

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

SG

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

5.1.2e

T 070- 5.1.2e
M +31(0)6 5.1.2e
5.1.2e @minvws.nl

Datum

25 mei 2021

Aantal pagina's

7

memo

Reactie op Financieel beheer VWS in de media

Aanleiding

De afgelopen dagen is VWS in het nieuws gekomen naar aanleiding van het Verantwoordingsonderzoek VWS 2020 van de Algemene Rekenkamer (AR). In dit memo reageert VWS in het bijzonder op de media-aandacht naar aanleiding van het AR-onderzoek.

Allereerst: er bestaat geen verschil van inzicht in de onzekerheden en de fouten in de rechtmatigheid ten aanzien van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van VWS over het jaar 2020. Ook over de verbeteracties bestaat geen verschil van mening. Daarbij acht VWS het samenspel van instituties van belang voor een goed functionerende democratie en in het bijzonder hierbij de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer.

Waar VWS wel een punt van maakt is de wijze waarop in de media een extra lading is toegevoegd aan de feiten uit het Rekenkamerrapport, het Auditrapport van de ADR en het Jaarverslag 2020 van VWS. VWS heeft begrip voor het gegeven dat nuances in de media verloren gaan, maar daarom is het extra van belang dat zorgvuldigheid en de nauwkeurigheid leidend zijn. Immers, de mediawereld is een grote mensenwereld die heel kinderachtig kan zijn en bij onzorgvuldige inbreng een verkeerd kan schetsen aan de samenleving waar uiteindelijk het democratisch bestel last van heeft. Het kan daarbij nooit de bedoeling zijn dat een institutie, die onderdeel uitmaakt van het democratisch bestel, een punt probeert te maken ten koste van een ander. Vertrouwen in de democratie wordt gesteund door vertrouwen in de instituties. Het vertrouwen in de overheid, en in het bijzonder in het kabinetsbeleid op het gebied van de bestrijding van de coronacrisis, wint niet aan effectiviteit als VWS in het nieuws komt door uitingen van een Hoog College van Staat zoals dat de afgelopen dagen het geval is geweest. Tevens zijn dergelijke uitingen niet begrijpelijk als ook wordt opgeroepen om de capaciteit en de kwaliteit van het financieel beheer duurzaam te versterken bij VWS en daarmee VWS juist als een aantrekkelijke werkgever dient te worden gepercipieerd.

Eerst maar even de correcte cijfers op een rijtje (bron: BVP VWS 2020)

Om te beginnen met de verplichtingen: over 2020 is VWS voor een bedrag aan €34,952 miljard aan verplichtingen aangegaan (corona en non-corona). Hiervan was € 6,1 miljard onzeker of onrechtmatig, waarvan € 5,4 miljard betrekking had op de corona-uitgaven. Van dat bedrag had € 4,95 miljard betrekking op begrotingsonrechtmatigheid door niet de Eerste Kamer gelijktijdig met de Tweede Kamer te informeren, door garanties niet tijdig aan het parlement te melden of

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
25 mei 2021

door de minister van Financiën geen toestemming te vragen voor het niet vragen van een bankgarantie. Dit zegt dus niets over de vraag of geld goed is besteed of erger cf. de media-aandacht over de balk is gegooid.

Dan de uitgavenkant. VWS heeft € 28 miljard aan uitgaven gedaan (corona en non-corona). Hiervan was € 2,1 miljard onzeker of onrechtmatig en van dit bedrag had € 2 miljard betrekking op de corona-uitgaven.

Bovenstaande goed beschouwd kan wel degelijk gesteld worden dat de noodmaatregelen vanuit de coronacrisis voor het overgrote deel verantwoordelijk is voor de onzekerheden en onrechtmatigheden: 89% bij de verplichtingen en 95% bij de uitgaven. Het reguliere beheer is in 2020 goed gegaan met enkele aandachtspunten (bv. ten aanzien van inhuur).

Aanbevelingen AR van de afgelopen 20 jaar

In de media is het beeld gewekt dat VWS niets heeft gedaan met de AR-rapporten van de afgelopen 20 jaar. In die periode is er binnen de bedrijfsvoering van VWS veel veranderd (outsourcingsoperaties op het gebied van de personeelsadministratie, de financiële administratie en inkoop, een nieuwe Aanbestedingswet 2012, meer aandacht voor informatiebeveiliging). VWS heeft in die periode inderdaad een aantal onvolkomenheden gehad. De suggestie dat de bedrijfsvoeringsomgeving stil heeft gestaan en VWS niets heeft gedaan klopt niet met de feiten. Zo heeft VWS op het gebied van inkoopbeheer met de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) de inkoopprocessen verbeterd en is de CDI-office opgezet.

