

## Bevindingen financiële verantwoording 2020 VWS (door ADR en AR)

*Observatie: Er zijn keuzes gemaakt ten koste van het financieel en materieel beheer en de rechtmatige besteding van de COVID-19 geldstromen. VWS heeft in 2020 de focus gelegd op de implementatie en uitvoering van de corona-maatregelen en minder op de controleerbaarheid en verantwoording achteraf. Ook de snelheid van de invoering van maatregelen, zoals subsidieregelingen, is ten koste gegaan van de zorgvuldigheid. Door het ontbreken van de benodigde onderbouwing van de gemaakte keuzes is voor een aanzienlijk bedrag de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Voor een totaalbedrag van € 694 miljoen is de getrouwheid van de uitgaven niet vast te stellen. Bij de financiële overzichten hebben wij als gevolg van het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van de uitgaven een controleverklaring met beperking over de getrouwheid van de financiële overzichten van het ministerie van VWS uitgebracht.*

### 1. Kernbevindingen 2020 ADR

#### a. Beheer en verantwoording

- i. Kwaliteit administratie is onvoldoende voor een goed inzicht in werkelijke financiële positie.
  - De financiële administratie gaf gedurende 2020 geen actueel beeld van de financiële transacties van zowel de werkelijk aangegane verplichtingen, de verstrekte, openstaande en afgerekende voorschotten als de uitgaven. Voor een groot deel van de coronamaatregelen, zowel verplichtingen als uitgaven, ontbreekt op dit moment actuele en adequate informatie over de rechtmatige besteding<sup>1</sup>.
- ii. Instrumentkeuze volgens de begroting sluit niet op feiten/werkelijkheid
  - Regelmatig constateerden wij dat de gehanteerde instrumenten in de begrotingswetten niet aansluiten op de werkelijkheid. Dit geldt in het bijzonder bij de presentatie van de instrumenten die worden ingezet voor de maatregelen om de pandemie te bestrijden<sup>2</sup>.
- iii. Onvoldoende en/of ontbreken van deugdelijke onderbouwing voor prestatieverklaringen
  - Bij de contractuele afspraken ontbreken vaak afspraken op welke wijze de feitelijke levering van diensten en goederen door deze partijen objectief door VWS kan worden vastgesteld. Ook komt het voor dat de overeengekomen goederen en diensten niet voldoende specifiek zijn vermeld in de afgesloten overeenkomsten, waardoor de vaststelling van de feitelijke levering achteraf niet of nauwelijks mogelijk is. Hierdoor ontbreekt een deugdelijke onderbouwing van de afgegeven prestatieverklaring<sup>3</sup>.
  - Het ontbreken van deze onderbouwingen heeft tot gevolg dat niet objectief kan worden vastgesteld dat hetgeen is gefactureerd ook daadwerkelijk is geleverd. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven die met de aankoop van medische hulpmiddelen is gemoeid.
- iv. Onvoldoende aandacht voor comptabele vereisten
  - Ontbreken bankgarantie bij voorschotten groter dan €500.000 zoals bij inkoop medische hulpmiddelen door LCH bij Mediq (€1,25 miljard)
  - Staten Generaal is niet tijdig geïnformeerd over de financiële gevolgen van de coronamaatregelen voordat verplichtingen en uitgaven zijn gedaan.<sup>4</sup>
  - Geen voorafgaand toezicht op de risicoregelingen door Ministerie van Financiën. Hierdoor is geen toezicht uitgeoefend op de garantieregelingen in 2020.
- v. Beheer zelf ingekochte activa niet op orde

<sup>1</sup> Voorbeeld 1: Belangrijke verplichtingen die na afsluiting van de administratie nog niet in de administratie waren verwerkt betreffen onder andere de contractuele voorwaardelijke verplichtingen die voor de aanschaf van de vaccins zijn aangegaan en de opdracht aan het RIVM om het inentingsprogramma te verzorgen.

Voorbeeld 2: Ook waren aanzienlijke bedragen als verplichting opgenomen zonder dat hiervoor een onderbouwing aanwezig is. Andere partijen dan VWS zelf (zoals FDC en ADR) hebben correctievoorstellen in de financiële administratie ingediend met een totaalbedrag van bruto € 4,7 miljard.

