

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Audit Committee/Bestuursraad AC-1075a

memo

Rechtmatigheid COVID-19-uitgaven

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 5.1.2e
M
pt. nminwvs.nl

Datum
9 december 2020

Aantal pagina's
6

Aanleiding

De aanpak van de COVID-19-crisis heeft voor VWS grote gevolgen op de beleids- en ondersteunende processen. In aanvulling op de ontwerpbegroting van VWS zijn in meerdere incidentele suppletore begrotingen en in de tweede suppletore begroting de budgetten voor de aanpak van de COVID-19-crisis verder verhoogd. Er is nu voor de COVID-uitgaven in totaal circa € 6 mld. extra begroot voor 2020. De aanpak van de COVID-19-crisis vraagt bijzonder veel van VWS, zowel qua verantwoordelijkheid als capaciteit. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt bij het doelmatig en rechtmatig besteden van de extra middelen.

In het Audit Committee van 9 oktober 2020 is het memo Rechtmatigheid COVID-19-uitgaven besproken (zie bijlage). Afgesproken is (en dat is aansluitend bekrachtigd als BR-besluit) om scenario drie¹ te verkennen (zie voetnoot).

De achtergrond van scenario drie was onder meer dat in voortgangsbrieven over COVID-19 aan de Tweede Kamer enkele malen een winstwaarschuwing is gegeven over de rechtmatigheid, maar dat VWS zich zo veel mogelijk zou inspannen om de rechtmatigheid te bevorderen. De reden om al eerder winstwaarschuwingen af te geven was gelegen in het feit dat VWS beleidsmaatregelen nam (en neemt) die buiten het gebruikelijk instrumentarium vielen om de maatschappelijke en politieke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Die nieuwe interventies brengen nieuwe risico's met zich mee en vergen in veel gevallen nog steeds uitwerking.

¹ Scenario 2: VWS gaat zich voor de maatregelen in het kader van COVID-19 richten op het op orde brengen van de belangrijkste informatie die benodigd is om politieke verantwoording af te kunnen leggen, met name ten aanzien van de beleidsdoelstellingen. VWS hanteert daarbij een politieke risicoanalyse in plaats van een financieel beheersmatige. Te denken valt aan een sluitend beeld verkrijgen van de voorraden persoonlijke beschermingsmiddelen (aantallen, localities et cetera), de localities en de geschonken IC-apparatuur. Concreet kan dan bijvoorbeeld wel antwoord worden gegeven op de vraag waar een partij mondkapjes ligt, maar niet waarom in een inkoopdossier een behoeftestelling ontbreekt of de motivering waarom VWS in een specifiek geval een beroep doet op de "dwingende spoed"-bepaling in de aanbestedingswet. Ook in dit scenario accepteert VWS dat de COVID-19-maatregelen voor de jaren 2020 en 2021 tot onzekerheden in de rechtmatigheid leiden. Scenario 3: naast scenario 2 ook een analyse maken van de benodigde acties om de COVID-19-dossiers op orde te krijgen. Op basis van deze analyse legt FEZ de Bestuursraad een voorstel voor waarbij wordt ingegaan op de extra baten (in termen van een beter oordeel) van extra inspanning (van het op orde brengen van de dossiers met inachtname van wat dat van de VWS-organisatie vraagt). Hierbij zal ook worden ingegaan op het tijdspad (haalbaarheid voor 15 maart 2021) en de vraag of het mogelijk is om tussen Auditrapport en Interimrapportage 2021 de verbeterslag te voltooien.

Bijvoorbeeld het Mediq-contract, de daadwerkelijke uitvoering van de zorgbonus, het testbeleid: het is zijn maatregelen met een lange nasleep. Daarbij dient vermeld te worden dat ook het parlementaire proces extra capaciteit van de organisatie heeft gevraagd: tweewekelijkse Kamerdebatten en voortgangsbrieven. De situatie is ontstaan dat nog steeds op ad hoc-basis moet worden geacteerd, structuur moet worden aangebracht. Tegelijkertijd vragen ADR en Algemene Rekenkamer gedurende het proces om adequate controle-informatie die de getrouwheid en de rechtmatigheid onderbouwen. Als een dergelijke inspanning van een organisatie wordt gevraagd is het onvermijdelijk dat activiteiten die niet bijdragen aan het bestrijden van de crisis niet de aandacht krijgen die het in een normale situatie wel zou krijgen. Naast deze activiteiten zijn de afgelopen periode ook vier Incidentele Suppletoire Begrotingen, een Najaarsnota, Nota's van Wijzigingen daarop en een begrotingsbehandeling afgeleverd.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
3 december 2020

