Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

AC-1117

Secretaris Generaal
Financieel-Economische Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid en Beheer

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

Inlichtingen bij
-

Datum
10 december 2021

Nummer
127
Kenmerk

Aantal pagina's
1

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

agenda

Betreft	127e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd	10 december 2021 10:00-10:30 uur
Vergaderplaats	Webex

Agendapunten

1. *Opening en mededelingen*

2. *Verslag van AC 29 oktober 2021 (AC-1116)*

3. *Brief ADR (AC-1118)*
Dhr. [redacted] en dhr. [redacted] zullen ingaan op de huidige beelden en stand van zaken rondom de voortgang van het financieel beheer en de mogelijke impact op de controleverklaring. Dit is een follow-up op het interim-audtitrapport 2021.

4. *Stand van zaken programma 'verbetering financieel beheer VWS' (AC-1119, 1119a, 1119b & 1119c)*
Dhr. [redacted] en mw. [redacted] zullen de huidige stand van zaken rondom het programma toelichten. Hierbij wordt ook reflectie gevraagd van het AC op de dilemma's van de komende maanden rondom de jaarrekening.

5. *Rondvraag en sluiting.*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Audit Committee

AC-1116

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

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

Inlichtingen bij
[redacted]

verslag

Betreft	126e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd	29 oktober 2021 14:00 tot 14:30 uur
Vergaderplaats	Webex

Datum
29 oktober 2021

Nummer
AC-126

Aantal pagina's
3

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

Aanwezig: [redacted]

Afwezig: [redacted]

1. **Opening en mededelingen**
De voorzitter opent de vergadering en heet de aanwezigen welkom, in het bijzonder dhr. [redacted] als vervanger van mw. [redacted], Dhr. [redacted] en dhr. [redacted] hebben zich afgemeld.

2. **Verslag van AC 29 oktober 2021**
Vastgesteld. De voorzitter gaat volgende week het afgesproken overleg voeren met de externe leden en dan zal ook gesproken worden over frequentie en duur van het AC.

3. **Terugblik begrotingsbehandeling VWS**
Dhr. [redacted] blikt kort terug op de begrotingsbehandeling. Het was een geordend en soepel proces met tevreden bewindspersonen. Er is een veelheid aan moties ingediend (PVV alleen al 39 moties); tot de stemming in december kan de Tweede Kamer nog amendementen indienen. De belangrijkste accenten lagen op de houdbaarheid van de zorg, werken in de zorg, acute zorg en COVID (vooruitlopend op het debat van 3 november 2021).
De minister is ook op de brief over het financieel beheer ingegaan, waarbij hij urgentie heeft uitgesproken en de beheersmatige uitdagingen in het jaar 2021.

4. ***Projectplan Verantwoordingsonderzoek 2021 (AC-1113a en b)***
Mw. [redacted] licht het projectplan en het proces beknopt toe. Bij de financial audit zal het onderzoek naar het financieel beheer over 2021 een belangrijk onderwerp zijn. Daarbij zal ook aandacht uitgaan naar de afrekening van de voorschotten, het subsidiebeheer en het inkoopbeheer.

Bij de bedrijfsvoering zal de AR onderzoek doen naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap en de informatiebeveiliging. Ten aanzien van dat laatste onderwerp heeft VWS aan de AR laten weten dat de onvolkomenheid niet in 2021 opgelost zal worden, zodat de AR zicht beperkt tot een light onderzoek. Deze onvolkomenheid zal dus over 2021 blijven staan.
Daarnaast doet de AR een Rijksbreed onderzoek naar informatiebeheer en voor VWS is daarvoor de Coronacheck-app geselecteerd.
Ten aanzien van de effectiviteit van beleid doet de AR onderzoek naar de beleidscasus Obesitaspreventie (GLI: Gecombineerde Leefstijl Interventie).

5. ***KPMG-rapportage en nota Aanpak Q4 project Structurele borging i.a.v. dhr.*** [redacted]

MW. [redacted] geeft aan dat KPMG is gevraagd om advies te geven op het Verbeterplan van mei 2021 en op het vormgeven van de structurele borging. Ten aanzien van het eerste heeft KPMG aangegeven dat VWS naar aanleiding van de ADR-bevindingen en AR-onvolkomenheden de goede dingen doet in de projecten "Herstel" en "Kraan dicht". Daarnaast heeft KPMG op hoofdlijnen advies gegeven om het project "Structurele borging" richting te geven.

Dhr. [redacted] stelt zich voor als interim-afdelingshoofd bij FEZ en als projectmanager van de het project "Structurele borging".
Het KPMG-rapport geeft een goed overall inzicht en op basis van dit rapport wil het project gelijk aan de slag. Daarbij denkt hij in de eerste plaats aan de P&C-cyclus voor 2022 die in opzet weliswaar bestaat, maar in werking nog veel verbeterd kan worden. Daarnaast is het voorstel om de uitgangspunten voor de visie op de financiële functie in het volgende AC te bespreken en daarna deze uitgangspunten met de organisatie uit te werken aan de hand van een aantal fiches.

De voorzitter voegt daaraan toe dat de Bestuursraad zich aan deze aanpak gecommitteerd heeft en wekelijks bijgepraat zal worden. Als FEZ signalen heeft ontvangen dat zich beheersproblemen (dreigen) voor (te) doen dan zal FEZ de BR-leden informeren, zodat de BR-leden kunnen acteren.

Dhr. [redacted] zegt dat het KPMG-rapport veelomvattend is en dat het van belang is om prioritaire actiepunten te benoemen. Daarnaast adviseert hij ook om countervailing power te organiseren die waakt over het doen van de goede dingen. Hierbij kunnen de externe leden een rol spelen.

Mw. [redacted] geeft aan dat in de monitor is opgenomen om een tussentijdse review en een review achteraf te organiseren.

De voorzitter nodigt de externe leden en de ADR uit om VWS scherp te houden.

Dhr. [redacted] zegt dat het verandertraject waarmee VWS nu bezig is geen klus is die men er even bij doet. Zijn advies is om bij de projectplanning rekening te houden met de kwantitatieve en kwalitatieve beschikbaarheid van projectmedewerkers.

De voorzitter vraagt de ADR hoe zij kunnen helpen. Dhr. [redacted] antwoordt dat de ADR met VWS zal overleggen hoe de ADR kan helpen.

Daarnaast vraagt dhr. [redacted] aandacht voor het tijdig inspelen op voorzienbare ontwikkelingen, zoals de voorraadinventarisatie van de LCH-goederen. Dhr. [redacted] onderkent dit, maar wijst ook op de complexiteit van het LCH-vraagstuk en de leerervaringen die zich desondanks hebben voorgedaan.

Dhr. [redacted] hecht eraan te melden dat hij de brief aan de Tweede Kamer een goede brief vindt geworden.

Mw. [redacted] en dhr. [redacted] gaan in overleg over de wijze waarop VWS de ADR-opmerkingen heeft verwerkt in de Kamerbrief.

6. Rondvraag en sluiting.

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

TER INFORMATIE
Aan
de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, [redacted]

Auditdienst Rijk
Inlichtingen
[redacted]

Datum
30 november 2021
Notitienummer

notitie

Follow-up ADR interim-auditrapport VWS 2021

Auteur
dhr. [redacted]
Van
Kopie aan

Inleiding

In september jongstleden hebben wij u in de vorm van een interim-auditrapport geïnformeerd over de voorlopige uitkomsten van onze controlewerkzaamheden. De kern van onze boodschap was dat hard werd gewerkt aan de vormgeving van het programma 'Verbetering financieel beheer', dat veel zaken die het beheer moeten verbeteren in de steigers stonden, en dat VWS in het 4e kwartaal de eerste resultaten uit dit programma verwachtte. Op basis van de beschikbare informatie was op dat moment niet duidelijk welke impact de voorgenomen maatregelen zouden hebben op de kwaliteit van de onderbouwing en de verantwoording door VWS. Wij hebben daarbij aangegeven dat het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie evenals in 2020 impact kan hebben op het tijdig afgeven van de controleverklaring bij het jaarverslag van VWS over 2021 en/of de strekking van onze controleverklaring over 2021.

In deze notitie zullen wij op een aantal belangrijke onderwerpen uit ons interim-auditrapport ingaan en een beschrijving geven van het huidig beeld. Voor zover mogelijk zullen wij bij de vorming van ons beeld gebruik maken van de uitkomsten van de deelprojecten 'Herstel' en 'Kraan dicht' van het programma 'Verbetering financieel beheer'. Met name de resultaten van deze twee deelprojecten zullen van invloed zijn op de kwaliteit van de departementale verantwoording van VWS over 2021.

Op basis van het geschetste beeld zullen wij ook aangeven welke impact dit mogelijk heeft op de strekking van de controleverklaring. Daarnaast gaan wij in op een aantal actuele ontwikkelingen die niet aan de orde zijn gekomen in ons interim-auditrapport van september 2021. Onderwerpen die in deze notitie aan de orde zullen komen zijn:

1. Ontbrekende informatie heeft mogelijk invloed op strekking controleverklaring;
2. Beheersing frauderisico's en de inhoud van de controleverklaring;
3. Inrichting programma financieel beheer;
4. Herinrichting financiële administratie;
5. Toepassing juiste instrumentkeuze;
6. Naleving art 2.27 CW;
7. Naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking;
8. Voorschottenbeheer;
9. Rechtmatigheid inkopen COVID-19;
10. Onderbouwing prestatieverklaringen.

CONCEPT

11. Inzicht uitnutting raamcontracten;
12. Garantieverplichtingen;
13. M&O-beleid subsidieregelingen en bijdragen aan medeoverheden;
14. Voorraadbeheer.

1. Ontbrekende informatie heeft mogelijk invloed op strekking controleverklaring

Voordat wij nader ingaan op deze onderwerpen constateren wij dat voor veel van de onderzochte verplichtingen, uitgaven en ontvangsten nog een adequate onderbouwing ontbreekt. VWS heeft de afgelopen maanden hard gewerkt om structuur aan te brengen in de hoeveelheid aan bevindingen uit 2020 en 2021 en de benodigde acties en werkzaamheden die daarmee gepaard gaan. Inmiddels zijn op vele onderwerpen de benodigde analyses uitgevoerd en heeft VWS inzicht verkregen in de omvang van de herstel en verbeteracties. Op dit moment worden deze binnen de deelprojecten 'Herstel' en 'Kraan dicht' opgepakt en nader uitgewerkt. Hierdoor is voor meerdere materiële posten nog geen oordeel te geven over de rechtmatigheid en/of getrouwheid.

Het beeld dat wij in deze notitie schetsen is op basis van de informatie die ten tijde van het opstellen van deze notitie beschikbaar was. Natuurlijk kan dit beeld wijzigen wanneer alsnog geschikte informatie ter onderbouwing van de rechtmatigheid en de getrouwheid wordt aangeleverd. Om de tijdige afronding van ons controleproces te kunnen garanderen, betrekken wij aangeleverde informatie in onze controle indien deze vóór 4 februari 2022 aan ons is verstrekt.

Wij constateren dat op het moment van opstellen van deze notitie nog veel onzekerheden bestaan. Blijven deze onzekerheden bestaan dan kunnen deze van invloed zijn op de strekking van onze controleverklaring. Welke invloed dat is, zal afhankelijk zijn van de mogelijkheid voor VWS om op korte termijn betrouwbare informatie aan te leveren ter onderbouwing gericht op de getrouwheid van de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Ook zullen de bestaande onzekerheden invloed hebben op de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Het aantal artikeloverschrijdingen waarover VWS moet rapporteren, wordt beïnvloed door de mate waarin VWS nog in staat is de onzekerheden over de rechtmatigheid van aangegane verplichtingen, verstrekte voorschotten, uitgaven en ontvangsten te reduceren.

2. Beheersing frauderisico's en de inhoud van de controleverklaring

Door de toegenomen maatschappelijke aandacht voor frauderisico's en de beheersing hiervan dienen accountants vanaf 2022 expliciet aandacht te geven aan dit onderwerp in de controleverklaring. In een afzonderlijke passage wordt toegelicht welke werkzaamheden met betrekking tot fraude zijn verricht en wat hierbij eventuele bevindingen waren. Als onderdeel van een pilot zal de ADR al in 2021 de beheersing van frauderisico's bij alle ministeries in de controleverklaringen opnemen. Voor VWS betekent dit dat in de controleverklaring bij de departementale verantwoording en de verantwoordingen van het RIVM en het aCBG aan dit onderwerp aandacht wordt gegeven.

In ons auditrapport over 2020 en het interim-auditrapport 2021 hebben wij al eerder uw aandacht gevraagd voor dit onderwerp en hebben wij geconstateerd dat VWS beperkt zichtbaar aandacht heeft voor de beheersing van frauderisico's. Ook zien wij dat dit onderwerp de afgelopen jaren beperkt aan de orde is geweest in de overleggen van het management en toezichthouders.

Wij adviseren u de aandacht voor de beheersing van frauderisico's structureel te borgen binnen VWS. Dit kan door dit onderwerp mee te nemen binnen het project structurele borging van het programma 'Verbetering financieel beheer'. Daarbij zal ook moeten worden aangegeven op welke wijze door het management en de toezichthouders aandacht wordt gegeven aan frauderisicomanagement.

CONCEPT

3. Inrichting programma 'Verbetering financieel beheer'

In ons interim-auditrapport van september hebben wij aangegeven dat VWS nog zoekende was naar de juiste inrichting van het programma en de wijze waarop het programmamanagement (inclusief governance) er precies uit moest gaan zien. Mede op basis van de uitkomsten van de externe review door KPMG heeft een herindeling van de deelprojecten van het programma plaatsgevonden, en is het programma opgedeeld in 3 deelprojecten, te weten de projecten 'Herstel' en 'Kraan dicht' (gericht op de korte termijn), en het project 'Structurele borging' (gericht op de langere termijn). De herijking van het programma heeft wel tot gevolg gehad dat de deelprojecten nog niet geheel zijn uitgewerkt waardoor tot op heden onduidelijk is welke resultaten en welke deadlines voor de oplevering van resultaten gelden. Verder hebben wij van de verschillende deelprojecten geen voortgangsrapportages gezien waaruit de stand van zaken blijkt.

Overigens betekent dit niet dat nog geen uitvoering wordt gegeven aan de activiteiten van de deelprojecten. Zo is vanuit het project 'Kraan dicht' het proces van het aangaan van verplichtingen en doen van betalingen verder gestroomlijnd om onrechtmatigheden bij het aangaan van verplichtingen te voorkomen. Ook zijn in het kader van het project 'Herstel' verschillende acties in gang gezet om mogelijke onzekerheden met betrekking tot de getrouwheid en rechtmatigheid van aangegane verplichtingen en betalingen weg te nemen. Zo zijn bijvoorbeeld de eerste stappen gezet voor het uitvoeren van een controle gericht op het systeem CORON-IT. De genomen acties bevinden zich nog in een dusdanig stadium dat nog geen definitieve resultaten bekend zijn.

