

# agenda

---

Betreft	129e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en -tijd	11 maart 2022 10:00-11:00
Vergaderplaats	

---

## **Agendapunten**

1. *Opening en mededelingen*
2. *Verslag van AC 21 januari 2022 (AC-1123)*
3. *Concept Auditrapport 2021 VWS (AC-1125)*
4. *Jaarverslag VWS 2021, bedrijfsvoeringsparagraaf (AC-1126)*
5. *Rondvraag en sluiting*

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken

**Bezoekadres:**  
Pamassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen bij**  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**Datum**  
11 maart 2022

**Nummer**  
AC-1124

**Bijlage(n)**  
2

**Aantal pagina's**  
1

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

Audit Committee

AC-1123

SG

Financieel-Economische  
Zaken  
Budgettaire zaken

**Bezoekadres:**

Pamassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen bij**

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**Datum**

21 januari 2022

**Nummer**

AC-1123

**Aantal pagina's**

3

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

# verslag

---

Betreft	128e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en -tijd	21 januari 2022 10:00
Vergaderplaats	Webex
Aanwezig	[REDACTED]
Afwezig	[REDACTED]

---

## 1. Opening en mededelingen

Dhr. [REDACTED] is afwezig vandaag. Mw. [REDACTED] is voor het eerst officieel aanwezig als opvolger van mw. [REDACTED]. Zij is verantwoordelijk voor de onderzoeken bij de AR voor de departementen: VWS, SZW en OCW.

## 2. Verslag AC 10 december (AC-1120)

Vastgesteld.

## 3. Stand van zaken programma 'verbetering financieel beheer VWS' (AC-1122)

Mw. [REDACTED] licht de meegezonden memo toe. Er wordt hier een partieel beeld gepresenteerd van de jaarrekening 2021. Dit gaat alleen om de onderdelen die de projecten herstel en kraan dicht in beeld hebben. De oordelen die hierin worden gepresenteerd zijn afkomstig van VWS. We zien dat we tegen forse onrechtmatigheden aankijken. Deze liggen grotendeels op het terrein van aanbesteden en inkoop. De onderbouwing bij het gebruik van dwingende spoed (GGD GHOR) en onvolledigheid van inkoopdossiers zijn de oorzaken van deze onrechtmatigheden. Vanuit het project Kraan dicht zien we dat er stappen worden gezet ten aanzien van het financieel beheer. Zie hiervan ook de opgenomen lijst van onderwerpen waar we wel rechtmatig hebben gehandeld als het gaat om

inkopen. Dat is de stand van zaken nu, bij een volgend AC zal het volledige beeld over 2021 worden gepresenteerd.

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Budgettaire zaken

Dhr. [REDACTED] reflecteert dat het beeld onvermijdelijk zorgelijk blijft. Hij vraagt zich af of voor de audit op Coron-IT ook de opleverdatum van 4 februari blijft bestaan. Als deze later komt, kan dit dan nog worden meegenomen voor de jaarrekening?

**Datum**  
21 januari 2022

Dhr. [REDACTED] legt uit dat de controletijd dan in het geding komt, de complexiteit van de audit zorgt dat de controle hierop voldoende aandacht vereist. Daarbij komt dat de audit zelf ook niet zomaar op korte termijn is afgerond is zijn ervaring. Mw. [REDACTED] vult hierop aan dat binnenkort nog overleg over deze audit is waarbij ook de oplevertermijn ter sprake zal komen.

**Nummer**  
AC-1123

Dhr. [REDACTED] vraagt wat de onzekerheid is bovenop de gemelde € 2,3 mld. aan onrechtmatigheden die nu vermeld worden. Wat is het maxima dat we hebben en wat betekent dit voor de rijksbrede tolerantiegrens? Mw. [REDACTED] kan hier namens FEZ nog geen uitspraak over doen. De controle loopt nog, pas na afronding kunnen we nader preciseren. Maar er zullen nog wel meer onrechtmatigheden en onzekerheden volgen. Ook het effect op de rijksbrede tolerantiegrens zal nog moeten worden gezien, aangezien deze ook afhankelijk is van andere departementen.

Dhr. [REDACTED] vraagt ook om een vooruitblik op 2022 vanuit het project kraan dicht. Zien we al onderwerpen doorwerken op onrechtmatigheden voor dit jaar? Mw. [REDACTED] antwoordt dat die signalen er wel zijn, maar nog beperkt. Deze signalen gaan tot nu toe over inkoop en begrotingsonrechtmatigheden. In de nog niet afgerekende voorschotten ziet FEZ een groter risico voor 2022.

Vorig AC stelde dhr. [REDACTED] de vraag of er in de prioriteit toch niet kan worden geschoven zodat er inzet wordt gepleegd op het project structurele borging. Dhr. [REDACTED] beaamt wederom dat structurele borging belangrijk is. Momenteel zit de inzet tot 4 februari maximaal op de jaarrekening 2021 (en herstel). Dhr. [REDACTED] beaamt dit door te vertellen dat na 4 februari de werkzaamheden gaan verschuiven van oplevering van dossiers naar andere delen van het jaarverslag. Deze verschuiving zorgt ook dat er capaciteit vrijkomt voor structurele borging, denk aan het in uitvoering brengen van de P&C-cyclus. Deze werkzaamheden kunnen namelijk gedaan worden naast het werk voor het jaarverslag in de fase na 4 februari.

Mw. [REDACTED] reflecteert dat ze het positief vindt dat dit (partiele) beeld gedeeld kan worden vanuit VWS. Dit is algemeen gezien een goede ontwikkeling. Het beeld zelf is dan niet positief, met ook de winstwaarschuwing dat het bedrag dat onrechtmatig is nog kan oplopen. De onderbouwingen van het gebruik van dwingende spoed moeten wel nog worden beoordeeld door de ADR en de AR, deze kunnen ook nog anders oordelen dan VWS wat kan leiden tot meer fouten. Verder zal de AR de begrotingsonrechtmatigheden en met name beroep op CW2.27, tweede lid, goed gaan bekijken. De leidende vraag daarbij is: was het beroep op CW2.27, tweede lid, gerechtvaardigd of was het volgen van het reguliere proces afdoende?

Dhr. [REDACTED] onderstreept het beeld van mw. [REDACTED] door te vertellen dat het positief is dat de organisatie zelf een beeld kan vormen over haar verantwoording.

Dhr. [REDACTED] vraagt of het dossier rondom het programma al zijn gedeeld met de nieuwe bewindspersonen. Dhr. [REDACTED] antwoordt dat dit is gebeurd op

hoofdpijnen. Met name bij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is dit dossier van belang, maar er was nog te kort tijd om dit diepgaand te behandelen. Dit zal de komende tijd nog wel gebeuren, aangezien deze minister de moeilijke boodschappen over 2021 zal moeten overbrengen.

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Budgettaire zaken

#### **4. Rondvraag en sluiting**

**Datum**  
21 januari 2022

Dhr. [REDACTED] stelt voor om het AC van februari schriftelijk te doen, aangezien deze een update zal geven over de werkzaamheden rondom het jaarverslag maar dit midden in het proces valt. Het volgende AC zal daarom op 11 maart plaatsvinden en zal 1 uur duren om grondig stil te staan bij de bevindingen rondom het jaarverslag 2021.

**Nummer**  
AC-1123

Dhr. [REDACTED] bedankt alle deelnemers voor hun inbreng en sluit de vergadering.



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

Auditrapport 2021 ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

CONCEPT

## Colofon

Titel	Auditrapport 2021 ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)
Kenmerk	2022-0000056525 X maart 2022
Inlichtingen	<b>Auditdienst Rijk</b> Korte Voorhout 7 2511 CW Den Haag

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>KWALITEITSIMPULS FINANCIËEL BEHEER OOK DE KOMENDE JAREN NODIG OM BEDRIJFSVOERING OP ORDE TE KRIJGEN .....</b>	<b>7</b>
1.1	EFFECTEN GETROFFEN MAATREGELEN VERSTERKING FINANCIËEL BEHEER NOG BEPERKT ZICHTBAAR IN 2021 .....	7
1.2	ONZEKERHEDEN IN DE VERANTWOORDING LEIDEN TOT EEN CONTROLEVERKLARING STREKKING VOLGT .....	8
1.3	DOEL EN DOELGROEPEN.....	8
1.4	LEESWIJZER .....	8
<b>2</b>	<b>UITKOMSTEN ONDERZOEK VERANTWOORDINGSINFORMATIE JAARVERSLAG.....</b>	<b>9</b>
2.1	CONTROLEVERKLARING VOLGT .....	9
2.2	OVERSCHRIJDING VAN RAPPORTERINGSTOLERANTIES .....	10
2.3	TOTSTANDKOMING NIET-FINANCIËLE INFORMATIE.....	10
<b>3</b>	<b>FINANCIËEL BEHEER IN 2<sup>E</sup> PANDEMIEJAAR NOG STEEDS ZWAAR ONDER DRUK.....</b>	<b>11</b>
3.1	TOENAME BEVINDINGEN BEHEER IN 2021 ONDANKS GROTE INSPANNING PROGRAMMA 'VERBETERING FINANCIËEL BEHEER VWS' .....	11
3.2	INGEZETTE MAATREGELEN OM HET FINANCIËEL BEHEER EN VERANTWOORDING VAN CORONAGERELATEERDE ACTIVITEITEN TE VERBETEREN HEBBEN BEPERKT IMPACT GEHAD IN 2021.....	12
3.2.1	<i>Ontbreken van objectieve onderbouwing van geleverde goederen en diensten leidt tot onzekerheden voor de juistheid van de aan VWS gefactureerde bedragen .....</i>	<i>13</i>
3.2.2	<i>Beheersing van inkoopproces nog steeds onder druk door inkopen COVID-19.....</i>	<i>14</i>
3.2.3	<i>Voorschottenbeheer vraagt expliciete aandacht in 2022: saldo openstaande voorschotten in 2021 aanzienlijk gestegen .....</i>	<i>16</i>
	<i>Afrekening bevoorschotting 2020 bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's heeft niet in 2021 plaatsgevonden .....</i>	<i>17</i>
	<i>Afrekening bevoorschotting 2020 toegekende zorgbonussen heeft niet in 2021 plaatsgevonden .....</i>	<i>17</i>
3.2.4	<i>Kwaliteit financiële administratie is onvoldoende voor een goed inzicht in werkelijke financiële positie.....</i>	<i>17</i>
3.2.5	<i>Naleving comptabele vereisten inzake budget- en informatierecht Staten- Generaal verbeterd in 2021.....</i>	<i>18</i>
3.2.6	<i>Afwijking naleving comptabele eisen inzake bankgaranties achteraf geaccordeerd door het ministerie van Financiën .....</i>	<i>19</i>
3.3	OMVANGRIJKE VOORRADEN VRAGEN DUIDELIJKE REGIE EN MONITORING VOOR HET BEHEER .....	19
3.3.1	<i>Centrale uitgangspunten voorraadbeheer begin 2022 beschikbaar, verdere uitwerking moet nog plaatsvinden.....</i>	<i>20</i>
3.3.2	<i>Inzicht in voorraden beademingsapparatuur in 2021 verbeterd.....</i>	<i>20</i>
3.3.3	<i>Beheer voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen op 1 december 2021 overgedragen aan het ministerie van VWS .....</i>	<i>20</i>
3.3.4	<i>Inzicht in het beheer van de overige voorraden ontbreekt .....</i>	<i>21</i>
3.3.5	<i>Duidelijke procedures donaties en schenkingen aan het buitenland en afstoting goederen in het algemeen ontbreken .....</i>	<i>21</i>
3.4	TOEGENOMEN M&O-RISICO'S DOOR FOCUS OP SNELHEID EN MINIMALISEREN ADMINISTRatieve LASTEN 21	
3.5	INGEZETTE MAATREGELEN HEBBEN NOG BEPERKT EFFECT OP HET SUBSIDIEBEHEER, BEELD OVER 2021 ONGEWIJZIGD.....	23

3.6	VERDERE BEHEERSING VAN DE STAATSSTEUNRISICO'S VRAAGT OM BREDERE SCOPE DAN ALLEEN SUBSIDIES, DALING ONZEKERHEDEN EN ONRECHTMATIGHEDEN VOOR SUBSIDIES INGEZET .....	24
3.7	BELANGRIJKE KEY-CONTROLS INKOOPBEHEER WERKEN NIET VOLDOENDE .....	24
3.8	INFORMATIEBEVEILIGING NIET VERBETERD, STURING OP RISICOMANAGEMENT NOG NIET DOORONTWIKKELD .....	25
<b>4</b>	<b>OVERIGE ONDERWERPEN .....</b>	<b>27</b>
4.1	INLEIDING .....	27
4.2	KWETSBAARHEDEN IN FINANCIËLE FUNCTIE IN 2021 ONDERSTREPEN DE NOODZAAK OM TE INVESTEREN IN STRUCTURELE VERBETERINGEN .....	27
4.3	BEHEERSING VAN FRAUDERISICO'S VRAAGT PROACTIEVE EN STRUCTURELE AANDACHT .....	28
4.3.1	<i>Inzicht in frauderisico's vraagt een meer proactieve benadering .....</i>	28
4.3.2	<i>Frauderisico's bij muteren bankrekeningnummers niet volledig afgedekt .....</i>	28
4.4	VERSTEVIGING INTERNE CONTROLE EN VASTLEGGING BETROUWBAARHEID VAN NIET-FINANCIËLE INFORMATIE VAN DERDEN BLIJFT EEN PUNT VAN AANDACHT.....	29
4.5	ZORG EN JEUGD CARIBISCH NEDERLAND (ZJCN) – VERBETERING IT-BEHEER.....	29
4.6	FINANCIERINGS- EN VERANTWOORDINGSAFSPRAKEN EN TOEZICHT VANUIT VWS OP INTRAVACC B.V. NOG NIET HELDER BELEGD.....	30
4.7	GEEN RIJSBREED ADR-ONDERZOEK NAAR AVG .....	31
4.8	STREKKING VOLGT CONTROLEVERKLARINGEN BIJ INTERNE JAARREKENINGEN 2021 VAN RIVM EN ACBG VERSTREKT .....	31
	<b>BIJLAGE 1: CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT.....</b>	<b>32</b>
	<b>BIJLAGE 2: ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....</b>	<b>33</b>



# 1 Kwaliteitsimpuls financieel beheer ook de komende jaren nodig om bedrijfsvoering op orde te krijgen

## 1.1 **Effecten getroffen maatregelen versterking financieel beheer nog beperkt zichtbaar in 2021**

Sinds het begin van 2020 wordt de maatschappij getekend door de coronacrisis, met forse gevolgen voor de Nederlandse begroting. Om de gevolgen van de coronacrisis te beperken heeft het kabinet omvangrijke nood- en steunmaatregelen genomen. Deze maatregelen hebben een belangrijke impact op de financiën en bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. Het uitgebreide pakket aan nood- en steunmaatregelen heeft tot gevolg gehad dat de aangegane verplichtingen en uitgaven van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder: VWS) explosief zijn toegenomen. In 2021 bedroeg het totaal aan uitgaven voor coronagerelateerde maatregelen € XXX miljard (2020: € 5,1 miljard).

Dat de uitvoering van de nood- en steunmaatregelen veel heeft gevraagd van de flexibiliteit en capaciteit van het ministerie van VWS was in 2020 al duidelijk. VWS heeft in 2020 maatregelen moeten treffen waarbij het financieel- en materieelbeheer onder druk kwam te staan en leidde tot een beperkt inzicht in de rechtmatige besteding van de COVID-19 geldstromen. In 2021 heeft VWS de focus in de bedrijfsvoering gericht op de crisisstructuur en het terugkeren naar een normale bedrijfsvoering. Het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' moest hiervoor een belangrijke impuls geven. Binnen het programma richt het project 'Structurele borging' zich op een structurele versterking van de bedrijfsvoering. Daarnaast kent het programma een tweetal projecten die zich risico georiënteerd richten op de coronagerelateerde uitgaven en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het financieel beheer over 2021. Gedurende 2021 gaf de financiële administratie van het ministerie nog beperkt inzicht in de feitelijke financiële positie van het departement. Tijdens de uitvoering van het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' in 2021 werd duidelijk dat de knelpunten in het financieel en materieel beheer complex van aard zijn (o.a. door afhankelijkheid van derden) en de aanpak meer tijd gaat vergen om tot een gewenste oplossing te komen. Dit betekent dat de inspanningen vanuit het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' nog niet het gewenste effect hebben gehad op de kwaliteit van de verantwoording en verbetering van de processen die daaraan ten grondslag liggen van VWS over 2021.

Het grillige verloop van de coronacrisis in 2021 heeft wederom tot gevolg gehad dat VWS aanzienlijke maatregelen heeft moeten treffen en heeft daarmee ook impact gehad op de prioritering binnen de bedrijfsvoering. VWS heeft zich binnen het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' in het tweede halfjaar van 2021 voornamelijk gericht op die activiteiten die van invloed zijn op de kwaliteit van de financiële verantwoording over 2021. Als gevolg hiervan is een deel van de activiteiten van het project 'Structurele borging' vertraagd.

