

35 925 XVI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2022

Nr. 185 Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2022

Op 26 oktober 2021 heeft u een eerste rapportage ontvangen over het programma 'Verbetering financieel beheer VWS' (Kamerstuk 35 925 XVI, nr. 28). Het ministerie werkt aan verbeteringen voor de korte termijn en aan structurele borging van het financieel beheer vanuit het programma 'Verbetering financieel beheer VWS' (hierna programma). Met deze brief wil ik u informeren over de ingezette verbeteringen in 2021. Deze verbeteringen vonden plaats in een context waarin het coronabeleid nog steeds met behoorlijke hectiek vorm kreeg door onder andere de onvoorspelbaarheid van het virus. Vanuit het programma hadden de activiteiten in 2021 met name betrekking op de corona-gerelateerde uitgaven. Daarnaast wordt in deze brief inzicht geboden in de fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid over 2021, zoals wordt opgenomen in het jaarverslag 2021 van het ministerie. Een eerste verbetering van het financieel beheer is zichtbaar, maar ik erken het belang van voortzetting van activiteiten zodat het financieel beheer ook structureel wordt versterkt en geborgd.

Met deze brief geef ik uitvoering aan de motie van het lid Sneller c.s. (Kamerstuk 35 830, nr. 9) om u twee keer per jaar te informeren over de voortgang. Daarnaast wordt ingegaan op de motie van het lid Den Haan c.s. waarin wordt gevraagd in te gaan op de gewenste cultuur (Kamerstuk 35 830, nr. 36) om het financieel beheer structureel te borgen.

Na Verantwoordingsdag over het jaarverslag 2020 (Kamerstuk 35 830 XVI, nr. 1) in mei 2021 is het programma gestart. Het programma bestaat uit drie projecten:

- Het project 'herstel' richtte zich op de bevindingen 2020 ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven. Dit project heeft daarnaast in de laatste maanden van 2021 bij de oplevering van het jaarverslag 2021 belangrijke stappen gezet.

- Het project 'kraan dicht' is ingezet om nieuwe onrechtmatigheden bij de corona-gerelateerde uitgaven zoveel mogelijk te voorkomen. In dit kader is een multidisciplinair team vanuit de directie Financieel-Economische Zaken ingericht dat controlerend en adviserend optreedt richting de betrokken directies binnen het ministerie.
- Het project 'structurele borging' kijkt naar de gehele VWS-organisatie en de inbedding hierbinnen van de noodzakelijke structurele verbeteringen. Dit project heeft, zoals eerder aangegeven, een projectplan ontwikkeld mede naar aanleiding van het KPMG-advies. Het advies van KPMG heeft uw Kamer bij de eerste voortgangsrapportage ontvangen.

Met de inzet van het programma constateer ik dat er verbeteringen zichtbaar zijn ten aanzien van het financieel beheer. Er zijn ten opzichte van 2020 minder fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid opgetreden, waardoor in absolute omvang het aantal onrechtmatigheden in de verplichtingen en uitgaven is gereduceerd. Ten aanzien van de verplichtingen is er sprake van € 4,1 miljard aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid, waarvan € 3,7 miljard corona-gerelateerd. Voor de uitgaven gaat het om € 1,96 miljard, waarvan € 1,7 miljard corona-gerelateerd.

Toelichting fout en onzekerheid (terminologie zoals gebruikt bij de controle)

Bij het controleren van de jaarrekening wordt er in twee categorieën gesproken: een fout of een onzekerheid. Bij een afwijking waaruit blijkt dat iets niet volgens de geldende wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden spreek je van een *fout*. Als er niet voldoende en/of geschikte controle-informatie is voor de controle wordt dit getypeerd als een *onzekerheid*. Het is in dit laatste geval niet altijd goed vast te stellen of het de uitgave of verplichting al dan niet conform de geldende wet- en regelgeving tot stand is gekomen.

Een voorbeeld van een belangrijke verbetering ten opzichte van 2020 is het tijdig informeren van het parlement. Zo is in 98% van de gevallen het parlement tijdig en juist geïnformeerd over alle aangegane verplichtingen in 2021 (€ 0,4 miljard niet tijdig gemeld). In 2020 was hier sprake van een grote onrechtmatigheid van € 4 miljard, doordat in ca. 50% van de gevallen het parlement niet voorafgaand was geïnformeerd over het aangaan van verplichtingen bij de corona-gerelateerde uitgaven¹. Deze verbetering is belangrijk voor het informatie- en budgetrecht van uw Kamer en daarom voor mij essentieel. Dit onderwerp heeft blijvende aandacht binnen de VWS-organisatie om de juiste procedure te blijven volgen. Daarnaast is geïnvesteerd in het verkrijgen van meer inzicht en opbouw van kennis en kunde onder meer ten aanzien van de complexere dossiers waar bevindingen zijn geconstateerd over 2020. Concreet heeft dit onder meer geleid tot het opstellen en gebruik van richtlijnen (zoals ten aanzien van het tijdig informeren), het maken van een plan om te komen tot een getrouw beeld in het jaarverslag, het opstellen van

¹De vergelijking tussen 2020 en 2021 heeft betrekking op twee verschillende grootheden. In 2020 kenden alleen de corona-gerelateerde verplichtingen onrechtmatigheden ten aanzien van het niet tijdig informeren van het parlement, terwijl in 2021 over de gehele begroting inzicht is geboden.

diverse verantwoordingsinstructies en het inrichten en doen van controles. Deze richtlijnen en instructies zijn vanuit het programma opgesteld en benut. Het verkregen inzicht is nodig om de bevindingen die in 2022 resteren verder op te kunnen pakken. Een voorbeeld hiervan is een instructie maken voor het adequaat kunnen vaststellen van een prestatie op basis waarvan een factuur wordt betaald.

