Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport oktober 2020
Ministerie van VWS

Colofon

Titel	Interim-auditrapport Ministerie van VWS 2020
Uitgebracht aan	
Datum	30 oktober 2020
Kenmerk	2020-0000210753

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Inleiding en samenvatting—5
1.1 Algemeen—5
1.2 VWS legt focus op voorkant van de processen; beheer en rechtmatigheid vragen op korte termijn keuzes—5
1.3 Doelgroepen en openbaarmaking—6

2 Gevolgen COVID-19 crisis voor VWS—8
2.1 Inleiding—8
2.2 Financiële omvang noodmaatregelen coronacrisis VWS en het gebrek aan controle-informatie heeft mogelijk gevolgen voor de strekking van de controleverklaring—8
2.2.1 Financiële omvang noodmaatregelen coronacrisis—8
2.2.2 Gebrek aan controle-informatie heeft mogelijk gevolgen voor tijdig afgeven van de controleverklaring en/of de strekking van de controleverklaring—9
2.3 Administratieve vastlegging COVID-19 verplichtingen en uitgaven—9
2.4 Gemaakte keuzes en afwegingen inzake M&O-risico's vastleggen—10
2.5 Tweede Kamer tijdig informeren over gemaakte keuzes en afwegingen die gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van gedane uitgaven en aangegane verplichtingen en M&O-beleid—10
2.6 Maatregelen inkoop en distributie hulpmiddelen COVID-19—11
2.6.1 Het grote belang van landelijke inkoop en distributie van medische hulpmiddelen COVID-19 vraagt om financiële afspraken en procedures—11
2.6.2 Geen zicht op materieel beheer beademingsapparaten—12
2.6.3 Afwikkeling van openstaande voorschotten vraagt aandacht—12
2.7 Beheersing van inkoop- en betaalproces onder druk door (spoed-)inkopen COVID-19—13
2.7.1 Ontbreken motivering en onderbouwing 'dwingende spoed' opdrachten leidt tot aanzienlijke rechtmatigheidsrisico's—13
2.8 Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19—14
2.9 Financiering van kosten voor laboratoriumdiagnostiek COVID-19—15
2.10 Verantwoord thuiswerken verdient nadrukkelijk aandacht—16

3 Follow-up bevindingen auditrapport 2019—17
3.1 Inleiding—17
3.2 Voortgang bevindingen in het beheer uit 2019—17
3.3 Actueel inzicht in oplossen huidige tekortkomingen in het beheer ontbreekt—17
3.4 Verdere beheersing van de staatssteunrisico's in 2020 nog niet zichtbaar—18
3.5 Subsidiebeheer—18
3.5.1 Stappen naar verbetering subsidiebeheer genomen; effect nog niet meetbaar—18
3.5.2 Subsidieverleningen en subsidievaststellingen—19
3.6 Inkoopbeheer—19
3.6.1 Monitoring inkoopbeheer behoeft nog steeds kwaliteitsimpuls—19
3.6.2 Afweging keuze voor instrument inkoopopdracht of subsidie nog niet vastgelegd—20
3.6.3 Knelpunt inkoopbeheer PD Alt onveranderd—20

4 Overige onderwerpen—21
4.1 Inleiding—21
4.2 Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN)—21
4.2.1 Stappen naar verbetering beheer en verantwoording zijn genomen, hierdoor lijkt de weg naar minder en beter inzicht in fouten en onzekerheden voor de verantwoording ultimo 2020 ingezet—21
4.2.2 Zorg op declaratiebasis—21
4.3 General IT Controls technische infrastructuur SSC-ICT wederom niet op orde—22
4.4 Privatisering Intravacc on hold gezet—22

5 Ondertekening—23

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Algemeen

In dit interim-auditrapport rapporteren wij over de belangrijkste uitkomsten van onze onderzoeken tot nu toe in het kader van onze wettelijke taak over 2020 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2021 worden gerapporteerd in het auditrapport 2020, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten. In dit interim-rapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2020 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Onze bevindingen hebben met name betrekking op het financieel en materieelbeheer.

1.2 VWS legt focus op voorkant van de processen; beheer en rechtmatigheid vragen op korte termijn keuzes

Het Ministerie van VWS is één van de ministeries waarbij de effecten van de COVID-19 pandemie grote impact heeft gehad op de primaire processen. In aanvulling op de initiële begroting heeft VWS inmiddels drie keer te maken gekregen met een ophoging van haar budgetten. Medio september 2020 is € 4,8 mld. begroot voor de noodmaatregelen inzake de COVID-19, waarvan € 1,6 mld. beschikbaar is gesteld voor de aanschaf, distributie en verkoop van medische hulpmiddelen en € 1,4 mld. voor de zorgbonus. Hiermee heeft VWS een grote verantwoordelijkheid erbij gekregen om deze en andere gelden voor de bestrijding van de pandemie rechtmatig en doelmatig te kunnen besteden. Dit vraagt flexibiliteit en capaciteit van het departement als geheel, waardoor continu keuzes gemaakt moeten worden. Deze gaan soms ten koste van het financieel- en materieelbeheer en de rechtmatige besteding van de geldstromen, zowel binnen de primaire processen als bij de COVID-19 geldstromen.

Vanwege de omvang van de COVID-19 uitgaven ligt de focus van de ADR dit jaar op deze uitgaven in de jaarlijkse accountantscontrole. De grootste aandacht op rechtmatigheidsgebied hebben vanuit VWS de LCH-gerelateerde uitgaven en de zorgbonus gekregen (samen goed voor 58% van de COVID-19-gerelateerde uitgaven). Deze dossiers zijn complex en vergen veel aandacht. Desalniettemin is VWS op beide dossiers actief bezig om de rechtmatigheid te bevorderen door intensief overleg met Mediq B.V. over de goederenstomen en de afrekening van de verstrekte voorschotten. Op het dossier van de zorgbonus stuurt VWS op rechtmatigheidsbevordering en heeft VWS zelf rechtmatigheidsrisico's gesignaleerd. Ook is een exercitie gestart om de uitgaven die VWS zelf heeft gedaan, voordat het LCH operationeel was, in kaart te brengen en informatie te verzamelen. Tevens is VWS bezig om alle relevante documenten uit mailboxen en op netwerkschijven veilig te stellen.

In het algemeen kan worden gesteld dat veel maatregelen met een spoedeisend karakter onder veel tijdsdruk tot stand zijn gekomen. Opdrachten kunnen bijvoorbeeld mondeling zijn gegeven, relevante documentatie kan nog in mailboxen zitten en niet bijeengebracht. VWS heeft aangegeven dat het tijd kost om dat beeld

alsnog te verkrijgen. Daarbij is het de vraag wat het achteraf in beeld brengen, en zo mogelijk repareren, kost en wat het oplevert.

