

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Audit Committee VWS

memo

Rechtmatigheid COVID-19-uitgaven

Aanleiding

De ADR en VWS zijn in gesprek over de gevolgen van de COVID-19-maatregelen binnen VWS voor de controleactiviteiten voor het jaar 2020. Daarbij heeft de ADR aangegeven onder andere de COVID-19-uitgaven als belangrijk aandachtspunt te zien en reeds te willen beginnen met het beoordelen van dossiers. VWS (financieel adviseurs en FEZ) hebben daarop gereageerd dat het nu nog te vroeg is om de opgevraagde dossiers op orde te hebben. Immers, de bij de eerste golf betrokken directies zijn nu ook nog druk met het bestrijden van de crisis en met de tweede golf die is gestart. Dit vraagt veel van een reeds zwaar belaste VWS-organisatie (zowel beleid als de financiële functie).

De controleplanning van de ADR vraagt op dit moment handelingen van VWS die VWS nu nog niet kan verrichten vanwege de focus op de crisisbestrijding. De ADR heeft aangegeven dat, door het ontbreken van geschikte controle-informatie, op dit moment geen tussentijds beeld te kunnen geven over de rechtmatigheid en getrouwheid. De omvang van deze onzekerheden is zodanig dat deze mogelijk invloed kan zijn op de oordeelsvorming van de ADR. De ADR heeft daarbij ook gewezen op het feit dat dit ook een mogelijk effect heeft op de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer (AR), omdat bij de uitvoering van haar controletaak gesteund wordt op de werkzaamheden van de ADR.

Vraag aan het Audit Committee

Reflecteren op de VWS-aanpak. FEZ adviseert het Audit Committee om de Bestuursraad te adviseren om in te stemmen met scenario drie.

Wat heeft VWS tot dusverre gedaan?

De stand van de COVID-19-gerelateerde uitgaven bedragen bij de stand van de derde Incidentele Suppletore Begroting voor het jaar 2020 € 5.051 miljoen.

De grootste aandacht op rechtmatigheidsgebied hebben de LCH-gerelateerde uitgaven en de zorgbonus gekregen (€ 1.589 respectievelijk € 1.327 miljoen, goed voor 58% van de COVID-19-gerelateerde uitgaven). Deze dossiers zijn complex en vergen veel aandacht. Desalniettemin is VWS op beide dossiers actief bezig om de rechtmatigheid te bevorderen door intensief overleg met Mediq over de goederenstroom en de afrekening van de verstrekte voorschotten. Op het dossier van de zorgbonus stuurt VWS op rechtmatigheidsbevordering en heeft VWS zelf rechtmatigheidsrisico's (M&O) gesignaleerd. Ook is een exercitie gestart om de uitgaven die VWS zelf heeft gedaan, voordat het LCH operationeel was, in kaart te brengen en informatie te verzamelen. Tevens zijn alle relevante documenten uit mailboxen en op netwerkschijven veilig gesteld.

5.1.2e

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Bezoekadres:

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 5.1.2e
F 5.1.2e
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

5.1.2e
5.1.2e
T 5.1.2e
M 5.1.2e
5.1.2e mminvws.nl

Datum

1 oktober 2020

Aantal pagina's

7

In het algemeen kan worden gesteld dat veel maatregelen met een spoedeisend karakter onder veel tijdsdruk tot stand zijn gekomen. Opdrachten kunnen bijvoorbeeld mondeling zijn gegeven, relevante documentatie kan nog in mailboxen zitten en niet bijeen gebracht. Het kost tijd om dat beeld alsnog te verkrijgen. Daarbij is het de vraag wat het achteraf in beeld brengen, en zo mogelijk repareren, kost en wat het oplevert.

3.1.24

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum

1 oktober 2020

Daarnaast heeft VWS in de eerste en de tweede incidentele suppletoire begrotingen al winstwaarschuwingen afgegeven over de gevolgen van het in een spoedeisende situatie moeten handelen op de rechtmatigheid van de gedane uitgaven en aangegane verplichtingen. In de voortgangsbrief COVID-19 is hier ook een paragraaf aan gewijd naar aanleiding van vragen van het CDA-Kamerlid Van den Berg (zie bijlage 1).

De controleplanning van de ADR

De controleplanning van de ADR is normaliter zodanig ingericht dat verspreid over het gehele controlejaar de werkzaamheden worden uitgevoerd. Doel van het verdelen van de werkzaamheden over het gehele jaar is het voorkomen van een piekbelasting bij VWS en ADR op het eind van het controlejaar. Ook biedt dit VWS de mogelijkheid om maatregelen te nemen op basis van de tussentijdse uitkomsten.

In bijlage 2 is weergegeven wat de impact is van ontbrekende informatie op de oordeelsvorming van de ADR.

