

Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS (verbeterplan)

Leeswijzer

Leeswijzer	p. 1
Inleiding	p. 2
1. Doelstellingen	p. 4
2. Analyse	p. 5
3. Wat gaat het programma doen?	p. 7
4. Monitoring	p. 14
5. Sturing	p. 15

Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS

Inleiding

We leven al een jaar in de greep van het coronavirus, met zeer ingrijpende gevolgen. De maatschappij is voor een belangrijk deel op slot geraakt, met grote sociale en economische gevolgen. De zorg heeft geworsteld en worstelt nog steeds met de druk die bestaat op goede zorg voor coronapatiënten, maar zeker ook op de reguliere zorg. We zijn in een situatie beland waar geen enkel draaiboek voor klaar lag. Niet alleen heeft de wereld veel veerkracht getoond, bijvoorbeeld door de snelle ontwikkeling van vaccins, maar ook VWS door het moeten nemen van ongekende maatregelen om het coronavirus te beheersen. Zoals de inkoop van beschermingsmaterialen en beademingsapparatuur, het omvangrijke testbeleid opzetten en opschalen inclusief de inkoop van testmaterialen en testcapaciteit bij laboratoria, opschaling van de IC-capaciteit, het vaccinatiebeleid, een subsidieregeling om zorgmedewerkers door middel van een bonus voor hun bijzondere inzet te waarderen en afspraken maken met het RIVM en de GGD'en voor hun inzet bij de bestrijding.

Met de coronacrisis veranderden werkzaamheden binnen het ministerie van VWS in korte tijd voor een belangrijk deel. Er kwamen in de bestrijding en beheersing van corona nieuwe, meer uitvoerende verantwoordelijkheden bij. Deze brachten nieuwe taken, processen en interventies met zich mee, zoals bij de directe inkoop van beademingsapparaat en persoonlijke beschermingsmiddelen. Het ging om een radicaal andere werkwijze, die noodgedwongen onder hoge druk vorm kreeg. De coronacrisis vergde snel en slagvaardig handelen, waardoor ordentelijk financieel beheer bij de beleidsdirecties en diensten – zeker, maar niet alleen, in de acute eerste fase van de crisis - niet de hoogste prioriteit kreeg vanwege de aard en omvang van de coronacrisis. Dit was een expliciete politieke keuze; snelheid in handelen was het leidende principe. Niet alleen vanuit het kabinet, maar ook vanuit de Tweede Kamer. Daarin is veel bereikt, zoals uitgebreid is toegelicht in het beleidsverslag en de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2020 van het ministerie van VWS.

Binnen de financiële kolom, zowel centraal als decentraal, lag de focus op de uitvoering en helpen in de crisisaanpak. De financiële functie binnen VWS was, zowel centraal bij de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) als decentraal (directies), onvoldoende toegerust om deze verantwoordelijkheden in de volle breedte waar te maken en om tijdig bij te sturen. De financiële functie binnen het ministerie van VWS is, zowel centraal als decentraal bij de directies, 'lean en mean' georganiseerd. De kwaliteit van het financieel beheer van het ministerie van VWS was de afgelopen jaren op orde maar tegelijk kwetsbaar. Dit is in eerdere rapportages van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer ook bevestigd, juist doordat de functie efficiënt was ingericht maar daardoor weinig ruimte kende om substantiële extra werkzaamheden op te vangen. Dit werd reeds zichtbaar door de toenemende beleidsdrukke de afgelopen jaren binnen het ministerie. Overduidelijk is dat de financiële functie niet was opgewassen tegen de extra werkzaamheden die volgden vanuit de coronacrisis. Ook kende het ministerie de afgelopen jaren problemen met de staatssteuntoetsing ten aanzien van subsidies. Hiervoor heeft het ministerie een meerjarig plan van aanpak vastgesteld en dat is nog steeds in uitvoering. Daarnaast is het onder meer nodig dat risicoanalyses bij nieuwe subsidieregelingen en het controlebeleid dat is gebaseerd op de uitkomsten van de risicoanalyses, worden verbeterd. Ook het inkoopbeheer is een aandachtspunt.

Het verantwoorden over de aangegane verplichtingen, voorschotten, garanties en uitgaven inzake de coronacrisis en het opstellen van de verantwoording 2020 bleek een forse uitdaging, waar meer tijd voor nodig was dan gebruikelijk. De Bestuursraad heeft eind december 2020 besloten om de overbelaste VWS-organisatie, die beleidsmatig stuurde op de beheersing van de tweede golf en onvoldoende tijd had om de verantwoording 2020 voor te bereiden, te ontzien en heeft FEZ de opdracht gegeven de aansluiting te maken tussen begroting en realisatie en het opstellen van de verantwoording 2020. Er bleken vervolgens veel correcties nodig om met name ten aanzien van de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven tot een cijfermatig getrouw beeld te komen. Correcties waarbij FEZ ook steunde op bevindingen van de Auditdienst Rijk.

De Auditdienst Rijk (ADR) constateert dat bij VWS in 2020 een focus lag op de implementatie en de uitvoering van de coronamaatregelen en minder op de controleerbaarheid en verantwoording. Dit

heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van het financieel beheer en de verantwoording van de corona-gerelateerde gelden onder forse druk is komen te staan. Voor een groot deel van de coronamaatregelen ontbreekt daardoor in de verantwoording 2020 adequate informatie over de rechtmatigheid van de coronamaatregelen. VWS was zich bewust van dit risico en heeft hierover de Kamer ook geïnformeerd in de eerste incidentele supplettoire begroting 2020. De overbelaste VWS-organisatie besloot in het najaar om de focus primair te richten op het geven van een getrouw beeld van de coronamaatregelen in 2020. Dit alles heeft ertoe geleid dat de ADR een verklaring met beperking heeft afgegeven. Ook geeft de ADR aan zich zorgen te maken over de verantwoording 2021 en de latere jaren.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er sprake is van een ernstige onvolkomenheid op de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven en daarbij op het financieel beheer van het ministerie van VWS. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat het financieel beheer van VWS een flinke kwaliteitsimpuls vereist om te voorkomen dat deze problemen voortduren tot in 2021 en daarna. De Algemene Rekenkamer heeft besloten bezwaar te maken vanwege het financieel beheer op de corona-uitgaven bij het ministerie van VWS. Het bezwaar kan worden opgeheven indien het ministerie van VWS een adequaat verbeterplan opstelt.

