



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

TER INFORMATIE

Aan

5.1.2e

Auditdienst Rijk

Inlichtingen

5.1.2e @minfin.nl
www.minfin.nl

Datum

10 december 2021

Notitienummer

2021-0000258011

Auteur

5.1.2e

Van

Kopie aan

notitie

Follow-up ADR interim-auditrapport VWS 2021

Inleiding

In september jongstleden hebben wij u in de vorm van een interim-auditrapport geïnformeerd over de voorlopige uitkomsten van onze controlewerkzaamheden. De kern van onze boodschap was dat hard werd gewerkt aan de vormgeving van het programma 'Verbetering financieel beheer', dat veel zaken die het beheer moeten verbeteren in de steigers stonden, en dat VWS in het 4^e kwartaal de eerste resultaten uit dit programma verwachtte. Op basis van de beschikbare informatie was op dat moment niet duidelijk welke impact de voorgenomen maatregelen zouden hebben op de kwaliteit van de onderbouwing en de verantwoording door VWS. Wij hebben daarbij aangegeven dat het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie evenals in 2020 impact kan hebben op het tijdig afgeven van de controleverklaring bij het jaarverslag van VWS over 2021 en/of de strekking van onze controleverklaring over 2021.

In deze notitie zullen wij op een aantal belangrijke onderwerpen uit ons interim-auditrapport ingaan en een beschrijving geven van het huidige beeld. Voor zover mogelijk zullen wij bij de vorming van ons beeld gebruik maken van de uitkomsten van de deelprojecten 'Herstel' en 'Kraan dicht' van het programma 'Verbetering financieel beheer'. Met name de resultaten van deze twee deelprojecten zullen van invloed zijn op de kwaliteit van de departementale verantwoording van VWS over 2021.

Op basis van het geschetste beeld zullen wij ook aangeven welke impact dit mogelijk heeft op de strekking van de controleverklaring. Daarnaast gaan wij in op een aantal actuele ontwikkelingen die niet aan de orde zijn gekomen in ons interim-auditrapport van september 2021. Onderwerpen die in deze notitie aan de orde zullen komen zijn:

1. Ontbrekende informatie heeft mogelijk invloed op strekking controleverklaring;
2. Beheersing frauderisico's en de inhoud van de controleverklaring;
3. Inrichting programma financieel beheer;
4. Herinrichting financiële administratie;
5. Toepassing juiste instrumentkeuze;
6. Naleving art 2.27 CW;
7. Naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking;
8. Voorschottenbeheer;
9. Rechtmatigheid inkopen COVID-19;
10. Onderbouwing prestatieverklaringen.

11. Inzicht uitnutting raamcontracten;
12. Garantieverplichtingen;
13. M&O-beleid subsidieregelingen en bijdragen aan medeoverheden;
14. Voorraadbeheer.

1. Ontbrekende informatie heeft mogelijk invloed op strekking controleverklaring

Voordat wij nader ingaan op deze onderwerpen constateren wij dat voor veel van de onderzochte verplichtingen, uitgaven en ontvangsten nog een adequate onderbouwing ontbreekt. VWS heeft de afgelopen maanden hard gewerkt om structuur aan te brengen in de hoeveelheid aan bevindingen uit 2020 en 2021 en de benodigde acties en werkzaamheden die daarmee gepaard gaan. Inmiddels zijn op vele onderwerpen de benodigde analyses uitgevoerd en heeft VWS inzicht verkregen in de omvang van de herstel en verbeteracties. Op dit moment worden deze binnen de deelprojecten 'Herstel' en 'Kraan dicht' opgepakt en nader uitgewerkt. Hierdoor is voor meerdere materiële posten nog geen oordeel te geven over de rechtmatigheid en/of getrouwheid.

Het beeld dat wij in deze notitie schetsen is op basis van de informatie die ten tijde van het opstellen van deze notitie beschikbaar was. Natuurlijk kan dit beeld wijzigen wanneer alsnog geschikte informatie ter onderbouwing van de rechtmatigheid en de getrouwheid wordt aangeleverd. Om de tijdige afronding van ons controleproces te kunnen garanderen, betrekken wij aangeleverde informatie in onze controle indien deze vóór 4 februari 2022 aan ons is verstrekt.