De pandemie zal naar verwachting ook de komende jaren nog een aanzienlijk effect hebben op het beheer en de verantwoording van het ministerie van VWS. Veel betalingen op opdrachten zijn in de vorm van voorschotten gedaan. Deze worden pas in 2022 of later afgerekend. Ook veel toegekende subsidiebedragen en overige bijdragen worden pas in 2022 of later vastgesteld. Dat vraagt duidelijke en uitvoerbare afspraken over de verantwoording en controle van de geleverde goederen en diensten en de verstrekte subsidiebedragen en bijdragen.

**1.2 Onzekerheden in de verantwoording leiden tot een controleverklaring  
STREKKING VOLGT  
STREKKING VOLGT**

**1.3 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 2021 bij het ministerie van VWS hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister voor Langdurige Zorg en Sport, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 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 VWS. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de President van de Algemene Rekenkamer.

**1.4 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 VOLGT** TEKST VOLGT

In paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag rapporteert het ministerie van VWS over fouten en onzekerheden in de comptabele rechtmatigheid voor zover deze de rapporteringstoleranties overschrijden. Het ministerie geeft daarin aan dat er ten aanzien van de verplichtingen en uitgaven voor de aanpak van de coronacrisis sprake is van fouten en onzekerheden in de comptabele rechtmatigheid. Om de gevolgen van getroffen COVID-19 nood- en steunmaatregelen voor de rechtmatige besteding te benadrukken hebben wij een afzonderlijke paragraaf in onze controleverklaring opgenomen. Ons oordeel over het getrouwe beeld van de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021 is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's en de beheersing daarvan door het departement. Fraude kan een groot nadelig effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

#### **Omvang financiële stromen**

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

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ mln.)	2021	2020
Aangegane verplichtingen	PM	34.952
Gerealiseerde uitgaven	PM	27.250
Gerealiseerde ontvangsten	PM	751
Afgerekende voorschotten	PM	7.459
Totaal baten agentschap CIBG	PM	101,8
Totaal baten agentschap aCBG	PM	55,2
Totaal baten agentschap RIVM	PM	475,7

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 saldi-balans 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 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 als gevolg 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 **Overschrijding van rapporteringstoleranties**

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

## 2.3 **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 niet-financiële informatie in het jaarverslag. Wel hebben wij nog enkele aandachtspunten ter verbetering voor het totstandkomingsproces. Deze aandachtspunten zijn opgenomen in paragraaf 4.4 van dit rapport.

### 3 Financieel beheer in 2<sup>e</sup> pandemiejaar nog steeds zwaar onder druk

#### 3.1 **Toename bevindingen beheer in 2021 ondanks grote inspanning Programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS'**

Sinds maart 2020 staat een aanzienlijk deel van de organisatie van VWS in het teken van het bestrijden van de COVID-19 crisis. De crisis vraagt nog steeds om een snelle en voortvarende aanpak. Die aanpak had in 2020 tot gevolg dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VWS sterk onder druk kwam te staan en keuzes in de bedrijfsvoering werden gemaakt. Deze keuzes hadden onder meer betrekking op de onderbouwing en verantwoording van aangegane verplichtingen en uitgaven. Als gevolg hiervan kon VWS voor een aanzienlijk bedrag aan nood- en steunmaatregelen niet aantonen of deze rechtmatig tot stand zijn gekomen. Ook kon de ADR bij de departementale verantwoording over 2020 geen goedkeurende verklaring afgeven, omdat voor een substantieel bedrag aan uitgaven onvoldoende onderbouwing van de feitelijke levering van goederen en diensten aanwezig was. Dat hiermee het financieel beheer en de verantwoording van coronagelden ernstig tekort schoot hebben wij eerder in ons auditrapport over 2020 vermeld.

Terwijl de bestrijding van de COVID-19 pandemie ook in 2021 veel heeft gevraagd van de bedrijfsvoering heeft VWS zich in 2021 daarnaast ingespannen om de bedrijfsvoering te normaliseren. Het programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS' heeft hieraan een belangrijke impuls gegeven. Het programma richtte zich op drie aspecten, te weten het wegnemen van de onzekerheden uit 2020, het voorkomen van onrechtmatigheden in 2021 en het structureel versterken van de financiële functie van VWS. Door de inspanning van VWS op het project 'Herstel' is een aantal verbeteringen in gang gezet, die in 2021 ook zichtbaar effect hebben gehad op onderdelen van het financieel beheer. Omdat een deel van de resultaten van dit project pas aan het eind van 2021 zichtbaar zijn geworden, hebben deze een beperkt effect gehad op het totale beeld van het financieel en materieel beheer over geheel 2021. Op basis van de eerste resultaten van het project 'Herstel' is inzichtelijk geworden dat de gesignaleerde beheerproblemen complex van aard zijn en meer tijd nodig is om deze op te lossen. Dit betekent bijvoorbeeld dat veel van de in 2020 en 2021 verstrekte voorschotten niet eerder dan in 2022 worden afgerekend. Als gevolg hiervan zijn de bevindingen over het financieel en materieel beheer waarover wij in 2020 rapporteerden voor het overgrote deel ook op 2021 van toepassing.

Een groot deel van de inspanningen vanuit het project 'Herstel' is reactief van aard en gericht op het corrigeren van geconstateerde fouten in het getrouwe beeld van de financiële verantwoording. Dergelijke acties kunnen in de toekomst worden voorkomen door meer aandacht te schenken aan de structurele versterking van het financieel beheer van VWS. Daarmee wordt ook de bedrijfsvoering van VWS versterkt. Wij zijn daarom van mening dat op korte termijn de activiteiten van het project 'Structurele borging' een extra impuls moeten krijgen zodat de focus komt te liggen op het voorkomen in plaats van het herstellen van fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
Beheer en verantwoording coronamaatregelen (par.3.2.)	VWS			▲	▲
Materieelbeheer (par.3.3.)	VWS				■
Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik(par. 3.4.)	VWS			●	■
Subsidiebeheer (par. 3.5.)	VWS		●	●	●
Staatssteunproblematiek (par. 3.6.)	VWS	■	■	■	■
Inkoopbeheer (par. 3.7.)	VWS		●	●	●
Inkoopbeheer PD Alt*	PD Alt	●			
Informatiebeveiliging (par. 3.8.)	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

#### Ingezette maatregelen om het financieel beheer en verantwoording van coronagerelateerde activiteiten te verbeteren hebben beperkt impact gehad in 2021

Het ministerie van VWS is één van de ministeries waarvoor de effecten van de COVID-19-pandemie grote impact hebben gehad op de primaire processen. In aanvulling op de initiële begroting heeft VWS ook in 2021 te maken gekregen met een ophoging van haar budgetten door middel van 14 incidentele suppletoire begrotingen. Over 2021 is uiteindelijk € 10,7 miljard begroot aan uitgaven voor de nood- en steunmaatregelen inzake COVID-19. Hiermee heeft VWS een grote verantwoordelijkheid erbij gekregen om deze gelden voor de bestrijding van de pandemie doelmatig en rechtmatig te besteden. Dit vraagt flexibiliteit en capaciteit van het departement als geheel, waarbij VWS ook in 2021 continu keuzes moest maken om snel te kunnen handelen.

VWS heeft in 2021 wederom de focus gericht op de implementatie en uitvoering van de corona nood- en steunmaatregelen en minder op de controleerbaarheid en verantwoording achteraf. Ook de snelheid van de invoering van maatregelen, zoals subsidieregelingen, is mogelijk ten koste gegaan van de zorgvuldigheid. Deze keuzes hebben ertoe geleid dat de kwaliteit van het beheer en de verantwoording van de corona-gerelateerde gelden sterk onder druk is blijven staan. Voor een aanzienlijk deel van de coronamaatregelen, zowel verplichtingen als uitgaven, ontbreekt op dit moment actuele en adequate informatie over de rechtmatige aanwending. De consequentie van deze bevinding voor het inzicht van de rechtmatige aanwending van de COVID-19 geldstromen is door VWS tot uiting gebracht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Om het belang van deze bedrijfsvoeringsparagraaf voor de gebruiker van het jaarverslag te onderstrepen hebben wij in onze controleverklaring een toelichtende paragraaf opgenomen waarin wij de gebruiker van het jaarverslag 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 2022 en daarna. Bij een groot aantal verstrekte

voorschotten (subsidies, bijdragen en opdrachten) is het op dit moment onduidelijk hoe deze in de toekomst afgerekend en verantwoord moeten worden. Dit kan mogelijk tot onrechtmatigheden en onzekerheden in 2022 en verder leiden.

Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie is ook van invloed op de strekking van onze controleverklaring. Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie als onderbouwing van de feitelijke levering van goederen en diensten conform het afgesproken tarief heeft tot gevolg dat een bedrag van € 1.580 miljoen aan uitgaven in het kader van de getrouwheid als onzeker is 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 controleverklaring met beperking verstrekt.

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 ook in 2021 sterk onder druk blijven staan. De wijze waarop dit zichtbaar is geworden, blijkt onder andere uit de hierna vermelde bevindingen.

### 3.2.1

*Ontbreken van objectieve onderbouwing van geleverde goederen en diensten leidt tot onzekerheden voor de juistheid van de aan VWS gefactureerde bedragen*

Om de coronacrisis te bestrijden heeft VWS met verschillende leveranciers overeenkomsten afgesloten voor de levering van goederen en diensten. Veelal gaat het hier om overeenkomsten waar hoge bedragen mee gemoeid zijn. In de contractuele afspraken ontbreken vaak afspraken op basis waarvan VWS de feitelijke levering van diensten en goederen door deze partijen en de juiste doorbelasting van kosten objectief kan vaststellen. Ook komt het voor dat de overeengekomen goederen en diensten niet voldoende specifiek zijn benoemd 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. Wij hebben bij meerdere betalingen, door het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van geleverde diensten en goederen, de juistheid van aan VWS gefactureerde bedragen niet kunnen vaststellen. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven. Ook hebben wij geconstateerd dat niet in alle gevallen vastgesteld kan worden of gefactureerd is conform overeengekomen tarieven. Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen weergegeven:

- *De betaalde facturen van beoordeelde testen door laboratoria (€ 926 miljoen)*  
Informatie over het aantal uitgevoerde en beoordeelde testen wordt door de laboratoria en GGD'en zelf in het systeem CORON-IT ingevoerd. VWS kan de betrouwbaarheid van deze informatie niet zelf vaststellen. De werking van het systeem CORON-IT is nog niet gevalideerd. VWS heeft aan de Stichting Projectenbureau GGD GHOR gevraagd de validatie van CORON-IT op korte termijn te laten uitvoeren. Zonder validatie van de werking van CORON-IT is niet duidelijk of de aantallen testen in CORON-IT voldoende betrouwbaar zijn. Van de validatie van CORON-IT en de overige voor de facturatie relevante processen zijn nog geen resultaten bekend.
- *De betaalde facturen voor de aanschaf van zelf- en sneltesten (€ 311 miljoen)*  
De aangeschafte testen zijn niet bij VWS zelf geleverd, maar rechtstreeks naar het magazijn verstuurd van de leverancier, die VWS voor het beheer van de voorraden heeft gecontracteerd. Tevens zijn directe leveringen gedaan aan bijvoorbeeld de interdepartementale koeriersdienst (verder: IPKD). De IPKD is de koeriersdienst die gecontracteerd is door OCW om zelftesten naar de

onderwijsinstellingen te brengen. VWS beschikt zelf niet over de volledige onderliggende documentatie van de leveringen om de facturen te kunnen controleren. Voor zover mogelijk heeft VWS alsnog onderbouwingen van de leveringen verzameld. Door het ontbreken van goede afspraken met leveranciers over informatieverstrekking over leveringen en uitleveringen ontbreekt deugdelijke informatie voor de controle van de gefactureerde zelf- en sneltesten.

- *De betaalde facturen voor de aanschaf van vaccins*  
Wij hebben in overleg met VWS vastgesteld dat correcties nodig waren voor een bedrag aan € 11 miljoen voor facturen die dubbel of ten onrechte waren betaald. Dit werd onder meer veroorzaakt doordat bij een aantal facturen geen rekening is gehouden met de reeds betaalde voorschotten. Daarnaast zijn onjuiste BTW-tarieven gehanteerd. Voor één leverancier van vaccins ontbreekt een contract (omvang € 395 miljoen) waardoor wij niet hebben kunnen vaststellen of de gefactureerde bedragen overeenkomen met het afgesloten contract. Ook hebben wij niet kunnen vaststellen of het voorschot ad. € 88 miljoen juist is vastgelegd in de financiële administratie.
- *De betaalde facturen voor uitgevoerde antigeen sneltesten (€ 106 miljoen)*  
Begin 2021 heeft VWS het voor werkgevers mogelijk gemaakt antigeen sneltesten te laten uitvoeren. Hiertoe heeft VWS via een zogenaamde Open House-constructie bedrijfsartsen en Arbodiensten gecontracteerd. VWS heeft achteraf controles uitgevoerd om vast te stellen of het aantal in rekening gebrachte testen terecht tegen het juiste tarief door VWS is betaald. Dit bleek achteraf niet meer objectief vast te stellen. Wel heeft VWS op basis van risicoanalyse facturen onderzocht die erg afweken van verwachte patronen. Hoewel met deze controles de belangrijkste risico's op misbruik zijn afgedekt, zijn deze niet geschikt om de juistheid van de kosten van de uitgevoerde zelftests te kunnen vaststellen.
- *De afrekening van in 2020 aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR verstrekte voorschotten (€ 191 miljoen).*  
VWS heeft met de Stichting Projectenbureau GGD GHOR meerdere dienstverleningsovereenkomsten afgesloten voor de levering van goederen en diensten. Bij de jaarrekening 2020 van Stichting Projectenbureau GGD GHOR heeft hun accountant een controleverklaring met oordeelonthouding afgegeven. Deze oordeelonthouding had met name betrekking op de COVID-19 gerelateerde kosten waarbij de levering van de prestatie niet kon worden vastgesteld. Deze kosten zijn vervolgens doorbelast aan VWS. De voorschotten van 2020 zijn door VWS afgerekend zonder dat vastgesteld kon worden dat de doorbelaste kosten juist waren.

### 3.2.2

#### *Beheersing van inkoopproces nog steeds onder druk door inkopen COVID-19*

In 2021 is VWS voor de bestrijding van de COVID-19 crisis verschillende contractuele verplichtingen aangegaan met een grote financiële omvang. De meeste inkopen waren niet (tijdig) voorzien en hebben als gevolg van de crisisbestrijding onder tijdsdruk plaatsgevonden. De primaire aandacht lag bij het afsluiten van overeenkomsten ten behoeve van de bestrijding van de COVID-19 pandemie en minder bij het documenteren van overwegingen (inclusief de mogelijke afwijkingen van aanbestedingswetgeving) die tot de inkoopbeslissing hebben geleid. Daarnaast is de personele bezetting van de inkoopteams bij de verschillende diensten regelmatig gewijzigd hetgeen het achteraf reconstrueren van inkoopbeslissingen en het documenteren hiervan bemoeilijkte. Hierdoor is het reguliere inkoopproces in veel van de onderzochte inkopen niet gevolgd. Uit ons onderzoek blijkt het volgende:



- Inkoopdossiers ten aanzien van de coronagerelateerde goederen en diensten, waaruit de keuze van de leveranciers en de naleving van de aanbestedingswetgeving moet blijken, zijn regelmatig onvolledig. Hierdoor is de rechtmatigheid van deze aangegane verplichtingen (€ 601 miljoen) niet vast te stellen. Voor een groot deel van de onderzochte inkoopopdrachten blijkt onder meer niet op welke manier bij de gunning rekening is gehouden met de expertise en reputatie van de leverancier waarmee VWS het inkooptraject gestart is.
- Om in te spelen op urgente omstandigheden heeft de wetgever bij het aangaan van contractuele verplichtingen de mogelijkheid gecreëerd om gebruik te maken van verkorte aanbestedingstermijnen. In zeer uitzonderlijke situaties mag op basis van dwingende spoed worden gegund zonder aankondiging. Voor de toepassing van dwingende spoed heeft de wetgever aangegeven dat hier zeer restrictief gebruik van mag worden gemaakt. Ook dient bij hantering van deze uitzonderingsgrond voldaan te worden aan een aantal criteria, zoals het zich voordoen van een onvoorziene omstandigheid en het aantoonbaar niet kunnen toepassen van geldende aanbestedingstermijnen.  
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 inkopen nadien opgesteld. Volgens VWS waren de omstandigheden zodanig dat er sprake was van dwingende spoed. Wij constateren dat de verstrekte motiveringen onvoldoende zijn om met zekerheid vast te stellen dat terecht gebruik is gemaakt van de uitzonderingsgronden voor dwingende spoed. De motiveringen waaruit deze uitzonderingsgronden dienen te blijken, waren ten tijde van het aangaan van de contractuele verplichtingen niet beschikbaar, maar zijn veelal maanden na afsluiten van de contracten opgesteld. Daarnaast ontbreekt bij de opgestelde motiveringen een kwantitatieve analyse van de reden dat de voorgeschreven aanbestedingstermijnen (zowel voor de reguliere als de verkorte procedure) niet haalbaar zijn. Tenslotte is een interpretatie van het begrip onvoorziene omstandigheid gebruikt die niet wordt onderbouwd door jurisprudentie. Wij hebben hierdoor niet kunnen vaststellen dat voldaan is aan de vereisten die ten grondslag liggen aan de motivering van dwingende spoed. Als gevolg van het ontbreken van deze onderbouwing hebben wij voor een bedrag van € 2.830 miljoen niet kunnen vaststellen dat deze rechtmatig is aanbesteed.
- Voor een deel van de inkopen heeft VWS voor een bedrag van € 35 miljoen (achteraf) een afwijkingsbesluit met motivering voor de onrechtmatige inkoop opgesteld. In een afwijkingsbesluit is gemotiveerd waarom de Aanbestedingswet niet gevolgd is terwijl dit wel moest. Volgens de binnen VWS gemaakte afspraken moet een afwijkingsbesluit voorafgaand aan het verstrekken van de inkoopopdracht door de SG zijn goedgekeurd.