<sup>2</sup> Voorbeeld 1: de begrote ontvangsten voor de verkoop van hulpmiddelen via het LCH in de eerste ISB, terwijl dit nooit tot ontvangsten zal leiden;

Voorbeeld 2: de presentatie van de inkoop van hulpmiddelen door het LCH als subsidie in de eerste ISB in plaats van opdracht;

Voorbeeld 3: het presenteren van bijdragen als subsidies en andersom, en bijdragen presenteren die in werkelijkheid opdrachten zijn.

<sup>3</sup> Voorbeeld 1: De betalingen aan Stichting Projectbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (€ 301 miljoen).

Voorbeeld 2: De betaalde declaraties van uitgevoerde testen door de GGD en.

Voorbeeld 3: VWS heeft verder ook voor aanzienlijke bedragen (€ 1,5 miljard) beademingsapparatuur, persoonlijke beschermingsmiddelen, testmaterialen, etc. ingekocht. Deze goederen zijn niet bij VWS zelf

afgeleverd maar rechtstreeks naar zorginstellingen of naar een centraal magazijn verstuurd. De onderliggende documentatie is echter niet volledig. Zo ontbreekt waar deze goederen zijn afgeleverd en wie ze in ontvangst heeft genomen.

<sup>4</sup> VWS heeft bij het opstellen van de nieuwe coronamaatregelen niet voldaan aan de vereisten in artikel 2.27 CW2

- Geen bruikleenovereenkomst voor beademingsapparaten, slechts voor 3% inmiddels een schenkingsovereenkomst opgesteld en ondertekend door beide partijen.
- Documentatie van locatie van de activa is onvolledig. Dit leidt tot een gebrek aan inzicht van de doro VWS ingekochte apparaten en brondocumentatie.

## b. Staatsteun

### i. Beeld staatsteun is ondanks moeilijke omstandigheden VWS gelijk gebleven

- De doelstelling om alle instellingssubsidies op staatsteun te toetsen en zo nodig deze subsidies aan te passen is grotendeels behaald.
- In 2020 hebben wij geconstateerd dat VWS voor nieuwe subsidies een staatsteun analyse heeft uitgevoerd. De onzekerheden en onrechtmatigheden bedragen voor het jaar 2020 respectievelijk € 438 miljoen en € 86 miljoen. In 2019 was dit respectievelijk € 594,9 miljoen en € 70,5 miljoen.
- Ondanks de grote druk die VWS is opgelegd door de pandemie zijn de coronaregelingen wel op de juiste wijze op staatsteun getoetst. Dit omvat ongeveer een bedrag van € 2,5 miljard.
- Voor de niet-corona gerelateerde regelingen hebben wij onzekerheden en onrechtmatigheden geconstateerd. Het overgrote deel van de nieuwe bevindingen is toe te rekenen aan de Versnellingsprogramma Informatie-uitwisseling Patiënt en Professional (VIPP) gerelateerde regelingen.<sup>5</sup>
- In een aantal gevallen hebben wij geconstateerd dat voor de beoordeling wordt teruggegrepen op staatsteuntoetsen uit voorgaande jaren en de relatie met het activiteitplan onvoldoende blijft. Bij projectsubsidies hebben wij vastgesteld dat voor een aantal ad hoc projectsubsidies VWS signaleert dat mogelijk sprake is van staatsteun en toch tot subsidiëring overgaat zonder melding te doen bij de Europese Commissie. Deze hebben wij als Onrechtmatig aangemerkt.

## c. Subsidiebeheer (FA, FEZ en HIS)

### i. Opzet subsidiebeheer voldoende, uitvoering leidt nog niet tot de gewenste resultaten

- Uit onze controle in 2020 blijkt dat de verbeteringen uit 2018 en 2019 in de opzet van de subsidieprocessen nog niet het volledige beoogde effect hebben gehad. Bij de totstandkoming en wijziging van subsidieregelingen kan meer prioriteit worden gegeven aan het uitvoeren van een diepgaande risicoanalyse. Daarbij zou ook moeten worden beoordeeld in hoeverre regelingen controleerbaar zijn en wat de zekerheidsbehoefte is vanuit de opdrachtgever.<sup>6</sup>

## d. Misbruik & oneigenlijk gebruik (DUS-I sterker bezetter, schaal 14 + registeraccountant en auditors)

### i. Toegenomen M&O risico door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten<sup>7</sup>.

- Extra aandacht nodig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van subsidies en bijdragen. Zowel voor corona maatregelen als gewijzigde regelingen.
- Er is niet altijd expliciet gemaakt welk risico het departement loopt en welke concrete maatregelen zijn getroffen om deze risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen

## e. Inkoopbeheer (FA, FEZ, HIS)

### i. Door spoed zijn de reguliere inkoop- en betaalprocedures veelal niet gevolgd en is de beheersing van het inkoop- en betaalproces onder druk komen te staan.