Het ministerie van VWS onderkent de tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer beschrijft en de door haar aangegeven noodzaak van een flinke kwaliteitsimpuls voor het financieel beheer. De radicaal andere werkwijze, de hoge druk, de focus op snel en slagvaardig handelen bracht bij de aanpak van de coronacrisis aanzienlijke risico's in het financieel beheer met zich mee. Risico's die VWS niet tijdig heeft geadresseerd en gemitigeerd. Ook is duidelijk dat het financieel beheer van VWS in onvoldoende mate is toegerust en voorbereid om de besteding en verantwoording van de omvangrijke financiële middelen voor de bestrijding van de coronacrisis geheel volgens de regels te kunnen doen. Vanwege de grote druk die de aanpak coronacrisis op het ministerie heeft gelegd, zijn zwakheden en tekortkomingen in het financieel beheer duidelijk in beeld gekomen. Gegeven dat de coronacrisis ook in 2021 gepaard gaat met maatregelen die de VWS-begroting raken is het nodig om bij te sturen. Er is door het ministerie van VWS besloten om een programma in te richten dat stuurt op verbetering van het financieel beheer op de korte en op de langere termijn. Voor deze noodzakelijke verbeteringen wordt extra capaciteit en externe expertise ingeschakeld. De uitvoering kan op de daarvoor noodzakelijke steun en aandacht van de ambtelijke en politieke leiding rekenen. De coronacrisis is wellicht de directe aanleiding voor dit programma verbetering financieel beheer, maar het programma ziet ook de noodzaak om het financieel beheer structureel te borgen en verbindt realisme met ambities van goed financieel bestuur. Het programma beoogt voorbereidende werkzaamheden voor de verantwoording 2021 tijdig te starten en heeft daarbij bijzondere aandacht voor de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven, gegeven de problematiek die hier speelde bij de verantwoording 2020. Daarnaast worden VWS-brede aandachtspunten aangepakt. Het programma onderkent dat het inmiddels eind april 2021 is en daarmee prioritering nodig is. Daarom wordt allereerst bekeken welke korte termijn-verbeteringen mogelijk zijn en wordt een extern bureau betrokken om advies uit te brengen hoe het financieel beheer structureel kan worden versterkt, aanvullend op de genoemde voorstellen in dit programmaplan. Het extern bureau krijgt nadrukkelijk de vraag mee om te kijken hoe de VWS-organisatie en cultuur van invloed is op het financieel beheer. Op basis van dit externe onderzoek dat na de zomer moet worden opgeleverd bij VWS worden vervolgens de langere termijn maatregelen in het programma nader geëxpliciteerd.

Dit programma is binnen VWS besproken met de leden van de Bestuursraad, het Audit Committee en de minister van VWS. Er is commitment vanuit de Bestuursraad om het programma tot uitvoer te brengen. Ook de minister van VWS erkent de noodzaak. Het huidige programmaplan wordt uiterlijk op 3 mei aan de Algemene Rekenkamer verzonden. Met dit programmaplan wordt beoogd het bezwaar dat de Algemene Rekenkamer heeft aangetekend op d.d. 2 april 2021 op te heffen.

1. Doelstellingen

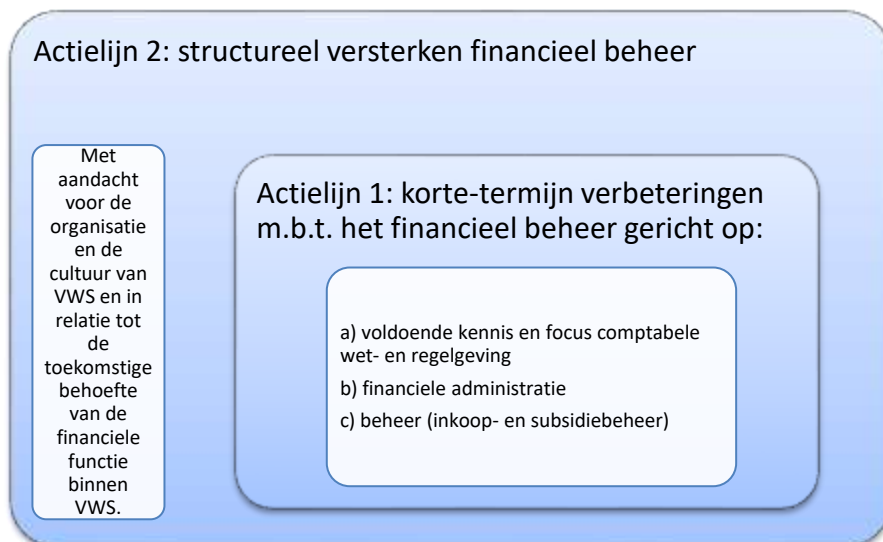
Met het programma Verbetering financieel beheer van het ministerie van VWS wordt het financieel beheer structureel versterkt. Er worden korte termijn-acties genomen voor de urgente problematiek. VWS kiest ervoor om eerst hier de focus op te leggen en vervolgens mede op basis van extern onderzoek de verbeteringen structureel te borgen, rekening houdend met de organisatie en organisatiecultuur. Het structureel borgen van het financieel beheer vraagt nadrukkelijk meer tijd om concreet uit te werken.

In de Comptabiliteitswet 2016 wordt het als volgt omschreven: *'Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering waaronder: de zorg voor het aangaan van financiële verplichtingen, het heffen van belastingen en het opleggen van andere heffingen, het in rekening brengen van andere kosten, het beheer van de financiële bezittingen en schulden en het kasbeheer'*.

Het programma heeft een tweetal actielijnen om het financieel beheer structureel te versterken:

1. Korte termijn-verbeteringen gericht op (a) voldoende kennis en focus op de comptabele wet- en regelgeving (b) de financiële administratie, (c) beheer (inkoop- en subsidiebeheer). Het betreft verbeteringen voor zowel de corona-gerelateerde uitgaven als de reguliere uitgaven binnen de VWS-begroting. Binnen deze actielijn zijn reeds enkele acties gestart en worden de andere actiepunten in het tweede of derde kwartaal van 2021 gestart. De meest urgente actiepunten moeten zijn afgerond voor de verantwoording 2021 wordt opgeleverd.
2. Het financieel beheer structureel versterken met oog op (1) versterking van de financiële kolom en (2) aandacht voor de VWS-brede organisatie en cultuur. Gegeven de korte tijd waarin het huidige programma tot stand is gekomen, is besloten om een extern bureau nader advies te vragen. Mede op basis van dit onderzoek wordt deze actielijn verder vorm gegeven.

