

Input voor de kamerbrief

Doelstelling

Het project Herstel is in oktober 2021 begonnen¹ met als doel om de bevindingen van de ADR en AR over 2020 waar mogelijk op te pakken en richting de jaarrekening 2021 bevindingen weg te nemen (te herstellen). Het betreft met name de corona gerelateerde (inkoop)geldstroom waar VWS het financieel beheer moest verbeteren. Daar waar nog niet voldaan werd aan de vereisten van het financieel beheer is een uiterste poging gedaan om dit nog herstellen. Naast het financieel beheer speelt ook materieel beheer een rol. Ook hiervan zijn in project Herstel (beperkt) elementen meegenomen.

Wat waren de belangrijkste bevindingen waar Herstel mee aan de slag is gegaan

- De administratie geeft geen goed inzicht in de werkelijke financiële positie
- Het ontbreekt aan deugdelijke onderbouwingen van de levering van goederen, betalingen zijn dientengevolge onzeker
- Onvoldoende aandacht voor comptabele eisen zoals het budgetrecht van beide kamers en vragen van een bankgarantie
- Beheersing van het inkoop- en betaalproces staan onder druk door (spoed)inkopen COVID-19
- Materieel beheer van ingekochte activa en medische hulpmiddelen nog niet ingericht.

In december is besloten dat de focus van het project gericht werd op het verkrijgen van een getrouw beeld in de administratie. Het herstellen en onrechtmatigheden en opzet maken van het materieel beheer werden minder belangrijk.

Als we deze vijf (hoofd)bevindingen nu beoordelen vanuit het perspectief van project Herstel dan ontstaat het volgende beeld.

De administratie geeft geen goed inzicht in de werkelijke financiële positie

Vanaf september is extra gestuurd op juistheid en volledigheid van de administratie. Het betreft dan specifiek de standen van de verplichtingen en voorschotten van de materiele budgetten. De extra sturing bestond uit adviseren, informeren en controleren van en aan de directies. Het resultaat van deze extra aandacht is niet voldoende gebleken. Nog altijd zijn er in de periode waarin de jaarafsluiting gedaan wordt veel posten gecorrigeerd. Dit gebeurde wel meer dan vorig jaar onder regie van VWS zelf.

Inzet in 2022:

Algemeen: VWS breed moeten er meer zekerheden komen welke zorgen voor een goed inzicht in de financiële positie. Dit betekent o.a. dat er meer ingezet zal worden op het goed gebruiken van bestaande instrumenten, er interne controle komt en richting het einde gerichte aandacht is voor dossiers die in de afgelopen jaren op jaareinde niet orde waren.

Specifiek:

het inzicht en de onderbouwing van de standen in administratie is bij zowel PDC-19 als DT onvoldoende. Dit leidt tot risico's in de juistheid en volledigheid van de standen, ook weer een risico voor de jaarrekening 2022. Hier zal vanaf het tweede kwartaal op gestuurd worden.

Op de verplichtingen en voorschotten van de subsidies is onvoldoende inzicht of deze een goed beeld van de werkelijkheid geven. Uit de controlewerkzaamheden van de ADR komen op deze posten geen aanzienlijke correcties, dat is echter niet de zekerheid die VWS nastreeft. VWS zal in 2022 stappen zetten om het inzicht te versterken, o.a. door posten aan de hand van een ouderdomsanalyse te beoordelen.

¹ In juli 2021 is de voorloper van project Herstel gestart, de periode juli – oktober is vooral ingezet om verkrijgen van een beter beeld van de problematiek

Het ontbreekt aan deugdelijke onderbouwingen van de levering van goederen, betalingen zijn dientengevolge onzeker

De kwaliteit van de afgegeven prestatieverklaring is met name voor de aangeschafte goederen onvoldoende. Er wordt in veel gevallen niet aantoonbaar gemaakt dat de factuur, levering en overeenkomst op elkaar aansluiten. Dit leidt tot forse onzekerheden in betalingen voor o.a. facturen van laboratoria, aanschaf laboratoria materialen en zelftesten.

