

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2024

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2023

Tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2022 d.d. 20 juni 2023 (Kamerstuk 36 360 XVI, nr. 22) is met uw Kamer gesproken over het (financieel) beheer¹ en het programma dat binnen het Ministerie van VWS inzet op structurele verbeteringen met aandacht en oog voor de organisatie en de veranderkundige opgave die dit vergt. Met deze brief en voortgangsrapportage geef ik uitvoering aan de motie van het lid Tielen (Kamerstuk 36 360 XVI, nr. 10) om u twee keer per jaar te informeren over verbeteraanpak op het financieel beheer en de gewijzigde motie van het lid Den Haan c.s. waarin wordt gevraagd in te gaan op de gewenste cultuur (Kamerstuk 35 830, nr. 36) om het financieel beheer structureel te borgen.

In deze brief informeer ik u over voortgang op het financieel beheer met extra aandacht voor de financiële administratie, de risico's op onrechtmatigheden die nu bekend zijn, de stand van zaken rondom de inrichting van de financiële functie op het Ministerie van VWS en als laatste de betrokkenheid vanuit het Ministerie van Financiën. Ik zal u, zoals toegezegd, nogmaals in het voorjaar van 2024 een voortgangsrapportage sturen en voorafgaand aan het wetgevingsoverleg over het departementale jaarverslag 2023 zal ik u nog een kwalitatieve update doen toekomen.

Voortgang verbetering financieel beheer op schema

Afgelopen juni heb ik u geïnformeerd over de wijze waarop het financieel beheer wordt aangepakt (Kamerstuk 36 200 XVI, nr. 229). De verbeteraanpak betreft een breed scala aan maatregelen die zowel zijn gericht op het oplossen van de onderkende bevindingen van de Algemene Reken-

¹ De veranderopgave ziet toe op verschillende aspecten van beheer, waaronder subsidiebeheer, inkoop- en materieel beheer. In deze rapportage wordt hiervoor de term «financieel beheer» gebruikt.

kamer (AR) als Auditdienst Rijk (ADR) als het bevorderen van de culturele borging. Ik heb het doel om in 2023 op alle beschreven maatregelen significante voortgang te boeken en daarmee zoveel als mogelijk bevindingen op te lossen. In de bijlage bij deze brief vindt u de voortgangsrapportage van de verschillende maatregelen.

Kijkend naar de voortgangsrapportage kan ik u mededelen dat het behalen van de gestelde mijlpalen grotendeels op schema loopt. In vergelijking met voorgaande jaren heeft VWS scherper zicht op de voortgang en op de risico's. Het opzetten en uitvoeren van interne controles, het creëren van inzicht en identificeren van risico's en hierop gerichte beheersmaatregelen zijn belangrijke stappen die nu worden gezet om het beheer structureel op orde te krijgen en te houden. Dit naast de verschillende maatregelen die gericht zijn op de culturele borging. In de voortgangsrapportage worden de verschillende maatregelen beschreven die hier aan moeten bijdragen. Dit alles geeft vertrouwen dat de uitkomsten over het jaar 2023 een positiever beeld geven dan de voorgaande jaren. Het Ministerie van Financiën heeft in de onlangs aan de Tweede Kamer verzonden update over de Taskforce Financieel beheer (Kamerstuk 31 865, nr. 238) zich in vergelijkbare bewoordingen uitgelaten. Ten slotte constateer ik dat ook de Auditdienst Rijk (ADR) in het interim auditrapport (zie ook hieronder) aangeeft dat zij deze voortgang zien.

Ik neem u graag mee in twee voorbeelden van de praktische uitwerking van de verbeteringen in het financieel beheer: de financiële administratie en het materieel beheer.