- Uitzonderingsgrond dwingende spoed is onjuist toegepast, een algemeen memo is onvoldoende om specifiek verband tussen inkoop en dwingende spoed aan te tonen<sup>8</sup>.
- in de inkoopdossiers is beperkt tot geen informatie beschikbaar over de keuze voor een bepaalde leverancier.
- overeenkomsten zijn regelmatig pas na start van de opdracht of start van de ingehuurde medewerker afgesloten

<sup>5</sup>VWS heeft gebruik gemaakt van de vrijstelling Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). In de controle hebben wij vastgesteld dat compensatie niet tegen werkelijke kosten geschiedt waardoor een risico op overcompensatie ontstaat.

<sup>6</sup> Een voorbeeld van een regeling die in de praktijk lastig uitvoerbaar blijkt, is de specifieke uitkering stimulering sport (verder: SPUK). In de wet worden eisen gesteld aan de uitgaven die voor uitkering in aanmerking komen. De aanlevering van informatie door gemeentes biedt echter niet voldoende detailniveau om vast te stellen dat ontoelaatbare uitgaven niet voorkomen in de aanvraag. Het subsidiebeheerproces biedt echter onvoldoende mogelijkheden om de aanvragen verder aan te scherpen. Uit onze steekproef op de verleningen van 2020 blijkt dat ontoelaatbare kosten niet altijd zijn geschrapt uit de aanvraag.

<sup>7</sup> Bij nieuwe regelingen zijn snelheid en lage administratieve lasten voor de ontvanger van de bijdrage/subsidie leidend geweest. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties (TVS), Tegemoetkoming amateursportorganisaties (TASO) en de voor-gestelde aanpassing van de Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19.

<sup>8</sup> Bij genoemde inkoop 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 direct verband is tussen de gedane inkoop en dwingende spoed zoals omschreven in de aanbestedingswet 2012. In meerdere inkoopdossiers is, om een beroep te kunnen doen op de uitzonderingsgrond zoals opgenomen in artikel 2.32 lid 1C AW, alleen een uniform en algemeen memo getiteld "Coronavirusbestrijding en beroep op dwingende spoed" opgenomen. Een dergelijke algemeen memo is onvoldoende specifiek om dit verband aan te tonen;

- veel overeenkomsten zijn niet tweezijdig getekend waardoor VWS een risico loopt bij een juridisch dispuut
- ii. Belangrijke key control inkoopbeheer werken niet voldoende waarmee het risico op onrechtmatige inkopen aanzienlijk wordt verhoogd<sup>2</sup>
- iii.
- f. **Kwetsbare financiële functie**
  - i. Deze kwetsbaarheid heeft een aanzienlijk effect gehad op de kwaliteit van de administratie en de totstandkoming van de verantwoording van VWS over boekjaar 2020.
    - het ontbreken van noodzakelijk inzicht in aangegane verplichtingen en uitgaven gerelateerd aan de coronapandemie gedurende het jaar;
    - het niet aansluiten van het verantwoorde instrument bij brondocumenten en de feitelijke situatie;
    - het ontbreken van inzicht in de voorschottenadministratie, verplichtingenadministratie en juiste boeking van betalingen (wel/geen voorschot) en gemaakte garantie-afspraken;
    - onvoldoende kennis over verantwoordingseisen, waardoor onuitvoerbare of geen afspraken zijn gemaakt over afrekening van voorschotten in de toekomst;
    - het achteraf corrigeren van het niet naleven van de comptabele regelgeving;
    - onvoldoende aandacht voor beheeraspecten in contractuele afspraken;
    - het niet op de hoogte zijn van medewerkers over hoe de processen verlopen en het onvoldoende bekend zijn met de werkinstructies over de vereisten die gelden in het verplichtingen- en betaalproces; het onjuist boeken van inhuur externen in de administratie
    - de sterke afhankelijkheid van externen op cruciale functies binnen FEZ.