Figuur 1. Relatie tussen de 2 actielijnen



2. Analyse

In deze paragraaf is een eerste analyse gemaakt van de tekortkomingen ten aanzien van het financieel beheer, mede naar aanleiding van het opstellen van de verantwoording 2020. Het is een interne analyse die besproken is met de leden van de Bestuursraad en de minister van VWS. VWS ziet dat de oorzaak van de huidige ernstige tekortkoming gelegen is in het feit dat in het crisisjaar 2020 de financiële functie onvoldoende was toegerust op de uitbreiding van de taken en de snelheid waarmee deze moesten worden uitgevoerd. Te weinig mensen moesten de vele extra maatregelen en nieuwe taken snel uitvoeren, daarbij was er onvoldoende tijd en focus om te werken vanuit de geldende wet- en regelgeving. Controle tijdens besluitvorming op heldere resultaatsafspraken en verantwoordingsinformatie, inzicht in doelmatigheid en rechtmatigheid werd niet of onvoldoende ingeregeld. Achteraf kwam dit ook niet of onvoldoende tot stand door gebrek aan urgentie. Door het grillige verloop van de crisis werd de tijd opgeslokt door nieuw beleid c.q. nieuwe maatregelen. Na de eerste crisismaanden waar snel handelen nodig was, onder meer bij de inkoop van beademingsapparatuur en beschermingsmiddelen, het opzetten van het omvangrijke testbeleid en vaccinatieprogramma kwam de tweede golf. Het departement had de toegenomen werkdruk nog onvoldoende vertaald naar een behoefte aan meer ondersteuning van de financiële kolom, ondanks dat de interim rapportage van de ADR hier wel aandacht voor vroeg. Herstel en/of opvolging van inkoop naar voorraadbeheer bijvoorbeeld werd onvoldoende opgevolgd en uiteindelijk heeft de VWS-organisatie in het najaar besloten om de focus te verleggen naar een getrouw beeld voor de verantwoording 2020 en werd deze taak voor de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven vervolgens verschoven van beleidsdirecties naar FEZ. Maatregelen om het financieel beheer te versterken zijn in 2020 niet genomen.

De bovenstaande analyse komt overeen met de tekortkomingen in het financieel beheer die de Auditdienst Rijk (ADR) in zijn auditrapport heeft opgenomen. Deze eerste analyse is, vooruitlopend op het indienen van het programmaplan bij de Algemene Rekenkamer, gezien door de ADR, het ministerie van Financiën en het Financieel Dienstencentrum (FDC). Deze partijen waren de afgelopen maanden betrokken bij de totstandkoming van de verantwoording 2020. Op basis van deze eerste analyse worden in dit programmaplan de korte termijnacties en langere termijn aandachtspunten en verbeteringen de komende tijd verder uitgewerkt. Het is nadrukkelijk de bedoeling om deze interne analyse door een extern bureau te laten toetsen en mogelijk leidt dit nog tot aanpassingen c.q. aanvullingen. Daarnaast is het nadrukkelijk de bedoeling om voor de langere termijn-verbeteringen advies te vragen van een extern bureau.

De tekortkomingen die zichtbaar zijn, volgen grotendeels op het ontbreken van voldoende focus op de geldende comptabele wet- en regelgeving bij besluitvorming. Aandacht in de praktijk (cultuur binnen de organisatie) voor een gedegen besluitvormingsproces in plaats van het snel bedienen van de politiek hoort dan ook nadrukkelijk bij het verbeterprogramma (zowel voor de korte als langere termijn). Voor de corona-gerelateerde uitgaven was in sommige gevallen ook besloten de comptabele wet- en regelgeving niet te volgen, maar dan ontbrak een heldere motivatie waarom. De VWS-organisatie heeft ad hoc veel besluiten moeten nemen en moeten ingrijpen op een manier die het niet gewend was. De werkdruk binnen de financiële kolom nam hiervoor ook dusdanig toe dat niet alle verantwoordelijkheden konden worden gewaarborgd. Bovendien is geen, of slechts in beperkte mate, overgegaan tot het aannemen van additionele capaciteit binnen de financiële kolom om te ondersteunen.

Gebrek aan kennis en focus m.b.t. comptabele wet- en regelgeving

- (Nieuwe) Medewerkers waren onvoldoende op de hoogte over hoe de processen verlopen en waren onvoldoende bekend met de werkinstructies over de vereisten die gelden in het verplichtingen- en betaalproces bijvoorbeeld bij het aangaan van verplichtingen of afrekenen van voorschotten. Bij de in 2020 opgerichte specifieke coronadirecties was dit onvoldoende bekend;
- Onvoldoende aandacht voor het naleven van comptabele regelgeving in het besluitvormingsproces, waaronder een adequate toepassing van art. 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet. Het vooraf informeren van de Staten-Generaal over spoedeisend, nieuw

beleid en het tijdig indienen van suppletoire begrotingswetten is onvoldoende gedaan.

Beleidsmatig werden bijvoorbeeld de stand van zaken-brieven covid-19 tot begin 2021 enkel naar de Tweede Kamer verzonden. Daarnaast was de aanbieder van de incidentele suppletoire begrotingen aan de Staten-Generaal niet tijdig;

- Opnemen van adequate resultaatafspraken c.q. verantwoordingsafspraken bij de corona-gerelateerde overeenkomsten en uitgaven zoals het testbeleid, GGD'en en de zorgbonus;
- Het toezicht op de naleving van de comptabele regelgeving was onvoldoende bijvoorbeeld op het vragen van een bankgarantie of ontheffing hiervan bij het ministerie van Financiën;
- Achterliggende informatie was onvoldoende in de administratie opgenomen (dossiervorming) ten behoeve van de controlewerkzaamheden. Hierdoor moesten achteraf documenten opgevraagd worden c.q. berekeningen worden gereconstrueerd.

Financiële administratie

- De aansluiting tussen de begrote verplichtingen en uitgaven ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven in 3F en de realisatie (verplichtingen en uitgaven) in 3F kwam moeizaam tot stand onder meer doordat in 3F geen rekening was gehouden met een aparte corona-structuur;
- De instrumentkeuze in de begroting kwam niet volledig overeen met de feitelijke aangegane verplichtingen en kasuitgaven hierdoor waren er veel correcties nodig om binnen het juiste instrument en artikel de verantwoording op te nemen (bijdrage agentschap of opdracht vanwege de kassiersfunctie bij het RIVM is hier een voorbeeld van waarbij een correctie van miljoenen nodig was);
- Er was sprake van een onvolledige financiële administratie: er ontbrak inzicht in de voorschottenadministratie, verplichtingenadministratie en juiste boeking van betalingen (wel/geen voorschot) en gemaakte garantie-afspraken met name ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven;
- Er was onvoldoende aandacht vanuit de financiële administratie om tussentijds fouten te signaleren en tijdig te corrigeren (geen tussentijdse afsluitingen);
- Het betaalproces stond onder druk vanwege spoedinkopen bij de corona-gerelateerde uitgaven.

