen de stand van zaken weer en geven wij een samenvatting van de voortgang.

3.3 Verdere beheersing van de staatssteunrisico's in 2021 nog niet zichtbaar

Om toezicht te kunnen uitoefenen, zou FEZ inzicht moeten hebben in de (resterende) omvang van de staatssteunproblematiek in 2021 en verder, afgezet tegen de geldende rapporteringstoleranties voor opname van afwijkingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij hebben nog niet kunnen vaststellen dat dit inzicht bestaat.

In onze controle tot nu toe hebben wij van vier instellingssubsidies, waarvan de subsidiebeschikking in 2021 is verzonden, de staatssteuntoets betrokken. In twee gevallen bleek dat de staatsteuntoets onvoldoende aansloot bij de over 2021 gesubsidieerde activiteiten. Indien sprake is van nieuwe activiteiten kan dit consequenties hebben voor de conclusie van de staatssteuntoets.

In dit najaar zullen de verleningsbeschikkingen 2022 worden verzonden. Wij vragen VWS om hierbij extra aandacht te geven aan een goede onderbouwing van de toets en een aansluiting daarvan met de activiteiten die over 2022 worden gesubsidieerd. VWS heeft in één geval aangegeven de staatssteuntoets in het najaar te zullen herijken.

3.4 Subsidiebeheer: subsidieverleningen en –vaststellingen

Bij de controle van 15 subsidieverleningen en 4 subsidievaststellingen constateerden wij geen fouten en onzekerheden. Het aantal geselecteerde posten is op dit moment nog beperkt omdat de uitputting van de verplichtingebudgetten laag was. Onze controle is voorts vertraagd omdat wij nog geen toegang hebben tot het subsidieplatform. Wij hebben hierdoor de subsidieverleningen op grond van de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg 2020-2022 (KIPZ) nog niet kunnen controleren.

3.5 Toegenomen M&O-risico door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten

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

Wij adviseren bij de overwegingen om de administratieve en controlelasten te reduceren altijd de wijze waarop de rechtmatigheid van de besteding van verstrekte subsidies wordt aangetoond vast te leggen. Dit geldt niet alleen bij nieuwe subsidieregelingen, maar ook bij aanpassing van bestaande regelingen.

3.5.1 *Aanpassingen accountantsprotocollen vereisen extra aandacht*

De subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuizen (verder: KIPZ) eiste van de subsidieaanvragers een controleverklaring over de rechtmatige besteding van de subsidie. Om de administratieve lasten van de instellingen tijdens de coronacrisis te verminderen, heeft VWS met ingang van de verantwoording 2020 in plaats van een controleverklaring, een beoordelings-verklaring geëist. Een dergelijke verklaring geeft slechts een beperkte zekerheid over de rechtmatigheid van de besteding van de subsidie.

Ook voor de geplande aanpassing en verlenging van de subsidieregeling Publieke Gezondheid per 1 januari 2022 is VWS voornemens het accountantsprotocol van deze subsidieregeling aan te passen. In een conceptversie van accountantsprotocol dat voor de verantwoording van de subsidies vanaf 1 januari 2022 zou moeten gaan gelden wordt geen assurancerapport bij de separate subsidieverantwoording meer verlangd, maar een controleverklaring bij de jaarrekening van de subsidieaanvrager. De basisgegevens voor de subsidie worden in de toelichting bij de jaarrekening opgenomen. Het risico is dat deze basisgegevens met onvoldoende nauwkeurigheid worden gecontroleerd.

Doordat VWS in de bedrijfsvoeringsparagraaf een bewering doet met een redelijke mate van zekerheid omtrent de rechtmatigheid van de vastgestelde KIPZ subsidies, zal dit mogelijk resulteren in een onzekerheid voor VWS in 2021 met betrekking tot de vast te stellen KIPZ subsidies over 2020. Wij bevelen VWS aan om voor de KIPZ regeling en de subsidieregeling Publieke Gezondheid (met ingang van 2022) "de redelijke mate van zekerheid" te vragen die aansluit op de eisen die gelden voor de controle op het jaarverslag.