Wat is de aanpak die VWS voorstelt?

In het kader van het opstellen van de Bedrijfsvoeringparagraaf bij het jaarverslag dient VWS normaliter in beeld te hebben waar de rechtmatigheidsrisico's zitten.

Daarbij zijn er vier scenario's:

1. het vergt teveel tijd en capaciteit van een overbelaste organisatie (beleid en financiële functie) om te inventariseren welke informatie beschikbaar is en welke niet. VWS besluit tot het niet nemen van additionele acties en accepteert dat er ten aanzien van de COVID-19-maatregelen voor de jaren 2020 en 2021 onzekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid zal zijn.
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 insteek. Te denken valt aan een sluitend beeld verkrijgen van de voorraden persoonlijke beschermingsmiddelen (aantallen, locaties et cetera), de locaties 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.
3. Naast scenario twee ook een analyse maken van de benodigde acties om de COVID-19-dossiers zoveel mogelijk 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 inachtneming van wat dat van de VWS-organisatie vraagt). Hierbij zal ook worden

- ingegaan op het tijdpad (haalbaarheid voor 15 maart 2021) en de vraag of het mogelijk is om tussen Auditrapport en Interimrapportage 2021 de verbeterslag te voltooien.
4. No matter what, alles op alles zetten om de dossiers op orde te krijgen om de ADR-planning te halen. Dit vergt veel extra capaciteit om voor 15 maart af te ronden en geeft dan nog geen garanties dat VWS geen bevindingen of onvolkomenheden treft.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
1 oktober 2020

Het voorstel is om in te stemmen met scenario drie.

Dit betekent dat VWS in de Bedrijfsvoeringparagraaf moet toelichten dat VWS in deze exceptionele crisissituatie bewust de gangbare procedures heeft losgelaten en meldt welke inspanningen zijn geleverd en zal inventariseren wat extra inspanning op het op orde brengen van de rechtmatigheid heeft opgeleverd en (eventueel) het risico aanvaardt dat voor het jaar 2020 negatieve appreciaties van ADR en AR het gevolg zijn geweest. Daarbij staat het sterker om op basis van een analyse een weloverwogen besluit te hebben genomen dan op voorhand een negatieve appreciatie te accepteren.

Onze taxatie is, gelet op meerdere uitspraken van de Kamer, dat het verdedigbaar is om rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen minder zwaar te laten wegen dan het snel reageren in deze crisissituatie, onder vermelding van de boven geschetste lijn.

Vergeleken met andere departementen verkeert VWS in een unieke positie en dat is niet vanwege de omvang van de COVID-19-maatregelen. Andere departementen hebben maatregelen genomen die binnen het bestaande beleidsinstrumentarium passen (bijv. SZW dat via UWV, een uitvoerings-ZBO, heeft kunnen opereren). VWS heeft ook veel maatregelen genomen die buiten het gangbare beleidsinstrumentarium vielen (zelf mondkapjes inkopen, in het buitenland testcapaciteit inkopen, in vaccinontwikkeling participeren of de constructie met Mediq en het LCH). Deze unieke positie versterkt de argumentatie om voor een beperkte periode de gangbare procedures te hebben losgelaten met risico's op onzekerheden in de rechtmatigheid.

Naast de reeds gecommuniceerde rechtmatigheidsrisico's is daarbij het voorstel om periodiek in de voortgangsbrieven COVID-19 bovenstaande lijn aan de Kamer te melden.

5.1.2b

5.1.2e

Bijlage 1: Paragraaf uit voortgangsbrief COVID-19 van 21 september 2020

Rechtmatigheid COVID-19-gerelateerde uitgaven en verplichtingen (toezegging aan het lid Van den Berg)

Tijdens de behandeling van de eerste Incidentele Supplettoire Begroting (ISB) van het ministerie van VWS heb ik toegezegd aan het lid Van den Berg, om toe te lichten welke aanvullende maatregelen VWS neemt om de rechtmatigheid van de COVID-19-gerelateerde uitgaven en verplichtingen te bevorderen.

In het algemene deel van de Memorie van Toelichting bij de eerste ISB en de eerste ISB is aangegeven dat, vanwege het spoedeisende karakter van de COVID-19-gerelateerde uitgaven en verplichtingen, de kans op onzekerheden en fouten in de rechtmatigheid groter is. De reden hiervoor is dat de gebruikelijke zorgvuldigheid om de rechtmatigheid te bevorderen de snelheid van handelen, die bij aanvang van COVID-19-crisis nodig was, ernstig zou belemmeren. Immers, het kabinet moest snel handelen om COVID-19 het hoofd te kunnen bieden. Bij dit dilemma heeft het kabinet besloten om alles te doen wat nodig was om de crisis te bestrijden, ook in de gevallen dat er nog geen of onvoldoende zekerheid of dat paste binnen de comptabele wet- en regelgeving.

