

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Minister VWS

SG  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer**Ontworpen door**

5.1.2e

T 5.1.2e  
M 5.1.2e @minvws.nl**Datum**

17 januari 2021

**Kenmerk**

1814976-217228-FEZ

**Zaaknummer**

217228

## nota

(ter informatie)

Gesprek met 5.1.2e van de Algemene  
Rekenkamer

Paraaf directeur

Paraaf SG

**1 Aanleiding voor deze nota**

Uw gesprek met 5.1.2e van de Algemene Rekenkamer (AR) op 19 januari aanstaande, waarbij naar verwachting de verantwoording over de COVID-gerelateerde maatregelen onderwerp van gesprek zal zijn. De Algemene Rekenkamer heeft zorgen over de omvang van de onzekerheden in de rechtmatigheid en van de onrechtmatigheid van de betreffende uitgaven en verplichtingen.

**2 Samenvatting en conclusies**

Onlangs heeft u ingestemd met de FEZ-nota (zie bijlage) waarin de wijze waarop VWS de verantwoording van de COVID-gerelateerde maatregelen organiseert. De essentie is dat een belangrijk deel van de COVID-gerelateerde maatregelen grote risico's lopen op rechtmatigheid en getrouwheid. VWS neemt deze situatie zeer serieus en doet het mogelijke om de getrouwheid van de in het jaarverslag gepresenteerde cijfers aan te tonen en adequaat te rapporteren over onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid en over onrechtmatigheden. Dit zal nog een uitdaging vormen voor VWS. Naast de meer comptabele verantwoording werkt FEZ ook aan een gedegen politieke verantwoording van de aan COVID-bestede middelen: wat heeft VWS gekregen/bereikt voor/met elke bestede euro?

Zowel de AR (en ADR) als Financiën heeft zorgen geuit over de dreigende onrechtmatigheid en problemen bij de getrouwheid van de cijfers in het jaarverslag van VWS (het gaat hierbij om de VWS-begrotingsuitgaven, niet over de uitgaven onder het Uitgavenplafond Zorg). Wat voor zowel de minister van Financiën en het college van de Algemene Rekenkamer van belang is, is dat een grote onrechtmatigheid en/of gebreken in de getrouwheid bij VWS grote impact hebben op de Rijksrekening (alle jaarverslagen van de departementen bij elkaar). Als de COVID-verplichtingen

SG  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

Kenmerk

en -uitgaven van VWS als onrechtmatig of onzeker worden beoordeeld dan zal de AR waarschijnlijk de gehele Rijksrekening niet volledig goed kunnen keuren (door een overschrijding van de tolerantiegrens van 1% voor onrechtmatigheden voor het gehele Rijk). Dit heeft tot gevolg dat het kabinet een indenniteitswet moet indienen bij het parlement. Dat geldt bij een forse onrechtmatigheid of onzekerheid waarbij de comptabele wet- en regelgeving geen uitzonderingsbepaling kent voor een crisis zoals deze.

Nota bene: onrechtmatigheid of onzekerheid over de rechtmatigheid wil niet zeggen dat er sprake is van fraude of misbruik of dat het geld niet goed is besteed, maar dat niet is gehandeld conform de bepalingen uit de Comptabiliteitswet, de aanbestedings- of subsidieregels of dat het handelen van VWS in de crisisaanpak onvoldoende is gedocumenteerd.

Een drietal voorbeelden ter illustratie:

1. VWS heeft in het begin van de COVID-pandemie persoonlijke beschermingsmiddelen en IC-apparatuur ingekocht (voordat het LCH bestond). Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd in de voortgangsbrieven. Vanwege de schaarste en de noodzaak om snel te handelen, heeft VWS zelf direct ingekocht zonder aan te besteden. Deze handelswijze heeft de Europese Commissie onderkend en heeft bepaald dat lidstaten tijdens de crisis een beroep mochten doen op de dwingende spoedbepaling in de Aanbestedingswet (art. 2.32 lid 1 sub c AW). Hierdoor hebben lidstaten niet onrechtmatig gehandeld. Echter, in de optiek van de ADR dient wel per dossier schriftelijk gemotiveerd te zijn waarom VWS, voorafgaand aan een bepaalde inkoop, van oordeel was dat in februari en maart 2020 een beroep is gedaan op dwingende spoed. VWS heeft daarbij voorgesteld om een generieke motivering te formuleren, hetgeen is afgewezen door de ADR als oplossing om de onrechtmatigheid op te lossen.
2. Tevens zijn deze goederen afgeleverd bij één van de locaties van het LCH. Echter, aangezien de goederen niet in ontvangst zijn genomen door een door VWS bevoegde medewerker en deze ontvangstbewijzen niet altijd aanwezig zijn, zijn deze leveringen onzeker. Een externe accountant doet momenteel een extern onderzoek om de voorraden te valideren om aan te tonen dat die goederen er wel zijn. Echter, deze onrechtmatigheid is niet te repareren vanwege bijvoorbeeld het ontbreken van de juiste wijze van prestatieverklaring.
3. Op grond van artikel 2.27 lid 2 uit de Comptabiliteitswet mogen verplichtingen niet eerder worden aangegaan (en betalingen worden gedaan) die de minister in het belang van het Rijk acht dan nadat zowel de Tweede als de Eerste Kamer zijn geïnformeerd en hebben ingestemd met daartoe ingediende voorstellen van wet<sup>1</sup>. VWS heeft de Tweede Kamer wel tijdig geïnformeerd over nieuw beleid door middel van de voortgangsbrieven, maar de Eerste Kamer diende op grond van dit artikel ook geïnformeerd te worden voorafgaand aan het uitvoeren van nieuw beleid. Dat gaat waarschijnlijk leiden tot een begrotingsonrechtmatigheid van alle COVID-maatregelen die vanwege hun spoedeisende karakter in gang moesten worden gezet, ook indien dat op aandringen van de Tweede

<sup>1</sup> Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt nieuw beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging, niet in uitvoering genomen, tenzij uitstel van de uitvoering naar het oordeel van Onze Minister die het aangaat niet in het belang is van het Rijk *en hij de Staten-Generaal daarover heeft geïnformeerd*.

SG  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

Kenmerk

- Kamer was (persoonlijke beschermingsmiddelen en testen). Door deze inherente strijdigheid met wat de spoedeisende crisissituatie van VWS vroeg, is een groot deel van de COVID-maatregelen onrechtmatig;
4. De GGD'en mogen de ingekochte PCR-tests declareren bij het RIVM. Het RIVM heeft daartoe een budget van VWS gekregen. De informatie om de gedeclareerde hoeveelheid tests te onderbouwen, halen de GGD'en en RIVM uit CORONIT, een informatiesysteem van de GGD'en. Aangezien dit systeem niet van VWS is en de gegeneerde informatie niet gevalideerd is door een IT-auditor, oordelen de ADR en AR dat de prestatieverklaring bij deze uitgaven onzeker is.

Kort en goed: onzekerheden in de rechtmatigheid en onrechtmatigheden hebben in deze dus niet zozeer te maken met fraude of misbruik en oneigenlijk gebruik, maar met het feit dat VWS in een crisissituatie onverwijld moest handelen en daarbij buiten de gebaande paden heeft moeten treden en voorbij de regierol en systeemverantwoordelijkheid: zelf PBM's, IC-apparatuur en testbenodigdheden inkopen, partnerschappen aangaan met private en publieke partijen. Als gevolg hiervan is er niet altijd een sluitende audittrail en/of is niet altijd rechtmatig gehandeld, maar is wel recht gedaan aan dat wat de crisis op dat moment vroeg.

