



AC-1084

agenda

Betreft	120e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd	22 maart 2021 19:00 tot uiterlijk 19:30 uur
Vergaderplaats	Webex

Agendapunten

1. Opening en mededelingen
2. Verslag Audit Committee van 19 februari 2021 (AC-1085)
3. Conceptjaarverslag VWS 2020 (AC-1086a en b)
FEZ zal het conceptjaarverslag VWS 2020 toelichten. De actuele tabellen van de bedrijfsvoeringparagraaf op pagina 125-126 zijn los bijgevoegd (AC-1086b).
4. Conceptauditrapport VWS 2020 (AC-1087)
De ADR zal het conceptauditrapport VWS 2020 toelichten.
5. Rondvraag en sluiting

Ter informatie

- Brief van de president van de Algemene Rekenkamer aan de minister van VWS (dd. 10 maart 2021 AC-1088a));
- Brief van de minister van VWS aan de president van de Algemene Rekenkamer (dd. 16 maart 2021 AC-1088b).

Secretaris Generaal

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Bezoekadres:

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

Coördinerend adviseur

Datum

22 maart 2021

Nummer

120

Kenmerk

Aantal pagina's

1

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*



Audit Committee

AC-1085

Secretaris Generaal
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling, Financieel
Beleid en Beheer

Bezoekadres:
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

Coördinerend Adviseur

verslag

Betreft 119^e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd 19 februari 2021 12:30 tot 13:00 uur
Vergaderplaats Webex

Datum
19 februari 2021

Nummer
AC-119

Aantal pagina's
2

Aanwezig: [redacted] (voorzitter), mw. [redacted], mw. [redacted], mw. [redacted],
[redacted], [redacted], mw. [redacted] (AR), [redacted] (externe lid),
(extern lid), [redacted] (extern lid), [redacted] (ADR), [redacted] (ADR), [redacted],
[redacted] (secretaris).
Afwezig: mw. [redacted].

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

1. Opening en mededelingen

De voorzitter opent de vergadering en zet het doel van de vergadering uiteen: vast te stellen dat VWS in vervolg de vergadering van 29 januari jl. ook in de ogen van de ADR en de AR het maximale doet. Er zijn geen nadere mededelingen.

2. Verslag van AC 29 januari 2021

Vastgesteld.

3. Stand van zaken verantwoording 2020 VWS

Dhr. [redacted] licht het memo toe. FEZ heeft veel overleggen met ADR, Financiën en ook met de AR. Er ligt veel focus en prioriteit op dit onderwerp. Hij licht er twee zaken uit:

- FEZ is nog bezig met een analyse op art. 2:27 lid2 CW, waardoor een aantal posten in suppletoire begrotingen (begrotings)onrechtmatig is;
- verbeteracties: naast de verbeteracties die in het memo zijn genoemd, gaat FEZ in afstemming met Financiën een breder traject starten, waar zeer waarschijnlijk externen bij nodig zijn, waarbij wordt ingegaan op wat deze crisis ons leert en waarmee VWS aan de slag kan.

Dhr. [redacted] reageert door te zeggen dat de discussie rond art. 2:27 lid 2 CW herkenbaar is en dat dat goed uit te leggen is. Hij steunt dhr. [redacted] in de aanpak van de verbeteracties en wijst erop dat expertise wel duurzaam moet worden belegd in de organisatie zelf, want anders ligt afhankelijkheid van externen op de loer. Bepaalde expertise heeft VWS echt nodig en daar kan VWS nog lang plezier van hebben.

Mw. [REDACTED] herkent ook de verbeteracties en wijst erop dat deze in een volgende stap uitgewerkt moeten worden. Zij kan nog niet vooruitlopen op de uitkomsten van het interne AR-proces. Uitstel tot 24 maart is voor de AR goed te doen.

Secretaris Generaal
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikk. Fin.I Beleid en
Beheer

Dhr. [REDACTED] spreekt een woord van aanmoediging uit. Alle te ondernemen acties om de verantwoording zo goed mogelijk te krijgen en voor 2021 een goede verantwoording te kunnen krijgen zijn of worden genomen. Er staat al het nodige aan goede teksten op papier en hier en daar is nog wat in- en aankleding nodig. Deze punten zijn eerder vandaag met dhr. [REDACTED] gewisseld en zullen de externe leden graag bij volgende versies met het AC delen.

Datum
19 februari 2021

Nummer
AC-119

Dhr. [REDACTED] heeft de indruk dat er hard wordt gewerkt en waardeert het bespreken van de voortgang in het AC. Hij sluit zich verder aan bij de woorden van dhr. [REDACTED].

Dhr. [REDACTED] sluit zich bij de vorige sprekers aan.

4. Conceptbedrijfsvoeringsparagraaf VWS en Conceptbeleidsverslag

De voorzitter leidt het agendapunt in door te zeggen dat het hele ruwe versies betreft, maar dat VWS ze toch graag deelt met het AC.

Dhr. [REDACTED] ziet een onorthodox element in de bedrijfsvoeringsparagraaf (BVP) waarbij vanuit het oogpunt van de verantwoording het één en ander is op te merken. Dat moet van een goede inleiding worden voorzien om de lezer goed mee te kunnen nemen, zodat helder wordt wat de functie is van deze testen op deze plek in de BVP en ervan verwacht mag worden. Detailopmerkingen zal hij separaat meegeven.

Dhr. [REDACTED] vindt het de moeite waard om de lezer in de tekst in de juiste film te zetten. Daarnaast dient er nog een slag te worden gemaakt naar meer consistentie en leest hij iets teveel juichverhalen en iets te weinig realisme.

Dhr. [REDACTED] zegt dat VWS moet laten zien dat het weet wanneer van de reguliere processen is afgeweken. In de BVP moet worden uitgelegd waarom, wat de omstandigheden waren en ten slotte wat VWS maatschappelijk heeft geleverd, ook al is dat niet op de gebruikelijke verantwoordingswijze.

Dhr. [REDACTED] vindt de route die dhr. [REDACTED] uiteenzet [REDACTED] een goede route.

Mw. [REDACTED] had meer urgentie verwacht in de BVP over de verbeteringen die in het financieel beheer nodig zijn. Het is goed dat concrete verbeteracties worden benoemd, maar concrete uitwerking daarvan is nodig om volgend jaar niet weer in dezelfde situatie terecht te komen. Verder geeft mw. [REDACTED] aan dat de AR niet tussentijds zal reageren op de fiches ten aanzien van de maatschappelijke verantwoording, omdat dat niet bij de rol van de AR past.

5. Rondvraag en sluiting

Het volgende AC zal op 19 maart 2021 zijn, tenzij er behoefte is aan een extra AC op 5 maart 2021.

Paragraaf 1 – Uitzonderingsrapportage

Rechtmatigheid

In de onderstaande tabellen zijn de overschrijdingen van de tolerantiegrenzen betreffende rechtmatigheid opgenomen.

[PM: Hieronder het overzicht met de voorlopige stand fouten en onzekerheden van 15 maart 2021. Definitieve cijfers zijn 22 maart beschikbaar, vóór de bijeenkomst van het AC]

								bedragen x € 1.000	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[5a]	[6]	[6a]	
	Invoer	Formule RBV	Invoer	Invoer	(3+4)	Invoer	(5/1)*100%	(5a/1)*100%	
Verplichtingen	Verantwoord bedrag (omvangsbasis)	Rapporterings-tolerantie voor fouten en onzekerheden	Bedrag aan fouten	Bedrag aan onzekerheden	Bedrag aan fouten en onzekerheden	Waarvan gerelateerd aan noodmaatregelen	Percentage aan fouten en onzekerheden t.o.v. verantwoord bedrag	Waarvan gerelateerd aan noodmaatregelen	
Totaal artikelen	34.303.451	686.069	419.546	2.042.540	2.462.086	1.729.146	7,18%	5,04%	
Artikel 1 - Volksgezondheid	4.403.324	220.166	65.727	1.523.934	1.589.661	1.341.199	36,10%	30,46%	
Artikel 2 - Curatieve zorg	5.121.775	256.089	317.727	179.749	497.476	341.816	9,71%	6,67%	
Artikel 5 - Jeugd	121.871	12.187	5.501	32.261	37.762	0	30,99%	0,00%	
Artikel 6 - Sport en bewegen	455.234	25.000	3.718	174.580	178.298	46.130	39,17%	10,13%	

Het totaal aan fouten op de verplichtingen bedraagt over 2020 circa € 420 mln. en het totaal aan onzekerheden circa € 2,04 mrd. Dit veroorzaakt overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op de artikelen 1, 2, 5 en 6 en het totaal van de artikelen op de VWS-begroting. Circa 70% van de fouten en onzekerheden is gerelateerd aan de noodmaatregelen die VWS heeft getroffen voor de aanpak van COVID-19.

								bedragen x € 1.000	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[5a]	[6]	[6a]	
	Invoer	Formule RBV	Invoer	Invoer	(3+4)	Invoer	(5/1)*100%	(5a/1)*100%	
Uitgaven en ontvangsten	Verantwoord bedrag (omvangsbasis)	Rapporterings-tolerantie voor fouten en onzekerheden	Bedrag aan fouten	Bedrag aan onzekerheden	Bedrag aan fouten en onzekerheden	Waarvan gerelateerd aan noodmaatregelen	Percentage aan fouten en onzekerheden t.o.v. verantwoord bedrag	Waarvan gerelateerd aan noodmaatregelen	
Totaal artikelen	28.064.351	561.287	6.183	1.214.715	1.220.898	1.149.831	4,35%	4,10%	
Artikel 1 - Volksgezondheid	2.373.301	118.665	1	850.012	850.013	849.831	35,82%	35,81%	
Artikel 2 - Curatieve zorg	4.657.884	232.894	0	300.542	300.542	300.000	6,45%	6,44%	

Het totaal aan fouten op de uitgaven en ontvangsten bedraagt over 2020 circa € 6,2 mln. en het totaal aan onzekerheden circa € 1,21 mrd. Dit veroorzaakt overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op de artikelen 1 en 2 en het totaal van de artikelen op de VWS-begroting. Circa 94% daarvan is gerelateerd aan de noodmaatregelen die VWS heeft getroffen voor de aanpak van COVID-19.