Door bovenstaande bevindingen hebben wij voor een bedrag van circa € 3,5 miljard de rechtmatigheid van de COVID-19 gerelateerde inkopen niet kunnen vaststellen.

### 3.2.3 *Voorschottenbeheer vraagt expliciete aandacht in 2022: saldo openstaande voorschotten in 2021 aanzienlijk gestegen*

*Afwikkeling van openstaande voorschotten is noodzakelijk op opdrachten*

Om de nood- en steunmaatregelen snel te kunnen uitvoeren heeft VWS sinds het begin van de coronapandemie bij veel van de afgesloten overeenkomsten aanzienlijke bedragen als voorschot betaald. Pas bij afrekening van deze voorschotten moet worden vastgesteld of de overeengekomen goederen en diensten ook feitelijk zijn geleverd.

In 2021 is slechts een bedrag van € 250 miljoen aan openstaande voorschotten op de opdrachten afgerekend, waardoor ultimo 2021 nog € 6,4 miljard als voorschot openstaat. Dit betreffen met name de voorschotten aan Mediq B.V., Stichting Projectenbureau GGD GHOR, bijdragen aan GGD'en en Veiligheidsregio's en Stichting Open Nederland. Aangezien VWS bij de afwikkeling van deze voorschotten afhankelijk is van betrouwbare informatie van derden, probeert het ministerie met deze leveranciers afspraken te maken om tot een goede afrekening te komen. VWS zal naar verwachting een groot deel van deze voorschotten in 2022 afrekenen. Hierbij spelen nog de volgende punten:

- **Finale afwikkeling contract met Mediq B.V. (openstaand voorschot eind 2021: € 1,5 miljard):** VWS is in afwachting van de afronding van de accountantscontrole door een externe accountant met betrekking tot de financiële verantwoording per 31-12-2020, het onderzoek naar de voorraadinventarisatie per 1-11-2021 en het onderzoek van de ADR met betrekking tot de financiële verantwoording 30-11-2021. VWS streeft ernaar het gehele voorschot met Mediq B.V. in het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2022 af te wikkelen.
- **Bevoorschotting Stichting Projectenbureau GGD GHOR (openstaand voorschot eind 2021: € 1.294):** VWS heeft met de Stichting Projectenbureau meerdere dienstverleningsovereenkomsten afgesloten voor de levering van goederen en diensten. Bij de jaarrekening 2020 van Stichting Projectenbureau GGD GHOR heeft de controlerend accountant een controleverklaring met oordeelonthouding afgegeven. Deze oordeelonthouding had met name betrekking op de COVID-19 gerelateerde kosten waarbij de levering van de prestatie niet kon worden vastgesteld. Deze kosten zijn vervolgens doorbelast aan VWS. VWS heeft de voorschotten over 2020 wel afgerekend zonder dat VWS heeft vastgesteld dat de in rekening gebrachte diensten ook feitelijk zijn geleverd en conform de vastgestelde tarieven zijn. Voor de in 2021 gedane betalingen bestaat dit risico ook. VWS heeft inmiddels besloten dat alle aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR betaalde facturen, met doorbelaste kosten, voorschotten betreffen waarop VWS aanvullende controles zal (laten) uitvoeren om deze te kunnen afrekenen. Deze gewijzigde beleidslijn heeft ertoe geleid dat VWS inmiddels alle betalingen aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR over 2021 als voorschot in de financiële administratie heeft opgenomen. De consequenties van deze beleidslijn moeten nog wel worden geformaliseerd. Tevens dient VWS vast te stellen of de gekozen controle-inspanning voldoende dekkend is om op objectieve wijze voldoende zekerheid te krijgen over de in rekening gebrachte goederen en diensten.
- **Bevoorschotting Stichting Open Nederland (openstaand voorschot eind 2021: € 631 miljoen):** VWS heeft alle in 2021 aan Stichting Open Nederland betaalde facturen (voorschotten en facturen met afrekeningen per fase) als

voorschot verantwoord, totdat voldoende zekerheid over de geleverde diensten is verkregen om deze te kunnen afrekenen. Deze afspraken moeten eveneens nog formeel worden vastgelegd.

Op de overige uitstaande voorschotten heeft VWS de afgelopen maanden een eigen controle uitgevoerd. Voorts heeft VWS een aanvullende controle uitgevoerd op de verrichte betalingen om na te gaan af deze terecht wel/niet als voorschot zijn geboekt in de administratie. De uitkomsten van deze controle zijn verwerkt in de financiële administratie.

*Afrekening bevoorschotting 2020 bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's heeft niet in 2021 plaatsgevonden*

Over 2020 hebben GGD'en en veiligheidsregio's voor de meerkosten als gevolg van de COVID-19 crisis ruim € 296 miljoen aan bijdragen ontvangen. Deze bijdragen zijn in 2020 door VWS als voorschot opgenomen. Hoewel voor een deel van de verstrekte voorschotten informatie voor vaststelling beschikbaar is, heeft VWS er voor gekozen het totaal aan openstaande voorschotten over 2020 pas in 2022 af te rekenen.

Nu de afrekening van verstrekte voorschotten is vertraagd en de beoordeling van de ingediende verantwoordingen nog moet plaatsvinden, vragen wij VWS aandacht te besteden aan de benodigde onderbouwingen van deze verantwoordingen en de uitkomsten van de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Mocht blijken dat de ingediende verantwoordingen (zonder controleverklaring) en de diepgang van de eigen controle van VWS hiervoor onvoldoende zekerheid bieden dan kan dit van invloed zijn op de rechtmatigheid en getrouwheid van de afgerekende voorschotten die in 2022 plaatsvinden.

Wij hebben in dit kader VWS gewezen op de bestuurlijke afspraken tussen VWS en GGD GHOR Nederland. In deze afspraken is vastgelegd dat bij deze einddeclaratie de goedgekeurde jaarrekening inclusief de accountantsverklaring van de huisaccountant van de GGD'en en veiligheidsregio's bij de einddeclaratie wordt gevoegd. Voor de controle door de accountant wordt een controleprotocol ontwikkeld. Dit laatste is tot op heden nog niet gebeurd.

Aangezien de verantwoordingsinstructie 2021 niet is gewijzigd ten opzichte van die van 2020 kan dit ook gevolgen hebben voor de toegekende bijdragen over 2021 (ruim € 1,6 miljard) die ook in 2022 zullen worden vastgesteld.

*Afrekening bevoorschotting 2020 toegekende zorgbonussen heeft niet in 2021 plaatsgevonden*

In 2021 heeft intensief overleg plaatsgevonden over de invulling van het controlebeleid voor de zorgbonus 2020. Als gevolg hiervan heeft VWS de verantwoordingsdatum van de in 2020 uitbetaalde zorgbonussen verzet naar 3 juni 2022. De uitwerking van het controlebeleid is op dit moment nog onderhanden. De definitieve uitwerking van het controlebeleid is urgent, omdat de in 2020 en in 2021 betaalde zorgbonussen (€ 2 miljard) in 2022 zullen worden vastgesteld.

### 3.2.4

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

*Registratie en monitoring van verplichtingen en voorschotten in administratie moet worden verbeterd*

De financiële administratie gaf gedurende 2021 geen actueel beeld van de financiële transacties van zowel de werkelijk aangegane verplichtingen, de verstrekte, openstaande en afgerekende voorschotten als de uitgaven. Verplichtingen worden in

enkele gevallen als bulkmutatie opgenomen in de administratie waardoor betalingen niet meer goed zijn te koppelen aan individuele verplichtingen en monitoring op uitputting van verplichtingen, geboekte en afgerekende voorschotten op termijn wordt bemoeilijkt. Ook worden voorschotbetalingen niet altijd als zodanig vastgelegd in de administratie, maar direct als betaling verantwoord, wat leidt tot een onjuiste voorschottenstand.

Vanuit het project 'Herstel' heeft VWS vanaf september 2021 analyses uitgevoerd op de openstaande verplichtingen en voorschotten. Dit heeft geresulteerd in het bijstellen van de administratie. Vanwege het intensiveren van de pandemie eind november en december 2021 heeft VWS de controle over de laatste maanden van het jaar pas eind januari 2022 kunnen uitvoeren, waardoor correcties pas na sluiting van de administratie konden worden verwerkt. Naar aanleiding van de controle bleek dat na afsluiting van de administratie nog correcties in de financiële administratie noodzakelijk waren voor een totaalbedrag van bruto € 1,9 miljard. Het project 'Structurele borging' dient ervoor te zorgen dat de focus voor deze periodieke controle belegd wordt bij de eerste lijn. FEZ, in haar rol als concerncontroller, dient hier toezicht op te houden.

De 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. Het periodiek blijven uitvoeren van controles op de verplichtingen- en voorschottenstanden is hierdoor noodzakelijk en voorkomt onnodige correcties na sluiting van de administratie.

*Koppeling van de begrote bedragen voor coronamaatregelen met de realisatie nog steeds geen volledig geautomatiseerd proces en blijft hierdoor foutgevoelig*  
Om de koppeling van de begrote bedragen voor coronamaatregelen met de gerealiseerde verplichtingen en uitgaven mogelijk te maken, heeft VWS eind 2021 de administratie verrijkt met projectcodes. Dit heeft eraan bijgedragen dat de realisatie van de coronagerelateerde verplichtingen en uitgaven eenvoudiger uit de financiële administratie zijn te filteren. Hoewel stappen zijn gemaakt in de vereenvoudiging van dit proces blijkt dat toch nog veel handmatige aanpassingen nodig zijn om uiteindelijk een juist en volledig beeld te kunnen geven voor de verantwoording over 2021.

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

### 3.2.5 *Naleving comptabele vereisten inzake budget- en informatierecht Staten-Generaal verbeterd in 2021*

In verschillende wetten en regelingen zijn eisen opgenomen die gelden voor bijvoorbeeld het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen. Voorbeelden hiervan zijn de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Comptabiliteitswet. Wij hebben in 2020 geconstateerd dat deze wettelijke vereisten niet altijd werden nageleefd, wat in 2020 heeft geleid tot een aanzienlijk bedrag aan begrotingsonrechtmatigheden. De Bestuursraad van VWS heeft in juli 2021 benadrukt dat het normaliseren van de bedrijfsvoering prioriteit heeft, waarbij het afwijken van wet- en regelgeving slechts bij hoge uitzondering mogelijk is. VWS heeft in 2021 herstelacties uitgevoerd, door bij het treffen van maatregelen en bij

het kiezen van de instrumenten expliciet rekening te houden met comptabele vereisten. Dit heeft voorkomen dat aanzienlijke bedragen aan verplichtingen en uitgaven over 2021 als begrotingsonrechtmatig zijn aangemerkt.

*Naleving art 2.27 CW duidelijk verbeterd*

Vorig jaar is geconstateerd dat het budgetrecht van het parlement over het jaar 2020 niet altijd adequaat is toegepast. Gedurende de coronapandemie heeft het ministerie van VWS veel gebruik gemaakt van art. 2.27 CW<sup>1</sup>, tweede lid, waarbij het ministerie verplichtingen aanging en uitgaven deed voordat beide Kamers goedkeuring hadden gegeven. Het niet naleven van dit artikel heeft in 2020 geleid tot een bedrag van ruim € 4 miljard aan onrechtmatige verplichtingen. Binnen VWS was het tijdig en juist informeren van het parlement in 2021 een belangrijk speerpunt in het kader van het programma 'Verbetering Financieel Beheer'. Dit heeft geresulteerd in het frequenter opstellen van Incidentele Suppletoire Begrotingen (verder: ISB's) en het informeren van beide Kamers via voortgangsbrieven over de stand van zaken rondom de bestrijding van de coronapandemie met daaraan gekoppeld de financiële consequenties. Mede door deze inspanningen is het bedrag aan begrotingsonrechtmatigheden in 2021 aanzienlijk afgenomen. Over 2021 is voor een bedrag van € 397 miljoen aan begrotingsonrechtmatigheden geconstateerd.

*Voorafgaand toezicht op risico-regelingen heeft adequaat plaatsgevonden*

Het voorafgaand toezicht op risicoregelingen heeft in 2021 nadrukkelijker plaatsgevonden, waardoor het ministerie van Financiën tijdig voorafgaand toezicht heeft kunnen uitoefenen en vooraf heeft kunnen instemmen met de garantieregelingen die in 2021 tot stand zijn gekomen.

3.2.6 *Afwijking naleving comptabele eisen inzake bankgaranties achteraf geaccordeerd door het ministerie van Financiën*

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. Slechts bij twee leveranciers is vooraf toestemming verkregen van het ministerie van Financiën om dit achterwege te laten. VWS heeft in december 2021 de verstrekte voorschotten groter dan € 500.000 in kaart gebracht en met terugwerkende kracht de instemming bij het ministerie van Financiën gevraagd voor bepaalde leveranciers. In januari 2022 heeft VWS dit akkoord gekregen. Ondanks deze instemming is over 2021 nog een onrechtmatigheid van € 147 miljoen geconstateerd, doordat bepaalde leveranciers niet waren meegenomen in de instemmingsbrief naar Financiën.

**3.3 Omvangrijke voorraden vragen duidelijke regie en monitoring voor het beheer**

De bestrijding van de pandemie maakte het voor het ministerie van VWS noodzakelijk om zeer omvangrijke hoeveelheden goederen aan te schaffen die deels direct zijn uitgeleverd, maar voor een deel ook in voorraad zijn gehouden. Het betreft de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur en zuurstofconcentratoren, zelf- en sneltesten, vaccins, desinfectanten en overige goederen. Voor het beheer van de vaccins is aangesloten bij de bestaande wijze waarop het beheer van het griepvaccin is georganiseerd. Het voorraadbeheer van de andere goederen is nieuw voor VWS en vraagt nog de nodige aandacht. In de onderstaande paragrafen gaan wij in op de bevindingen rondom de diverse soorten voorraden.

<sup>1</sup> [wetten.nl](https://wetten.nl) - Regeling - Comptabiliteitswet 2016 - BWBR0039429 (overheid.nl)

3.3.1 *Centrale uitgangspunten voorraadbeheer begin 2022 beschikbaar, verdere uitwerking moet nog plaatsvinden*

Binnen VWS ontbrak in 2021 centrale regie op het voorraadbeheer. Inzicht in de volledigheid van de aanwezige voorraden ontbrak hierdoor en heeft ertoe geleid dat binnen VWS op centraal niveau geen zicht was op de voorraden die eigendom zijn van VWS. Ook ontbrak op een centraal niveau inzicht in de fysieke locaties waar voorraden zich bevinden en had VWS geen zicht op de kwaliteit van de voorraadadministraties. Begin 2022 is de 'Aanwijzing materieel beheer' opgesteld. Het ministerie van VWS heeft daarmee een algemeen kader voor het inrichten van het materieelbeheer bij VWS, zodanig dat in opzet wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en een adequate administratie. Uitwerking van dit kader in procesbeschrijvingen, beheersingsmaatregelen en interne controles op basis van risicoanalyse moeten nog plaatsvinden. Ook zullen met de dienstverleners die de voorraden voor VWS beheren duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de naleving en monitoring van deze kaders.

3.3.2 *Inzicht in voorraden beademingsapparatuur in 2021 verbeterd*

In 2020 ontbrak binnen VWS het inzicht in de aanwezige hoeveelheid beademingsapparatuur. Inmiddels zijn voor de grotendeels in 2020 aangeschafte beademingsapparatuur en zuurstofcondensatoren verbanden gelegd tussen de inkopen, betalingen en leveringen. Schenkingsovereenkomsten en bruikleenovereenkomsten zijn grotendeels opgesteld en getekend. Door de inspanningen van de afgelopen drie maanden is inzicht verkregen in de geld-goederenbeweging. Het sluitstuk van deze inspanningen is het uitvoeren van een inventarisatie, die in maart 2022 zal plaatsvinden. Een specifiek aandachtspunt voor het voorraadbeheer is de apparatuur die nog bij de leveranciers staat waar de apparatuur is gekocht.