Beheer (inkoop- en subsidiebeheer):

- Het beheer van de door het ministerie van VWS ingekochte activa is niet op orde (ontbreken van een adequate voorraadadministratie en voorraadbeheer van onder meer de ingekochte beademingsapparatuur en beschermingsmaterialen). Bij de aankoop van de beademingsapparatuur en beschermingsmiddelen was de focus gericht op snelle levering in verband met acute zorgen, registratie en voorraadbeheer moeten nog worden afgerond;
- Toegenomen M&O- en frauderisico door focus op snelheid en minimaliseren van administratieve lasten. Een voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de subsidieregeling voor de zorgbonus;
- Onvoldoende aandacht voor de juiste verwerking in de administratie van inhuur externen. Er waren vele correcties nodig;
- Aanscherpen van het M&O-beleid in de praktijk en monitoring hierop ten aanzien van het subsidiebeheer.

Bij het opstellen van de jaarverantwoording kon de hierboven geschetste problematiek slechts in beperkte mate eind 2020 en begin 2021 hersteld worden, bijvoorbeeld daar waar sprake was van een onvolledig beeld in de administratie (ontbreken van verplichtingen, garanties en voorschotten) en corrigeren van instrumentkeuze. Doordat de realisatie pas eind 2020 en begin 2021 ten aanzien van de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven centraal werd uitgezocht zijn er op het laatste moment veel correcties doorgevoerd. De fouten en onzekerheden ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven en verplichtingen zijn ondanks deze inspanningen aanzienlijk, dit vanwege het vaak ontbreken van adequate resultaatafspraken en de verantwoording daarover denk aan de bijdrage aan Coron-IT, GGD'en en de zorgbonus. De Algemene Rekenkamer constateert € 6.068,6 miljoen aan fouten en onzekerheden.

3. Wat gaat het programma doen?

Het programma kent korte termijn verbeteringen en het lange termijn doel om de financiële kolom c.q. het financieel beheer structureel te versterken. Hoe de financiële kolom moet worden ingericht en met welke verantwoordelijkheden en taken het ministerie van VWS wordt belast, is daarmee ook onderdeel van de scope van het programma (binnen de tweede actielijn). Tevens wordt bezien of VWS voldoende compliant is in het verantwoordingsmodel 'three lines of responsibility' waarbij de rollen en verantwoordelijkheden tussen de eerste lijn (beleid), concerncontroller (FEZ) en controleur (ADR en AR) geschetst worden. Het programma onderkent dat de tweede actielijn een organisatie en cultureel veranderaspect kent en heeft daarom ook meer tijd nodig om deze actielijn verder te concretiseren en te realiseren.

Het programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS gaat allereerst op basis van de interne analyse aan de slag met de korte termijn verbeterpunten. Er wordt daarnaast een externe opdracht uitgezet om de gemaakte interne analyse te toetsen. Vanwege het bezwaar van de Algemene Rekenkamer en de mogelijkheid die is geboden om dit bezwaar op te heffen is besloten om vooruitlopend op deze externe toets met een concreet verbeterprogramma te komen. Vanwege de toets door een extern bureau staat het programma nog niet volledig vast. Tevens zal er door de programmamanager ruimte worden gehouden om naar aanleiding van monitoring bij te sturen en/of aanpassingen te doen.

De benoemde tekortkomingen die uit de interne analyse (paragraaf 2) naar voren zijn gekomen en om korte termijn verbeteringen vragen worden in de eerste actielijn uitgezet. Actielijn 2 ziet toe op de eerste noodzakelijke acties voor het structureel versterken van en het waarborgen van een adequaat financieel beheer. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verbetermaatregelen, in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de monitoring van het programma.

3.1 Korte termijn verbeteringen

Op dit moment heeft het ministerie van VWS een zesde incidentele suppletoire begroting (ISB) aangeboden aan de Staten-Generaal inzake corona-gerelateerde uitgaven. In 2021 is inclusief deze ISB circa € 10 miljard begroot in 2021 voor de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven. Naast de verbeterpunten uit de interne analyse is het belang om nieuw c.q. aangepast beleid conform de comptabele regelgeving vorm te geven. Evenwel kan het zijn dat in de verantwoording 2021 nog niet alles is opgelost, gegeven de korte termijn waarop acties resultaat moeten opleveren.

Het ministerie van VWS onderkent de urgentie om op zeer korte termijn meerdere verbeteracties te starten en een aantal maatregelen zijn reeds gestart. Zo is er in 3F inmiddels een aparte structuur ingericht om de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven separaat te kunnen volgen. Dit was in 2020 niet ingeregeld en maakte de aansluiting achteraf zeer lastig. Om de financiële administratie adequaat vorm te geven en te monitoren is inrichting in 3F een cruciale stap.

Uiteraard zal er gedurende 2021 worden bijgestuurd indien nodig (dit moet blijken uit de externe toets of tussentijdse monitoring).

Figuur 2. Gebrek aan kennis en focus m.b.t. geldende wet- en regelgeving

Analyse	Verbetering	Termijn
Onvoldoende kennis c.q. werkinstructie betaalproces	Opstellen werkinstructie nieuwe (coördinerende) financiële adviseurs ((C)FA).	Vanaf 2 ^e kwartaal Gereed eind juni 2021
	Opzetten van een 'kennisbank' op VWSnet (intranet) met de belangrijkste regelgeving en praktische richtlijnen c.q. handleidingen, maar ook namen en telefoonnummers van de	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021, doorlopend