PERSOONLIJK

Minister van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport, viceminister-president
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 10 maart 2021
betreft verantwoordingsonderzoek 2020

Geachte heer De Jonge,

Begin dit jaar heeft collegelid Irrgang tweemaal met u gesproken over onze zorgen bij de totstandkoming en controle van de VWS-verantwoording over 2020. Graag benadruk ik nogmaals het belang van zorgvuldig financieel beheer en de noodzaak de tekortkomingen in het huidige verantwoordingsproces op korte termijn op te lossen om zo vergelijkbare problemen in 2021 te voorkomen.

Wij realiseren ons dat u en uw collega's van het ministerie ontzettend veel werk verzetten in de huidige crisis. Tegelijkertijd blijft het afleggen van publieke verantwoording en het mogelijk maken van een adequate controle hierover, ook in de coronacrisis, belangrijk.

Inmiddels hebben wij begrepen dat in overleg met het Ministerie van Financiën afgesproken is de reguliere ondertekening op 15 maart van het jaarverslag door u en de ondertekening van de controleverklaring door de ADR uit te stellen tot 24 maart. Hiermee wordt in vergelijking met voorgaande jaren extra tijd verkregen zodat uw ministerie alsnog zoveel mogelijk controle-informatie kan leveren binnen de wettelijke termijn van 1 april, de datum waarop de jaarverslagen en rapporten bij de Algemene Rekenkamer aangeleverd dienen te zijn.

Deze controle-informatie zullen wij betrekken in onze oordelen over de betrouwbaarheid en ordelijkheid alsmede de rechtmatigheid van de VWS-verantwoording. Wij willen u wel wijzen op het volgende. Mochten er substantiële rechtmatigheidsfouten en onzekerheden in de verantwoording bestaan dan heeft dit mogelijk ook gevolgen voor ons oordeel

uw kenmerk
ons kenmerk 21002253 R
bijlage(n)

over de rijksrekening en daarmee voor de dechargeverlening door het parlement over zowel de verantwoording van het Ministerie van VWS als de rijksrekening.

Naast zorgen over de financiële verantwoording van VWS zijn er ook zorgen over het financieel beheer. Dit kan er toe leiden dat we een (ernstige) onvolkomenheid in het financieel beheer over 2020 constateren. Daarbij kan de Algemene Rekenkamer ook bezwaar maken. Dit is een kwalificatie waarmee wij aangeven dat de geconstateerde onvolkomenheid en de daarop te treffen noodzakelijke verbeteringen zodanig zijn dat deze nadrukkelijk de aandacht van de minister van VWS en de Staten-Generaal vergen. Het is dan ook van groot belang dat een concreet en serieus verbeterplan wordt opgesteld om het financieel beheer structureel te verbeteren in 2021 en verder. Ik verzoek u hier tijdig aandacht aan te besteden ter voorkoming van vergelijkbare problemen bij de verantwoording over 2021.

Vanzelfsprekend zijn wij altijd tot overleg bereid als u dat op prijs stelt.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. [REDACTED],
secretaris



> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Algemene Rekenkamer
T.a.v. de heer drs. A.P. Visser
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

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

Senior adviseur

Datum **16 MAART 2021**
Betreft Verantwoordingsonderzoek VWS 2020

Kenmerk

1844465-219706-FEZ

Bijlage(n)

-

Geachte heer Visser,

Ik heb uw brief van 10 maart jl. ontvangen waarin u uw zorgen uit over de financiële verantwoording en het financieel beheer van VWS.

De coronacrisis heeft sinds maart 2020 grote gevolgen gehad voor Nederland. Om in de eerste plaats de gevolgen voor de volksgezondheid op te kunnen vangen heeft het kabinet een aantal ingrijpende maatregelen genomen. Deze maatregelen hebben in veel gevallen een spoedeisend karakter gehad en hebben inderdaad grote gevolgen voor de financiële verantwoording van VWS. Het financieel beheer van VWS is daarbij onder grote druk komen te staan. Dit kan ook gevolgen hebben voor de rijksrekening en de dechargeverlening door het parlement. Van mijn verantwoordelijkheid daarvoor ben ik mij zeer bewust.

VWS heeft de afgelopen maanden met veel motivatie een enorme inspanning geleverd om zo veel mogelijk verantwoordingsinformatie te leveren om verantwoording af te kunnen leggen aan het parlement. Daarbij werkt VWS nauw en constructief samen met de Auditdienst Rijk en de directie Begrotingszaken van ministerie van Financiën. Ook de periodieke ambtelijke contacten met de Algemene Rekenkamer zijn constructief en het besef op het departement dat dit een urgent onderwerp is, is zeker aanwezig.

Bij het opleveren van de benodigde verantwoordingsinformatie heeft VWS een aantal zaken geconstateerd, die nadrukkelijk verbetering behoeven. Afgelopen vrijdag 5 maart heeft de Bestuursraad van VWS ingestemd met een voorstel van de directie Financieel-Economische Zaken om een aantal no regret-verbeteracties reeds in gang te zetten en om externe deskundigheid aan te trekken voor het (helpen) opstellen van een verbeterplan voor het financieel beheer van VWS. Dit zal naar mijn verwachting een traject zijn dat niet alleen in 2021, maar meerjarig extra aandacht behoeft.

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.



Bovenstaande zullen de secretaris-generaal en de directeur Financieel-Economische Zaken van VWS op 16 maart aanstaande toelichten in het gesprek met de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] van de Algemene Rekenkamer.

Kenmerk

1844465-219706-FEZ

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

[REDACTED]
Hugo de Jonge

Paragraaf 1 – Uitzonderingsrapportage

Rechtmatigheid

In de onderstaande tabellen zijn de overschrijdingen van de tolerantiegrenzen betreffende rechtmatigheid opgenomen.

[PM: Hieronder het overzicht met de voorlopige stand fouten en onzekerheden van 15 maart 2021. Definitieve cijfers zijn 22 maart beschikbaar, vóór de bijeenkomst van het AC]

								bedragen x € 1.000	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[5a]	[6]	[6a]	
	Invoer	Formule RBV	Invoer	Invoer	(3+4)	Invoer	(5/1)*100%	(5a/1)*100%	
Verplichtingen	Verantwoord bedrag (omvangsbasis)	Rapporterings-tolerantie voor fouten en onzekerheden	Bedrag aan fouten	Bedrag aan onzekerheden	Bedrag aan fouten en onzekerheden	Waarvan gerelateerd aan noodmaatregelen	Percentage aan fouten en onzekerheden t.o.v. verantwoord bedrag	Waarvan gerelateerd aan noodmaatregelen	
Totaal artikelen	34.303.451	686.069	419.546	2.042.540	2.462.086	1.729.146	7,18%	5,04%	
Artikel 1 - Volksgezondheid	4.403.324	220.166	65.727	1.523.934	1.589.661	1.341.199	36,10%	30,46%	
Artikel 2 - Curatieve zorg	5.121.775	256.089	317.727	179.749	497.476	341.816	9,71%	6,67%	
Artikel 5 - Jeugd	121.871	12.187	5.501	32.261	37.762	0	30,99%	0,00%	
Artikel 6 - Sport en bewegen	455.234	25.000	3.718	174.580	178.298	46.130	39,17%	10,13%	

Het totaal aan fouten op de verplichtingen bedraagt over 2020 circa € 420 mln. en het totaal aan onzekerheden circa € 2,04 mrd. Dit veroorzaakt overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op de artikelen 1, 2, 5 en 6 en het totaal van de artikelen op de VWS-begroting. Circa 70% van de fouten en onzekerheden is gerelateerd aan de noodmaatregelen die VWS heeft getroffen voor de aanpak van COVID-19.

								bedragen x € 1.000	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[5a]	[6]	[6a]	
	Invoer	Formule RBV	Invoer	Invoer	(3+4)	Invoer	(5/1)*100%	(5a/1)*100%	
Uitgaven en ontvangsten	Verantwoord bedrag (omvangsbasis)	Rapporterings-tolerantie voor fouten en onzekerheden	Bedrag aan fouten	Bedrag aan onzekerheden	Bedrag aan fouten en onzekerheden	Waarvan gerelateerd aan noodmaatregelen	Percentage aan fouten en onzekerheden t.o.v. verantwoord bedrag	Waarvan gerelateerd aan noodmaatregelen	
Totaal artikelen	28.064.351	561.287	6.183	1.214.715	1.220.898	1.149.831	4,35%	4,10%	
Artikel 1 - Volksgezondheid	2.373.301	118.665	1	850.012	850.013	849.831	35,82%	35,81%	
Artikel 2 - Curatieve zorg	4.657.884	232.894	0	300.542	300.542	300.000	6,45%	6,44%	

Het totaal aan fouten op de uitgaven en ontvangsten bedraagt over 2020 circa € 6,2 mln. en het totaal aan onzekerheden circa € 1,21 mrd. Dit veroorzaakt overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op de artikelen 1 en 2 en het totaal van de artikelen op de VWS-begroting. Circa 94% daarvan is gerelateerd aan de noodmaatregelen die VWS heeft getroffen voor de aanpak van COVID-19.



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport 2020
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

24 maart 2021

CONCEPT

Colofon

Titel Auditrapport 2019 ministerie van ... [NAAM MINISTERIE] (...
[NUMMER BEGROTINGSHOOFDSTUK])

Kenmerk **2021-0000036749**

Inlichtingen **Auditdienst Rijk**
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

CONCEPT

Inhoud

1	Beheer en verantwoording onder druk door focus op aanpak bestrijding pandemie	7
1.1	Onzekerheden in de verantwoording leiden tot een STREKKING CONTROLEVERKLARING VOLGT	7
1.2	Doel en doelgroepen	8
1.3	Leeswijzer	8
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	9
2.1	Controleverklaring	9
2.2	Totstandkoming niet-financiële informatie	9
3	Financieel beheer in pandemiejaar zwaar onder druk	10
3.1	Toename in bevindingen beheer	10
3.2	COVID-19 heeft grote impact op bedrijfsvoering VWS	11
3.2.1	Kwaliteit administratie is onvoldoende voor een goed inzicht in werkelijke financiële positie	12
3.2.2	Instrumentkeuze volgens de begroting sluit niet op feiten/werkelijkheid	12
3.2.3	Ontbreken deugdelijke onderbouwing levering goederen leidt tot onzekerheden	12
3.2.4	Beheersing van inkoop- en betaalproces onder druk door (spoed-)inkopen COVID-19	13
3.2.5	Onvoldoende aandacht voor comptabele vereisten	14
3.2.6	Beheer zelf ingekochte activa niet op orde	14
3.2.7	Inrichting adequate voorraadadministratie en voorraadbeheer medische hulpmiddelen noodzakelijk	15
3.2.8	Toegenomen M&O-risico door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten	16
3.2.9	Noodzakelijke snelheid in handelen en ontbreken van onderbouwingen leidt tot verhoogd frauderisico	16
3.3	Beeld staatssteun is ondanks moeilijke omstandigheden VWS gelijk gebleven	17
3.4	Opzet subsidiebeheer voldoende, uitvoering leidt nog niet tot gewenste resultaten	17
3.5	Keuzes ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen worden onvoldoende uitgewerkt. Monitoring moet verder worden aangescherpt	18
3.6	Belangrijke key controls inkoopbeheer werken niet voldoende, VWS neemt maatregelen	20
3.7	Informatiebeveiliging beperkt verbeterd, sturing op risicomanagement nog niet doorontwikkeld	20
4	Overige onderwerpen	22
4.1	Kwetsbaarheden financiële functie extra zichtbaar door gevolgen pandemie	22
4.2	VWS is voor zijn uitbestede IT-dienstverlening niet in control	23
4.3	Versteviging interne controle en vastlegging betrouwbaarheid van niet-financiële informatie van derden blijft een punt van aandacht	23
4.4	Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) – Inzicht in rechtmatigheid van zorg op declaratiebasis is verbeterd	24