Wij constateren dat op het moment van opstellen van deze notitie nog veel onzekerheden bestaan. Blijven deze onzekerheden bestaan dan kunnen deze van invloed zijn op de strekking van onze controleverklaring. Welke invloed dat is, zal afhankelijk zijn van de mogelijkheid voor VWS om op korte termijn betrouwbare informatie aan te leveren ter onderbouwing gericht op de getrouwheid van de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Ook zullen de bestaande onzekerheden invloed hebben op de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Het aantal artikeloverschrijdingen waarover VWS moet rapporteren, wordt beïnvloed door de mate waarin VWS nog in staat is de onzekerheden over de rechtmatigheid van aangegane verplichtingen, verstrekte voorschotten, uitgaven en ontvangsten te reduceren.

2. Beheersing frauderisico's en de inhoud van de controleverklaring

Door de toegenomen maatschappelijke aandacht voor frauderisico's en de beheersing hiervan dienen accountants vanaf 2022 expliciet aandacht te geven aan dit onderwerp in de controleverklaring. In een afzonderlijke passage wordt toegelicht welke werkzaamheden met betrekking tot fraude zijn verricht en wat hierbij eventuele bevindingen waren. Als onderdeel van een pilot zal de ADR al in 2021 de beheersing van frauderisico's bij alle ministeries in de controleverklaringen opnemen. Voor VWS betekent dit dat in de controleverklaring bij de departementale verantwoording en de verantwoordingen van het RIVM en het aCBG aan dit onderwerp aandacht wordt gegeven.

In ons auditrapport over 2020 en het interim-auditrapport 2021 hebben wij al eerder uw aandacht gevraagd voor dit onderwerp en hebben wij geconstateerd dat VWS beperkt zichtbaar aandacht heeft voor de beheersing van frauderisico's. Ook zien wij dat dit onderwerp de afgelopen jaren beperkt aan de orde is geweest in de overleggen van het management en toezichthouders.

Wij adviseren u de aandacht voor de beheersing van frauderisico's structureel te borgen binnen VWS. Dit kan door dit onderwerp mee te nemen binnen het project structurele borging van het programma 'Verbetering financieel beheer'. Daarbij zal ook moeten worden aangegeven op welke wijze door het management en de toezichthouders aandacht wordt gegeven aan frauderisicomangement.

3. Inrichting programma 'Verbetering financieel beheer'

In ons interim-auditrapport van september hebben wij aangegeven dat VWS nog zoekende was naar de juiste inrichting van het programma en de wijze waarop het programmamanagement (inclusief governance) er precies uit moest gaan zien. Mede op basis van de uitkomsten van de externe review door KPMG heeft een herindeling van de deelprojecten van het programma plaatsgevonden, en is het programma opgedeeld in 3 deelprojecten, te weten de projecten 'Herstel' en 'Kraan dicht' (gericht op de korte termijn), en het project 'Structurele borging' (gericht op de langere termijn). De herijking van het programma heeft wel tot gevolg gehad dat de deelprojecten nog niet geheel zijn uitgewerkt waardoor tot op heden onduidelijk is welke resultaten en welke deadlines voor de oplevering van resultaten gelden. Verder hebben wij van de verschillende deelprojecten geen voortgangsrapportages gezien waaruit de stand van zaken blijkt.

Overigens betekent dit niet dat nog geen uitvoering wordt gegeven aan de activiteiten van de deelprojecten. Zo is vanuit het project 'Kraan dicht' het proces van het aangaan van verplichtingen en doen van betalingen verder gestroomlijnd om onrechtmatigheden bij het aangaan van verplichtingen te voorkomen. Ook zijn in het kader van het project 'Herstel' verschillende acties in gang gezet om mogelijke onzekerheden met betrekking tot de getrouwheid en rechtmatigheid van aangegane verplichtingen en betalingen weg te nemen. Zo zijn bijvoorbeeld de eerste stappen gezet voor het uitvoeren van een controle gericht op het systeem CORON-IT. De genomen acties bevinden zich nog in een dusdanig stadium dat nog geen definitieve resultaten bekend zijn.