- Verschillende maatregelen zijn in gang gezet om de betrouwbaarheid van de financiële administratie te verbeteren. Hierdoor dient de jaarafsluiting soepel en tijdig te verlopen. Zo zijn onder andere de interne controles geïntensiveerd en worden zogenaamde financiële administratiedagen gehouden. Tijdens deze dagen wordt door de beleids- en stafdirecties en de directie Financieel-Economische Zaken gewerkt aan betrouwbare controle-informatie en het wegwerken van geconstateerde gebreken. Op deze wijze wordt toegewerkt naar een jaarafsluiting die minder correcties met zich mee zal brengen waardoor het jaarverslag 2023 tijdig kan worden opgeleverd. Deze maatregelen leiden ook tot meer bewustwording en kennis bij de betrokken medewerkers. In november vindt een eerste (gedeeltelijke) tussentijdse afsluiting plaats. Bij deze tussentijdse afsluiting wordt gecontroleerd of de standen van de openstaande verplichtingen en voorschotten correct zijn. Ook worden controles uitgevoerd met behulp van een nieuwe data-analysetool.
- Wat betreft het materieel beheer is er dit jaar gewerkt aan het inzichtelijk maken of het materieel beheer binnen VWS voldoet aan de Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk. De afgelopen periode is voornamelijk ingezet op het verkrijgen van inzicht op centraal niveau of het beheer volstaat. Door middel van een opgezette planning en control-cyclus, specifiek gericht op de voorraden van VWS, wordt elk kwartaal een rapportage opgesteld waarin de geld-goederenbewegingen inzichtelijk worden gemaakt.

Ondanks alle ingezette maatregelen en gemaakte stappen zal het niet lukken om alle onderkende tekortkomingen in 2023 volledig op te lossen, zoals ook reeds gemeld in de Verbeteraanpak VWS 2023. Een voorbeeld hiervan is het domein van informatiebeveiliging. Hoewel de ingezette maatregelen in 2023 ook op dit beheersdomein moet leiden tot significante stappen voorwaarts, is de kans groot dat de onvolkomenheid niet in zijn geheel wordt opgelost. Ook in 2024 zal nog verdere verbetering nodig is.

Financieel beeld negatief beïnvloed door enkele grote (corona-) dossiers

Ondanks dat de verbetermaatregelen grotendeels op schema liggen wordt het financieel beeld – net als voorgaande jaren – nog negatief beïnvloed door enkele grote (corona-)dossiers. Zoals al in de hierboven benoemde Verbeteraanpak VWS 2023 benoemd worden dit jaar enkele grote corona-dossiers verantwoord die een grote kans hebben om onrechtmatig te zijn. Het betreft hier met name de afrekening van verleende voorschotten die in 2022 zijn gedaan. Van deze maatregelen is de afgelopen maanden onderzocht waar nog handelingsperspectief is om de verantwoording rechtmatig te doen. In sommige gevallen lijkt dit te lukken (o.a. meerkosten GGD-en, Stichting Open Nederland), in andere gevallen naar verwachting niet. De voornaamste dossiers waarvan nu de kans groot wordt ingeschat dat deze onrechtmatig zijn zet ik conform de gewijzigde motie Van Houwelingen (Kamerstuk 36 360 XVI, nr. 21) hieronder uiteen.

| Dossier | Toelichting | Jaar | Bedrag mogelijk onrechtmatig |
|---|---|------|------------------------------|
| Verplichtingen | | | |
| Stichting Pallas | Om geen vertragingen op te lopen in het project zijn voor de voorbereidende projectkosten van Pallas in 2023 leningen verstrekt. Gezien de kans op staatssteun zijn deze leningen gemeld bij de Europese Commissie, in afwachting van deze uitspraak worden deze leningen vooralsnog als onzeker beschouwd. | 2023 | € 146 miljoen |
| LCCB (Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding) | De opdracht aan de LCCB voor het uitvoeren van de landelijke coördinatie van de Covid-19 bestrijding liep tot half 2023. Gedurende 2022 is gebleken dat de houdbaarheid van de grondslag voor de RWT-status van de LCCB niet genoegzaam vaststaat, vandaar dat de opdracht in 2023 ook als fout wordt aangemerkt. | 2023 | € 64 miljoen |
| NICTIZ | De staatssteuntoets ten behoeve van de instellingssubsidie aan Nictiz in 2023 is nooit volledig afgerond. Er is geen dienst algemeen economisch belang (DAEB) gevestigd, terwijl dit wellicht wel had gemoeten. Voor de instellingssubsidie van 2024 zijn maatregelen genomen om de staatssteuntoets correct af te handelen | 2023 | Maximaal € 20 miljoen |
| Uitgaven | | | |
| CoronIT | Voor de uitgevoerde analyses coronatesten ontvangt VWS facturen van de laboratoria met een prijs en hoeveelheidscomponent conform de gesloten overeenkomst. Voor de controle van de hoeveelheid in rekening gebrachte testen krijgt VWS een rapportage via de GGD GHOR, opgemaakt vanuit gegevens die via het IT-systeem CoronIT worden aangeleverd. Uit onderzoeken blijkt dat de controle-informatie onvoldoende is om op factuurniveau te controleren dat de in rekening gebrachte aantallen juist zijn. | 2023 | € 70,8 miljoen |
| Regeling zorgmedewerkers met langdurige post-COVID klachten | Om een specifieke groep zorgmedewerkers met langdurige post-COVID klachten eenmalig financieel te ondersteunen is deze regeling opgezet. Bij het opstellen van de regeling zijn risico's geïdentificeerd doordat de gegevensuitwisseling op aanvragersniveau met het UWV juridisch niet mogelijk is gebleken. Er zijn beheersmaatregelen getroffen met als doel om een getrouw oordeel te geven over de ingediende aanvragen. | 2023 | € 33 miljoen |
| Afgerekende voorschotten | | | |

