

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

SG
Financieel-Economische
Zaken
Budgettaire zaken

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34

www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
5.1.2e

5.1.2e

'Verbetering Financieel
Beheer VWS'

5.1.2e@minvws.nl

Datum

15 december 2021

Aantal pagina's

5

memo

Programma 'Verbetering Financieel Beheer VWS'
Jaarrekening 2021 corona-gerelateerde uitgaven

1. Inleiding

In het afgelopen Audit Committee (AC) van VWS op 10 december heeft de ADR een brief opgenomen met een follow-up op hun interim-rapport uit september 2021. Daarbij heeft FEZ ook een update gegeven over de stand van zaken van het programma. Een gedeeld beeld is dat de resultaten van het programma nog achterblijven, maar er wel stappen worden gezet. De komende tijd zal er meer worden ingezet op het opleveren van een getrouw beeld voor de jaarrekening 2021. De onrechtmatigheden zullen terug moeten komen in een uitgebreide bedrijfsvoeringsparagraaf waarin VWS haar gemaakte keuzes en de impact op het financieel beheer zal verantwoorden. Verschil met vorig jaar is dan ook het inzicht dat er nu is, waardoor er een keuze gemaakt kan worden en verantwoord. Als laatste is in het AC gesproken over de werkdruk bij PDC19 en Dienst Testen, die hierdoor weinig tot geen capaciteit over hebben voor werkzaamheden voor de jaarrekening 2021. Dit heeft er ook voor gezorgd dat het opleveren van een getrouw beeld meer prioriteit behoeft, zodat deze medewerkers gerichter bevestigd worden.

Kernpunten

- Er wordt voor de jaarrekening vol ingezet op het getrouw beeld, hierdoor worden de aan de GGD GHOR en Stichting Open Nederland (SON) in 2021 verstrekte voorschotten niet afgerekend in 2021 maar in 2022. Dit zodat er meer zekerheid is over het afrekenen van de verstrekte voorschotten. Maar let wel op: in 2022 zal hier veel aandacht voor moeten zijn aangezien het over materiële bedragen gaat en er geen zekerheid is dat de afrekening in 2022 kan plaatsvinden op basis van de juiste en controleerbare informatie.
- Voor wat betreft de aanbestedingen onder dwingende spoed ziet het er momenteel somber uit, de kans is groot dat deze (gedeeltelijk) onrechtmatig zullen worden verklaard.
- Het programma loopt ook in 2022 door zowel voor de herstelwerkzaamheden maar ook het onderdeel "kraan dicht". De structurele borging is altijd al een meerjarenproject geweest.
- Het materieel beheer over 2021 is bij VWS nog niet goed ingericht en hier zal in de rapporteren van de ADR en AR ook op teruggekomen worden.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Budgettaire zaken

Datum
15 december 2021

Hieronder nemen we u mee in de stand van zaken per dossier die te maken heeft met de bestrijding van corona. Het getrouw beeld zit hem dan in de prestatiekant van deze dossiers: kunnen we goed onderbouwen of het geld dat we aan deze onderwerpen hebben besteed ook tot de leveringen heeft geleid die zijn besteld?

2. Stand van zaken per onderwerp

De dossiers worden ingedeeld op drie onderwerpen: hoe de aanbesteding, de uitvoering en het onderbouwen van de prestaties is verlopen. Voor het uitvoeringsgedeelte gaat het dan om voornamelijk begrotingsonrechtmatigheden en het wel of niet hebben van een bankgarantie, beiden worden nog toegelicht. Het oordeel kan ook betrekking hebben op een gedeelte van het dossier, de toelichting per dossier komt hierna. De financiële omvang is op basis van verplichtingen, de realisaties en bedragen die te maken hebben met onrechtmatigheden kunnen lager uitvallen.

Groen = geen risico, geel = risico waar aan gewerkt wordt, rood = grote kans op

Dossier	Financiële omvang	Impact op JR 2021?	Kans op onrechtmatigheid of niet getrouw beeld in 2021?	Voorlopig oordeel Aanbesteding	Voorlopig oordeel Uitvoering	Voorlopig oordeel Prestatie
GGD GHOR	€ 1,2 mld.	Nee	Ja, onrechtmatig	Dwingende spoed & inkoopdossier	Bankgaranties	
Laboratoria	€ 800 mln.	Ja	Ja, onrechtmatig en getrouw beeld	Dwingende spoed & Inkoopdossier	Bankgaranties	
Stichting Open Nederland	€ 875 mln.	Nee	Ja, onrechtmatig en getrouw beeld	Inkoopdossier	Begrotings-onrechtmatigheid	
Open House	€ 430 mln.	Ja	Ja, onrechtmatig en getrouw beeld	Inkoopdossier		
Zelftesten	€ 400 mln.	Ja	Ja, onrechtmatig en getrouw beeld	Dwingende spoed & inkoopdossier	Bankgaranties & Begrotings-onrechtmatigheid	
Vaccins	€ 1 mld.	Ja	Ja, onrechtmatig en getrouw beeld			
PBM's	€ 1,5 mld.	Ja/Nee	Ja, onrechtmatig en getrouw beeld		Bankgaranties	
Beademings apparatuur		Nee	Nee			
Meerkosten GGD'en	€ 600 mln.	Nee	Ja, getrouw beeld		Begrotings-onrechtmatigheid	

fout

3. Toelichting per onderwerp

4.