De voortgang van de verschillende deelprojecten bevestigen voornamelijk het eerder geschetste beeld dat een deel van de bevindingen over het financieel en materieel beheer en de rechtmatigheid en getrouwheid over 2020 ook voor 2021 zullen gelden. Op dit moment is nog niet aan te geven wat de omvang hiervan is, en dit zal ook afhankelijk zijn van de resultaten uit de deelprojecten in de komende maanden.

4. Herinrichting financiële administratie nog in volle gang

Om de koppeling van de begrote coronamaatregelen met de gerealiseerde verplichtingen en uitgaven mogelijk te maken, heeft VWS in september een eerste herinrichting uitgevoerd bij de twee grote COVID-directies door de administratie te verrijken met projectcodes. Eind november heeft een 2^e fase plaatsgevonden om alle verplichtingen voor externe inhuur, eigen personeel en materieel van bovengenoemde directies ook te converteren. Na het uitvoeren van deze 2^e fase zal VWS een conversieverslag opstellen. Aangezien de herinrichting nog niet volledig is afgerond, hebben wij deze nog niet volledig inhoudelijk kunnen controleren.

Omdat de begrote bedragen voor de coronamaatregelen in de administratie nog niet zijn geconverteerd, is de totstandkoming van het overzicht met de gerealiseerde corona-verplichtingen nog steeds een intensieve, handmatige exercitie en dus foutgevoelig. De aansluiting van de Coronatabel met de financiële administratie in SAP is hierdoor een blijvend aandachtspunt.

5. Toepassing juiste instrumentkeuze

Overwegingen en consequenties voor keuze passende instrument vooraf niet inzichtelijk en vraagt daarom nadere uitwerking

In 2020 en in 2021 is mede door tijdsdruk meerdere keren gekozen voor het instrument inkoopopdracht in plaats van bijdrage of subsidie. Het betreft onder meer opdrachten aan Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (verder: Stichting Projectenbureau GGD GHOR) en Stichting Open Nederland. Het betreft met name opdrachten waar enkelvoudig is gegund. De keuze van dit instrument heeft bijvoorbeeld een direct gevolg voor de vereisten van bevoorschotting en de manier waarop de geleverde prestatie moet worden vastgesteld.

VWS dient vooraf de instrumentkeuze en consequenties daarvan goed te overwegen en vast te leggen. Dit is met name belangrijk bij enkelvoudige gunningen en bij uitgaven waar de prestaties niet rechtstreeks aan VWS worden geleverd. In een aantal gevallen heeft VWS geconstateerd dat toepassing van het instrument inkoopopdracht niet altijd passend was. Zo is bijvoorbeeld inmiddels actie ondernomen om de instrumentkeuze voor de opdrachten aan de Stichting Projectenbureau GGD GHOR ter heroverwegen. Indien de instrumentkeuze van Stichting projectenbureau GGD-GHOR vanaf 2022 wijzigt, dient VWS de begroting tijdig hierop aan te passen.

6. Naleving art 2.27 CW

In 2020 hebben wij geconstateerd dat van ruim € 4 mld. van de aangegane verplichtingen (51%) het Parlement niet tijdig is geïnformeerd. In 2021 is dit proces nauw bewaakt door FEZ. Bij directies is periodiek geïnventariseerd welke nieuwe verplichtingen waren voorzien, hetgeen heeft geleid tot een groot aantal kamerbrieven en nota's. De financiële consequenties hiervan zijn vertaald in inmiddels 13 incidentele suppletoire begrotingen (verder: ISB's). In deze ISB's is expliciet genoemd dat is gehandeld conform artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet.