3.3.3 *Beheer voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen op 1 december 2021 overgedragen aan het ministerie van VWS*

Om een tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen voor zorgmedewerkers te voorkomen is begin 2020 door VWS samen met verschillende marktpartijen een aparte inkooporganisatie ingericht: het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (verder: LCH). Daarbij is gekozen voor een privaat-publieke samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid. Vanaf dat moment zijn de door VWS ingekochte persoonlijke beschermingsmiddelen opgeslagen in de magazijnen van Mediq B.V. en het LCH. De formele relatie die daaraan ten grondslag ligt, is de garantieovereenkomst met Mediq B.V., waarin is overeengekomen dat alle economische risico's (prijsrisico, voorraadriscio etc.) bij VWS liggen. Met de verschillende betrokken partijen binnen het consortium is afgesproken dat de gekozen constructie van tijdelijke aard is en dat op termijn de inkoop, het voorraadbeheer en de verkoop onder integrale verantwoordelijkheid van VWS komt te vallen. In 2020 is met Mediq B.V. afgesproken dat de contractafspraken een looptijd zouden hebben tot 24 juni 2021 en dat de ingekochte, maar niet doorverkochte goederen dan overgedragen zouden worden aan VWS. Deze looptijd is in 2021 twee keer verlengd en deze formele overdracht van de voorraden aan het ministerie van VWS heeft op 1 december 2021 plaatsgevonden. Vanaf dat moment is VWS integraal verantwoordelijk voor het beheer van deze voorraden. De uitvoering van het voorraadbeheer is binnen het ministerie belegd bij het agentschap CIBG. Kaders waaraan het voorraadbeheer moet voldoen en de wijze waarop dit wordt gemonitord, moeten nog door VWS worden uitgewerkt.

3.3.4 *Inzicht in het beheer van de overige voorraden ontbreekt*

Om de gevolgen van de pandemie te bestrijden heeft het ministerie naast de eerdergenoemde goederen ook zelf- en sneltesten, desinfectanten en overige goederen ingekocht. Een groot deel van deze goederen is uitgeleverd, maar een deel ligt ook nog opgeslagen in distributiecentra van derden. Hoewel het beheer van deze voorraden aan derden is uitbesteed, blijft VWS integraal verantwoordelijk voor een adequaat beheer en de naleving van de wettelijke eisen die aan het beheer zijn gesteld. Onduidelijk is welke afspraken VWS met deze leveranciers van opslagcapaciteit heeft gemaakt over het voorraadbeheer en de monitoring hiervan. Hierdoor is het ook niet mogelijk een betrouwbaar inzicht te geven in kwaliteit van het voorraadbeheer door deze leveranciers.

3.3.5 *Duidelijke procedures donaties en schenkingen aan het buitenland en afstoting goederen in het algemeen ontbreken*

Naast het inzichtelijk maken van de voorraadadministratie zal VWS ook nog aandacht moeten besteden aan de formele vastlegging van donaties en schenkingen van voorraden naar het buitenland en de afstoting van goederen in het algemeen. Op dit moment is onvoldoende inzichtelijk welke afspraken hierover zijn gemaakt en of deze passen binnen de wettelijke kaders zoals de Regeling Materieel Beheer van roerende zaken van het Rijk. Binnen VWS zijn nog geen normen ontwikkeld voor een minimale voorraadpositie. Zodra deze bepaald zijn, kan worden vastgesteld of de voorraden voldoende zijn dan wel overvloedig zijn. Afstoting van overvloedige voorraden dient volgens de wettelijke kaders plaats te vinden. Recent zijn hiervoor de eerste overleggen met Dienst Roerende zaken opgestart.

3.4 **Toegenomen M&O-risico's door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten**

Om de effecten van de pandemie te bestrijden is sinds 2020 een groot aantal subsidie- en bijdrageregelingen 'met stoom en kokend water' tot stand gekomen. Een extra uitdaging bij de totstandkoming van dergelijke regelingen zoals de Subsidieregeling bonus zorgpersoneel COVID-19, de Subsidieregeling Coronabanen in de zorg (COZO), en de specifieke uitkering (SPUK) IJsbanen en Zwembaden, is het voorkomen van additionele administratieve lasten bij de subsidieontvangers. Aanvullend hierop is er aandacht voor het terugdringen van ervaren controledruk en de bijbehorende kosten. De verstrekte subsidievoorschotten van een aantal van deze regelingen zullen de komende jaren moeten worden afgerekend. Door te sterk te sturen op reductie van administratieve lasten en de controlekosten ontstaat het risico dat er beperkt inzicht is in de naleving van wet- en regelgeving door de ontvangers van bijdragen en subsidies. Mogelijk kunnen hierdoor extra risico's ontstaan voor de rechtmatige afrekening van verstrekte subsidies.

*Verscherpte aandacht voor M&O van beperkte invloed op beeld over 2021*

Sinds eind 2021 heeft VWS gewerkt aan de verbetering van het format voor de risicoanalyse. Voor een tweetal coronaregelingen heeft VWS gebruik gemaakt van dit verbeterde nieuwe format. De risicoanalyses en de hierbij behorende beheersingsmaatregelen verdienen nog steeds aandacht van VWS. Dit geldt ook voor de vertaling van de restructurering naar consequenties voor het jaarverslag. Ook heeft VWS eerder aandacht gehad voor opleidingen rondom het uitvoeren van risicoanalyses. Bij aanpassingen van subsidieregelingen en bij signalen vanuit het veld adviseren wij de risicoanalyse te actualiseren zodat besluiten naar aanleiding hiervan weloverwogen worden genomen.

*Relatie inschatting M&O-risico's voor subsidies en ingezette beheersingsmaatregelen is onvoldoende uitgewerkt*

Bij meerdere regelingen zoals Tegemoetkoming Amateursportorganisaties (TASO), Opschaling curatieve zorg, Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties (TVS), de Coronabanen in de Zorg (COZO) en de regeling Bonus Zorgprofessionals COVID-19 constateren wij gedurende 2021 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. De effecten van in voorgaande jaren gemaakte keuzes, zoals het vragen om een beoordelingsverklaring in plaats van een controleverklaring bij de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ), hebben in deze jaarrekening geleid tot onzekerheden en onrechtmatigheden. De in 2021 beperkt uitgewerkte risicoanalyses hebben tot gevolg dat te laat inzicht ontstaat in welke controle- en verantwoordingsinformatie benodigd is en in hoeverre dit haalbaar is. Hierdoor kunnen veel voorschotten, zoals bijvoorbeeld die van de bonusregeling, nu niet worden vastgesteld.

*Geen structurele uitwerking M&O risico's voor specifieke uitkeringen en bijdragen*

Ten aanzien van specifieke uitkering IJsbanen en Zwembaden en de specifieke uitkering Sport, is het M&O risico onvoldoende uitgewerkt. Bij de specifieke uitkering IJsbanen en Zwembaden kan een gemeente een aanvraag doen voor compensatie van het exploitatietekort van een zwembad of een ijsbaan als gevolg van de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19. Wij constateren dat in de regeling er onvoldoende aandacht is geweest voor de bepaling van de exploitatietekorten als gevolg van COVID-19. Bij de bepaling van de specifieke SiSa2-indicatoren is geen aandacht geweest voor de samenloop met andere compensaties zoals de NOW3, TVL4 en TVS. Voor de verlening en de vaststelling van de specifieke uitkering Stimulering Sport zijn de criteria onvoldoende uitgewerkt. VWS is voornemens de regeling Stimulering Sport in 2023 aan te passen.

Voor wat betreft de bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's inzake de vergoeding van meerkosten COVID-19 is nog onvoldoende duidelijk welke informatie van de medeoverheden door VWS is verkregen en wat de uitkomst van de vaststellingen over de voorschotten uit 2020 is. Zoals al eerder vermeld zijn de bestuurlijke afspraken over een verantwoording met bijbehorend controleprotocol niet verder uitgewerkt. Welke impact dit heeft op mogelijke M&O-risico's is tot op heden niet duidelijk.

*Monitorende rol van concerncontrol vraagt verdere uitwerking*

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 concerncontroller een belangrijke adviserende en toezichthoudende taak. In 2021 ontbrak het aan centraal toezicht en specifieke kennis bij VWS om het gehele proces te overzien en sluitend te krijgen conform de vereisten van het uniform subsidiekader. Een belangrijk instrument ter verbetering van het inzicht in M&O risico's door concerncontrol is de Monitor Subsidies die in het najaar is ontwikkeld. Hiermee wordt beoogd een actuele uitputtende lijst op te stellen van lopende subsidies en subsidies in voorbereiding. Per regeling worden de risico's benoemd en bekende onrechtmatigheden,

---

2 Single information Single audit

3 Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid

4 Tegemoetkoming Vaste Lasten



bijvoorbeeld naar aanleiding van escalaties. FEZ streeft er naar om deze Monitor zo veel mogelijk geautomatiseerd up-to-date te houden. In 2021 is de inventarisatie in het kader van de monitor niet voltooid waardoor deze nog niet is gevuld en nog niet functioneert. Daardoor ontbrak de mogelijkheid om risico's te monitoren en waar nodig en bij te sturen. Wij hebben derhalve in 2021 geen verbetering van het toezicht vastgesteld.

### 3.5 Ingezette maatregelen hebben nog beperkt effect op het subsidiebeheer, beeld over 2021 ongewijzigd

Evenals in 2020 is in 2021 de uitvoering van een aantal omvangrijke coronaregelingen van invloed geweest op het subsidiebeheer, waarbij ook sprake was van nieuwe subsidierelaties. Deze regelingen zijn ook in 2021 onder grote druk uitgevoerd en dit heeft geresulteerd in een grote uitvoeringslast. Om het subsidiebeheer te verbeteren heeft VWS stappen gezet op het terrein van risicoanalyses en uitvoeringstoetsen. Voorts is een aanvang gemaakt om de interne controle meer risicogericht vorm te geven. Deze ontwikkelingen hebben met name in de tweede helft van 2021 plaatsgevonden waardoor het effect op het subsidiebeheer nog beperkt zichtbaar is.

Het beeld over het subsidiebeheer bij VWS wordt bepaald door de belangrijkste bevindingen bij de volgende regelingen:

- *De subsidieregeling Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties (TVS)/Tegemoetkoming Amateursportorganisaties*  
Bij de TVS regeling constateren wij dat onvoldoende controle plaatsvindt of de subsidieaanvrager tot de doelgroep behoort. Daarnaast zijn de werkzaamheden bij de vaststelling die toezien op de daadwerkelijke kwijtschelding van de huur te beperkt. De verplichtingen TVS zijn als gevolg hiervan onzeker.
- *De regeling Coronabanen in de Zorg (COZO)*  
Voor de COZO regeling constateren wij dat de ingediende aanvragen niet voldoende zijn getoetst op de voorwaarde, zoals weergegeven in de regeling, dat de aanvrager op peildatum van 1 januari 2021 de juist inschrijving bij de Kamer van Koophandel en SBI code c.q. WTZI code bezat. In plaats hiervan heeft VWS getoetst op een latere peildatum. Een belangrijk risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is hierdoor niet afgedekt omdat de aanvragers gemakkelijk de code kunnen aanpassen waardoor ze alsnog (ten onrechte) een subsidieaanvraag konden indienen.  
Verder heeft er geen toets plaatsgevonden op de hoogte van de sociale lasten, het aantal werknemers dat bepalend is voor het aantal aan te vragen COZO-banen en (type) organisatie van de subsidieaanvrager in relatie tot de hoogte van de subsidie.
- *De regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ)*  
Bij de KIPZ regeling is VWS voor de berekening van de omzet die bepalend is voor de hoogte van de subsidie uitgegaan van een onjuiste omzetgrondslag. De hoogte van de omzet is bepalend voor de verdeling van het subsidiebudget over de aanvragers.
- *De regeling Stimulering Bouw en Onderhoud van Sportaccommodaties (BOSA)*  
Bij de BOSA regeling heeft VWS kosten in aanmerking genomen die vóór de subsidiabele periode liggen. De toekenningen zijn niet voor deze kosten gecorrigeerd, waardoor subsidies voor een te hoog bedrag zijn toegekend.

Bij veel van deze regelingen heeft VWS het uitgangspunt gehanteerd dat de M&O-risico's bij vaststelling van de subsidiebedragen worden afgedekt. Informatie waaruit blijkt dat dit daadwerkelijk plaatsvindt ontbreekt. Wij bevelen aan om het

uitvoeringsproces op bovenstaande bevindingen te evalueren en de acties die hieruit voortkomen in de processen te verankeren. Daarbij geldt als uitgangspunt dat onjuistheden die bij aanvraag bekend zijn bij VWS ook direct worden gecorrigeerd bij de toekenning van subsidiebedragen en dus niet wordt gewacht totdat bedragen worden vastgesteld.

### 3.6 **Verdere beheersing van de staatssteunrisico's vraagt om bredere scope dan alleen subsidies, daling onzekerheden en onrechtmatigheden voor subsidies ingezet**

In 2021 hebben wij geconstateerd dat VWS voor nieuwe subsidieregelingen en individuele subsidies, met uitzondering van de specifieke uitkeringen (SPUKS) een staatssteunanalyse heeft uitgevoerd. Voor de subsidies gelden dezelfde aandachtspunten die ook in 2020 golden (onderbouwingen (niet) economische activiteiten, juiste toepassing DAEB en staatssteuntoetsen op herziene verplichtingen voorgaande jaren). Het beeld ten opzichte van 2020 is daardoor nog niet gewijzigd ondanks een lager bedrag aan fouten en onzekerheden.

- Op subsidieregelingen niveau (dus exclusief SPUK's) zien wij een daling in 2021 van de onzekerheden en onrechtmatigheden ten opzichte van 2020 (van € 402 miljoen naar € 207 miljoen). Dit is deels een gevolg van het aflopen van oude regelingen.
- Op het niveau van de individuele subsidies (instellingssubsidies en projectsubsidies) zien wij eveneens een daling van € 123 miljoen aan fouten en onzekerheden in 2020 naar € 76 miljoen in 2021. Hierdoor is het beeld voor de individuele subsidies over 2021 positiever ten opzichte van 2020.

Tenslotte constateren wij dat de focus van VWS, voor de toets op staatssteun, gericht is op subsidies. Staatssteun kan ook voorkomen bij andere geldstromen zoals bijvoorbeeld bijdragen aan overheidsdeelnemingen, financiële ondersteuning van opdrachtnemers, specifieke uitkeringen (SPUK's) en garanties. Een staatssteuntoets op deze geldstromen dient ook plaats te vinden en te worden vastgelegd.

### 3.7 **Belangrijke key-controls inkoopbeheer werken niet voldoende**

Net als in 2020 is uit de controle van 2021 gebleken dat belangrijke key-controls van het inkoopbeheer niet voldoende hebben gewerkt. Hiermee wordt het risico op onrechtmatige inkopen aanzienlijk verhoogd en heeft VWS zelf onvoldoende inzicht in de omvang van de onrechtmatige inkopen. Onderstaande key-controls werken niet goed:

- De afwijkings- en uitzonderingsprocedure, zoals ook vermeld bij de COVID-gerelateerde inkopen, is binnen VWS niet altijd en vaak ook niet juist vooraf gevolgd en gedocumenteerd. VWS heeft hiervoor eind 2021 wel de uitzonderingsprocedure gewijzigd en opnieuw vastgesteld. Tevens ontbreekt aansluiting met de contracten die afgesloten zijn en in de administratie zijn vastgelegd.
- VWS heeft een spendanalyse uitgevoerd tot en met het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2021. Voor een groot deel van de inkopen heeft CDI-Office de analyse niet kunnen afronden, omdat de opgevraagde inkoopdocumentatie niet is ontvangen. Omdat daarnaast ook een volledige lijst met afwijkingen en uitzonderingen ontbreekt is onvoldoende inzicht te geven in de naleving van de aanbestedingswet. Verschillende inkopen zijn niet conform de afgesproken procedures via HIS5 en Inhuurdesk6 uitgevoerd. Binnen VWS heeft Dienst Testen eigen inkopers die bij veel inkopen niet hebben samengewerkt met de

5 Haagse Inkoop Samenwerking (onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
6 Onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

HIS. Dienst Testen is aan het einde van het eerste halfjaar begonnen met het implementeren van inkoopprocedures en contractbeheer. De resultaten hiervan zijn in het tweede halfjaar van 2021 nog niet zichtbaar geworden.

- VWS heeft geen centraal en volledig contractenregister waar alle lopende contracten in zijn opgenomen. De HIS, Inhuurdesk en Dienst Testen hebben hun eigen contractenregisters en daarnaast worden inkopen door VWS zelf uitgevoerd en door de directies zelf beheerd. Hierdoor kan niet tijdig worden ingespeeld op aflopende contracten, waardoor nieuwe aanbestedingsprocessen te laat worden opgestart.
- 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. De handreiking hiertoe is in ontwikkeling, maar is nog niet vastgesteld.
- VWS moet vanaf 17 juni 2021 monitoren of bij raamovereenkomsten die alleen voor VWS zijn afgesloten, de maximumhoeveelheid en/of – waarde van raamovereenkomsten is overschreden. Uitgaven boven de maximumhoeveelheid en/of – waarde zijn onrechtmatig. VWS heeft deze monitoring uitgevoerd maar deze bleek onvolledig doordat de raamovereenkomst voor zelftesten ontbrak. Bij deze overeenkomst was juist sprake van een overschrijding van de maximumwaarde. De monitoring van overschrijding op rijksbrede contracten moet nog rijksbreed geïmplementeerd worden.

