

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Audit Committee VWS

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

5.1.2e

T 5.1.2e
M 5.1.2e @minvws.nl

memo

Rechtmatigheid COVID-19-uitgaven

Aanleiding

Tussen de ADR en VWS is een discussie gaande over de controleactiviteiten voor het jaar 2020. Daarbij heeft de ADR aangegeven onder andere de COVID-19-uitgaven als belangrijk aandachtspunt te zien en reeds te willen beginnen met het beoordelen van dossiers. VWS (financieel adviseurs en FEZ) hebben daarop gereageerd dat het nu nog te vroeg is om de opgevraagde dossiers op orde te hebben. Immers, de bij de eerste piek betrokken directies zijn nu ook nog druk met het bestrijden van de crisis en recent is sprake van een tweede piek. Dit vraagt veel van een zwaar belaste financiële functie.

De controleplanning van de ADR verhoudt zich naar het oordeel van VWS niet tot de activiteiten die VWS nu nog moet verrichten bij de crisisbestrijding. De ADR heeft aangegeven dat dit het ADR-oordeel over getrouwheid, zekerheid of fouten in de rechtmatigheid negatief kan beïnvloeden en heeft gewezen op het feit dat de Algemene rekenkamer ook steunt op de ADR-bevindingen.

Vraag aan het Audit Committee

Reflecteren op de VWS-aanpak en de Bestuursraad adviseren of en onder welke (aanvullende) condities met de voorgestelde aanpak kan worden ingestemd.

Wat heeft VWS tot dusverre gedaan?

De stand van de COVID-19-gerelateerde uitgaven bedragen bij de stand van de derde Incidentele Suppletioire Begroting voor het jaar 2020 € 5.1.1c

De grootste aandacht op rechtmatigheidsgebied hebben voor de LCH-gerelateerde uitgaven en de zorgbonus gekregen (€ 5.1.1c respectievelijk € 5.1.1c goed voor 58% van de COVID-19-gerelateerde uitgaven). Deze dossiers zijn complex en vergen veel aandacht. 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.

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 bijeen gebracht. Het kost tijd om dat beeld te verkrijgen. Daarnaast is het de vraag wat het achteraf repareren kost en wat het oplevert.

Daarnaast heeft VWS in de eerste en de tweede suppletioire begrotingen al winstwaarschuwingen afgegeven over de gevolgen van het in een spoedeisende

Datum
1 oktober 2020

Aantal pagina's
4

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Datum
1 oktober 2020

situatie moeten handelen op de rechtmatigheid van de gedane uitgaven en aangegane verplichtingen. In de voortgangsbrief COVID-19 is hier ook een paragraaf aan gewijd naar aanleiding van vragen van het CDA-Kamerlid Van den Berg (zie bijlage).

Wat is de aanpak die VWS voorstelt?

In het kader van het opstellen van de Bedrijfsvoeringparagraaf bij het jaarverslag dient VWS in het voorjaar van 2021 in beeld te hebben waar de rechtmatigheidsrisico's zitten. VWS gaat derhalve voor de maatregelen in het kader van COVID-19 in beeld brengen welke informatie beschikbaar en wat ontbreekt. Dat is met het oogmerk om als concerncontroller uitspraken te kunnen doen over het aspect van "zekerheid". Met die informatie kan ook een beeld worden verkregen over de kosten en baten van het achteraf repareren van de dossiers. Daarbij zal vooral risicogericht worden gekeken.

Dat tijdspad zal echter afwijken van het ideale tijdspad voor de ADR (en in het verlengde daarvan de AR). Dit kan tot negatieve appreciaties van de ADR en AR leiden. Hiertoe dient VWS dan ook expliciet te besluiten. Dit betekent dat VWS in de Bedrijfsvoeringparagraaf moet toelichten waarom op bepaalde dossier onrechtmatigheden bestaan. Onze taxatie is, gelet op meerdere uitspraken van de Kamer, dat het verdedigbaar is om rechtmatigheid minder zwaar te laten wegen dan het snel reageren in deze crisissituatie.