## 2. Samenvatting Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de financiële functie niet voldoende is toegerust en ook niet tijdig is versterkt om de grote uitdaging die de coronacrisis met zich meebracht aan te kunnen. De departementale leiding heeft (andere) prioriteiten gesteld en onvoldoende aandacht gegeven aan het financieel beheer. Het was hierdoor niet mogelijk via een zorgvuldig en beheerst financieel proces betrouwbare financiële verantwoording af te leggen. Het financieel beheer van de coronacrisis-uitgavenschiets dusdanig tekort dat wij hiervoor het oordeel ernstige onvolkomenheid geven. Het financieel beheer vereist de aandacht van de minister en departementsleiding van VWS om te voorkomen dat de huidige tekortkomingen ook in 2021 en daarna voortduren.

- Een robuust financieel beheer kan ervoor zorgen dat een ministerie ook in crisissituaties in staat is een bepaald niveau van financieel beheer te borgen. Daarom is het van belang om tijdig te investeren in de kwaliteit van het financieel beheer. We constateren dat het financieel beheer bij het Ministerie van VWS niet robuust bleek en het subsidiebeheer al voor de coronacrisis een serieus aandachtspunt betrof. Niet voor niets werd door de Algemene Rekenkamer in de afgelopen 20 jaar, 17 keer het subsidiebeheer als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering gekwalificeerd.

Uit onderstaande blijkt dat tekortkomingen in het financieel beheer van coronacrisis-uitgaven zich in de volle breedte van het financieel beheer voordoen.

1. Parlement niet tijdig geïnformeerd over nieuw (corona)beleid (begrotingsonrechtmatigheid)
  - Artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet (CW) bepaalt dat nieuw beleid niet wordt uitgevoerd voordat de supplettoire begroting die ten grondslag ligt aan dit beleid tot wet is verheven en in werking is getreden, tenzij uitstel hiervan naar het oordeel van de minister die het aangaat niet in het belang is van het Rijk én hij het parlement hierover heeft geïnformeerd.
2. Financiële administratie niet op orde en uitstel van de verantwoording
  - De administratie van het Ministerie van VWS over 2020 tot begin 2021 gaf geen volledig en juist beeld van de feitelijke financiële positie. Dit resulteerde in een fors aantal correctieboekingen die in de administratie zijn doorgevoerd met een totale omvang van bruto € 4,7 miljard. Slechts met grote moeite heeft de minister van VWS in beeld gekregen hoeveel geld er is besteed aan coronacrisis-maatregelen ten opzichte van de begroting.
3. *Deugdelijke onderbouwing van de levering van goederen ontbreekt*

<sup>2</sup> • de afwijkings- en uitzonderingsprocedure is binnen VWS niet altijd en vaak ook niet juist gevolgd en gedocumenteerd;  
• er is geen spendanalyse uitgevoerd over de tweede helft van 2020. Hierdoor ontbreekt samen met de lijst met afwijkingen en uitzonderingen voldoende inzicht in de naleving van de aanbestedingswet;  
• verschillende inkopen zijn niet conform de afgesproken procedures via HIS6 en Inhuurdesk7 uitgevoerd; het contractenregister in DigiInkoop wordt niet tijdig, volledig en juist ingevuld. Het betreft met name: inkopen via de inhuurdesk, inkopen die door VWS zelf zijn uitgevoerd en COVID-19 gerelateerde inkopen;  
• de afweging bij de keuze voor het verstrekken van een inkoopopdracht of een subsidie is nog niet in de inkoopdossiers vastgelegd waar dit wel van toepassing is. Dit speelt met name bij opdrachten waarbij enkelvoudig wordt gegund op grond van sociale en andere specifieke diensten.