De voortgang van de verschillende deelprojecten bevestigen vooralsnog het eerder geschetste beeld dat een deel van de bevindingen over het financieel en materieel beheer en de rechtmatigheid en getrouwheid over 2020 ook voor 2021 zullen gelden. Op dit moment is nog niet aan te geven wat de omvang hiervan is, en dit zal ook afhankelijk zijn van de resultaten uit de deelprojecten in de komende maanden.

4. Herinrichting financiële administratie nog in volle gang

Om de koppeling van de begrote coronamaatregelen met de gerealiseerde verplichtingen en uitgaven mogelijk te maken, heeft VWS in september een eerste herinrichting uitgevoerd bij de twee grote COVID-directies door de administratie te verrijken met projectcodes. Eind november heeft een 2e fase plaatsgevonden om alle verplichtingen voor externe inhuur, eigen personeel en materieel van bovengenoemde directies ook te converteren. Na het uitvoeren van deze 2e fase zal VWS een conversieverslag opstellen. Aangezien de herinrichting nog niet volledig is afgerond, hebben wij deze nog niet volledig inhoudelijk kunnen controleren.

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 de Coronatabel met de financiële administratie in SAP is hierdoor een blijvend aandachtspunt.

5. Toepassing juiste instrumentkeuze

Overwegingen en consequenties voor keuze passende instrument vooraf niet inzichtelijk en vraagt daarom nadere uitwerking

In 2020 en in 2021 is mede door tijdsdruk meerdere keren gekozen voor het instrument inkoopopdracht in plaats van bijdrage of subsidie. Het betreft onder meer opdrachten aan Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (verder: Stichting Projectenbureau GGD GHOR) en Stichting Open Nederland. Het betreft met name opdrachten waar enkelvoudig is gegund. De keuze van dit instrument heeft bijvoorbeeld een direct gevolg voor de vereisten van bevoorschotting en de manier waarop de geleverde prestatie moet worden vastgesteld.

VWS dient vooraf de instrumentkeuze en consequenties daarvan goed te overwegen en vast te leggen. Dit is met name belangrijk bij enkelvoudige gunningen en bij uitgaven waar de prestaties niet rechtstreeks aan VWS worden geleverd. In een aantal gevallen heeft VWS geconstateerd dat toepassing van het instrument inkoopopdracht niet altijd passend was. Zo is bijvoorbeeld inmiddels actie ondernomen om de instrumentkeuze voor de opdrachten aan de Stichting Projectenbureau GGD GHOR ter heroverwegen. Indien de instrumentkeuze van Stichting projectenbureau GGD-GHOR vanaf 2022 wijzigt, dient VWS de begroting tijdig hierop aan te passen.

6. Naleving art 2.27 CW

In 2020 hebben wij geconstateerd dat van ruim € 4 mld. van de aangegane verplichtingen (51%) het Parlement niet tijdig is geïnformeerd. In 2021 is dit proces nauw bewaakt door FEZ. Bij directies is periodiek geïnventariseerd welke nieuwe verplichtingen waren voorzien, hetgeen heeft geleid tot een groot aantal kamerbrieven en nota's. De financiële consequenties hiervan zijn vertaald in inmiddels 13 incidente suppletoire begrotingen (verder: ISB's). In deze ISB's is expliciet genoemd dat is gehandeld conform artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet.

In de kamerbrief d.d. 26 oktober 2021 heeft VWS aangegeven dat het Parlement in minstens 98% van de Corona gerelateerde verplichtingen tijdig is geïnformeerd[1]. Op basis van de eigen werkzaamheden heeft VWS reeds geconstateerd dat een bedrag van € 183 mln. in 2021 onrechtmatig is door niet naleving van artikel 2.27 CW[2]. Hoewel wij onze werkzaamheden voor dit onderwerp nog niet hebben afgerond, bevestigen wij wel de significante verbetering t.o.v. vorig jaar in dit proces.

7. Naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking

De Regeling financieel beheer van het Rijk (artikel 13) vereist dat bij voorschotten groter dan € 500.000 een bankgarantie van een derde wordt geëist. In 2021 heeft VWS meerdere voorschotten groter dan € 500.000 verstrekt, maar hierbij geen bankgaranties aangevraagd. Slechts in enkele gevallen is vooraf instemming verkregen van het Ministerie van Financiën om dit achterwege te laten. VWS heeft de analyse van de voorschotten groter dan € 500.000 reeds in kaart gebracht en vraagt nu met terugwerkende kracht de instemming van het Ministerie van Financiën. Hiervoor heeft VWS een brief met toelichting en onderbouwing opgesteld. In deze brief zal ook de discussie omtrent de definitie van 'derden' uit de regeling worden meegenomen, zodat duidelijkheid wordt verkregen in hoeverre aan medeoverheden gelieerde partijen, zoals Stichting Projectenbureau GGD GHOR, onder deze definitie vallen.
Mocht het Ministerie van Financiën geen goedkeuring verlenen aan de in de brief genoemde voorschotten en geen standpunt ontvangen over de interpretatie van de definitie dan zal een aanzienlijk bedrag aan uitgaven als onrechtmatig moeten worden aangemerkt over 2021.

8. Voorschottenbeheer

Afwikkeling van openstaande voorschotten is noodzakelijk
Om de steunmaatregelen snel te kunnen uitvoeren heeft VWS sinds het begin van de coronapandemie bij veel van de afgesloten overeenkomsten aanzienlijke bedragen als voorschot vooruitbetaald. Pas bij afrekening van deze voorschotten moet worden vastgesteld of de overeengekomen goederen en diensten ook feitelijk zijn geleverd. Tot begin november is slechts een bedrag van € 27 mln. aan openstaande voorschotten op de opdrachten afgerekend, waardoor € 3,6 mld. nog als voorschot openstaat. Dit betreffen met name de voorschotten aan Mediq B.V., Stichting Projectenbureau GGD GHOR en Stichting Open Nederland. Met deze leveranciers probeert VWS tot een goede afrekening te komen. VWS zal naar verwachting een

[1] Tot en met ISB 12
[2] Tot en met ISB 12

groot deel van deze voorschotten pas in 2022 afrekenen. Hierbij spelen nog de volgende punten:

- Finale afwikkeling contract met Mediq B.V.: VWS is in afwachting van de afronding van de accountantscontrole door accountantsorganisatie EY met betrekking tot de financiële verantwoording 31-12-2020 en het onderzoek naar de voorraadinventarisatie per 1-11-2021. VWS streeft ernaar het gehele voorschot met Mediq B.V. in het 1e kwartaal van 2022 af te wikkelen.
- Stichting Projectenbureau GGD GHOR: VWS heeft met de Stichting Projectenbureau meerdere dienstverleningsovereenkomsten afgesloten voor de levering van diensten en producten. 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. Voor 2021 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. VWS heeft aangegeven alle betalingen aan Stichting Projectenbureau GGD GHOR over 2021 als voorschot in de financiële administratie te verantwoorden en openstaande voorschotten over 2020 te laten staan, totdat over deze voorschotten voldoende zekerheid is verkregen om af te rekenen. Deze gewijzigde beleidslijn moet nog formeel worden afgestemd met Stichting Projectenbureau GGD GHOR en tot uitdrukking worden gebracht in de financiële administratie.
- Stichting Open Nederland: VWS zal alle in 2021 aan Stichting Open Nederland betaalde facturen (voorschotten en facturen met afrekeningen per fase) als voorschot verantwoorden, totdat voldoende zekerheid uit controles is verkregen om deze te kunnen afrekenen. Deze afspraken moeten nog formeel worden vastgelegd. Wij adviseren om met Stichting Open Nederland afspraken te maken om een verantwoordings- en controleprotocol op te stellen om alle fases als geheel te kunnen afrekenen.

Op de overige uitstaande voorschotten heeft VWS de afgelopen maanden een eigen controle uitgevoerd. Van tien grote afgerekende voorschotten in 2021 zal worden nagegaan of deze afboekingen juist en volledig hebben plaatsgevonden. De resultaten van deze controle worden eind december 2021 verwacht.

Voorts heeft FEZ 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 moeten nog worden verwerkt in de financiële administratie.

Afrekening bevoorschotting bijdragen aan GGD'en en Veiligheidsregio's heeft nog niet plaatsgevonden.
Over 2020 hebben bijdragen aan GGD'en en Veiligheidsregio's voor ruim € 296 miljoen plaatsgevonden. Deze bijdragen aan medeoverheden zijn in het kader van de bestrijding van de COVID-19 beschikbaar gesteld voor de meerkosten die GGD'en en Veiligheidsregio's maken. Het gaat hier onder meer om het uitvoeren van tests, bron- en contactonderzoek, extra gemaakte kosten voor reguliere taken en inkomstenderving door wegvallen van (reguliere) inkomsten. Deze bijdragen zijn in de administratie van VWS in 2020 als voorschot opgenomen en zouden na 1 september 2021 worden afgerekend op basis van de ontvangen informatie (jaarrekeningen) van de GGD'en. Tot op heden heeft VWS nog geen voorschotten van de GGD'en afgewikkeld, ondanks dat VWS van 12 van de 25 GGD'en wel de afrekening heeft ontvangen en gecontroleerd. VWS heeft aangegeven dat door de toegenomen COVID-werkzaamheden de afrekening van de voorschotten vertraging heeft opgelopen. Nog niet van alle GGD'en zou alle informatie zijn ontvangen. VWS gaat de betreffende GGD'en rappelleren om de dossiers alsnog compleet te maken.

Dit betekent dat een substantieel deel van de voorschotten pas in 2022 zal worden afgerekend.

Wij geven VWS in overweging de afrekening van verstrekte voorschotten niet onnodig te vertragen, en de voorschotten aan GGD'en waarvan de ingediende verantwoordingen zijn beoordeeld nog vóór jaareinde af te rekenen. Daarbij dient de nodige aandacht te worden besteed aan de benodigde onderbouwingen van deze verantwoordingen (o.a. de beoordeling o.b.v. de verantwoordingsinstructie) om na te gaan of de onzekerheden in de afrekeningen van 2020 voldoende zijn weggenomen. 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 2020. Aangezien de verantwoordingsinstructie 2021 niet gewijzigd is t.o.v. 2020 zal dit mogelijk ook consequenties kunnen hebben voor de afrekeningen over 2021 (ruim € 1,3 mld.).

9. Rechtmatigheid van inkopen COVID-19

Rechtmatigheid van inkopen COVID-19 (nog) niet vast te stellen
In 2021 heeft VWS voor de bestrijding van COVID-19 veel inkopen gedaan met een grote financiële omvang. De meeste inkopen waren niet (tijdig) voorzien en hebben als gevolg van de crisisbestrijding onder tijdsdruk plaatsgevonden. Hierdoor is het reguliere inkoopproces veelal niet gevolgd. Bij de controle van de inkopen als gevolg van COVID-19 is de stand van zaken op dit moment als volgt:

- Inkoopdossiers zijn niet volledig en/of motivering van afwijking van de aanbestedingswet ontbreekt. Hierdoor kunnen wij de rechtmatigheid van deze inkopen niet vaststellen.
- Voor een deel van de inkopen is (achteraf) een afwijkingsbesluit met motivering voor de onrechtmatige inkoop opgesteld.

Door bovenstaande bevindingen en het ontbreken van inkoopdocumentatie kunnen wij op dit moment voor een bedrag van circa € 3,5 mld. de rechtmatigheid van de COVID-19 gerelateerde inkopen niet vaststellen. VWS is op dit moment voor de belangrijkste inkopen nog bezig om vast te stellen of de rechtmatigheid alsnog achteraf kan worden onderbouwd of dat deze onrechtmatig zijn. Gezien het tijdrovend karakter geven wij VWS in overweging deze acties te prioriteren en zich te richten op die inkoopcontracten die het grootste effect hebben op het wegnemen van onzekerheden.

10. Prestatieverklaringen

Ontbreken van objectief inzicht in de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen leidt tot onzekerheden
Om de crisis te bestrijden heeft VWS met verschillende leveranciers overeenkomsten afgesloten voor de levering van diensten en producten. Wij kunnen bij meerdere geldstromen de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen nog niet vaststellen. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven Het betreft de volgende grootste geldstromen:

- De betaalde facturen van door laboratoria beoordeelde testen (circa € 610 mln.). 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 Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland, de eigenaar van CORON-IT, opdracht gegeven de validatie van de werking van CORON-IT over heel 2021 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 als onderbouwing voor de betaalde facturen. Tussen het aantal testen op de factuur en het aantal vastgelegde testen in CORON-IT bestaan ook kleine verschillen.

CONCEPT

- De betaalde facturen voor de aanschaf van zelf- en sneltesten (circa: € 300 mln.). Deze testen zijn niet bij VWS zelf geleverd maar rechtstreeks naar een magazijn verstuurd en 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, en is deze onderbouwingen van de leveringen momenteel nog aan het verzamelen.
- De betaalde facturen voor de aanschaf van vaccins. Bij een aantal facturen ontbreekt het juiste leveringsbewijs (circa: € 40 mln.) en bij één leverancier moet een prijsverschil worden uitgezocht en een teveel betaald bedrag verrekend worden.
- De betaalde facturen voor het uitvoeren van sneltesten en preventief testen van medewerkers van bedrijven (circa: € 105 mln.). VWS heeft controles uitgevoerd en is nog aanvullende controles aan het uitvoeren om vast te stellen of het aantal in rekening gebrachte testen terecht tegen het juiste tarief door VWS is betaald. Wij hebben nog geen vastlegging van deze controles ontvangen.
- ZJCN: De uitgaven inzake AMI worden mogelijk in 2021 wederom als onzeker aangemerkt v.w.b. de getrouwheid (circa: € 65 mln.). Om de getrouwheid van mogelijke Covid-19 uitgaven in 2021 nog vast te stellen, is het noodzakelijk om de feitelijke levering te onderbouwen zodat blijkt dat de gefactureerde prestaties zijn geleverd (tegen de juiste p en q).

11. Inzicht uitnutting raamcontracten

Bij het aangaan van (rijksbrede) raamovereenkomsten moet aandacht besteed worden aan het vermelden van een maximumhoeveelheid en/of –waarde. Wanneer bij het gebruik maken van deze raamovereenkomsten de maximumhoeveelheid en/of waarde wordt bereikt (zoals deze in de aankondiging of het bestek is opgenomen), is de overeenkomst niet meer rechtsgeldig. Uitgaven boven de maximumhoeveelheid en/of – waarde merken wij dan aan als onrechtmatig of onzeker.

Het niet opnemen van een maximumhoeveelheid en/of –waarde, zo ook het niet monitoren van de uitnutting van raamovereenkomsten, merken wij met ingang van 2021 aan als onzeker of onrechtmatig. Een goede opzet en uitvoering van het contractenbeheer en registratie van de uitnutting van raamovereenkomsten is dus belangrijk om te voorkomen dat afroepen onder zo'n raamovereenkomst als onzeker of onrechtmatig worden aangemerkt.

Zowel de voortgang bij het verbeteren van het monitoren van de uitnutting van de raamovereenkomsten als de wijze waarop dit gebeurt, verschilt per categorie- en contractmanager. VWS maakt zelf veel gebruik van (rijksbrede) raamovereenkomsten die door de Haagse Inkoopsamenwerking of een ander IUC zijn aanbesteed.