	financiële kolom die kunnen ondersteunen FEZ/(C)FA's i.s.m. de directie communicatie.	
	VWS-brede communicatietools benutten FEZ/(C)FA's.	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021
Onvoldoende naleven comptabele regelgeving art. 2.27, tweede lid, CW	Op dit moment wordt de Stand van zakenbrief covid-19 naar zowel de TK en EK verzonden om aan het informatierecht van de Staten-Generaal te voldoen. Indien sprake is van budgettaire consequenties wordt dit in deze brief opgenomen en vervolgens ook verwerkt in een incidentele suppletore begroting.	Gereed, sinds januari 2021
	Specifiek voor spoedeisende maatregelen (coronadirecties): sturen op tijdig verzenden van de beleidsinformatie (voor het aangaan van verplichtingen c.q. aangaan van overeenkomsten met derden) aan de Staten-Generaal. DGV zorgt voor tijdige aansluiting beleid en financiële kolom (ISB). Toets op tijdigheid door FEZ/BT.	Vanaf 1 ^e kwartaal 2021, doorlopend
	FEZ: incidentele suppletore begrotingen tijdig naar de Staten-Generaal sturen en toets vragen op het proces MinFin/begrotingszaken op de laatst verzonden ISB (6 ^e ISB 2021).	Vanaf 1 ^e kwartaal 2021 Toets gereed mei 2021
Onvoldoende adequate resultaatsafspraken	Op een aantal onderwerpen waaronder het testbeleid (incl. Stichting Open Nederland), GGD'en en de zorgbonus worden de resultaatsafspraken c.q. verantwoordingsinformatie onderzocht op volledigheid en juistheid voor de verantwoording (FEZ in samenwerking met WJZ, OBP en de betrokken beleidsdirecties). Indien nodig en mogelijk worden de afspraken tussentijds aangepast (beleid i.s.m. FEZ/WJZ en OBP).	Gereed onderzoeken huidige afspraken 2 ^e kwartaal 2021, eventuele aanvullende afspraken maken begin 3 ^e kwartaal 2021
	FEZ wordt betrokken bij de resultaatsafspraken door de beleidsdirecties.	2 ^e kwartaal 2021
	FEZ vraagt de ADR om tussentijdse bevindingen te delen t.a.v. de gemaakte resultaatsafspraken met FEZ en de beleidsdirecties.	2 ^e kwartaal 2021 (gereed eind 2 ^e kwartaal)
	FEZ i.o.m. (C)FA's: controle of directies zich houden aan de verantwoordingsafspraken. Rapportage aan AC.	2 ^e kwartaal 2021
Toezicht ontbrak op naleving comptabele regelgeving	Ondersteuning covid-directies om comptabele regelgeving te volgen (FEZ/BZ/OFB).	Reeds gestart, doorlopend
	FEZ toetst (FEZ/BZ/OFB) en bespreekt periodiek de bevindingen met de covid-directies.	2 ^e kwartaal 2021
Onvoldoende tijdige dossiervorming	(C)FA's controleren op volledigheid van verantwoordingsdossiers. Dit conform de vereisten.	2 ^e kwartaal 2021

Figuur 3. Financiële administratie

Analyse	Verbetering	Termijn
Aansluiting begrote uitgaven (en verplichtingen) en realisatie in 3F onvoldoende inzichtelijk	Inrichten van aparte hoofdbudgetten voor coronagerelateerde verplichtingen en uitgaven (generale middelen)	1 ^e kwartaal 2021 (status: afgerond)

	FEZ i.s.m. de coördinerende financiële adviseurs ((C)FA's).	
	Indien nodig aanvullende hoofdbudgetten in 3F aanmaken (indien uitgaven niet aansluiten bij de huidige covid-19-structuur) FEZ i.s.m. de (C)FA's.	doorlopend vanaf 1 ^e kwartaal 2021
	Inrichten van aparte projectcodes om binnen de hoofdbudgetten verschillende 'stromen' verplichtingen en uitgaven (realisaties) te onderscheiden FEZ i.o.m. de financieel adviseurs (FA).	2 ^e kwartaal 2021, gereed eind mei 2021
	Indien nodig aanvullende projectcodes aanmaken in 3F FEZ i.o.m. FA.	doorlopend vanaf 2 ^e kwartaal 2021
	Toezien op juiste budgettaire verwerking bij de begroting tussen generale corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven vs. reguliere mutaties op instrumentniveau FEZ/BZ/BT.	Vanaf 2 ^e kwartaal; doorlopend
	Eenmalige correctie vanwege 'herschikking' covid non-covid in de financiële administratie FEZ i.o.m. FA.	2 ^e kwartaal 2021
Instrumentkeuze in de begroting kwam niet altijd overeen met de feitelijke situatie	Kennis van de inzet van de juiste instrumenten vergroten via overleg (opdracht, bijdrage en subsidies) (C)FA (i.o.m. FEZ).	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021, doorlopend
	Beoordelen FEZ aan de voorkant (begroting) of de juiste instrumentkeuze is gemaakt, indien nodig tijdig corrigeren (bij aangaan van verplichtingen c.q. kasuitgaven). FEZ zal aan de hand van rapportages uit 3F de begroting en realisatie confronteren.	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021, doorlopend
	Periodieke controle of juiste instrumentkeuze is gemaakt. Rapporteren van gemaakte fouten aan verantwoordelijke directies (FEZ).	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021
Onvolledig beeld in de financiële administratie	Financiële kennis d.m.v. een tweewekelijks overleg met de covid-directies vergroten i.v.m. adequate en volledige verwerking in de financiële administratie FEZ i.o.m. (C)FA.	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021, doorlopend
	Beoordelen FEZ/BZ van adequate budgettaire verwerking van garanties en voorschotten door rapportages uit 3F te draaien en te bespreken met de covid-beleidsdirecties.	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021, doorlopend
	FEZ vooraf betrekken bij contracten met een voorschotbetaling van >€ 0,5 miljoen, contracten met garantieverplichtingen, contracten	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021, doorlopend

	waarvan de prestaties nog onvoldoende helder zijn of contracten m.b.t. regelingen in mandaat. (C)FA's sturen informatie naar FEZ en vragen hiervoor aandacht bij de beleidsmedewerkers (zowel covid als non-covid-directies).	
Onvoldoende checks om tijdig bij te sturen	Onderzoeken op welke wijze er tijdig inzicht kan worden verkregen op basis van rapportages uit 3F om tijdig bij te sturen, FEZ in overleg met de FA.	2 ^e kwartaal 2021 Eind mei 2021 gereed
	Maandelijks rapportage over uitputting budgetten (covid en non-covid) begroting en realisatie om te monitoren en tijdig benodigde correcties door te voeren FEZ.	Vanaf juni maandelijks monitoren tot en met periode 13 (eind 2021)
	Opstellen aansluiting begrote uitgaven (en verplichtingen) en realisatie in 3F onder regie van FEZ en deze laten controleren door ADR, rapportage aan AC via het programma.	Vanaf juni 2021
Betaalproces onder druk vanwege spoed-inkopen	Onderzoek nut en noodzaak voortzetting vele spoedbetalingen covid-directies (FEZ).	Eind mei 2021 gereed

Figuur 4. Beheer (inkoop- en subsidiebeheer)