Wij zien dat de focus van het departement de afgelopen maanden heeft gelegen op de implementatie en uitvoering van de corona-maatregelen en minder op de controleerbaarheid achteraf. Deze keuzes hebben geleid dat de kwaliteit van het beheer onder druk is komen te staan. Over een groot deel van de coronamaat-regelen, zowel verplichtingen als uitgaven, ontbreekt op dit moment actuele en adequate (controle)informatie. Ook is het onduidelijk hoe bepaalde voorschotten in de toekomst afgerekend en verantwoord moeten worden.
Ondanks de inspanningen van VWS is het voor de ADR op dit moment, vanwege het gebrek aan informatie op belangrijke onderwerpen, nog niet mogelijk alle COVID-19 uitgaven te controleren. VWS heeft aangegeven dat het nu nog te vroeg is om de benodigde informatie op orde te hebben omdat zowel vanuit beleid als de financiële functie de focus op dit moment ligt bij de crisisbestrijding, wat al veel vraagt van een zwaarbelaste VWS-organisatie.
Het ontbreken van controle-informatie kan mogelijk een impact hebben op het tijdig afgeven van de controleverklaring bij het jaarverslag VWS 2020 en/of de strekking van onze controleverklaring. VWS kan dit voorkomen door een inhaalslag te maken op het financieel- en materieelbeheer, door o.a. dossiers te completeren en afwijkingen van wet- en regelgeving zelf zichtbaar te maken en deze toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf.
In hoofdstuk 2 gaan wij in op de maatregelen en de gevolgen van de COVID-19 geldstromen binnen VWS.

In het auditrapport 2019 constateerden wij vier bevindingen (Staatssteun-problematiek, Subsidiebeheer, Inkoopbeheer en Informatiebeveiliging). Normaliter worden de voorgenomen acties en de voortgang op de bevindingen van de ADR en de Algemene Rekenkamer door VWS in de monitor bedrijfsvoering uiteengezet, echter vanwege de COVID-19 crisis zijn de prioriteiten binnen VWS sinds maart 2020 anders gesteld en hebben wij weinig tot geen informatie ontvangen over de voorgenomen acties en voortgang. Hierdoor kunnen wij op dit moment nog niet beoordelen of de oude bevindingen zijn opgelost. In hoofdstuk 3 lichten wij een aantal aandachtspunten over de maanden januari t/m augustus 2020 toe en gaan wij in op bovengenoemde bevindingen.

In hoofdstuk 4 behandelen we enkele overige punten naar aanleiding van onze controle en ontwikkelingen in lopende zaken uit het auditrapport 2019.

1.3 Doelgroepen en openbaarmaking

Net als in 2019 brengen wij, naast een rapport met de belangrijkste bevindingen aan het audit committee, een meer gedetailleerde interim-rapportage uit. Dit interim-rapport is opgesteld voor de secretaris-generaal van VWS en wordt besproken in de Bestuursraad Bedrijfsvoering. Dit rapport wordt tevens verstrekt aan de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer. Waar nodig ontvangen de directies en agentschappen een tussentijdse rapportage van de onderzoeksresultaten.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten.

Voor dit interim-rapport 2020 van het Ministerie van VWS geldt de uitzondering voor de actieve publicatie.

2 Gevolgen COVID-19 crisis voor VWS

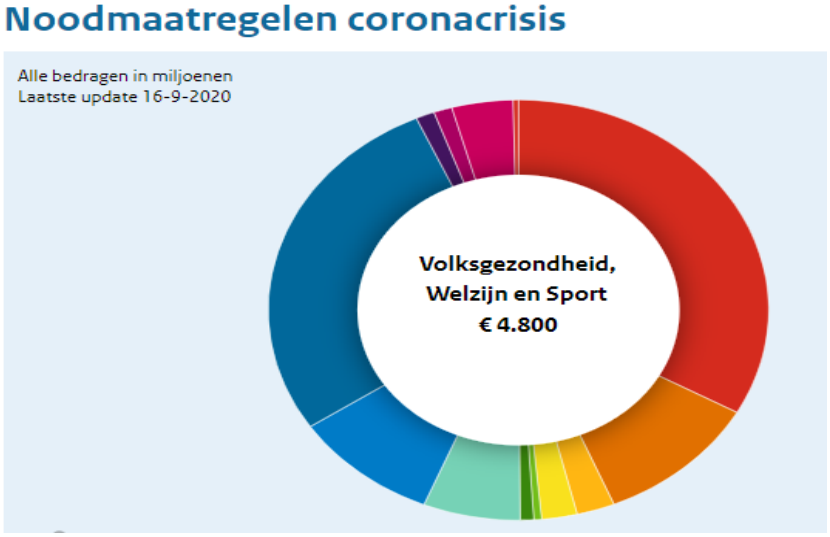
2.1 Inleiding

Op 15 maart 2020 heeft de regering een zogenaamde 'intelligente lockdown' in laten gaan om de infectieziekte COVID-19 te kunnen indammen. Deze lockdown en de getroffen maatregelen die hiermee samenhangen hebben grote gevolgen voor de maatschappij als geheel en zo ook voor de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. De Rijksoverheid heeft met omvangrijke financiële noodmaatregelen in het voorjaar onder grote tijdsdruk beleid neergezet en tot uitvoering gebracht om de impact van de coronacrisis op de maatschappij te dempen. In de eerste weken was de inzet vooral gericht op de zorgsector en het inkopen van medische hulpmiddelen. Kort daarna kwamen daar maatregelen bij gericht op behoud van werkgelegenheid en inkomens en ter ondersteuning van specifieke sectoren en individuele bedrijven. In dit hoofdstuk gaan wij in op de gevolgen die de overheidsmaatregelen hebben voor de bedrijfsvoering van VWS. Enerzijds zien wij dat de maatregelen innovatie hebben bevorderd en biedt dit kansen voor de toekomst, anderzijds zien wij ook risico's, bevindingen of ontwikkelingen waar wij via deze interim-rapportage aandacht voor willen vragen.

2.2 Financiële omvang noodmaatregelen coronacrisis VWS en het gebrek aan controle-informatie heeft mogelijk gevolgen voor de strekking van de controleverklaring

2.2.1 Financiële omvang noodmaatregelen coronacrisis

Onderstaande visualisatie[1] toont alle niet-fiscale economische steunmaatregelen die VWS heeft genomen sinds het uitbreken van de coronacrisis. In deze visualisatie zijn alleen de beleidsmatige steunmaatregelen opgenomen waartoe het kabinet heeft besloten (intensiveringen) en niet de autonome doorwerkingen van de coronacrisis op de begroting (mee- of tegenvallers).