Wij adviseren VWS om wanneer zij gebruikt maakt van raamovereenkomsten van de HIS en/of andere IUC's concreet na te vragen of dit gebruik nog binnen de maxima van de betrokken raamovereenkomst valt. Daarmee kan het risico van onzekerheden of onrechtmatigheden in de aangegane verplichtingen of uitgaven worden beperkt. Bij raamovereenkomsten die alleen voor VWS gelden, adviseren wij VWS de uitnutting zelf te monitoren. De informatie over de uitnutting van de raamovereenkomsten heeft VWS nodig voor de rechtmatigheidsparagraaf in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Onrechtmatigheden als gevolg van overbruggingsovereenkomsten nog niet opgelost

De in 2020 afgesloten Rijksbrede raamovereenkomsten voor onder meer interim-management, organisatieadvies, audit en inkoop lopen in 2021 door waardoor wij ook in 2021 de onder deze overbruggingsovereenkomsten afgesloten nadere overeenkomsten als onrechtmatig zullen aanmerken.

12. Garantieverplichtingen

Inzicht volledigheid verstrekte en gebruikte garanties in gang gezet
In onze interim-auditrapportage hadden wij reeds aangegeven dat FEZ bezig is met herstelacties gericht op de garanties door een actueel register op te stellen. Hierbij wordt van de afgesloten garanties uit 2020 in kaart gebracht wat daarvan aan garanties daadwerkelijk is gebruikt, zodat inzichtelijk wordt wat de stand van de openstaande garanties is. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de reeds in 2021 afgesloten garantieovereenkomsten.
VWS had in september 2021 de verwachting dat op korte termijn inzicht zou bestaan in de garanties die betrekking hebben op de door VWS ingekochte vaccins. Inzicht in de garanties rondom het testen (hoog volume laboratoria) zou meer inspanning vragen omdat dit met terugwerkende kracht vanaf medio 2020 inzichtelijk moet worden gemaakt en omdat de hoeveelheid overeenkomsten met de testlabs veel omvangrijker is. Inmiddels heeft VWS de verstrekte en gebruikte garanties tot een met oktober 2021 in beeld gebracht. Zodra een actueel inzicht over geheel 2020 en 2021 bestaat, kan ook de financiële administratie hiermee in overeenstemming worden gebracht. VWS hoopt dit beeld in het eerste kwartaal van 2022 te hebben zodat in de saldibalans de juiste en volledige stand van de garantieverplichtingen kan worden opgenomen.

Wij vragen nog aandacht voor de volledigheid van de garantieverplichtingen. Het betreft dan met name nieuwe garantieverplichtingen die mogelijk zijn aangegaan. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de aanschaf van Coronapillen via de Europese Unie en mogelijke garanties betreffende verplichtingen die Stichting Open Nederland is aangegaan.

Toetsingskaders nieuw verstrekte garanties 2021 onder handen
Van de nieuw afgesloten garanties in 2021 wordt nog nagegaan of aan de Kamer vooraf de benodigde toetsingskaders zijn verstrekt. Mocht blijken dat deze niet hebben plaatsgevonden dan zal dit leiden tot onrechtmatigheden in 2021.
Tevens wordt op dit moment met IRF van het Ministerie van Financiën overlegt over een paar casussen en het toetsingskader om een goed beeld te krijgen bij wanneer er nu sprake is van een garantieverplichting. Mogelijk leidt deze discussie nog tot aanpassing van de administratie.

13. M&O-beleid subsidieregelingen en bijdragen aan medeoverheden

VWS onderneemt acties ter verbetering, M&O-risico's momenteel nog ongewijzigd
Na het uitbreken van de COVID-19 pandemie zijn diverse noodmaatregelen 'onder stoom en kokend water' tot stand gekomen waarover wij in onze (interim) auditrapportage hebben gerapporteerd. De uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en controleerbaarheid van de regelingen hebben als gevolg hiervan beperkt aandacht gekregen. Hier bovenop heeft VWS bij de uitwerking c.q. uitvoering van de regelingen te maken met maatschappelijke discussies omtrent de kaders/normen. Dit leidt tot verhoogde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-risico's) en daarmee voor de rechtmatige verleningen c.q. afrekeningen van verstrekte subsidies.

De effecten naar aanleiding van het verbeterplan 'Subsidiebeheer' zullen op zijn vroegst in 2022 zichtbaar worden. De M&O risico's zijn daardoor op dit moment nog ongewijzigd. Bij de oplossing is het van belang om bij de reductie van administratieve en controlelasten in het oog te houden welke controle-informatie, op basis van een aangepaste risicoanalyse, benodigd is. Wij adviseren VWS om op korte termijn:

- De risicoanalyses voor zowel de bonusregeling (met uitzondering van het PGB deel) als de regeling opschaling-IC en de TASO/TVS regelingen verder uit te werken c.q. te actualiseren. Voor de bonusregeling en de regeling opschaling-IC de controles naar aanleiding hiervan verder uit te schrijven en de accountants-protocollen regeling opschaling-IC en de TASO/TVS regelingen te publiceren. Over

de controle van de verantwoording van de bonusregeling is VWS in gesprek met de NBA.

- Voor de regeling opschaling-IC een afweging te maken over de eventuele herziening van de bevoorschotting aan de ziekenhuizen.
- Voor de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg 2020-2022 een accountantsproduct met "redelijke mate van zekerheid" te vragen die aansluit op de eisen die gelden voor de controle op het jaarverslag van VWS.
- Voor de BOSA regeling in de risicoanalyse inzichtelijk te maken op welke wijze door VWS wordt toegezien dat de subsidie uitsluitend ten goede komt aan amateursportverenigingen alsook de inschatting van het restrisico.
- Bij het opstellen van subsidieregelingen de rechtmatigheidscriteria zo transparant, overzichtelijk en afgebakend mogelijk te maken rekening houdend met de doeltreffendheid en de uitvoerbaarheid hiervan. Dit kan bijv. door minder subsidie arrangementen in een regeling op te nemen.

14. Voorraadbeheer

Centraal inzicht in aanwezige voorraden ontbreekt en voorraadbeheer moet nog worden ingericht

De bestrijding van de pandemie maakte het noodzakelijk om zeer omvangrijke hoeveelheden aan goederen aan te schaffen die niet direct zijn uitgeleverd, maar voor een deel ook in voorraad zijn gehouden. Het betreft de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur en zuurstofcondensatoren, zelf- en sneltesten, vaccins en overige goederen. Wat betreft vaccins maakt VWS gebruik van het reeds bestaande voorraadbeheer van het griepvaccin. Het voorraadbeheer van de overige goederen is nieuw voor VWS. Binnen VWS ontbreekt een centrale regie op voorraadbeheer. Inzicht op de volledigheid van de aanwezige voorraden ontbreekt hierdoor waardoor binnen VWS op centraal niveau geen zicht is op de voorraden die eigendom zijn van VWS. Ook ontbreekt een centraal inzicht in de fysieke locaties waar voorraden zich bevinden. Wij adviseren in kaart te brengen welke voorraden VWS in eigendom heeft en hiervoor een centrale registratie bij te houden. Een dergelijke registratie kan ook inhouden dat verwezen wordt naar decentrale registraties.

VWS heeft ervoor gekozen de opslag en distributie van de goederen uit te besteden aan derden, zoals CB healthcare B.V., QRS en Djinny Logistiek B.V. Uitbesteding van deze taken betekent niet dat VWS niet meer verantwoordelijk is voor een adequaat beheer van de voorraden die in eigendom zijn van VWS. Momenteel ontbreken centrale kaders voor het voorraadbeheer binnen VWS. Deze kaders dienen onder meer te waarborgen dat het beheer voldoet aan de comptabele vereisten (o.a. de regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk).

Wij adviseren VWS om de volgende essentiële onderdelen van goed voorraadbeheer in te richten en vast te leggen:

- Centrale kaders voor voorraadbeheer binnen VWS.
- Een risicoanalyse en indien noodzakelijk maatregelen nemen ter voorkoming of beperking van de geschatte risico's.
- Processen en interne controles in procedurebeschrijvingen.
- Afspraken van VWS met onderaannemers die voorraadbeheer voor VWS uitvoeren: o.a. de informatieverstrekking over de aanwezige voorraden, de minimaal uit te voeren interne controles en vaststellen van betrouwbaarheid van informatiesystemen die voor het voorraadbeheer gebruikt worden.
- Sluitende geld-goederenbeweging tussen aangeschafte goederen en goederen die ontvangen, verstrekt en in voorraad zijn.
- Inventarisatie of de voorraden daadwerkelijk aanwezig zijn.

Hiermee kan VWS zorgen voor een betrouwbare voorraadadministratie.

VWS heeft inmiddels het merendeel van de schenkingsovereenkomsten voor aan ziekenhuizen en zorginstellingen verstrekte beademingsapparatuur opgesteld en door beide partijen ondertekend. Dit geldt ook voor de bruikleenovereenkomsten van zuurstofcondensatoren.
Wij hebben nog geen formele vastleggingen in schenkingsovereenkomsten van VWS ontvangen van de donaties van vaccins en de verstrekte zelftesten aan onder meer onderwijsinstellingen.

Wij adviseren VWS om na te gaan of de schenkingen van vaccins en zelftesten formeel zijn vastgelegd en voldoen aan de comptabele regelgeving.

CONCEPT

Aanleiding

Tijdens het Audit Committee AC van 10 december jl. staan we stil bij de voortgang van het programma 'Verbeteren financieel beheer' en bij de follow-up ADR interim auditrapport VWS 2021. Beide (deel)rapportages tonen hetzelfde beeld en geven weer dat het financieel beheer bij het ministerie van VWS ten aanzien van de corona gerelateerde uitgaven nog niet op orde is. Er is op dit moment sprake van een risico op onrechtmatigheid van € 5 miljard (onvolledigheid inkoopdossiers van € 3,5 miljard) en € 4 miljard getrouwheid. Het Parlement wordt adequaat geïnformeerd en de begrotingsrechtmatigheid is circa 98%. Getrouwheid en uitvoeringsrechtmatigheid zijn nog niet zeker gesteld voor het uitvoeringsjaar 2021, maar ook voor 2022 zijn er risico's. Dit hangt ook samen met afrekeningen in die nog volgen uit eerdere jaren en risico's bij nieuwe besluitvorming. Voor beide geldt dat er door nieuwe besluitvorming ook nieuwe risico's Met de huidige ontwikkelingen van het coronavirus komen maatregelen in een ongekend tempo tot stand en passen daardoor niet altijd binnen de financiële kaders. Gegeven de budgettaire omvang leidt dit dan snel tot overschrijding van de normen voor onrechtmatigheid in de begroting van VWS.

Mede gezien het feit dat er opnieuw veel druk ligt op de VWS organisatie en op FEZ als concerncontroller, lijkt het onvermijdelijk om in het Audit Committee stil te staan bij een prioriteitstelling voor de komende maanden.

Voorstel

- Prioriteer binnen het programma en inzet vanuit FEZ op het (zoveel) mogelijk verkrijgen van een getrouw beeld over 2021 over de corona gerelateerde uitgaven, zodat het Parlement adequaat kan worden geïnformeerd over de gerealiseerde verplichtingen en uitgaven.
- Daarmee wordt tot de oplevering van de jaarrekening 2021 geen verdere uitwerking gemaakt voor het project 'structurele borging' en wordt enkel de P&C-cyclus als eerste resultaat verder opgepakt binnen de VWS-organisatie (met jaarplannen en bijbehorende bestedingsplannen) en wordt de visie op de financiële functie pas na Q1 2022 verder uitgewerkt.

Algemene reflecties voortgang van het programma

- Er is meer bewustwording binnen VWS voor een rechtmatige uitvoering. Deels door de aanwezigheid van het programma en de betrokken medewerkers en MT leden (ook van betrokken directies zoals WJZ), maar ook door de 'tone at the top'.
- Een belangrijk resultaat in 2021 is de inzet en resultaat van het informatie- en budgetrecht van het Parlement. Er is een verbetering zichtbaar in het informatie- en budgetrecht van het Parlement (98% begrotingsrechtmatig handelen bij de corona gerelateerde uitgaven). Het ministerie van VWS is zich bewust dat er zowel tijdelijke maatregelen moeten worden genomen als additionele inzet nodig is om de structurele versterking van het financieel beheer te realiseren.. Het wegnemen van een (ernstige) onvolkomenheid op het financieel beheer kan niet in 1 jaar (van 2020 naar 2021). Daarvan is de organisatie zich bewust. Daarom wordt voor het project 'structurele borging' ook gekeken naar een veranderaanpak van meerdere jaren. Het verbeteren van het financieel beheer is iets dat het programma zowel met de organisatie zelf willen oppakken, maar zal ook met de ketenpartners vragen om afstemming (bv. ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk voor de 1,2 en 3^{e} lijn).

Evenwel is er door de huidige opleving van het coronavirus een dusdanige spanning dat het risico dat er te weinig inzet wordt gepleegd op alle projecten reëel is. De coronacrisis leidt er sinds februari 2020 toe dat maatregelen kort cyclisch tot stand komen. Daar waar in het begin van de coronacrisis onder grote druk beademingsapparatuur werd ingekocht speelt telkens opnieuw dat beleidsmatige keuzes direct vertaald moeten worden naar uitvoering de praktijk. Gegeven de geldende financiële kaders leidt dit tot een spanning ten aanzien van rechtmatigheid. Er is nog geen politiek mandaat om beleid meer structureel in te richten, voorbij halverwege 2022 mag nog geen besluit worden genomen. In het politieke debat ontstaat er ruimte voor een meerjaren aanpak van de coronacrisis, dit is o.i. nodig om onrechtmatigheden in de uitvoering te voorkomen. Een recent voorbeeld van een additionele maatregel die zeer recent is genomen is de aankoop van

extra zelftesten. Na het OMT advies om met zelftesten, ook in het primair onderwijs, de scholen wel open te houden moest hier direct uitvoering aan worden gegeven. Dit blijkt uiteindelijk rechtmatig, maar bestuurlijk is hier evenwel ook vastgesteld dat deze maatregel 'hoe dan ook' moest worden uitgevoerd.

Specifieke voortgang

Het programma is in mei 2021 van start gegaan en heeft sinds september 2021 een aangepaste projectstructuur, zoals ook vermeld in de voortgangsrapportage aan de Kamer. De voortgang per project is de stand per begin december 2021. Voor het project herstel betekent het voorstel zoals hierboven beschreven dat de focus de komende weken tot 4 februari 2021 zich richt op getrouw beeld ten behoeve van de jaarrekening 2021.