In de Verantwoordingsonderzoeken van de afgelopen jaren heeft de AR ook een aantal keren waardering uitgesproken voor de verbeteringen in de bedrijfsvoering van VWS. *'De onvolkomenheid op het terrein van inkoopbeheer is in 2017 vervallen. De afgelopen jaren hebben wij regelmatig aandacht gevraagd voor de verbetering van het inkoopproces. De minister van VWS heeft dit opgepakt.'* (VO 2017, pagina 14), *'Wij constateren allereerst dat de minister van VWS in 2018 op goede wijze invulling heeft gegeven aan onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2017.'* (VO 2018, pagina 23) en *'De minister van VWS heeft zich in 2019 ingespannen om de verantwoording over besteding, bedrijfsvoering en beleid te verbeteren.'* (VO 2019, pagina 6). De AR spreekt zich tegen met de uitspraak dat VWS niets heeft gedaan met de adviezen van de AR. Ook als gekeken wordt naar de periode voor de corona-pandemie en VWS vergeleken wordt met andere departementen, scoort VWS voor een groot departement op z'n minst niet slecht. Zie bijvoorbeeld pagina 65 van de Staat van de Rijksverantwoording 2019.

Bij het subsidiebeheer zijn stappen gezet om het subsidieproces te verbeteren, is binnen VWS de Dienst Uitvoering Subsidies-Interdepartementaal (DUS-I), een Expertisecentrum Subsidies (ECS) en is een aantal staatsteunjuristen aangetrokken. Daarbij bestaat de aandacht voor de staatsteuntoetsing pas sinds enkele jaren en daarmee ook de staatssteunproblematiek.

Waarom hebben deze maatregelen dan niet gezorgd dat alle bevindingen weggewerkt zijn? Omdat het verbeteren van processen of het versterken van de organisatie leidt tot nieuwe eisen van de AR: hetzij op het gebied van de motivering van leverancierskeuze of de prestatieverklaring, hetzij op het gebied van de interpretatie van het mededingingsrecht en de staatssteuntoetsen. De lat wordt ook steeds hoger gelegd tijdens de sprong.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Stellen dat VWS niets heeft gedaan met de bevindingen van de AR gaat voorbij aan die zaken.

Datum
25 mei 2021

Minister dacht lang de problemen in het financieel beheer aan te kunnen

Hiermee is het beeld gewekt dat pas VWS sinds september 2020 op de hoogte was van de uitdaging om een adequate verantwoording over 2020 op te kunnen stellen, maar daar niets aan heeft gedaan. Pas sinds begin 2021 zou voldoende actie zijn ondernomen.

Bovenstaande suggestie is wel een heel magere en selectieve weergave van de werkelijke stappen en afwegingen die VWS heeft gemaakt.

VWS kreeg inderdaad vanaf september signalen dat het opstellen van de verantwoording niet goed liep. Bij navraag in de VWS-organisatie bleek dat de financiële en de beleidsfunctie dermate overbelast was dat de mensen die nodig waren om de verantwoording af te leggen ook de mensen waren die nog bezig waren om de noodmaatregelen beheersmatig op orde te brengen. Immers, tijdens de crisis lag de nadruk op het snel bedenken van maatregelen en daarna moesten deze maatregelen worden ingeregeld en uitgevoerd. Echter de maatregelen volgden elkaar snel op, zodat het inregelen achterstand opliep.

Zowel in de Bestuursraad van VWS als in het Audit Committee (waar de ADR en de AR ook in zitten) is langdurig gesproken hoe met dit dilemma zorgvuldig om te gaan. Het besef van het verantwoording behoren af te leggen werd serieus gevoeld en aan de andere kant had VWS te maken met medewerkers die al sinds maart 2020 letterlijk zeven dagen in de week werkten en lange werkdagen maakten.

De oproep werd gedaan om externe krachten in te huren. In theorie is dat een oplossing, maar tijdens het blussen van de brand kun je geen nieuwe brandweermannen inwerken, laat staan de brandschade adequaat opnemen. Immers, dezelfde mensen die in de frontlinie werkten, zouden de mensen moeten inwerken en veel kennis en ervaring van de activiteiten tijdens de pieken zat in de hoofden. Het financiële werk in deze situatie is specialistisch werk en de kennis in hoofden niet snel overdraagbaar. Daarbij was het zo dat de financiële kolom ook heeft geholpen bij de brandbestrijding: het was immers alle hens aan denk.