- Vaak ontbreken de ontvangstbewijzen of andere brondocumentatie van deze goederen, waardoor het achteraf niet of nauwelijks mogelijk is vast te stellen of de goederen wel echt geleverd zijn. Hierdoor is er geen sprake van een deugdelijke onderbouwing van de afgegeven prestatieverklaring. Dit speelt ook bij de GGD en het RIVM rondom de prestatieverklaring van declaraties door laboratoria van uitgevoerde testen.
4. *Noodzaak voor directe gunning van opdrachten niet onderbouwd*
- Om hiervan gebruik te mogen maken, moet per inkoop schriftelijk worden onderbouwd waarom dwingende spoed van toepassing is, waarbij het causale verband tussen product, leverancier en marktomstandigheden elke keer moet worden geëxpliciteerd. De departementsleiding van het ministerie van VWS koos er vanwege de grote tijdsdruk, voor om aan deze inkopen een algemeen memo toe te voegen dat voor iedere inkoop werd gebruikt, maar daardoor niet inging op de specifieke omstandigheden van de individuele inkoop. Gevolg is dat achteraf niet kan worden vastgesteld of de gekozen procedure en de inkoop rechtmatig is. Het risico bestaat dat onterecht een beroep is gedaan op dwingende spoed en andere potentiële leveranciers zijn benadeeld.
5. *Voorafgaand toezicht door de minister van Financiën kon niet plaatsvinden*
- Ook heeft de minister van VWS verzoeken tot afwijking van regelgeving rond het financieel beheer pas na 9 maanden op aangeven van ADR aan de minister van Financiën gedaan (en is toestemming verkregen). Het verzoek om bij voorschotten af te zien van een bankgarantie was daarbij onvolledig. Dit heeft geleid tot € 564 miljoen aan rechtmatigheidsfouten in de uitgaven.
6. *Meer aandacht voor frauderisicomanagement nodig*
- Er is geen organisatiebreed beeld van de belangrijkste frauderisico's en of deze voldoende worden beheerst. Er bestaat een generieke procedure bij vermoedens van integriteitsschendingen, waaronder fraude. Er is geen procedure hoe te handelen in de situatie dat er sprake is van interne fraude met financiële gevolgen. Daarnaast heeft de concerncontroller, directie Financieel Economische Zaken (FEZ), geen specifieke rol.

### 3. Korte termijn verbeteringsacties corona gerelateerd (<6 maanden)

- a. Inrichting adequate voorraadadministratie en voorraadbeheer medische hulpmiddelen noodzakelijk
  - i. VWS is systeemverantwoordelijk voor een deugdelijk voorraadbeheer voor PBM's. De voorraad van Mediq dient over gedragen te worden aan VWS.
  - ii. De overdracht van deze voorraden maakt VWS ook integraal verantwoordelijk voor een adequaat beheer van een omvangrijke voorraad hulpmiddelen en hierdoor dient VWS organisatorisch voorbereid te zijn op het beheer.
- b. Analyse frauderisico's en treffen maatregelen
  - i. Omdat de financiële gevolgen van deze pandemie ook de komende jaren nog voelbaar zijn, adviseren wij VWS een analyse van mogelijke frauderisico's op te stellen en op basis hiervan passende maatregelen te treffen.
- c. Contractuele corona gerelateerde afspraken met meerjarig karakter vastleggen
  - i. Veel contractuele afspraken hebben een meerjarig karakter, waarbij voorschotten in 2021 of later worden afgerekend, zoals bij LCH<sup>10</sup>.
- d. Naleven om tijdig, en volgens juiste procedure, het parlement te informeren bij spoed
  - i. 2/3 van het bedrag aan fouten en onzekerheden wordt hierdoor veroorzaakt

<sup>10</sup> Op korte termijn moeten bijvoorbeeld met de partners in het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (verder: LCH) nadere afspraken worden gemaakt over de daadwerkelijke overdracht van de aanwezige voorraden medische hulpmiddelen en moet duidelijk worden hoe het ministerie van VWS het beheer van de voorraden gaat vormgeven. Toegekende subsidiebedragen en bijdragen worden in 2021 of later vastgesteld. Dat vraagt duidelijke en uitvoerbare afspraken over de verantwoording en controle van de verstrekte subsidiebedragen en bijdragen. Ook maakt de extra belasting van de financiële functie door de gevolgen van de pandemie de kwetsbaarheid van deze functie zichtbaar.