Er is nog een aantal, financieel omvangrijke, dossiers die niet in 2021 zijn afgerekend. Denk daarbij aan de voorschotten die zijn verleend aan de Stichting Open Nederland en de zorgbonus. Ik ben mij ervan bewust dat de regelingen die nog afgewikkeld moeten worden risicovol zijn, onder meer omdat vooraf niet altijd eenduidige verantwoordingseisen zijn meegegeven aan de betrokken partijen. Dit laat onverlet dat het de intentie van het ministerie is om in 2022 verder in te zetten op de structurele borging van en cultuuromslag in het financieel beheer. Daarbij wordt zowel gekeken naar de financiële functie als de gehele VWS-organisatie en wordt met een participatieve aanpak het financieel beheer structureel versterkt en verder geborgd.

Achtergrond en toelichting corona-gerelateerde uitgaven

De coronacrisis vroeg ook in 2021 een blijvende inzet onder grote tijds- en werkdruk. Beleid moest direct uitgevoerd kunnen worden en vroeg aanpassing al naar gelang de ontwikkeling van het coronavirus. Het verloop van het virus was en is onvoorspelbaar. Hoewel er nu een langetermijnstrategie ligt, vraagt ook deze langetermijnstrategie flexibiliteit van beleid en uitvoering. Om in 2021 coronabeleid te kunnen maken waren 13 incidentele suppletoire begrotingen nodig². In 2021 waren de corona-gerelateerde uitgaven € 8,2 miljard (verplichtingen € 9,9 miljard). De belangrijkste uitgavenposten waren het testen en traceren en vaccineren. In onderstaande passages wordt ingegaan op de omvang van dit beleid in 2021.

Omvang test- en vaccinatiebeleid in 2021

Er zijn in 2021 meer dan 2,3 miljoen³ positieve testen geregistreerd bij het RIVM en in totaal 16,5 miljoen testen afgenomen door de GGD'en. Uit onderzoek is gebleken dat de combinatie van testen, het reguliere bron- en contactonderzoek en de CoronaMelder heeft bijgedragen aan een 12,7% lagere R-waarde.⁴ Ook zijn er 7 miljoen testen afgenomen in het kader van Testen voor Toegang gecoördineerd door de Stichting Open Nederland. Het Testen voor Toegang heeft ervoor gezorgd dat er meer mogelijk was daar waar de geldende anderhalvemetermaatregel er anders voor had gezorgd dat sectoren gesloten moesten blijven (eind juni 2021). Vanaf eind september 2021 werd het coronatoegangsbewijs breed ingezet in plaats van de anderhalvemetermaatregel (evenementen, cultuursector, sport en horeca).

² Er zijn in totaal 14 incidentele suppletoire begrotingen aan het parlement verzonden. De 5^e incidentele suppletoire begroting 2021 betrof middelen vanwege de toeslagenaffaire en geen corona-gerelateerde uitgaven.

³ RIVM wekelijkse update epidemiologische situatie van SARS-CoV-2 in Nederland. Optelsom van alle weken in 2021.

⁴ RIVM rapport 2021-0092: CoronaMelder – modelstudie naar effectiviteit, 29-05-2021. Onderzoek richt zich op de periode van 1 december 2020 t/m 31 maart 2021.

Bezien vanuit de Deltavariant laat modellering zien dat inzet van het coronatoegangsbewijs kon leiden tot een afname in het aantal besmettingen op de locaties van inzet van 13-20%⁵. Daarnaast zijn in 2021 ca. 60 miljoen zelftesten verspreid in het onderwijs en ca. 12 miljoen zelftesten aan andere doelgroepen zoals de sociale minima en kwetsbaren. De inzet van zelftesten in het onderwijs heeft ervoor gezorgd dat het onderwijs eerder en veiliger open kon gaan, nadat de scholen wederom gesloten waren vanwege de lockdown vanaf 15 december 2020. Eind april 2021 konden het mbo, het hbo en de universiteiten weer open in combinatie met zelftestverstrekking. Tot mei 2021 was het advies dat leerlingen in het voortgezet onderwijs onderling 1,5 meter afstand moesten houden waardoor volledig onderwijs niet mogelijk was. Vanaf 31 mei 2021 kon dat advies worden losgelaten omdat de scholen voldoende bevoorraad waren met zelftesten om het preventief twee keer per week zelftesten mogelijk te maken.

Een andere grote uitgavenpost kwam voort uit het vaccineren. De eerste prik werd op 6 januari 2021 gezet en vervolgens zijn er in heel 2021 zo'n 29,5 miljoen prikken¹ gezet. Dat betekent dat in totaal zo'n 12,9 miljoen mensen volledig gevaccineerd zijn in 2021, en nog eens een half miljoen mensen gedeeltelijk. Ook hebben in 2021 4,8 miljoen mensen hun boosterprik ontvangen⁶. Het opzetten van de basis- en boostercampagne geschiedde onder hoge tijdsdruk met als doel het voorkomen van ernstige ziekte en sterfte. Dit resulteerde in twee campagnes in 2021, de basisvaccinatie- en de boostervaccinatiecampagne.