Advies

Het Audit Committee wordt gevraagd om te adviseren over de vraag in hoeverre een inspanning rendabel is. Er zijn drie opties:

- *Optie 1*: de artikelen van de VWS-begroting, waarop de COVID-uitgaven zijn geboekt, worden voor de duur van de crisis buiten beschouwing gelaten. Dit zal waarschijnlijk leiden tot een controleverklaring met beperking of een oordeelonthouding voor 2020. De onzekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid zal vervolgens in de Bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag worden toegelicht.
- *Optie 2*: de artikelen van de VWS-begroting, waarop de COVID-uitgaven zijn geboekt, worden voor de duur van de crisis buiten beschouwing gelaten, tenzij de budgethouder actief aangeeft om bepaalde dossiers wel in de controle te betrekken. Dit zal waarschijnlijk leiden tot een controleverklaring met beperking of een oordeelonthouding voor 2020;
- *Optie 3*: de controle-vragen van de ADR worden zoveel mogelijk beantwoord, zolang dat niet ten koste gaat van de taakuitvoering ten aanzien van de aanpak van de coronacrisis en het reguliere beleid. De mogelijke keuze om ADR-vragen niet verder te beantwoorden, worden via de betreffende CFA en het BR-lid, aan FEZ en de SG ter instemming gestuurd. Dit zal waarschijnlijk leiden tot een controleverklaring met beperking of een oordeelonthouding voor 2020.

Nota bene: de vragen van de ADR over niet-COVID-uitgaven dienen sowieso wel beantwoord te worden.

Aanpak

De coronamaatregelen zijn voor de inventarisatie naar uitgaven en verplichtingencategorie uitgesplitst naar:

- Opdrachten;
- Subsidies;
- Bijdragen;
- Garanties;
- Bekostiging;
- Personeel;
- Materieel.

FEZ heeft vervolgens gekeken naar bestaande controle-informatie van onder meer CDI-office en deze vergeleken met controle-informatie van de ADR. Daarnaast

heeft VWS gesproken met de ADR over (minimale) dossiervereisten en heeft bezien in hoeverre COVID-19-gerelateerde subsidies in het Expertise Centrum Subsidies aan de orde zijn geweest. Tegelijkertijd gaf zowel de financiële kolom als de beleidskolom aan dat de ADR tijdens het bestrijden van de crisis veel vragen en vervolgens verdiepvragen stelde.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
3 december 2020

Bij de inventarisatie is gebleken dat een grote spanning bestaat tussen de vereisten waaraan de dossiers moeten voldoen en de context waarbinnen VWS heeft geopereerd. In hoofdlijn kan worden gesteld dat VWS tijdens de Coronapandemie interventies heeft moeten plegen buiten de gebruikelijke rollen en taken van VWS om. Te denken valt daarbij aan het zelf inkopen van persoonlijke beschermingsmiddelen, de bevoorschotting van het LCH en later de inkoop van testmiddelen. Daarnaast heeft VWS onder politieke druk de zorgbonus in korte tijd moeten organiseren.

Deze interventies, onder tijdsdruk genomen, staan op gespannen voet met de wettelijke kaders en accountancyregels met betrekking tot het opleveren van adequate controle-informatie. Deze dossiervereisten zijn redelijk in de gangbare planbare activiteiten, maar gaan schuren als in een crisis gehandeld moet worden. Met de ADR is gesproken over mogelijkheden om de dossiervereisten zo te richten dat het minimale in de dossiers zou hoeven te zitten. VWS dacht daarbij bijvoorbeeld aan een generieke formulering voor dwingende spoed voor alle inkoopdossiers en heeft een voorstel gedaan om de controle op de Mediq-activiteiten te richten op de rechtshandelingen die in 2020 zijn verricht. Dit heeft niet tot een vereenvoudiging geleid.