Uiteindelijk is na vele gesprekken met de ADR, de BR en het AC besloten om zo goed mogelijk voor een én-én-oplossing te gaan, waarbij de overbelaste medewerkers werden beschermd en toch een verantwoording werd afgelegd die zich toespitste op de getrouwheid en de rechtmatigheid werd aangetoond waar dat evident was. OM de samenleving en het parlement toch te informeren wat VWS heeft bereikt in termen van het maatschappelijk belang, heeft VWS ook ter onderbouwing van het beleidsverslag (als onderdeel van het jaarverslag) een aantal fiches per beleidsdossier opgesteld. De gedachte hierachter: als VWS niet volgens accountantsnormen kan verklaren wat het beleid heeft opgeleverd, dan kan dat wel door een andere benadering te kiezen: bijvoorbeeld door in de LCH-locaties te kijken waar de ingekochte mondkapjes liggen. Immers, ze liggen er gewoon, ondanks het ontbreken van leveringsbewijzen en pakbonnen.

Parlement niet tijdig geïnformeerd over nieuw (corona)beleid

De AR stelt dat het niet correct handelen conform art. 2:27 lid 2 CW tot een situatie heeft geleid waarbij de democratie niet goed kon functioneren. Dit is in de media aangezet alsof de TK geen rol en geen budgetrecht meer had.

VWS heeft inderdaad niet in alle gevallen gehandeld conform art. 2:27 lid 2 CW. Maar daarbij wordt ook de suggestie gewekt dat de Kamers niet werden

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
25 mei 2021

geïnfomeerd. Voor zover het de Eerste Kamer betreft is dit niet tijdig gebeurd. Waar het de Tweede Kamer betreft, helpt het om de feiten te laten spreken en de zaken in proportie te beschouwen.

Vanaf medio februari 2020 heeft VWS de Kamer geïnfomeerd over de ontwikkelingen van het corona-virus en vanaf begin maart 2020 over de beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen. De Tweede Kamer is periodiek geïnfomeerd door middel van voortgangsbrieven en in debatten.

Terugkijkend op een aantal debatten blijkt dat niet zozeer de vraag aan de orde was of de Kamer het budgetrecht heeft kunnen uitoefenen, maar blijkt dat de Kamer een schepje bovenop de noodmaatregelen van het kabinet wilde doen. Een beknopte selectie:

12 maart 2020

- motie nr. 131 Wilders/Asscher: *'...verzoekt de regering alle middelen in te zetten en alles in het werk te stellen om hoe dan ook genoeg IC-capaciteit te bewerkstelligen,...'*;
- Kamerlid Wilders: *'Dus ga tot het uiterste, zeg ik tegen het kabinet.'*;
- Kamerlid Asscher: *'Laten we liever nu een maatregel nemen waarvan we achteraf zeggen "dat was overdreven", dan dat we het risico lopen dat we straks zeggen: het was te laat, het was te weinig.'*;
- Kamerlid Asscher: *'...whatever it takes, zorg maar dat het in orde komt, schaal maar op. Ook hier liever een maatregel te veel en dat je later moet zeggen dat het allemaal niet nodig was, dan dat we in die situatie komen. Zo heb ik de vraag van de heer Wilders beluisterd. Mijn verzoek aan u zou zijn: niet alleen de vraag stellen — die stelt u om een reden — maar vooral de opdracht geven: whatever it takes, voldoende capaciteit voor onze zieken.'*;
- Kamerlid Klaver: *'Ik zou de minister dan ook willen zeggen: neem besluiten. Je kunt bijna niet overreageren. Ik heb liever dat de minister te veel doet dan te weinig en te laat.'*;

18 maart 2020

- Kamerlid Jetten: *'Ik wil graag afsluiten met nogmaals een oproep aan de minister om te zorgen voor genoeg beschermingsmateriaal en alle medische apparatuur die nodig is voor het zorgpersoneel en mensen die de komende tijd besmet raken. De coördinatie is op orde, maar aan regie op aanschaf lijkt het soms nog te ontbreken. Minister, zorg ervoor dat die spullen hier komen.'*;
- Kamerlid van der Staaij: *'De actie die dat voor de politiek betekent, is dat de regering alles op alles zet voor goede beschermingsmiddelen voor het zorgpersoneel.'*
- Kamerlid Hijink: *'Ga als kabinet als een haas aan de slag om daar de spullen op te halen en ze te brengen waar ze nodig zijn, namelijk de ziekenhuizen, de huisartsen en elders in de zorg.'*
- Kamerlid Klaver: *'Er is een groot tekort aan mondkapjes. Er is een groot tekort aan beschermingsmiddelen. Dat betekent dat we alles op alles moeten zetten.'*
- Motie-Klaver, nr. 155: *'Constaterende dat er een tekort is aan beschermingsmaterialen en beademingsapparatuur terwijl dit noodzakelijk is voor het verlenen van veilige en goede zorg; van mening dat het onacceptabel is dat onze zorgverleners gezondheidsrisico's lopen in hun onmisbare werk en voldoende beademingsapparatuur van levensbelang is voor coronapatiënten; verzoekt de regering om het verwerven van de*

benodigde beschermingsmaterialen, testmaterialen en beademingsapparatuur nog meer topprioriteit te geven...'