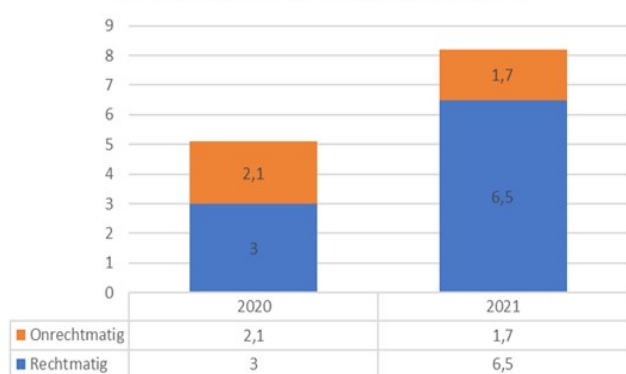
Het verloop van de pandemische situatie en de komst van nieuwe varianten creëerde een situatie waarbij VWS snel moest acteren en noodgedwongen op bepaalde momenten moest afwijken van de aanbestedingsregels om ernstige ziekte en sterfte te voorkomen. Voor testbeleid hebben deze afwijkingen betrekking op de aanschaf van testen. Voor vaccineren hebben deze afwijkingen veelal betrekking op het contracteren van zorgaanbieders die binnen de vaccinatiecampagnes ook de meest kwetsbaren burgers (niet-mobiele thuiswonenden, instellingspatiënten etc.) van een vaccinatie hebben voorzien.

⁵ [effectiviteit-coronatoegangsbewijs-eindversie-tu-delft4.pdf \(overheid.nl\)](#)

⁶ RIVM wekelijkse update epidemiologische situatie van SARS-CoV-2 in Nederland.

In onderstaande figuren is weergegeven dat ondanks een stijging in de corona-gerelateerde uitgaven en verplichtingen in 2021, de onrechtmatigheden (fouten en onzekerheden) zijn afgenomen in 2021 ten opzichte van 2020. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid zoals opgenomen in het VWS-jaarverslag 2021. Het VWS-jaarverslag ontvangt uw Kamer op Verantwoordingsdag 18 mei 2022.

Corona-gerelateerde uitgaven (in mld. €)



Corona-gerelateerde verplichtingen (in mld. €)



Ingezette activiteiten en resultaat 2021 (en enkele casuïstiek)

In de rapportage die uw Kamer eind oktober 2021 heeft ontvangen is reeds gemeld dat de inzet vanuit het programma in 2021 met name gericht is op de corona-gerelateerde uitgaven. Enerzijds vanwege de bevindingen 2020 en anderzijds vanwege het feit dat de coronacrisis onverminderd de aandacht vroeg in 2021 en daarmee ook risico's met zich meebracht voor het financieel beheer van het ministerie. Er wordt hieronder thematisch inzicht geboden in de voortgang aan de hand van de volgende thema's: (1) het tijdig informeren van het parlement (niet naleven van comptabele regelgeving), (2) inkoopbeheer (aanbesteding en overig), (3) onderbouwing geleverde producten en diensten, en (4) subsidiebeheer (staatssteun en misbruik & oneigenlijk gebruik).

Om uw Kamer meer inzicht te geven in de complexiteit die speelt in het financieel beheer van de corona-gerelateerde uitgaven, die ook geresulteerd hebben in fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid over 2021, zal ik hieronder enkele concrete voorbeelden uitlichten.

Tijdig informeren van het parlement

Het tijdig informeren van het parlement is een belangrijk speerpunt geweest gegeven de bevinding 2020 en om recht toe doen aan het informatie- en budgetrecht van uw Kamer. Hiervoor is een aangescherpte richtlijn gemaakt hoe aan het informatie- en budgetrecht kan worden voldaan. Aan deze aangescherpte richtlijn is uitvoering gegeven door continu binnen de organisatie uit te vragen of het parlement vooraf geïnformeerd moet worden en wanneer verplichtingen aangaan konden worden. Uit de interne controle door het ministerie zelf is

gebleken dat het parlement in 2021 in 98% van de gevallen tijdig en volledig is geïnformeerd. Er is in 2021 € 391 miljoen niet tijdig gemeld en daarmee onrechtmatig. Voor de corona-gerelateerde uitgaven geldt dat voor € 209 miljoen het parlement niet tijdig voorafgaand is geïnformeerd. Het betreft voor € 84 miljoen de overeenkomst met de Stichting Open Nederland voor fase 0-2, € 45 miljoen voor rioolsurveillance, € 35 miljoen steun voor Caribisch Nederland en € 11 miljoen aanschaf antilichamen. Uw Kamer is volledig (beleidsmatig als financieel) geïnformeerd over de Stichting Open Nederland en het voornemen van het kabinet hieromtrent. Maar voor € 84 miljoen is dit niet vooruitlopend op het aangaan van een verplichting in een incidentele suppletoire begroting vermeld. Daarnaast is buiten de corona-gerelateerde uitgaven op artikel 7 eind 2021 een verplichting aangegaan die voor € 182 miljoen onrechtmatig is, omdat de verplichting boven de reeds beschikbare en geautoriseerde verplichtingenruimte uit ging en het parlement niet voortijdig is geïnformeerd. Het betreft de jaarlijks terugkerende tegemoetkoming voor oorlogsgetroffenen.

Inkoopbeheer (aanbesteding en overig)

De corona-gerelateerde inkopen zijn veelal onder grote tijdsdruk tot stand gekomen en in een markt die zich gaandeweg ontwikkelde. Er is voor de beheersing van de coronacrisis in 2021 een veelheid aan partijen gecontracteerd. Zo bestonden er aan het begin van 2021 nog geen zelftesten die in Nederland toegelaten waren, was de markt voor analyse van testen in ontwikkeling (opschaling van 1500 à 2500 testen per dag naar meer dan 100.000 testen per dag) om aan de enorm toegenomen vraag te kunnen voldoen en was de prioriteit om continuïteitsproblemen in de zorg te voorkomen. Dit heeft er mede toe geleid dat VWS verschillende inkopen heeft gedaan met een beroep op dwingende spoed (dit is een uitzonderingsgrond in de aanbestedingswet). Dit is mogelijk binnen de aanbestedingsregels en vraagt een gedegen onderbouwing waarom voor die uitzonderingsgrond wordt gekozen. Vanuit het programma is getoetst of de procedures zijn gevolgd en de motivering aanwezig was. De motivering die hiervoor (vaak achteraf) is opgesteld, zoals hierboven staat toegelicht, is in grote mate als onzeker aangemerkt.

Overeenkomsten waarbij het ministerie gebruik heeft gemaakt van de uitzonderingsgrond dwingende spoed betreft de overeenkomsten met de Stichting Open Nederland, laboratoria voor het analyseren van testen en de inkoop van antigeentesten en zelftesten. Het ministerie volgt en erkent het belang van de Europese aanbestedingsregels, maar heeft ook ervaren dat het gebruik van dwingende spoed als uitzonderingsgrond om een procedure sneller te doorlopen in tijden van een crisis nodig is. Het ministerie heeft daarbij gebruik gemaakt van een afwegingskader. Met het hieronder beschreven voorbeeld wil ik aangeven dat het ministerie van oordeel is dat er op zichzelf compliant is gehandeld. Echter vanwege het ontbreken van jurisprudentie over de vraag wanneer er sprake is van een 'onvoorziene omstandigheid' is niet met volledige zekerheid vast te stellen of in dit geval er terecht een beroep op is gedaan. Dit maakt de aangegane verplichtingen grotendeels onzeker, deze onzekerheid in de rechtmatigheid bedraagt € 0,9 miljard.

Voorbeeld zelftesten (dwingende spoed)

Er is op een aantal terreinen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van deze uitzonderingsgrond dwingende spoed. Dit is gedaan omdat niet altijd tijdig genoeg kon worden geanticipeerd op de ontwikkeling van het virus en de daaruit volgende OMT-adviezen en kabinetsbesluiten. In deze omstandigheden was het niet mogelijk om de gebruikelijke procedure te volgen en daarmee de aanbestedingsregels volledig te volgen. Met name vanwege de doorlooptijd zou er niet tijdig genoeg geanticipeerd kunnen worden en zou dit negatieve consequenties tot gevolg hebben gehad. Een voorbeeld waarbij gebruik is gemaakt van dwingende spoed zijn de aankopen van zelftesten voor het onderwijs. Het OMT adviseerde eind januari 2021, wat het kabinet bekrachtigde, dat de grootschalige inzet van zelftesten randvoorwaardelijk was om de verschillende onderdelen van het onderwijs weer open te laten gaan. Inspelend op dit advies op korte termijn, zonder gebruik te maken van dwingende spoed, zou betekenen dat de aanbesteding naar verwachting tussen de 3 en 6 maanden zou duren. Dan had het onderwijs langer gesloten moeten blijven. Gelet op de opgelopen onderwijsachterstanden door het lesgeven op afstand en psychische problemen bij jongeren als gevolg van gebrek aan sociale contacten, werd dit als zeer onwenselijk gezien door het kabinet. Daarom werd besloten om vooruitlopend op de ontheffingen van de zelftesten, inkopen te plaatsen bij de partijen met wie Dienst Testen reeds een raamovereenkomst had voor de levering van professionele antigeentesten. Zo waren er voldoende testen om het onderwijs stapsgewijs te voorzien en het onderwijs op korte termijn open te laten gaan.

Eind november 2021 adviseerde het OMT dat het preventief zelftestbeleid uitgebreid moest worden naar immune personen en naar kinderen in de basisschoolleeftijd. Op dit laatste punt is het kabinet van het advies afgeweken en is geadviseerd om dit te beperken tot kinderen in groep 6, 7 en 8. Als gevolg van de extra vraag was er een noodzaak om opnieuw zelftesten in te kopen buiten de reeds in gang gezette aanbesteding omdat die te laat zou kunnen leveren. Wederom is daarom gebruik gemaakt van de uitzonderingsgrond dwingende spoed om zo snel mogelijk over de zelftesten te kunnen beschikken.

Bij de overeenkomst van de Stichting Projectenbureau (GGD GHOR) zijn de aanbestedingsregels niet goed gevolgd. In 2020 is onder dwingende spoed rechtstreeks een 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. In de veronderstelling dat dit ook zo kon, is deze verlengingsoptie twee keer gebruikt. Echter, bij verlengingen had (wederom) een onderbouwing moeten worden opgenomen waarom de uitzonderingsgrond nog steeds van toepassing was. Deze omissie ten aanzien van het niet volgen van de aanbestedingsregels, en het (wederom) onderbouwen van de uitzonderingsgrond en daarmee het direct gunnen, leidt tot een fout van € 1,5 miljard. 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. Over deze

oplossing heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd (Kamerstuk 25 295 nr. 1468, p. 29). Dit is een voorbeeld van waar het project 'kraan dicht' heeft bijgedragen aan het vinden van een, naar oordeel van het ministerie, rechtmatige uitvoering voor 2022.

Een ander aspect waar het inkoopbeheer in 2021 tot onrechtmatigheden heeft geleid, is het niet op orde hebben van de dossiers van de corona-gerelateerde inkopen. Doordat overeenkomsten soms met grote spoed tot stand kwamen en daarmee niet altijd volledig en controleerbaar zijn vastgelegd, kon voor de controle en bij het opstellen van de verantwoording niet meer worden gereconstrueerd of het inkoopproces op de juiste wijze is doorlopen. Dit leidt tot een onzekerheid van € 465 miljoen ten aanzien van de verplichtingen.

Ook is niet in alle gevallen bij overeenkomsten waarbij sprake was van bevoorschotting een bankgarantie gevraagd. Het doel van deze bankgaranties is om financiële risico's te mitigeren. Normaliter wordt voorafgaand aan het verstrekken van een voorschot hoger dan € 0,5 miljoen aan een derde partij buiten de overheid een bankgarantie gevraagd of kan een verzoek tot ontheffing hiervoor worden gevraagd bij het ministerie van Financiën (Regeling Financieel Beheer Rijk, art. 13). Er is voor vele partijen achteraf een ontheffing gevraagd, zoals voor de GGD GHOR, Stichting Open Nederland (vanaf fase 3b), een vaccinlevering en nog enkele kleinere zakenpartners. Voor een aantal partners van het ministerie is geen ontheffing gevraagd in 2021 en was ook geen bankgarantie afgegeven. Dit leidt tot een onrechtmatigheid van € 191 miljoen in de uitgaven. Het betreft voor meer dan de helft de overeenkomst met de Stichting Open Nederland, waarbij voor fase 0-2 geen ontheffing is gevraagd (voortijdig) en voor fase 3a. Specifiek geldt voor deze fase dat er in overleg was besloten geen voorschot te verlenen voor deze fase, maar vanwege het feit dat de totale eindafrekening pas in 2022 plaats vindt is dit in de controle uiteindelijk als een voorschot gezien en daarmee had ook voor die fase een ontheffing moeten worden gevraagd.

Onderbouwing geleverde producten en diensten

Op enkele overeenkomsten heeft VWS in 2021 betalingen verricht zonder dat hiervoor voldoende onderbouwing aanwezig was dat een product of dienst ook conform de afspraken in de overeenkomst geleverd is (prestatie). De prestatieverklaringen bij testbeleid van werkgevers, aanschaf van zelftesten, uitgaven aan de laboratoria en vaccins kunnen niet worden vastgesteld. In totaal gaat het hier om uitgaven die € 1,5 miljard bedragen. Daarmee is niet gezegd dat VWS betalingen gedaan heeft zonder te weten of een product of dienst daadwerkelijk geleverd is. Voorbeelden waar betalingen zijn gedaan welke tot onzekerheden hebben geleid zijn de betalingen aan laboratoria voor de geanalyseerde pcr-testen. De in rekening gebrachte aantallen geanalyseerde testen worden voor betalingen gecontroleerd op basis van rapportages uit het Coron-IT-systeem. Dit systeem van de GGD GHOR kan het ministerie niet zonder meer hiervoor gebruiken, omdat het ministerie (nog) geen zekerheid heeft over de betrouwbaarheid van het systeem en de data die vanuit dit systeem worden gebruikt. De hiervoor uit te voeren validatie wordt in de eerste helft van 2022 uitgevoerd en zal daarna jaarlijks opnieuw gedaan moeten worden. Ook de

betalingen voor de aangeschafte zelftesten zijn als onzeker beoordeeld. Er kon onvoldoende worden aangetoond dat de in rekening gebrachte zelftesten en de aanwezige pakbonnen volledig op elkaar aansloten. In 2021 is inzicht verkregen waarom het niet altijd mogelijk was om de prestatie vast te kunnen stellen ten aanzien van de hierboven genoemde uitgaven. Hieronder zal ik een voorbeeld hiervan nader duiden.

Voorbeeld testbeleid werkgevers (verklaren van een prestatie)

Begin 2020 was de testcapaciteit bij GGD'en krap. Tegelijkertijd bestond een testvraag binnen bepaalde sectoren waar thuiswerken en 1,5 meter afstand houden lastig of onmogelijk was, denk hierbij aan de tuinbouw of de schoonmaak. Om aan deze testvraag te kunnen voldoen zijn er in korte tijd twee open house-regelingen opgesteld door het ministerie.

De eerste open house-regeling was bedoeld voor het symptomatisch testen van werknemers, later is een regeling geopend voor preventief testen van werknemers. Bedrijfsartsen konden zich voor deze regelingen inschrijven en kregen na goedkeuring een vergoeding per uitgevoerde test. Voor het afgeven van prestatieverklaringen moeten facturen gecontroleerd worden op de in de open house-constructie opgenomen voorwaarden. Dat betekende in dit geval dat er o.a. gecontroleerd moet worden of het aantal gefactureerde testen daadwerkelijk afgenomen is, dat er alleen testen zijn afgenomen bij personeel dat werkzaam is bij een bedrijf, dat de werkzaamheden van die personen echt niet vanuit huis verricht konden worden en dat het juiste tarief per test in rekening is gebracht. Bij de controle werd in eerste instantie gekeken naar omvang van de factuur en percentage positief geteste medewerkers. Dit percentage werd vergeleken met het landelijke gemiddelde van testen bij GGD-teststraten. Wanneer het factuurbedrag meer dan 150.000 euro bedroeg, werd extra gecontroleerd op oneigenlijk gebruik van de regelingen. Hiervoor werd extra informatie uitgevraagd, zoals contactpersonen van de bedrijven waarbij getest werd en inkoopfacturen en andere bewijsstukken die inzicht gaven in de bedrijfsvoering van de testaanbieders. Het bleek echter lastig om de exacte omvang van bedrijven en de testpopulatie waarvoor werd gefactureerd te vergelijken, aangezien er vaak bij veel verschillende bedrijven werd getest en medewerkers van een bedrijf ook vaak meerdere keren zijn getest. Daarnaast is gebleken dat het gecompliceerd is om na te gaan of een werknemer symptomatisch of preventief werd getest (en of dit logisch was gegeven dat er bij deze bedrijven deze werknemers werden getest), omdat dit berustte op verklaringen vanuit de bedrijven waar werd getest.

De vorm van een open house is een juridische rechtmatige optie uit de aanbestedingswet. Het zorgt ervoor dat de markt snel en accuraat gecontracteerd kan worden. De les die ik uit dit voorbeeld trek is dat een open house-regeling aan de voorkant zo ingericht moet zijn dat prestaties achteraf goed te meten en daarmee controleerbaar zijn.

In 2020 zijn er door het ministerie inkopen gedaan (persoonlijke beschermingsmaterialen, beademingsapparatuur en desinfectans). De betalingen hiervoor zijn in 2020 als onrechtmatig aangemerkt door het ontbreken van onder meer leveringsbewijzen. In 2021 heeft het programma gewerkt aan het valideren van de voorraadadministratie, temeer omdat de goederen wel degelijk waren aangekocht en gebruikt en/of in voorraad waren. Zo heeft er eind november 2021 een voorraadinventarisatie op de beschermingsmaterialen plaatsgevonden en in april 2022 op de beademingsapparatuur. Beide inventarisaties geven een (voorlopig) beeld dat de voorraden compleet zijn. Met deze ingekochte middelen wordt door wet- en regelgeving van het ministerie verlangd dat het kaders stelt aan het materieel beheer hiervan. Er is in 2021 ingezet op het maken van een kader materieel beheer dat in 2022 verder moet worden uitgewerkt. Met dit kader moet zowel de centrale regie worden geborgd als meer bekendheid in de organisatie komen hoe om te gaan met deze middelen.

Subsidiebeheer (staatssteun en misbruik & oneigenlijk gebruik)

Eind 2017 is VWS gestart met een verbetertraject ten aanzien van staatssteuntoetsing. Dit was primair gericht op subsidieregelingen, instellingssubsidies en op projectsubsidies, maar inmiddels worden ook andere financiële maatregelen standaard op staatssteun getoetst. In september 2020 is de administratieve organisatie (AO) staatssteun van VWS geactualiseerd en daarnaar wordt sindsdien gehandeld. Een en ander betekent dat reeds vanaf 2018 alle nieuwe subsidieregelingen en wijzigingen of herzieningen ervan en alle instellingssubsidies en projectsubsidies standaard op staatssteun worden getoetst. Voor subsidieregelingen die voor het verbetertraject in 2017 al in werking waren en nog niet (volledig) waren getoetst, is besloten deze - onder andere om rechtszekerheidsredenen - pas volledig te toetsen en zo nodig te wijzigen bij een verlenging of herziening van deze regelingen. Vanzelfsprekend is daarbij wel per regeling beoordeeld of ongewijzigde instandhouding van deze regelingen juridische risico's had. Daarvan was geen sprake. Het enkele feit dat geen formele staatssteuntoets gedaan is, betekent niet dat dan ook meteen sprake is van onrechtmatige staatssteun. Alleen de Europese Commissie of een rechter kan concluderen dat hiervan sprake is.

Aangezien subsidieregelingen bij VWS een maximale looptijd hebben van vijf jaar, zouden in 2021 alle bestaande regelingen volledig getoetst en zo nodig aangepast moeten zijn geweest. Echter voor een klein aantal regelingen geldt dat sprake is van onverkorte verlenging van deze regelingen. Gelet op de demissionaire status van het kabinet vorig jaar, zijn deze regelingen voor één jaar verlengd. Dit betekent dat er op het gebied van staatssteun nog financiële onzekerheden over de rechtmatigheid zijn. In totaal is er over 2021 sprake van € 82 miljoen aan fouten en € 0,4 miljard aan onzekerheden die betrekking hebben op staatssteun.

Het misbruik en oneigenlijk gebruik-beleid (M&O-beleid) bij subsidies is uitgewerkt in het Handboek Subsidies. In dit handboek wordt om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan (waaronder beheersing van frauderisico's) onderscheid gemaakt in 5 elementen:

1. Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd en schriftelijk vastgelegd bij de totstandkoming van elke subsidieregeling. De M&O-risico's (frauderisico's) maken onderdeel uit van deze risicoanalyse.
2. Er wordt beoordeeld of de verantwoording voldoet aan de voorwaarden. Op basis van risicoanalyses voert de subsidieverstrekker eventueel aanvullende administratieve of fysieke controles uit.
3. Er vindt een actieve en consistente toepassing plaats van de beschikbare handhavingsmogelijkheden.
4. Er wordt departementaal een overzicht bijgehouden van misbruik bij subsidieverstreking (M&O-register).
5. Er vindt een periodieke evaluatie van subsidieregelingen plaats.
6. Dit vormt het uitgangspunt voor de Dienst Uitvoering Subsidies aan instellingen (DUS-I).

Risicoanalyses en uitvoeringstoetsen zijn een voorwaarde voor verstrekking van een subsidie conform het handboek. Voorts is het ministerie in 2021 gestart met de eerste opleidingen voor het uitvoeren van risicoanalyses, zodat de norm zich ook vertaalt naar inzet in de praktijken heeft VWS een aanvang gemaakt om de interne controle meer risicogericht vorm te geven.

Tevens is in oktober 2021 het project 'Monitor Subsidies' opgestart. Deze monitor helpt het ministerie bij het inzicht, bewaken en waar nodig tijdig bijsturen van de risico's van de subsidieregelingen.

Vervolgstappen

In 2021 is inzet gepleegd om een eerste verbetering van het financieel beheer te presenteren. Een eerste verbetering is zichtbaar in het tijdig informeren van het parlement. Er is tevens inzicht verkregen in en gewerkt aan een verbeterde opzet van het financieel beheer (richtlijnen en controle). Dit wil echter nog niet zeggen dat het bestaan en de werking reeds kan worden aangetoond. De ernstige onvolkomenheid die in 2020 door de Algemene Rekenkamer is geconstateerd is evenwel niet in één jaar opgelost. Het ministerie werkt daarom ook in 2022 aan versterking van het financieel beheer in al haar onderdelen. Vanwege het feit dat de corona-gerelateerde uitgaven ook in 2022 een rol zullen spelen vraagt dit specifiek in de organisatie nog nadrukkelijk de aandacht. Daarnaast zijn er vanuit de verstrekte voorschotten in 2020 en 2021 nog risico's op fouten en onzekerheden in de afrekening hiervan. Bij deze afrekeningen met onder andere het projectenbureau GGD GHOR en de Stichting Open Nederland wordt met accountantsverklaringen beoogd zekerheid te bieden over de verantwoording. Het ministerie zal de komende maanden gebruiken om tot gedegen afspraken te komen hoe deze afrekeningen op een deugdelijke manier worden gevormd. Fouten en onzekerheden zijn hierop echter niet uit te sluiten.

Daarnaast zal er ook inzet uitgaan naar de opzet en werking van het materieel beheer. Het ministerie heeft veel producten in eigendom waar het goed beheer op moet voeren. Om te beginnen zal het centrale opgestelde kader met daarin de uitgangspunten voor het materieel beheer vastgesteld en uitgewerkt moeten

worden en dienen betrokken directies het materieel beheer adequaat uit te voeren en dient er op centraal niveau inzicht te komen.

Tot slot zal de komende tijd structurele borging ook in de gehele organisatie verder worden opgepakt. Hierbij zal ook veel aandacht uitgaan naar de culturele aspecten van het goed structureel borgen van het financieel beheer. Samenhangend is er via een herziene opzet van de planning & control-cyclus al op meerdere momenten de dialoog gestart met de VWS-organisatie over het belang van financieel beheer in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

Bijlage Monitor

In het wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag 2020 (Kamerstuk 35 830 XVI, nr. 1) en de Slotwet 2020 (Kamerstuk 35 830 XVI, nrs. 3 en 4) d.d. 23 juni 2021 (Kamerstuk 35 830 XVI, nr. 24) is toegezegd dat een monitor zou worden opgesteld om de voortgang van het programma inzichtelijk te maken. Naast de in de brief beschreven voortgang in kwalitatieve zin zijn in onderstaande monitor enkele kengetallen en outcome-indicatoren opgenomen. Deze sluiten, voor zover er beschikbare data aanwezig zijn, aan bij de bevindingen van de ADR en AR en uw Kamer over het financieel beheer, subsidie- en inkoopbeheer en de structurele borging. De voorgestelde kengetallen en indicatoren geven een beeld van het financieel beheer. Deze monitor is in ontwikkeling en kan hierdoor bij het volgende rapportagemoment meer (ingevulde) kengetallen en/of indicatoren bevatten. Wanneer ik een indicator niet met een getal kan duiden wordt overgegaan op drie categorieën: de juiste stappen zijn gezet (opzet), of er is reeds overgegaan tot implementatie (bestaan) of er is resultaat bereikt (werkend).

	2020	2021	Norm
1. Financieel beheer			
<i>Kengetallen</i>			
- aantal ISB's ingediend omtrent corona ⁷	5	13	-
- Herstelboekingen: #/€ ⁸	88/ € 4,7 miljard	Ca. 40/€ 2 miljard	0
<i>Indicator</i>			
- % verplichtingen aangegaan na melding aan Parlement omtrent corona ⁹	49%	98%	100%
- Overschrijden tolerantiegrens artikelen ¹⁰	7	6	0

⁷ Kengetal. Het aantal ISB's geeft een beeld van de hoeveelheid incidentele suppletoire begrotingen die er zijn ingediend om te voldoen aan het budgetrecht van het Parlement (in totaal 14 in 2021). Er is evident geen norm, zolang wordt voldaan aan het informatie- en budgetrecht van het Parlement.

⁸ Bij de totstandkoming van het Jaarverslag 2020 zijn in de laatst mogelijke periode veel herstelboekingen gedaan. Dit zijn boekingen die op basis van de interne organisatie en de ADR tot stand komen in de periode tot medio februari van het volgende jaar, waarbij terugwerkend voor t-1 correcties worden aangebracht. Dit kengetal biedt inzicht in het tijdig op orde hebben van de financiële administratie. Met het tijdig op orde hebben van de financiële administratie zou je geen herstelboekingen nodig hebben in de laatste fase, vandaar dat de norm 0 is. Inzet is het aantal correctieboekingen en het daarbij behorende budgettaire beslag in 2021 te beperken, zeker ten opzichte van 2020.

⁹ In 2020 is het Parlement niet altijd tijdig geïnformeerd over aangegane verplichtingen. In 2021 zijn door middel van een handleiding (bij nieuw beleid tijdig het Parlement informeren en toepassing artikel 2.27, tweede lid, CW) en opstellen van meerdere incidentele suppletoire begrotingen minder begrotingsonrechtmatigheden. Er is op dit moment bekend dat 98% tijdig is gemeld. De norm is evident 100%, het informatie- en budgetrecht van het Parlement is vastgelegd in wet- en regelgeving en dient te worden nageleefd.