In 2020 heeft VWS een onderzoek laten uitvoeren naar de inkoopfunctie. Op basis van de adviezen die hieruit voortvloeien is het ministerie in 2021 begonnen met voorbereidingen op aanpassingen in de inrichting van het inkoopbeheer. VWS was voornemens een ICT-systeem aan te schaffen dat hierin moet ondersteunen. Het inkooptraject zou bijna kunnen starten, waardoor dit na implementatie in 2022 moest leiden tot verbeteringen in het inkoopbeheer.

Op dit moment is de aanbesteding van het ICT-systeem echter "on hold" gezet en vindt heroverweging plaats om aan te sluiten bij andere departementen.

Wij adviseren deze heroverweging spoedig af te ronden en maatregelen te nemen, zodat de processen en key-controls wel gaan functioneren. Wij merken op dat aspecten zoals een duidelijke taakverdeling, het nemen van verantwoordelijkheid, en elkaar aanspreken bij het niet volgen van procedures hierbij een belangrijke rol spelen.

### **3.8 Informatiebeveiliging niet verbeterd, sturing op risicomanagement nog niet doorontwikkeld**

Uit ons onderzoek blijkt dat het beeld ten opzichte van de afgelopen jaren grotendeels gelijk is gebleven.

Het risicomanagementbeleid is slechts op hoofdlijnen beschreven: de decentrale onderdelen krijgen geen eenduidige richtlijnen, instructies, etc. mee vanuit de concern-CIO. Hierdoor ontstaat het risico op een verschillend uitgevoerd beleid, waar risico's op andere wijzen worden gewogen. Hierdoor is geen eenduidig, centraal beeld mogelijk ten aanzien van de geïdentificeerde c.q. te identificeren risico's. Het ministerie geeft aan geen kritieke systemen te hebben.

Ten tijde van het onderzoek heeft VWS overigens een vacature opengesteld en vervuld voor een aanvullende functionaris op het gebied van informatiebeveiliging. Dit verdubbelt de capaciteit en zal naar verwachting bijdragen aan het verwezenlijken van de gestelde ambitie.

Om de centrale informatiebeveiliging bij VWS verder te versterken, herhalen wij onze aanbevelingen van vorig jaar en geven wij aanvullend een vierde aanbeveling:

- 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;
- Het maken van een verbeter slag ten aanzien van de governance door het afronden en formaliseren van kerndocumenten rondom informatiebeveiliging.

## 4 Overige onderwerpen

### 4.1 Inleiding

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

### 4.2 Kwetsbaarheden in financiële functie in 2021 onderstrepen de noodzaak om te investeren in structurele verbeteringen

Sinds 2020 staat een aanzienlijk deel van de organisatie van VWS in het teken van het bestrijden van de COVID-19 crisis. De crisis vroeg en vraagt nog steeds om een snelle en voortvarende aanpak. De aanpak van de crisis heeft tot gevolg gehad dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VWS sterk onder druk staat en keuzes in de bedrijfsvoering zijn gemaakt. Deze keuzes hadden onder meer betrekking op de onderbouwing en verantwoording van aangegane verplichtingen en uitgaven. De aandacht voor de uitvoering van de nood- en steunmaatregelen is mogelijk ook de reden geweest dat reguliere bedrijfsvoeringsaspecten zoals de jaarlijkse risicoanalyse en de gestructureerde monitoring van de aanpak van knel- en aandachtspunten in de bedrijfsvoering in 2021 op de achtergrond zijn geraakt. Dat de financiële functie nog steeds kwetsbaar is, blijkt uit de uitkomsten van de interne controlewerkzaamheden van VWS en de werkzaamheden van de ADR. Dit blijkt onder meer uit de volgende bevindingen:

- Onduidelijkheid over de impact van de uitvoering van beheertaken door de agentschappen RIVM en CIBG voor de presentatie van verplichtingen en uitgaven in de verantwoording van VWS. Deze onduidelijkheid heeft geleid tot aanzienlijke correcties na afsluiting van de financiële administratie;
- Onvoldoende aandacht voor de wijze waarop geleverde prestaties moeten worden vastgesteld bij het aangaan van contractuele verplichtingen. Dit is mogelijk de oorzaak dat bij een aanzienlijk aantal betalingen geen betrouwbare onderbouwing van de geleverde goederen/diensten kan worden geleverd;
- Omvangrijk bedrag aan correcties na afsluiting van de financiële administratie, die feitelijk al voor jaareinde plaats hadden kunnen vinden. Dit heeft onder meer geleid tot aanzienlijke correcties van de verantwoorde verplichtingen en voorschotten;
- Voor groot aantal afgesloten contracten ontbreekt een dossier waaruit gemaakte keuzes blijkt. Hierdoor is rechtmatigheid en doelmatigheid van afgesloten contracten niet meer te reconstrueren; en
- De opdrachtgeversrol richting de Shared Service Organisatie FDC kan nog verder worden aangescherpt. Wij constateren dat de kwaliteit van de oplevering van financiële informatie nog verder kan worden verbeterd. Dit vraagt duidelijke instructies vanuit VWS als opdrachtgever.

Dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering nog niet op het gewenste niveau is, wordt door VWS onderkend. Met het project 'Structurele borging' heeft VWS een aanzet gegeven om de bedrijfsvoering structureel te versterken. Speerpunten van dit project omvatten:

- Zorgen voor gedragen uitgangspunten voor de financiële functie van VWS en een goede vertaling van lessen uit de crisis naar een robuuster financieel beheer in de toekomst;

- Zorgen dat de basisprocessen in het financieel beheer goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk van VWS en passen binnen de geldende kaders; en
- Zorgen dat er op alle niveaus in de VWS organisatie inzicht is in het functioneren van het financieel beheer zodat er waar nodig bijgestuurd kan worden.

Een aantal punten van dit project, zoals de herziene Planning en Control Cyclus vanaf 2022, is al gerealiseerd. De onvoorspelbaarheid van de COVID-19 crisis en de noodzaak om hier snel op te reageren is mede de reden geweest voor een herprioritering van capaciteit, waardoor de verdere uitvoering van dit project is vertraagd in 2021. Belangrijke onderwerpen zoals positionering, organisatie en crisisbestendigheid van de bedrijfsvoering zijn nog niet afgerond. Met name de inrichting en werking van de bedrijfsvoering volgens de principes van het model van de 'Lines of responsibility' achten wij van groot belang voor een robuuste bedrijfsvoering. Hiermee wordt duidelijkheid verkregen over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren binnen de bedrijfsvoering van VWS. Op dit moment zien wij, mogelijk door onduidelijkheden, de concerncontroller FEZ te vaak optreden als eigenaar van een knelpunt in de bedrijfsvoering. Dit gaat dan ten koste van de monitorende en kaderstellende rol van de concerncontroller. Focus op de verdere uitvoering van dit project kan er aan bijdragen dat voor de verantwoording 2022 minder corrigerende acties nodig zijn.

Uitdrukkelijk vragen wij binnen het project 'Structurele borging' ook aandacht voor de niet corona gerelateerde processen. Anders blijft het risico aanwezig dat ongewenste ontwikkelingen in het beheer die buiten de scope van het programma liggen onopgemerkt blijven. Onze bevindingen omtrent M&O-beleid, staatssteun en informatiebeveiliging zijn hier voorbeelden van.

### **4.3 Beheersing van frauderisico's vraagt proactieve en structurele aandacht**

#### *4.3.1 Inzicht in frauderisico's vraagt een meer proactieve benadering*

In ons auditrapport over 2020 hebben wij VWS geadviseerd om op een gestructureerde wijze aandacht te schenken aan de inschatting van mogelijke frauderisico's en de beheersing hiervan. Inzicht en beheersing van dergelijke risico's behoort immers tot de basishygiëne van een organisatie. De aandacht van VWS voor dit onderwerp is tot op dit moment reactief van aard en is vooral gericht op incidenten die zich al hebben voorgedaan.

Juist in situaties waarin onder hoge tijdsdruk wordt afgeweken van reguliere inkoop- en betaalprocedures ontstaan extra frauderisico's. Dit risico wordt vergroot wanneer schriftelijke documenten over de besluitvorming (bijvoorbeeld over de selectie van leveranciers en gemaakte prijsafspraken) ontbreken.

Wij adviseren VWS bij de verdere uitwerking van het instrumentarium voor de versterking van de bedrijfsvoering expliciet aandacht te schenken aan de wijze waarop VWS mogelijke frauderisico's in kaart brengt en beheerst. Betrokkenheid van het topmanagement en interne toezichthouders hierbij is essentieel.

#### *4.3.2 Frauderisico's bij muteren bankrekeningnummers niet volledig afgedekt*

Er is sprake van een frauderisico bij het wijzigen van bankrekeningnummers in het financiële systeem SAP/3F. In voorgaande jaren hebben wij vastgesteld dat uitvoeringsorganisatie DUS-I7 werkafspraken met het FDC heeft gemaakt over het doorgeven van nieuwe - en te wijzigen bankrekeningnummers. Het FDC neemt een mutatieverzoek voor een bankrekeningnummer van DUS-I over in het financiële

---

7 Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen

systeem, waarbij niet altijd aanvullende controles worden uitgevoerd op de authenticiteit van het betreffende bankrekeningnummer. Deze situatie is ongewijzigd in 2021. Hierdoor blijft het risico aanwezig dat er frauduleuze betalingen plaatsvinden doordat een persoonlijk rekeningnummer wordt doorgegeven. Wij hebben VWS geadviseerd vanuit haar rol als opdrachtgever na te gaan in hoeverre de huidige afspraken met DUS-I en het FDC over de toetsing voldoende dekkend zijn om dit frauderisico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

#### 4.4 **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 2022.

De beleidsdirecties zijn primair verantwoordelijk voor het verzorgen en aanleveren van niet-financiële informatie (beleidsprioriteiten en beleidsconclusies) bij VWS. Veelal zijn deze gegevens rechtstreeks afkomstig uit externe openbare bronnen zoals de VWS Monitor en de Staat van Volksgezondheid en Zorg die door VWS als betrouwbaar worden aangemerkt. In het totstandkomingsproces van de overige onderzochte niet-financiële informatie en kengetallen zien wij een minimale toetsende rol van FEZ qua sturing of controle op de betrouwbaarheid van de gegevens. Daarnaast is gebleken dat het niet altijd controleerbaar is of en welke controles de beleidsdirectie uitvoert in het totstandkomingsproces. Veelal ontbreekt een dossier en is het totstandkomingsproces niet beschreven. Beleidsdirecties geven aan dat gegevens vaak vanuit een andere bron worden overgenomen, de aanleverende partij geen belang heeft om gegevens anders voor te stellen en dat collegiale toetsing plaatsvindt. Er ontbreekt echter 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 totstandkomingsproces bij het vervaardigen van het jaarverslag, zijn onveranderd ten opzichte van 2020. Door het gebruik van Tangelo is het proces en de opbouw van het tot stand komen van het jaarverslag wel transparant.

#### 4.5 **Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) – verbetering IT-beheer**

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. In 2021 heeft ZJCN volgens eigen onderzoek verbeterpunten opgevolgd.

Een goed werkende GITC8 is van belang voor de beheersing van geautomatiseerde processen en data waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd om te kunnen steunen op Hecina. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om preventieve controls in te richten in het proces en bij declaraties van alle zorgaanbieders de onderliggende factuurregels automatisch te analyseren en de interne beheersing efficiënter in te richten. In oktober 2020 heeft een interne 0-meting over de werking van de GITC plaats gevonden. Dit betreft een opvolging van de verbeterpunten uit eigen onderzoek in 2017 conform de toen geldende BIR. Hieruit volgde resterende verbeterpunten.

In oktober 2021 heeft ZJCN de opvolging van de bevindingen van de 0-meting in kaart gebracht. Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit de eerste lijn van de organisatie. De betreffende bevindingen zijn volgens ZJCN opgevolgd. Om de effectiviteit van de GITC te toetsen adviseren wij ZJCN een IT-audit op de opzet, het bestaan en de werking uit te voeren. Tot slot zou het risico op onrechtmatige declaraties kunnen worden verkleind als monitoring en communicatie omtrent afwijkend declaratiegedrag door zorgaanbieders tijdig plaatsvindt.

#### **4.6 Financierings- en verantwoordingsafspraken en toezicht vanuit VWS op Intravacc B.V. nog niet helder belegd**

Na het uitbreken van de coronapandemie in 2020 heeft de minister voor Medische Zorg & Sport besloten de verkoop van Intravacc B.V. voorlopig uit te stellen. 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 besloten vennootschap voorlopig in handen van de Staat te houden. Intravacc B.V. is hierdoor voorlopig ondergebracht in een beleidsdeelneming waarbij alle aandelen in handen zijn van de Staat. Per 1 januari 2021 is Intravacc als vennootschap operationeel geworden en de intentie blijft om Intravacc op afstand te plaatsen mét behoud van de borging van de publieke belangen. Hiertoe zou eind 2021 door het demissionaire kabinet een nadere afweging over gemaakt worden, echter dit heeft nog niet plaatsgevonden.

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 B.V. De beginbalans per 1 januari 2021 van Intravacc B.V. is voorzien van een controleverklaring door een externe accountant. Op basis van deze waardering is de aankoopprijs bepaald in het jaarverslag van VWS.

Wij constateren dat in 2021 een deel van de bedrijfskosten van de besloten vennootschap direct worden gefinancierd door VWS. Rechtstreekse financiering van bedrijfsvoeringskosten is niet passend bij een zakelijke relatie met een besloten vennootschap en zijn niet te typeren als afspraken voor het leveren van goederen en diensten tegen een bedrijfseconomisch aanvaardbare prijs. Dergelijke betalingen door VWS als aandeelhouder zijn daarom ook eerder te typeren als verliescompensatie, en mogelijk leiden dergelijke betalingen ook nog tot ongeoorloofde staatsteun.



**4.7 Geen rijksbreed ADR-onderzoek naar AVG**

De ADR heeft in 2021 geen rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming). De overweging hiervoor is de departementen meer tijd te geven voor verbetering voordat er weer wordt onderzocht. In 2022 wordt opnieuw een rijksbreed onderzoek uitgevoerd.

**4.8 STREKKING VOLGT controleverklaringen bij interne jaarrekeningen 2021 van RIVM en aCBG verstrekt**

Naast het onderzoek van de samenvattende verantwoordingsstaat hebben wij op verzoek van VWS de interne jaarrekeningen over 2021 van de agentschappen RIVM en aCBG gecontroleerd. STREKKING VOLGT

**BIJLAGE 1: CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE  
ACCOUNTANT**

Aan: de minister(s) van/voor [NAAM MINISTERIE]

**Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen  
financiële overzichten**

**VOLGT**

## 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 saldi balans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard [TEKST AANPASSEN VOOR KLEINE BEGROTINGSHOOFDSTUKKEN]. 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 2021. 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 2021. 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 2021 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd:

[BESCHRIJVING OPNEMEN]

#### **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).

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 2.3 van dit rapport.

#### **VERSPREIDINGSKRING**

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van [NAAM MINISTERIE]. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van [NAAM MINISTERIE] dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 18 mei 2022, plaatsen op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).

## **Bedrijfsvoeringsparagraaf 2021 VWS**

---

### **Inleiding**

#### **Context 2021**

Zoals eerder toegelicht bij de beleidsprioriteiten vroeg de coronacrisis onverminderd de aandacht van de VWS-organisatie in 2021. Het afgelopen jaar werd uitvoering gegeven aan het testen, vaccineren en vele andere maatregelen, waaronder vergaande contact beperkende maatregelen. Dit was noodzakelijk om overbelasting van de zorg te voorkomen, de kwetsbaren in onze samenleving te beschermen, zicht op het virus te houden en de economische en sociale schade zoveel mogelijk te beperken. Nadat de eerste vaccinatie begin januari 2021 werd gezet, bleef Nederland geconfronteerd met golven van hoge besmettingen, resulterend in verhoogde ziekenhuis- en IC-opnames. Ook in 2021 heeft het ministerie van VWS (soms) onder grote tijdsdruk beleid ingezet en gecontinueerd voor de beheersing van het coronavirus. Het vaccineren stond daarbij voorop om mensen te beschermen tegen het coronavirus. Verder werd ingezet op isolatie, thuisblijven en testen bij klachten, regelmatig zelftesten, het opvolgen van de quarantaineadviezen en het gebruik van de coronamelder en andere contact beperkende maatregelen. Naast het ministerie van VWS werd door het RIVM, de GGD'en, Stichting projectenbureau GGD GHOR en vele andere (zorg)partijen een belangrijke bijdrage geleverd in de beheersing van het coronavirus.