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
25 mei 2021

26 maart 2020

- Kamerlid Marijnissen: *'Maar er is één ding waarvan ik echt vind dat wij als Tweede Kamer dat vandaag moeten regelen, waarvan ik echt vind dat we vanmiddag niet weer met z'n allen de deur uit mogen lopen zonder dat dat geregeld is. Dat is de bescherming van onze zorgverleners: ervoor zorgen dat zij voldoende materiaal hebben om op een veilige manier hun werk te kunnen doen.'*
- Motie-Wilders: *'De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende, dat er een enorm gebrek is aan beschermingsmateriaal, zoals mondkapjes, voor mensen die werkzaam zijn in de zorg, zowel in de ziekenhuiszorg, als in de thuiszorg, wijkverpleging, verpleeghuiszorg en andere zorginstellingen; verzoekt de regering ervoor te zorgen dat er voor elke zorgmedewerker op de kortst mogelijke termijn voldoende beschermingsmiddelen beschikbaar zijn, en gaat over tot de orde van de dag.'*

Uit bovenstaande blijkt toch wel degelijk dat VWS informeerde en er sprake was van een zeer betrókken Tweede Kamer.

Daarnaast is in de vorm van (Incidentele) Suppletoire Begrotingen (ISB) getracht om het budgetrecht van de Kamers te honoreren. Nadat de eerste ISB later werd aangeboden dan achteraf wenselijk, is VWS intensief gaan informeren. Geen enkel departementen heeft zo'n intensieve cyclus gekend van voortgangsbrieven, debatten en het beantwoorden van Kamervragen.

Aangezien VWS het risico zag dat VWS met onrechtmatigheden over 2020 zou worden geconfronteerd, heeft de minister van VWS de TK in juni (15 juni 2020) en in september geïnformeerd over de mogelijke onrechtmatigheden. In die zin is zelfs proactief geanticipeerd op het inlichten van de Kamer.

Het is daarom te gemakkelijk en kan mensen op het verkeerde been zetten om dit punt te beperken tot de formaliteit van art. 2:27 lid 2 CW en daarbij niet te betrekken hoe intensief VWS de Tweede Kamer heeft geïnformeerd inclusief het delen van de dilemma's en de keuzes waar VWS mee te maken kreeg. Misschien niet formeel goed geïnformeerd, maar zeker materieel.

Zoals eerder gemeld heeft van de totale omvang van de fouten en onzekerheden bij de verplichtingen die corona-gerelateerd zijn (€ 5,4 mrd.) het overgrote deel (€ 4,95 mrd.) betrekking op de begrotingsonrechtmatigheden. Berichten in de media dat € 5,1 mrd. onrechtmatig is besteed, waarbij de suggestie werd gewekt dat geld over de balk is gesmeten, VWS niet weet waar het geld is gebleven en de bonnetjes kwijt zijn is dan ook onjuist. Het betreft van de uitgaven en ontvangsten ca € 2 miljard, waarvan wederom ca. de helft valt toe te rekenen aan de naleving van art. 2.27 CW, tweede lid.

Deugdelijke onderbouwing van de levering van goederen ontbreekt

Het aantonen van de geleverde prestatie was in 2020 niet altijd goed mogelijk. Daarbij wordt gesuggereerd dat er sprake was van een situatie alsof beleid kon worden voorbereid met daarbij functionerende informatiesystemen en beheerorganisaties.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
25 mei 2021

Tegelijkertijd met het zelf inkopen van de persoonlijke beschermingsmiddelen (en beademingsapparatuur) moest een beheerorganisatie worden opgericht (LCH) en als onderdeel daarvan een voorraadadministratie. Dit komt neer op het bouwen van een huis terwijl je erin woont. Onder die niet-ideale omstandigheden werden ook al goederen afgeleverd bij de locaties van het LCH. Zowel goederen die VWS zelf had ingekocht als goederen die het LCH heeft ingekocht.