In de kamerbrief d.d. 26 oktober 2021 heeft VWS aangegeven dat het Parlement in minstens 98% van de Corona gerelateerde verplichtingen tijdig is geïnformeerd¹. Op basis van de eigen werkzaamheden heeft VWS reeds geconstateerd dat een bedrag van € 182 mln. in 2021 onrechtmatig is door niet naleving van artikel 2.27 CW². Een bedrag van € 116 mln. aan verplichtingen wordt nog door VWS onderzocht op naleving artikel 2.27 CW. Hoewel wij onze werkzaamheden voor dit onderwerp nog niet hebben afgerond, bevestigen wij wel de significante verbetering t.o.v. vorig jaar in dit proces.

7. Naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking

De Regeling financieel beheer van het Rijk (artikel 13) vereist dat bij voorschotten groter dan € 500.000 een bankgarantie van een derde wordt geëist. In 2021 heeft VWS meerdere voorschotten groter dan € 500.000 verstrekt, maar hierbij geen bankgaranties aangevraagd. Slechts in enkele gevallen is vooraf instemming verkregen van het Ministerie van Financiën om dit achterwege te laten. VWS heeft de analyse van de voorschotten groter dan € 500.000 reeds in kaart gebracht en vraagt nu met terugwerkende kracht de instemming van het Ministerie van Financiën. Hiervoor heeft VWS een brief met toelichting en onderbouwing opgesteld. In deze brief zal ook de discussie omtrent de definitie van 'derden' uit de regeling worden meegenomen, zodat duidelijkheid wordt verkregen in hoeverre aan medeoverheden gelieerde partijen, zoals Stichting Projectenbureau GGD GHOR, onder deze definitie vallen.

Mocht het Ministerie van Financiën geen goedkeuring verlenen aan de in de brief genoemde voorschotten en geen standpunt ontvangen over de interpretatie van de definitie dan zal een aanzienlijk bedrag aan uitgaven als onrechtmatig moeten worden aangemerkt over 2021.

8. Voorschottenbeheer

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. Tot begin november is slechts een bedrag van € 27 mln. aan openstaande voorschotten op de opdrachten afgerekend, waardoor € 3,6 mld. nog als voorschot openstaat. Dit betreffen met name de voorschotten aan Mediq B.V., Stichting

¹ Tot en met ISB 12

² Tot en met ISB 12

Projectenbureau GGD GHOR en Stichting Open Nederland. Met deze leveranciers probeert VWS tot een goede afrekening te komen. VWS zal naar verwachting een groot deel van deze voorschotten pas in 2022 afrekenen. Hierbij spelen nog de volgende punten:

- Finale afwikkeling contract met Mediq B.V.: VWS is in afwachting van de afronding van de accountantscontrole door accountantsorganisatie EY met betrekking tot de financiële verantwoording 31-12-2020 en het onderzoek naar de voorraadinventarisatie per 1-11-2021. VWS streeft ernaar het gehele voorschot met Mediq B.V. in het 1^e kwartaal van 2022 af te wikkelen.
- Stichting Projectenbureau GGD GHOR: VWS heeft met de Stichting Projectenbureau meerdere dienstverleningsovereenkomsten afgesloten voor de levering van diensten en producten. Bij de jaarrekening 2020 van Stichting Projectenbureau GGD GHOR heeft hun accountant een controleverklaring met oordeelonthouding afgegeven. Deze oordeelonthouding had met name betrekking op de COVID-19 gerelateerde kosten waarbij de levering van de prestatie niet kon worden vastgesteld. Deze kosten zijn vervolgens doorbelast aan VWS. Voor 2021 bestaat dit risico ook. VWS heeft inmiddels besloten dat alle aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR betaalde facturen, met doorbelaste kosten, voorschotten betreffen waarop VWS aanvullende controles zal (laten) uitvoeren om deze te kunnen afrekenen. VWS heeft aangegeven alle betalingen aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR over 2021 als voorschot in de financiële administratie te verantwoorden en openstaande voorschotten over 2020 te laten staan, totdat over deze voorschotten voldoende zekerheid is verkregen om af te rekenen. Deze gewijzigde beleidslijn moet nog formeel worden afgestemd met Stichting Projectenbureau GGD GHOR en tot uitdrukking worden gebracht in de financiële administratie.
- Stichting Open Nederland: VWS zal alle in 2021 aan Stichting Open Nederland betaalde facturen (voorschotten en facturen met afrekeningen per fase) als voorschot verantwoorden, totdat voldoende zekerheid uit controles is verkregen om deze te kunnen afrekenen. Deze afspraken moeten nog formeel worden vastgelegd. Wij adviseren om met Stichting Open Nederland afspraken te maken om een verantwoordings- en controleprotocol op te stellen om alle fases als geheel te kunnen afrekenen.