[1] Bron: www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd/noodmaatregelen/uitgavenmaatregelen/noodmaatregelen-coronacrisis

Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 Alle bedragen in miljoenen	€ 4.800
Aanschaf distributie en verkoop medische hulpmiddelen	€ 1.589
GGD'en en veiligheidsregio's	€ 512
IC-capaciteit	€ 118
Ondersteuning sportsector	€ 110
Ondersteuning zorgpersoneel	€ 24
Onderzoek inzake Covid-19	€ 42
Testcapaciteit RIVM en GGD	€ 301
Vaccin ontwikkeling en medicatie	€ 455
Zorgbonus	€ 1.328
Zorgkosten en bijstand Caribisch Nederland	€ 58
Overige maatregelen (plafond Rijksbegroting)	€ 57
Meerkosten Corona Wlz (plafond Zorg)	€ 190
Overige maatregelen (plafond Zorg)	€ 16

2.2.2 *Gebrek aan controle-informatie heeft mogelijk gevolgen voor tijdig afgeven van de controleverklaring en/of de strekking van de controleverklaring*

Over een groot deel van de coronamaatregelen, zowel verplichtingen als uitgaven, uit bovenstaande tabel ontbreekt op dit moment actuele (controle)informatie en ook is het onduidelijk hoe bepaalde voorschotten in de toekomst afgerekend en verantwoord moeten worden. Op dit moment heeft de ADR onvoldoende tot geen controle-informatie over de GGD'en en veiligheidsrisico's (€ 512 mln.), de vaccin ontwikkeling en medicatie (€ 455 mln.), de uitbreiding van de IC-capaciteit (€ 118 mln.), de aanschaf distributie en verkoop van medische hulpmiddelen (€ 1.589 mln.) en de controleerbaarheid van de zorgbonus (€ 1.328 mln.). Het inzicht hierover ontbreekt ook bij het departement zelf. Een nadere toelichting op de laatste twee categorieën is nader uiteengezet in de paragrafen 2.6 en 2.8 van deze rapportage.

Vanwege het gebrek aan controle-informatie op belangrijke onderwerpen is het voor de ADR op dit moment nog niet mogelijk alle coronagelden te controleren. Het ontbreken van controle-informatie kan mogelijk een impact hebben op het tijdig afgeven van de controleverklaring bij het jaarverslag VWS 2020 en/of de strekking van onze controleverklaring. VWS kan dit voorkomen door een inhaalslag te maken op het financieel- en materieelbeheer, door o.a. dossiers te completeren en afwijkingen van wet- en regelgeving zelf zichtbaar te maken en deze adequaat in 2021 toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag 2020.

2.3 Administratieve vastlegging COVID-19 verplichtingen en uitgaven

Een groot deel van de in 2020 toegekende middelen zal pas in latere jaren definitief worden vastgesteld en afgerekend. De huidige coronamaatregelen hebben dus ook de komende jaren nog gevolgen voor de verantwoording en de controle. Voor de rechtmatige toekenning en uitbetaling van gelden zijn de voorwaarden in de formeel vastgestelde en gepubliceerde steunregelingen leidend. Indien sprake is van onrechtmatigheden die de rapporteringstoleranties te boven gaan, dienen deze door het ministerie te worden verantwoord in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het

departementale jaarverslag. Indien dit goed gebeurt, hoeft dit een goedkeurende controleverklaring van de ADR niet in de weg te staan. DG Rijksbegroting werkt aan een aanpassing van de verantwoordingsregels, zodat in de bedrijfsvoerings-paragraaf onrechtmatigheden die verband houden met corona gerelateerde geldstromen afzonderlijk zichtbaar worden en in het juiste perspectief kunnen worden geplaatst. Om onnodige bureaucratie te voorkomen, hebben wij DG Rijksbegroting geadviseerd te komen tot eenvoudig hanteerbare criteria voor het te maken onderscheid tussen corona gerelateerde en niet-corona gerelateerde geldstromen. De bedoeling is op eenvoudige wijze inzicht te kunnen bieden in oorsprong en context van de onrechtmatigheden. De uitwerking hiervan zal zijn weerslag vinden in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2021 (RBV 2021). Vooruitlopend op de RBV 2021 is het noodzakelijk de corona gerelateerde geldstromen op een eenduidige en controleerbare wijze vast te leggen in de administratie van VWS. Op dit moment is een actueel inzicht in de corona gerelateerde geldstromen niet eenvoudig uit de administratie van VWS te halen en zal nog een inhaalslag gemaakt moeten worden. Wij adviseren op korte termijn hier capaciteit voor vrij te maken.

2.4 Gemaakte keuzes en afwegingen inzake M&O-risico's vastleggen

De corona-noodmaatregelen zijn zeker in het begin van de crisis 'onder stoom en kokend water' tot stand gekomen, waardoor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en controleerbaarheid beperkt aandacht konden krijgen. In een enkel geval zijn voorschotten betaald voordat een regeling was vastgesteld en de voorwaarden derhalve nog niet bekend waren of is in de uitvoering onvoldoende rekening gehouden met de gestelde voorwaarden. Dit is ook voorgekomen bij het afsluiten van inkoopcontracten. Daar waar levering van diensten en goederen niet rechtstreeks aan VWS plaatsvindt zullen aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om vast te stellen dat levering ook feitelijk heeft plaatsgevonden.
Deze snelheid in handelen leidt tot verhoogde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-risico's). Wij adviseren VWS de M&O-risico's nu zo veel mogelijk op te vangen door een goed doordachte controle achteraf op het voldoen aan de voorwaarden (het controlebeleid) en een adequaat terugvorderings- en sanctiebeleid bij het niet voldoen aan deze voorwaarden. Voor zover dat nog niet is gebeurd, adviseren wij VWS het M&O-beleid rondom de Corona-gelden goed te beschrijven.

2.5 Tweede Kamer tijdig informeren over gemaakte keuzes en afwegingen die gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van gedane uitgaven en aangegane verplichtingen en M&O-beleid

Wij zien dat de focus van het departement de afgelopen maanden heeft gelegen op de implementatie en uitvoering van de corona-maatregelen en minder op de controleerbaarheid achteraf. De snelheid van handelen heeft mogelijk ook geleid tot het doen van bewuste onrechtmatige toekenning en uitbetaling van Corona-gelden omdat dit politiek gewenst bleek.
VWS heeft in de eerste en de tweede incidentele suppletoire begrotingen al winst-waarschuwingen afgegeven over de gevolgen van het in een spoedeisende situatie moeten handelen op de rechtmatigheid van de gedane uitgaven en aangegane verplichtingen. Wij adviseren om periodiek in de voortgangsbrieven COVID-19 aan de Tweede Kamer te melden hoe het met de rechtmatigheidsontwikkeling gaat. Tevens adviseren wij VWS de Tweede Kamer ook te informeren over de gemaakte keuzes en afwijkingen in het M&O-beleid (zie paragraaf 2.4).

2.6 Maatregelen inkoop en distributie hulpmiddelen COVID-19

2.6.1 Het grote belang van landelijke inkoop en distributie van medische hulpmiddelen COVID-19 vraagt om financiële afspraken en procedures

VWS is in een vroeg stadium van de coronacrisis gestart met het grootschalig inkopen van beademingsapparatuur en andere medische hulpmiddelen. Hiervoor is op dit moment circa € 1,6 mld. begroot.