Naast de reeds gecommuniceerde rechtmatigheidsrisico's is daarbij het voorstel om periodiek in de voortgangsbrieven COVID-19 aan de Kamer te melden hoe het met de rechtmatigheidsontwikkeling gaat. Dat is deels het blijven vertellen van de rechtmatigheidswaarschuwingen en deels ook aan de Tweede Kamer te kunnen verantwoorden wat VWS doet om rechtmatigheid in het redelijke na te streven.

5.1.2e

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Bijlage uit voortgangsbrief COVID-19 van 21 september 2020

Datum
1 oktober 2020

Rechtmatigheid COVID-19-gerelateerde uitgaven en verplichtingen (toezegging aan het lid Van den Berg)

Tijdens de behandeling van de eerste Incidentele Supplettoire Begroting (ISB) van het ministerie van VWS heb ik toegezegd aan het lid Van den Berg, om toe te lichten welke aanvullende maatregelen VWS neemt om de rechtmatigheid van de COVID-19-gerelateerde uitgaven en verplichtingen te bevorderen.

In het algemene deel van de Memorie van Toelichting bij de eerste ISB en de eerste ISB is aangegeven dat, vanwege het spoedeisende karakter van de COVID-19-gerelateerde uitgaven en verplichtingen, de kans op onzekerheden en fouten in de rechtmatigheid groter is. De reden hiervoor is dat de gebruikelijke zorgvuldigheid om de rechtmatigheid te bevorderen de snelheid van handelen, die bij aanvang van COVID-19-crisis nodig was, ernstig zou belemmeren. Immers, het kabinet moest snel handelen om COVID-19 het hoofd te kunnen bieden. Bij dit dilemma heeft het kabinet besloten om alles te doen wat nodig was om de crisis te bestrijden, ook in de gevallen dat er nog geen of onvoldoende zekerheid of dat paste binnen de comptabele wet- en regelgeving.

De COVID-19-gerelateerde uitgaven en verplichtingen zijn vormgegeven langs de lijnen van de bestaande instrumenten die binnen de comptabele wet- en regelgeving voorhanden zijn: inkopen, subsidies, bijdragen, garanties, voorschotten. De rechtmatigheidseisen zijn voor die instrumenten duidelijk. Na aanvankelijk in de spoedsituatie van de COVID-19-crisis gehandeld te hebben, heeft VWS aanvullend op het handelen in de spoedsituatie maatregelen getroffen om onzekerheden en fouten in de rechtmatigheid tot een minimum te beperken. Derhalve zijn de aanvullende maatregelen in deze niet zo zeer nieuwe maatregelen, maar maatregelen die VWS heeft getroffen om de spoedeisende handelingen naderhand binnen de bestaande kaders te verantwoorden: rechtmatigheidsacties aanvullend op de spoedeisende acties om als VWS verantwoordelijkheid te nemen in de COVID-19-crisis.

Zo heeft VWS voor wat betreft de aanbestedingen/inkopen die VWS zelf heeft gedaan de actie opgezet om alsnog alle relevante documenten die in een inkoopdossier behoren te zitten, bijeen te brengen. Hoe completer een dossier, des te kleiner de kans is op onzekerheden. Immers, op basis van een compleet dossier kan met zekerheid over het al dan niet zich voordoen van fouten in de rechtmatigheid worden gesproken. Ten aanzien van aanbestedingen/inkopen heeft de Europese Commissie aangegeven dat een beroep mag worden gedaan op de "dwingende spoed"-bepaling in de Aanbestedingswet, waardoor direct gegund kan worden aan een marktpartij zonder eerst te hoeven aanbesteden (art. 2.32 lid 1 sub c Aw). Aandachtspunten bij de inkoopdossiers zijn, naast de volledigheid van het dossier, onder meer: behoeftestelling, adequate motivering van de keuze voor de geselecteerde partij, de prestatieverklaring en gefactureerd bedrag is niet hoger dan de aangemaakte verplichting.