Daarnaast bestaat het risico dat niet in alle gevallen is gehandeld conform art. 2.27 CW (informatie- en budgetrecht van de Staten-Generaal) en het handelen alvorens een begrotingsstuk te hebben ingediend bij de Staten-Generaal tot een begrotingsonrechtmatigheid leidt. VWS onderzoekt in welke gevallen dit aan de orde kan zijn geweest (mogelijk de Voorjaarsnotamutaties en de eerste Incidentele Suppletioire Begroting).

Een voorbeeld van een dossiervereiste is dat per afzonderlijke spoedeisende opdracht er sprake moet zijn van een vooraf opgestelde schriftelijke motivatie en onderbouwing van 'dwingende spoed'. Gebleken is dat in de meeste gevallen niet aan dat vereiste kan worden voldaan. Juist vanwege het spoedeisende karakter en het grote belang om slagvaardig en flexibel te opereren op een turbulente en krappe wereldmarkt noodzakelijke goederen in te kopen, is door VWS vaak niet de keuze gemaakt om veel tijd te besteden aan dergelijke motivaties en onderbouwingen. Voor de ADR is, zoals door VWS voorgesteld, een motivering per categorie, zoals VWS heeft voorgesteld, onvoldoende.

Voor wat betreft het Mediq-dossier heeft VWS aangegeven de controles te richten op de verstrekte voorschotten en de totstandkoming van de garantieovereenkomst en de overige zaken die in 2021 aan de orde zijn in 2021 te adresseren. De ADR wil echter ook het goederenbeheer, wat het LCH nu nog aan het organiseren is en wat de facto bij een derde partij ligt, onder hun controlescope brengen. De ADR ziet dit als onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van VWS.

Al met al is de essentie van het verhaal dat VWS acuut moest handelen. Daarbij kon niet voorafgaand een ideale structuur of planmatige werkwijze worden ontworpen en in feite is dat acuut moeten handelen nog steeds de orde van de dag. Had VWS dat niet gedaan dan hadden de bewindspersonen in de Tweede Kamer moeten uitleggen dat VWS naast kansen op partijen mondkapjes, IC-apparatuur en dergelijke had gegrepen en dat had mogelijk tot meer slachtoffers

geleid. Zie bijvoorbeeld ook de aanbesteding bij de testcapaciteit die tot kritiek heeft geleid dat de opschaling van de testcapaciteit te laat kon worden opgebouwd. Dit politieke risico weegt zwaarder dan het risico op een niet uitgevoerde aanbesteding.

In dat licht is de indruk dat veel begrip bestaat voor het handelen van VWS, zowel politiek als maatschappelijk, waarbij de focus van VWS lag op slagvaardig handelen. Hiertoe heeft de Tweede Kamer zelfs in de Kamerdebatten naar aanleiding van de voortgangsbrieven opgeroepen. Begrip voor het slagvaardige handelen ervaart VWS ook bij de ADR en de Rekenkamer. Maar dat laat onverlet dat ADR en AR toetsen aan de gebruikelijke criteria voor financiële informatie, bedrijfsvoering en niet-financiële informatie (die zijn gericht op niet-crisissituaties). Vervolgens hebben ADR en AR de mogelijkheid om bij de (bestuurlijke) weging en oordelen over bevindingen rekening te houden met de uitzonderlijke externe omstandigheden waaronder VWS de coronacrisis heeft aangepakt. Van belang is dat de onzekerheden en fouten ten aanzien van rechtmatigheid door VWS worden toegelicht in de Bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2020 en dat duidelijk wordt hoe VWS heeft gehandeld en welke afwegingen en keuzes zijn gemaakt.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
3 december 2020