VWS kreeg te maken met veel onbekende marktpartijen en een overvraagde markt die snelheid in handelen vereiste. Om de in- en verkoop te stroomlijnen is eind maart een speciaal daarvoor ingerichte publiek-private samenwerkings-constructie gevormd: het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH). Deze pps-constructie kent geen rechtspersoonlijkheid. Inkoop van hulpmiddelen vindt voornamelijk plaats via Mediq B.V., een private onderneming, die ook de verkoop van hulpmiddelen aan zorgverleners verzorgt. De financiering van deze activiteiten door VWS gebeurt door bevoorschotting. Inmiddels heeft VWS ruim € 1 mld. aan voorschotten betaald. Met deze private onderneming is een garantie-overeenkomst afgesloten waarin de belangrijkste risico's beschreven zijn (zoals het prijsverschilrisico) waarvoor VWS zich garant heeft gesteld.

Wij benadrukken het belang dat snel duidelijkheid wordt verkregen over de inhoud en reikwijdte van de verantwoordelijkheid van VWS voor het financieel- en voorraadbeheer met betrekking tot de inkoop en verkoop van deze medische hulpmiddelen. Belangrijke vragen die op terrein hebben betreffen de volgende onderwerpen:

- **Verdere uitwerking nadere afspraken financieel- en materieelbeheer**
  Zoals aangegeven is het LCH een pps-constructie zonder rechtspersoonlijkheid[2] en verricht Mediq B.V. in naam van LCH de inkoop en verkoop. De huidige overeenkomst gaat thans alleen in op de financiële verantwoordelijkheid en geeft nog geen invulling aan de verdeling van de beheersverantwoordelijkheid. Bij de beheersverantwoordelijkheden valt te denken aan het opstellen van een nadere uitwerking van het voorraadbeheer, debiteurenbeheer, verkoop- en inkoopbeheer en de dossiervorming.
- **Rechtmatigheid bevoorschotting Mediq B.V.**
  Om de inkoop van medische hulpmiddelen mogelijk te maken heeft Mediq B.V. ruim € 1mld. aan voorschotten ontvangen. De Regeling financieel beheer van het Rijk vereist dat bij voorschotten groter dan € 500.000 een bankgarantie van een derde wordt geëist. Ook mag het voorschot niet meer bedragen dan het bedrag van het bestelde product of dienst. Informatie dat aan deze vereisten wordt voldaan hebben wij nog niet ontvangen en dus is nog geen uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de bevoorschotting van Mediq B.V.
- **Inzicht in deugdelijkheid voorraadbeheer**
  Los van de vraag van het juridisch eigendom is inzicht in de beschikbare voorraden hulpmiddelen van groot belang. Dit vraagt niet alleen om duidelijke eisen en criteria voor de inrichting van de voorraadadministratie, maar ook controles die de betrouwbaarheid van deze administratie waarborgen. Om inzicht de beschikbare voorraden te geven is het van belang dat de voorraadadministratie aan een aantal vereisten voldoet zoals de fysieke aanwezigheid, mate van detaillering, ouderdom van voorraden, economische voorraadposities. Om zicht te houden op de volledigheid van de voorraden moet een sluitend verband aanwezig zijn tussen de

[2] Bron: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/tijdelijke-crisisstructuur/landelijk-consortium-hulpmiddelen/opdracht-en-samenwerkingspartners-lch

geldstromen (inkopen en verkopen) en mutaties in de voorraadposities. Controles op de betrouwbaarheid kunnen onder meer bestaan uit het vaststellen dat deze verbanden ook aanwezig zijn en het regelmatig uitvoeren van inventarisaties. Omdat deze informatie ontbreekt, ontbreekt inzicht in de deugdelijkheid van de voorraadadministratie.

- **Onderbouwing garantstelling VWS voor financiële risico's Mediq B.V.**
  In een overeenkomst heeft het ministerie van VWS zich garant gesteld voor mogelijk financiële risico's die Mediq B.V. loopt bij de inkoop van medische hulpmiddelen. Een nadere uitwerking van deze garantstelling hebben wij nog niet ontvangen. Verder is niet duidelijk welke vereisten het ministerie gaat stellen aan de onderbouwing en de betrouwbaarheid van eventuele schadeclaims door Mediq B.V.. Dit inzicht is nodig om de rechtmatigheid en getrouwheid van mogelijke claims te kunnen beoordelen.

Wij adviseren de afspraken tussen VWS en Mediq (of LCH) schriftelijk vast te leggen en te laten bekrachtigen door beide partijen om zo te kunnen komen tot een goede administratieve afhandeling van de voorschotten, vorderingen, schulden en voorraden in de administratie van VWS. Deze duidelijkheid en afspraken zijn een noodzakelijke voorwaarde voor het tijdig in kaart brengen van mogelijke rechtmatigheidsrisico's en het treffen van maatregelen om deze weg te nemen of te mitigeren. Wij adviseren VWS hier prioriteit aan te geven.

2.6.2 Geen zicht op materieel beheer beademingsapparaten

VWS heeft veel beademingsapparaten ingekocht en is eigenaar van deze apparaten. Tot begin september is VWS voor een bedrag van € 154 mln. verplichtingen aangegaan waarvan inmiddels € 113 mln. is uitgegeven. Uit gesprekken met VWS is gebleken dat deze apparaten in bruikleen zijn gegeven aan ziekenhuizen, zijn opgeslagen in het magazijn van het LCH of nog niet zijn geleverd en met toestemming van VWS bij de leverancier staan. Wij hebben VWS gevraagd om inzicht te geven in de administratie van deze activa en ons inzage te geven in het bruikleenregister. VWS heeft ons nog geen informatie verstrekt waardoor wij niet kunnen vaststellen of het materieel beheer goed is ingericht. Wij hebben begrepen dat VWS de beademingsapparaten "om niet" wil schenken aan de ziekenhuizen en dat hier toestemming voor is gevraagd aan de Europese Commissie. Zonder toestemming is mogelijk sprake van staatsteun. Bij het "om niet" schenken van de apparatuur vragen wij aandacht voor de procedure die daarvoor geldt binnen het Rijk, de procedure via Domeinen Roerende Zaken.

2.6.3 Afwikkeling van openstaande voorschotten vraagt aandacht

Het snel kunnen inkopen van noodzakelijke producten en diensten voor de bestrijding van de crisis heeft ertoe geleid, dat afwijkend van wat gebruikelijk is grote bedragen aan voorschotten zijn betaald en/ of opdracht is gegeven tot vooruitbetalingen zonder dat inzicht bestaat in de feitelijke levering van deze overeengekomen goederen en diensten. Begin september 2020 was een bedrag van € 1,3 mld. aan haast- en spoedbetaling verricht, waarvan het overgrote deel het karakter van voorschotten had (hiervan heeft € 1,1 mld. betrekking op voorschotten aan Mediq B.V.). Van deze openstaande voorschotten is tot op heden vrijwel niets afgewikkeld. De vooruitbetalingen brengen ook risico's met zich mee. Zo is geen bankgarantie gevraagd en ook geen toestemming van de Minister van Financiën. Deze bepalingen in de regeling financieel beheer zijn bedoeld om de risico's af te dekken. In de inkoopdossiers hebben wij geen beoordeling aangetroffen van de betrouwbaarheid van de leverancier. Bij een aantal

leveranciers waaraan vooruitbetalingen zijn verricht is sprake van een dispuut of moet nu nog levering van de goederen plaatsvinden.