Analyse	Verbetering	Termijn
Beheer ingekochte activa coronagerelateerde uitgaven niet op orde	Voorraadadministratie en voorraadbeheer ingekochte beademingsapparaat en beschermingsmaterialen inrichten voor de verantwoording 2021 FEZ in samenwerking met de betrokken beleidsdirecties (en externe partij betrekken).	2 ^e kwartaal 2021, gereed eind 3 ^e kwartaal 2021
	Tussentijds ADR betrekken bij de voortgang (FEZ).	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021
Toegenomen M&O en frauderisico's	Aandacht vragen voor M&O-beleid en frauderisico's bij de directies en uitvoering (o.m. DUSI), indien nodig richtlijnen hieromtrent aanscherpen (FEZ).	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021
	Totstandkoming zorgbonus 2021 en andere regelingen risico's beschrijven (beleidsdirecties).	Vanaf 2 ^e kwartaal
	Om te borgen dat voldoende controle-informatie beschikbaar is voor het rechtmatigheidsoordeel ten aanzien van de zorgbonus voor professionals, zal naast het controleprotocol 2020 en mogelijk ook 2021 flankerend beleid worden vormgegeven om resterende M&O-risico's te mitigeren. Een werkgroep (beleid, DUS-I en FEZ) zal op basis van	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021

	een risicoanalyse hiervoor voorstellen doen.	
Correcties externe inhuur verantwoording 2020	Terugkoppeling correcties beleidsdirecties m.b.t. externe inhuur (verantwoording 2020), FEZ.	Gereed april 2021
	Onderzoeken beleidsdirecties OBP/CDI, HIS en FEZ en het FDC welke vereisten er zijn om een opdracht inclusief resultaatverplichting bij een inkooptraject adequaat opnemen en wanneer sprake is van externe inhuur en deze aan praktijkvoorbeelden te toetsen.	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021, Gereed eind mei 2021
	Bespreken inzichten in het Periodiek overleg budgethouders (POB) zodat kennis hieromtrent breder wordt gedeeld en op de juiste manier afspraken worden ingericht en correcties verantwoording 2021 (zoveel mogelijk) worden voorkomen (FEZ/ (C)FA's.	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021, Gereed juni 2021
M&O-beleid verduidelijken bij het subsidiebeheer	Verduidelijken huidig M&O-beleid (FEZ).	

3.2 Het financieel beheer structureel versterken. Verbeteringen structureel inbedden met oog voor de financiële kolom en aandacht voor de VWS-brede organisatie en cultuur

Het ministerie van VWS heeft in 2020 een grote inzet gepleegd om de coronacrisis te beheersen. De inzet zat aan de voorkant, gaf nieuwe taken en werkzaamheden met een aanzienlijke omvang. Verantwoording achteraf was daarmee geen eenvoudige opgave. De organisatie was hier in deze crisis onvoldoende op toegerust. Mede vanuit deze tekortkomingen wordt niet alleen ingezet op de korte termijn-actielijnen maar zal het programma ook maatregelen treffen om het financieel beheer binnen het ministerie van VWS structureel te versterken.

Om het financieel beheer structureel te versterken met oog voor de financiële kolom en aandacht voor de VWS-brede organisatie en cultuur wordt een aantal acties in gang gezet.

Ten eerste is er ruimte binnen de VWS-organisatie om het aantal medewerkers met een financieel takenpakket binnen VWS te vergroten, zowel centraal (2^e lijn) als bij de beleidsdirecties (1^e lijn). Onderdeel van de besprekingen over de voorjaarsbesluitvorming was een voorstel vanuit VWS om de capaciteit centraal en decentraal uit te breiden, in totaal met zo'n 20 à 25 fte. Hiertoe is ook besloten. Aan dit voorstel liggen drie fundamenten ten grondslag. Allereerst de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden vanuit de derde lijn naar de eerste en tweede lijn die in 2018 en 2019 in gang is gezet. Voorbeelden hiervan zijn het toetsen van de jaarverslagen van de concernorganisaties, het opstellen van controleprotocollen en de werkzaamheden binnen het Expertise Centrum Subsidies (ECS) voor zover deze destijds door de vertegenwoordiger vanuit ADR werden gedaan. Deze overheveling leidt op zichzelf reeds tot een uitbreiding van de benodigde capaciteit.

Een tweede fundament is de notie die de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) eerder in een interne analyse naar de versterking van de financiële functie heeft gedaan waaruit bleek dat er decentraal bij de beleidsdirectie behoefte is aan meer medewerkers en onderlinge samenhang. Ook in de Bestuursraad Bedrijfsvoering is in oktober 2020 geconstateerd dat men decentraal de gestelde vereisten aan zorgvuldig inkoopbeheer maar ternauwernood aankan en dat ook vanuit die

notie verdere versterking nodig is. In het kader van dezelfde analyse is eveneens geconstateerd dat de centrale capaciteit, van de directie FEZ, ook kwetsbaar is. Gegeven de groei van het departement in de afgelopen jaren en de verder toegenomen (beleids)complexiteit is die kwetsbaarheid een risico. Er kan eenvoudigweg worden gesteld dat de financiële functie niet in gelijke tred is meegegroeid met de groeiende omvang en de toegenomen complexiteit van het beleid.

Het derde fundament is dan ook de forse toename van handelingen en werkzaamheden sinds de coronacrisis is uitgebroken. En niet alleen een toename van handelingen maar ook vooral handelingen die het departement voor de coronacrisis niet eigen waren. Zoals in de analyse gesteld was de VWS-organisatie, en binnen die VWS-organisatie de financiële functie, daar volstrekt onvoldoende op ingesteld.

Het ministerie van VWS is reeds gestart met een eerste werving van extra medewerkers voor de financiële functies en gaat de verdere werving zoveel mogelijk centraal coördineren. Dit wordt centraal als project binnen het programma opgepakt, opdat wordt geborgd dat de te werven medewerkers ook daadwerkelijk de kennis en competenties hebben om het financieel beheer van VWS structureel te verbeteren. Overigens wordt daarbij uiteraard rekening gehouden met het nodige maatwerk (variatie in precieze werkpakketten) van de beoogde nieuwe financiële medewerkers. Vanuit de voorjaarsbesluitvorming betreft het 20 à 25 fte. Voorstel is om de noden op korte termijn voor de zomer 2021 in te vullen en de analyse voor het structureel borgen te betrekken bij de werving van de overige fte en deze in het najaar van 2021 af te ronden. Dit wordt nader in kaart gebracht binnen actielijn 2. Tevens kan vanuit het programma waar nodig aanscherping plaatsvinden over de rollen en verantwoordelijkheden van de financiële kolom. De huidige inrichting van de financiële kolom binnen VWS blijft daarbij het uitgangspunt, maar er zijn geen taboes.

Daarnaast is communicatie omtrent financieel beheer richting de VWS-brede organisatie nadrukkelijk onderdeel van actielijn 2. Juist omdat de verbinding van beleid en uitvoering van beleid integraal onderdeel uitmaakt van het financieel beheer. Het programma kent daarom een breder organisatorisch en een cultureel aspect. Gegeven de korte termijn waarop het verbeterplan tot stand is gekomen, is er nog geen volledig beeld welke concrete acties hieruit moeten voortvloeien, met uitzondering van de onderstaande reeds in beeld gebrachte acties.