Deelproject 'herstel'

Het project 'herstel' richt zich op een getrouw beeld in de jaarrekening 2021 en acties op bevindingen 2020. Het project kent 17 specifieke activiteiten. In bijgevoegd bestand is opgenomen dat de opgave in beeld is (dit is significant anders dan in 2020), maar er bestaan forse risico's voor de jaarrekening ten aanzien van de rechtmatigheid en het getrouw beeld (weergave laatste kolom rood/oranje). Vanuit het eerder gepresenteerde voorstel zal dit project zich de komende weken tot 4 februari 2021, de datum waarop dossiers kunnen worden aangeleverd bij de Auditdienst Rijk voor controle, wordt prioriteit gegeven aan het getrouw beeld over 2021. Eventuele keuzes en effecten op de jaarrekening ten aanzien van de rechtmatigheid worden met de SG besproken.

	project herstel	budgettaire omvang in mln euro's	opgave in beeld vanuit het project	risico jaarrekening 2021
1	afwegingskader dwingende spoed	€ 2.400		
2	ggd ghor (afrekening/ prestatieverklaring 2020 en 2021)	€ 27 *(2020)* € 1200 *(2021)*		afrekening in 2022 (bevoorschotting blijft)
3a	open house: sneltesten en preventief testen	€ 130-430		
3b	testen voor toegang (SON)	€ 875		afrekening in 2022 (bevoorschotting blijft)
4	validatie coron-it	n.v.t.		GGD GHOR verantwoordelijk voor uitvoering audit
5	vaccins	€ 1.000		
6	bankgaranties	€ 1.500		ontheffing ligt bij MinFn
7	garanties: juistheid en volledigheid	n.v.t.		telkens bijstellen (wanneer is sprake van garantie)
8a	borging getrouw beeld	n.v.t.		
8b	borging getrouw beeld: inhuur	n.v.t.		
9	begrotingsonrechtmatigheid	€ 300		resultaat november 2021: ca. 300 mln onzeker/ onrechtmatig)
10	ontvlechting LCH/Mediq	€ 1.500		
11	beademingsapparatuur	n.v.t.		
12	beheersing inkoopdossiers	€ 3.500		
13	laboratoria	€ 800		
14	aanschaf zelf- en sneltesten	€ 400		
15	herinrichten administratie	n.v.t.		
16	meerkostenregeling ggd'en	€ 600		afrekening in 2022 (bevoorschotting blijft)
17	materieel beheer	n.v.t.		Opzet (vertaling kaders naar VWS-richtlijnen)

- Uit bovenstaande tabel kan worden opgemaakt dat er op dit moment nog een potentiële onrechtmatigheid is van ca. € 5 miljard[1]. Deze ontstaat met name (€ 3,5 miljard) door onvolledige inkoopdossiers en onvoldoende adequate onderbouwing van dwingende spoed. Het betreft hier bijvoorbeeld de overeenkomst met de GGD GHOR (€ 1,2 miljard in 2021).
- Voor getrouw beeld is het risico op dit moment ca. € 4 miljard[2]. getrouw beeld staat voor een oplevering van de juiste administratie waarvan de accountant ook kan vaststellen dat deze plausibel is. Hiervoor is zowel nodig dat de achtergrondinformatie wordt opgeleverd en worden vastgesteld wat de geld-goederenbeweging van de ingekochte goeden door VWS is en juiste weergave hiervan in de SAP/3F (administratie) is opgenomen.

---

[1] Deze stroom bestaat uit project 1 en 12 (overlap qua bedrag) rondom de inkoopdossiers PDC-19 en Dienst Testen, project 6 in de vorm van ontheffing bankgaranties en de begrotingsonrechtmatigheden/onzekerheden vanuit project 9. Dit financiële omvang bedraagt respectievelijk € 3,5 miljard, € 1,5 miljard en € 300 miljoen.

[2] Deze bedragen komen voort uit project 3a, 5, 10 en 12 t/m 14.

- Voor het deelproject worden voor de komende maanden ook externe ingehuurd en is ook een medewerker van het ministerie van Financiën gedetacheerd voor 16 uur per week. Met deze inzet moet focus op getrouw beeld.
- Met de inkopen van persoonlijke beschermingsmiddelen (en overdracht van inkoop van LCH naar CIBG), vaccins, zelftesten, beademingsapparatuur is het nodig om een de regelgeving omtrent materieel beheer te vertalen naar de VWS organisatie. Dit wordt in december en januari door de inhuur opgepakt.

Deelproject 'kraan dicht'

Het project 'kraan dicht' richt zich op de corona gerelateerde uitgaven omdat hier de grootste risico's op onrechtmatigheden ontstaan. Het programma heeft vanuit een risicogerichte benadering besloten om onrechtmatigheden een multidisciplinair team opgericht bij de directie FEZ die dedicated meekijken met besluitvorming van de corona-gerelateerde directies. Er zijn in totaal 14 dossiers van verschillende omvang vanuit dit team gepasseerd sinds 1 oktober. Belangrijkste resultaat is dat:

- Blijvende aandacht voor informatie- en budgetrecht van het Parlement;
- Een procedurewijziging is gemaakt (en de implementatie kan worden gestart) t.a.v. de afwijkingsnota. Met de wijziging moet helder zijn dat voordat een afwijking wordt aangegaan er toestemming is verleend. Daarnaast wordt gevraagd om een 'herstelplan' indien er een onrechtmatigheid wordt begaan. Met het herstelplan wordt ingezet op het niet herhaaldelijk laten terugkeren van een onrechtmatigheid.
- Met de GGD GHOR wordt ingezet om vanaf 1 januari vanuit de status van RWT hun werkzaamheden voort te zetten (vanuit de wet publieke gezondheid). Er wordt op dit moment de laatste hand gelegd aan de Kaderbrief en hierin worden financieringsafspraken opgenomen. De bevoorschotting blijft in 2022 van toepassing.

Deelproject 'structurele borging'

Het project 'structurele borging' heeft na ontvangst van het KPMG rapport een vertaling gemaakt om de financiële functie structureel te versterken. Daarbij wordt zowel gekeken naar inhoudelijke maatregelen die per half jaar opgepakt kunnen worden met daarbij aandacht voor de veranderkundige opgave. Hierbij gaat het om een verandering van de gehele organisatie die ook gedragen zal moeten worden van de top van VWS tot aan de uitvoering. Dit vraagt tijd, maar ook een duidelijkheid rondom de planning en het verwachten van resultaten. Het projectplan houdt zowel rekening met de menselijke kant als de projectmatige kant van het geheel.

Rapportage deelprojectplan 'Herstel'

In het programma Verbetering Financieel Beheer is het project Herstel ingesteld om de bevindingen van de ADR en AD over 2020 waar mogelijk op te pakken en richting de jaarrekening 2021 bevindingen weg te nemen (te herstellen). Het betreft met name de corona gerelateerde geldstroom waar VWS het financieel beheer moet verbeteren. Daar waar nog niet voldoen wordt aan de vereisten van het financieel beheer zal een uiterste poging gedaan worden dit nog herstellen. Naast het financieel beheer spelen er vraagstukken op het vlak van het materieel beheer. Ook hiervan worden in project Herstel elementen meegenomen.

De samenhang met twee andere projecten in het programma, te weten 'kraan dicht' en 'structurele borging' zit o.a. in het delen van voorbeelden waar de VWS organisatie het nu nog niet goed genoeg doet. Het project Herstel richt zich op 2021 en de andere projecten op 2022 en verder.

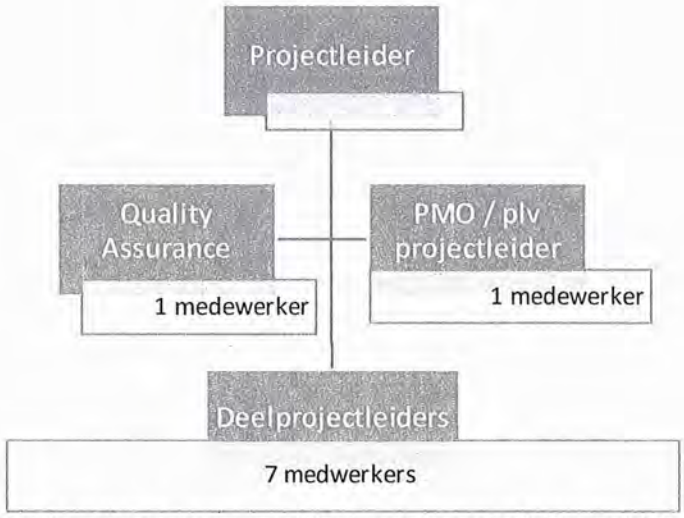
Het project Herstel bestaat uit 17 activiteiten. In de tabel hieronder wordt een samenvatting gegeven van de huidige stand van zaken (eind november). Richting de Jaarrekening moet op alle onderwerpen volledig beeld zijn t.a.v. de onzekerheden/onrechtmatigheden en getrouw beeld.

	project herstel	budgettaire omvang in mln euro's	opgave in beeld vanuit het project	risico jaarrekening 2021
1	afwegingskader dwingende spoed	€ 2.400		
2	ggd ghor (afrekening/ prestatieverklaring 2020 en 2021)	€ 27 *(2020)* € 1200 *(2021)*		afrekening in 2022 (bevoorschotting blijft)
3a	open house: sneltesten en preventief testen	€ 130-430		
3b	testen voor toegang (SON)	€ 875		afrekening in 2022 (bevoorschotting blijft)
4	validatie coron-it	n.v.t.		GGD GHOR verantwoordelijk voor uitvoering audit
5	vaccins	€ 1.000		
6	bankgaranties	€ 1.500		ontheffing ligt bij MinFin
7	garanties: juistheid en volledigheid	n.v.t.		telkens bijstellen (wanneer is sprake van garantie)
8a	borging getrouw beeld	n.v.t.		
8b	borging getrouw beeld: inhuur	n.v.t.		
9	begrotingsonrechtmatigheid	€ 300		resultaat november 2021: ca. 300 mln onzeker/ onrechtmatig)
10	ontvlechting LCH/Mediq	€ 1.500		
11	beademingsapparatuur	n.v.t.		
12	beheersing inkoopdossiers	€ 3.500		
13	laboratoria	€ 800		
14	aanschaf zelf- en sneltesten	€ 400		
15	herinrichten administratie	n.v.t.		
16	meerkostenregeling ggd'en	€ 600		afrekening in 2022 (bevoorschotting blijft)
17	materieel beheer	n.v.t.		Opzet (vertaling kaders naar VWS-richtlijnen)

Toelichting opgave in beeld: groen = activiteit ligt op schema om tijdig van oordeel voorzien te worden / rood = er is extra inspanning nodig om activiteit tijdig van oordeel te voorzien.
Toelichting risico jaarrekening: groen = het risico van onrechtmatig en/of getrouw beeld is nihil tot klein / rood = het risico van onrechtmatigheid en/of getrouw beeld is aanzienlijk tot groot.
Budgettaire omvang: de genoemde bedragen (ook verder in dit document) zijn standen wat nu bekend is. Hier zullen nog mutaties plaatsvinden. Er is op sommige onderdelen een dubbeling in de bedragen (inkoopdossiers op orde en dwingende spoed bv.).

Doelstelling
De doelstelling van het project Herstel om te komen tot een goede en tijdige verantwoording van VWS over het jaar 2021. Dit doet VWS in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Hierin beschrijft VWS de belangrijkste tekortkomingen en risico's in het begrotingsjaar, inclusief de geïmplementeerde maatregelen die in het begrotingsjaar zijn genomen om deze risico's te beheersen en de tekortkomingen op te lossen. Tevens wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf melding gemaakt en toegelicht wanneer er sprake is van het rechtmatigheidsfouten die rapporteringstoleranties overschrijden. VWS heeft als doel om zoveel als mogelijk de rechtmatigheidsfouten zelf te identificeren.

Projectorganisatie en rapportage
Het project Herstel kent de volgende organisatie.



De deel projectleiders rapporteren op week basis aan de projectleider en/of de PMO/plv projectleider. De projectleider draagt zorg dat de programmaleiding ook elke week geïnformeerd wordt.

- **Planning**

Het project richt bevindt zich nu in de fase 'eindsprint'. Deze loopt van 01 december 2021 t/m 04 februari 2022. De einddatum is in overleg met de ADR gekozen. De ADR geeft, logischerwijs, aan dat zij ook in de gelegenheid moet zijn om opgeleverde producten in haar controle te betrekken.
De genoemde einddatum is niet het einde van het project. Er zal op dat moment beoordeeld wat en hoe er verder opgepakt wordt.

Toelichting op de activiteiten in het project Herstel
Het project Herstel heeft 17 activiteiten waar het aan werkt. Per activiteit worden de probleemanalyse, het beoogde resultaat en het tijdspad benoemd. Per activiteit worden ook de inhoudelijke risico's aangegeven en de financiële omvang[1]. Voor elke activiteit is een FEZ medewerker vanuit het project Herstel verantwoordelijk. Deze verantwoordelijk betreft in elk geval dat deze persoon stuurt op de voortgang en juiste kwaliteit.

1. Afwegingskaders dwingende spoed

Probleemanalyse:
Bij meerdere inkopen is een beroep gedaan op een uitzonderingsgrond in de aanbestedingswet, zoals 'dwingende spoed'. Gebruik van deze uitzonderingssituatie is enkel onder stringente voorwaarden geoorloofd. In het inkoopdossier moet aantoonbaar zijn dat er een direct verband is tussen de gedane inkoop en dwingende spoed zoals omschreven in de Aanbestedingswet 2012. Voor de inkopen waar een beroep op dwingende spoed is gedaan dient een afwegingskader opgesteld te worden. Elk afwegingskader wordt specifiek op het contract en de situatie van die tijd beschreven.

Beoogd resultaat:
Ingevulde afwegingskaders voor de laboratoria overeenkomsten, dvo's met de GGD GHOR en aanschaf zelftesten op basis waarvan de conclusie kan worden getrokken dat er wel of niet terecht een beroep dwingende spoed is gedaan. De financiële omvang hiervan is € 2,4 miljard.

Benodigde actie incl. tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Dienst Testen		
Bespreken 3 afwegingskaders laboratoria (ronde 1)	11-nov	gereed
Bespreken en concluderen 3 afwegingskaders laboratoria (ronde 2)	17-nov / 10-dec	loopt
Afwegingskaders voorleggen en bespreken met VWS management en ADR	Vanaf 10-dec	
PDC-19		
Bespreken 5 afwegingskaders GGD GHOR (ronde 1)	23-nov	gereed
Bespreken en concluderen 5 afwegingskaders GGD GHOR (ronde 2)	30-nov / 10-dec	
Afwegingskaders voorleggen en bespreken met VWS management de ADR	Vanaf 10-dec	
PDC-19 en Dienst Testen		
Opstellen afwegingskader zelftesten 1e versie door Dienst Testen	29-nov / 03-dec	
Opstellen afwegingskader zelftesten 2e versie door PDC-19	06 – 10 dec	
Bespreken en concluderen afwegingskader zelftesten	13 – 17 dec	
Afwegingskader voorleggen en bespreken met VWS management de ADR	Vanaf 17-dec	

Risico's:
- Een afwegingskader voor beroep op dwingende spoed dient voorafgaand aan het afsluiten van een contract plaats te vinden. VWS doet dit nu met terugwerkende kracht.
- De juridische grond voor het beroep mogen op dwingende spoed is een andere werkelijkheid dan de politieke en beleidsmatige context waarin VWS verkeerd. Politieke en beleidsmatige beslissingen zijn (meestal) geen grond voor een juridisch beroep op dwingende spoed. Dit vraagt ook toelichting in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

[1] De financiële omvang geldt voor het onderwerp. Over de onderwerpen heen zitten hierin wel dubbeltellingen. Zo is het bedrag bij act 1 dwingende spoed voor GGD GHOR het zelfde als wat bij GGD GHOR (act 2) staat. Bedragen kunnen niet bij elkaar opgeteld om de totale omvang te bepalen.