4.5	Administratieve vastlegging inhuur externen ontoereikend en percentage inhuur externen boven de Rijksbrede norm	25
4.6	Verantwoordingsafspraken financiering Intravacc B.V. nog niet uitgewerkt	25
4.7	Naleving AVG kan verder worden aangescherpt	26
4.8	Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2020 van RIVM en aCBG verstrekt	27

BIJLAGE 1: CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT	28
---	-----------

BIJLAGE 2: ONDERZOEKSVERANTWOORDING	29
--	-----------

CONCEPT

1 Beheer en verantwoording onder druk door focus op aanpak bestrijding pandemie

1.1 Onzekerheden in de verantwoording leiden tot een **STREKKING** **CONTROLEVERKLARING VOLGT**

De uitbraak van het coronavirus (verder: COVID-19) heeft Nederland zwaar geraakt. Niet alleen vanwege het aantal besmettingen en doden door het virus, maar ook door alle maatregelen om verdere verspreiding te voorkomen. Vanaf februari 2020 heeft het kabinet maatregelen getroffen om de werkgelegenheid te behouden en de schade voor de samenleving en de economie zoveel mogelijk te beperken. Zeker in het begin van de crisis zijn deze maatregelen onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. De maatregelen hebben grote gevolgen voor de maatschappij als geheel en de financiën en bedrijfsvoering van de Rijksoverheid en zeker ook op het beheer en verantwoording van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder: VWS). De focus en snelheid waarmee het ministerie maatregelen heeft moeten treffen, heeft een aanzienlijke impact gehad op de onderbouwing van gemaakte keuzes in de bedrijfsvoering. Ook de kwaliteit van de financiële administratie is sterk onder druk komen te staan door de primaire aandacht voor de uitvoering van de genomen maatregelen.

Door het ontbreken van de benodigde onderbouwing van de gemaakte keuzes is voor een bedrag van € PM mld. de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet vast te stellen. VWS heeft de bedragen en de oorzaken hiervan nader toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Het ontbreken van onderbouwingen heeft ook een aanzienlijk effect op de kwaliteit van de departementale verantwoording van VWS. Voor een totaalbedrag van € PM mln. is de getrouwheid van de uitgaven niet vast te stellen. Dit is veroorzaakt door het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de feitelijke levering van de gecontracteerde goederen en diensten. Deze onzekerheden zijn van een dusdanige omvang dat deze in de strekking van onze controleverklaring tot uiting zijn gebracht. Bij de financiële overzichten hebben wij als gevolg van het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de uitgaven een controleverklaring **STREKKING VOLGT** over de getrouwheid van de financiële overzichten van het ministerie van VWS uitgebracht.

De pandemie zal ook de komende jaren nog een aanzienlijk effect hebben op het beheer en de verantwoording van het ministerie van VWS. Veel contractuele afspraken hebben een meerjarig karakter, waarbij voorschotten in 2021 of later worden afgerekend. Op korte termijn moeten bijvoorbeeld met de partners in het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (verder: LCH) nadere afspraken worden gemaakt over de daadwerkelijke overdracht van de aanwezige voorraden medische hulpmiddelen en moet duidelijk worden hoe het ministerie van VWS het beheer van de voorraden gaat vormgeven. Toegekende subsidiebedragen en bijdragen worden in 2021 of later vastgesteld. Dat vraagt duidelijke en uitvoerbare afspraken over de verantwoording en controle van de verstrekte subsidiebedragen en bijdragen. Ook maakt de extra belasting van de financiële functie door de gevolgen van de pandemie de kwetsbaarheid van deze functie zichtbaar. Gedurende 2020 gaf de financiële administratie van het ministerie beperkt inzicht in de feitelijke financiële positie van het departement. VWS heeft samen met partijen als de directie

Begrotingszaken van het ministerie van Financiën en de ADR begin 2021 een aanzienlijke inspanning geleverd om tot een kwalitatief aanvaardbare verantwoording te komen.

De korte termijn uitdagingen en de meerjarige gevolgen van de pandemie voor de bedrijfsvoering vragen om een aanpak over meer sporen. Naast de aanpak van de onderwerpen die van invloed zijn op het beheer en verantwoording van de komende jaren, is het ook van belang na te gaan op welke wijze de huidige financiële functie kwantitatief en kwalitatief kan worden versterkt.

1.2 Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2020 bij het ministerie van VWS hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de beide ministers, de staatssecretaris en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee en de directeur Financieel-Economische Zaken (verder: FEZ) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de President van de Algemene Rekenkamer.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Controleverklaring

Tekst volgt

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ mln.)	2020	2019
Aangegane verplichtingen	PM	20.988
Gerealiseerde uitgaven	PM	18.014
Gerealiseerde ontvangsten	PM	749
Afgerekende voorschotten	PM	7.536
Totaal baten agentschap CIBG	101,8	95,1
Totaal baten agentschap aCBG	55,2	54,5
Totaal baten agentschap RIVM	475,7	379,4

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.

Tijdens onze controle hebben wij vanwege COVID-19 maatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde waarnemingen te doen. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan en hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

2.2 Totstandkoming niet-financiële informatie

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie en/of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen ten opzichte van de opgenomen informatie in het jaarverslag. Wel hebben wij nog enkele aandachtspunten ter verbetering voor het totstandkomingsproces. Deze aandachtspunten zijn opgenomen in paragraaf 4.3 van dit rapport.

3 Financieel beheer in pandemiejaar zwaar onder druk

3.1 Toename in bevindingen beheer

De maatregelen die VWS heeft moeten treffen voor de bestrijding van COVID-19 hebben grote gevolgen voor de financiën en bedrijfsvoering van het ministerie van VWS. De focus en snelheid waarmee het ministerie maatregelen heeft moeten treffen heeft een aanzienlijke impact gehad op de onderbouwing van gemaakte keuzes in de bedrijfsvoering. Ook de kwaliteit van de financiële administratie is sterk onder druk komen te staan door de aandacht voor de uitvoering van de genomen maatregelen. Door het ontbreken van de benodigde onderbouwing van de gemaakte keuzes is voor een bedrag van € **PM** mld. de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet vast te stellen. De aard en omvang van deze bevindingen hebben ertoe geleid van dat wij hiervoor een ernstige bevinding in ons rapport hebben opgenomen. VWS heeft de bedragen en de oorzaken hiervan nader toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Het ontbreken van onderbouwingen heeft ook een aanzienlijk effect op de kwaliteit van de departementale verantwoording van VWS. Voor een totaalbedrag van € **PM** mln. is de getrouwheid van de uitgaven niet vast te stellen. Dit is veroorzaakt door het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de feitelijke levering van de gecontracteerde goederen en diensten. Deze onzekerheden zijn van een dusdanige omvang dat deze in de strekking van onze controleverklaring tot uiting zijn gebracht. Bij de financiële overzichten hebben wij als gevolg van het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de uitgaven een controleverklaring **STREKKING VOLGT** over de getrouwheid van de financiële overzichten van het ministerie van VWS uitgebracht.

De noodzakelijke aandacht voor de aanpak van de pandemie heeft tot gevolg gehad dat de beheeropmerkingen die wij over het verantwoordingsjaar 2019 hebben gemaakt nog steeds van kracht zijn. Extra aandacht is nodig voor de naleving van het beleid op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik (verder: M&O) van subsidies en bijdragen. Mogelijk door de snelheid van invoering van regelingen gedurende de pandemie is niet altijd expliciet gemaakt welk risico het departement loopt en welke concrete maatregelen zijn getroffen om deze risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Deze analyse ontbreekt ook bij gewijzigde regelingen.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2020

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie-onderdeel	2017	2018	2019	2020
Beheer en verantwoording coronamaatregelen (§ 3.2)	VWS				▲
Staatssteunproblematiek (§ 3.3)	VWS	●	■	■	■
Subsidiebeheer (§ 3.4)	VWS			●	●
Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik (§ 3.5)	VWS				●
Inkoopbeheer (§ 3.6)	VWS			●	●
Inkoopbeheer PD Alt*	PD Alt	●	●		
Informatiebeveiliging (§ 3.7)	VWS			●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

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

3.2 COVID-19 heeft grote impact op bedrijfsvoering VWS

Het ministerie van VWS is één van de ministeries waarbij de effecten van de COVID-19-pandemie grote impact heeft gehad op de primaire processen. In aanvulling op de initiële begroting heeft VWS vijf keer te maken gekregen met een ophoging van haar budgetten. Over 2020 was € 6,7 mld. begroot voor de noodmaatregelen inzake de COVID-19. Hiermee heeft VWS een grote verantwoordelijkheid erbij gekregen om deze gelden voor de bestrijding van de pandemie doelmatig en rechtmatig te kunnen besteden. Dit vraagt flexibiliteit en capaciteit van het departement als geheel, waarbij VWS continu keuzes moest maken om snel te kunnen handelen. Deze keuzes zijn gemaakt ten koste van het financieel en materieel beheer en de rechtmatige besteding van de COVID-19 geldstromen.