Om te kunnen vaststellen wat de omvang is van de goederen die bij de locaties van het LCH zijn afgeleverd, is een extern accountskantoor gevraagd om deze voorraden te valideren. Deze validatie loopt nog. In dat licht missen de opmerkingen de nuance dat VWS wel degelijk werkt aan inzicht in de voorraadadministraties, maar dat de werkelijkheid zich maar beperkt aanpast aan de planning van het verantwoordingsonderzoek.

Een ander voorbeeld is het informatiesysteem van de GGD'en op basis waarvan de laboratoria de geanalyseerde PCR-tests declareren. In deze casus is ook geen sprake van beleid waarbij alles al functioneerde: tijdens de bestrijding moest gebruik worden gemaakt van dat wat voorhanden was. In dit geval: CORON-IT om inzicht te krijgen in het aantal geanalyseerde tests.

Ook dit systeem moet nog gevalideerd worden, maar het opzetten van een grootschalig testbeleid was van groot belang voor de samenleving. CORON-IT was op dat moment een systeem dat daarbij kon ondersteunen.

In beide cases geldt: als VWS gewacht zou hebben op de ideaaltypische situatie dan zou het beheer een voldoende gekregen hebben en een onvoldoende voor het beschermen van de gezondheid van de burgers van Nederland.

Noodzaak voor directe gunning van opdrachten niet onderbouwd

Bij de bestrijding van de corona-crisis had VWS niet de tijd of de mogelijkheid om bij meerdere marktpartijen offertes uit te vragen en dan op basis van de economisch meest voordelige aanbieding te gunnen. De werkelijkheid was totaal anders dan handboeken van de accountants veronderstellen: Nederland had op dát moment behoefte aan mondkapjes, aan IC-apparatuur, aan testbenodigdheden en zo voorts. De gedachte dat er meerdere aanbieders waren en dat er tijd en gelegenheid was om aanbiedingen te vergelijken, staat ver van de realiteit. Elke mogelijke partij moest VWS inkopen en elke seconde die verstreek maakte de kans groter dat een partij weggekaapt werd door een ander land.

De Europese Commissie gaf in het voorjaar van 2020 aan dat de corona-pandemie kon worden aangemerkt als een situatie waarbij een beroep kon worden gedaan op de dwingende spoed-bepaling in de Aanbestedingswet 2012. Op basis van die bepaling kon aan één partij gegunde worden.

VWS werd geconfronteerd met de eis van de ADR dat per inkoop een motivering aan het inkoopdossier werd toegevoegd waarom een beroep op dwingende spoed gerechtvaardigd was. In de optiek van VWS was het zo evident dat de inkopen in het kader van de corona-maatregelen onder de dwingende spoedbepaling vielen dat VWS in de eerste plaats een dergelijke motivering wereldvreemd vond. Daarbij zou een herstelactie per inkoopdossier de financiële kolom aanzienlijk belasten terwijl deze al overbelast was en de focus had op het uitwerken van de noodmaatregelen. VWS probeerde de ADR tegemoet te komen door voor alle dossiers een generieke motivering toe te voegen dat deze inkoop in het kader is gedaan van de crisisbestrijding. Hiermee nam de ADR geen genoegen.

Wederom heeft VWS wel degelijk pogingen gedaan om de inkoopdossiers, gegeven de context en de mogelijkheden, op orde te krijgen. De presentatie van

de inspanningen en de effecten van het corona-beleid door de ogen van de accountant is daarbij eerder een partieel beeld dan volledig.

Tot slot: nog wat context

Op 27 februari 2020 werd vastgesteld dat Nederland de eerste corona-patiënt telde. Kort daarna ging Nederland in lock down en moest Nederland thuis werken. Ook het overgrote deel van de VWS-ers. Daarnaast moest VWS beleidsinterventies plegen waar het als systeemverantwoordelijk departement ook zijn weg in moest vinden. Geen enkel ander departement heeft voor die uitdaging gestaan. Daarbij had Nederland geen ervaring met een dergelijke grote bedreiging voor de volksgezondheid. Nederlanders stierven aan een onbekend virus en vooral in het zuiden van Nederland waren de gebeurtenissen schokkend. Er heerste angst voor het zwarte scenario omdat de IC-capaciteit tekort schoot en de vrees dat zorgmedewerkers onbeschermd bloot werden gesteld aan het coronavirus leidde tot verontwaardiging in de samenleving. In die context moest VWS met 20 procent van de kennis 80 procent van de maatregelen nemen. Varen in de mist.

In het begin van de crisis toonden vele partijen begrip voor de opgave waar VWS voor stond. In de wegging van de prestaties van het financieel beheer van VWS mag dat weer in herinnering te worden gebracht en dienen bovenstaande ontwikkelingen ook te worden meegenomen.

SG

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum

25 mei 2021