| Dossier | Toelichting | Jaar | Bedrag mogelijk onrechtmatig |
|---|---|------|----------------------------------|
| LCCB 2022 | De LCCB verantwoordt zich over haar activiteiten middels periodieke inhoudelijke rapportages, (continu) overleg tussen VWS en LCCB en door middel van het jaarverslag en jaarrekening. Het jaarverslag en de jaarrekening worden gecontroleerd door een accountant. Op basis van dit geheel vormt VWS een oordeel of de gevraagde dienstverlening door de LCCB aantoonbaar is geleverd tegen aanvaardbare prijzen. Momenteel is het oordeel van de accountant van de LCCB over 2022 onbekend, in 2021 betrof dit een oordeelonthouding. | 2023 | € 529 miljoen |
| Restant afwikkeling LCH 2021 | Het niet volledig kunnen aansluiten van een geld-goederenbeweging kan ertoe leiden dat net zoals over 2020 dit bedrag onzeker is. Er zijn geen extra maatregelen meer te nemen om dit bedrag met meer zekerheid af te wikkelen. | 2023 | € 251 miljoen |
| Subsidieregeling opschaling curatieve zorg Covid-19 | Het kabinet heeft in 2020 deze subsidie ter beschikking gesteld t.b.v. van de opschaling van de Intensive Care-capaciteit. Door de wijziging van de Assurance verklaring door de accountant naar een bestuursverklaring van het ziekenhuis zal onzekerheid zijn over een groot gedeelte van de subsidie. | 2023 | € 207 tot maximaal € 450 miljoen |

De prognose op basis van de huidige inzichten is dat de kans groot is dat voor 2023 de tolerantiegrens voor de afgerekende voorschotten wordt overschreden. Voor de verplichtingen en uitgaven voorziet ik voornamelijk geen overschrijding op totaalniveau. Zie hiervoor ook de bijgevoegde voortgangsrapportage. Als laatste wijs ik u ook op de brief die mijn collega Minister van Langdurige Zorg en Sport u heeft gestuurd over de mogelijkheid voor het verlengen van de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg (Kamerstuk 29 214, nr. 101) (d.d. 13 oktober '23), waarbij er risico's zijn op staatssteun over het verantwoordingsjaar 2024.

Besluit inrichting financiële functie vierde kwartaal 2023

In juni 2023 is de opdracht gegeven om te komen tot een uitgewerkt voornemen tot organisatieverandering. De uitwerking van dit voornemen tot organisatieverandering vindt plaats langs de lijn dat daar waar mogelijk de financiële functie centraal wordt georganiseerd. Deze centralisatie betreft de werkzaamheden die behoren tot de financiën en control in brede zin. Alleen specifieke financieel-economische beleidsexpertise die direct gerelateerd is aan beleidsinhoudelijke vraagstukken (bv. bekostiging van zorginstellingen) zal decentraal worden georganiseerd. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat met deze kennis de uitwerking de integrale managementverantwoordelijkheid van de directeuren en directeuren- en secretaris-generaal zo goed als mogelijk worden ondersteund, ook in een meer gecentraliseerd model.

Deze lijn is mede bepaald op basis van de uitgevoerde verkenning (eerste helft van 2023) waarbij is aangegeven dat de nieuwe organisatiestructuur ondersteunend dient te zijn aan:

- het komen tot meer eenduidigheid. Processen en taken dienen zoveel als mogelijk eenduidig te worden belegd en georganiseerd. Beschouw hierbij de financiële functie in alle organisatieonderdelen van VWS als één geheel.
- het borgen van de benodigde onafhankelijke positie van de medewerkers van de financiële functie. Het kunnen bieden van tegenspraak dient ook gewaarborgd te zijn in de organisatiestructuur.
- het borgen van kwaliteit, deskundigheid en expertise. De organisatiestructuur kan medewerkers in staat stellen om kennis te delen, deskundigheid bevorderen en het onderling toetsen en scherp stellen van plannen.