VWS heeft in 2020 de focus gelegd op de implementatie en uitvoering van de corona-maatregelen en minder op de controleerbaarheid en verantwoording achteraf. Ook de snelheid van de invoering van maatregelen, zoals subsidie-regelingen, is ten koste gegaan van de zorgvuldigheid. Deze keuzes hebben ertoe geleid dat de kwaliteit van het beheer en de verantwoording van de coronagerelateerde gelden sterk onder druk is komen te staan. Voor een groot deel van de coronamaatregelen, zowel verplichtingen als uitgaven, ontbreekt op dit moment actuele en adequate informatie over de rechtmatige besteding. Dit heeft ertoe geleid dat de Bestuursraad van VWS in december 2020 heeft besloten dat de overbelaste VWS-organisatie wordt ontlast door de directie FEZ, voor zover mogelijk, de verantwoordingsinformatie ten aanzien van COVID-19 op te laten leveren. Een gevolg hiervan was dat de focus primair is gericht op het getrouwe beeld van de COVID-19-maatregelen en secundair op de onderbouwing van de rechtmatigheid van deze maatregelen. De consequentie van deze keuze voor het inzicht van de rechtmatige besteding van de COVID-19 geldstromen is door VWS tot uiting gebracht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Om het belang van deze bedrijfsvoeringsparagraaf voor de gebruiker van de verantwoording te onderstrepen hebben wij in onze controleverklaring een toelichtende paragraaf opgenomen waarin wij de gebruiker van de verantwoording wijzen op de consequenties van deze keuze met betrekking tot de rechtmatigheid. Naast de consequenties voor dit verantwoordingsjaar hebben de genomen maatregelen ook impact op het jaar 2021 en verder. Bij een groot aantal verstrekte voorschotten (subsidies en opdrachten) is het op dit moment onduidelijk hoe deze voorschotten in de toekomst afgerekend en verantwoord moeten worden. Dit kan mogelijk tot onrechtmatigheden en onzekerheden in 2021 en verder leiden.

Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie is ook van invloed op de strekking van de controleverklaring. Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie als onderbouwing van de feitelijke levering van goederen en diensten heeft tot gevolg dat een bedrag van € PM mld. aan uitgaven in het kader van de getrouwheid als onzeker wordt aangemerkt. Deze onzekerheid is in het oordeel van onze controleverklaring tot uiting gebracht, en wij hebben bij de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een **STREKKING VOLGT**.

De focus en snelheid waarmee het ministerie maatregelen heeft moeten treffen, heeft een aanzienlijke impact gehad op de onderbouwing van gemaakte keuzes in de bedrijfsvoering. Hierdoor is de kwaliteit van de financiële administratie sterk onder druk komen te staan. De wijze waarop dit zichtbaar is geworden, blijkt onder andere uit de hierna vermelde bevindingen.

3.2.1 Kwaliteit administratie is onvoldoende voor een goed inzicht in werkelijke financiële positie

De financiële administratie gaf gedurende 2020 geen actueel beeld van de financiële transacties van zowel de werkelijk aangegane verplichtingen, de verstrekte, openstaande en afgerekende voorschotten als de uitgaven. De openstaande voorschotten zijn gedurende 2020 nauwelijks geactualiseerd. Belangrijke verplichtingen die na afsluiting van de administratie nog niet in de administratie waren verwerkt betreffen onder andere de contractuele voorwaardelijke verplichtingen die voor de aanschaf van de vaccins zijn aangegaan en de opdracht aan het RIVM om het inentingsprogramma te verzorgen. Ook zijn aanzienlijke bedragen als verplichting opgenomen zonder dat hiervoor een onderbouwing aanwezig is. Andere partijen dan VWS zelf (zoals FDC¹ en ADR) hebben correctievoorstellen in de financiële administratie ingediend met een totaalbedrag van bruto € 4,1 mld.

De beperkte kwaliteit van de financiële administratie kan mogelijk tot gevolg hebben dat op basis van gebrekkige financiële informatie (bijvoorbeeld door het ontbreken van inzicht in de werkelijke verplichtingenruimte) onjuiste besluiten worden genomen. Doorvoeren van deze correcties was noodzakelijk om te komen tot een kwalitatief aanvaardbare financiële verantwoording.

3.2.2 Instrumentkeuze volgens de begroting sluit niet op feiten/werkelijkheid

Om de noodmaatregelen voor de bestrijding van de COVID-19-crisis mogelijk te maken zijn, naast de reguliere begrotingswetten, vijf incidentele suppletore begrotingen (verder: ISB) ingediend. Regelmatig constateerden wij dat de gehanteerde instrumenten in de begrotingswetten niet aansluiten op de werkelijkheid. Dit geldt in het bijzonder bij de presentatie van de instrumenten die worden ingezet voor de maatregelen om de pandemie te bestrijden. Voorbeelden van een onjuiste presentatie van instrumentkeuze zijn:

- de begrote ontvangsten voor de verkoop van hulpmiddelen via het LCH in de eerste ISB, terwijl dit nooit tot ontvangsten zal leiden;
- de presentatie van de inkoop van hulpmiddelen door het LCH als subsidie in de eerste ISB in plaats van opdracht;
- het presenteren van bijdragen als subsidies en andersom, en bijdragen presenteren die in werkelijkheid opdrachten zijn.

Hierdoor staat de kwaliteit van de begrotingswetten onder druk en geeft dit een onjuist beeld van de in te zetten instrumenten. Ook leidt dit tot veel technische correcties in de begrotingswetten die voorkomen hadden kunnen worden.

3.2.3 Ontbreken deugdelijke onderbouwing levering goederen leidt tot onzekerheden

Om de crisis te bestrijden heeft VWS met verschillende partijen, zoals de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland en Stichting Nederland Onderneemt Maatschappelijk, overeenkomsten afgesloten voor de levering van diensten en producten. Veelal gaat het hier om overeenkomsten waar zeer grote bedragen mee gemoeid zijn. Bij de contractuele afspraken ontbreken vaak afspraken op welke wijze de feitelijke levering van diensten en goederen door

¹ Facilitair Diensten Centrum (onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

deze partijen objectief door VWS kan worden vastgesteld. Ook komt het voor dat de overeengekomen goederen en diensten niet voldoende specifiek zijn vermeld in de afgesloten overeenkomsten, waardoor de vaststelling van de feitelijke levering achteraf niet of nauwelijks mogelijk is. Hierdoor ontbreekt een deugdelijke onderbouwing van de afgegeven prestatieverklaring. Dit geldt onder meer voor de betalingen aan Stichting Projectbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (€ 568 mln.).

Hetzelfde geldt voor de betaalde declaraties van uitgevoerde testen door de GGD'en. Informatie over het aantal uitgevoerde testen wordt door de GGD'en op basis van het systeem CORON-IT zelf aangeleverd. De betrouwbaarheid van deze informatie is door VWS niet vast te stellen. VWS heeft verder ook voor aanzienlijke bedragen (€ 1,5 mld.) beademingsapparatuur, persoonlijke beschermingsmiddelen, testmaterialen, etc. ingekocht. Deze goederen zijn niet bij VWS zelf afgeleverd maar rechtstreeks naar zorginstellingen of naar een centraal magazijn verstuurd. De onderliggende documentatie is echter niet volledig. Zo ontbreekt waar deze goederen zijn afgeleverd en wie ze in ontvangst heeft genomen.

Het ontbreken van deze onderbouwingen heeft tot gevolg dat niet objectief kan worden vastgesteld dat hetgeen is gefactureerd ook daadwerkelijk is geleverd. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en betrouwbaarheid van de uitgaven die met de aankoop van medische hulpmiddelen is gemoeid.

3.2.4

Beheersing van inkoop- en betaalproces onder druk door (spoed-)inkopen COVID-19

De uitbraak van COVID-19 noopte VWS tot het snel inkopen van grote aantallen noodzakelijke producten en diensten voor de bestrijding van het virus. Hierdoor is de financiële omvang van de inkoop van VWS in 2020 vele malen groter dan normaal het geval is. De meeste inkoop waren niet voorzien en moesten als gevolg van de crisis met spoed plaatsvinden. Hierdoor zijn de reguliere inkoop- en betaalprocedures veelal niet gevolgd en is de beheersing van het inkoop- en betaalproces onder druk komen te staan. Bij de controle van de inkoop als gevolg van COVID-19 hebben wij het volgende vastgesteld:

- In afwijking van de reguliere aanbestedingsvoorschriften heeft VWS rechtstreeks met leveranciers (grote) inkoopafspraken gemaakt. Hierbij was ten tijde van de gemaakte afspraken niet altijd een contractuele vastlegging beschikbaar. Deze is bij een aantal inkoop nadien opgesteld. Bij genoemde inkoop is een beroep gedaan op 'dwingend spoed'. Gebruik van deze uitzonderingssituatie is enkel onder stringente voorwaarden geoorloofd. In het inkoopdossier moet aantoonbaar zijn dat er een direct verband is tussen de gedane inkoop en dwingend spoed zoals omschreven in de aanbestedingswet 2012. In meerdere inkoopdossiers is, om een beroep te kunnen doen op de uitzonderingsgrond zoals opgenomen in artikel 2.32 lid 1C AW, alleen een uniform en algemeen memo getiteld "Coronavirusbestrijding en beroep op dwingend spoed" opgenomen. Een dergelijke algemeen memo is onvoldoende specifiek om dit verband aan te tonen.
- Bij het merendeel van de onderzochte inkoopopdrachten is onduidelijk op welke manier, voorafgaand aan de inkoop, het verband tussen de voorgenomen inkoop en een beroep op de uitzonderingsgrond is afgewogen. Met name daar het hiervoor vermelde memo niet specifiek ingaat op de betreffende inkoop. Een specifiek gemaakte motivering waaruit een verband blijkt voor de omvang van de inkoop, de afgesproken prijs (marktconform), de afgesproken levertermijnen, de kwaliteitseisen en gekozen leverancier ontbreekt in het inkoopdossier.

- In de inkoopdossiers is beperkt tot geen informatie beschikbaar over de keuze voor een bepaalde leverancier. Voor een groot deel van de onderzochte inkoopopdrachten blijkt niet op welke manier bij de gunning rekening is gehouden met de expertise en reputatie van de leverancier waarmee VWS het inkooptraject gestart is en aan wie veelal met spoed een vooruitbetaling is gedaan. Ook is niet toegelicht waarom de versnelde procedure of een afname onder een raamovereenkomst (bijvoorbeeld bij inhuur) geen optie is. Voor een deel van de gecontroleerde inkoopverplichtingen heeft VWS geen inkoopdossier aangeleverd.
- Overeenkomsten zijn regelmatig pas na start van de opdracht of start van de ingehuurde medewerker afgesloten.
- Veel overeenkomsten zijn niet tweezijdig getekend waardoor VWS een risico loopt bij een juridisch dispuut.