Voor de beheersing van de coronacrisis werd in 2021, het in 2020 (met spoed) ontwikkelde beleid voortgezet en werd nieuw beleid ontwikkeld. Met meerdere partijen werden snel overeenkomsten gesloten om gericht de samenleving open te kunnen houden en de sociale impact van de beperkende maatregelen te mitigeren, zoals met het testen voor toegang vanuit de Stichting Open Nederland. Tegelijkertijd werd, om zicht op het virus te houden, het gebruik van zelftesten gestimuleerd, onder meer in het onderwijs. Ook de GGD'en hadden vanuit de Wet publieke gezondheid een belangrijke rol. Met de Stichting projectenbureau GGD GHOR, een belangrijke speler bij het vaccineren en het testen, werd de overeenkomst uit 2020 in 2021 voortgezet. Het RIVM ondersteunde onder meer het beleid met prognoses over het virus (verspreiding en ziektebeelden) en onderzoek. Op basis van onder meer die informatie konden het kabinet en het ministerie van VWS maatregelen treffen. Daarnaast speelde het RIVM een belangrijke rol bij de vaccinatie. Uitgangspunt was vertrouwde partijen te vragen de werkzaamheden vanuit 2020 voort te (blijven) zetten om met een zo gering mogelijk risico op continuïteitsproblemen de coronacrisis te blijven beheersen.

Voor het ministerie van VWS betekende de coronacrisis ook in 2021 een blijvende inzet onder grote tijds- en werkdruk, het werken in de uitvoering en daarbij telkens acteren op de complexiteit van de markt in de pandemie. Het virus was en is onvoorspelbaar én er was en is nog geen meerjarig beleid dat zich flexibel kon en kan aanpassen. Hoewel er extra aandacht is geweest voor het financieel beheer is de uitvoering van het coronabeleid niet altijd geheel conform de geldende wet- en regelgeving tot stand gekomen. Dit vertaalt zich in fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid en het getrouw beeld.

In 2020 en 2021 is, naar aanleiding van de coronacrisis, een aantal omvangrijke subsidieregelingen gerealiseerd om de zorgprofessionals te ondersteunen. Het gaat om regelingen zoals de Bonus zorgprofessionals COVID-19, de subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19 en Coronabanen in de zorg (COZO). Het is ongebruikelijk om de arbeidsvoorwaarden of de arbeidsomstandigheden direct te subsidiëren vanuit de begroting van VWS. Dit is normaliter een verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders die hiervoor via de premies vergoed worden. Bij de vormgeving van deze regelingen zijn zoveel mogelijk de checks and balances in acht genomen, maar maakt de onvoorspelbaarheid van het virus ook dat snelheid geboden was. De voorgeschoten subsidies worden in de komende jaren afgerekend en verantwoord waarbij VWS zorgaanbieders ondersteunt maar ook scherp toeziet op mogelijk onrechtmatigheden. Daar waar

signalen zijn van fraude wordt streng opgetreden. Evenwel valt gelet op de aard van de regeling niet uit te sluiten dat bij het afrekenen van deze subsidies er fouten en onzekerheden zullen worden geconstateerd.

#### *Cijfermatige duiding*

In het auditrapport 2021 van de ADR komen in omvang grote onrechtmatigheden (fouten en onzekerheden) naar voren. Het ministerie van VWS onderschrijft de ernst van deze fouten en onzekerheden en de aandacht die het aanpakken van deze fouten en onzekerheden in de bedrijfsvoering vereist. Hieronder wordt op hoofdlijnen duiding gegeven aan de cijfers ten opzichte van de totale begroting van het ministerie van VWS om meer context te bieden.

Waar in 2020 € 5,1 miljard werd uitgegeven aan de coronacrisis werd dit in 2021 afgerond € 8 miljard. De corona gerelateerde verplichtingen waren in 2020 € 7,8 miljard en namen in 2021 toe tot afgerond € 9,7 miljard. Het betrof hier uitgaven en verplichtingen die grotendeels niet waren voorzien in de ontwerp-begroting 2021 van het ministerie van VWS en die in 2021 met 14 incidentele suppletoire begrotingen werden toegevoegd aan de VWS-begroting. In totaal waren de corona-gerelateerde uitgaven en verplichtingen respectievelijk 24% en 27% op de totale uitgaven en verplichtingen van € 34 miljard en € 35,5 miljard op de VWS-begroting. De uiteindelijke onrechtmatigheden bestaande uit fouten en onzekerheden in de uitgaven tellen op tot 5,3% van alle uitgaven op de begroting van het ministerie van VWS, voor de verplichtingen bedragen deze onrechtmatigheden 12,4% van alle verplichtingen op de begroting van het ministerie van VWS. Van deze onrechtmatigheden bij de uitgaven zijn 89% corona-gerelateerd, bij de verplichtingen betreft dit 99%. De onrechtmatigheden (fouten en onzekerheden) concentreren zich dus voor belangrijke mate op de corona gerelateerde uitgaven. Daarbij dient tevens opgemerkt te worden dat het grotere volume van de corona-uitgaven en -verplichtingen ook geresulteerd heeft in een groei van de absolute onrechtmatigheden op deze uitgaven en verplichtingen. De cijfermatige duiding is belangrijk om onderscheid te maken tussen de reguliere bedrijfsvoering van VWS in 2021 en de door de crisis gestuurde bedrijfsvoering. Het ministerie van VWS wil zich gedegen verantwoorden over de aanpak van de coronacrisis. Dit gebeurt in deze bedrijfsvoeringsparagraaf onder paragraaf 1.

Het ministerie van VWS heeft in de bedrijfsvoering twee aandachtspunten die in 2021 resulteerde in fouten en onzekerheden en die ook in 2022 verdere aanpak behoeven. Het betreft het financieel en materieel beheer rondom de corona-gerelateerde uitgaven en staatssteunproblematiek bij subsidies. Het financieel beheer stond in 2021 ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven wederom onder druk. Niet alleen door het volume, maar ook door de complexiteit in de uitvoering en daardoor in de verantwoording. Tegelijkertijd zijn vanaf medio 2021, vanuit het programma verbetering financieel beheer, in het proces belangrijke stappen gezet. Het ministerie heeft te maken met beheersvraagstukken die er eerst niet waren. Zo moet er voor de ingekochte goederen (testen, vaccins, beschermingsmiddelen) materieel beheer worden gevoerd. Vanwege pandemische paraatheid zal dit een blijvende verantwoordelijkheid zijn waar het ministerie in 2021 nog onvoldoende op was ingericht. Het ministerie van VWS is gedurende 2021 meer in control gekomen en er zijn belangrijke procesmatige verbeteringen doorgevoerd, maar het ministerie is nog niet compliant. Een voorbeeld hiervan is de benodigde aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg was misbruik en oneigenlijk gebruik een aandachtspunt, maar vanwege de coronacrisis werd besloten om administratieve lasten te beperken om onnodige druk op de ziekenhuizen te voorkomen. Dit leidde tot een bevinding.

Het tweede aandachtspunt is staatssteun. Sinds 2018 wordt bij nieuwe regelingen altijd een staatssteuntoets uitgevoerd. Nieuwe subsidieregelingen en wijzigingen van bestaande subsidieregelingen zijn de afgelopen jaren getoetst. Voor reeds lopende regelingen is in verbetertraject staatssteuntoetsing afgesproken om deze te toetsen bij herziening of verlenging. Omdat van een aantal lopende regelingen de eerstvolgende verlenging of wijziging pas na enkele jaren gepland was en het subsidiebedrag dusdanig hoog, is besloten om deze regelingen in 2019 toch versneld te toetsen. Er resteren nog enkele regelingen die, indien ze verlengd worden, nog in

2022 worden getoetst. Dit betekent dat er op het gebied van staatssteun nog financiële onzekerheden over de rechtmatigheid zijn. In de verantwoording 2021 is er in budgettaire zin minder onzekerheid over de rechtmatigheid vanwege staatssteun, maar tegelijkertijd is het verbetertraject nog niet afgerond en zal de aanpak vervolgd worden.

### **Paragraaf 1 – Uitzonderingsrapportage**

#### **Rechtmatigheid**

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

Het totaal aan fouten op de *verplichtingen* bedraagt over 2021 circa € 2,6 miljard en het totaal aan onzekerheden circa € 1,8 miljard. Dit veroorzaakt overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op de artikelen 1, 6, 7 en 10 op de VWS-begroting. Circa 89% van de fouten en onzekerheden bij de verplichtingen is gerelateerd aan de maatregelen die VWS heeft getroffen voor de beheersing van corona in 2021.

Tabel X Overzicht overschrijdingen rapporteringstoleranties fouten en onzekerheden

(1) Rapporterings- tolerantie	(2) Verantwoord bedrag in € (omvangsbasis)	(3) Rapporterings- tolerantie voor fouten en onzekerheden in €	(4) Bedrag aan fouten in €	(5) Bedrag aan onzekerheden in €	(6) Bedrag aan fouten en onzekerheden in €	(6a) Waarvan bedrag aan fouten en onzekerheden gerelateerd aan noodmaatregelen in €	(7) Percentag e aan fouten en onzekerh eden t.o.v. verantwo ord bedrag = (6)/(2)*1 00%	(7a) Waarvan percentag e aan fouten en onzekerh eden gerelateer d aan coronama atregelen t.o.v. verantwoor d bedrag = (6a)/(2)* 100%
Totaal artikelen verplichtingen	€ 35.508.628.000	€ 710.172.560	€ 2.644.043.506	€ 1.757.632.663	€ 4.401.676.169	€ 3.901.202.496	12,4	11,0
Totaal artikelen uitgaven/ ontvangsten	€ 33.908.881.000	€ 678.177.620	€ 244.868.209	€ 1.546.856.615	€ 1.791.724.824	€ 1.771.134.749	5,3	5,2
Artikel 1 verplichtingen	€ 7.616.640.000	€ 380.832.000	€ 2.279.565.750	€ 1.460.480.055	€ 3.740.045.805	€ 3.650.600.968	49,1	47,9
Artikel 4 verplichtingen	€ 2.151.580.000	€ 107.579.000	€ 50.740.055	€ 45.480.197	€ 96.220.252	€ 75.272.052,70	nvt	nvt
Artikel 6 verplichtingen	€ 678.620.000	€ 33.931.000	€ 651.401	€ 222.256.984	€ 222.908.386	€ 189.144.987	32,8	27,9
Artikel 7 verplichtingen	€ 211.985.000	€ 21.198.500	€ 182.300.000	€ -	€ 182.300.000	€ -	86,0	0,0
Artikel 10 verplichtingen	€ 539.900.000	€ 26.995.000	€ 36.569.952	€ 5.844.795	€ 42.414.747	€ 11.513.027	7,9	2,1
Artikel 1 uitgaven/ ontvangsten	€ 7.817.982.000	€ 390.899.100	€ 244.868.209	€ 1.525.222.830	€ 1.770.091.039	€ 1.770.091.039	22,6	22,6
Samenvatten de staat baten-lastenagentscappen	€ 835.483.000	€ 25.000.000	€ 35.960.814	€ 131.747	€ 36.092.561	€ -	4,3	0,0
Afgerkende voorschotten	€ 4.185.235.000	€ 209.261.750	€ 11.797.783	€ 557.950.963	€ 569.748.746	€ 188.574.664	13,6	4,5

Het totaal aan fouten op de *uitgaven en ontvangsten* bedraagt over 2021 circa € 245 miljoen en het totaal aan onzekerheden circa € 1,5 miljard. Dit veroorzaakt overschrijdingen van de

tolerantiegrenzen op artikel 1 en het totaal van de artikelen op de VWS-begroting. Circa 99% daarvan is gerelateerd aan de maatregelen die VWS heeft getroffen voor de aanpak van corona.

#### *Toelichting*

Onder artikel 1 is sprake van fouten en onzekerheden gerelateerd aan de corona-gerelateerde verplichtingen van totaal € 3,7 miljard. Voor de uitgaven betreft het een bedrag van € 1,8 miljard op artikel 1. Zoals hierboven reeds benoemd, is in de coronacrisis acuut ingespeeld op wat er nodig was om de crisis te beheersen. In de controle heeft dit geleid tot een fors aantal bevindingen. Dit wil niet zeggen dat de middelen niet aan het beoogde doel zijn besteed. De fouten en onzekerheden ten aanzien van de verplichtingen en uitgaven worden veroorzaakt door een aantal factoren: inkoop (aanbesteding, overig), niet naleven van comptabele regelgeving (tijdig informeren van het Parlement cf. 2.27 CW), staatssteun, M&O en overig.

Er is voor de beheersing van de coronacrisis in 2021 een veelheid aan partijen gecontracteerd. Hierbij is door het ministerie van VWS om verschillende redenen een beroep gedaan op dwingende spoed. Niet altijd kon tijdig worden geanticipeerd op de ontwikkeling van het virus. Zo was op voorhand niet te voorzien welke impact de opkomst van de omikronvariant zou hebben. Overeenkomsten waarbij het ministerie van VWS gebruik heeft gemaakt van de uitzonderingsgrond dwingende spoed betreft de overeenkomsten met de Stichting projectenbureau GGD GHOR, de Stichting Open Nederland, laboratoria en leveranciers van antigeentesten en zelftesten. Hoewel de Europese aanbestedingsregels kunnen knellen bij het bestrijden van een crisis erkent het ministerie van VWS het belang ervan. Door de coronacrisis heeft het ministerie van VWS een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond dwingende spoed in deze aanbestedingsregels. Het ministerie van VWS heeft daarbij gebruik gemaakt van een afwegingskader en is van oordeel dat juist is gehandeld, en dat terecht een beroep is gedaan op deze uitzonderingsgrond van dwingende spoed. Uitzondering hierop is de overeenkomst met de Stichting Projectenbureau GGD GHOR waarbij onvoldoende stil is gestaan bij het hernieuwd onderbouwen van de uitzonderingsgrond dwingende spoed en dit leidt tot een fout is; deze specifieke casus wordt hieronder apart toegelicht. Vanwege het ontbreken van jurisprudentie over de vraag wanneer er sprake is van een onvoorziene omstandigheid maakt dat geen volledige zekerheid kan worden gegeven. Dit maakt dat er sprake is van een fout van € 1,8 miljard en voor € 1 miljard dit onzeker is.

Onderdeel van de fout van € 1,8 miljard zijn de overeenkomsten met de Stichting projectenbureau GGD GHOR van € 889 miljoen, die in 2021 zijn verlengd. In 2020 is onder dwingende spoed rechtstreeks de overeenkomst met de Stichting projectenbureau GGD GHOR gesloten zodat zij de landelijke coördinerende taken konden uitvoeren voor onder meer het vaccineren, traceren en testen. In de overeenkomst was opgenomen dat deze tweemaal kon worden verlengd. Echter bij verlengingen had (wederom) een onderbouwing moeten worden opgenomen waarom de uitzonderingsgrond nog steeds van toepassing was. Na de tweede en laatste verlenging is met Stichting projectenbureau GGD GHOR voor 2022 een andere rechtmatige oplossing gezocht om deze taken goed te borgen.

Daarnaast is bij inkoopdossiers ten aanzien van de corona gerelateerde goederen en diensten gebleken dat deze niet volledig waren. Doordat overeenkomsten soms met grote spoed tot stand kwamen en daarmee niet altijd volledig en controleerbaar zijn vastgelegd, kan de rechtmatigheid niet worden vastgesteld en leidt dit tot een onrechtmatigheid van € 601 miljoen op de verplichtingen op artikel 1.

Als laatste zijn vanuit inkoop onzekerheden ontstaan doordat de prestatieverklaringen niet kunnen worden vastgesteld voor testbeleid van werkgevers, zelftesten, uitgaven aan de laboratoria en vaccins en de afrekening van de voorschotten van de Stichting projectenbureau GGD GHOR. Dit betekent dat niet met volledige zekerheid kan worden vastgesteld dat de uitgaven volledig aansluiten bij de afgenomen aantallen zelf- en sneltesten, uitgaven van laboratoria en vaccins. In totaal gaat het hier om een bedrag van € 1,58 miljard van de uitgaven op artikel 1.



Het ministerie is zich bewust van de risico's en heeft in 2021 inspanningen verricht om meer zekerheid over de geleverde prestaties te verkrijgen en het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik binnen het dossier traceren en testen te minimaliseren. Gedurende het jaar zijn hiertoe ingediende facturen van testaanbieders en partners van VWS gecontroleerd, zijn er afspraken gemaakt over extra beheersmaatregelen en zijn waar nodig accountantsonderzoeken gestart om meer zekerheid te verkrijgen omtrent de geleverde prestatie en de juistheid van ingediende facturen.

Op artikel 1 is sprake van een onrechtmatigheid door het niet naleven van de comptabele regelgeving. Het betreft hier het aangaan van verplichtingen voorafgaand aan het informeren van het Parlement (CW 2.27). In 2020 was het Parlement voor € 4 miljard niet tijdig geïnformeerd (verplichtingen). In totaal gaat het in 2021 om € 179 miljoen op artikel 1. Ten opzichte van 2020 is hier een aanzienlijke verbetering opgetreden. Dit was een belangrijk speerpunt vanuit het programma Verbetering financieel beheer en hier is met het opstellen van incidentele suppletore begrotingen ook op ingezet. De verplichtingen waarbij het Parlement niet tijdig is geïnformeerd betreffen met name verplichtingen die in de eerste helft van 2021 zijn aangegaan voor de Stichting Open Nederland (fase 0-2) waar het Parlement wel voorafgaand over is geïnformeerd door middel van een brief, maar waar de incidentele suppletore begroting pas na het aangaan van de verplichting aan het Parlement is verzonden (€ 79 miljoen). Daarnaast betreft het rioolsurveillance om zicht te houden op het virus (€ 45 miljoen) en de aanschaf van antilichamen (€ 23 miljoen) waarover het parlement te laat is geïnformeerd.