1. GGD GHOR

De GGD GHOR is door middel van dwingende spoed de in 2020 opdracht gegund welke in 2021 zijn verlengd. Deze uitzonderingsgrond in de aanbestedingswet wordt momenteel nog betwist. De discussie hierover wordt nog gevoerd, maar zoals het er nu uitziet wordt dit als onrechtmatig gezien door de ADR. Wel wordt er nog gekeken of voor de verschillende opdrachten aan de GGD GHOR nog anders is, zodat niet de volledige € 1,2 mld. als onrechtmatig wordt aangemerkt.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Budgettaire zaken

Datum
15 december 2021

Daarnaast is de GGD GHOR gefinancierd met voorschotten voor het uitvoeren van hun opdrachten. Voor deze voorschotten is destijds geen bankgarantie opgevraagd zoals de Regeling Financieel Beheer Rijk wel stelt bij een voorschotverstrekking aan derden boven de € 0,5 mln. Momenteel wordt hier nog met MinFin over gesproken om ons een uitzondering te geven op deze regeling bij de GGD GHOR als bij andere dossiers. Als laatste dient de opdracht van de GGD GHOR onderbouwd te worden door zekerheid te verkrijgen bij de betalingen die GGD GHOR aan derden heeft verricht en bij VWS in rekening brengt om zo (voorschot)betalingen te kunnen vaststellen en af te rekenen. Dit wordt gedaan middels een accountantscontrole bij de GGD GHOR, deze zal echter niet voor 15 maart binnen zijn waardoor de afrekening van de voorschotten in 2022 zal zijn. Hierdoor loopt deze stroom niet mee in de jaarrekening 2021, echter kan de aanbesteding en het niet vragen van bankgaranties wel als onrechtmatig worden vastgesteld over 2021. Overigens heeft de accountant die de controle bij GGD GHOR over 2020 heeft gedaan een verklaring van oordeelsonthouding afgegeven. Als de interne controle bij GGD GHOR dus niet substantieel verbeterd is in 2021 bestaat er een reëel risico dat er weer geen goedkeurende verklaring verkregen wordt. VWS kan in dat geval de voorschotten ook in 2022 niet rechtmatig afrekenen.

2. Laboratoria

Bij de aanbesteding van laboratoria geldt hetzelfde verhaal bij dwingende spoed als bij de GGD GHOR. Hierbij zijn voor € 36 mln. ook voorschotten verstrekt aan laboratoria zonder bankgaranties te vragen bij een bedrag groter dan € 0,5 mln. Wederom loop het hier het gesprek met MinFin over een uitzondering van deze regel voor VWS. Om grip te krijgen op de prestaties van de laboratoria zijn er twee mogelijkheden: 1) validatie Coron-IT en 2) een eigen controle. De eerste optie is in gang gezet, de opdracht voor deze validatie in de vorm van een IT-audit ligt momenteel bij de GGD GHOR, zij zullen deze in de markt moeten zetten. Echter door de toegenomen drukte is de kans aanwezig dat deze validatie te laat is voor de jaarrekening 2021. Momenteel wordt er een 'plan b' uitgewerkt om te bepalen of wij door middel van eigen controles en aansluitingen zelf de getrouwheid kunnen vaststellen. Dit 'plan b' wordt vooraf afgestemd met de ADR of daarmee ook echt resultaat behaald kan worden. Complicerende factor hierin is de beperkte beschikbaarheid van collega's bij Dienst Testen en mogelijk bij GGD GHOR.

3. Stichting Open Nederland (SON)

Voor SON zijn de inkoopdossiers die bij Dienst Testen liggen voor nu als onvolledig aangemerkt door de ADR waardoor de rechtmatigheid van deze inkopen niet vaststellen is. Als het om de prestatiekant van SON gaat is FEZ akkoord met een door MAZARS (huisaccountant SON) uit te voeren steekproef (van 792 posten) op de gehele geldstroom van SON vanaf fase 2 t/m 3. Het gaat hier in totaal om 11 testaanbieders die capaciteit ter beschikking hebben gesteld. Deze accountantsverklaring heeft als doelstelling om zekerheid te verkrijgen over de geleverde prestaties van SON om tot een afrekening te komen. De opzet van de controle moet nog wel goed met de ADR worden besproken. Deze stroom zal in 2021 als voorschot in de boeken blijven staan. De afrekening zal in 2022 volgen n.a.v. de accountantscontrole van MAZARS. Dit betekent dat deze stroom niet wordt meegenomen in de jaarrekening 2021.