Intern VWS is gesproken over de vraag of alternatieve inzet van mensen een optie is. Deels is dit reeds gebeurd door FEZ-ers in te zetten bij beleidsdirecties (LCH, GMT, Dienst Testen). Sinds het AC van oktober is gesproken over andere mogelijkheden. Daaruit werd duidelijk dat het met de staande organisatie niet haalbaar was. Een van de mogelijkheden was om de dossiervereisten in kaart te brengen om te verkennen of daar mogelijkheden lagen als die tot een minimaal vereiste zouden kunnen worden gebracht. Ook is met de ADR gesproken over de mogelijkheid van uitstel van het indienen van de controleverklaring. Echter, uitstel zou beperkt zijn in verband met het tijdspad van de Rijksrekening. Daarbij was het beeld dat een uitstel van enkele weken weinig zou verbeteren aan het rechtmatigheidsbeeld. Een andere lijn was of het mogelijk was om externen in te zetten. Daarop is negatief gereageerd aangezien het disproportioneel veel tijd zou hebben gekost om tijdens de crisis informatie te laten vergaren die niet los gekoppeld kan worden van de ervaring van hoe dingen gegaan zijn: de staande organisatie is niet in de gelegenheid om én de crisis te bestrijden én ontbrekende stukken terug te halen, laat staan om stukken die er niet zijn op te leveren.

Beeld Interim-rapportage ADR

In de Interim-rapportage van 13 oktober 2020 schetst de ADR het volgende beeld:

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

Over een groot deel van de coronamaatregelen, zowel verplichtingen als uitgaven, uit bovenstaande tabel ontbreekt op dit moment actuele (controle)informatie en ook is het onduidelijk hoe bepaalde voorschotten in de toekomst afgerekend en verantwoord moeten worden. Op dit moment heeft de ADR onvoldoende tot geen controle-informatie over de GGD'en en veiligheidsrisico's 5.1.2b de vaccin ontwikkeling en medicatie 5.1.2b de uitbreiding van de IC-capaciteit (€ 5.1.2b de aanschaf distributie en verkoop van medische hulpmiddelen (€ 5.1.2b) en de controleerbaarheid van de zorgbonus 5.1.2b). Het inzicht hierover ontbreekt ook bij het departement zelf. Een nadere toelichting op de laatste twee categorieën is nader uiteengezet in de paragrafen 2.6 en 2.8 van deze rapportage.

Vanwege het gebrek aan controle-informatie op belangrijke onderwerpen is het voor de ADR op dit moment nog niet mogelijk alle coronagelden te controleren. Het ontbreken van controle-informatie kan mogelijk een impact hebben op het tijdig afgeven van de controleverklaring bij het jaarverslag VWS 2020 en/of de strekking van onze controleverklaring. VWS kan dit voorkomen door een inhaalslag te maken op het financieel- en materieelbeheer, door o.a. dossiers te completeren en afwijkingen van wet- en regelgeving zelf zichtbaar te maken en deze adequaat in 2021 toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag 2020."

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
3 december 2020

Controledruk ADR

Van belang is te melden dat zowel beleidskolom, de financiële en de juridische functie en de uitvoering binnen VWS sinds het uitbreken van de corona-pandemie (nog steeds) zeer zwaar belast is en tijdens de pandemie evengoed het redelijkerwijs mogelijke heeft gedaan om dossiers zo veel mogelijk op orde te brengen. Dit heeft ook een impact op de vitaliteit van de organisatie. FEZ ontvangt de laatste maanden echter veel en indringende signalen dat de controlewerkzaamheden van de ADR, die zoals bekend sinds de vergadering van het Audit Committee onverminderd zijn doorgedaan, een te groot beroep doen op de capaciteit van VWS. Er blijkt een te grote spanning te zijn tussen wat de ADR vraagt en wat VWS in deze fase kan leveren. Deels omdat de gevraagde informatie er (mogelijk) niet is, deels omdat de gevraagde informatie slechts met zeer grote inspanningen opgeleverd kan worden. En dit terwijl VWS aanhoudend een grote inzet moet leveren voor het bestrijden van de coronacrisis én daarnaast andere, reguliere taken moet uitvoeren. Voorbeelden:

- voor het Mediq-dossier spelen dagelijks nog ad hoc-vraagstukken en wordt gewerkt aan het op orde krijgen van de financiële en goedereninfrastructuur. Hierdoor is er beperkte ruimte om ook controle-informatie te achterhalen. Te denken valt daarbij aan het achterhalen van leveringsbewijzen van bij het LCH afgeleverde persoonlijke beschermingsmiddelen of bewijzen dat een bevoegde medewerker deze goederen heeft ontvangen;
- het testdossier: enerzijds een organisatie opbouwen met een financiële en juridische infrastructuur, het testbeleid heeft een grote dynamiek en tegelijkertijd dienen op dagelijkse basis financiële en juridische vraagstukken uitgezocht te worden voor het op korte termijn kunnen inkopen van testen.