Staatsteun leidt op artikel 1 tot € 203 miljoen aan onrechtmatigheid. Het betreft hier de regeling publieke gezondheid, voor de griepvaccins. Dit was in 2020 ook een onrechtmatigheid. De totale omvang van de staatssteunproblematiek is afgenomen in 2021 en sluit aan bij het verbetertraject staatssteuntoetsing van het ministerie van VWS. Delen van de regeling publieke gezondheid zijn in 2019 beoordeeld. Dat betreft de grieprik en pneumokokkenvaccinatie. Het onderdeel in deze regeling over bevolkingsonderzoeken is nog niet volledig op staatssteun getoetst. De reden hiervan is dat de regeling Publieke gezondheid wordt geëvalueerd waarbij de financieringsmogelijkheden en -instrumenten worden gezien. De gehele regeling wordt na deze evaluatie bij de eerstvolgende herziening getoetst.

Voor artikel 4 betreft het afgerond € 96 miljoen aan fouten en onzekerheden ten aanzien van de verplichtingen. Dit is onder de tolerantiegrens van circa € 108 miljoen, echter wordt deze toch hier gerapporteerd wegens een basis onnauwkeurigheid en nauwkeurighedsverval in de controle. Deze technische marges die worden aangehouden zorgen dat de maximale fout hoger kan zijn dan de tolerantiegrens. De gesignaleerden onrechtmatigheden gaan om het niet naleven van de comptabele regelgeving. Er is op artikel 4 een verplichting aangegaan van € 35 miljoen voor de beheersing van het coronavirus in het Caribisch deel van Nederland waar het Parlement niet voorafgaand over was geïnformeerd door middel van een incidentele suppletore begroting.

Op artikel 4 is er daarnaast een aantal bestaande regelingen die nog niet volledig zijn getoetst op staatssteun. Het gaat hier om de subsidieregelingen vaccinatie stageplaatsen zorg, ondersteuning van de Stichting Het Potentieel pakken en de Stichting Regioplus (totaal € 45 miljoen). Deze regelingen lopen in 2022 af. In lijn met het verbetertraject worden deze regelingen dan opnieuw getoetst.

Voor artikel 6 betreft het in totaal € 223 miljoen aan fouten en onzekerheden, waarvan voor € 186 aan verrekenende voorschotten van de specifieke uitkering stimulering Sport. Voor deze voorschotten kan niet met zekerheid worden vastgesteld of de prestatie is geleverd. Het gaat daarnaast om € 43 miljoen aan staatssteun vanuit met name de Stichting kenniscentrum en bewegen, en € 61 miljoen aan corona-gerelateerde uitgaven waarvan de prestatie niet volledig kan worden vastgesteld waaronder de Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties (TVS) en de Tegemoetkoming Amateursportorganisaties (TASO).

Voor artikel 7 betreft het een onrechtmatigheid door het niet naleven van de comptabele regelgeving. Er is een verplichting van € 182 miljoen aangegaan, voorafgaand aan het informeren van het Parlement. Het betreft de verplichting aan de Sociale Verzekeringsbank die de uitvoering voor het ministerie van VWS verzorgt voor de uitkering en pensioenen voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen WO II. In dit specifieke geval is eind 2021 de verplichting voor de uitvoering in 2022 aangegaan, terwijl de totale verplichtingenruimte die door het Parlement in 2021 was geaccordeerd hiervoor niet toereikend was.

Voor artikel 10 betreffen de onrechtmatigheden op de verplichtingen € 42 miljoen. Hiervan valt €PM miljoen vanuit de inkoop onder categoriemanagement.

Voor wat betreft de agentschappen wordt er in totaal een onrechtmatigheid van € 36 miljoen geconstateerd. Deze onrechtmatigheid heeft voornamelijk betrekking op twee fouten. Als eerste heeft het RIVM onrechtmatig gebruik gemaakt van de rijksbrede overbruggingsovereenkomsten IMO, financieel advies, audit advies en inkoopadvies ter hoogte van € 15 miljoen. Ten tweede heeft het CIBG een onrechtmatige inkoop cannabis gedaan van € 15 miljoen.

Ten aanzien van de afgerekende voorschotten betreffen de onrechtmatigheden opgeteld € 570 miljoen. Hiervan heeft € 193 miljoen betrekking op de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ) 2020 – 2022 die aangemerkt is als onzeker. Deze onzekerheid is ontstaan omdat er gekozen is een beoordelingsverklaring te vragen in plaats van een controleverklaring. Dit maakt dat in mindere mate van zekerheid vastgesteld kan worden of de verleende subsidie terecht verleend is. Deze subsidie is bedoeld voor alle activiteiten ten behoeve van het opleiden van medewerkers in ziekenhuizen en klinieken. De uitbraak van corona heeft grote impact op de uitvoering van de opleidingsactiviteiten: veel activiteiten zijn niet doorgegaan of zijn vervangen door alternatieve activiteiten. Begin juli 2020 heeft VWS daarom bestuurlijke afspraken gemaakt met de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) en de Nederlandse Federatie van Universitair Medisch Centra (NFU). De kern van deze afspraken is dat ziekenhuizen zich zo goed als mogelijk volgens de huidige regeling zullen verantwoorden. Gelet op de hoge druk die is ontstaan op de ziekenhuizen is tevens gezocht naar een manier om de administratieve last bij de verantwoording te verminderen voor de duur van de regeling (t/m 2022). Daarbij is gekozen voor een beoordelingsverklaring die minder zekerheid biedt. Naast deze onzekerheid op de KIPZ is ook een afgerekend voorschot van € 167 miljoen met de Stichting Projectenbureau GGD GHOR als onzeker aangemerkt in de controle. De overige bedragen hebben voornamelijk betrekking op een subsidieregeling in de sportsector van € 172 miljoen.

### **Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie**

De verzorging en aanlevering van niet-financiële informatie door beleidsdirecties van VWS (die hiervoor primair verantwoordelijk zijn) wordt op een ordelijke en controleerbare wijze uitgevoerd. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de Staat van Volksgezondheid; wanneer dit niet mogelijk is komt de informatie uit andere openbare bronnen. In afwijking van de Rijksbegrotingsvoorschriften is het beleidsverslag langer dan tien pagina's. Dit om recht te doen aan het omvangrijke domein van VWS en om indicatoren op te nemen die een beeld geven van de staat van de zorg in relatie tot het beleid van het ministerie van VWS.

### **Begrotingsbeheer, financieel beheer en materiële bedrijfsvoering**

#### *Subsidiebeheer*

Ten aanzien van het subsidiebeheer bij VWS wordt hierna achtereenvolgens ingegaan op staatssteuntoetsing en het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies.

### Staatssteuntoetsing

In het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over 2020 is het ontbreken van de staatssteuntoets op de bestaande subsidieregelingen als bevinding aangemerkt. Eind 2017 is VWS gestart met een verbetertraject ten aanzien van staatssteuntoetsing. Dit is gericht op subsidieregelingen, instellingssubsidies en op projectsubsidies. Eind 2020 is de Tweede Kamer per brief (Kamerstukken II 2020/21, 29 214, nr. 87) geïnformeerd over de voortgang van de staatssteun bij subsidies. Vanaf 2018 worden alle nieuwe regelingen en wijzigingen of herzieningen van bestaande subsidies op staatssteun getoetst. Bestaande subsidieregelingen die nog niet volledig zijn getoetst, worden voor een verlenging of herziening alsnog van een toets voorzien. De jaarlijkse instellingssubsidies en alle nieuwe projectsubsidies dienen vóór verlening op staatssteun te worden getoetst. In 2021 is de voorgaande lijn gevolgd. Voorafgaand aan publicatie en inwerkingtreding, worden alle nieuwe en verlengde subsidieregelingen door het Expertisecentrum Subsidies (ECS) getoetst op rechtmatigheid en uitvoerbaarheid. De staatssteuntoets hoort hier ook bij.

### Beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies

In 2021 zijn stappen gezet, zowel op het gebied van de uitbreiding van de bestaande MenO-registratie als het interdepartementale MenO-register. Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen houdt het ministerie van VWS een overzicht bij van onregelmatigheden bij subsidies. De MenO-registratie is in april 2021 uitgerold bij ZiNL, ZonMw en RVO. Medio 2021 is op initiatief van het ministerie van Financiën een werkgroep gestart om de interdepartementale handreiking MenO te herschrijven. In Q1 2022 wordt de interdepartementale handreiking MenO naar verwachting vastgesteld.

Overigens is een besluit over een interdepartementaal MenO-register nog niet genomen in 2021. Het vraagstuk ligt nog bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Autoriteit Persoonsgegevens. Het Ministerie van Financiën wil dit register preventief inzetten om daarmee de belangen van de rijkssubsidies te beschermen. VWS steunt dit perspectief.

Er is daarnaast extra ingezet op kennis en informatie over subsidies en in het bijzonder van MenO door het inrichten van workshops en kennissessies. De directie Kwaliteit, Proces en Advies (KPA) heeft in 2021 een onderzoek naar het MenO gebruik uitgevoerd. Het onderzoek heeft verbeterpunten opgeleverd waarmee VWS aan de slag is gegaan.

### *Inkoopbeheer*

Voor de meeste inkoop en subsidies is er geen discussie over de instrumentkeuze. Ter ondersteuning bleef de 'beslisboom subsidie of inkoop' het instrument voor de keuze tussen een inkoop of subsidie. Bij twijfelgevallen kon op verzoek juridisch advies worden ingewonnen bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ). Voor situaties waarin zowel het instrument subsidie of een inkoop overwogen kan worden, is een afwegingskader opgesteld. Begin 2022 is deze vastgesteld dat, daar waar nodig, vanaf het moment van vaststelling, in de desbetreffende inkoopdossiers de afweging voor het instrument inkoop schriftelijk wordt gemotiveerd en wordt opgenomen in het inkoopdossier.

Om de toetsing van de in de Europese aanbestedingswet genoemde uitzonderingsgrond 'dwingende spoed' te verbeteren, is het afwijkingskader uitzonderingen en afwijkingen opgesteld en vastgesteld. Voor nieuwe inkoop wordt het voldoen aan de eisen die de aanbestedingswet stelt, om een rechtmatig gebruik van de uitzonderingsgrond te borgen, schriftelijk gemotiveerd en getoetst door de afdeling juridische zaken. Tevens is de afwijkingsprocedure, waarbij bewust wordt afgeweken van de Europese aanbestedingswetgeving, verder aangescherpt voor wat betreft procedure, registratie en toezicht daarop en is deze aanscherping in het eerste kwartaal van 2022 afgerond.

Om de (tijdige) dossiervorming te verbeteren zijn twee sporen ingezet. Het eerste spoor betreft de overgang naar een specifieke applicatie voor inhuur. VWS heeft per november 2021 de applicatie van BZK hiervoor in gebruik genomen en voert momenteel nog de transitie uit van lopende dossiers. Alle nieuwe inhuur verloopt via de SSC-inhuurdesk van BZK, zodat digitale dossiervorming en ondertekening is geborgd. Het tweede spoor betreft de versterking van de inkoopfunctie in de breedte zodat contractbeheer en de 'spend-analyses' verder onder controle

komen. In het laatste kwartaal zijn eigen sourcingadviseurs en contractmanagers aangesteld. Ten aanzien van de ICT-inkoopapplicatie is een toetsing op de functionaliteiten uitgevoerd, is een stuurgroep ingericht en wordt momenteel onderzocht of VWS zal aansluiten op initiatieven van andere departementen of toch zelfstandig een applicatie uit de markt aanschaft. Ten slotte is bij Dienst Testen een AO opgesteld waarin onder meer eisen zijn gesteld aan de inkoopdossievorming inclusief onderbouwing van bepaalde keuzes in het inkoopproces.

#### *Financieel beheer*

Omtrent het financieel beheer van de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven heeft de Algemene Rekenkamer over 2020 geoordeeld dat deze tekort is geschoten. Gegeven de omvang heeft de Algemene Rekenkamer bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is opgeheven na het opstellen van een verbeterplan. Met dit verbeterplan is het programma 'Verbetering financieel beheer VWS' in het leven geroepen. In mei 2021 is dit programma van start gegaan, waarbij het programmaplan extern is doorgelicht door KPMG. Om de geconstateerde onvolkomenheid van de Algemene Rekenkamer rond het financieel beheer te adresseren is gewerkt vanuit drie sporen: het herstellen van gemaakte fouten in 2020 en 2021, het voorkomen van onrechtmatigheden en het structureel versterken van het financieel beheer binnen VWS.

De verbeteringen vanuit het programma worden in de laatste paragraaf toegelicht. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over 2020 waarop in 2021 beperkt resultaat is geboekt zijn terug te zien in de hierboven geconstateerde onrechtmatigheden. Het gaat hier dan voornamelijk over het deugdelijk onderbouwen van geleverde prestaties of goederen en de onderbouwing van directe gunningen. De absolute omvang van de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven, die in 2021 groter is geworden ten opzichte van 2020, heeft daar een rol in gespeeld. Daarnaast bleek de problematiek complexer dan van tevoren werd ingeschat. Dit bemoeilijkte de snelheid waarmee de geconstateerde bevindingen adequaat kunnen worden geredresseerd in zichtbare verbeterde resultaten.

#### *Materieel beheer*

Gegeven de verantwoordelijkheid vanuit het ministerie van VWS voor het beheer van sinds 2020 een groot aantal ingekochte goederen, denk aan de beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur, vaccins, (zelf)testen en dergelijke moest het ministerie van VWS het materieel beheer vormgeven. In 2021 is dit voornamelijk decentraal geregeld met veel verschillende dienstverlenende logistieke partijen. Gezien de gewenste snelheid van inkoop en leveringen van voorraden is hiervoor wegens praktische redenen voor gekozen. VWS is zich bewust dat het een centrale regierol te vervullen heeft op deze voorraden en dat het materieel beheer een blijvend aandachtspunt is.

Voor het materieel beheer is in 2021 gewerkt aan een aanwijzing die begin 2022 is vastgesteld voor de producten die het ministerie van VWS heeft aangeschaft in de coronacrisis (onder meer beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur, vaccins, (zelf)testen). Met deze aanwijzing kunnen de interne procedures en richtlijnen worden vastgesteld voor het materieel beheer van de verschillende producten. De aanwijzing wordt in 2022 verder uitgewerkt en heeft eveneens als aandachtspunt het inrichten van centrale regie. Daarnaast zal in richtlijnen ook worden vastgesteld hoe het ministerie omgaat met het afstoten van goederen of donaties of schenkingen van goederen aan het buitenland.

#### *Onrechtmatigheden categoriemanagement*

In 2021 heeft VWS onrechtmatige uitgaven gedaan voor inkopen onder categoriemanagement. Het ministerie van IenW is categoriemanager van een aantal rijksbrede raamovereenkomsten. In november 2020 is VWS door het ministerie van IenW geïnformeerd over het oordeel van de ADR dat een viertal overbruggingscontracten onrechtmatig is. Het gaat daarbij om: Interim Management & Organisatieadvies, Inkoopadvies, Auditdiensten en Financiële Adviesdiensten. Het ministerie van IenW heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in haar jaarverslag. Het door het ministerie van IenW voorzien in rechtmatige rijksbrede raamovereenkomsten heeft onvoorziene vertraging opgelopen, waardoor genoemde overbruggingscontracten over geheel 2021 nog van kracht zijn gebleven.

#### *Externe inhuur*

Het ministerie van VWS heeft in 2021 24,9% van de personele uitgaven besteed aan de inhuur van externen. Dit is een overschrijding van de norm met 14,9%-punt (de norm bedraagt 10%). Als gevolg van Covid-19 hebben met name het RIVM, CIBG maar ook de VWS-kern te maken gehad met relatief hoge uitgaven voor externe inhuur. In de bijlage Inhuur externen wordt de achtergrond voor deze uitgaven bij de genoemde onderdelen nader toegelicht.

## **Overige aspecten van de bedrijfsvoering**

### *Informatiebeveiliging*

In 2021 heeft VWS stappen gezet in de professionalisering van haar informatiebeveiliging. Zo is er een nieuwe Chief Information Security Officer (CISO) Concern aangenomen en is er een ISO Concern positie toegevoegd aan de formatie. De samenwerking tussen de Beveiligingsautoriteit, Functionaris Gegevensbescherming, Integriteitscoördinator Concern, Concern Privacy Officer en CISO Concern is verder geprofessionaliseerd. Hierbij zijn de taken en verantwoordelijkheden nauwgezet op elkaar afgestemd en vindt er een intensieve samenwerking plaats.

VWS heeft een voortrekkersrol genomen in de kanalisering van informatie over de activiteiten rond kwetsbaarheden in de tool Log4j. Daarbij nam VWS de coördinatie voor de zorgsector op zich. De kwetsbaarheid in Log4j komt in veel verschillende ICT-applicaties voor, waarvoor de potentiële impact van misbruik relatief groot was. De dreiging van een grotere crisis met brede uitval in de zorgsector was reëel. Er is zo breed mogelijk gecommuniceerd in de sector om iedereen te informeren over de dreiging en om handelingsperspectief te bieden. Door preventief handelen kan de impact worden beperkt en versterking van diensten mogelijk worden voorkomen. Een nieuwe ontwikkeling is de betrokkenheid van het Departementaal Crisis Centrum VWS bij de incidentrespons. Hierdoor kon VWS op een natuurlijke wijze aansluiten op de landelijke crisisstructuur. Op de positieve resultaten van deze samenwerking zal verder worden voortgebouwd, om zowel de concernonderdelen als de bredere zorgsector goed te kunnen bedienen bij een volgend incident of een digitale crisis.