2. GGD GHOR: afrekening / prestatieverklaring 2020 en 2021

Probleemanalyse:
De GGD GHOR heeft vanaf 2020 een coördinerende rol vervuld bij het organiseren van faciliteiten voor het maken van testafspraken en bron- en contactonderzoeken. Vanaf 2021 zijn daar de vaccinatie afspraken bijgekomen. De GGD GHOR voert deze taken niet zelf uit, maar heeft hiervoor contracten gesloten met o.a. callcenters, die hiervoor maandelijks factureren. Kernprobleem is de grote massa van facturen, waardoor het een (zeer) arbeidsintensief proces is om het getrouw beeld van de totale geldstroom (achteraf) alsnog vast te stellen. Hierbij speelt een rol dat de geldstroom vaak via meerdere partijen loopt (GGDGHOR> heeft contract hoofdleverancier> heeft contract met subleverancier> heeft uitzendkrachten in dienst) waardoor het lastig is dit naar de bron te traceren. Voor VWS is het belangrijk om op een objectieve wijze de levering van wat er tussen VWS en GGD GHOR (Stichting Publieke Gezondheid) is afgesproken vast te stellen.

Beoogd resultaten:
Zekerheid verkrijgen bij de betalingen die GGD GHOR aan derden heeft verricht en bij VWS in rekening brengt om zo (voorschot) betalingen te kunnen vaststellen. De financiële omvang hiervan is € 1,2 miljard.

Benodigde actie incl. tijdspad:
Uit afstemming tussen VWS en GGD GHOR is gebleken dat de enige manier om de zekerheid te verkrijgen behaald kan worden door dit mee te laten lopen in de accountantscontrole op de jaarrekening van GGD GHOR of via een controle op de specifieke stromen waar het hier omgaat. De controle zelf uitvoeren is te omvangrijk en te onzeker of dat met voldoende kwaliteitsborging kan. Er vinden wel eigen controles plaats op de betalingen die VWS nu aan de GGD GHOR verricht. Dit ook om hieruit lessons learned te halen op basis waarvan zowel GGD GHOR en VWS naar de toekomst toe dit proces beter kunnen inrichten.

Actie	Tijdspad	Status
In een brief memo vastleggen van de afspraken: Voor 2021 - Afrekening 2021 zal plaatsvinden aan de hand van accountantscontrole bij GGD GHOR in 2022. - Aanpassen afspraken over bevoorschotting 2021.	Volgt in 2022	
Corrigeren van alle betalingen in 2021 aan GGD GHOR naar voorschot		
Per maand door PDC-19 en FEZ blijven uitvoeren van controles op de maandfacturen en hierover aan PDC-19 en GGD GHOR rapporteren (doel: verbetering controles aan zijde GGD GHOR)		
Afspraken maken met de GGD GHOR waar de accountantscontrole over 2021 aan moet voldoen.		

Risico's:
- Let hierbij ook op mogelijke dubbelingen met de afrekeningen van de GGD-meerkosten en/of de verschillende dienstverleningsovereenkomsten (DVO's).
- De accountant van de GGD GHOR heeft over 2020 een verklaring met oordeelsonthouding gegeven. Hierdoor zijn de verstrekte voorschotten van VWS in 2020 onzeker. Dit slaat in VWS verantwoording neer voor € 27 miljoen. GGD GHOR heeft verbeteringen in haar bedrijfsvoering doorgevoerd, o.a. met hulp van VWS. Wat dit voor de uitkomst van de accountantscontrole over 2021 betekent zal moeten blijken. Het financiële risico voor de VWS jaarrekening 2022 is € 1,2 miljard.

3a. Open House: Sneltesten en Preventief Testen

Probleemanalyse:
Er dient een objectief inzicht te zijn in de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen. De rechtmatigheid van toegepaste open house constructie wordt ook beoordeeld.

Beoogd resultaat:
Het onderzoek moet een voldoende zekerheid opleveren over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de betalingen. De financiële omvang hiervan ligt tussen 130 (huidige realisatie) en 430 miljoen (beschikbare verplichting).

Benodigde actie incl. tijdspad:
Voor beide open house regelingen is door de controllers bij PDC-19 een controleplan opgesteld waarin het aantal deelwaarnemingen (een deel is al uitgevoerd, geen significante bevindingen) verder wordt uitgebreid.

Resultaten van de actie:

Actie	Tijdspad	Status
Door PDC-19 opgesteld controleplan inclusief de risicoanalyse.		
Rapportage door PDC-19 over de bevindingen eerste deel van de controle.		
Beoordeling door FEZ (Harold) van het controleplan.		
Aannemen 2 extra krachten bij en door PDC-19 voor de uitvoering.		
Toelichting, door PDC-19, aan de ADR over het controleplan en instemming dat dit in opzet voldoende is om het resultaat te kunnen halen.		
Eindrapportage over de uitgevoerde controle door PDC-19.		
Oordeel over de getrouwheid van de betalingen door PDC-19 en FEZ en dit met de ADR bespreken.		
Oordeel door de ADR over de getrouwheid van de betalingen.		

3b: Testen voor toegang : Stichting Open Nederland prestatieverklaring

Probleemanalyse:
Vaststellen van juiste onderbouwing van facturen / afgegeven prestatieverklaring. De totale geldstroom voor testen voor toegang kan worden onderverdeeld in:
- Opstellen van de XL-teststraten (Lovelands B.V)
- Regie op proces incl. testen zelf (SON)

Het verkrijgen van een objectief inzicht in de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen is nodig voor een getrouw beeld.

Beoogd resultaat:
Het onderzoek moet een voldoende zekerheid opleveren over de getrouwheid van de betalingen / eindafrekeningen van VWS aan SON. De financiële omvang hiervan € 837 miljoen voor SON en € 38 miljoen voor Lovelands.

Benodigde actie incl. tijdspad:
FEZ is akkoord met een door MAZARS (huisaccountant SON) uit te voeren steekproef (792 posten!) op de gehele geldstroom van SON vanaf fase 2 t/m 3. Het gaat hier in totaal om 11 testaanbieders die capaciteit ter beschikking hebben gesteld. Deze stroom zal in 2021 als voorschot in de boeken blijven staan. De afrekening zal in 2022 volgen n.a.v. de accountantscontrole van MAZARS (waarin de steekproef zal zijn verwerkt).

Risico:
- Is het niet het meest logisch om SON in 2022 in 1x af te rekenen en niet per fase?
- SON houdt op te bestaan per 1 april 2022, is VWS dan risicodrager voor alle verplichtingen die SON is aangegaan?

- De afspraken met SON zijn in fases gemaakt. De verstrekken van de opdracht aan SON voor fase 0 is onrechtmatig en zal zo verantwoord worden door VWS (€ 5,0 miljoen).

4. Validatie Coron-IT

Probleemanalyse:
Het ministerie van VWS wil kunnen aantonen dat de controle van de facturen van de laboratoria over het jaar 2021 juist is om daarmee te onderbouwen dat deze financiële uitgaven rechtmatig en getrouw zijn verantwoord. Hiervoor heeft VWS aan GGD GHOR gevraagd een IT audit te laten uitvoeren. De IT audit gaat over de juistheid en volledigheid van de laboratoriumdata die gebruikt wordt door het ministerie van VWS om de facturen van laboratoria te controleren op juistheid en volledigheid ten einde vast te kunnen stellen dat deze data uit Coron-IT gebruikt kan worden voor dit doel.

Beoogd resultaat:
Zekerheid verkrijgen over de juistheid en volledigheid van de laboratoriumdata betreffende aantallen testen in CoronIT. De feitelijke acties voor de prijs- / leveringscontrole van laboratoria zit in activiteit 13, hier zit ook de financiële omvang.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Door PDC-19 opstellen opdrachtbeschrijving in samenwerking met FEZ, ADR en GGD GHOR	1-nov / 19-nov	Gereed
Door GGD GHOR contracteren van een IT auditor voor het uitvoeren van de opdracht	22-nov / 10-dec	Loopt
Uitvoeren opdracht + opleveren eindrapportage	1-dec / 31-jan	

Risico:
- Er is een grote afhankelijkheid van de GGD GHOR, zij moeten de opdracht voor de IT Audit aanbesteden en gunnen. Gegeven de huidige situatie rond het virus is het niet zeker of de werkzaamheden tijdig worden afgerond.
- Een juiste en volledige opdrachtformulering is belangrijk om het resultaat te krijgen wat nodig is. Zo moet beoordeeld worden wat de scope is. Dit kan bijvoorbeeld door een goed beeld te krijgen van de activiteiten die van invloed zijn op de betrouwbaarheid van de geleverde testen inzichtelijk te krijgen over de gehele keten.. Dit gaat verder dan alleen CORON-IT. Ook aanleverende systemen en de checks and balances die de betrouwbaarheid van de invoer in systemen moeten garanderen zijn relevant.

5. Aanschaf vaccins: prijs/lever controle en voorraadbeheer

Probleemanalyse:
Er dient inzicht en zekerheid te komen over de betalingen van VWS aan de vaccinleveranciers (Moderna, Pfizer, Astra Zeneca en Janssen). Kloppen deze betalingen met de contracten (de prijs) en de leveringen (de hoeveelheid). Dit is geldbeweging. Daarbij dient er ook inzicht te komen in de goederenbeweging welke bestaat uit de bestellingen, ontvangst van de goederen, uitgaande goederen en de voorraad.

Beoogd resultaat
De resultaten zijn dat er zekerheid op de betalingen moet komen, een onderbouwing van de openstaande posten in de administratie per 31 december, een gevalideerde stand van de voorraad en een beschrijving van het voorraadbeheer conform de vereisten uit de regeling materieel beheer. Financiële omvang € 1,0 miljard.

Acties en Tijdspad

Actie	Tijdspad	Status

Plan van aanpak maken over welke vragen er beantwoord moeten worden (onderstaande kan als aanzet hiervoor gezien worden)		
Beschrijving van het proces van de geld-goederenbeweging (bestaande uit: contractering, bestelling, levering, betaling, uitlevering en de controles hierbij.		
Presentatie van het RIVM over COVID-vaccins / vaccinatie	18-nov	gereed
Controle aanwezige voorraden vaccins door controle team ADR bij het RIVM	30-nov	
Beschrijving van het voorraadbeheer van de vaccins		
Koppeling tussen betalingen en leveringen aantoonbaar maken		
Onderbouwing van de openstaande verplichtingen per 31-dec		

Risico:

- Zijn er vaccins leveringen buiten het RIVM om gelopen, zo ja, hoe heb je hier zicht op?
- Hoe is de administratie rondom schenkingen gegaan?
- Afhankelijkheid van kennis en beschikbaarheid van PDC-19 en het RIVM.

6. Bankgaranties

Probleemanalyse:
VWS heeft voorschotten verstrekt van meer dan 0,5 mln euro. Conform de regeling financieel beheer art 13 dient er dan een bankgarantie te zijn en zo niet dient er vooraf instemming van MinFin verkregen te worden. Dit is in een aantal gevallen niet gebeurd. VWS vraagt nu met terugwerkende kracht de instemming van MinFin.

Beoogd resultaat:
Instemming van MinFin voor het niet voldoen aan artikel 13 van de regeling financieel beheer. Hiervoor wordt een brief met toelichting en onderbouwing opgesteld. Financiële omvang € 1,5 miljard.

Acties en Tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
In kaart brengen welke voorschotten boven de 0,5 mln verstrekt zijn en of VWS hier in strijd met de regeling financieel beheer gehandeld heeft.	September	Gereed
Opstellen concept brief en deze afstemmen met MinFin	8-okt / 10-nov	Gereed
Definitieve versie van de brief maken	11-nov / 30-nov	Concept brief verstuurd op 26-nov
Reactie van MinFin ontvangen	December	

Risico:

- De instemming die nu aan Financiën wordt gevraagd is niet volledig.
- Fin geeft geen ontheffing.

7. Garanties: juistheid en volledigheid

Probleemanalyse:
In de saldibalans moet de stand van garantieverplichtingen opgenomen worden, deze dient bepaald te worden en ook wat het verbruik op een garantie in 2021 is geweest. Er dient tevens beoordeeld te worden of voor elke garantie tijdig een toetsingskader is opgesteld.

Beoogd resultaat:
Duidelijkheid over wat nu garanties zijn en dat deze goed in de administratie staan. Financiële omvang garanties € 829 miljoen (opgave saldibalans 2020 VWS).

Acties en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Met FIN bespreken van een paar casussen en het toetsingskader om een goed beeld te krijgen bij wanneer er nu sprake is van een garantieverplichting	Nov	Gereed
Bepalen van de garanties die VWS in 2021 had en per 31-dec heeft (o.a. laboratoria, materialen, vaccins, Mediq).	Nov – 17 dec	Loopt
Bepalen van de juiste stand van de garantie per 31-dec	20-dec / 10-jan	
Bepalen van het verbruik op de garantie in 2020 en 2021.	20-dec / 10-jan	
Vaststellen van de volledigheid van de garanties via een uitvraag in de organisatie en de controle of de TK in alle gevallen is geïnformeerd.	20-dec / 10-jan	

Risico:
- Het verbruik op garanties is niet (met zekerheid) vast te stellen.

8a. Borging getrouw beeld

Probleemanalyse:
In de Comptabiliteitswet is over de financiële administratie o.a. opgenomen dat deze betrouwbaar en controleerbaar gevoerd moet worden en dat de inrichting zodanig is dat de financiële informatie uit de administratie ontleend kan worden om in de begroting en jaarverslag opgenomen te kunnen worden. In de artikelen 2.13 t/m 2.15 van de CW staan hier nadere regels over. Een verdere uitwerking van deze wet is opgenomen in de Regeling Financieel Beheer. Samenvattend kan gesproken worden van een getrouw beeld als de administratie een juist en volledig beeld weergeeft.

Om zekerheid over het getrouw beeld van de administratie te hebben zijn er activiteiten (nieuw en bestaand) nodig. Deze richten zich met name op de verplichtingen en voorschotten.

Beoogd resultaat:
Het aan de hand van aantoonbaar uitgevoerde activiteiten kunnen afgeven van een goede mate van zekerheid dat de administratie juist en volledig is. Financiële omvang openstaande verplichtingen 20,2 miljard en openstaande voorschotten 15,3 miljard (opgave saldibalans 2020 VWS).