#### 4. Lange termijn verbeteringsacties departementaal (>6 maanden <1 jaar)

- a. Kennisniveau medewerkers verbeteren om subsidiebeheer op orde te brengen
  - i. Voldoende kennis over: juiste instrumentkeuze, bestaande procedures, verantwoordingsen en comptabele regelgeving (beleid, FEZ en HIS)
  - ii. Aandacht voor beheersaspecten in contractuele afspraken, inclusief prestatieverklaringen (beleid, FEZ)
  - iii. Voldoende bekend zijn van met bestaande processen omtrent verplichtingen-en betaalprocessen (beleid, FDC)
- b. Crisisbestendig maken van de financiële beheersprocessen bij VWS
  - i. Blijven bijhouden financiële administratie van de verplichtingen, uitgaven, voorschotten, verplichtingen, juiste boekingen en garantieafspraken. Ook in crisistijd
    - **PM oorzaak: Capaciteit, kennis, ICT of organisatiestructuur (FDC, FEZ, FA's)**
  - ii. Snelle overzichtelijke VWS noodprocedure voor inkoop dwingende spoed (FEZ, FA's HIS)
    - Snel geld kunnen wegzetten met directe gunning volgens juiste procedure (inclusief onderbouwing noodzaak directe gunning) (FEZ, FA's, HIS)
    - Basisprincipes opstellen en handhaven (o.a. overeenkomst tweezijdig tekenen, bankgarantie bij voorschotten <€500.000). (FEZ, FA's)
    - Aandacht voor tijdige verantwoording naar de Kamer en prestatieverklaring. (FEZ, FA's en beleid)
 Voldoende kennis van processen is hierbij een randvoorwaarde
- c. Staatsteun toezicht verder verbeteren ((FEZ, FA's)
  - i. Verder merken wij op dat de beleidsdirecties, FEZ en WJZ3 actief aandacht besteden aan de staatssteunproblematiek. Het ontbreekt echter op centraal niveau aan een integraal overzicht dat aangeeft wat het verloop is van de staatssteunproblematiek per categorie. Dit (meerjarig) inzicht ontbreekt met name voor instellings- en projectsubsidies. Om hierin te verbeteren zal VWS op centraal niveau de benodigde kwalitatieve expertise moeten verwerven.
- d. Subsidiebeheer t.a.v. (M&O) risico's verbeteren<sup>11</sup> (FEZ, FA's)
  - i. Keuzes ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen worden onvoldoende uitgewerkt. Monitoring moet verder worden aangescherpt
    - In 2020 hebben de maatregelen, die zijn genomen om het misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen te voorkomen, niet geleid tot de gewenste structurele verbeteringen. Deze maatregelen zijn uiteengezet in het Handboek Subsidies en zijn in opzet toereikend.<sup>12</sup>
    - Er dient voor gezorgd te worden dat voor elke regeling de risicoanalyse vooraf wordt opgesteld en dat bij wijziging van de regeling de risicoanalyse wordt herijkt. Voor een aantal regelingen met een aanzienlijke financiële impact hebben mogelijk (politieke) beleidsmatige afwegingen voorrang gehad boven de rechtmatigheidsafwegingen. Juist in een crisissituatie is het belangrijk dat risico's en beheersmaatregelen goed in kaart worden gebracht. Restriscio's kunnen, met heldere afwegingen, geaccepteerd worden.
    - Tevens te bewaken dat in de risicoanalyse voldoende aandacht gegeven wordt aan de risico's ten aanzien van de voorschotten die op een later moment moeten worden afgerekend. Er moet daarbij een duidelijke relatie zijn tussen de gesignaleerde risico's en de voorgestelde maatregelen, zoals een accountantsproduct.
      - a. Voer adequate risicoanalyses uit voor alle nieuwe subsidieregelingen en leg deze vast.
      - b. Werk de risicoanalyses bij op het moment dat bestaande subsidieregelingen worden bijgesteld.
      - c. Werk een toereikend controlebeleid uit waarbij toereikende maatregelen worden getroffen om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik tot een aanvaardbaar niveau te verminderen.
      - d. Houd het M&O-register actueel en zorg voor passend gebruik van dit register.
  - e.
  - f.
  - g.

<sup>11</sup> De primaire verantwoordelijkheid voor het inschatten van M&O-risico's en het treffen van passende maatregelen voor het reduceren van deze risico's ligt bij de verantwoordelijke beleidsdirecties. Daarbij heeft FEZ als controller een belangrijke adviserende en toezichhoudende taak. Uit onze werkzaamheden blijkt dat tijdens de beleidsvoorbereiding niet altijd voldoende aandacht is besteed aan M&O risico's en de wijze waarop deze risico's concreet worden afgedekt.