Op de overige uitstaande voorschotten heeft VWS de afgelopen maanden een eigen controle uitgevoerd. Van tien grote afgerekende voorschotten in 2021 zal worden nagegaan of deze afboekingen juist en volledig hebben plaatsgevonden. De resultaten van deze controle worden eind december 2021 verwacht.

Voorts heeft FEZ een aanvullende controle uitgevoerd op de verrichte betalingen om na te gaan af deze terecht wel/niet als voorschot zijn geboekt in de administratie. De uitkomsten van deze controle moeten nog worden verwerkt in de financiële administratie.

Afrekening bevoorschotting bijdragen aan GGD'en en Veiligheidsregio's heeft nog niet plaatsgevonden

Over 2020 hebben bijdragen aan GGD'en en Veiligheidsregio's voor ruim € 296 miljoen plaatsgevonden. Deze bijdragen aan medeoverheden zijn in het kader van de bestrijding van de COVID-19 beschikbaar gesteld voor de meerkosten die GGD'en en Veiligheidsregio's maken. Het gaat hier onder meer om het uitvoeren van tests, bron- en contactonderzoek, extra gemaakte kosten voor reguliere taken en inkomstenderving door wegvallen van (reguliere) inkomsten. Deze bijdragen zijn in de administratie van VWS in 2020 als voorschot opgenomen en zouden na 1 september 2021 worden afgerekend op basis van de ontvangen informatie (jaarrekeningen) van de GGD'en. Tot op heden heeft VWS nog geen voorschotten van de GGD'en afgewikkeld, ondanks dat VWS van 12 van de 25 GGD'en wel de afrekening heeft ontvangen en gecontroleerd. VWS heeft aangegeven dat door de toegenomen COVID-werkzaamheden de afrekening van de voorschotten vertraging

heeft opgelopen. Nog niet van alle GGD'en zou alle informatie zijn ontvangen. VWS gaat de betreffende GGD'en rappelleren om de dossiers alsnog compleet te maken. Dit betekent dat een substantieel deel van de voorschotten pas in 2022 zal worden afgerekend.

Wij geven VWS in overweging de afrekening van verstrekte voorschotten niet onnodig te vertragen, en de voorschotten aan GGD'en waarvan de ingediende verantwoordingen zijn beoordeeld nog vóór jaareinde af te rekenen. Daarbij dient de nodige aandacht te worden besteed aan de benodigde onderbouwingen van deze verantwoordingen (o.a. de beoordeling o.b.v. de verantwoordingsinstructie) om na te gaan of de onzekerheden in de afrekeningen van 2020 voldoende zijn weggenomen. Mocht blijken dat de ingediende verantwoordingen (zonder controleverklaring) en de diepgang van de eigen controle van VWS hiervoor onvoldoende zekerheid bieden dan kan dit van invloed zijn op de rechtmatigheid en getrouwheid van de afgerekende voorschotten 2020. Aangezien de verantwoordingsinstructie 2021 niet gewijzigd is t.o.v. 2020 zal dit mogelijk ook consequenties kunnen hebben voor de afrekeningen over 2021 (ruim € 1,3 mld.).

9. Rechtmatigheid van inkopen COVID-19

Rechtmatigheid van inkopen COVID-19 (nog) niet vast te stellen

In 2021 heeft VWS voor de bestrijding van COVID-19 veel inkopen gedaan met een grote financiële omvang. De meeste inkopen waren niet (tijdig) voorzien en hebben als gevolg van de crisisbestrijding onder tijdsdruk plaatsgevonden. Hierdoor is het reguliere inkoopproces veelal niet gevolgd. Bij de controle van de inkopen als gevolg van COVID-19 is de stand van zaken op dit moment als volgt:

- Inkoopdossiers zijn niet volledig en/of motivering van afwijking van de aanbestedingswet ontbreekt. Hierdoor kunnen wij de rechtmatigheid van deze inkopen niet vaststellen.
- Voor een deel van de inkopen is (achteraf) een afwijkingsbesluit met motivering voor de onrechtmatige inkoop opgesteld.