De COVID-19-gerelateerde uitgaven en verplichtingen zijn vormgegeven langs de lijnen van de bestaande instrumenten die binnen de comptabele wet- en regelgeving voorhanden zijn: inkopen, subsidies, bijdragen, garanties, voorschotten. De rechtmatigheidseisen zijn voor die instrumenten duidelijk. Na aanvankelijk in de spoedsituatie van de COVID-19-crisis gehandeld te hebben, heeft VWS aanvullend op het handelen in de spoedsituatie maatregelen getroffen om onzekerheden en fouten in de rechtmatigheid tot een minimum te beperken. Derhalve zijn de aanvullende maatregelen in deze niet zozeer nieuwe maatregelen, maar maatregelen die VWS heeft getroffen om de spoedeisende handelingen naderhand binnen de bestaande kaders te verantwoorden: rechtmatigheidsacties aanvullend op de spoedeisende acties om als VWS verantwoordelijkheid te nemen in de COVID-19-crisis.

Zo heeft VWS voor wat betreft de aanbestedingen/inkopen die VWS zelf heeft gedaan de actie opgezet om alsnog alle relevante documenten die in een inkoopdossier behoren te zitten, bijeen te brengen. Hoe completer een dossier, des te kleiner de kans is op onzekerheden. Immers, op basis van een compleet dossier kan met zekerheid over het al dan niet zich voordoen van fouten in de rechtmatigheid worden gesproken. Ten aanzien van aanbestedingen/inkopen heeft de Europese Commissie aangegeven dat een beroep mag worden gedaan op de "dwingende spoed"-bepaling in de Aanbestedingswet, waardoor direct gegund kan worden aan een marktpartij zonder eerst te hoeven aanbesteden (art. 2.32 lid 1 sub c Aw). Aandachtspunten bij de inkoopdossiers zijn, naast de volledigheid van het dossier, onder meer: behoeftestelling, adequate motivering van de keuze voor de geselecteerde partij, de prestatieverklaring en gefactureerd bedrag is niet hoger dan de aangemaakte verplichting.

Naast inkopen is ook het subsidie-instrument ingezet (bijvoorbeeld de zorgbonus), alsmede bijdragen (aan agentschappen, ZBO's/RWT's, medeoverheden en internationale organisaties (bijvoorbeeld de Coalition for Epidemic Preparedness

S.1.26

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum

1 oktober 2020

Innovations (CEPI)). Ten aanzien van staatssteun heeft de Europese Commissie, naast de Tijdelijke Kaderregeling Covid-19, specifiek voor de zorg een soepelere lijn uitgezet. Deze lijn is te vinden op de website van de Europese Commissie¹. VWS spant zich in om uw Kamer ook over subsidies en bijdragen te kunnen verantwoorden in termen van rechtmatigheid en financieel beheer.

5.1.26

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum

1 oktober 2020

Bij de eerdergenoemde zorgbonus speelt eveneens de spanning tussen beleidsmatige wenselijkheid en zekerheid over de rechtmatigheid, zij het niet vanwege het spoedeisende karakter, maar vanwege de wensen waaraan de zorgbonus moet voldoen. De zorgbonus is een initiatief van de Tweede Kamer waarbij de Kamer ook heeft aangegeven dat de administratieve lasten beperkt moeten zijn, de uitvoering eenvoudig en in 2020 voor de doelgroep beschikbaar. Daarbij speelt dat de doelgroep van de zorgbonus een gerichte benadering vergt met oog op de doeltreffendheid. Alleen al deze elementen (lage administratieve lasten, eenvoudig uitvoerbaar, een specifieke doelgroep en in 2020 door de doelgroep ontvangen) zijn bepalend voor en leiden tot druk op de rechtmatigheidswaarborgen die in het subsidie-instrument zijn ingebouwd. Indien er over de besteding van het subsidiegeld een hoge mate van verantwoording wordt vereist, leidt dit tot hogere administratieve lasten. Omgekeerd leidt een keuze voor lagere administratieve lasten tot minder controle over de besteding, waardoor er een grotere kans is op fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik ontstaat. Ook hier vergt het derhalve een zorgvuldige afweging om beleidsmatige wensen en rechtmatigheid recht te kunnen doen. De regeling die tot stand is gekomen is de uitkomst van de zorgvuldige belangenafweging. Bij het opstellen van de regeling zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (ook wel bekend als het 'Uniform subsidiekader' of USK) gevolgd.