VWS breed is dit probleem minder aan het licht gekomen maar ook hier spelen risico's. Er wordt in het proces voor afgeven van de prestatieverklaring niet afgedwongen hoe de onderbouwing er uit moet zien. Het is nu veelal een antwoord van een medewerker op een workflow taak waarin 'akkoord' wordt gegeven. Het hoe en waarom van dit akkoord ligt niet vast en is daarmee niet vaststellen. Acties achteraf hebben geleerd dat dit niet tot slechts beperkt weten te herstellen.

Inzet 2022:

De inzet in 2022 is gericht op zorgen dat juiste kennis over de vereisten aan een prestatieverklaring bekend zijn, het (laten) herstellen van prestatieverklaring over het eerste kwartaal en het toezien op kwalitatieve goede prestatieverklaringen in het jaar.

Onvoldoende aandacht voor comptabele eisen zoals het budgetrecht van beide kamers en vragen van een bankgarantie

In 2020 heeft VWS bij het opstellen van de nieuwe coronamaatregelen op grote schaal niet voldaan aan de vereisten in artikel 2.27 CW, waardoor de Staten-Generaal niet tijdig is geïnformeerd over de financiële gevolgen van de coronamaatregelen voordat verplichtingen en uitgaven zijn gedaan. In 2021 is hier een aanzienlijke verbetering gemaakt. Kennis en bewustzijn over deze comptabele eis is aangescherpt net als de sturing en controle hierop. Dat er desondanks toch nog voor een € 391 miljoen aan verplichtingen niet tijdig gemeld zijn geeft aan dat dit proces nog niet volledig beheerst verloopt.

Een andere comptabele eis waar het ook in 2021 nog niet goed genoeg is betreft het vooraf verkrijgen van een bankgarantie van een leverancier indien er afgesproken wordt om voor een bedrag groter dan € 500.000 voorschotten te verlenen. Indien er besloten wordt om geen bankgarantie te vragen dan kan er een gemotiveerd verzoek bij het Ministerie van Financiën worden ingediend. VWS heeft in 2021 in een aantal gevallen vooraf een verzoek bij Financiën ingediend en voor veel posten achteraf. De uitgangspunten zijn in principe helder, deze zijn: in principe geen voorschot verstrekkingen, indien dit nodig dan vooraf een bankgarantie vragen en indien dit niet wenselijk is vooraf een gemotiveerd verzoek bij Financiën indienen.

Inzet in 2022:

De inzet in 2022 is om de Staten-Generaal in alle gevallen tijdig te informeren en aan Financiën niet meer achteraf nog om instemming vragen om af te wijken van de vereiste voor het verkrijgen van een bankgarantie.

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

De meeste COVID-19 inkopen zijn ook in 2021 nog onder grote druk gedaan. Ontwikkelingen in het virus en beslissingen van de politiek naar aanleiding van OMT-adviezen speelden hier o.a. een rol in. Inkopen zijn dan ook veelvuldig gedaan zonder daarbij de aanbestedingsregels te volgen en / of goed te motiveren waarom er van een uitzonderingsgrond, zoals dwingende spoed, gebruik gemaakt moest worden. Ook de dossiervorming van de inkopen was onvoldoende zodat controles op gevolgde procedures in veel gevallen niet mogelijk waren.

De COVID-19 inkopen vinden plaats zonder (of beperkt) ondersteuning van de centrale inkoopfunctie die VWS ondersteunt. De reden hiervoor is vaak dat doorlooptijd van de inkopen te lang indien de centrale inkoopfunctie wordt betrokken. Het gevolg is wel dat er minder tot geen aandacht is voor het volgen van de juiste procedures.

Het betaalproces is in 2021 verbeterd, waar tot in het eerste halfjaar nog regelmatig een beroep gedaan moest worden op spoed betalingen is dit in de tweede helft van 2021 niet meer gebeurd.