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
APL van het FDC		
Toelichten aan FA's van doel en activiteiten	29 okt / 2 nov	Gereed
Door FDC versturen van aandachtspuntenlijsten aan directies	5 nov	Gereed
Deadline reageren directies	18 / 25 nov	Gereed
Controle door FEZ/FDC op volledigheid reacties	18 nov / 1 dec	Gereed
Controle door FEZ op juistheid reacties	18 nov / 1 dec	Loopt
Door FEZ uitvoeren interne controles op basis van risico analyse. Uitkomsten aan directies terugkoppelen	15 nov / 1 dec	Loopt
Controle door FEZ of correcties ook doorgevoerd zijn	13 / 15 dec	
Herhaling acties voor periode nov– dec	01 / 10 jan	
APL van DUS-i		
Controle plan subsidies voorschotten opstellen door FEZ en DUSi	08 / 30 nov	Loopt

Uitvoeren controles door DUSi	15-nov / 31-dec	Loopt
Controle op juistheid afgerekende voorschotten door DUSi	11-nov / 31-dec	
Voortgezette controle op voorschotten en verplichtingen die in jan-22 zijn aangegaan	01-feb / 10-feb	

Risico:

- Getrouw beeld gaat over meer dan verplichtingen en voorschotten. Via de prijs-/leveringscontrole wordt de getrouwheid van betaling verricht en andere posten worden in het reguliere jaarrekening proces en opstellen saldibalans geborgd.

8b. Borging getrouw beeld – juistheid inhuur externen

Probleemanalyse:
Aan inhuur van externen zitten meerdere spelregels vast. Zo is er het voorschrift dat inhuur van externen ten alle tijden geboekt worden op het apparaatsartikel van een departement en niet ten laste komen van de beleidsgelden. Bij VWS in de volle breedte gebleken dat dit voorschrift niet voldoende bekend was en zijn inhuur opdrachten ten laste van de beleidsgelden geboekt. Dit werd mede veroorzaakt doordat na de behoeftestelling de inkoop als inhuur opdracht werd opgepakt i.p.v. een opdracht.

Beoogd resultaat:
Op basis van de vastgestelde leidraad inhuur externen wordt er gecontroleerd met als doel dat er geen inhuur van externen meer geboekt staat op een beleidsartikel. Financiële omvang € 10 miljoen.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Vaststellen leidraad inhuur externen	Augustus – september	Gereed
Analyse van FEZ op risicovolle posten	Oktober	Gereed
Uitvoeren controle en dossiervorming	8 / 30 nov	Gereed
Terugkoppeling aan directies en indien nodig doorgeven van de correctie	01 / 10 dec	
Monitoren dat correctie is uitgevoerd	December	
Eindrapportage, 1e versie	15 dec	
Herhaling activiteiten op periode nov en dec	01 / 10 jan	

9. Begrotingsonrechtmatigheid: controle op juiste toepassing art 2.27 CW

Probleemanalyse:
Er mogen geen verplichtingen aangegaan worden en uitgaven gedaan op basis van art 2.27 CW zonder dat het parlement tijdig is geïnformeerd en beide kamers goedkeuring hebben gegeven.

Beoogd resultaat:
De kennis over en hoe te handelen bij toepassing van art 2.27 CW is verstevigd binnen VWS en er vindt achteraf controle plaats of er conform de procedure gehandeld is. Financiële omvang circa € 14 miljard.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Opstellen beschrijving juiste toepassing en werkwijze art 2.27 CW	Aug / sept	Gereed
Beschrijving bespreken en beschikbaar stellen aan de organisatie	Aug / sept	Gereed
Uitvoeren interne controle op ISB: o ISB 1 t/m 12 o ISB 13 t/m ...	 Juli / okt Okt / dec	 Gereed Loopt

Rapportage over controle	Okt (+actualiseren)	

Risico's:

- Er wordt nog te veel buiten de procedure aan verplichtingen aangegaan.

10. Ontvlechting VWS/LCH/Mediq

Probleemanalyse:
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 (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 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, voorraadrisico etc.) bij VWS liggen. Dit resulteert erin dat VWS economisch eigenaar is van de goederen, maar het juridisch eigendom bij Mediq B.V. ligt.
Met de verschillende betrokken partijen binnen het consortium is afgesproken dat de gekozen constructie van tijdelijke aard is en dat op termijn de inkoop, voorraadbeheer en verkoop onder integrale verantwoordelijkheid van VWS komt te vallen. Deze overdracht wordt nu uitgevoerd.

Beoogd resultaat:
Met de overdracht moet het volgende bereikt worden:

- Het rechtmatig en getrouw afwikkelen van de verstrekte voorschotten aan Mediq (dat hangt samen met valideren inkopen, verkopen en gemaakte kosten Mediq).
- Het correct overdragen van de voorraden van Mediq naar VWS in 2021.
- Het opzetten van een adequaat systeem van materieelbeheer van de overgedragen voorraden.

Financiële omvang € 1,5 miljard.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Mijlpaal 1: Medio / eind november: overdracht Mediq naar VWS formeel		
- Ondertekening overeenkomst voor het overkomen van de voorraad - Fiscaliteit: o Afspraken gemaakt met de Belastingdienst ivm BTW en douanezaken o Verantwoording aan Douane over onder Mediq vrijstelling ingevoerde goederen o Verkrijgen uitgebreide vrijstellingsvergunning invoer PBM van Douane o Akkoord directie GMT op overdracht deel VWS-orders - Portal Mediq offline		
Mijlpaal 2: 17 december: sluiting Mediq portal		
- Afgeronde inventarisatie definitieve voorraadstand - Integratie douane administratie Mediq in goederenadministratie CIBG - Werkafspraken maken met Douane tbv nieuwe invoer - Financiële eindafrekening akkoord voor VWS en Mediq - Overname vorderingen		
Mijlpaal 3: 31 december: financiële afronding gereed		
- Balansdossier gereed i.h.k.v. de eindafrekening - Accountantsverklaring EY 31/12/2020 - Uitkomsten onderzoek inventarisatie EY 1/11/2021		
Mijlpaal 4: afrekening voorschotten 2021 aan Mediq		
Mijlpaal 5: ingerichte en werkende beheerorganisatie VWS/CIBG		

11. Controle en validatie van voorraad beademingsapparatuur

Probleemanalyse:
In 2020 heeft VWS voor een aanzienlijk bedrag (circa € 120 mln.) aan hulpmiddelen zoals beademingsapparaten en zuurstofcondensatoren ingekocht. Deze apparaten zijn in bruikleen gegeven aan ziekenhuizen en zorginstellingen en opgeslagen in het magazijn van de medische groothandel QRS. Op dit moment ontbreekt een sluitende geld-goederenbeweging en daardoor een betrouwbare voorraadadministratie.

Beoogd resultaat:
Aan hand van een voorraadinventarisatie en de bruikleen- en schenkingenovereenkomsten vaststellen van de huidige voorraadadministratie, de koppeling maken met de betalingen (zodat er geld-goederenbeweging is, Inclusief inventarisaties) en het beheer op de voorraad organiseren.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Gesprek tussen directie FEZ, GMT, agentschap CIBG en groothandel QRS om vast te stellen wat de behoeften zijn en wat er is	26-nov	Gereed
Plan van aanpak maken	26-nov	Gereed
Vaststellen (papieren)voorraad per heden: -inzicht verkrijgen op basis van voorraadlijst CIBG en deze vergelijken met die van QRS / Onemed -Verschillen bespreken -vaststellen papieren werkelijkheid (voorraad in magazijn/bruikleen/schenkingen)	01-dec / 24-dec	
Vaststellen werkelijke voorraad per heden: -afspraak maken voor moment van inventarisatie -afspraak over de opzet en wijze van inventariseren -verslaglegging en decharge	Nader te bepalen	
Controle op betalingen 2021	01-dec / 24-dec	
Materieel beheer inrichten -start overleg over het speelveld en bestaande afspraken -verder invulling geven	10-dec / 24-dec Januari 2022	

Risico's:
- Er zijn veel partijen betrokken. Zonder duidelijke afspraken en verantwoordelijk persoon met mandaat gaat dit niet lukken.

12. Beheersing inkoopproces COVID opdrachten (inkoopdossiers)

Probleemanalyse:
De controle op verplichtingen en betalingen begint bij het beschikken over een dossier. Voor inkopen is dit een inkoopdossier dat dient aan bepaalde vereisten te voldoen. Zonder een (volledig) dossier is er een risico dat niet vastgesteld kan worden of er een juiste aanbestedingsprocedure gevolgd is en/of er in de financiële administratie een juiste weergave is opgenomen.

Beoogd resultaat:
1. Dienst Testen het opleveren van de gevraagde inkoopdossiers voor 15 december (43 stuks).
2. PDC-19 het opleveren van de gevraagde inkoopdossiers voor 15 december (9 stuks).

Opmerking bij de aantallen dossiers: dit betreft een uitvraag over de eerste 8 maanden van 2021. Over laatste maanden zal er ook een uitvraag volgen. Financiële omvang € 3,5 miljard.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Dienst Testen		
Lijst met gevraagde inkoopdossiers en eisen hieraan aan DT sturen.		gereed
Afspraken maken met DT over wijze en tijdspad aanlevering	1-nov / 15-nov	Gereed
Aanleveren dossiers door DT aan FEZ, CDI en ADR (in batches)	1-nov / 15-dec	Loopt
Controle op dossiers door FEZ, CDI en ADR	01 - 31-dec	Loopt
ADR bepalen en delen uitvraag inkoopdossiers laatste deel 2021	10-dec /15-dec	
Aanleveren dossiers (2e uitvraag) door DT aan FEZ, CDI en ADR (in batches)	15-dec / 31-dec	
Controle op dossiers door FEZ, CDI en ADR	1-jan / 10-jan	
PDC-19		
Lijst met gevraagde inkoopdossiers en eisen hieraan aan PDC-19 sturen.		gereed
Aanleveren dossiers door PDC-19	1-nov / 15-dec	Gereed
Controle op dossiers door ADR	10-nov / 31-dec	Loopt

Risico:

- Veel dossiers van DT hebben een afwegingskader dwingende spoed nodig, zie activiteit 1.
- DT heeft in 2021 geen uniforme manier gehanteerd voor het documenteren. Het is vooral zoeken in mailboxen van medewerkers om achteraf informatie terug te halen.
- DT verkeerd nog altijd in rustig vaarwater, de doorlooptijd van informatieverzoeken neemt hierdoor toe.

13a. Laboratoria, prijs/leveringscontrole

Probleemanalyse:
Er is onvoldoende zekerheid op de juistheid van de onderbouwing van de betalingen die VWS aan laboratoria. Dit zit voor een groot deel in Coron-IT. In dit systeem wordt geregistreerd het aantal monsters dat naar een bepaald lab toegaat en het lab registratie de uitslag van het geanalyseerde monsters. Deze aantallen vormen de basis voor de hoeveelheid die gefactureerd wordt. Het proces rondom Coron-IT en de controle daarop moet nog duidelijk en gevalideerd gemaakt worden. Hiervoor dient de IT-audit (zie 4).

Beoogd resultaat:
Voldoende inzichtelijkheid en duidelijkheid om de betalingen aan de laboratoria voor geanalyseerde monsters als betrouwbaar te kunnen betitelen. Financiële omvang € 0,8 miljard.

Benodigde actie en tijdspad:
De acties die hier staan dienen naast en aanvullend op validatie van Coron-IT gezien worden. Indien validatie van Coron-IT uitblijft of te laat komt dient er een maximale effort verricht worden om de getrouwheid van de prestatieverklaring aan te tonen. Dit laatste wordt opgezet omdat gezien de huidige situatie het is onzeker is of de validatie van Coron-IT tijdig is afgerond.

Actie	Tijdspad	Status
Plan van aanpak maken over controle op de prestatieverklaring van betalingen aan laboratoria	01 – 10 dec	
Inzichtelijk maken hoe het proces loopt van afnemen testen – analyse monsters – facturatie - betaling	December	

Inzichtelijk maken op welke wijze de factuur gecontroleerd wordt.	december	
Aantoonbaar maken dat aantallen gefactureerde analyses ook daadwerkelijk in Coron-IT staan	Januari	
Eindrapportage	31 jan	

Risico's:
- Informatie wordt niet tijdig aangeleverd.

13b. prijs/leveringscontrole en controle voorraad laboratoria materialen

Probleemanalyse:
Er dient zekerheid te komen op de juistheid van de onderbouwing van de betalingen die VWS voor de aanschaf van de laboratoria materialen. Voor de ingekochte materialen dient het materieel beheer ingericht te worden, denk hierbij aan duidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden, risicoanalyse, geld/goederenbeweging en een feitelijke inventarisatie.

Beoogd resultaat:
1. Verkrijgen van zekerheid over de betalingen, is er betaald voor wat bestelt en geleverd is.
2. Bepaling van de huidige voorraad
3. Beschrijving van de voorraad beheer organisatie

Financiële omvang € 200 miljoen.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Plan van aanpak maken over controle op de prestatieverklaring van betalingen aan laboratoria	01 – 10 dec	
Plan van aanpak maken over het materieel beheer van de labmaterialen	01 – 10 dec	

Risico's:
Informatie wordt niet tijdig opgeleverd.

14. Aanschaf zelf-/sneltesten: prijs/leveringscontrole en controle voorraad

Probleemanalyse:
Er dient zekerheid te komen op de juistheid van de onderbouwing van de betalingen die VWS voor de aanschaf van de snel- en zelftesten heeft gedaan. Voor de ingekochte materialen dient het materieel beheer ingericht te worden, denk hierbij aan duidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden, risicoanalyse, geld/goederenbeweging en een feitelijke inventarisatie.

Beoogd resultaat:
1. Verkrijgen van zekerheid over de betalingen, is er betaald voor wat bestelt en geleverd is.
2. Bepaling van de huidige voorraad
3. Beschrijving van de voorraad beheer organisatie

Financiële omvang € 0,4 miljard.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Plan van aanpak maken over controle op de prestatieverklaring van betalingen voor zelf-/sneltesten	01 – 10 dec	
Plan van aanpak maken over het materieel beheer van de zelf-/sneltesten		

Risico:

- Informatie komt niet tijdig genoeg tot stand.

15. Herinrichting administratie

Probleemanalyse:
Het is veel handwerk om, gespecificeerd naar categorieën, uit de 3F administratie de corona gerelateerde budgetten, verplichtingen en uitgaven te halen. Terwijl er wel apart over verantwoordt moet worden.

Beoogd resultaat:
Het met behulp van projectcodes aanvullende van de administratie zodat de vanaf 2021 de corona gerelateerde posten eenvoudiger uit 3F administratie te halen zijn.

Benodigde actie en tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Fase 1 – voorbereiden en mogelijkheden verkennen met als resultaat een beslissing hoe de herinrichting te doen	Mei – juli	Gereed
Fase 2a – uitvoering COVID directies: -bepalen mate van detail -aanmaken codes -conversie	Juli – nov	 Gereed Gereed Alleen nog inh ext
Fase 2b – uitvoering overige directies met COVID gelden -bepalen mate van detail -aanmaken codes -conversie	Nov – dec	Loopt
Fase 3 – maken juiste rapportages (power BI) -behoefte bespreken -aanleveren bestanden voor rapport -rapport ontwikkelen (1e versie) -rapport verder ontwikkelen + testen (sprints) -oplevering en uitleg op rapport	 19-nov 30-nov 15-nov 20 dec / 07 jan 10 / 14 jan	Loopt

Risico:

- De te maken rapportages zijn niet (op tijd) klaar waardoor er alsnog veel handwerk in het maken van overzichten gaat zitten.