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 COVID-19 gerelateerde inkopen niet vaststellen. VWS is op dit moment voor de belangrijkste inkopen nog bezig om vast te stellen of de rechtmatigheid alsnog achteraf kan worden onderbouwd of dat deze onrechtmatig zijn. Gezien het tijdrovend karakter geven wij VWS in overweging deze acties te prioriteren en zich te richten op die inkoopcontracten die het grootste effect hebben op het wegnemen van onzekerheden.

10. Prestatieverklaringen

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 leveranciers overeenkomsten afgesloten voor de levering van diensten en producten. Wij kunnen bij meerdere geldstromen de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen nog niet vaststellen. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven. Het betreft de volgende grootste geldstromen:

- De betaalde facturen van door laboratoria beoordeelde testen (circa € 678 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 aan de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland, de eigenaar van CORON-IT, opdracht gegeven de validatie van de werking van CORON-IT over heel 2021 op korte termijn te laten uitvoeren. Zonder validatie van de werking van CORON-IT is niet duidelijk of de aantallen testen in CORON-IT voldoende betrouwbaar zijn als onderbouwing voor de

betaalde facturen. Tussen het aantal testen op de factuur en het aantal vastgelegde testen in CORON-IT bestaan ook kleine verschillen.

- De betaalde facturen voor de aanschaf van zelf- en sneltesten (circa: € 300 mln.). Deze testen zijn niet bij VWS zelf geleverd 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 de leveringen, en is deze onderbouwingen van de leveringen momenteel nog aan het verzamelen.
- De betaalde facturen voor de aanschaf van vaccins. Bij een aantal facturen ontbreekt het juiste leveringsbewijs (circa: € 40 mln.) en bij één leverancier moet een prijsverschil worden uitgezocht en een teveel betaald bedrag verrekend worden.
- De betaalde facturen voor het uitvoeren van sneltesten en preventief testen van medewerkers van bedrijven (circa: € 105 mln.). VWS heeft controles uitgevoerd en is nog aanvullende controles aan het uitvoeren om vast te stellen of het aantal in rekening gebrachte testen terecht tegen het juiste tarief door VWS is betaald. Wij hebben nog geen vastlegging van deze controles ontvangen.
- ZJCN: De uitgaven inzake AMI worden mogelijk in 2021 wederom als onzeker aangemerkt v.w.b. de getrouwheid (circa: € 75 mln.). Om de getrouwheid van mogelijke Covid-19 uitgaven in 2021 nog vast te stellen, is het noodzakelijk om de feitelijke levering te onderbouwen zodat blijkt dat de gefactureerde prestaties zijn geleverd (tegen de juiste p en q).

11. Inzicht uitnutting raamcontracten

Bij het aangaan van (rijksbrede) raamovereenkomsten moet aandacht besteed worden aan het vermelden van een maximumhoeveelheid en/of -waarde. Wanneer bij het gebruik maken van deze raamovereenkomsten de maximumhoeveelheid en/of waarde wordt bereikt (zoals deze in de aankondiging of het bestek is opgenomen), is de overeenkomst niet meer rechtsgeldig. Uitgaven boven de maximumhoeveelheid en/of -waarde merken wij dan aan als onrechtmatig of onzeker.

Het niet opnemen van een maximumhoeveelheid en/of -waarde, zo ook het niet monitoren van de uitnutting van raamovereenkomsten, merken wij met ingang van 2021 aan als onzeker of onrechtmatig. Een goede opzet en uitvoering van het contractenbeheer en registratie van de uitnutting van raamovereenkomsten is dus belangrijk om te voorkomen dat afroepen onder zo'n raamovereenkomst als onzeker of onrechtmatig worden aangemerkt.