Een van de grotere posten die ik ook wil noemen, zijn de voorschotten aan het LCH. Het LCH is door middel van voorschotten door VWS voorzien van financiële middelen om (additioneel ten opzichte van bestaande marktpartijen) te kunnen voorzien in voldoende kwalitatief goede PBM en testkits. Daarbij heeft VWS een garantie afgegeven, zodat het LCH geen financiële risico's loopt bij het handelen namens VWS. Ook hier zal VWS op rechtmatigheid sturen van de voorschottenverlening en later bij het afrekenen van de verleende voorschotten.

Samengevat: doordat VWS in een spoedsituatie moest handelen, bestaat de kans dat niet alle uitgaven en verplichtingen rechtmatig tot stand zijn gekomen. Deels wordt dit ondervangen door ruimte die de Europese Commissie heeft geboden op het gebied van staatssteun en aanbestedingsrecht. VWS spant zich in om ten aanzien van de aanbestedingen, de subsidies en de voorschotverlening de zaken op orde te krijgen. De zorgbonus is daarbij een dossier waarbij de spanning tussen beleidsmatige wenselijkheid en rechtmatigheid het sterkst voelbaar is. De inspanningen van VWS zijn gericht op het zoveel mogelijk beperken van onzekerheden en fouten.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_458

Bijlage 2*De impact van ontbrekende informatie op de oordeelsvorming van de ADR*

S.1.26

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer**Datum**

1 oktober 2020

De impact is afhankelijk van welk aspect hierdoor beïnvloed wordt. Raakt het rechtmatigheidsaspecten (naleving wet- en regelgeving) dan komt dit, afhankelijk van de omvang, tot uiting in de Bedrijfsvoeringparagraaf (BVP). Heeft dit effect op het getrouwe beeld van de verantwoording, dan kan dit van invloed zijn op de strekking de controleverklaring. Deze invloed is afhankelijk van de aard en de financiële omvang van de bevindingen:

- de informatie is er niet. Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie leidt tot onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en ook de getrouwheid² van de verantwoorde bedragen. Omvang van de onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid kan van invloed zijn op het al dan niet vermelden van deze onzekerheden in de BVP. Omvang van de onzekerheden met betrekking tot de getrouwheid kan van invloed zijn op de strekking van de controleverklaring van de ADR.
- de informatie is er wel maar niet op korte termijn presenteerbaar. Dit leidt tot mogelijk een aanzienlijke inspanning van de financiële functie van VWS. Beschikbare informatie moet worden verzameld en gestructureerd, en daar waar deze bij derden opgevraagd moet worden (bijvoorbeeld bij levering van diensten door derden) zullen mogelijk met terugwerkende kracht afspraken moeten worden gemaakt over het verkrijgen van informatie en de betrouwbaarheid hiervan. Afhankelijk van deze inspanning zal de ADR na moeten gaan of de verzamelde informatie voldoende en geschikt is als controle-informatie. Ook zal het tijdstip waarop voldoende en geschikte controle-informatie beschikbaar is van invloed zijn op de afronding van de controlewerkzaamheden van de ADR. De ADR is gehouden aan vaktechnische vereisten die een zekere doorlooptijd kennen. Hoe later informatie beschikbaar is, hoe later de controlebevindingen beschikbaar zijn.

2) Handboek Auditing Rijksoverheid: De controle op het getrouwe beeld houdt vijf toetsingsvragen in:

- a. heeft de verplichting, de uitgave of de ontvangst daadwerkelijk plaatsgevonden en heeft deze betrekking op het ministerie (bestaan)? Ten aanzien van in eerste instantie de verplichtingen (en bij toepassing van de Aanwijzingsregeling 'verplichtingen=kas' ook de transactie-uitgaven) en transactieontvangsten dient in dit verband te worden nagegaan dat een in relatie tot de prijs aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen en dat deze ook daadwerkelijk is geleverd (aanvaardbaarheid en levering);
- b. zijn alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de departementale verantwoordingsstaat dienen te worden opgenomen, daarin ook inderdaad opgenomen (volledigheid)?;
- c. is de verplichting, de uitgave of de ontvangst voor het juiste bedrag in de departementale verantwoordingsstaat opgenomen (juistheid)?;
- d. is de verplichting, de uitgave of de ontvangst op het juiste tijdstip verantwoord (tijdigheid)?;
- e. is de verplichting, de uitgave of de ontvangst, gelet op de aard ervan, op het juiste begrotingsartikel geboekt (rubricering)?

- De informatie is beschikbaar en presenteerbaar. De verzamelde informatie is voldoende om inzicht te geven in de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Dergelijke informatie kan door de ADR als voldoende en geschikte controle-informatie worden gebruikt. Beschikbaarheid houdt ook in dat er geen vertraging in het controleproces ontstaat zodat afronding van de controlewerkzaamheden voor 15 maart 2021 voor de ADR haalbaar is.

5.1.26

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum

1 oktober 2020