Om deze voorschotten en vooruitbetalingen op een deugdelijke manier te kunnen afwikkelen is het noodzakelijk dat vastgesteld kan worden dat de afgesproken producten en diensten ook feitelijk geleverd zijn en voldoen aan de afgesproken specificaties. Hoe langer dit op zich laat wachten hoe lastiger het zal worden om de benodigde informatie over de feitelijke levering nog te verkrijgen. Ook neemt daarmee het risico toe dat de rechtmatigheid en de getrouwheid van de uitgaven achteraf niet meer valt vast te stellen. Dit risico wordt nog groter wanneer levering niet aan het departement maar aan een derde heeft plaatsgevonden.

Wij adviseren VWS om prioriteit te geven aan de afwikkeling van deze openstaande voorschotten en vooruitbetalingen om zo zicht te krijgen op mogelijke onrechtmatigheden.

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

De uitbraak van COVID-19 noopte VWS tot het snel inkopen van grote aantallen noodzakelijke producten en diensten voor de bestrijding van het virus. Hierdoor is de financiële omvang van de inkopen van VWS vele malen groter dan normaal het geval is. Het grootste deel van de inkopen heeft betrekking op COVID-19. De meeste inkopen waren niet voorzien en moesten als gevolg van de crisis met spoed plaatsvinden. Hierdoor zijn de reguliere inkoop- en betaalprocedures meermaals niet gevolgd en is de beheersing van het inkoop- en betaalproces onder druk komen te staan.

2.7.1 Ontbreken motivering en onderbouwing 'dwingende spoed' opdrachten leidt tot aanzienlijke rechtmatigheidsrisico's

Bij de controle van de inkopen als gevolg van COVID-19, waar VWS eindverantwoordelijk voor is, hebben wij diverse bevindingen. Wij constateren dat:

1. Bij meerdere inkopen van VWS is afgeweken van de dienstverlenings-afspraken tussen VWS en BZK UBR.
   De reden hiervoor is dat de HIS namelijk niet bekend is met de medische en labmarkt. Daarom was juist het LCH opgericht waarin inkopers zijn samengebracht met expertise van deze markt doordat deze inkopers onder andere afkomstig waren uit de ziekenhuizen die deze materialen daadwerkelijk gebruiken. Bij bepaalde inkopen zoals beschermingsmiddelen (o.a. mondkapjes), beademingsapparatuur heeft VWS zich laten adviseren door het LCH omtrent de kwaliteit en of leveranciers geschikt waren, waarna VWS besloot wel of niet een opdracht te plaatsten. Opdrachtverstrekking vond plaats vanuit VWS op basis van door de HIS opgestelde overeenkomsten. Tevens heeft VWS in enkele gevallen adviseurs aangetrokken en vervolgens met de inhuurdesk of de HIS de overeenkomsten opgesteld.
2. In afwijking van de reguliere aanbestedingsvoorschriften rechtstreeks met leveranciers (grote) inkoopafspraken zijn gemaakt. Hierbij is ten tijde van de gemaakte afspraken niet altijd een contractuele vastlegging beschikbaar. Deze is bij een aantal inkopen nadien opgesteld. Bij genoemde inkopen is een beroep gedaan op 'dwingende spoed'. Gebruik van deze uitzonderingssituatie is enkel onder stringente voorwaarden geoorloofd. In het inkoopdossier moet aantoonbaar zijn dat er een causaal verband is tussen de gedane inkoop en dwingende spoed zoals omschreven in de aanbestedingswet. In de dossiers is om een beroep kunnen doen op de

uitzonderingsgrond zoals opgenomen in artikel 2.32 lid 1C AW een uniform en algemeen memo getiteld "Coronavirusbestrijding en beroep op dwingende spoed" gedateerd 10 april 2020 opgenomen. Ons valt daarbij op dat een groot deel van de inkopen is gegund vóór 10 april 2020.

3. Bij het merendeel van de dossiers is onduidelijk op welke manier het causale verband tussen de onderhanden zijnde inkoop en een beroep op de uitzonderingsgrond voorafgaand aan de inkoop is afgewogen. Met name daar het memo niet specifiek ingaat op de betreffende inkoop. Een specifiek gemaakte motivering waaruit een causaal verband blijkt voor de omvang van de inkoop, de afgesproken prijs (marktconform), de afgesproken levertermijnen, de kwaliteitseisen en gekozen leverancier ontbreekt vooralsnog in het inkoopdossier.
4. In de dossiers beperkt tot geen informatie beschikbaar is over de keuze voor een bepaalde leverancier. Uit de dossiers blijkt niet op welke manier bij de gunning rekening is gehouden met de expertise en mogelijk reputatie van de leverancier waarmee VWS het inkooptraject gestart is en aan wie veelal een spoed vooruitbetaling is gedaan. Ook is niet toegelicht waarom de versnelde procedure of een afname onder een raamovereenkomst (bij bijv. inhuur) geen optie is.
5. Bij de overeenkomsten deze regelmatig pas na gunning van de opdracht of start van de ingehuurde medewerker zijn afgesloten.
6. Veel overeenkomsten niet tweezijdig getekend zijn waardoor VWS risico loopt bij een juridisch dispuut.

Ondanks nadrukkelijk verzoek daartoe begin september hebben wij inmiddels slechts de helft van de opgevraagde inkoopdossiers ontvangen. Wij hebben bij VWS naar aanleiding van bovengenoemde bevindingen aanvullende controle-informatie opgevraagd. Na ontvangst van deze informatie en beantwoording van onze vragen, kunnen wij tot een definitief oordeel komen over de rechtmatigheid en getrouwheid.

Wij adviseren VWS, voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden, in de inkoopdossiers de gemaakte afwegingen en keuzes zo goed mogelijk vast te leggen en de inkoopdossiers te completeren. Ook indien reparatie achteraf niet mogelijk is dient dit transparant vastgelegd te worden in het dossier. Het achterwege laten van bovenstaande leidt anders tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de inkopen.

2.8 Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19

Onder grote politieke druk en na een grote inspanning van VWS is de regeling op 1 oktober 2020 van kracht geworden. Door deze regeling ontvangen zorgprofessionals in 2020 een bonus van € 1.000 netto. De totale kosten van deze regeling heeft VWS begroot op € 1,44 miljard. Essentieel is dat het om een generieke regeling gaat, waarbij het aan zorgaanbieders is om te bepalen welke werknemers en derden tijdens de uitbraak van COVID-19 een uitzonderlijke prestatie hebben geleverd en daarom in aanmerking komen voor deze bonus. Een handreiking bij de regeling moet zorgaanbieders ondersteunen bij de vraag welke zorgprofessionals in aanmerking komen voor een bonus. Het kabinet treedt niet in die verantwoordelijkheid en daarom gaat VWS, behalve een plausibiliteitstoets, geen inhoudelijke controle uitvoeren op deze selectie door de zorginstellingen. Het risico bestaat dat zorginstellingen deze selectie verschillend uitvoeren. VWS kan een ruimere dan beoogde toekenning van de bonus door zorginstellingen in de uitvoering van de regeling niet detecteren en dus niet corrigeren. Dit is een door VWS geaccepteerd, inherent en politiek risico van de regeling. Hierdoor en/of door

een hoger aantal opgegeven zorgprofessionals die in aanmerking komen voor de bonus dan geraamd kan het budget van € 1,44 miljard niet voldoende zijn.