Zowel de voortgang bij het verbeteren van het monitoren van de uitnutting van de raamovereenkomsten als de wijze waarop dit gebeurt, verschilt per categorie- en contractmanager. VWS maakt zelf veel gebruik van (rijksbrede) raamovereenkomsten die door de Haagse Inkoop Samenwerking of een ander IUC zijn aanbesteed.

Wij adviseren VWS om wanneer zij gebruikt maakt van raamovereenkomsten van de HIS en/of andere IUC's concreet na te vragen of dit gebruik nog binnen de maxima van de betrokken raamovereenkomst valt. Daarmee kan het risico van onzekerheden of onrechtmatigheden in de aangegane verplichtingen of uitgaven worden beperkt. Bij raamovereenkomsten die alleen voor VWS gelden, adviseren wij VWS de uitnutting zelf te monitoren. De informatie over de uitnutting van de raamovereenkomsten heeft VWS nodig voor de rechtmatigheidsparagraaf in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Onrechtmatigheden als gevolg van overbruggingsovereenkomsten nog niet opgelost
De in 2020 afgesloten Rijksbrede raamovereenkomsten voor onder meer interim-management, organisatieadvies, audit en inkoop lopen in 2021 door waardoor wij

ook in 2021 de onder deze overbruggingsovereenkomsten afgesloten nadere overeenkomsten als onrechtmatig zullen aanmerken.

12. Garantieverplichtingen

Inzicht volledigheid verstrekte en gebruikte garanties in gang gezet

In onze interim-auditrapportage hadden wij reeds aangegeven dat FEZ bezig is met herstelacties gericht op 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 had in september 2021 de verwachting dat op korte termijn inzicht zou bestaan in de garanties die betrekking hebben op de door VWS ingekochte vaccins. Inzicht in de garanties rondom het testen (hoog volume laboratoria) zou 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. Inmiddels heeft VWS de verstrekte en gebruikte garanties tot een met oktober 2021 in beeld gebracht. Zodra een actueel inzicht over geheel 2020 en 2021 bestaat, kan ook de financiële administratie hiermee in overeenstemming worden gebracht. VWS hoopt dit beeld in het eerste kwartaal van 2022 te hebben zodat in de saldibalans de juiste en volledige stand van de garantieverplichtingen kan worden opgenomen.

Wij vragen nog aandacht voor de volledigheid van de garantieverplichtingen. Het betreft dan met name nieuwe garantieverplichtingen die mogelijk zijn aangegaan. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de aanschaf van Coronapillen via de Europese Unie en mogelijke garanties betreffende verplichtingen die Stichting Open Nederland is aangegaan.

Toetsingskaders nieuw verstrekte garanties 2021 onder handen

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. Tevens wordt op dit moment met IRF van het Ministerie van Financiën overlegd over een paar casussen en het toetsingskader om een goed beeld te krijgen bij wanneer er nu sprake is van een garantieverplichting. Mogelijk leidt deze discussie nog tot aanpassing van de administratie.

13. M&O-beleid subsidieregelingen en bijdragen aan medeoverheden

VWS onderneemt acties ter verbetering, M&O-risico's momenteel nog ongewijzigd

Na het uitbreken van de COVID-19 pandemie zijn diverse noodmaatregelen 'onder stoom en kokend water' tot stand gekomen waarover wij in onze (interim) auditrapportage hebben gerapporteerd. De uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en controleerbaarheid van de regelingen hebben als gevolg hiervan beperkt aandacht gekregen. Hier bovenop heeft VWS bij de uitwerking c.q. uitvoering van de regelingen te maken met maatschappelijke discussies omtrent de kaders/normen. Dit leidt tot verhoogde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-risico's) en daarmee voor de rechtmatige verleningen c.q. afrekeningen van verstrekte subsidies.