Naast inkopen is ook het subsidie-instrument ingezet (bijvoorbeeld de zorgbonus), alsmede bijdragen (aan agentschappen, ZBO's/RWT's, medeoverheden en

SG
 Financieel-Economische
 Zaken
 Ontwikkeling Financieel Beleid
 en Beheer

Datum
 1 oktober 2020

internationale organisaties (bijvoorbeeld de Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI)). Ten aanzien van staatssteun heeft de Europese Commissie, naast de Tijdelijke Kaderregeling Covid-19, specifiek voor de zorg een soepelere lijn uitgezet. Deze lijn is te vinden op de website van de Europese Commissie¹. VWS spant zich in om uw Kamer ook over subsidies en bijdragen te kunnen verantwoorden in termen van rechtmatigheid en financieel beheer.

Bij de eerdergenoemde zorgbonus speelt eveneens de spanning tussen beleidsmatige wenselijkheid en zekerheid over de rechtmatigheid, zij het niet vanwege het spoedeisende karakter, maar vanwege de wensen waaraan de zorgbonus moet voldoen. De zorgbonus is een initiatief van de Tweede Kamer waarbij de Kamer ook heeft aangegeven dat de administratieve lasten beperkt moeten zijn, de uitvoering eenvoudig en in 2020 voor de doelgroep beschikbaar. Daarbij speelt dat de doelgroep van de zorgbonus een gerichte benadering vergt met oog op de doeltreffendheid. Alleen al deze elementen (lage administratieve lasten, eenvoudig uitvoerbaar, een specifieke doelgroep en in 2020 door de doelgroep ontvangen) zijn bepalend voor en leiden tot druk op de rechtmatigheidswaarborgen die in het subsidie-instrument zijn ingebouwd. Indien er over de besteding van het subsidiegeld een hoge mate van verantwoording wordt vereist, leidt dit tot hogere administratieve lasten. Omgekeerd leidt een keuze voor lagere administratieve lasten tot minder controle over de besteding, waardoor er een grotere kans is op fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik ontstaat. Ook hier vergt het derhalve een zorgvuldige afweging om beleidsmatige wensen en rechtmatigheid recht te kunnen doen. De regeling die tot stand is gekomen is de uitkomst van de zorgvuldige belangenafweging. Bij het opstellen van de regeling zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (ook wel bekend als het 'Uniform subsidiekader' of USK) gevolgd.

Een van de grotere posten die ik ook wil noemen, zijn de voorschotten aan het LCH. Het LCH is door middel van voorschotten door VWS voorzien van financiële middelen om (additioneel ten opzichte van bestaande marktpartijen) te kunnen voorzien in voldoende kwalitatief goede PBM en testkits. Daarbij heeft VWS een garantie afgegeven, zodat het LCH geen financiële risico's loopt bij het handelen namens VWS. Ook hier zal VWS op rechtmatigheid sturen van de voorschottenverlening en later bij het afrekenen van de verleende voorschotten.

Samengevat: doordat VWS in een spoedsituatie moest handelen, bestaat de kans dat niet alle uitgaven en verplichtingen rechtmatig tot stand zijn gekomen. Deels wordt dit ondervangen door ruimte die de Europese Commissie heeft geboden op het gebied van staatssteun en aanbestedingsrecht. VWS spant zich in om ten aanzien van de aanbestedingen, de subsidies en de voorschotverlening de zaken op orde te krijgen. De zorgbonus is daarbij een dossier waarbij de spanning tussen beleidsmatige wenselijkheid en rechtmatigheid het sterkst voelbaar is. De inspanningen van VWS zijn gericht op het zoveel mogelijk beperken van onzekerheden en fouten.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_458