Uit de risicoanalyse van VWS blijkt dat vooralsnog wordt uitgegaan van ca. 12.000 aanvragen. Bij een hoger aanvraagvolume is het een uitdaging om dit tijdig en rechtmatig te verwerken. De regeling zal worden uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I). De uitvoeringsorganisatie zal hiervoor (tijdelijk) worden uitgebreid met extra personeel. Daarnaast maakt VWS personele capaciteit vrij door een andere subsidieregeling (het Stagefonds) in de tijd naar achteren te schuiven. Hiervoor is toestemming verkregen van het Ministerie van Financiën (kasschuif en verlenging termijnen).
Voorts vragen wij aandacht voor het toereikend toerusten van DUS-I en FDC met geschikte (geautomatiseerde) systemen en processen om de rechtmatige uitbetaling van de bonussen mogelijk te maken. Dit ter voorkoming van mogelijke rechtmatigheidsrisico's bij de verstrekking en afwikkeling van andere regelingen door DUS-I.

Uit de verkregen informatie blijken nog risico's ten aanzien van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en controleerbaarheid. Uit de procesbeschrijving blijkt dat voor de aanlevering van mutaties aan FDC gebruik wordt gemaakt van onder andere Excel. Gebruik van dergelijke software verhoogt het risico op fouten en fraude. Dit risico behoeft nog verdere uitwerking. Ook ontbreekt nog de uitwerking van het controlebeleid (onder andere informatie omtrent de uitvoering van steekproeven op de vaststellingen en het controleprotocol voor de externe accountant van zorginstellingen bij subsidies groter dan € 125.000). Hierdoor kunnen wij nog niet overzien welke risico's verder kleven aan de rechtmatigheid en het getrouwe beeld van de verantwoording.

Wij adviseren het ministerie de M&O-risico's zo veel mogelijk op te vangen door controle achteraf op het voldoen aan de voorwaarden (het controlebeleid) en een adequaat terugvorderingsbeleid bij het niet voldoen aan de voorwaarden. Voor zover dat nog niet is gebeurd, adviseren wij het departement dit M&O-beleid te beschrijven en de Tweede Kamer tijdig te informeren over de hierbij gemaakte afwegingen en keuzes omdat deze ook een politieke dimensie hebben.
In hoeverre de regeling voldoet aan de staatssteun wet- en regelgeving is nog in onderzoek bij de ADR.

Ten tijde van het uitbrengen van dit interim-rapport is ook bekend geworden dat de Kamer een toezegging heeft gedaan voor het verstekken van een tweede bonus aan het zorgpersoneel. Deze nieuwe regeling hebben wij nog niet onderzocht.

2.9 Financiering van kosten voor laboratoriumdiagnostiek COVID-19

Het Ministerie van VWS heeft RIVM de opdracht verstrekt om de vergoeding voor uitgevoerde COVID-19 testen uit te betalen aan de GGD'en en rechtstreeks aan de laboratoria WBVR, Sanquin en GD Deventer. Het RIVM vervult in deze slechts een kassiersfunctie. De financiering van de vergoeding via GGD'en vindt plaats op rekening van het Openbare Gezondheidszorgbudget (OGZ). De financiering van de vergoeding aan de drie genoemde laboratoria vindt plaats op rekening van de begroting voor Publieke Gezondheidzorg. Het RIVM heeft hiervoor een aparte procedure ingericht en beoordeelt de ontvangen declaraties steekproefsgewijs. Wij hebben hierbij tot op heden geen tekortkomingen in geconstateerd.

2.10 Verantwoord thuiswerken verdient nadrukkelijk aandacht

Vanaf medio maart werken nagenoeg alle rijksambtenaren geheel of gedeeltelijk vanuit huis. Hiervoor is de digitale vergader- en overlegfaciliteit WebEx versneld uitgerold en is de netwerkcapaciteit voor het beveiligd benaderen van departementspecifieke bestanden en applicaties vergroot. Wij hebben veel waardering voor de snelheid en wijze waarop dit is gerealiseerd.

Naast de feitelijke inrichting is ook het bewust omgaan met gegevens en ICT-middelen van belang. Het massaal thuiswerken verhoogt ook de informatiebeveiligingsrisico's zoals het onbedoeld lekken van data. Het op afstand werken biedt meer mogelijkheden voor cybercriminaliteit zoals het onbevoegd kennisnemen van vertrouwelijke informatie of het frauduleus gebruik van bevoegdheden in overheidssystemen of e-mail. Wij zien dat vanuit de ICT dienstverleners van het Rijk aandacht wordt besteed aan het bewustzijn voor verantwoord thuiswerken zoals wanneer welke informatie-uitwisselings-voorzieningen kunnen worden gehanteerd en de noodzaak om periodiek updates te installeren om veilig te blijven werken. Voor de CISO Rijk, de departementale CISO's en de beveiligingsambtenaren is een belangrijke rol weggelegd om deze verschuiving in risico's door het massaal thuiswerken te beheersen en de monitoring op security risico's nauwlettend te volgen en hierop passende acties te nemen.

3 Follow-up bevindingen auditrapport 2019

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de door ons geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en dat het beheer overigens zo doelmatig mogelijk wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Regeling financieel beheer van het Rijk.
Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

In dit hoofdstuk behandelen wij de follow-up van de gemiddelde en lichte bevindingen die wij medio maart 2020 hebben gerapporteerd in ons auditrapport 2019. De follow-up van enkele andere bevindingen uit ons auditrapport 2019 is uiteengezet in hoofdstuk 4.

3.2 Voortgang bevindingen in het beheer uit 2019

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bevindingen m.b.t. het financieel en materieel beheer ultimo 2019.

Figuur 1: overzicht bevindingen per ultimo 2019

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2017	2018	2019
Staatssteunproblematiek	VWS	•	■	■
Subsidiebeheer	VWS			•
Inkoopbeheer	VWS			•
Inkoopbeheer PD Alt*	PD Alt	•	•	
Informatiebeveiliging	VWS			•

• licht ■ gemiddeld ▲ ernstig √ opgelost

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

In de navolgende paragrafen geven wij, voor zover mogelijk, van bovenstaande bevindingen de stand van zaken weer en geven wij een samenvatting van de voortgang.

3.3 Actueel inzicht in oplossen huidige tekortkomingen in het beheer ontbreekt

In 2020 vragen de maatregelen in het kader van COVID-19 veel aandacht van VWS, waardoor het ministerie heeft besloten om focus aan de te brengen in de punten waarop de energie wordt ingezet. In de monitor bedrijfsvoering wordt normaliter de opvolging van de bevindingen van ADR en Algemene Rekenkamer uiteengezet, echter binnen het departement is de schaarse capaciteit ingezet op maatregelen die actueel en dringend zijn. Dat heeft ertoe geleid het besluit van de Bestuursraad Bedrijfsvoering om de verantwoordelijkheden rondom de monitor bedrijfsvoering beter te beleggen en de monitor uit te breiden niet is gerealiseerd.