De effecten naar aanleiding van het verbeterplan 'Subsidiebeheer' zullen op zijn vroegst in 2022 zichtbaar worden. De M&O risico's zijn daardoor op dit moment nog ongewijzigd. Bij de oplossing is het van belang om bij de reductie van administratieve en controlelasten in het oog te houden welke controle-informatie, op basis van een aangepaste risicoanalyse, benodigd is. Wij adviseren VWS om op korte termijn:

- De risicoanalyses voor zowel de bonusregeling (met uitzondering van het PGB deel) als de regeling opschaling-IC en de TASO/TVS regelingen verder uit te werken c.q. te actualiseren. Voor de bonusregeling en de regeling opschaling-IC de controles naar aanleiding hiervan verder uit te schrijven en de accountants-protocollen regeling opschaling-IC en de TASO/TVS regelingen te publiceren. Over de controle van de verantwoording van de bonusregeling is VWS in gesprek met de NBA.
- Voor de regeling opschaling-IC een afweging te maken over de eventuele herziening van de bevoorschotting aan de ziekenhuizen.
- Voor de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg 2020-2022 een accountantsproduct met "redelijke mate van zekerheid" te vragen die aansluit op de eisen die gelden voor de controle op het jaarverslag van VWS.
- Voor de BOSA regeling in de risicoanalyse inzichtelijk te maken op welke wijze door VWS wordt toegezien dat de subsidie uitsluitend ten goede komt aan amateursportverenigingen alsook de inschatting van het restrisico.
- Bij het opstellen van subsidieregelingen de rechtmatigheidscriteria zo transparant, overzichtelijk en afgebakend mogelijk te maken rekening houdend met de doeltreffendheid en de uitvoerbaarheid hiervan. Dit kan bijv. door minder subsidie arrangementen in een regeling op te nemen.

In oktober is het projectplan 'Monitor Subsidies' opgesteld. Deze monitor helpt FEZ bij aan het verkrijgen van een totaalbeeld van de risico's en onrechtmatigheden van de subsidieregelingen. Dit zal bijdragen aan het bewaken van deze risico's en bij te sturen indien nodig.

14. Voorraadbeheer

Centraal inzicht in aanwezige voorraden ontbreekt en voorraadbeheer moet nog worden ingericht

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. Het betreft de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur en zuurstofcondensatoren, zelf- en sneltesten, vaccins en overige goederen. Wat betreft vaccins maakt VWS gebruik van het reeds bestaande voorraadbeheer van het griepvaccin. Het voorraadbeheer van de overige goederen is nieuw voor VWS. 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., QRS 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. Deze kaders dienen onder meer te waarborgen dat het beheer voldoet aan de comptabele vereisten (o.a. de regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk).

Wij adviseren VWS om de volgende essentiële onderdelen van goed voorraadbeheer in te richten en vast te leggen:

- Centrale kaders voor voorraadbeheer binnen VWS.
- Een risicoanalyse en indien noodzakelijk maatregelen nemen ter voorkoming of beperking van de geschatte risico's.
- Processen en interne controles in procedurebeschrijvingen.
- Afspraken van VWS met onderaannemers die voorraadbeheer voor VWS uitvoeren: o.a. de informatieverstrekking over de aanwezige voorraden, de

minimaal uit te voeren interne controles en vaststellen van betrouwbaarheid van informatiesystemen die voor het voorraadbeheer gebruikt worden.

- Sluitende geld-goederenbeweging tussen aangeschafte goederen en goederen die ontvangen, verstrekt en in voorraad zijn.
- Inventarisatie of de voorraden daadwerkelijk aanwezig zijn.

Hiermee kan VWS zorgen voor een betrouwbare voorraadadministratie.

VWS heeft inmiddels het merendeel van de schenkingsovereenkomsten voor aan ziekenhuizen en zorginstellingen verstrekte beademingsapparatuur opgesteld en door beide partijen ondertekend. Dit geldt ook voor de bruikleenovereenkomsten van zuurstofcondensatoren.

Wij hebben nog geen formele vastleggingen in schenkingsovereenkomsten van VWS ontvangen van de donaties van vaccins en de verstrekte zelftesten aan onder meer onderwijsinstellingen.

Wij adviseren VWS om na te gaan of de schenkingen van vaccins en zelftesten formeel zijn vastgelegd en voldoen aan de comptabele regelgeving.