16. Meerkostenregeling GGD'en

Probleemanalyse:
De 25 GGD's in Nederland kunnen voor de (extra) CORONA-uitgaven een beroep doen op VWS. Zij verantwoorden deze uitgaven in hun eigen jaarverslag, dit wordt vervolgens door een accountant gevalideerd. Voor deze validatie heeft een werkgroep in 2020 (hierin o.m. NBA, VWS en aantal GGD's) een 'verantwoordingsinstructie' opgesteld.
De verantwoordingen over 2020 + accountantsverklaring moesten alle voor 1 september 2021 bij directie PG (tot 31.12.20 verantwoordelijk!) zijn ingediend. De beoordeling hiervan zal in Q1 2022 gedaan worden.
Op basis van de verantwoordingen 2020 en de verstrekte accountantsverklaringen wordt er ook geëvalueerd of de verantwoordingsinstructie voor 2021 aangepast dient te worden.

Beoogd resultaat voor jaarrekening 2021:

1. Voor JR 2021: Vaststellen verantwoordingsinstructie 2021
2. Voor JR 2022: vaststellen/afrekenen van de meerkosten GGD'en 2022

Financiële omvang (2) € 0,6 miljard.

Benodigde actie incl tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Vaststellen van de volledigheid van de ingediende stukken (jaarrekening met accountants verklaring).	December	
Evaluatie over verantwoording 2020 en vaststellen of verantwoordingsinstructie 2021 aanpassingen behoeft.	December	
Vaststellen / afrekenen meerkosten GGD'en	Februari / maart	

Risico:
Huidige documenten voldoen onvoldoende om af te kunnen rekenen.

17. Materieel beheer (algemeen)

Probleemanalyse:
VWS is sinds de corona crisis ook zelf producten gaan inkopen. Voorbeelden hiervan zijn de persoonlijke beschermingsmiddelen, vaccins en zelftesten. Hiervoor zal VWS ook het materieel beheer moeten uitvoeren. Binnen het project zien we voor het materieel beheer drie hoofd werkzaamheden:

1. Een algemene vertaling maken wat de Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk betekent en hoe hiermee binnen VWS om te gaan;
2. Hier per productgroep specifiek invulling aan geven;
3. Het daadwerkelijk uitvoeren hiervan, waarbij o.a. hoort het beheren van de geld-/goederenbeweging en een feitelijke voorraadtelling telling.

Beoogd resultaat:
Het resultaat van deze activiteit is dat VWS een kader heeft om het materieel beheer in haar organisatie in te richten dat de regeling materieel beheer als uitgangspunt heeft en waarin voor de belangrijkste elementen uit de regeling praktische aanwijzingen zijn opgenomen (nr 1).
Als tweede resultaat is het landschap in kaart gebracht van alle producten waar VWS eigenaar van is en de actoren die daarbij horen.

Benodigde actie incl tijdspad:

Actie	Tijdspad	Status
Kader materieel beheer VWS	Eind december – begin januari concept	Loopt

Rapportage deelproject 'Kraan Dicht'

Met het deelproject Kraan dicht is er een multidisciplinair team ingericht om zoveel mogelijk nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen en richt zich op de corona gerelateerde uitgaven (en daarmee meer specifiek op twee directies) omdat hier grotere risico's voor onrechtmatig handelen werd gezien binnen het programma verbetering financieel beheer. Dit team is 1 oktober 2021 van start gegaan en beoordeeld nieuw beleid en nieuwe overeenkomsten aan de hand van een beoordelingsformulier en bijbehorende normenkaders (bijlage).

Inrichting team
Het team van kraan dicht bestaat uit een projectleider, 4 beleidstoetsers, 1 inkoopspecialist, 1 accountant en 2 personen die de begrotingsstukken opstellen en/of administreren. Hiermee bevat het team alle disciplines om (beleids)voorstellen te beoordelen op zowel doelmatigheid- en rechtmatigheidsaspecten en waar parate kennis ontbreekt is het netwerk rondom deze personen dekkend om alle vragen te beantwoorden en zaken te toetsen (tweede ring). Dit betreft met name de collega's van WJZ, CDI en de HIS.

Beoordelingsformulier
Op basis van de bevindingen van de ADR en de AR die betrekking hebben op de onrechtmatigheid van de uitgaven is een beoordelingsformulier opgesteld met bijbehorende normenkaders (deze is als bijlage opgenomen). Langs deze vragen worden voorstellen en (concept)overeenkomsten getoetst. Hiermee is een dekkend toetsingsinstrument gecreëerd. De verschillende onderdelen van het formulier zijn op basis van expertise toegewezen aan een bepaald teamlid. Zo ontstaat er een integrale beoordeling. Deze procedure is nog in ontwikkeling en moet in de uitvoering nog worden verfijnd. Afgelopen maanden is er met name geïnvesteerd in de 'voorkant' van het proces, dus het voorkomen van begrotingsonrechtmatigheden en beleidsvorming. Komende periode breiden we dit uit om ook het contract en het vastleggen in de administratie beter in het toetsingsproces te borgen. Dit om het invullen van het formulier ook zo compleet mogelijk te laten zijn.

Vangnet
Als eerste is het team aan de slag gegaan om zicht te krijgen op de stroom van overeenkomsten die worden afgesloten. Dit gaat langs de volgende sporen:

1. Op basis van vastgelegde verplichtingen zijn bestaande overeenkomsten geanalyseerd en is bekeken wat de einddatum is van het contract. Op basis van de einddatum kan worden beoordeeld wanneer er actie moet ondernomen om een contract al dan niet te verlengen en tijdig te acteren zodat een rechtmatige verlenging tot stand kan worden gebracht;
2. Door actief te communiceren over het project kraan dicht bij PDC19 en Dienst Testen zijn we beter betrokken geraakt bij nieuwe beleidsvoornemens zodat we aan de voorkant meekijken bij de totstandkoming van nieuwe overeenkomsten. Er is veel rugdekking vanuit de directeuren FEZ en WJZ en de BR. We zien ook dat beleid ons meer betrekt, begin van verandering. Ook in coronastaven komt rechtmatigheid aan bod. Waar FEZ wordt gepasseerd is snelle escalatie mogelijk.

Via deze twee sporen zijn we in de afgelopen twee maanden in staat geweest om in ieder geval nieuwe beleidsvoornemens binnen te toetsen cf. ons normenkader en hebben we op onderdelen ook pro-actief richting de directies geacteerd. Aangezien veel contracten aflopen aan het einde van 2021 zijn we niet altijd in staat geweest om tijdig signalen af te geven en daarmee onrechtmatigheden te voorkomen, maar zijn wel processen in gang gezet om eventuele onrechtmatigheden zo kort mogelijk te laten zijn. In de bijlage is een lijst met onderwerpen opgenomen die onder andere langs het team zijn gekomen.

CW 2.27 en ISB's
In de kamerbrief d.d. 26 oktober 2021 is aangegeven dat het Parlement in minstens 98% van de Corona gerelateerde verplichtingen tijdig is geïnformeerd. Al voordat project kraan dicht van start is gegaan heeft er een grote verbeterslag plaatsgevonden. Door middel van de ISB's, Nota's van Wijzigingen en kamerbrieven wordt het Parlement tijdig geïnformeerd.
Vanuit kraan dicht worden nog steeds concrete acties opgezet om dit vast te houden:

- Het aantal beleidstoetsers op de COVID-dossiers is binnen het team gegroeid van 1 naar 4. Hierdoor kunnen we vrijwel alle voornemens behandelen en tijdig voorzien van advies over begrotingsrechtmatigheid. Daarnaast is op diverse momenten door FEZ een presentatie gegeven over het begrotingsproces (en de tijdigheid).

- We lezen ook scherp mee bij concept stand van zaken brieven, zodat we tijdig nieuwe maatregelen en beleidsvoornemens kunnen signaleren (voor zover nog niet separaat bij ons bekend). Waar nodig zorgen we ervoor dat er een ISB gepaard gaat met nieuwe voornemens en dat in de stand van zakenbrief expliciet wordt gerefereerd naar de opstelling van een nieuwe ISB.
- Door heel scherp aangegeven te hebben dat er tussen 10 december en omstreeks medio januari geen mogelijkheden meer zijn om het parlement toestemming te vragen voor uitgaven is er door PDC19 en DT een lijst opgeleverd met alle benodigde middelen voor eind 2021 en begin 2022. Middels een ISB voor de begroting 2022 en een ISB voor 2021 borgen we daarmee ook het voldoen aan CW 2.27 in deze periode. Alhoewel we in de aanbiedingsbrief wel aan zullen geven dat er mogelijk nog onvoorziene maatregelen genomen moeten worden in de tussenliggende periode en we hierover het Parlement (als dit zich voordoet) zo spoedig mogelijk zullen informeren en de budgettaire consequenties dan ook verwerken in een ISB 2022. Dit vanwege de huidige situatie rond het coronavirus.
- De lijnen met het ministerie van Financiën zijn kort. Hierdoor kunnen we mandaat voor extra uitgaven ordentelijk regelen via de ACC en MCC en MR.

GGD-GHOR
Vanuit Kraan dicht hebben we intensief meegewerkt en werken we nog aan het inregelen van de RWT-status van GGD-GHOR. We helpen bijvoorbeeld mee met het opzetten van de administratieve organisatie, het inregelen van schatkistbankieren en het opstellen van de kaderbrief. Hiermee zorgen we ervoor dat in 2022 de financiering van de taken die GGD-GHOR rechtmatig verloopt.

Beweging naar voren
Naast het begeleiden van de verschillende losse inkoopdossiers zijn we gestart met het lange termijn perspectief. We zien tot nu toe dat inkoop erg ad-hoc is georganiseerd. De crisis heeft ons ook (meerdere malen) verrast. Het mandaat en plannen om voor de lange termijn zaken te regelen ontbrak. Hier zien we een verandering in optreden waardoor er ruimte ontstaat om voor een langere termijn na te denken over de uitvoering en daarmee de inkoopstrategie.

Inmiddels ligt er ook een politieke opgave om na te denken over en beleid vorm te geven voor 2022 tot en met eerste helft 2023. Het inkoopbeleid moet zo worden vormgegeven dat de behoefte aan bijvoorbeeld test- en vaccinatiecapaciteit kan meebewegen met de inkoop ervan. Hier is een start mee gemaakt, maar is complex aangezien je te maken hebt met een in crisis opgezette (tijdelijke) structuur die je wil ombuigen naar een structurele voorziening. Hier zitten tal van organisatorische uitdagingen aan vast.

Afwijkingsnota's
Niet alle onrechtmatigheden zijn in de afgelopen twee maanden voorkomen en er zullen er nog meer volgen is de verwachting. We hebben gezien dat bij een onrechtmatige inkoop de afwijkingsprocedure ook niet altijd goed is gevolgd of gemonitord. De afwijkingsprocedure is op basis van deze inzichten herijkt (en vastgesteld door de SG) en wordt steeds meer op een juiste manier gevolgd zodat we een goed zicht hebben op de hoeveelheid en omvang van de onrechtmatigheden.

Daarnaast is er een procedurewijziging vormgegeven waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen afwijkingsnota's waarin toestemming wordt gevraagd voorafgaand aan het ontstaan van de onrechtmatigheid en afwijkingsnota's waarin reeds ontstane onrechtmatigheden worden bekrachtigd. Dit vergroot de bewustwording en op basis van monitoring wordt beoordeeld hoe directies 'presteren'. De verwachting is dat deze bewustwording bij zal dragen aan het terugdringen van onrechtmatigheden.

Daarnaast wordt de rol van FEZ in deze procedure vergroot. Het advies FEZ komt daarbij ook bovenaan in de afwijkingsnota te staan en zal alleen op basis van zwaarwegende gronden instemmend kunnen zijn. Hiervoor is een wegingskader opgesteld die een eventuele onrechtmatigheid afweegt tegenover de doelmatigheid van een voorgenomen besluit. In ieder geval zal per afwijkingsnota de directie moeten aangeven hoe ze een vervolg van een afwijking op het desbetreffende dossier gaat voorkomen. Daarbij wordt ook een verbeterplan financieel beheer op directieniveau gevraagd.

Bijlage: dossiers die zijn langsgekomen

Onderstaande dossiers zijn onder andere in de afgelopen twee maanden langs het team gekomen. Dit betreffen dossiers waarbij er sprake was van op hand zijnde (inkoop)onrechtmatigheden. Deze hebben we als het ware 'zien aankomen'. In de meeste gevallen heeft dit geleid tot een afwijkingsnota waarin toestemming wordt gevraagd om een onrechtmatige verplichting aan te gaan. Zoals in de rapportage vermeld was het doorgaans te laat om een rechtmatige route te volgen. In vrijwel alle gevallen was het niet mogelijk om een aanbestedingsprocedure te doorlopen. De rode draad door alle casuïstiek heen is dat aanbestedingen te laat worden opgestart. Hier is al snel rond de 4 maanden voor nodig terwijl het beleid en de politiek vaan 'reageert' op de situatie. Er moet dan snel gehandeld/ingekocht worden. In veel gevallen zijn wel aanbestedingsprocedures gestart om de onrechtmatigheid in 2022 zo kort mogelijk te laten zijn bijvoorbeeld voor de antigeen contractering in 2022. Tevens wordt er momenteel veel inzet gepleegd om de onrechtmatigheid op bijvoorbeeld voor het rioolsurveillanceprogramma voor komend jaar om te buigen naar een rechtmatigheid.

Naast onderstaande dossiers zijn er ook tal van dossiers langs gekomen die wel op een rechtmatige manier vormgegeven zijn. Dit betreft onder andere de inkoop van innovatieve behandelingen, en het (begrotings)rechtmatig beschikbaar stellen van middelen voor de boostercampagne. Hierbij is vooruitgedacht waardoor er al middelen op de begroting beschikbar waren voordat de uitvoering daadwerkelijk van start ging. Ook is de verlenging en uitzondering tot het geven van een voorschot aan SON voor de periode december – februari rechtmatig geregeld. Naast het accorderen in de MCC, is er tijdig extra budget geregeld (ISB13 en ISB14/ISB1), en het verzoek tot uitzondering op de Regeling Financieel beheer gevraagd voor het doen van het voorschot. De overeenkomst wordt pas getekend nadat dit verzoek is gehonoreerd én de additionele middelen aan de Kamer zijn gemeld.