Een actueel inzicht in de door VWS genomen acties op de auditbevindingen ontbreekt op dit moment.
Omdat de monitor bedrijfsvoering het startpunt is van ons onderzoek naar de acties die het departementen heeft genomen, hebben wij de betreffende onderwerpen uit 2019 en eerder niet kunnen onderzoeken. Deze zijn daarom in dezelfde mate van kracht als in maart 2020 door ons gerapporteerd. Bij een ongewijzigd beeld in maart 2021 zullen wij deze bevindingen in ons auditrapport 2020 met een zelfde weging meenemen als in 2019.

Wij adviseren - indien het volledig wegnemen van deze tekortkomingen (nog) niet mogelijk is - de plannen voor het oplossen van deze tekortkomingen in het licht van de gewijzigde omstandigheden qua risico en impact te actualiseren en op basis daarvan onderbouwde keuzes te maken voor de prioritering. Met name tekortkomingen op het gebied van informatiebeveiliging zouden naar onze mening hierbij voorrang moeten krijgen, gezien de verhoogde risico's die samenhangen met de snelheid van ontwikkelingen op het gebied van cyber-dreigingen in combinatie met het massaal thuiswerken. Op dit terrein is stilstand achteruitgang. Wij adviseren VWS deze keuzes en eventuele afwijkingen van reguliere procedures te monitoren en op te nemen in de bedrijfsvoerings-paragraaf in het jaarverslag over 2020.

3.4 Verdere beheersing van de staatssteunrisico's in 2020 nog niet zichtbaar

FEZ beschikt over een overzicht van maart 2020 waarin de regelingen staan benoemd inclusief financieel belang en of deze regelingen zijn getoetst op staatssteun. FEZ moet dit overzicht nog actualiseren en tevens afzetten tegen de rapporteringstoleranties die gelden voor opname van afwijkingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit is van belang voor de (meerjarige) prioritering van (juridische) capaciteit voor het inhalen van de achterstanden in het uitvoeren van staatssteuntoetsen.

3.5 Subsidiebeheer

3.5.1 Stappen naar verbetering subsidiebeheer genomen; effect nog niet meetbaar

VWS heeft in 2020 op eigen initiatief een aantal activiteiten voor verbetering van het subsidiebeheer uitgevoerd:

- Bij VWS is reeds begin april een speciaal Expertise Centrum Subsidies (ECS) van start gegaan dat is gericht op vraagstukken in het subsidiebeheer ontstaan door de Coronacrisis. Hiermee kan de zorg worden gecontinueerd en tracht VWS haar interne beheersing niet negatief te laten beïnvloeden door de crisis. Daarnaast heeft VWS een stromenschema opgesteld om inzicht te verschaffen aan beleidsdirecties over het zo veel als mogelijk benutten van alle juridische mogelijkheden en de hierbij te volgen alternatieve routes naast het ECS.
- Begin 2020 heeft VWS haar brede risicoanalyse geactualiseerd. Op basis hiervan heeft de afdeling KPA onderzoek gedaan naar en in mei gerapporteerd over drie belangrijke risico's in het subsidieproces.
- De bestaande escalatieprocedure is gewijzigd waarbij de verantwoordelijke DG nu expliciet onderdeel van de te volgen escalatieroute is geworden.
- VWS heeft een verbetergroep subsidies (FEZ, WJZ en de beleidsdirecties) ingesteld die maandelijks bijeenkomt. De laatste stand van zaken en de controlebevindingen van het subsidiebeheer worden hierin besproken.

De ADR onderzoekt momenteel het effect van bovenstaande maatregelen op het subsidiebeheer.

3.5.2 Subsidieverleningen en subsidievaststellingen

Van de subsidieverleningen hebben wij nog geen beeld omdat deze controle nog onderhanden is.

Op basis van de uitkomsten van onze steekproef en de aard van de bevindingen hebben wij nog geen verbetering waargenomen in het subsidiebeheer.
Over de periode januari tot en met april 2020 hebben wij een steekproef van 15 vastgestelde subsidies gecontroleerd. Bij 12 vaststellingen hebben wij geen bevindingen, echter bij 3 vaststellingen constateren wij onrechtmatigheden en een onzekerheid in de afgerekende voorschotten. Zo is in één geval geen onderbouwing aangetroffen van de subsidie-uitgaven waardoor wij geen zekerheid kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid van dit deel van de subsidie (de accountant heeft niet kunnen vaststellen dat de uitgaven in overeenstemming zijn met de subsidie-regeling) en is in een ander geval een bewust keuze gemaakt om af te wijken van de wet- en regelgeving. Over de consequenties van de geconstateerde fouten, ten opzichte van het totale jaarverslag VWS, kan op dit moment nog geen uitspraak worden gedaan.

3.6 Inkoopbeheer

3.6.1 Monitoring inkoopbeheer behoeft nog steeds kwaliteitsimpuls

In ons auditrapport over 2019 hebben wij gerapporteerd dat de volgende aspecten van het inkoopbeheer nog niet toereikend zijn.

- Naleving afwijkings- en uitzonderingsprocedure.
- Informatie over onrechtmatige inkopen van zowel de agentschappen en directies van VWS dienen eerder te worden gemeld.
- Spendanalyse door te ontwikkelen.
- Kwaliteit en volledigheid contractadministraties nog niet toereikend.

In 2020 is mede door de enorme toename van de inkopen door VWS als gevolg van COVID-19 uit de door ons verkregen informatie gebleken dat hiervoor aandacht benodigd blijft. Dit blijkt onder meer uit de volgende bevindingen:

- Niet alle afwijkingen en uitzonderingen zijn gespecificeerd in het totaaloverzicht opgenomen. VWS heeft aangegeven dat voor bepaalde afwijkingen de SG vooraf is geïnformeerd, maar het kost tijd om de formele nota te laten goedkeuren. Tevens is voor veel corona inkopen een algemene notitie “dwingende spoed” opgenomen. Wij adviseren alle corona inkopen die onder dwingende spoed zijn uitgevoerd apart te registeren en te motiveren.
- De agentschappen en buitendiensten hebben geen actuele en volledige informatie aangeleverd over onrechtmatige inkopen.
- Over het eerste halfjaar is een spendanalyse uitgevoerd, echter wij hebben onvoldoende inzicht in de kwaliteit en de totstandkoming van de spendanalyse. Wij hebben vragen gesteld over de spendanalyse en inzage in het onderliggende dossier gevraagd. Wij zullen hierover nog in gesprek gaan met de CDI-office.
- De kwaliteit en volledigheid van het contractenregister is nog niet toereikend voor wat betreft de corona inkopen die momenteel worden gecompleteerd en nog opgenomen moeten worden in het contractenregister van de HIS.

Door bovengenoemde bevindingen blijven risico’s aanwezig op mogelijke onrechtmatigheden.