Figuur 5. Structurele verbeteringen

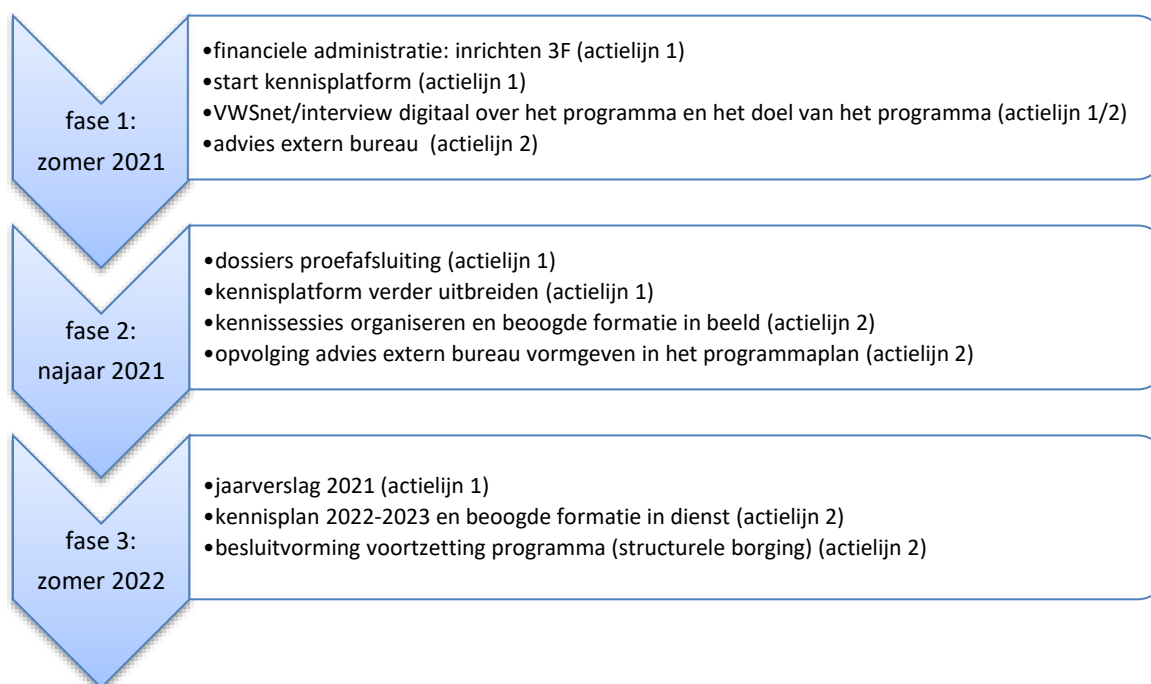
Analyse	Actie	Termijn
Toetsen interne analyse en plan van aanpak opstellen voor het structureel borgen van het financieel beheer binnen de VWS-organisatie	Opdracht uitzetten extern bureau (advies structurele borging) FEZ/programma.	Gereed mei 2021
	Advies extern bureau vertalen naar het programma (verbeteringen) FEZ/programma.	September/oktober2021
Medewerkers onvoldoende bekend met de processen, de werkinstructies en vereisten in het verplichtingen- en betaalproces die cruciaal zijn bij het besluit- en verantwoordingsproces	Opzetten van een 'kennisbank' op VWSnet (intranet) met de belangrijkste regelgeving en praktische richtlijnen c.q. handleidingen, maar ook namen en telefoonnummers van de financiële kolom die kunnen ondersteunen.	Vanaf 3 ^e kwartaal 2021
	Opzetten van interne voorlichting, cursus en korte opleidingen.	Vanaf 3 ^e kwartaal 2021

	Communicatietools benutten zoals VWS-net, nieuwsbrieven etc.	Vanaf 3 ^e kwartaal 2021
Financiële kolom versterken	Centrale werving starten voor extra fte (20/25 fte) korte termijn (voor de zomer) en langere termijn borging invullen na advies extern bureau en vertaling VWS-organisatie (voor eind 2021).	Vanaf 2 ^e kwartaal 2021 (totale werving gereed eind 2021)

4. Monitoring

Ten behoeve van de uitvoering van het programma worden de volgende monitoring en mijlpalen richting de verantwoording 2021 (in het voorjaar 2022) voorzien. Er is sprake van een meerjaren aanpak die door het programma in eerste instantie vertaald wordt naar drie verschillende fasen. Na iedere fase wordt bepaald of de beoogde mijlpalen zijn behaald. In beginsel wordt de programmastructuur voor 1 jaar ingericht om de benodigde verandering in de VWS-organisatie in te zetten. Voor de zomer van 2022 wordt besloten op welke wijze het programma vervolgd dient te worden en met welke inzet. Voortzetting vanuit de programmastructuur is daarbij nadrukkelijk een mogelijkheid. Met voldoende waarborgen kan ook worden besloten de uitvoering verder in de lijnorganisatie te beleggen. Dit is uiteraard afhankelijk van de bereikte mijlpalen en de mate waarin verbeteringen structureel zijn verankerd.

Figuur 6. Mijlpalen verschillende fasen



De ADR wordt gevraagd om tussentijds mijlpalen en reeds uitgevoerde verbeteracties te toetsen en hierop feedback te geven. Hiertoe worden nadere afspraken gemaakt tussen het programma en de ADR door middel van vraaggestuurd onderzoek. De exacte opdracht hiertoe wordt in overleg met de ADR vastgesteld. Rapportages van de ADR worden besproken in het Audit Committee. VWS houdt de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën periodiek op de hoogte van de voortgang en geboekte resultaten.

5. Sturing

5.1 Governance

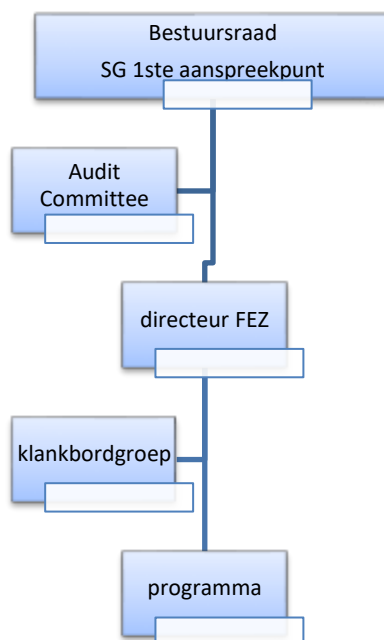
5.1.1 Programma 'verbetering financieel beheer ministerie van VWS'

De Bestuursraad is formeel opdrachtgever voor de uitvoering van het programma verbetering financieel beheer, vanwege de directe relatie tussen beleid en het financieel beheer. De SG zal als eerste aanspraakpunt fungeren voor het programma als opdrachtgever. De directeur Financieel-Economische Zaken (DFEZ) is gedelegeerd opdrachtgever. De directeur FEZ is op basis van de Comptabiliteitswet verantwoordelijk voor het financieel beheer van de VWS-begroting. Vanuit deze verantwoordelijkheid voert FEZ regie op het realiseren van het programma.