Per 2022 is door de GGD-GHOR aan te wijzen als RWT een rechtmatige besteding van middelen mogelijk. Verlenging van de DVO's is niet meer nodig. Dit is een belangrijk succes van substantiële omvang. Daarnaast wordt voor de aanschaf van zelftesten t.b.v. scholen en sociale minima een beroep gedaan op dwingende spoed, waardoor de aankoop zoals deze er nu ligt op een rechtmatige manier kan geschieden. Dit is tevens een succes met substantiële omvang.

Datum	Onderwerp	Omvang (±)	Jaar	Rechtmatig?
20210928	Thuisvaccinatie	€ 800.000	2021	Nee
20211005	GGD-GHOR oprichting RWT per 2022	Meer dan € 500 miljoen	2022	Ja
20211006	Quarantaineplicht	€ 200.000	2022	Nee
20211006	Locatiekosten huisartsen	± € 100.000	2021/2022	Nader te bepalen (nog niet getekend)
20211011	Onderzoek veneuze tromboze bij vaccins	€ 1.200.000	2021/2022	Ja, naar verwachting (nog niet getekend)
20211019	Corona dashboard	€ 1.450.000	2022	Nee
20211111	CTB voor derdelanders	minstens € 2.700.000	2021/2022	Nee
20211110	Verzendhuis griepgroep	+/- € 5.000.000	2021/2022	Nader te bepalen (nog niet getekend)
20211112	SON naar DT/Verlenging SON	Zeer substantieel (afhankelijk van voortzetting CTB). Range € 3 (stichtingskosten) – € 60 miljoen (testenkosten) per maand	2022	Nog niet definitief (nog niet getekend)
20211115	XL Teststraten Loveland	€ 10.215.000	2022	Nee

20211124	Antigeencontractering (testen)	Tientallen miljoenen	2021/2022	Nee
20211125	Dutch Hospital Data	€ 1.000.000	2021	Nee
20211126	Aanschaf 13 mln zelftesten t.b.v. scholen en sociale minima	€ 37.800.000	2021	Ja (dwingende spoed)
20211129	Onderzoek CTB	€ 43.150	2021	Nee

Hoofdelementen projectplan 'Structurele Borging'

Ambitie

De corona crisis heeft een aantal zwakke punten zichtbaar gemaakt in het financieel beheer van VWS en biedt ook een aantal lessen voor de toekomst. Het programma 'Structurele Boring' is gericht op het wegnemen van zwakke punten en het vertalen van geleerde lessen naar een sterkere organisatie. Dit moet leiden tot een robuuste financiële functie die zowel in rustige als in turbulente tijden zorgt voor een transparante inzet van middelen binnen het VWS-domein.

Bovenliggende documenten

Vanuit andere (externe) bronnen is al eerder geschreven over het structureel verbeteren van het financieel beheer van VWS. Hieronder een opsomming van deze documenten.

- Verantwoordingsonderzoek VWS Algemene Rekenkamer 2020
- Auditrapport Auditdienst Rijk (ADR) VWS 2020 & Interim-auditrapport ADR VWS 2021
- Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS (verbeterplan)
- Rapport van KPMG. Een hernieuwde focus: versterking financieel beheer (ministerie VWS)

Samenhang

Het project 'Structurele Borging' is onderdeel van het brede programma 'Verbeteren Financieel Beheer'. Binnen dat programma richten 'Herstel' en 'Kraan dicht' zich vooral richten op Corona gerelateerde uitgaven, op casuïstiek en hoog-urgente zaken. Het onderdeel Struturele borging zich op de gehele VWS-organisatie, structurele verbeteringen en een langere termijn. Desalniettemin, is er veel samenhang tussen de werkstromen. In positieve zin zijn de lessen uit de Corona praktijk en de slimme oplossingen die daar bedacht worden, voeding voor het versterken van de organisatie. In negatieve zin is er concurrentie met de andere werkstromen en binnen de VWS-organisatie waar het gaat om management aandacht en capaciteit.

Elementen programmaplan Financieel Beheer dd. 18 november 2021

Doelenboom

Onderdeel	Opdracht per onderdeel	Projectenlijst (voorlopig) (fasering in alle plannen startnota, ontwerp, bouw en implementatie)	Status	Acties uit KPMG plan
1. Projectmatige aanpak	Zorg voor een transparante aanpak met een haalbare planning en zichtbare resultaten.	• Projectplan (november 2021)	**Deels gereed** Aanpak bepaald en gedeeld met klankbordgroep.	

2. Positionering, organisatie en crisisbestendigheid	Zorg 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	• Hoofduitgangspunten (fiches) gereed in 2021
		  o Startnota maken over ambitie, kaders, modellen en proces
		  o Verhouding beleidscontrol en financial control
		  o Three lines of responsibility
		  o Ontwikkelfasen: Van incident gedreven naar risico gedreven
		• Aanpak Pandemische paraatheid financiële functie: lessen vertalen.
			Deels gereed
			
			Aanpak in dialoog met de lijn en de financiële functie. Vraagt meer tijd: uitstel deadline q1
				• Gedragen visie op financieel beheer en de rol en positie van de Finance.
				• Aangepast organisatieontwerp / governance op hoofdlijnen met impact op de verschillende dimensies van het Target Operating Model.
				• Rolbeschrijvingen op hoofdlijnen binnen Finance naar afdeling en directie (met name verantwoordelijkheidsverdeling).
				• Product-dienstencatalogus: een beschrijving van diensten per afdeling binnen Finance (wie is waar verantwoordelijk voor).

Elementen programmaplan Financieel Beheer dd. 18 november 2021

3. Basisprocessen	Zorgen dat de basisprocessen in het financieel beheer goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk van VWS en passen binnen de geldende kaders.	• Probleemanalyse basisprocessen op werking (2021); • Verbeterplan per hoofdproces, waaronder i.i.g. (plannen gereed q1 2022; resultaten ultimo 2022) o Subsidies o Opdrachten o Bijdragen o Materieel beheer	**Deels gereed.** Subsidiebeheer heel ver in de steigers. Inkoop en contractmanagement bezig met automatisering ketens en aanscherpen procedures. Bijdragen nog niet gestart. Versterken toezicht materieel beheer gaat starten na overdracht LCH en naar CIBG.	• Nulmeting van huidige processen (end to end). • Proces-en systeemdoelstellingen. • Gedocumenteerde en geïmplementeerde processen inclusief gedefinieerde proces-KPI's (op level 3 en – waar nodig –op level 4). • Inzicht in prestaties van processen door periodiek afsluitproces, vernieuwde rapportages, managementinformatie en proceseigenaarschap. • Reguliere prestatiedialoog tussen VWS en de SSC's. • Uniforme end-to-end-processen met geïntegreerde controles. • Geen eilandjes binnen de financiële functie.
4. Interne beheersing	Zorgen dat er op alle niveau in de VWS organisatie inzicht is in het functioneren van het financieel beheer zodat er waar nodig bijgestuurd kan worden.	• Implementeren Planning en Control Cylcus vanaf 2022 (opzet 2021: uitvoering 2022) o Opzet en uitvoeren jaarplan en bestedingsplan (Plan) o Opzet en uitvoeren monitoren (Do) o Opzet en uitvoeren IC/IA en overleg (Check) o Opzet en uitvoeren verbetervoorstellen (Act)	• **Volgens planning ontwerp gereed.** Als onderdeel van jaarplan en bestedingsplan is P&C voor 2022 geschetst. Uitwerking van onderdelen wordt belegd bij projectleider.	• KPI's (als onderdeel van beoordeling). • Controleraamwerk(en) voor de financiële processen. • Integrale risico-aanpak t.b.v. de gewenste risicocultuur. • (Mogelijk) interne auditrapportages.
5. Bemensing en cultuur	Zorgen dat er voldoende kennis, capaciteit en	• Veranderplan opstellen obv model KPMG (2021)	• **Deels gestart**	• Functieprofielen (decentraal en centraal)

	motivatie is bij alle betrokkenen in het financieel beheer.	• Vervolg inventarisatie doen capaciteitsbehoefte personeel (kwantitatief en kwalitatief) (q2 2022) • Kennisplan opstellen en uitvoeren (q1 2021)	Er is nog geen geïntegreerde aanpak bepaald in afwachting van starbijeenkomst. Startbijeenkomst door Corona uitgesteld. Integraal draaiboek en samenwerkruimte financieel beheer is opgezet om kennis en elkaar te vinden in de financiële functie. Onderdeel Organisatie en HR nog niet gestart	voor alle (nieuwe) Finance-professionals. • Competentiematrix (wat heb je nu en wat heb je nodig). • HR ontwikkel-en wervingsplan (indien nodig). • Duidelijke rolomschrijvingen. • Training & ontwikkelaanpak.

Veranderstrategie

Er zijn verschillende groepen binnen en buiten VWS die we moeten bereiken met de boodschap dat het financieel beheer beter kan. We nemen daarbij de veranderstrategie over van KPMG:



Het helder maken van de beoogde verandering is geen kwestie van 'zenden' maar een kwestie van 'luisteren'. Zo zal 'financieel beheer' als begrip niet erg resoneren bij beleidsmedewerkers. 'Het goed regelen voor het veld' zal bij hen meer aanspreken. In gesprek moeten we de relatie aangeven tussen financieel beheer en het belang van verschillende groepen. Het openen van de dialoog zien we als eerste hoofdstap in de verandering.

Naast de dialoog voor verschillende groepen zoeken we naar meer generieke veranderuitingen. Om daar een start mee te maken is een startbijeenkomst in voorbereiding en een introductie vlog op intranet. De nieuwe Coronagolf heeft de startbijeenkomst vertraagd.

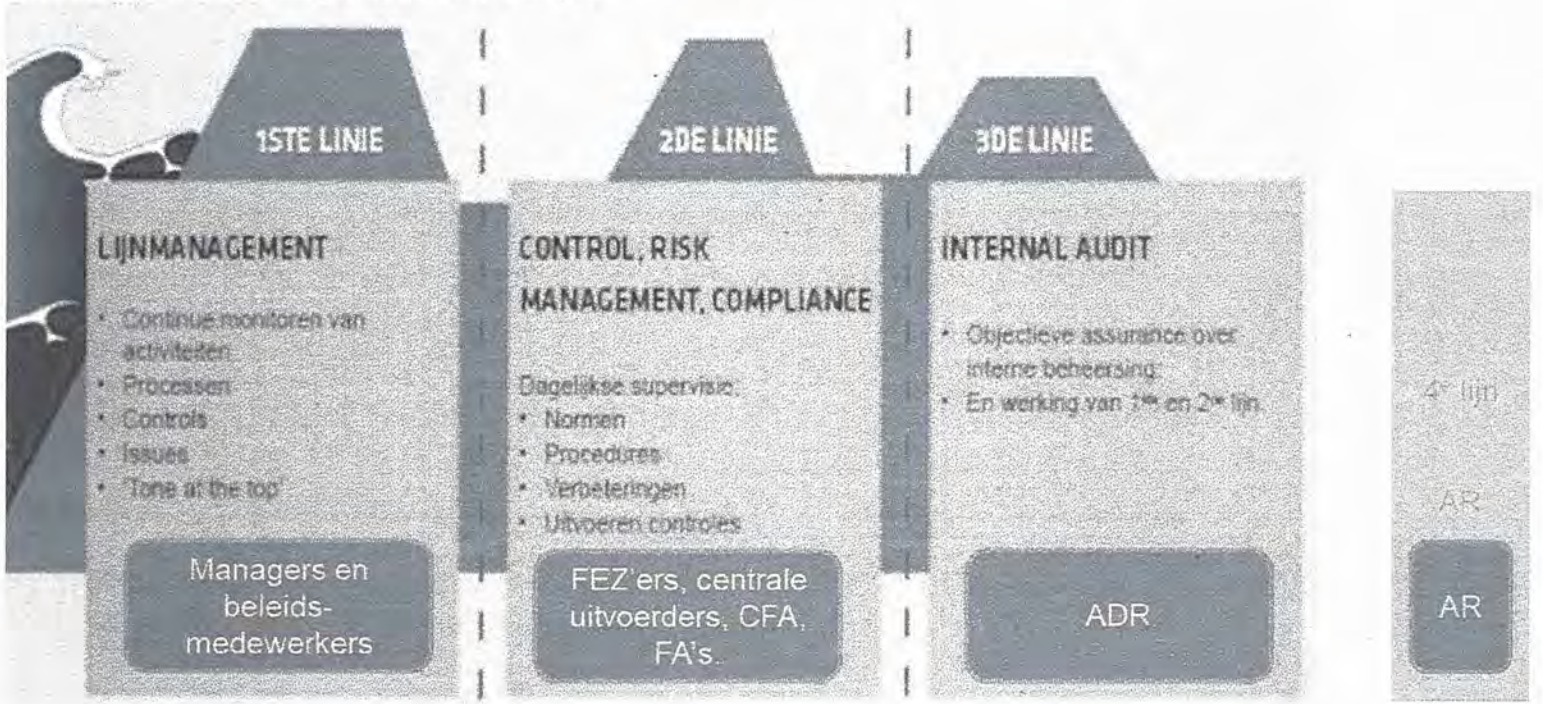
Op dit moment is alleen een communicatiemedewerker betrokken bij het programma. Het strekt tot aanbeveling om een veranderkundige aan te trekken om de betrokkenheid van verschillende groepen heel gericht te organiseren.

Elementen programmaplan Financieel Beheer dd. 18 november 2021

Doelgroepen en dialoog

Hoofdgroep	Deelgroep	Veranderopgave verkennen in gesprekken	Structuur voor dialoog
Lijnmanagement	Managers	Gesprekronde: directeuren met MT-lid financiën. Overlegstructuur P&C	Management bijeenkomsten
	(Financiële) beleidsmedewerkers	Klankbordgroep inrichten	Geen
Medewerkers in financiële functie	FEZ	Programmateam	
	Centrale uitvoerders (DUS-I, CDI, HIS, FDC)	Keten Werkgroepen	Werkgroep subsidie loopt
	CFA	Periodiek overleg versterken	Heidag gepland om rol van CFA's te versterken in verbeterprogramma.
	FA	Gesprek aangaan in CFA/FA overleg en deelname in werkgroepen	Er is een breed POB.
Interne Audit	Audit Committee	Periodiek overleg: Werkhypothese: AC is onderdeel van de verandering.	
	De ADR	Periodiek overleg: Werkhypothese: ADR is onderdeel van verandering.	Regulier
Kaderstellers	AR	Periodiek overleg: Werkhypothese: AR is onderdeel van de verandering	Regulier
	Regelgevers	Periodiek overleg: Werkhypothese: DGRB is onderdeel van de verandering	Regulier

Drie liniemodel en doelgroepen veranderplan



Elementen programmaplan Financieel Beheer dd. 18 november 2021

Bemensing initieel

	Projectleider structurele borging	Hoofd OFB als onderliggende rollen voldoende zijn ingevuld.
Verandermanager en procesmanager Organisatorische uitgangspunten (doelenboom 2,5)	Deelprojectleider subsidie, opdrachten , materieel beheer (doelenboom 3)	Projectleider Planning en Control (doelenboom 4)
Extern werven	Coördinerend beleidsmedewerkers OFB BV-cluster. Bij vacature extern invullen.	Aparte projectleider intern of extern werven