Bovenstaande bevindingen hebben geleid tot grote onzekerheden betreffende de rechtmatigheid van de inkopen als gevolg van COVID-19.

3.2.5

Onvoldoende aandacht voor comptabele vereisten

In verschillende wetten en regelingen zijn eisen opgenomen die gelden voor bijvoorbeeld het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen. Eén van deze regelingen is bijvoorbeeld de Regeling financieel beheer van het Rijk. Wij constateren dat deze wettelijke vereisten niet altijd worden nageleefd. VWS heeft vooraf geen duidelijke afweging gemaakt om af te wijken. Zo is, bijvoorbeeld om de inkoop van medische hulpmiddelen door het LCH mogelijk te maken, aan Mediq Nederland B.V. (verder: Mediq) ruim € 1,25 mld. aan voorschotten verstrekt. De Regeling financieel beheer van het Rijk vereist dat bij voorschotten groter dan € 500.000 een bankgarantie van een derde wordt geëist. Ten tijde van het verstrekken van deze voorschotten waren deze bankgaranties niet aanwezig. In februari 2021 heeft VWS achteraf een akkoord van het ministerie van Financiën gekregen dat voor VWS hiervoor een uitzondering geldt. Hetzelfde geldt voor de schenking van beademingsapparatuur aan zorginstellingen. Daarnaast heeft VWS bij het opstellen van de nieuwe coronamaatregelen niet voldaan aan de vereisten in artikel 2.27 CW², waardoor de Staten-Generaal niet tijdig is geïnformeerd over de financiële gevolgen van de coronamaatregelen voordat verplichtingen en uitgaven zijn gedaan. Ook heeft het voorafgaand toezicht op risicoregelingen niet plaatsgevonden, waardoor het ministerie van Financiën niet tijdig voorafgaand toezicht heeft kunnen uitoefenen en vooraf heeft kunnen instemmen met de garantieregelingen die in 2020 tot stand zijn gekomen.

Veel van de herstelacties zijn te voorkomen door bij het treffen van de maatregelen en bij de keuze van de instrumenten expliciet rekening te houden met comptabele vereisten. Dit kan tevens voorkomen dat aanzienlijke bedragen aan verplichtingen, en uitgaven als onrechtmatig worden aangemerkt.

3.2.6

Beheer zelf ingekochte activa niet op orde

Vooraf in de beginfase van de bestrijding van de pandemie heeft VWS voor een aanzienlijk bedrag aan hulpmiddelen zoals beademingsapparaten en zuurstofcondensatoren ingekocht. In 2020 is door VWS voor een bedrag van € 126 mln. verplichtingen aangegaan waarvan inmiddels € 115 mln. is uitgegeven. Deze apparaten zijn in bruikleen gegeven aan ziekenhuizen en zorginstellingen, opgeslagen in het magazijn van de medische groothandel QRS of nog niet geleverd.

² [wetten.nl - Regeling - Comptabiliteitswet 2016 - BWBR0039429 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Comptabiliteitswet-2016-BWBR0039429-overheid.nl)

VWS heeft geen bruikleenovereenkomsten opgesteld voor de apparaten die in bruikleen gegeven zijn. VWS heeft achteraf besloten om de beademingsapparatuur die bij ziekenhuizen en zorginstellingen staat "om niet" te schenken. Tot nu toe is slechts voor 3% van de schenkingen een schenkingsovereenkomst opgesteld en door zowel VWS als de ontvanger ondertekend. VWS heeft wel een registratie gemaakt van de ziekenhuizen waar de activa zich bevinden, maar de onderliggende documentatie is niet volledig. Ook zijn activa tussentijds verplaatst of retour gezonden aan het magazijn QRS, wat de registratie bemoeilijkt. De gebrekkige activa-administratie leidt tot een gebrek aan inzicht van de door VWS ingekochte apparaten met de bijbehorende brondocumentatie.

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

3.2.7 *Inrichting adequate voorraadadministratie en voorraadbeheer medische hulpmiddelen noodzakelijk*

Om een tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen (verder: PBM's) voor zorgmedewerkers te voorkomen heeft VWS bij de uitbraak van de coronapandemie in februari en maart 2020 deze goederen zelf ingekocht. Naarmate de centrale inkoop van PBM's verder werd opgeschaald, ontstond de behoefte om een aparte inkooporganisatie in te richten: het LCH. Dit consortium is operationeel sinds 23 maart 2020. Vanaf dat moment zijn de door VWS ingekochte PBM's opgeslagen in de magazijnen van het LCH. De formele relatie die daaraan ten grondslag ligt is de garantieovereenkomst met Mediq, waarin is overeengekomen dat alle economische risico's (prijsrisico, voorraadrisico etc.) bij VWS liggen. Dit resulteert erin dat VWS economisch eigenaar is van de goederen, maar het juridisch eigendom bij Mediq ligt. VWS is van mening dat hiermee de verantwoordelijkheid voor een deugdelijk voorraadbeheer in 2020 bij LCH en Mediq ligt. Wij zien hier ook een systeemverantwoordelijkheid voor VWS.

In 2020 is voor € 1,25 mrd. aan voorschotten aan Mediq verstrekt. Daartegenover staat dat het LCH ultimo 2020 voor ruim € 1,7 mrd. aan orders heeft geplaatst en VWS nu beschikt over een ruime voorraad PBM's en testbenodigdheden³. Op basis van de huidige verbruiksgegevens is deze voldoende om tenminste de komende 10 jaar aan de behoefte aan hulpmiddelen te voldoen.

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

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

- de organisatorische inrichting duidelijk is. De inrichting dient aan te sluiten bij de integrale verantwoordelijkheid van VWS voor het beheer van deze voorraden. Deze duidelijkheid houdt ook in dat bij uitbesteding vast staat welke juridische status deze organisatie krijgt, dan wel dat het beheer wordt

³ VWS geeft de hoogte van de voorraden aan via de website "[Actuele voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen voor de zorg](https://www.actuele-voorraad-persoonlijke-beschermingsmiddelen-voor-de-zorg.nl) | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | Rijksoverheid.nl"

opgenomen in de VWS-organisatie. Bij de inrichting zullen ook vraagstukken als de inrichting van de in- en verkoop van hulpmiddelen aan de orde moeten komen.

- duidelijk is hoe VWS de verantwoordelijkheid voor een adequaat voorraadbeheer heeft ingericht. Dit vraagt niet alleen om duidelijke eisen en criteria voor de inrichting van de voorraadadministratie, maar ook controles die de betrouwbaarheid van deze administratie waarborgen. Om inzicht in de beschikbare voorraden te geven is het van belang vooraf duidelijke eisen aan de inrichting van de voorraadadministratie te stellen, zoals de fysieke aanwezigheid, mate van detaillering, ouderdom van voorraden, economische voorraadposities etc. Om zicht te houden op de volledigheid van de voorraden moet een sluitend verband aanwezig zijn tussen de geldstromen (inkopen en verkopen) en mutaties in de voorraadposities. Controles op de betrouwbaarheid kunnen onder meer bestaan uit het vaststellen dat deze verbanden ook aanwezig zijn en het regelmatig uitvoeren van inventarisaties.
- normen ontwikkeld worden voor een minimaal gewenste voorraadpositie. Zodra deze bepaald zijn, kan worden vastgesteld of de overgenomen voorraden voldoende zijn dan wel overtollig zijn. Afstoting van overtollige voorraden dient volgens de wettelijke kaders plaats te vinden.

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

Bij nieuwe regelingen zijn snelheid en lage administratieve lasten voor de ontvanger van de bijdrage/subsidie leidend geweest. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties (TVS), Tegemoetkoming amateursportorganisaties (TASO) en de voorgestelde aanpassing van de Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19. Verder is het controleregime voor bestaande regelingen zoals bijvoorbeeld bij de Kwaliteitsimpuls personeel Ziekenhuizen (KIPZ)-regeling verlicht met als argument de administratieve belasting van de ontvanger te beperken. Voor een aantal van deze nieuwe regelingen en de (voorgestelde) aanpassingen ontbreekt een adequate analyse van de M&O-risico's en de wijze waarop deze tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht. Hierdoor is bij het opstellen van accountantscontroleprotocollen mogelijk onvoldoende rekening gehouden met M&O-risico's. Dit kan leiden tot verantwoordingsproblemen in 2021 en verder.

3.2.9 *Noodzakelijke snelheid in handelen en ontbreken van onderbouwingen leidt tot verhoogd frauderisico*

Veel van de getroffen maatregelen om de pandemie aan te pakken zijn onder hoge druk genomen waarbij bijvoorbeeld bestaande inkoop- en betaalprocedures niet altijd zijn nageleefd. Hierdoor kan het voorkomen dat interne beheersmaatregelen zoals aangebrachte functiescheidingen niet zijn nageleefd waardoor risico's op fraude toenemen. Dit geldt met name voor die transacties waarvan de Bestuursraad van VWS heeft aangegeven geen onderbouwingen voor de rechtmatigheid meer aan te leveren. Hoewel onze werkzaamheden er niet op gericht zijn om fraude op te sporen hebben wij bij de uitvoering van onze werkzaamheden achteraf geen signalen van fraude ontdekt.

Omdat de financiële gevolgen van deze pandemie ook de komende jaren nog voelbaar zijn, adviseren wij VWS een analyse van mogelijke frauderisico's op te stellen en op basis hiervan passende maatregelen te treffen.

3.3 **Beeld staatssteun is ondanks moeilijke omstandigheden VWS gelijk gebleven**

In 2020 hebben wij geconstateerd dat VWS voor nieuwe subsidies een staatssteun analyse heeft uitgevoerd. De onzekerheden en onrechtmatigheden bedragen voor het jaar 2020 respectievelijk € 421 mln. en € 74 mln. In 2019 was dit respectievelijk € 594,9 mln. en € 70,5 mln..

Ondanks de grote druk die VWS is opgelegd door de pandemie zijn de coronaregelingen wel op de juiste wijze op staatssteun getoetst. Dit omvat ongeveer een bedrag van € 2,5 miljard.

Voor de niet-corona gerelateerde regelingen hebben wij onzekerheden en onrechtmatigheden geconstateerd. Het overgrote deel van de nieuwe bevindingen is toe te rekenen aan de Versnellingsprogramma Informatie-uitwisseling Patiënt en Professional (VIPP) gerelateerde regelingen waarbij VWS gebruik maakt van de vrijstelling Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). In de controle hebben wij vastgesteld dat compensatie niet tegen werkelijke kosten geschiedt waardoor een risico op overcompensatie ontstaat.