<sup>12</sup> Bij meerdere regelingen zoals Tegemoetkoming Amateursportorganisaties (TASO), Opschaling curatieve zorg en de subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19 constateren wij dat niet duidelijk is of de vooraf gekozen maatregelen aansluiten bij het niveau van de M&O-risico's dat VWS aanvaardbaar acht. Hierdoor ontstaan mogelijk ongewenste risico's op onrechtmatig gebruik van subsidiegelden. Deze constateringen betreffen zowel reguliere subsidieregelingen als regelingen die specifiek in het leven zijn geroepen om de gevolgen van de pandemie te bestrijden.

## 5. Praktische uitwerking: Waar moeten de verbeteringsacties worden neergelegd?

- a. (Beleidsdirectie, FA's, FEZ / FDC / DUS-I // HIS?)
- ii. FCD:
    - Voldoende bekend en toegerust zijn om bestaande processen omtrent verplichtingen-en betaalprocessen te handhaven, ook in crisistijd
    - Toegerust bij om het bijhouden financiële administratie van de verplichtingen, uitgaven, voorschotten, verplichtingen, juiste boekingen en garantieafspraken te waarborgen, ook in crisistijd.
  - iii. Beleid
    - Voldoende kennis bij beleidsmedewerkers over: juiste instrumentkeuze, bestaande procedures, verantwoordings-eisen en comptabele regelgeving. Daarbij voldoende aandacht voor beheersaspecten in contractuele afspraken, inclusief prestatieverklaringen. Hier ligt een taak voor de FA's van de beleidsdirecties.
  - iv. FEZ
    - Inkoopbeheer: Door spoed zijn de reguliere inkoop- en betaalprocedures veelal niet gevolgd en is de beheersing van het inkoop- en betaalproces onder druk komen te staan. De afwijkings- en uitzonderingsprocedure is binnen VWS niet altijd en vaak ook niet juist gevolgd en gedocumenteerd. Door FEZ moet worden toegezien op proces rondom dwingende spoed en het juist toepassen daarvan. Ook het toezien op tweezijdig tekenen van overeenkomsten is een basisvereiste.
    - Subsidiebeheer t.a.v. (M&O) risico's verbeteren: Keuzes ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen worden onvoldoende uitgewerkt. Monitoring moet verder worden aangescherpt. In 2020 hebben de maatregelen, die zijn genomen om het misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen te voorkomen, niet geleid tot de gewenste structurele verbeteringen. Er dient voor gezorgd te worden dat voor elke regeling de risicoanalyse vooraf wordt opgesteld en dat bij wijziging van de regeling de risicoanalyse wordt herijkt. Hier de samenwerking met DUS-I zoeken.
    - Snelle overzichtelijke VWS noodprocedure inrichten en kunnen toepassen voor inkoop dwingende spoed, dit in samenwerking met de HIS en FA's .
      - a. Hierbij rekening houden met directe gunning volgens juiste procedure, tweezijdig tekenen en bankgarantie bij voorschotten
    - Staatsteun toezicht verder verbeteren: Het ontbreekt echter op centraal niveau aan een integraal overzicht dat aangeeft wat het verloop is van de staatssteunproblematiek per categorie. Dit (meerjarig) inzicht ontbreekt met name voor instellings- en projectsubsidies. Om hierin te verbeteren zal VWS op centraal niveau de benodigde kwalitatieve expertise moeten verwerven.
  - v. HIS
    - Inkoopbeheer: Meedenken aan snelle overzichtelijke VWS noodprocedure voor inkoop dwingende spoed
      - a. Snel geld kunnen wegzetten met directe gunning volgens juiste procedure (inclusief onderbouwing noodzaak directe gunning)
      - b. Basisprincipes opstellen en handhaven (o.a. overeenkomst tweezijdig tekenen, bankgarantie bij voorschotten <€500.000)
      - c. Aandacht voor tijdige verantwoording naar de Kamer en prestatieverklaring
  - vi. DUS-I
    - Misbruik & oneigenlijk gebruik verbeteren. Er zijn toegenomen M&O risico door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten. Extra aandacht nodig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van subsidies en bijdragen. Zowel voor corona maatregelen als gewijzigde regelingen. Er is niet altijd expliciet gemaakt welk risico het departement loopt en welke concrete maatregelen zijn getroffen om deze risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.
    - DUS-I sterker bezetter zodat zij ook zijn toegerust op deze zwaardere taak. Bijvoorbeeld een schaal 14 (registeraccountant) en voldoende auditors werven.