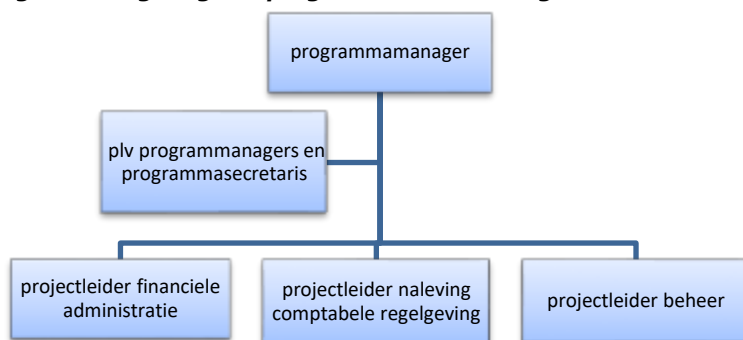
Er wordt een tijdelijke programma-organisatie gevormd. Deze programma-organisatie stuurt op de implementatie van het programmaplan en benoemde actielijnen. De dagelijkse sturing ligt in handen van de programmamanager. De programmamanager wordt in de dagelijkse aansturing ondersteund door 1 of 2 plaatsvervangende programmamanagers en een programmasecretaris. De actielijnen worden door verschillende projectleiders getrokken. Vanwege het VWS-brede karakter van het programma worden de functies opengesteld voor de VWS-brede organisatie. Elk project zal onder leiding van een projectleider een projectplan schrijven met eigen doelen die aansluiten op het programma. In dit projectplan wordt meer op detailniveau beschreven wat de activiteiten zijn die ondernomen worden om de benodigde verbeteringen te bereiken, welke mijlpalen er zijn en risico's. Er is nu gekozen voor een projectinrichting per aandachtspunt vanuit het programma, dit kan uiteraard worden aangepast indien hier aanleiding toe is. In geval een stapeling van prioriteiten noopt tot het maken van keuzes, bepaalt de programmamanager met de directeur FEZ de prioriteitsvolgorde en wordt een advies voorgelegd aan de Bestuursraad.

De programmamanager en directeur FEZ rapporteren over de voortgang tijdens iedere vergadering van het Audit Committee onder leiding van de SG. Het Audit Committee zal na opstart van het programma elke maand hierover vergaderen.

Figuur 7. Organogram sturingsrelatie VWS - programma



Figuur 8. Organogram programma verbetering financieel beheer



5.1.2 Borging VWS-organisatie

Het programmaplan is voorgelegd aan de leden van de Bestuursraad en aan de minister van VWS. Aangezien het programma, in het structurele karakter, invloed heeft op de gehele VWS-organisatie is ervoor gekozen om voorafgaand afstemming te zoeken en de gehele Bestuursraad als opdrachtgever te beschouwen. De programmanager en de directeur FEZ rapporteren op reguliere basis over de voortgang aan de SG en, indien nodig, in separate overleggen met de betreffende leden van de Bestuursraad. Maandelijks wordt de Bestuursraad geïnformeerd. Daarnaast worden de bewindspersonen van VWS tweemaandelijks geïnformeerd over de voortgang. De minister van VWS heeft daarbij een overkoepelende verantwoordelijkheid.

Klankbordgroep

Het programma toetst zijn activiteiten in een klankbordgroep. Deze klankbordgroep bestaat uit een plaatsvervangend directeur-generaal, de directeur bedrijfsvoering/CDI, het MT van FEZ (directeur FEZ tevens als voorzitter), de directeur Auditdienst Rijk (ADR)¹, een vertegenwoordiger van het FDC, een vertegenwoordiger van DG Rijksbegroting (ministerie van Financiën)¹ en een beleidsdirecteur. Afhankelijk van het te behandelen onderwerp kunnen hier andere betrokkenen voor worden uitgenodigd. De klankbordgroep reflecteert op de activiteiten van het programma en de voortgang en realisatie van het verbeterplan. De klankbordgroep vergadert in elk geval eens per 2 maanden. Dit kan desgewenst frequenter plaats vinden.

¹ De directeur Auditdienst Rijk en de vertegenwoordiger van het DG Rijksbegroting hebben een onafhankelijke positie in de stuurgroep. Beide zijn onderdeel van het Ministerie van Financiën en adviseren.

5.2 Risico's

Het programma kent zowel een korte termijn-verbeteragenda als een lange termijn structurele component. Korte termijn-verbeteringen moeten ook leiden tot structurele aanpassingen binnen de gehele VWS-organisatie. Hieronder staan de belangrijkste randvoorwaardelijke risico's bij de uitvoering van het programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS. Er is voor gekozen om de randverantwoordelijke risico's in dit programmaplan op te nemen. In de projectplannen zullen risico's meer op detailniveau worden opgenomen zodat hier concreter op gestuurd kan worden.

Tabel 1 Risico's en acties/maatregelen om de risico's te beheersen.

Risico	Kans <i>1= laag</i> <i>5 = hoog</i>	Impact <i>1 = laag</i> <i>5 = hoog</i>	Kans x impact	Acties / maatregelen <i>(om kans en/of impact te beheersen)</i>
De financiële kolom krijgt onvoldoende grip op de beleidsmatige maatregelen die worden genomen (onder meer inzake corona) waardoor verantwoording- en resultaatsafspraken onvoldoende tot stand komen.	3	5	15	Korte termijn: voorafgaand aan het afsluiten van contracten team WJZ, OBP en FEZ mee laten kijken (bij besluitvormingsproces). Langere termijn: kennis structureel borgen binnen de VWS-organisatie.
De financiële kolom heeft onvoldoende kennis om de financiële administratie omtrent de corona gerelateerde uitgaven op orde te krijgen.	3	4	12	Korte termijn: FEZ (en WJZ, OBP/CDI en HIS en FDC) adviserende, monitoren en toetsende rol. Langere termijn: opleiding/training.
Onvoldoende managementaandacht van de ambtelijke top en (nieuwe) bewindspersonen voor het verbeterprogramma vanwege de aanpak van de coronacrisis en/of de uitwerking van een nieuw regeerakkoord in VWS-beleid.	2	5	10	Voortgang uitvoering programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS periodiek agenderen en bespreken in Bestuursraad, Audit Committee en met de politieke leiding. Communicatietraject ook richten op de VWS-managers (directie-MT's).
Tijdgebrek: urgente (korte) termijn verbeteringen leiden tot te grote vertraging voor langere termijn.	2	3	6	Monitoring programma adequaat inrichten.