De doelstelling om alle instellingssubsidies op staatssteun te toetsen en zo nodig deze subsidies aan te passen is grotendeels behaald. In een aantal gevallen hebben wij geconstateerd dat voor de beoordeling wordt teruggegrepen op staatssteuntoetsen uit voorgaande jaren en de relatie met het activiteitplan onvoldoende blijft. Bij projectsubsidies hebben wij vastgesteld dat voor een aantal ad hoc projectsubsidies VWS signaleert dat mogelijk sprake is van staatssteun en toch tot subsidiëring overgaat zonder melding te doen bij de Europese Commissie. Deze hebben wij als onrechtmatig aangemerkt.

Verder merken wij op dat de beleidsdirecties, FEZ en WJZ⁴ actief aandacht besteden aan de staatssteunproblematiek. Het ontbreekt echter op centraal niveau aan een integraal overzicht dat aangeeft wat het verloop is van de staatssteunproblematiek per categorie. Dit (meerjarig) inzicht ontbreekt met name voor instellings- en projectsubsidies. Om hierin te verbeteren zal VWS op centraal niveau de benodigde kwalitatieve expertise moeten verwerven.

3.4 **Opzet subsidiebeheer voldoende, uitvoering leidt nog niet tot gewenste resultaten**

Uit onze controle in 2020 blijkt dat de verbeteringen uit 2018 en 2019 in de opzet van de subsidieprocessen nog niet het volledige beoogde effect hebben gehad. Bij de totstandkoming en wijziging van subsidieregelingen kan meer prioriteit worden gegeven aan het uitvoeren van een diepgaande risicoanalyse. Daarbij zou ook moeten worden beoordeeld in hoeverre regelingen controleerbaar zijn en wat de zekerheidsbehoefte is vanuit de opdrachtgever. In combinatie met de opvolging en bewaking van de (ECS⁵) adviezen verwachten wij hierdoor een verbetering in het subsidiebeheer.

Een voorbeeld van een regeling die in de praktijk lastig uitvoerbaar blijkt, is de specifieke uitkering stimulering sport (verder: SPUK). In de wet worden eisen gesteld aan de uitgaven die voor uitkering in aanmerking komen. De aanlevering van informatie door gemeentes biedt echter niet voldoende detailniveau om vast te

⁴ Directie Wetgeving en Juridische Zaken

⁵ Expertise Centrum Subsidies

stellen dat ontoelaatbare uitgaven niet voorkomen in de aanvraag. Het subsidiebeheerproces biedt echter onvoldoende mogelijkheden om de aanvragen verder aan te scherpen. Uit onze steekproef op de verleningen van 2020 blijkt dat ontoelaatbare kosten niet altijd zijn geschrapt uit de aanvraag.

De vaststelling van een SPUK vindt plaats op basis van de gemeentelijke verantwoording via de SiSa-methodiek. Wij hebben vastgesteld dat het voor gemeentes en hun accountants onduidelijk was hoe deze SPUK-regeling moest worden verantwoord. Na overleg tussen VWS en gemeentes heeft dit geresulteerd in aanpassing van de verantwoorde kosten van de SPUK-regeling. Deze aanpassingen zijn niet meer gecontroleerd door gemeentelijke accountants, noch in detail vastgesteld door VWS.

Voor de aard en diepgang van de controle van de SiSa-bijlage is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de 'Nota Verwachtingen Accountantscontrole' opgesteld. Deze nota geeft richting aan de controlewerkzaamheden van gemeentelijke accountants ten aanzien van specifieke uitkeringen. De aard en diepgang van de werkzaamheden zoals beschreven in de nota achten wij ontoereikend om met redelijke mate van zekerheid te kunnen vaststellen dat de SPUK-regeling rechtmatig is uitgevoerd. Mede hierdoor hebben wij onvoldoende controle-informatie kunnen verkrijgen om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de vaststelling in 2020 over de in 2019 verleningen inzake de betreffende SPUK-regeling.

Verder signaleren wij dat de beleidsdirecties en DUS-I⁶ als gevolg van de COVID-19 uitbraak onder grote druk staan. Er zijn veel unieke regelingen bij gekomen. Deze vragen veel maatwerk en zijn arbeidsintensief waarmee het risico op fouten kan toenemen. De kans op fouten en onzekerheden zal met name blijken in komende jaren wanneer de voorschotten met betrekking tot deze regelingen worden afgerekend.

Tenslotte hebben wij bij de KIPZ-regeling bij 8 van de 12 geselecteerde verleningen geconstateerd dat om onbekende redenen is afgeweken van de opgave van basisgegevens door de instelling. Dit is in strijd met de regeling. Dit heeft tot gevolg dat een bedrag van € 10,8 mln. onrechtmatig is verleend.

3.5 **Keuzes ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen worden onvoldoende uitgewerkt. Monitoring moet verder worden aangescherpt**

In 2020 hebben de maatregelen, die zijn genomen om het misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen te voorkomen, niet geleid tot de gewenste structurele verbeteringen. Deze maatregelen zijn uiteengezet in het Handboek Subsidies en zijn in opzet toereikend. Bij meerdere regelingen zoals Tegemoetkoming Amateursportorganisaties (TASO), Opschaling curatieve zorg en de subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19 constateren wij dat niet duidelijk is of de vooraf gekozen maatregelen aansluiten bij het niveau van de M&O-risico's dat VWS aanvaardbaar acht. Hierdoor ontstaan mogelijk ongewenste risico's op onrechtmatig gebruik van subsidiegelden. Ook kan dit tot gevolg hebben dat niet voldaan wordt aan de Rijksbrede kaders die zijn opgenomen in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekkings (ook wel bekend als het Uniform Subsidiekader). Deze

6 Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen

constateringen betreffen zowel reguliere subsidieregelingen als regelingen die specifiek in het leven zijn geroepen om de gevolgen van de pandemie te bestrijden.

De primaire verantwoordelijkheid voor het inschatten van M&O-risico's en het treffen van passende maatregelen voor het reduceren van deze risico's ligt bij de verantwoordelijke beleidsdirecties. Daarbij heeft FEZ als controller een belangrijke adviserende en toezichhoudende taak. Uit onze werkzaamheden blijkt dat tijdens de beleidsvoorbereiding niet altijd voldoende aandacht is besteed aan M&O risico's en de wijze waarop deze risico's concreet worden afgedekt. Ook constateren wij dat afwijkingen (inclusief de mogelijke consequenties voor rechtmatigheid) van de verstrekte adviezen van FEZ onvoldoende worden beargumenteerd en gedocumenteerd.

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

Om bovengenoemde risico's beter te beheersen kan de monitoring verder worden aangescherpt door:

- er voor te zorgen dat voor elke regeling de risicoanalyse vooraf wordt opgesteld en dat bij wijziging van de regeling de risicoanalyse wordt herijkt. Voor een aantal regelingen met een aanzienlijke financiële impact hebben mogelijk (politieke) beleidsmatige afwegingen voorrang gehad boven de rechtmatigheidsafwegingen. Dit heeft wellicht ook meegespeeld bij de aanpassing van de KIPZ-regeling. Juist in een crisissituatie is het belangrijk dat risico's en beheersmaatregelen goed in kaart worden gebracht. Restrisico's kunnen, met heldere afwegingen, geaccepteerd worden.
- te bewaken dat in de risicoanalyse voldoende aandacht gegeven wordt aan de risico's ten aanzien van de voorschotten die op een later moment moeten worden afgerekend. Er moet daarbij een duidelijke relatie zijn tussen de gesignaleerde risico's en de voorgestelde maatregelen, zoals een accountantsproduct. Daarbij is het belangrijk dat de maatregelen zo specifiek mogelijk worden gemaakt om zo de effectiviteit van de maatregel zichtbaar te maken. Het controlebeleid is op dit moment bij een aantal regelingen onvoldoende afgestemd op de gesignaleerde M&O-risico's. Ook is in een aantal gevallen geen directe relatie te leggen tussen de voorgestelde maatregelen en de gesignaleerde M&O-risico's en zijn maatregelen te globaal omschreven.
- periodiek vast te stellen of de Signaleringslijst (lijst met opgelegde sancties) en het M&O register (registratie van fraude en onderbesteding zonder melding) actueel en volledig zijn. Beiden lijsten zijn sinds april 2020 niet meer bijgewerkt.
- het uitvoeren van interne controles op specifieke elementen van het M&O beleid ervoor te zorgen dat afwijkingen van adviezen door FEZ voldoende inhoudelijk worden beargumenteerd en geaccordeerd door de beleidsverantwoordelijke.
- bij bijdrageregelingen vooraf vast te stellen welke indicatoren relevant zijn voor het afleggen van verantwoording. Hierbij wordt ook nagegaan of de genoemde indicatoren voldoende specifiek en meetbaar zijn, zodat uitvoering van controle mogelijk is.

3.6 **Belangrijke key controls inkoopbeheer werken niet voldoende, VWS neemt maatregelen**

Net als in 2019 is uit de controle gebleken dat belangrijke key controls van het inkoopbeheer niet voldoende hebben gewerkt. Hiermee wordt het risico op onrechtmatige inkopen aanzienlijk verhoogd. Enkele voorbeelden zijn:

- De afwijkings- en uitzonderingsprocedure is binnen VWS niet altijd en vaak ook niet juist gevolgd en gedocumenteerd.
- Er is geen spendanalyse uitgevoerd over de tweede helft van 2020. Hierdoor ontbreekt samen met de lijst met afwijkingen en uitzonderingen voldoende inzicht in de naleving van de aanbestedingswet.
- Verschillende inkopen zijn niet conform de afgesproken procedures via HIS⁷ en Inhuurdesk⁸ uitgevoerd.
- Het contractenregister in DigiInkoop wordt niet tijdig, volledig en juist ingevuld. Het betreft met name: inkopen via de inhuurdesk, inkopen die door VWS zelf zijn uitgevoerd en COVID-19 gerelateerde inkopen.
- de afweging bij de keuze voor het verstrekken van een inkoopopdracht of een subsidie is nog niet in de inkoopdossiers vastgelegd waar dit wel van toepassing is. Dit speelt met name bij opdrachten waarbij enkelvoudig wordt gegund op grond van sociale en andere specifieke diensten.