De vaststelling van een specifieke uitkering stimulering sport (verder: SPUK) vindt plaats op basis van de gemeentelijke verantwoording via de SiSa-methodiek. Wij hebben in 2020 vastgesteld dat het voor gemeentes en hun accountants onduidelijk was hoe deze SPUK-regeling moest worden verantwoord. In 2021 zijn de informatielijnen omtrent de wijze van de verantwoording via de SiSa-methodiek tussen VWS en de gemeenten aangetrokken. Onze steekproef op de verleningen van 2021 zal uitwijzen of deze verbeteringen hebben plaatsgevonden.

Voor de aard en diepgang van de controle van de SiSa-bijlage is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de 'Nota Verwachtingen Accountantscontrole' opgesteld. Deze nota geeft richting aan de controlewerkzaamheden van gemeentelijke accountants ten aanzien van specifieke uitkeringen, maar is niet passend om met redelijke mate van zekerheid te kunnen vaststellen dat de SPUK-regeling rechtmatig is uitgevoerd. VWS is in gesprek BZK als systeemverantwoordelijke om de nota aan te scherpen. Wij adviseren VWS na te gaan of de voorgestelde aanpassingen zijn doorgevoerd.

Daarnaast zien wij dat nog beperkt aandacht is voor de wijze waarop medeoverheden verantwoording moeten afleggen over ontvangen bijdragen. Zo is voor de bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's inzake de vergoeding van meerkosten COVID-19 nog onvoldoende duidelijk welke informatie van de medeoverheden zal worden gevraagd. In de financiële en bestuurlijke afspraken is in eerste instantie een verantwoording met bijbehorend controleprotocol genoemd, echter na overleg met de veldpartijen is hiervan afgezien. Welke impact dit heeft op mogelijke M&O-risico's is niet duidelijk.

Het ontbreken van geschikte verantwoordingsinformatie over de SPUK kan leiden tot onzekerheden over de afrekening. Deze onzekerheden zullen afzonderlijk toegelicht moeten worden in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

3.5.2 Het M&O beleid op een aantal omvangrijke regelingen dient te worden aangescherpt en verder uitgewerkt

In 2021 is de Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19 verlengd. Hierbij is de doelgroep van de regeling uitgebreid met de PGB-zorgverleners. VWS heeft voor de regeling een uitgebreide risicoanalyse opgesteld, echter bij een aantal risico's ontbreken nog de definitieve beheersmaatregelen. Verder ontbreken voor

de doelgroep PGB-zorgverleners de risico's en beheersmaatregelen. In 2021 zullen volgens de planning de aanvragen tot vaststelling tussen € 25.000 en € 125.000 worden afgehandeld. Hierbij zal VWS op een aantal aanvragen bij wijze van steekproef controle uitoefenen op de rechtmatigheid van de gedeclareerde bonussen. Hiertoe zal door de subsidieaanvrager documentatie moeten worden aangeleverd van de toekenning en uitbetaling van bonussen aan zorgpersoneel. De uitwerking van deze controle verkeert in een afrondende fase. Het accountantsprotocol voor aanvragen boven de € 125.000 is nog onderhanden. De Subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19 is in 2020 van kracht geworden. De risico-analyse is nog niet specifiek gemaakt voor de normen in de regeling. Het format voor een op te stellen risico-analyse bevordert dit ook niet. Het accountantsprotocol is nog niet gepubliceerd.

In het kader van de subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA) ziet VWS er onvoldoende op toe dat de verhuurders het voordeel uit de subsidie doorgeven aan amateursportverenigingen die de accommodaties huren. Hierdoor hebben wij over 2020 geconcludeerd dat mogelijk sprake kan zijn van misbruik en oneigenlijk gebruik. VWS heeft toegezegd het proces kritisch te beoordelen om na te gaan of extra controle kan worden uitgevoerd op dit aspect.

Op grond van de Regeling tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties (TVS) verstrekt VWS een tegemoetkoming aan verhuurders van sportaccommodaties die de huur kwijtschelden aan amateursportorganisaties. VWS is voornemens voor de vaststellingen 2020 beperkte controles uit te voeren en niet de huurder te benaderen om na te gaan of daadwerkelijk is kwijtgescholden. In verband daarmee zullen wij de vast te stellen tegemoetkomingen over 2020 van circa € 19,5 miljoen als onzeker aanmerken.