Inzet in 2022

Er zit spanning tussen snel- en rechtmatig handelen. De keuze slaat vaak door naar snelheid zonder dat dit (zichtbaar) bewust gedaan wordt (motivatie) en de consequenties inzichtelijk gemaakt. Om crisis te bestrijden en toch aan de rechtmatigheidseisen te blijven voldoen zal VWS nog een grote stappen moeten maken. Het gaat dan o.a. om budgetten zoveel als mogelijk vooruit regelen, raamcontracten hebben, kennis en bewust zijn, afspraken over dossiervorming en een multi disciplinaire organisatie waarin inkoop-, juridische- en financiële kennis de behoeftsteller ondersteunt en adviseert om aan de voorkant met de juiste snelheid de juiste beslissingen te maken.

Het voorkomen van onrechtmatige inkopen moet het streven zijn maar het doel in 2022 richt zich als eerste op het goed vastleggen en onderbouwen van inkopen en de daarbij gemaakte keuzes.

Materieel beheer van ingekochte activa en medische hulpmiddelen nog niet ingericht.

VWS heeft in 2020 en 2021 voor miljarden aan producten aangeschaft, dit gaat o.a. om beademingsapparatuur, vaccins, zelftesten en persoonlijke beschermingsmiddelen. Voor 2020 had VWS nauwelijks ervaring met de aanschaf en het beheer van producten. Het materieel beheer van deze producten was en is dan ook nog niet op orde. Het ontbreekt o.a. aan centrale kaders en inzicht. Er is een concept Aanwijzing materieel beheer opgesteld. Deze moet nog vastgesteld worden en in de praktijk zo werken. Voor meerdere producten zijn er in het voorraadbeheer en inventarissen van producten goede stappen gezet. [nader uitwerken].

Inzet 2022

In het tweede kwartaal moet de Aanwijzing vastgesteld gaan worden verbeteringen in het materieel beheer bij specifieke producten geïdentificeerd. Ook moeten de richtlijnen voor afstoten, schenken en doneren bepaald worden. In de tweede helft van 2022 moet VWS aantonen dat opzet en bestaan ook werken.

Input voor ons interne gesprek over de risicovolle dossiers en hoe hiermee om te gaan

Risicovolle dossiers

In aanvulling op bovenstaande noemt project Herstel de volgende dossiers waar de risico's op financieel beheer fouten en onzekerheden nog altijd groot zijn. Per dossier dient bekeken worden op welke wijze het risico beheerst kan worden (bijv. via een centrale (project) aansturing of dat het kan via de 1^e lijn met controle vanuit de 2^e lijn).

Afwikkelen voorschotverleningen

In 2020 en 2021 zijn er voor meerdere overeenkomsten forse voorschotten verstrekt welke nog afgewikkeld moeten worden. Het afwickelen van deze voorschotten brengt risico's met zich mee waar het betreft de rechtmatige afhandeling. Het is niet zonder meer zeker dat de gekozen control-inspanningen voldoende dekkend zijn om op objectieve wijze voldoende zekerheid te krijgen over de in rekening gebrachte goederen en diensten (afrekening openstaande voorschotten). Het gaat hierbij:

GGD GHOR	€ 1,3 miljard
SON	€ 631 miljoen
LCH / Mediq	€ 1,5 miljard
Meerkosten GGD	€ 2,0 miljard

GGD GHOR / SON

Er is een controle aanpak gekozen die in 2021 gericht is geweest op het versterken van de interne controle functie van deze organisaties. De jaarrekeningen van deze organisaties van deze organisaties worden door hun eigen accountants gecontroleerd en VWS gebruikt deze uitkomst voor het afwickelen van de voorschotten. De vraag is of VWS hiermee duidelijkheid krijgt of

betaalde voorschotten aangewend zijn voor de in de overeenkomsten gemaakte afspraken. Mogelijk is hier nog aanvullende (kwalitatieve) onderbouwing voor nodig.

Het advies is om op het niveau van de bestuursraad te bespreken of VWS een (extra) inspanning nodig en acht en zo ja, wil plegen met het oog op het rechtmatig afwikkelen van deze voorschotten.