In 2020 heeft VWS een onderzoek laten uitvoeren naar de inkoopfunctie. De adviezen die hieruit voortvloeien worden meegenomen bij de herinrichting van het inkoopbeheer.

Wij adviseren om bij het vervolgtraject na te gaan of:

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

3.7 **Informatiebeveiliging beperkt verbeterd, sturing op risicomanagement nog niet doorontwikkeld**

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

De afgelopen jaren heeft de ADR Rijksbrede onderzoeken uitgevoerd naar de sturing en beheersing van informatiebeveiliging op centraal niveau. Sinds het onderzoek van 2017 is de volwassenheid van de ministeries op het gebied van informatiebeveiliging geïntroduceerd aan de hand van de thema's governance, organisatie, incidentmanagement en risicomanagement. In 2020 hebben wij hier een vervolg aan gegeven door het thema risicomanagement te onderzoeken, evenals de opvolging van aanbevelingen uit 2019.

In 2020 heeft VWS een centraal incidentenproces en incidentenregistratie ontwikkeld. Ook is een analyse van opgetreden incidenten opgesteld en in de Bestuursraad Bedrijfsvoering (BRBV) besproken. De sturing op risicomanagement en inzicht in de risico's van decentrale onderdelen is echter nog niet doorontwikkeld. Het ontbreekt aan een eenduidig risicomanagementkader op concernniveau dat richting geeft aan de risicobeheersing op decentraal niveau. Daarnaast zijn de

7 Haagse Inkoop samenwerking (onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

8 Onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

contactmomenten met de dienstonderdelen omtrent (rest)risico's en mitigerende maatregelen (verbeterplannen) nog beperkt, evenals de verkregen informatie over deze onderwerpen vanuit de decentrale dienstonderdelen.

Om de centrale beheersing van informatiebeveiliging bij VWS verder te versterken bevelen wij het volgende aan:

- Het op centraal niveau beschrijven van het departementsbrede risicomanagementproces aan de hand van duidelijke richtlijnen en uitgangspunten om de volwassenheid hiervan te verhogen.
- Het verkrijgen van structureel inzicht door de concern CIO in de uitvoering van deze richtlijnen en uitgangspunten op de decentrale VWS-onderdelen, bijvoorbeeld in de jaarlijkse site visits.
- Het onderhouden van en zorgdragen voor een volledig ingevulde en actuele risicokaart om effectief en gericht te kunnen sturen indien nodig.

CONCEPT

4 Overige onderwerpen

Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de overige onderwerpen die voortvloeien uit onze controle van het financieel- en materieel beheer. Deze bevindingen vragen aandacht binnen VWS om het beheer verder te verbeteren, maar hebben geen weging meegekregen zoals de bevindingen in hoofdstuk 3.

4.1 Kwetsbaarheden financiële functie extra zichtbaar door gevolgen pandemie

In de auditrapporten over 2018 en 2019 hebben wij aangegeven dat VWS voor het inzicht in de kwaliteit van de bedrijfsvoering en administratie op onderdelen afhankelijk is van informatie van derden. Eerder hebben wij gewezen op een goede invulling van de rollen op basis van het model van de ‘Three lines of responsibility’ en hebben wij aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de financiële administratie en de structurele inbedding van taken binnen VWS. Ondanks de eerste stappen in 2019 en de bereidheid de rolverdeling te herinrichten, zijn de extra inspanningen op dit thema, door de uitbraak van de coronapandemie, stil komen te liggen. In 2020 is duidelijk zichtbaar geworden hoe kwetsbaar de financiële en controlfunctie van VWS is. Deze kwetsbaarheid heeft een aanzienlijk effect gehad op de kwaliteit van de administratie en de totstandkoming van de verantwoording van VWS over boekjaar 2020. Om te komen tot een kwalitatief aanvaardbare verantwoording is uitstel gevraagd voor het indienen van de verantwoording. Ook is na afsluiting van de financiële administratie nog voor € 4,1 mld., aan bruto correcties doorgevoerd, waarvan € PM mld. is aangeleverd door ADR en FDC. Een groot deel van deze correcties had voorkomen kunnen worden, omdat veel correcties voortvloeien uit gebrek aan informatie en kennis(overdracht) binnen de organisatie. Als voorbeelden hiervan kunnen worden genoemd:

- het ontbreken van noodzakelijk inzicht in aangepane verplichtingen en uitgaven gerelateerd aan de coronapandemie gedurende het jaar;
- het niet aansluiten van het verantwoorde instrument bij brondocumenten en de feitelijke situatie;
- het ontbreken van inzicht in de voorschottenadministratie, verplichtingenadministratie en juiste boeking van betalingen (wel/geen voorschot) en gemaakte garantie-afspraken;
- onvoldoende kennis over verantwoordingseisen, waardoor onuitvoerbare of geen afspraken zijn gemaakt over afrekening van voorschotten in de toekomst;
- het achteraf corrigeren van het niet naleven van de comptabele regelgeving;
- onvoldoende aandacht voor beheeraspecten in contractuele afspraken;
- het niet op de hoogte zijn van medewerkers over hoe de processen verlopen en het onvoldoende bekend zijn met de werkinstructies over de vereisten die gelden in het verplichtingen- en betaalproces;
- het onjuist boeken van inhuur externen in de administratie (zie ook paragraaf 4.5);
- de sterke afhankelijkheid van externen op cruciale functies binnen FEZ.

Specifieke voorbeelden van bovenstaande opsomming zijn deels ook toegelicht in de paragrafen 3.2.1. tot en met 3.2.9. van dit rapport.

VWS heeft haar administratie uitbesteed aan de Shared Service Organisatie FDC. VWS blijft wel zelf eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de financiële administratie. In die gevallen waar FDC de informatie niet kan opleveren dient FEZ zelf de informatie bij andere instanties of organisatieonderdelen op te vragen of zelf

controles uit te voeren. Wij bevelen aan om nadere afspraken tussen VWS en FDC te maken over de oplevering van informatie die noodzakelijk is voor het opstellen van een kwalitatief goede verantwoording en het tussentijds analyseren van openstaande saldi. Dit met de reden om de werklast en de correcties na jaareinde te verminderen. Op dit moment is VWS nog teveel afhankelijk van derden. Ook bij de invulling van de regierol die FEZ heeft op de verwerking van de correctieboekingen, is een kwantitatieve en kwalitatieve impuls noodzakelijk.

Wij adviseren VWS een nadere analyse uit te voeren naar de oorzaken van deze geconstateerde bevindingen en hier op korte termijn verbeteracties aan te koppelen. Dit vraagt een goede analyse van de kwetsbaarheden in de financiële en controlfunctie, zodat gericht kwalitatieve en kwantitatieve versterkingen kunnen worden aangebracht. Het is logisch bij de verbeteracties een duidelijke aansluiting te zoeken bij de diverse rollen uit het 'Three lines of responsibility' model.

4.2 **VWS is voor zijn uitbestede IT-dienstverlening niet in control**

VWS, inclusief zijn agentschappen, besteedt het technische en functionele beheer en onderhoud grotendeels uit aan interne Shared Service Organisaties en externe partijen en verliest zonder goede beheersingsafspraken de beheersing hierop.

VWS slaat steeds meer gegevens digitaal op in haar systemen. Van goedkeuringsbrieven rondom subsidies, tot inkopen en onderzoeksdata, alsmede registraties en gegevens van op COVID-19 geteste burgers. De IT-component wordt hiermee steeds belangrijker; van operationele bedrijfsvoering tot een meer strategisch niveau. Bij onze controle bleek dat VWS de General IT Controls (verder: GITC) in eigen huis op orde had, maar niet kon aangeven in welke mate de beheersing van uitbestede IT-processen, dataverwerking en beveiliging daarvan op orde was. Uit eigen aanvullende onderzoeken bij deze partijen bleek dat het beheer in alle gevallen niet ordelijk wordt beheerd c.q. dit niet was vast te stellen. VWS loopt hiermee het risico dat de betrouwbaarheid van de data niet gegarandeerd is en het steeds grotere belang ervan, het behalen van strategische doelen in de weg staat. Er is zelfs sprake geweest van een groot datalek bij één van de uitbestede partijen als gevolg van het niet op orde hebben van de IT, wat een maatschappelijke en politieke impact heeft.

De oorzaak lijkt te liggen in de keuze van VWS om niet alleen de bovengenoemde IT uit te besteden maar onvoldoende de eindverantwoordelijke rol vervult. VWS blijft echter zelf eindverantwoordelijk voor de kwaliteit. Wij willen VWS dan ook wederom meegeven om in gesprek te gaan met de verschillende partijen en afspraken te maken over te leveren kwaliteitseisen en de wijze van verantwoorden hierover.

4.3 **Versteving interne controle en vastlegging betrouwbaarheid van niet-financiële informatie van derden blijft een punt van aandacht**

VWS maakt gebruik van beleidsindicatoren voor het sturen op de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Wij hebben onderzocht of de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoet aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe hebben wij van de indicatoren, die betrekking hebben op niet-financiële informatie, onderzocht of ze op een deugdelijke (ordelijke en controleerbare) wijze tot stand zijn gekomen. De normen zijn verder uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2021.

De beleidsdirecties zijn primair verantwoordelijk voor het verzorgen en aanleveren van niet-financiële informatie (beleidsprioriteiten en beleidsconclusies) bij VWS. In het totstandkomingsproces van de informatie over het gevoerde beleid zijn voldoende maatregelen getroffen die de reconstrueerbaarheid van dit proces waarborgen. Gebleken is dat het totstandkomingsproces in grote mate steunt op gerenommeerde externe openbare bronnen zoals de VWS Monitor en de Staat van Volksgezondheid en Zorg. Wel ontbreekt inzicht in de wijze waarop VWS de betrouwbaarheid van informatie van derden inschat en welke mogelijke maatregelen nodig zijn om de betrouwbaarheid te borgen. Zo heeft VWS bijvoorbeeld geen inzicht in de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie over toegekende zorgtoeslag die van de Belastingdienst wordt ontvangen.

Bij de totstandkoming van het jaarverslag heeft FEZ een toetsende rol op de jaarverslagdossiers van de beleidsdirecties en daarmee op de juistheid, volledigheid en toepassing van de voorschriften voor het jaarverslag. De vastlegging en uitvoering van de interne controles hierop door FEZ en het totstandkomingstraject bij het vervaardigen van het jaarverslag, zijn verbeterd ten opzichte van 2019. Het blijft echter een groeiproces. Met de invoering van Tangelo is het proces en de opbouw van het tot stand komen van het jaarverslag transparanter geworden. Deels zijn vooraf uitgevoerde controles zichtbaar gemaakt in de jaarverslagdossiers. Dit geeft geen weergave van volledige, tijdige en wijze van controle door FEZ. De vastlegging en uitvoering van de interne (2^e lijn) controles vragen nog om verdere verbetering.