Wij bevelen VWS aan om op korte termijn:

- de risicoanalyses voor zowel de bonusregeling als de regeling opschaling curatieve zorg COVID-19 verder uit te werken, de controles naar aanleiding hiervan uit te schrijven en de accountantsprotocollen te publiceren.
- het controlebeleid met betrekking tot de subsidieregelingen BOSA en TVS uit te breiden met het opvragen van verantwoording over de verhuuractiviteiten van de subsidieaanvrager.

3.6 Inkoopbeheer

3.6.1 Belangrijke key controls inkoopbeheer werken niet voldoende, VWS neemt maatregelen

Net als in 2020 is uit de controle van het eerste halfjaar van 2021 gebleken dat belangrijke key controls van het inkoopbeheer niet voldoende hebben gewerkt. Hiermee wordt het risico op onrechtmatige inkopen aanzienlijk verhoogd. Enkele voorbeelden zijn:

- De afwijkings- en uitzonderingsprocedure, zoals ook vermeld bij de COVID-gerelateerde inkopen, is binnen VWS niet altijd en vaak ook niet juist gevolgd en gedocumenteerd.
- Er is een spendanalyse uitgevoerd over het eerste kwartaal van 2021. Voor een groot deel van de inkopen heeft CDI-Office de analyse niet kunnen afronden, omdat de binnen VWS opgevraagde inkoopdocumentatie nog niet ontvangen is. Hierdoor ontbreekt samen met de lijst met afwijkingen en uitzonderingen, voldoende inzicht in de naleving van de aanbestedingswet.

- Verschillende inkopen zijn niet conform de afgesproken procedures via HIS^[1] en Inhuurdesk^[2] uitgevoerd. De Dienst Testen heeft eigen inkopers die samenwerken met de HIS inkopers. Dienst Testen is aan het einde van het eerste halfjaar begonnen met het implementeren van inkoopprocedures en contractbeheer binnen het kader van de VWS AO/IB.
- VWS heeft geen volledig centraal contractenregister waar alle lopende contracten in zijn opgenomen. De Inhuurdesk en Dienst Testen hebben hun eigen contractenregisters en inkopen worden door VWS zelf uitgevoerd en door de directies zelf beheerd. Deze ontbreken dan ook in DigiInkoop of CTM³. In 2021 heeft transitie plaatsgevonden van het systeem van contractenbeheer van DigiInkoop naar CTM.
- De afweging bij de keuze voor het verstrekken van een inkoopopdracht of een subsidie is nog niet in de inkoopdossiers vastgelegd waar dit wel van toepassing is. Dit speelt met name bij opdrachten waarbij enkelvoudig wordt gegund. De handreiking hiertoe is in ontwikkeling maar is nog niet vastgesteld.

In 2020 heeft VWS een onderzoek laten uitvoeren naar de inkoopfunctie. Op basis van de adviezen die hieruit voortvloeien is VWS begonnen met aanpassingen in de inrichting van het inkoopbeheer. VWS gaat een ICT-systeem aanschaffen die hierin moet ondersteunen. Het bestek wordt gefinaliseerd, waarna het inkooptraject start waardoor dit na implementatie in 2022 kan leiden tot verbeteringen in het inkoopbeheer.

Wij adviseren om bij het vervolgtraject na te gaan of:

- de verbetermaatregelen voldoende effect hebben om de gebreken in het inkoopbeheer op te lossen;
- de key controls op afdoende wijze zijn meegenomen.

3.7 Informatiebeveiliging: sturing op risicomanagement nog niet doorontwikkeld

Alle organisaties binnen de Rijksoverheid moeten voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR). In het VIR zijn eisen voor de beheersing van informatiebeveiliging beschreven, zoals het uitvoeren van risicoanalyses op informatiesystemen.

In 2020 hebben wij geconstateerd dat de sturing op risicomanagement en inzicht in de risico's van decentrale onderdelen nog niet was doorontwikkeld. Het ontbreekt aan een eenduidig risicomanagementkader op concernniveau dat richting geeft aan de risicobeheersing op decentraal niveau. Daarnaast zijn de contactmomenten met de dienstonderdelen omtrent (rest)risico's en mitigerende maatregelen (verbeterplannen) nog beperkt, evenals de verkregen informatie over deze onderwerpen vanuit de decentrale dienstonderdelen. Om de centrale beheersing van informatiebeveiliging bij VWS verder te versterken hebben wij in maart 2021 de volgende aanbevelingen gedaan:

- het op centraal niveau beschrijven van het departementsbrede risicomanagementproces aan de hand van duidelijke richtlijnen en uitgangspunten om de volwassenheid hiervan te verhogen.
- het verkrijgen van structureel inzicht door de concern CIO in de uitvoering van deze richtlijnen en uitgangspunten op de decentrale VWS-onderdelen, bijvoorbeeld in de jaarlijkse site visits.