FEZ had tot november het beeld dat bovengenoemde spanning met name betrekking had op de opdrachten die VWS heeft verstrekt. De voortgang van de ADR-controles en de eigen waarnemingen hebben dit beeld negatief bijgesteld. De grote risico's zitten op:

- de motivering van dwingende spoed per inkoopdossier ten tijde van de piek van de Coronapandemie;
- leveringsbewijzen van door VWS ingekochte persoonlijke beschermingsmiddelen die bij het LCH zijn afgeleverd;
- of een bevoegde medewerker heeft getekend voor ontvangstbewijzen;
- de voorraadadministratie van de door VWS-ingekochte IC-apparatuur;
- het goederenbeheer van de door Mediq ingekochte goederen;
- contractering, prestatieverklaring en afrekening van de bevoorschotting van de testlaboratoria;
- instrumentkeuze: opdracht, bijdrage of subsidie?
- verantwoordingsafspraken en controleafspraken met de GGD.

Gelet op de aard van bovenstaande controlepunten zou dit een dusdanige inspanning vergen die op korte termijn verricht zouden moeten worden naast de lopende activiteiten van het ad hoc-karakter van de crisis die simpelweg in de tijd (tweede helft februari) niet realistisch is.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
3 december 2020

Cijfermatig

De inspanning van VWS kan, naast een inhoudelijke benadering vanuit de informatie van CDI-office, het ECS en de informatie uit het laatste Interim-rapport van de ADR, ook worden gezien vanuit het licht van de cijfers. Uitgaande van een begrotingstotaal van € 27,7 mld. (stand Najaarsnota) komt de tolerantie voor een goedkeurende verklaring (2%) uit op € 554 mln. De COVID-uitgaven bedragen circa € 6 mld. Dat zou betekenen dat 91% van de uitgaven geen onzekerheden of fouten in de rechtmatigheid mag bevatten. Conclusie: 9% mag fout of onzeker zijn voor een goedkeurende verklaring. Gelet op de omvang van de COVID-uitgaven (€ 6 mrd.) is dit niet realistisch.

Mogelijke oordelen van de ADR

ADR en AR hebben aangegeven te toetsen aan de gebruikelijke criteria voor financiële informatie, bedrijfsvoering en niet-financiële informatie (die zijn gericht op niet-crisissituaties). Vervolgens hebben ADR en AR de mogelijkheid om bij de (bestuurlijke) weging en oordelen over bevindingen rekening te houden met de uitzonderlijke externe omstandigheden waaronder VWS de coronacrisis heeft aangepakt.

Conclusies

Bij de diverse opdrachten en bij diverse bijdragen is de kans zeer klein dat het mogelijk is om de dossiers op orde te krijgen. De COVID-posten zijn, gelet op de omvang van de tolerantiegrens voor het begrotingstotaal, van een dergelijke omvang en de toegepaste interventies vallen dusdanig buiten het gebruikelijke instrumentarium dat de kans op onzekerheden en fouten in de rechtmatigheid groot is. Daarnaast is de financiële kolom nog steeds volop bezig met de COVID-maatregelen en komt de financiële kolom tezamen met beleidsmedewerkers in beperkte mate toe aan het op orde brengen van de dossiers.

Gelet op bovenstaande is de kans groot dat tolerantiegrenzen worden overtreden op basis van wat nu al bekend is. Daarmee is een grotere inspanning dan die nu al wordt geleverd door primair proces en financiële en juridische kolom niet genoeg om voldoende zekerheid te hebben dat 91% van de COVID-dossiers zeker is en vrij van fouten in de rechtmatigheid voor een goedkeurende verklaring.

Proces

In aanloop naar het AC is VWS in afstemming met de ADR, Financiën en de externe leden. De gesprekken met Financiën gaan over de mogelijke impact op de Rijksrekening en krijgen nog een vervolg.

Na advies van het AC dient de Bestuursraad een besluit te nemen over de gekozen optie. Vervolgens dienen de bewindspersonen gevraagd te worden in te stemmen met deze optie. In januari 2021 zou dan een aankondiging kunnen worden gedaan over deze lijn in een voortgangsrapportage.