De pandemie heeft niet geleid tot een bijstelling van de indicatoren die in de Rijksbegroting 2020 van VWS waren opgenomen. De realisatie zal in bepaalde gevallen ten gevolge van de pandemie afwijken.

4.4 **Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) – Inzicht in rechtmatigheid van zorg op declaratiebasis is verbeterd**

Wij zien dat in 2020 verbeteringen zijn doorgevoerd in het uitvoeren van interne controlewerkzaamheden. Zo is de steekproefcontrole op zorgdeclaraties in 2020 door VWS wel voor het gehele controlejaar uitgevoerd. Deze werkzaamheden geven zekerheid over de getrouwheid en rechtmatigheid van deze uitgaven.

Uit onze controle blijkt dat in een beperkt aantal gevallen sprake is van onrechtmatigheid of onzekerheid betreffende de betaalde zorgdeclaraties. Als verbeteringen in het primair proces worden doorgevoerd, dan kunnen onrechtmatigheden tijdig worden waargenomen en afgestemd met de zorgaanbieder. De mogelijke verbeteringen richten zich met name op het beter en volledig gebruikmaken van het IT-systeem Hecina, zodat bij declaraties van alle zorgaanbieders de onderliggende factuurregels automatisch geanalyseerd kunnen worden.

Daarnaast zou het risico op onrechtmatige declaraties kunnen worden verkleind als monitoring en communicatie omtrent afwijkend declaratiegedrag door zorgaanbieders tijdig plaatsvindt.

Ook vragen wij aandacht voor de GITC van Hecina. Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre deze op orde zijn gebracht mede gezien de bevindingen uit eerdere controlejaren. Met name logische toegangsbeveiliging en change management zijn onderdelen die op basis van eerdere controlejaren aandacht

behoeven. Goed werkende GITC zijn van belang voor de beheersing van geautomatiseerde processen en data.

4.5 **Administratieve vastlegging inhuur externen ontoereikend en percentage inhuur externen boven de Rijksbrede norm**

In 2019 hadden wij geconstateerd dat binnen de financiële administratie van VWS ook uitgaven voor inhuur worden verantwoord op opdrachten en subsidies. Wij hadden tevens geadviseerd in de toekomst bij de totstandkoming van de bijlage inhuur externen ook deze inhuur mee te nemen.

In 2020 heeft VWS bij de totstandkoming van de bijlage inhuur externen in de financiële administratie de reguliere grootboekrekeningen, kostensoorten en kostenplaatsen met betrekking tot inhuur geraadpleegd. Normaliter zijn deze werkzaamheden toereikend, mits in de financiële administratie de inhuur van externen juist en volledig wordt verantwoord.

Gedurende geheel 2020 hebben meerdere directies structureel hun inhuur van externen op de beleidsartikelen geboekt en niet op artikel 10 – materiële uitgaven. Oorzaak hiervan is dat binnen VWS geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen uitgaven van inhuur voor resultaatopdrachten (die ten laste van de beleidsartikelen komen) en uitgaven van inhuur op basis van gewerkte uren (die ten laste van artikel 10 komen). Dit komt weer doordat bij het aangaan van inhuurcontracten al een verkeerde vorm wordt gehanteerd. Vaak betreffen het contracten waarin een resultaat wordt afgesproken met een leverancier, maar de inhuur wel wordt betaald op basis van werkelijk gerealiseerde uren. In verband met de coronapandemie heeft in 2020 veel inhuur van externen plaatsgevonden, waardoor afgelopen jaar nog een groot aantal correcties op basis van ADR-controle heeft plaatsgevonden na afsluiting van de administratie, met een totale omvang van € PM.

Wij adviseren VWS om duidelijke instructies op te stellen en toe te zien dat deze instructies gedurende het jaar consistent worden toegepast.

VWS heeft in 2020 de afgesproken norm van 10% voor de maximale inhuur van externen met PM% overschreden. Voor deze norm geldt het “comply or explain”-principe.

4.6 **Verantwoordingsafspraken financiering Intravacc B.V. nog niet uitgewerkt**

Na het uitbreken van de coronapandemie heeft de minister voor Medische Zorg & Sport besloten de verkoop van Intravacc B.V. voorlopig uit te stellen. Inmiddels is besloten om Intravacc B.V. voorlopig onder te brengen in een beleidsdeelneming waarbij alle aandelen in handen van de Staat blijven. De coronapandemie en de extra noodzaak van het borgen van publieke belangen rond vaccinontwikkeling, was aanleiding om de definitieve verkoop uit te stellen en de BV voorlopig in handen van de Staat te houden. Per 1 januari 2021 is Intravacc als BV operationeel en de intentie blijft om Intravacc op afstand te plaatsen mét behoud van de borging van de publieke belangen. Hier wordt eind 2021 door het volgende kabinet een nadere afweging over gemaakt. Per 31 december 2020 vertegenwoordigt Intravacc B.V. hierdoor nog geen waarde.

Ondanks dat Intravacc BV pas per 1 januari 2021 officieel operationeel zou worden, hebben in 2020 toch al enkele voorbereidende activiteiten plaatsgevonden waarvoor

VWS in 2020 een bijdrage aan Intravacc B.V. heeft verstrekt voor de lopende verplichtingen.

Op 31 december 2020 is een inbreng- en uitvoeringsovereenkomst gesloten ten aanzien van de uitgifte van aandelen en de inbreng van Intravacc door de Staat der Nederlanden in Intravacc BV. Voor deze inbreng moet nog een inbrengverklaring worden afgegeven door een externe accountant. Ook over de wijze waarop de beleidsdeelneming in de toekomst verantwoording gaat afleggen aan VWS dienen nog nadere afspraken gemaakt te worden. Hierbij dient aangesloten te worden bij de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013.

4.7

Naleving AVG kan verder worden aangescherpt

De ADR heeft een Rijksbreed verkennend onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop het ministerie van VWS de burgers faciliteert bij het uitoefenen van hun recht op inzage en rectificatie (rechten van de betrokkene). Ook hebben wij de kwaliteit van het register van verwerkingsactiviteiten onderzocht. Beide onderwerpen zijn belangrijke onderdelen van privacymanagement en dragen bij aan het vertrouwen van de burger. Voor dit onderzoek zijn twee dienstonderdelen geselecteerd en de getroffen maatregelen nader geanalyseerd. Daarnaast is bij het kerndepartement ook nagegaan welke activiteiten ondernomen zijn om opvolging te geven aan de aanbevelingen uit het Rijksbreed onderzoek AVG 2019. De onderzoeksresultaten zijn in een separaat rapport gedeeld met VWS. De belangrijkste aanbevelingen hebben wij hieronder opgenomen:

Rechten van de betrokkene

- formaliseer de periodieke en systematische evaluatie van de procedures en beheersmaatregelen omtrent de afhandeling van AVG-verzoeken;
- stel een leidraad op ter ondersteuning van het maken van de afweging wanneer afgeweken wordt van de kennisgevingsplicht. Evalueer periodiek de werking van deze leidraad en pas deze indien nodig aan, aan de actuele behoefte;
- breid de interne procedures uit met taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van controle- en monitoringsactiviteiten omtrent de afhandeling van AVG-verzoeken en maak deze kenbaar bij de betrokken actoren.

Register van de verwerkingsactiviteiten

- draag zorg voor een formele procedure teneinde een juiste en volledige vastlegging van de informatie omtrent de verwerkingen te borgen. Neem hierin ook de criteria voor het vaststellen en publiceren van de verwerkingen in op; en
- zie toe op een actualisatieprocedure die borgt dat het register periodiek aantoonbaar geanalyseerd (PDCA-cyclus) wordt zodat deze een accuraat beeld geeft van de verwerkingen en hiermee de juiste maatregelen getroffen kunnen worden om deze te beschermen.

Opvolging bevindingen Rijksbreed onderzoek AVG 2019

De opvolging van de adviezen uit het Rijksbrede onderzoek AVG 2019 ziet VWS niet als noodzakelijk. Binnen VWS is naar aanleiding van de aanbevelingen uit het AVG-onderzoek uit 2019 geen formeel verbeterplan met verbetermaatregelen opgesteld. Aangegeven is dat de uitkomsten van dat onderzoek en het geringe aantal aanbevelingen weinig aanleiding gaven om een verbeterplan op te stellen en deze actief te monitoren. Een van de aanbevelingen had betrekking op 'een drie jaarlijkse evaluatie'. Deze evaluatie is opgenomen in het governancemodel van VWS-kerndepartement en geldt voor het gehele ministerie. De tweede aanbeveling had

betrekking op de borging van een tijdige melding van een datalek bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Opgemerkt is dat het evident is dat een datalek binnen 72 uur moet worden gemeld, maar dat het incidenteel kan voorkomen dat dit niet tijdig gebeurt. Aangegeven is dat er wel aandacht aan besteed wordt in het overleg van privacy-officers van alle concernonderdelen.

4.8 **Goedkeurende controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2020 van RIVM en aCBG verstrekt**

Naast onderzoek naar de samenvattende verantwoordingsstaat hebben wij op verzoek van VWS de interne jaarrekeningen over 2020 van de agentschappen RIVM en aCBG gecontroleerd. Bij beide interne jaarrekeningen hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Daarnaast hebben wij de leiding van de agentschappen afzonderlijk geïnformeerd over de belangrijkste uitkomsten uit onze controlewerkzaamheden.

CONCEPT

BIJLAGE 1: CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE
ACCOUNTANT

TEKST VOLGT

CONCEPT

BIJLAGE 2: ONDERZOEKSVERANTWOORDING

CONTROLE GETROUW BEELD FINANCIËLE OVERZICHTEN

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2020. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2020. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

ONDERZOEK BEHEER

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en

artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2020 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd: Staatssteun, subsidiebeheer en toepassing M&O-beleid.

ONDERZOEK TOTSTANDKOMING NIET-FINANCIËLE INFORMATIE

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlage 1, sectie B).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.2 van dit rapport.

VERSPREIDINGSKRING

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van VWS. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van VWS dit auditrapport op of na verantwoordingsdag, 19 mei 2021, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).