^[1] Haagse Inkoop samenwerking (onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

^[2] Onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

³ Complete Tender Management

- het onderhouden van en zorgdragen voor een volledig ingevulde en actuele risicokaart om effectief en gericht te kunnen sturen indien nodig.
- Per eind augustus 2021 zijn nog geen aantoonbare verbeteringen getroffen.

4 Overige onderwerpen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we enkele overige punten naar aanleiding van onze controle en de follow-up van enkele andere punten uit het auditrapport 2020.

4.2 Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN)

Zorg op declaratiebasis

Wij vragen aandacht voor de GITC van IT-systeem Hecina. Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre deze op orde zijn gebracht mede gezien de bevindingen uit eerdere controlejaren. Met name logische toegangsbeveiliging en change management zijn onderdelen die op basis van eerdere controlejaren aandacht behoeven. Een goed werkende GITC is van belang voor de beheersing van geautomatiseerde processen en data waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd om te kunnen steunen op Hecina. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om bij declaraties van alle zorgaanbieders de onderliggende factuurregels automatisch te analyseren en de interne als externe controlewerkzaamheden efficiënter in te richten. In oktober 2020 heeft een 0-meting over de werking van de GITC plaats gevonden. In 2021 zal ZJCN de belangrijkste beheersmaatregelen vaststellen ter afdekking van de mogelijke risico's gericht op de financiële verantwoording en de opvolging van de bevindingen van de 0-meting in kaart brengen.

Het risico op onrechtmatige declaraties kan worden verkleind als monitoring en communicatie omtrent afwijkend declaratiegedrag door zorgaanbieders tijdig plaatsvindt. ZJCN heeft beheersmaatregelen geïmplementeerd om deze monitoring te versterken. De implementatie van deze maatregelen wordt dit jaar door ons getoetst.

4.3 Juistheid en volledigheid administratieve vastlegging inhuur externen opgepakt

Gedurende geheel 2020 hebben meerdere directies structureel hun inhuur van externen op de beleidsartikelen geboekt en niet op artikel 10 – apparaatsuitgaven. Oorzaak hiervan is dat binnen VWS geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen uitgaven van inhuur voor resultaatopdrachten (die ten laste van de beleidsartikelen komen) en uitgaven van inhuur op basis van gewerkte uren (die conform de Rijksbegrotingsvoorschriften ten laste van artikel 10 komen). Dit komt doordat bij het afsluiten van inhuurcontracten met resultaatafspraken deze niet goed zijn uitgewerkt in de contracten door het opnemen van het op te leveren resultaat en het te betalen bedrag. Vaak betreffen het contracten waarin geen resultaat wordt afgesproken met een leverancier, maar de inhuur wel wordt betaald op basis van werkelijk gerealiseerde uren. In verband met de coronapandemie heeft in 2020 veel inhuur van externen plaatsgevonden, waardoor afgelopen jaar nog een groot aantal correcties op basis van ADR-controle heeft plaatsgevonden na afsluiting van de administratie.

Naar aanleiding van deze bevindingen hebben wij VWS geadviseerd om een duidelijke instructie op te stellen en toe te zien dat deze instructie gedurende het jaar consistent worden toegepast. VWS heeft gehoor gegeven aan deze aanbeveling door een nieuwe handleiding 'externe inhuur – investering en uitbesteding' op te stellen. Deze handleiding ligt momenteel ter beoordeling voor bij FDC en binnen de VWS-organisatie. Aanvullende actie die nog moet worden ondernomen is dat FEZ de directies nog gaat vragen om hun eigen inhuuruitgaven met behulp van de

handleiding te beoordelen. Verwachting is dat dit in september zal plaatsvinden en eventuele correcties dan in oktober verwerkt kunnen worden in de administratie. Gezien de ervaring uit voorgaande jaren en de eerste signalen van FDC is het reëel dat correcties noodzakelijk zijn.

5 Ondertekening

Den Haag, 17 september 2021

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