LCH / Mediq

VWS is in afwachting van de afronding van de accountantscontrole door een externe accountant met betrekking tot de financiële verantwoording per 31-12-2020, het onderzoek naar de voorraadinventarisatie per 1-11-2021 en het onderzoek van de ADR met betrekking tot de financiële verantwoording 30-11-2021. VWS streeft ernaar het gehele voorschot met Mediq B.V. in het 2e kwartaal van 2022 af te wikkelen.

Voor de afwikkeling zijn geen andere inspanningen nodig dan de afspraken die er nu zijn. Wel heeft dit onderwerp tot nog toe laten zien complex te zijn en gevoelig te liggen. Zijn de verantwoordelijke bestuursraadleden voldoende op de hoogte van de complexiteit en gevoeligheden die hier spelen?

Meerkosten GGD

De ADR wijst VWS er op dat er voor de verantwoording nog geen controleprotocol is ontwikkeld. Ook wijst de ADR er op dat de verantwoordingsinstructie voor 2021 het zelfde is gebleven is.

De vraag is wat VWS over 2020 en 2021 nu nog kan anders dan op basis van de huidige afspraken de ingediende verantwoordingen te beoordelen en de werkzaamheden en conclusies hieruit goed te onderbouwen. In 2022 is de huidige meerkostenregeling nog steeds van toepassing.

Het advies is om ook hier het management op het niveau van de bestuursraad duidelijk te maken welke rechtmatigheidsrisico's hier gelopen worden.

Voor al deze onderwerpen geldt dat er een beslissing te nemen is die min of meer gaat over de pijn over 2020 en 2021 nemen en je als VWS te richten op het voorkomen van fouten vanaf heden. De capaciteit kan maar één keer ingezet worden.

Opstellen en naleven van vereisten aan prestatieverklaringen

Met name maar niet uitsluitend bij Dienst Testen worden facturen betaalbaar gesteld zonder dat er objectief en controleerbaar is vastgesteld dat factuur, levering en overeenkomst matchen met elkaar. Risico's hierbij worden gelopen op o.a. de betalingen voor vaccins, laboratoria, zelftesten, en materialen.

Om dit risico in 2022 te beheersen zal vanuit FEZ/BZ een kader 'vereisten aan de prestatieverklaring' opgesteld en toegelicht worden. Vanuit de afronding van het project Herstel worden specifieke bevindingen en adviezen op de volgende onderwerpen gegeven².

Vaccins; door project Herstel is een model opgezet om het beheer op de verplichtingen, voorschotten en betalingen van de vaccins te verstevigen. Dit model wordt toegelicht en overgedragen aan de directie. In het tweede kwartaal kijkt 'project Herstel' nog mee met de directie als onderdeel van de overdracht aan de lijn. Onderdeel van deze overdracht is ook een gesprek over dit onderwerp met betrokken management van IZ, PDC-19 en RIVM.

Laboratoria; door project Herstel is de organisatie van de validatie van het Coron-IT systeem van GGD GHOR georganiseerd. In het kader van de afronding en overdracht aan de lijn zorgt project Herstel er nu nog voor dat de validatie en controle over 2021 gereed zal komen. Daarbij wordt wel naar Dienst Testen gekeken om het formele eigenaarschap hierop te pakken. Vanuit die rol dient Dienst Testen dan ook de controle voor 2022 te organiseren.

Zelftesten; door project Herstel is een model opgezet om het beheer op de verplichtingen, voorschotten en betalingen van de zelftesten te verstevigen. Dit model wordt toegelicht en overgedragen aan de directie. In het tweede kwartaal kijkt 'project Herstel' nog mee met de

² Aangezien dit pas in Q2 opgepakt wordt dient er over Q1 nog herstelt te worden. Er moet afgesproken worden hoe en wie dit gaan doen. Advies is om zoveel als mogelijk de directie dit te laten doen.

directie als onderdeel van de overdracht aan de lijn. Verbeteringen die verder ook geadviseerd worden zijn met de logistiek dienstverlener kijken of er andere / betere managementinformatie verkregen kan worden t.b.v. de controle van facturen en een twee verbetering is om van de leveranciers te eisen dat ze een aantoonbare aansluiting verstrekken over facturen en daarop in rekening gebrachte leveringen.