### 3 Belangrijkste punten van informatie

*Insteek voor uw gesprek met* 5.1.2e *lid van de Algemene Rekenkamer:*

Ik adviseer u om eerst aan te horen wat de zorgen zijn van de Algemene Rekenkamer. Gelet op de (staatsrechtelijke) verantwoordelijkheden van de Algemene Rekenkamer is het niet nodig meer te doen dan over en weer helderheid te geven over elkaar posities en insteek. De Algemene Rekenkamer staat voor de uitdaging om, in vervolg op een comptabel-technisch te vellen oordeel, een bestuurlijk oordeel te geven, waarin zij recht kunnen doen aan de uitzonderlijke omstandigheden waaronder VWS de coronacrisis heeft aangepakt. Dit bestuurlijke oordeel is daarmee in zekere mate ook subjectief. Om het begrip van de Algemene Rekenkamer te vergroten is het advies in het gesprek de tijd te nemen om te luisteren en uw insteek toe te lichten.

Ambtelijk heeft VWS in de afgelopen maanden de AR, de ADR en Financiën vroegtijdig meegenomen. Daarnaast is deze situatie in de Bestuursraad en in het Audit Committee besproken. Overigens geldt voor de non-COVID-begrotingsgefinancierde uitgaven en de premiegefinancierde uitgaven het gebruikelijke regime en voor die uitgaven doet VWS geen beroep op de uitzonderlijke situatie. Daarnaast is het van belang te vermelden dat het om € 5.1.2b begrotingsgefinancierde uitgaven gaat (ca. 20,7%).

Ten aanzien van uw insteek kunt u het volgende aangeven:

- Om de COVID-crisis te bestrijden heeft VWS onder grote druk veel maatregelen moeten nemen;
- die maatregelen vielen voor een groot deel buiten het gebruikelijke instrumentarium van VWS (persoonlijke beschermingsmiddelen zelf in kopen, testen) of moesten onder grote druk worden genomen (zorgbonus). U kunt hierbij de drie op de vorige pagina vermelde voorbeelden aanhalen;

## 5.1.2e

Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Kenmerk**

- de kans op onrechtmatigheden en onzekerheden is daardoor groot;
- u heeft de Tweede Kamer hier meerdere keren op gewezen in de voortgangsbrieven en de (Incidentele) Suppletore Begrotingen;
- VWS realiseert zich dat grote impact zal hebben op het jaarverslag van VWS en op de Rijksrekening. VWS neemt deze situatie zeer serieus;
- VWS is nog steeds druk doende de crisis aan te pakken, waarbij het apparaat overbelast is;
- VWS doet desalniettemin het mogelijke om de getrouwheid van de COVID-maatregelen te bevorderen en daar waar mogelijk om onrechtmatigheden te beperken;
- VWS zal in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2020 een zo goed en transparant mogelijk beeld geven van de omvang en aard van de onzekerheden en onrechtmatigheden en waarom VWS in het heetst van de strijd tegen corona heeft gehandeld zoals het heeft gehandeld;
- daarbij onderscheidt VWS drie brokken:
  - begrotingsonrechtmatigheden verminderen. Zoals de Tweede en Eerste Kamer informeren over beleidsvoornemens voordat VWS de verplichting aangaat;
  - politieke verantwoording: hoe heeft VWS elke uitgegeven euro besteed en welke prestatie is daarmee geleverd? Bijvoorbeeld: hoeveel mondkapjes en IC-apparatuur heeft VWS gekocht?
  - getrouwheid en materiële onrechtmatigheid: op het niveau van individuele inkoop-, subsidie- en andere dossiers;
- de nadruk zal daarbij liggen op de politieke verantwoording: hoe heeft VWS elke uitgegeven euro besteed en welke maatschappelijke prestatie is daarmee geleverd?
- Ambtelijk VWS zal ambtelijk Financiën, de AR en de ADR actief blijven betrekken en gaarne gebruik maken van hun hulp, die van belang is om deze actie tot een succes te brengen. Periodiek zal dit onderwerp in het Audit Committee en in de Bestuursraad worden geagendeerd en zullen de bewindspersonen van VWS en Financiën worden geïnformeerd.
- NB: dit betreft alleen de COVID-uitgaven. Voor de non-COVID-uitgaven geldt het gebruikelijke regime.

5.1.2e