3.6.2 *Afweging keuze voor instrument inkoopopdracht of subsidie nog niet vastgelegd*

Wij hebben geconstateerd dat de afweging bij de keuze voor het verstrekken van een inkoopopdracht of een subsidie nog niet in de inkoopdossiers is vastgelegd. VWS heeft een kader waarin de criteria zijn opgenomen die een goede keuze moeten borgen.
Bij de controle 2019 constateerden wij met name bij situaties waarbij de levering niet rechtstreeks aan VWS plaatsvindt en de te leveren producten en diensten niet specifiek benoemd zijn dat het instrument subsidieverlening dan meer passend is. VWS kan dan de geleverde prestatie niet zelf objectief vaststellen. Ook in 2020 zien wij een aantal inkopen waar subsidieverlening meer passend lijkt. Wij zullen met VWS in gesprek gaan over de afwegingen die gemaakt zijn.

3.6.3 *Knelpunt inkoopbeheer PD Alt onveranderd*

De onderzoeksactiviteiten van PD Alt zijn ook in 2020 nog niet geprivatiseerd. Al vele jaren is het daarom voor PD Alt moeilijk om te anticiperen op de juiste procedure van aanbesteden. Daardoor zijn (vervolg)opdrachten nog steeds in strijd met de regelgeving gecontracteerd. Ook wanneer gebruik is gemaakt van de ruimte die de Aanbestedingswet 2012 biedt. PD Alt had in 2019 niet in alle gevallen de motivering van de gevolgde inkoopprocedure voldoende vastgelegd, waardoor het inkoopbeheer van PD Alt niet volledig aan de te stellen eisen voldoet. PD Alt heeft aangegeven dat zij in 2020 de aandacht legt op het verbeteren van de dossiervorming en motivatie waarom van de aanbestedingswet wordt afgeweken. Dit zal nog door ons worden onderzocht.

4 Overige onderwerpen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we enkele overige punten naar aanleiding van onze controle en de follow-up van enkele andere punten uit het auditrapport 2019.

4.2 Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN)

4.2.1 Stappen naar verbetering beheer en verantwoording zijn genomen, hierdoor lijkt de weg naar minder en beter inzicht in fouten en onzekerheden voor de verantwoording ultimo 2020 ingezet

Per 1 januari 2020 is de programmadirectie ZJCN van start gegaan ten behoeve van de zorg en jeugd in Caribisch Nederland. Onder deze programmadirectie zijn de uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland, Zorgverzekeringskantoor BES (ZVK) en Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) samengebracht en een deel van Internationale Zaken (IZ) dat zich bezighoudt met sturing vanuit Den Haag. Hiermee is een sterkere, gecentraliseerde coördinatie op het beleids- en uitvoeringsdossier Caribisch Nederland binnen het departement mogelijk geworden. De programmadirectie is voor een periode van drie jaar opgericht en wordt daarna geëvalueerd.

De programmadirectie heeft in 2020 een aantal maatregelen genomen om het beheer en de verantwoording van de zorgkosten Caribisch Nederland te verbeteren. Zo verloopt het aangaan van verplichtingen en betaling van voorschotten via het FDC, zijn de maandelijkse rapportages uitgebreid door ook de apparaatskosten van ZJCN hierin te integreren, en zijn de bedrijfsprocessen verder uitgewerkt.
Wij zijn van mening dat deze maatregelen bijdragen aan een beter inzicht in de verplichtingenstand, de voorschottenstand en de openstaande vorderingen.

4.2.2 Zorg op declaratiebasis

In 2019 is gebleken dat nog stappen moesten worden gezet om de uitkomsten van de interne controlewerkzaamheden van ZJCN te kunnen gebruiken bij de onderbouwing van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij zien dat in 2020 in opzet een aantal verbeteringen is doorgevoerd. Zo is de steekproefcontrole in opzet opgesteld voor het gehele controlejaar 2020 zodat een uitspraak over het gehele controlejaar mogelijk wordt gemaakt. De controlewerkzaamheden zijn echter nog niet zo ver gevorderd dat wij al een uitspraak over de uitvoering kunnen doen.

Wel vragen wij nog aandacht voor de General IT Controls (GITC). Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre deze in orde zijn gebracht mede gezien de bevindingen uit eerdere controlejaren. Met name logische toegangsbeveiliging en change management zijn nog onderdelen die in eerdere controlejaren aandacht behoeven. Goed werkende GITC's zijn van belang om gebruik te kunnen maken van de interne controlewerkzaamheden, maar ook om het risico op het doorbreken van functiescheidingen te kunnen voorkomen.
De programmadirectie ZJCN heeft aangegeven dat in oktober de uitkomsten van een tweede 0-meting over de werking van de GITC aan ons worden verstrekt. De resultaten van deze 0-meting geven mogelijk aanleiding tot aanpassingen in de GITC.

4.3 General IT Controls technische infrastructuur SSC-ICT wederom niet op orde

In de rapportages van 2019 hebben wij reeds aangegeven dat de zogenaamde General IT controls van de technische infrastructuur niet allemaal effectief zijn bevonden. Daarbij hebben wij gemeld dat deze tekortkomingen kunnen leiden tot ongeautoriseerde toegang, wijzigingen, beschadiging en/of dataverlies. Deze tekortkomingen en risico's gelden ook voor het nieuw gebouwde Subsidieplatform. SSC-ICT heeft plannen in gang gezet ter verbetering. Het streven is om eind 2020 alle tekortkomingen weg te werken.

Wij achten het van belang dat de afnemers, waaronder VWS, ook eigen verantwoordelijkheid nemen en op eigen initiatief informatie opvragen over de mate van beheersing van de GITC. Investeren in gezamenlijke heldere analyses van de tekortkomingen en de communicatie daarover tussen VWS en SSC-ICT geeft inzicht in de potentiële risico's die wel *of niet* worden gelopen door VWS.

4.4 Privatisering Intravacc on hold gezet

Na het uitbreken van de coronacrisis heeft de minister van VWS besloten de verkoop van Intravacc on hold te zetten. Met de voormalige minister Medische Zorg & Sport (MZS) is vervolgens afgesproken de verkoop verder voor te bereiden. Om nu verder te gaan met de onderhandelingen is eerst een politiek besluit nodig over het wel of niet definitief doorgaan van de verkoop. Voor het te nemen besluit van het vervolg verkooptraject ligt er inmiddels bij de minister voor Medische Zorg en Sport (dossierhouder en verantwoordelijk voor de verkoop) een nota met het advies om de onderhandelingen met de kopende partij door te zetten en om uiterlijk 31 december 2020 de vorig jaar opgerichte Intravacc BV operationeel te maken.
Afhankelijk van de besluitvorming zal de Kamer geïnformeerd worden dat het verkoopproces niet langer on hold staat. Parallel hieraan wordt verzocht aan de minister om akkoord te gaan met het verkennen van de optie om Intravacc te verzelfstandigen in de vorm van een deelneming.

5 Ondertekening

Den Haag, 30 oktober 2020

Dhr. Drs. A. Visser RA

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00