- de integrale managementverantwoordelijkheid. Dit betekent dat de organisatiestructuur van de financiële functie een beleidsdirecteur of DG/(p)SG in staat moet stellen om de managementverantwoordelijkheid, waaronder het rechtmatig, doelmatig en doeltreffend handelen, te ondersteunen. Dit vraagt onder andere (fysieke) nabijheid, betrokkenheid, toegankelijkheid en beschikbaarheid (ook in relatie tot het hebben van een achtervang) van de financiële medewerker(s).

Momenteel worden de voorbereidingen getroffen om het gevraagde besluit te kunnen nemen. Over het genomen besluit zal ik u nog voor het einde van het jaar informeren (conform de gewijzigde motie van het lid Van Houwelingen (Kamerstuk 36 360 XVI, nr. 19)).

Toezeggingen en overige punten rondom financieel beheer

In het wetgevingsoverleg heb ik nog verschillende toezeggingen gedaan over onderwerpen die ik zou betrekken in deze voortgangsrapportage. Op deze toezeggingen ga ik hieronder kort in. Voor een meer gedetailleerde uiteenzetting van de voortgang van de verschillende maatregelen zoals opgenomen in de Verbeteraanpak VWS 2023 verwijs ik u naar de bijlage.

Inkoopbeheer

Als tweede bijlage bij deze voortgangsrapportage stuur ik u hierbij de wegwijzer prestatieverklaren die sinds dit jaar gehanteerd wordt binnen VWS. Ook kan ik u mededelen dat er gedurende 2023 nog geen gebruik is gemaakt van de uitzonderingsgrond van dwingende spoed in de Aanbestedingswet. In april heb ik u reeds geïnformeerd over de werkzaamheden rondom de optimalisatie van het inkoopproces. Door middel van het project «Inkoop tot Betaling» (ITB) volgt er een nieuw systeem waarin inkopen gedaan worden. Het einddoel van het project is het realiseren van een *Source-to-Pay* proces (dus contracteren en overgaan tot betalen van de factuur in één systeem). De uitrol van dit systeem is nog steeds voorzien in 2024 en loopt op schema.

Betrokkenheid Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën is betrokken bij het verbeteren van het financieel beheer binnen mijn departement. Dit gebeurt onder andere door de deelname van medewerkers aan het programma inrichting financiële functie en contact op verschillende niveaus. Zo nemen medewerkers vanuit Financiën deel aan de nieuw opgezette regiegroep financieel beheer en de klankbordgroep en het programmateam van het programma inrichting financiële functie.

Als laatste ontwikkelt de Minister van Financiën een simulatie over financieel beheer, waarbij zoveel mogelijk verschillende betrokkenen bij het financieel beheer leren welke rol goed financieel beheer voor het werk in de praktijk betekent. Dat geldt voor managers, directeuren, beleidsmakers, auditors, toezichthouders en de financials. Door beter zicht te hebben op elkaars rol in het systeem willen we een bijdrage leveren aan de bewustwording van goed financieel beheer. Deze simulatie kan vervolgens ook doorontwikkeld worden voor andere departementen.

Interim auditrapport ADR

Onlangs is het interim auditrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) verschenen. Deze stuur ik u tegelijk met deze voortgangsrapportage mee. In dit rapport rapporteert de ADR over de belangrijkste uitkomsten tot nu toe op het gebied van financieel beheer. Ik constateer dat dit rapport

beschrijft dat er op alle terreinen positieve ontwikkelingen zijn ter oplossing van de bevindingen. Ik onderschrijf ook de handelingen die de ADR toereikt in deze rapportage en neem deze mee in de verdere ontwikkelingen rondom het financieel beheer.

Tot slot

In de bijgevoegde rapportage ga ik uitgebreid in op de stand van zaken van alle maatregelen, waaronder de maatregelen die toezien op het culturele aspect. Hierbij moet u denken aan leiderschap en rolmodellen, actieve betrokkenheid en participatie van medewerkers op de verantwoording, het borgen van versterken van deskundigheid door opleidingen en de communicatiestrategie voor bewustwording.

Alles overziend heb ik er vertrouwen in heb dat de ingezette verbetermaatregelen er toe zullen leiden dat het financieel beheer binnen mijn ministerie op orde komt en blijft.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers