

Vergaderjaar 2020–2021

35 830 XVI

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020

Nr. 9

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 juni 2021

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Kamerstuk 35 830 XVI, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 juni 2021. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Agema

De adjunct-griffier van de commissie,
Heller

Vraag 1

Kan de Algemene Rekenkamer nader toelichten hoe het kan dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau voldoet, terwijl het ook aangeeft dat het op veel deelonderwerpen niet het geval is?

Uw constatering dat de Algemene Rekenkamer aangeeft dat de informatie op totaalniveau voldoet is onjuist. U constateert terecht dat bij het jaarverslag VWS 2020 de verantwoordingsinformatie op veel onderdelen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Het woord «totaalniveau» moet hier dan ook niet gelezen worden als «in zijn totaliteit voldoet het». Wij constateren dat de informatie voldoet, afgezien van diverse deelonderwerpen waarbij deze niet voldoet.

Vraag 2

De stijging in uitgaven en verplichtingen is gedeeltelijk te verklaren doordat er in 2020 extra Corona-uitgaven zijn geweest, maar hoe kan het andere deel verklaard worden?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij u naar de verantwoordelijke bewindspersonen.

Vraag 3

Wat vindt de Algemene Rekenkamer van het aantal medewerkers op het departement van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, gezien het feit dat dit aantal al jaren aanzienlijk toeneemt?

Ons verantwoordingsonderzoek 2020 bevat geen onderzoek naar het personeelsbestand van het departement. Voor meer informatie hierover verwijzen we u naar de verantwoordelijke bewindspersonen.

Vraag 4

Hoeveel extra FTE achtte de Algemene Rekenkamer noodzakelijk ten behoeve van het financiële beheer tijdens de uitbraak van de coronacrisis?

In ons onderzoek constateren we dat de financiële functie niet tijdig is toegerust en versterkt, ook niet toen de druk op het financieel beheer bekend was. Het financieel beheer kreeg onvoldoende aandacht en prioriteit. We hebben geen onderzoek gedaan naar de noodzakelijke personele omvang ten behoeve van het financieel beheer tijdens de uitbraak van de coronacrisis. Wel vroegen we de Minister van VWS een verbeterplan op te stellen naar aanleiding van ons bezwaar. In het verbeterplan geeft de Minister van VWS aan dat besloten is het aantal medewerkers met een financieel takenpakket te vergroten met zo'n 20 à 25 fte.

Vraag 5

Kan de Algemene Rekenkamer aangeven over welk soort ingekochte goederen en diensten het gaat bij de inkoop ten behoeve van de bestrijding van de coronapandemie, waarbij opdrachten direct gegund zijn? Kan een uitsplitsing van dit bedrag gemaakt worden in bijvoorbeeld de inkoop van mondkapjes, medische apparatuur, testcapaciteit etc.?

Opdrachten zijn met name direct gegund bij de inkoop van diensten voor het opzetten van infrastructuur en ondersteuning bij het bron- en contactonderzoek voor testen. Een kleiner deel betreft beademingsappa-

ratuur en beschermingsmiddelen. Voor de uitsplitsing verwijzen wij u naar de verantwoordelijke bewindspersonen.

Vraag 6

Kan de Algemene Rekenkamer het bedrag van 591,6 miljoen euro uitsplitsen en aangeven om welke ingekochte goederen en diensten (mondkapjes, testcapaciteit etc.) het hier gaat? En graag ditzelfde voor het bedrag van 563,9 miljoen euro?

Het gaat bij het bedrag van € 591,6 miljoen om ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie, zoals laboratoriumonderzoek bij testen, ondersteuning bij het bron- en contactonderzoek voor testen, beschermingsmiddelen en beademingsapparatuur.

Het gaat bij het bedrag van € 563,9 miljoen om ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie, vooral ter ondersteuning van het bron- en contactonderzoek voor testen en in mindere mate bijvoorbeeld om beademingsapparatuur. Exacte uitsplitsingen van voormelde bedragen naar type goederen en diensten hebben we in ons onderzoek niet gemaakt.

Vraag 7

Waarom is in eerdere jaren niet geconstateerd dat de bedrijfsvoering van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zwak is en nu wel?

De ernstige onvolkomenheid in 2020 richt zich op het financieel beheer op de coronacrisis-uitgaven, die zich in eerdere jaren niet voordeden. Wel constateren we dat het subsidiebeheer als aspect van het financieel beheer al voor de coronacrisis een serieus probleem betrof. Het verstrekken van subsidies is een belangrijk en financieel omvangrijk proces in de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. Het subsidiebeheer werd in de afgelopen 20 jaar door ons 17 keer als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering gekwalificeerd.

Vraag 8

Kan de Algemene Rekenkamer toelichten welke aandachtspunten het aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft meegegeven ter verbetering van het financieel beheer?

We hebben de Minister van VWS aanbevolen de capaciteit en kwaliteit van het financieel beheer duurzaam te versterken. We vroegen de Minister van VWS een verbeterplan op te stellen om te voorkomen dat vergelijkbare problemen en risico's in het financieel beheer zich ook in 2021 en volgende jaren voordoen. Wij hebben dit verbeterplan beoordeeld en de Minister per brief aandachtspunten bij het verbeterplan meegegeven. De brief waarin de aandachtspunten zijn opgenomen, vindt u terug op onze website¹. Zo hebben we de Minister gevraagd ons te informeren over het vervolg van het meerjarenprogramma inclusief de aanvullende uitwerking van de versterking van het financieel beheer voor de lange termijn. Het externe onderzoek dat hiervoor uitgevoerd wordt, moet immers nog plaatsvinden. Daarnaast onderstrepen wij het belang van een snelle start van de uitvoering van het plan, zodat de eerste resultaten nog in het begrotingsjaar 2021 zichtbaar worden. Ook wijzen wij erop dat concrete afspraken over de toetsing van de voortgang op korte termijn gemaakt moeten worden.

¹ Kamerstuk 35 830 XVI, nr. 2.

Vraag 9

Kan de Algemene Rekenkamer nader toelichten waarom het verbeterplan afdoende is om te besluiten dat het bezwaar tegen het financieel beheer opgeheven kon worden?

We hebben het verbeterplan beoordeeld. Daarbij hebben we diverse aspecten meegewogen. Zo onderkent de Minister in dit plan de door ons geconstateerde ernstige tekortkomingen. In het verbeterplan geeft de Minister aan het financieel beheer structureel te verbeteren en met het oog daarop een forse investering te doen. Voor de langere termijn richt het verbeterplan zich op het structureel borgen van het financieel beheer. Daarbij wordt via een extern onderzoek de vraag meegenomen hoe de VWS-organisatie en cultuur van invloed zijn op het financieel beheer. Aandacht voor de benodigde cultuurverandering achten wij van belang. Gezien de inhoud en de aanpak, zoals deze is opgenomen in het verbeterplan en de daarin opgenomen maatregelen, vinden wij het plan voldoende om het bezwaar op te heffen. Wij hebben de Minister van VWS daarbij de aandachtspunten meegegeven die van belang zijn bij de uitvoering en verdere uitwerking van het verbeterplan, zie het antwoord op vraag 8.

Vraag 10

Kan de Algemene Rekenkamer nader toelichten wat bedoeld wordt met dat er grote onzekerheden in de getrouwheid blijken te zijn? Wat is het verschil met fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid?

Wij onderzoeken of de financiële informatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid en voldoet aan de regels voor het inrichten van jaarverslagen. De Minister is ervoor verantwoordelijk dat de financiële informatie voldoet aan de eisen. Een andere gezamenlijke term voor betrouwbaarheid en ordelijkheid is getrouwheid. Financiële informatie is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Ordelijk wil hier zeggen dat de informatie op een goede beheerste wijze tot stand is gekomen.

Een financiële post/transactie zoals verantwoord in het jaarverslag, is rechtmatig als:

- deze past binnen de door het parlement goedgekeurde begroting én
- tot stand is gekomen in overeenstemming met de van toepassing zijnde internationale en nationale wet- en regelgeving.

In ons onderzoek kunnen we zowel bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid als de rechtmatigheid fouten en onzekerheden vaststellen.

Vraag 11

De Algemene Rekenkamer constateert het financieel beheer als een ernstige onvolkomenheid in 2020, maar waarom is dit in 2017, 2018, 2019 nooit door de Rekenkamer geconstateerd? In hoeverre heeft de Algemene Rekenkamer rekening gehouden met het feit dat in deze crisis een beleidsdepartement opeens een uitvoeringsdepartement werd bij het oordeel over het financieel beheer (met de inkoop van heel veel goederen en diensten)?

De ernstige onvolkomenheid in 2020 richt zich op het financieel beheer van de coronacrisis-uitgaven, die zich in eerdere jaren niet voordeden. Wel constateren we dat het subsidiebeheer als aspect van het financieel beheer al voor de coronacrisis een serieus probleem betrof. Zie het antwoord op vraag 7.

Wij beschouwen de bestrijding van de coronacrisis als een verzachtende omstandigheid, omdat wij ons realiseren dat deze crisis in 2020 een grote druk op het ministerie heeft gelegd. Tegelijkertijd heeft deze crisis ook zwaktepunten in de bedrijfsvoering blootgelegd. Met name de organisatie van het financieel beheer bleek onvoldoende robuust voor de grote extra maatregelen die in het licht van de coronacrisis genomen moesten worden. De financiële functie is niet tijdig toegerust en versterkt, ook niet toen de grote druk op het financieel beheer bekend was. Het financieel beheer op de coronacrisis-uitgaven schiet dusdanig tekort dat we het oordeel ernstige onvolkomenheid geven.

Vraag 12

Had het gedeelte van het budget dat aangekaart is als onrechtmatig of niet-efficiënt mogelijk beter besteed kunnen worden aan goederen en diensten waarvan de uiteindelijke prestatie beter kon worden gegarandeerd, zoals het COVAX-programma?

We hebben in het kader van ons verantwoordingsonderzoek 2020 hier geen onderzoek naar gedaan.

Vraag 13

Heeft de Algemene Rekenkamer zicht op welke onderdelen van het budget ter bestrijding van de coronacrisis beter op Europees niveau gealloceerd hadden kunnen worden vanuit het oogpunt van efficiëntie?

Wij hebben in het kader van ons verantwoordingsonderzoek 2020 hier geen onderzoek naar gedaan.

Vraag 14

Wat is de mening van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de positie van de Kamer in tijden van crisis en het belang van snel handelen (zoals door de Minister is gesteld)?

Bestrijding van crises vraagt om snel handelen en dus om snelle besluitvorming. In de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat nieuw beleid pas mag worden uitgevoerd, nadat de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd met de begroting die dit met zich meebrengt. De wet maakt een uitzondering voor nieuw beleid dat in het belang van de staat geen uitstel duldt. De Minister kan van deze regel afwijken, op voorwaarde dat hij het parlement hierover vooraf informeert, opdat het parlement indien het dat nodig acht de Minister ter verantwoording kan roepen. Dit staat in artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet. Dit betekent dat het parlement nieuw beleid normaliter dus via een (suppletoire) begrotingswet vooraf dient te autoriseren. In een crisissituatie mag deze stap onder voorwaarden overgeslagen worden. Voorwaarde is en blijft echter het goed informeren van het parlement. Vooral het tijdig informeren van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer over nieuw beleid achten wij vanuit het budgetrecht essentieel.

Vraag 15

Hoe kan volgens de Algemene Rekenkamer de Kamer op een meer vereenvoudigde en snellere manier worden geïnformeerd over eventuele bestedingen die snel moeten worden uitgevoerd?

Artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 voorziet in de uitzonderlijke situatie dat dringende belangen van de staat geen uitstel van de

uitvoering van nieuw beleid dulden. In dat geval kan de Minister volstaan met het vooraf informeren van het parlement. In andere gevallen dient het parlement zoals gebruikelijk nieuw beleid via een (suppletoire) begrotingswet vooraf te autoriseren. Zie het antwoord op vraag 14.

Vraag 16

Is het nog wel mogelijk om vast te stellen of de prijzen van geleverde diensten en goederen (zoals mondkapjes en beademingsapparatuur) redelijk waren, aangezien de ontvangstbewijzen of andere brondocumentatie ontbreken?

Het ontbreken van ontvangstbewijzen of andere brondocumentatie bij de levering is geen belemmering om te vast te stellen of prijzen bij de inkoop van goederen redelijk waren. We hebben overigens geen onderzoek gedaan of doelmatig is ingekocht en of de prijzen redelijk waren.

Vraag 17

Hoe ziet de Algemene Rekenkamer de positie van de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), in relatie tot de aanbeveling om de capaciteit en kwaliteit van het financieel beheer duurzaam te versterken om te voorkomen dat tekortkomingen zich ook over 2021 en later voordoen? Op welke wijze is dit mogelijk binnen bestaande organisatorische verhoudingen tussen de FEZ-directie enerzijds en het Ministerie van Financiën anderzijds?

Wij hebben de positie van FEZ en de organisatorische verhoudingen tussen de FEZ-directie van het Ministerie van VWS enerzijds en het Ministerie van Financiën anderzijds niet onderzocht. Wel constateren we dat het financieel beheer niet alleen de aandacht van FEZ vereist, maar zeker ook van de Minister en departementsleiding van VWS om te voorkomen dat de huidige tekortkomingen ook in 2021 en daarna voortduren.

Vraag 18

Acht de Algemene Rekenkamer het gelet op de omstandigheid van onvoorspelbare internationale voorraden in onzekere situaties, realistisch dat de regering bij inkoop voldeed aan de staatssteunrichtlijnen? Zo ja, op welke wijze had hier gedurende de crisis anders op kunnen worden geacteerd?

Bij inkoop zijn aanbestedingswet- en regelgeving van toepassing. Rechtmatig inkopen is mogelijk binnen de kaders die de aanbestedingswet- en regelgeving biedt. De Europese Commissie heeft in afwijking van de reguliere aanbestedingsvoorschriften voor dringende gevallen de mogelijkheid gegeven de procedures te versnellen door de aanbestedingstermijnen te verkorten. Daarbovenop geeft de Europese Commissie voor uiterst spoedeisende gevallen de mogelijkheid een beroep te doen op dwingende spoed, waarbij de opdracht direct gegund kan worden. Om hiervan gebruik te mogen maken, moet per inkoop schriftelijk worden onderbouwd waarom dwingende spoed van toepassing is, waarbij het causale verband tussen product, leverancier en marktomstandigheden elke keer moet worden geëxpliciteerd. Dit is niet gebeurd. De departementsleiding van het Ministerie van VWS koos er vanwege de grote tijdsdruk voor om aan elk van deze inkopen een algemeen memo toe te voegen dat niet inging op de specifieke omstandigheden van de individuele inkoop.

Vraag 19

Is het ontbreken van een totaaloverzicht en het hierdoor onvoldoende kunnen sturen en adviseren over de risico's met name het geval bij bepaalde onderdelen en/of agentschappen? Of is dit een concern breed probleem?

Binnen het verantwoordingsonderzoek hebben wij onze focus gericht op het totaalinzicht van de CIO VWS over het gehele IT-landschap van het ministerie. Het Ministerie van VWS moet voldoende inzicht hebben om concern breed te kunnen sturen en om de Minister op IT-gebied deskundig te kunnen adviseren. We hebben geen onderzoek gedaan in hoeverre concernonderdelen zelf inzicht hebben in hun eigen IT-landschap.

Vraag 20

Welke invloed heeft het feit dat de inkoop in 2020 als gevolg van de coronapandemie is toegenomen met 2,5 miljard euro tot ruim 2,8 miljard euro op de beoordeling van de Algemene Rekenkamer van het inkoopbeheer, dan wel hoe is daarmee rekening gehouden? Hoe wordt voorkomen dat nu iets gigantisch wordt opgetuigd rondom inkoopbeheer, terwijl straks wellicht weer sprake is van een beperkte inkooporganisatie?

De bevindingen rondom de inkoop van goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie hebben wij meegenomen bij de bevindingen over het financieel beheer van de coronacrisis-uitgaven. Ook het inkoopbeheer bij reguliere goederen en diensten moet op diverse punten worden verbeterd. De bevindingen rondom het reguliere inkoopbeheer hebben wij, evenals in het verantwoordingsonderzoek 2019, als aandachtspunt benoemd.

Vraag 21

Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport?

In paragraaf 4.5 van ons rapport geven wij ons reguliere oordeel over de totstandkoming van de informatie zoals in de bedrijfsvoeringsparagraaf is opgenomen. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van VWS betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij geven geen oordeel over de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit is de verantwoordelijkheid van de Minister van VWS.

Vraag 22

Welke observaties over het afgelopen jaar heeft de Algemene Rekenkamer over het contact tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport?

De paginaverwijzing bij deze vraag verwijst naar het hoofdstuk over de fiscale regeling voor specifieke zorgkosten. Wij hebben ons antwoord op deze vraag daarom op dit onderwerp toegespitst.

Het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën werken gezamenlijk aan een verkenning naar alternatieven voor de huidige fiscale regeling. Wij constateren dat deze verkenning het afgelopen jaar grotendeels stil heeft gelegen. Dit komt deels omdat tijdens de coronacrisis de prioriteit binnen de ministeries niet op dit dossier lag. De

betrokken bewindspersonen hadden daarbij al voor het uitbreken van deze crisis afgesproken de keuze over aanpassing van de regeling te laten aan een nieuw kabinet. De reden hiervoor was dat zij geen overeenstemming konden bereiken over de vorm van de gewenste nieuwe of aangepaste regeling (fiscaal of niet) en de doelgroep (mensen met een chronische ziekte of beperking, of breder).