¹⁰ Het overschrijden van de tolerantiegrens op begrotingsartikelniveau is een belangrijke indicator voor het financieel beheer en de rechtmatigheid van de uitgaven. Daarmee wordt aangegeven of er binnen

- % tijdig betaalde facturen ¹¹	95%	94,6%	95%
2. Subsidiebeheer incl. staatssteun			
<i>Kengetallen</i>			
- Actuele registers en lijsten van subsidieregelingen aanwezig ¹²	Afwezig	Opzet	Werkend
- Aantal nieuwe en gewijzigde subsidieregelingen	n.t.b	40	-
- Aanwezigheid actueel M&O-register ¹³	Opzet	Bestaan	Werkend
<i>Indicator</i>			
- % uitgevoerde staatssteuntoetsen (van alle nieuwe en gewijzigde regelingen waarop een staatssteuntoets moet worden uitgevoerd) ¹⁴	100%	100%	100%
- % regelingen met een risicoanalyse en controlebeleid (van alle nieuwe en gewijzigde regelingen) ¹⁵	n.t.b.	92,5%	100%
3. Inkoopbeheer			
<i>Kengetallen</i>			
- Actueel contractenregister aanwezig ¹⁶	Afwezig	Opzet	Werkend
- Validatie CORON-IT ¹⁷	Afwezig	In uitvoering	Aanwezig
- Validatie inkopen VWS ¹⁸	Afwezig	Deels	Aanwezig

de begroting van VWS geen toleranties in de rechtmatigheid worden overschreven (per artikel). In het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag 2020 is opgenomen dat er in 2020 7 artikelen waren waar de tolerantiegrens is overschreden. Ook hiervoor geldt een norm van 0.

¹¹ Binnen de overheid is de norm voor het tijdig betalen van facturen 95%. Met deze indicator kan ook worden gezien of de financiële administratie ten aanzien van het betaalproces op orde is.

¹² Voor het subsidiebeheer is het noodzakelijk om duidelijke registers te hebben en te weten welke subsidieregelingen er zijn. Dit maakt de vormgeving van een adequaat subsidiebeheer mogelijk (waaronder risicogerichte sturing). In 2020 ontbrak een actueel register en er is in 2021 gewerkt aan een actueel register.

¹³ Er is een M&O-register aanwezig voor subsidies, maar zoals was opgenomen in de rapportage van de ADR was deze niet actueel in 2020. In 2021 is het M&O register geactualiseerd.

¹⁴ Voor alle regelingen waarvoor een staatssteuntoets geldt, moet deze zijn uitgevoerd. Juist om tijdig te weten of er sprake is van mogelijke staatssteun of onzekerheid hieromtrent. Dit borgt een rechtmatig uitvoering.

¹⁵ Uitgangspunt is dat alle nieuwe en gewijzigde subsidieregelingen een risicoanalyse en controlebeleid hebben en het beheer op orde is. In 2020 was dit niet het geval en dit moet op orde worden gebracht in 2021. Met deze indicator wordt ingezet op het wegnemen van een bevinding ten aanzien van het M&O beleid op het subsidiebeheer.

¹⁶ Voor het inkoopbeleid geldt dat er een actueel contractregister aanwezig moet zijn. Met het contractregister kan het inkoopbeheer verder vorm worden gegeven. Het is daarom een belangrijk kengetal.

¹⁷ Uitgaven van de GGD GHOR over 2020 waren onzeker, doordat het coron-it systeem niet was gevalideerd. Het systeem wordt op dit moment gevalideerd.

¹⁸ In 2020 zijn er door VWS eigen inkopen gedaan (beschermingsmaterialen, beademingsapparatuur

1. PBM		1. Aanwezig	
2. Beademingsapparatuur		2. grotendeels aanwezig	
3. desinfectant		3. Aanwezig	
- Validatie inkopen LCH ¹⁹	Afwezig	Aanwezig	Aanwezig
4. Structurele borging			
<i>Kengetallen</i>			
- Aantal aangenomen medewerkers (FTE) ²⁰	0	20	20/25
- Uitvoering P&C-cyclus ²¹	Afwezig	Bestaan	Werkend
- Ingerichte kennisbank ²²	Afwezig	Opzet	Werkend
- Ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties structurele borging financieel beheer VWS door externe partij ²³	-	Ex-ante uitgevoerd (KPMG)	Uitgevoerd

en desinfectans). Met het valideren kan de onzekerheid over de voorraadadministratie en bijbehorende uitgaven worden weggenomen en kan het materieel beheer verder vorm worden gegeven.

¹⁹ De validatie van de inkopen van het LCH/Mediq moet worden afgerond en is belangrijk omdat vervolgens ook verstrekte voorschotten door VWS kunnen worden afgerekend. De voorraad is inmiddels onder beheer van het CIBG.

²⁰ In het verbeterplan en in het wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag en Slotwet 2020 is gesproken over een structurele versterking van de financiële functie met circa 20 tot 25 fte. Inmiddels zijn er 16 additionele fte's aangenomen (los van vervanging van medewerkers) en 4 tijdelijke externe krachten ingehuurd in 2021.

²¹ Met de P&C cyclus wordt het financieel beheer binnen de VWS organisatie ingebed.

²² In het verbeterplan was opgenomen dat er een kennisbank zou worden opgezet. Het overleg, en daarmee kennisdeling en -overdracht, is risicogericht versterkt in 2021. Voor de structurele borging is het echter ook nodig om naast mondelinge overdracht ook documenten centraal beschikbaar te stellen en daarmee de kennisbank te verwezenlijken.

²³ Er is door KPMG een ex-ante opdracht uitgevoerd. Gegeven dat de structurele borging ook ingaat op wat er nodig is om het financieel beheer binnen het ministerie structureel op orde te brengen wordt met deze indicator voorgesteld om niet alleen vooraf, maar ook tijdens en na uitvoering van het programma een toets te laten doen. Tussentijds zodat geleerd en bijgestuurd kan worden en achteraf om te beoordelen of de structurele borging is bereikt.