Het ministerie van VWS stuurt op informatiebeveiliging door nauwe samenwerking tussen de concernonderdelen van VWS. Door kennis en ervaringen uit te wisselen op het gebied van informatiebeveiliging wordt de kennis van betrokken organisaties verder verhoogd. Dit stelt organisaties in staat om hun volwassenheidsniveau te verhogen. In 2022 zal VWS met de jaarlijkse In Control Verklaring (ICV) rapporteren over de risico's op het gebied van informatiebeveiliging aan het ministerie van BZK. Op andere punten waar informatiebeveiliging verbetering behoeft, zijn verbeterplannen aanwezig. Maatregelen die kunnen worden ingezet, zijn bijvoorbeeld het organiseren van een cyberoefening of het formuleren van departement brede uitgangspunten voor risicomanagement.

### *Lifecycle Management*

In het verantwoordingsonderzoek 2021 van de Algemene Rekenkamer dat zich richtte op de vraag in hoeverre het concern VWS voldoende grip heeft op de lifecycle van haar primaire processen en de risico's van bestaande ICT-systemen, is het Applicatie Lifecycle Management als onvolkomenheid geregistreerd. Hier heeft de directie Informatiebeleid VWS gehoor aan gegeven. In 2021 heeft de werkgroep Applicatie Lifecycle Management een start gemaakt met het in beeld brengen van de bedrijfskritische applicaties. Ook is gestart met de inrichting van een rapportage die inzicht biedt in de huidige (toe)stand van het applicatielandschap, zodat het onderhoud en de daarbij behorende investering op een gecontroleerde wijze kan worden uitgevoerd en tijdig gestart kan worden met het vervangen of vernieuwen van het applicatielandschap of onderdelen daarvan. De Chief Information Officer (CIO) VWS heeft hiermee een tool in handen, om integraal te kunnen sturen en adviseren over het onderhoud en beheer van alle ICT-applicaties die vallen onder de verantwoordelijkheid van VWS. Het doel is dat komend jaar (2022) het LCM-register verder wordt doorontwikkeld.

## **Paragraaf 2 – Rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen**

### **MenO-beleid**

### *Fraudebestrijding en M&O beleid*

Het programma Rechtmatige Zorg 2018-2021 – aanpak van fouten en fraude in de zorg, is in 2021 afgerond. De Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) en de Aanpassingswet (A)Wtza zijn per 1 januari 2022 in werking getreden. De acties uit de sectoraanpak zijn voltooid en inmiddels is 65% van de gemeenten aangesloten bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). Voor een uitgebreid verslag van de resultaten van het programma wordt verwezen naar de rapportage Rechtmatige Zorg 2018-2021 die de Tweede Kamer begin 2021 heeft ontvangen.

De aanpak van fraude en fouten in de zorg vraagt onverminderd aandacht van alle betrokken partijen en het ministerie van VWS. De uitkomsten van eerdere programma's moeten hun beslag krijgen in de praktijk. Om malafide zorgaanbieders zoveel mogelijk te weren is er een aantal wetten in voorbereiding, waaronder het wetsvoorstel voor de Wet integere bedrijfsvoering zorgaanbieders. In dit wetsvoorstel worden ook nadere voorwaarden gesteld aan winstuitkering. Voor de opsporing is goede gegevensdeling essentieel. Zoals bekend is, kan een frauderende zorgaanbieder in gemeente A wiens contract beëindigd wordt, zijn praktijken voortzetten in gemeente B zonder dat deze gemeenten daarvan op de hoogte zijn. Om dit knelpunt in de gegevensdeling op te lossen, ligt het Wetsvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) in de Tweede Kamer voor. Verder gaat het in deze fase van de aanpak vooral om het versterken van de uitvoeringspraktijk, zoals het ondersteunen van gemeenten bij succesvolle regionale interventie-aanpakken. Voor de zomer wordt invulling gegeven aan de afspraak uit het coalitieakkoord om niet-integere zorgbestuurders en zorgondernemers aan te pakken.

Ter ondersteuning van de bestrijding van de COVID-19 crisis zijn vanuit het ministerie van VWS verschillende digitale applicaties ontwikkeld. Denk aan CoronaMelder, CoronaCheck en GGD Contact. Bij de ontwikkeling van deze applicaties zijn de hoogste eisen gesteld aan (informatie)beveiliging en gegevensbescherming. Daarnaast wordt vanuit het ministerie van VWS zelf actief het stelsel bewaakt. Dit gebeurt onder andere door vanuit het perspectief van een kwaadwillende naar de eigen systemen te kijken. Daarnaast is de Kwetsbaarheden Analyse Tool (KAT) ontwikkeld, van waaruit de systemen proactief kunnen worden gescand op onveiligheden. Indien uit deze monitoring meldingen volgen van mogelijk misbruik, worden deze signalen nagelopen en hier duiding aan gegeven. Indien hier aanleiding voor is, wordt de melding overgedragen aan de autoriteiten. Dit is in 2021 enkele keren voorgekomen, bijvoorbeeld bij vermeende fraude bij de afgifte van coronatoegangsbewijzen.

### **Uitvoerings- en privacy risico's grote lopende ICT-projecten**

*DUS-I (groot ICT project en tevens benoemd op het Rijks ICT dashboard)*

In juli 2018 heeft DUS-I een programma gestart met als doel het realiseren en in gebruik nemen van een nieuw Subsidieplatform, waarmee DUS-I de efficiëntie van haar processen kan optimaliseren en de risico's op uitval en onrechtmatigheid tot een minimum kan beperken. Deze ontwikkeling is in november 2021 afgesloten met een gefaseerde en beheerste realisatie van het Subsidieplatform door middel van een Agile aanpak. Het eindresultaat is een stabiel werkend en gebruikersvriendelijk Subsidieplatform waarmee een groot deel van het subsidieproces kan worden ondersteund. Met deze nieuwe informatievoorziening is de continuïteit van de subsidie-uitvoering door DUS-I gewaarborgd.

De opgeleverde resultaten bestaan grofweg uit de volgende drie onderdelen: een klantportaal, het behandelportaal en managementinformatie.

Daarmee is de projectfase naar tevredenheid en met akkoord van de opdrachtgever en stuurgroep beëindigd. Verder beheer en doorontwikkeling vinden plaats in de lijnorganisatie die daarvoor is ingericht.

### **Gebruik open standaarden en open source software**

Binnen het concern VWS wordt indien mogelijk gestreefd naar het gebruik van open standaarden. In een aantal gevallen, bijvoorbeeld bedrijfsvoering met gevoelige informatie, of vanwege een andere technische oplossing, is het gebruik van open standaarden niet altijd mogelijk. Dit geldt ook voor functionele inkoop van software binnen VWS. Indien het proces (functioneel, cq. non-

functioneel) een dergelijke IV ondersteuning toelaat, hebben open source oplossingen de voorkeur en worden als wens in het programma van eisen opgenomen.

### **Betaalgedrag**

In 2021 heeft VWS een percentage van 94% tijdig betaalde facturen gerealiseerd (facturen betaald binnen 30 dagen). Dit ligt onder de norm van 95%. Een belangrijke oorzaak is het achterblijven van tijdige betalingen bij het RIVM. In de tweede helft van 2021 zijn acties ingezet om de knelpunten in het betaalgedrag bij het RIVM op te lossen. De acties hebben nog niet geleid tot een percentage binnen de norm voor 2021. De verwachting is dat het betaalgedrag in 2022 weer binnen de gestelde norm zal vallen.

### **Activiteiten Audit Committee**

Het Audit Committee van VWS heeft in 2021 negen keer vergaderd. De frequentie van de bijeenkomsten is verhoogd ten opzichte van voorgaande jaren vanwege de bevindingen over 2020 ten aanzien van het financieel beheer omtrent de corona gerelateerde uitgaven. Het Audit Committee heeft met name aandacht besteed aan de voortgang van het programma Verbetering financieel beheer VWS (verbeterplan). Daarnaast zijn de gebruikelijke zaken als het jaarverslag VWS 2020, het Auditrapport VWS 2020, het Verantwoordingsonderzoek VWS 2020 en de interim-rapportage van de Auditdienst Rijk 2021 besproken.

### **Checks and Balances subsidieregelingen**

Nieuwe en verlengde subsidieregelingen worden door het ECS getoetst op rechtmatigheid en uitvoerbaarheid. De risicoanalyse die bij elke subsidieregeling verplicht is, vormt daarvoor belangrijke input. Het Expertisecentrum Subsidies bestaat uit subsidiespecialisten van de directie Wetgeving en Juridische Zaken, de directie Financieel-Economische Zaken en de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen. Alleen regelingen voorzien van een paraaf van de voorzitter van het Expertisecentrum mogen ter ondertekening worden voorgelegd aan de minister. In 2021 zijn extra overleggen van het Expertisecentrum gevoerd om coronamaatregelen en coronaregelingen te bespreken. De bovenstaande checks and balances zijn zo veel mogelijk gebruikt.

### **Nationaal Groei Fonds (NGF)**

Met het NGF investeert het kabinet de komende jaren in projecten die zorgen voor duurzame economische groei. Het betreft gerichte investeringen op drie terreinen: (1) R&D en innovatie, (2) infrastructuur en (3) kennisontwikkeling. Het fonds wordt beheerd door de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën. Het fonds heeft in 2021 alleen gelden uitgekeerd aan projecten die zijn goedgekeurd in de eerste ronde. In de eerste ronde was het voor VWS nog niet mogelijk om zelf voorstellen in te dienen. Zodoende heeft VWS in 2021 geen gelden vanuit het NGF ontvangen.

### **Toezicht normenkader financieel beheer**

Het ministerie van VWS past in zijn toezicht relaties met de zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak het normenkader financieel beheer waar mogelijk toe. Er hebben zich in 2021 geen beleidsmatige of algemene ontwikkelingen voorgedaan ten aanzien van het toezicht op dit normenkader.

## **Paragraaf 3 – Belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen bedrijfsvoering**

### **Verbetering open bestuurscultuur**

Het ministerie van VWS heeft in 2021, mede ter bevordering van een open bestuurscultuur, besloten om zo snel en zorgvuldig mogelijk transparant inzicht te bieden over de aanpak van de coronacrisis. Om dit mogelijk te maken verwerken 100 juristen vanuit de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zo'n twee miljoen corona-gerelateerde documenten. Per maand en per categorie worden deelbesluiten genomen jegens in totaal 270 verzoekers. Per deelbesluit zijn gemiddeld genomen zo'n 200 belanghebbenden betrokken. Het vorige kabinet heeft over deze aanpak gerapporteerd (brief van 21 juli 2021). De Raad van State heeft deze aanpak in oktober 2021 aangemerkt als verenigbaar met de Wob. In het vierde kwartaal van 2021 zijn op basis van een

kleine 100.000 documenten deelbesluiten genomen. Daarnaast spande de directie Nafase Covid-19 zich in om onderzoeken te begeleiden en documenten en besluiten te archiveren.

### **Verbeteringen in subsidiebeheer**

Het ministerie van VWS is in mei 2021 een programma gestart om het financieel beheer structureel te versterken, waaronder het MenO-beleid bij subsidies. Hiertoe zijn risicoanalyses en uitvoeringstoetsen als voorwaarde voor verstrekking van een subsidie opgenomen. Voorts is VWS in 2021 gestart met de eerste opleidingen rondom het uitvoeren van risicoanalyses, zodat de norm zich ook vertaald naar inzet in de praktijken heeft VWS een aanvang gemaakt om de interne controle meer risicogericht vorm te geven.

Tevens is in oktober het project 'Monitor Subsidies' opgestart. Deze monitor helpt VWS bij het inzicht, bewaken en waar nodig tijdig bijsturen van de risico's van de subsidieregelingen.

### **Verbetering Financieel Beheer**

Het programma 'Verbetering financieel beheer VWS' heeft zich in 2021 gericht op de tekortkomingen binnen het financieel beheer van VWS zoals die zijn benoemd in het Auditrapport VWS 2020 van de ADR en het Verantwoordingsonderzoek VWS 2020 van de Algemene Rekenkamer. Het programma heeft risico georiënteerd de focus gelegd op de corona-gerelateerde uitgaven. Onder meer omdat het volume ten opzichte van 2020 in 2021 verder toenam. Naast het budgettaire volume was ook de complexiteit van de onderwerpen groot. Het inzicht in de fouten en onzekerheden in opmaat naar het jaarverslag 2021 is in het proces een belangrijke stap geweest. Het resultaat is uiteindelijk in absolute zin vooralsnog beperkt: de omvang van de fouten en onzekerheden zijn ook toegenomen. Het programma heeft vanaf medio 2021 beperkt de tijd en daardoor een beperkte impact gehad als het gaat om zichtbare resultaten (minder fouten en onzekerheden) en een volledig getrouw beeld. Er zijn echter wel degelijk zichtbare resultaten behaald om de opgave scherp te krijgen en verder op te pakken in het project 'Herstel'. Daarnaast zijn potentiële onrechtmatigheden gesignaleerd en zijn daadwerkelijke nieuwe fouten en onzekerheden voorkomen. Het project 'kraan dicht' heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd, tezamen met de betrokken directies. Een belangrijk resultaat is bereikt ten aanzien van het tijdig informeren van het Parlement. De omvang van de aangegeven begrotingsonrechtmatigheden is ten opzichte van 2020 sterk gereduceerd (van 50% naar 2% onrechtmatigheid bij de corona-gerelateerde uitgaven). In 2021 zijn naast de reguliere begrotingsstukken veertien incidentele suppletore begrotingen (ISB's) verstrekt om te voldoen aan de vereisten van de Comptabiliteitswet (inclusief toepassing van artikel 2.27, tweede lid) en is een kader opgesteld hoe omgegaan moet worden met de vereisten van de Comptabiliteitswet.

Intern heeft het ministerie van VWS een aantal procedures veranderd die het financieel beheer ten goede komen, gericht op verbetering op alle niveaus van VWS. Zo worden vanaf juli 2021 geen spoedbetalingen meer verricht. Hierdoor volgen alle betalingen de reguliere processen en de daarbij behorende controles. In het inkoopproces is een afwegingskader voor het gebruik van dwingende spoed opgesteld en gedeeld met de directies die vanwege de corona gerelateerde uitgaven hiermee te maken hebben. Daarnaast is er een procedurewijziging vormgegeven waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen afwijkingsnota's waarin voorafgaand toestemming wordt gevraagd voor het aangaan van onrechtmatigheid en afwijkingsnota's waarin reeds ontstane onrechtmatigheden worden bekrachtigd. Deze procedure is inmiddels in de Bestuursraad van het ministerie van VWS vastgesteld. Beide procedures vragen bovendien een verbeterplan om herhaling van de afwijking te voorkomen. Dit vergroot de bewustwording om afwijkingen te voorkomen en in 2022 wordt dit gemonitord.

In 2021 is een aparte (project)structuur in het administratieve systeem gecreëerd voor corona-gerelateerde uitgaven. Met deze herinrichting kunnen de begroting en realisatie ook voor die uitgaven eenvoudiger worden weergegeven en vraagt dit minder handmatige handelingen. Evenwel is het nog steeds nodig om handmatig de begrotingstanden te koppelen aan de vastgelegde verplichtingen en gerealiseerde uitgaven. Daarnaast is een handleiding externe inhuur gemaakt voor de juiste vastlegging in de administratie van uitgaven aan externe inhuur en hebben hier een tussentijdse controle en correcties plaatsgevonden.



Er zijn in 2021 meer controles uitgevoerd op corona-gerelateerde uitgaven, zowel in de administratie als ten aanzien van de geleverde prestaties en volledigheid van dossiers. Voor wat betreft het eerste konden daarmee (meer) correcties in de financiële administratie onder regie van het ministerie worden uitgevoerd. Daarnaast is voor nog af te rekenen voorschotten in 2022 een overleg gestart met de betrokken partijen. Het ministerie erkent dat in 2022 veel voorschotten nog afgerekend moeten worden. Op die manier wil VWS zich in 2022 ook kunnen verantwoorden over de verleende bijdragen in 2021 voor de corona-gerelateerde uitgaven aan onder meer de GGD'en, de Stichting projectenbureau GGD GHOR en de Stichting Open Nederland. Daarnaast zal de controle voor het vaststellen van de prestaties, worden voortgezet in 2022.

Als laatste verbetering is de financiële kolom van het ministerie versterkt met 20 fte's in 2021. Het gericht versterken van de financiële functie (1e en 2de lijn) past binnen het structureel borgen van het programma binnen VWS. Verder is de aanschrijving voor de P&C-cyclus eind 2021 opgesteld voor 2022. De structurele borging van het financieel beheer wordt in 2022 voortgezet. Het ministerie van VWS is zich bewust dat de opgave op onderdelen nog fors is.

CONCEPT