4. Open House (preventief- en sneltesten)

SG
Financieel-Economische
Zaken
Budgettaire zaken

Datum
15 december 2021

Ook bij dit onderwerp geldt dat de inkoopdossiers onvolledig zijn, net zoals bij SON, en de ADR dit voor nu als onrechtmatig oordeelt. Aan de prestatiekant dient een objectief inzicht te zijn in de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen. De rechtmatigheid van toegepaste open house constructie wordt ook beoordeeld. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door accountants in dienst van PDC-19. Het onderzoek moet voldoende zekerheid opleveren over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de betalingen. De financiële omvang hiervan ligt tussen 130 (huidige realisatie) en 430 miljoen (beschikbare verplichting). Momenteel is bijna 80% van de € 130 mln. huidige realisatie onderzocht, hieruit blijken geen bevindingen. De ADR zal deze posten ook willen controleren, vandaar dat nog geen volledige zekerheid is. Dit betekent dat er een kans is dat de ADR dit dossier als onrechtmatig kan aanmerken, de ADR heeft al eerder (voor corona) aangegeven dat de open house constructies risicovol zijn voor de verantwoording. De opdracht wordt namelijk door een externe partij verder uitgezet in de markt wat sub-contracten en afspraken oplevert die niet altijd goed controleerbaar zijn en op afstand staan van het Rijk.

5. Zelftesten

In deze stroom zijn nog niet nieuwe maatregelen opgenomen voor de zelftesten voor scholen in december 2021. De eerder verzonden zelftesten aan o.a. scholen en werkgevers zijn door middel van dwingende spoed uitgezet. Hetzelfde verhaal als bij de GGD GHOR en de laboratoria. De ronde van december 2021 was een raamcontract voor, echter is er een kort geding aangespannen tegen de gunning van dit raamcontract waardoor de uitgaven voor deze ronde ook de kans hebben onrechtmatig te zijn. Bij zelftesten is voor € 21 mln. aan voorschotten verstrekt zonder bankgaranties, deze liggen ook voor bij MinFin om in aanmerking te komen als uitzondering op de regels. Als laatste dienen er prijs/lever controles om zekerheid te bieden over de juistheid van de onderbouwing van de betalingen die VWS voor de aanschaf van de zelftesten heeft gedaan. Hier wordt momenteel een plan voor gemaakt om dit z.s.m. uit te voeren.

6. Vaccins

De vaccins zijn Europees ingekocht en daarmee hebben ze ook een rechtmatige aanbesteding aangezien Nederland hiervan gebruikt heeft gemaakt. Wel dient er inzicht en zekerheid te komen over de betalingen van VWS aan de vaccinleveranciers (Moderna, Pfizer, Astra Zeneca en Janssen). Kloppen deze betalingen met de contracten (de prijs) en de leveringen (de hoeveelheid). De leveringen zijn binnengekomen onder toezicht van het RIVM, dit beeld dient tegenover de bestellingen gelegd te worden om te komen tot zekerheid over de betalingen. Ook hier wordt momenteel een plan voor opgezet.

7. PBM's

Om een tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen voor zorgmedewerkers te voorkomen is begin 2020 door VWS samen met verschillende marktpartijen een aparte inkooporganisatie ingericht: het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH). Daarbij is gekozen voor een privaat-publieke samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid. Vanaf dat moment zijn de door VWS ingekochte persoonlijke beschermingsmiddelen opgeslagen in de magazijnen van het LCH. De formele relatie die daaraan ten grondslag ligt, is de garantieovereenkomst met Mediq B.V., waarin is overeengekomen dat alle economische risico's (prijsrisico, voorraadrisico etc.) bij VWS liggen. Dit resulteert erin dat VWS economisch

SG
Financieel-Economische
Zaken
Budgettaire zaken

Datum
15 december 2021

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

De goederen zijn ondertussen geïnventariseerd, en het doel is om nu over te gaan tot afrekening van de voorschotten die zijn verstrekt aan Mediq in 2020 (€ 1,25 mld.) en 2021 (€ 0,25 mld.). Vorig jaar heeft MinFin uitzondering gegeven voor het verstrekken van de voorschotten aan Mediq zonder bankgarantie, voor dit jaar echter nog niet. Door middel van een accountantsverklaring van EY zal de prestatiekant van dit verhaal voldoende onderbouwd moeten zijn om zekerheid te bieden over de betalingen.

8. Beademingsapparatuur

In 2020 heeft VWS voor een aanzienlijk bedrag (circa € 120 mln.) aan hulpmiddelen zoals beademingsapparaten en zuurstofcondensatoren ingekocht. Deze apparaten zijn in bruikleen gegeven of geschonken aan ziekenhuizen en zorginstellingen en opgeslagen in het magazijn van de medische groothandel QRS. Op dit moment ontbreekt een sluitende geld-goederenbeweging en daardoor een betrouwbare voorraadadministratie. Dit onderwerp is vorig jaar al als onrechtmatig door de ADR aangemerkt, voor 2021 gaat het dus om materieel beheer en een beperkt bedrag aan financieel beheer (circa € 3,3 mln).

9. Meerkosten GGD'en

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

10.