Materialen; bij de betaling van facturen voor materialen ontbreekt het aan de onderbouwing dat wat betaald wordt ook geleverd is. Net als bij de zelftesten zijn de adviezen hier om met de logistiek dienstverlener en leveranciers afspraken te maken.

In zijn algemeenheid geldt dat er bij het afgeven van prestatieverklaring meer zichtbaar en controleerbare onderbouwing toegevoegd dient te worden. Dit zal één van de belangrijke elementen zijn in het op te stellen kader.

De dossiervorming en motivering van inkopen welke niet via de HIS lopen zijn (zeer waarschijnlijk ook op dit moment nog) niet op orde

Veel van de Covid-19 inkopen worden gedaan zonder betrokkenheid van de HIS. Dit brengt het risico met zich mee dat de inkopen gedaan worden zonder de daarvoor afgesproken processen te volgen met als mogelijk gevolg dat niet aan de aanbestedingsregels voldaan wordt. Ook is in 2021 gebleken dat er geen goede dossiervorming van inkopen aanwezig is en het ontbreekt aan (tijdige opgestelde) motiveringen over afwijkingen van de aanbestedingsregels dan wel toepassing van uitzonderingsgronden binnen de regels. Oorzaken hiervan zijn het verloop van de crisis en benodigde snelheid die nodig is maar het ontbreekt ook aan voldoende kennis en goed processen en organisatie om juist te handelen.

De oplossing is hier niet eenvoudig. Het onderbrengen van alle inkopen bij de HIS moet wel het doel zijn maar lost het probleem in 2022 naar verwachting niet geheel op. De HIS beschikt niet over de capaciteit om deze specifieke inkopen met daarbij vaak spelende behoefte aan snelheid op te pakken.

Het advies in 2022 is daarom vanuit de kaderstellende en adviserende directies (FEZ, Inkoop, WJZ) dichter op de bal te zitten te zorgen dat er aan de voorkant begeleiding is. Dit niet om de verantwoordelijkheid over te nemen maar wel om waarborgen te realiseren. De directies zelf dienen, met adviezen in de hand, de processen zelf beter in te richten waardoor waarborgen voor het volgen van de juiste procedure, gebruik juiste formats, voldoen aan dossiervorming en opstellen van kwalitatief goede motiveringen gerealiseerd worden.

De betrokkenheid aan de voorkant heeft ook aanvullende voordelen omdat hiermee tijdig checks op het voldoen aan comptabele eisen en het opnemen van controleerbare prestatieafspraken geborgd kunnen worden.

Het inzicht en de onderbouwing van de standen in administratie is onvoldoende

Al van voor corona blijkt dat VWS in de periode van de jaarafsluiting nog forse correcties dient uit te voeren in de standen van de administratie. Dit is met corona alleen maar meer geworden. In 2022 stelt FEZ/BZ zich ten doel om de kwaliteit van de administratie zodanig te verbeteren dat het opstellen van het financieel beeld over 2022 zorgvuldig, gecontroleerd en ruim op tijd tot stand komt.

Hiervoor zal in het tweede kwartaal een werkplan 'intern controle' opgesteld worden. Elementen in dat plan zijn o.a. een duidelijke rolverdeling tussen de 1^e lijn (directie) en de 2^e lijn (FEZ), het beter en frequenter uitleggen van bestaand instrumentarium om zo het gebruik en effect ervan te verhogen, ook voor de standen van de subsidies instrumentarium op te zetten, meer en gerichter rapporteren en het gesprek voeren en vanuit de lessen van de afgelopen 2 jaar onderwerpen identificeren die tot problemen geleid hebben bij de jaarafsluiting 2020 en 2021 en deze tijdig organiseren.