



# Een hernieuwde focus versterking financieel beheer



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

15 oktober 2021

---

[kpmg.nl](https://www.kpmg.nl)

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>1. Maatregelen ter versterking van het financieel beheer</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding	6
1.2 Totaal overzicht maatregelen	7
1.3 Maatregelen in detail	8
<b>2. Verbeterplan</b>	<b>14</b>
2.1 Samenhang verbeterinitiatieven	15
2.2 Nadere uitwerking verbeterstromen	17
2.3 Routekaart met acties/maatregelen	30
2.4 Risico's en mitigerende maatregelen op hoofdlijnen	31
<b>Bijlagen</b>	<b>32</b>

Dit product is tot stand gekomen met medewerking van een ingesteld opdrachtgeversoverleg bij VWS. Alle rechten voorbehouden. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit rapport anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het ministerie van VWS als opdrachtgever. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht hebben uitgevoerd op de aan ons aangeleverde cijfers en informatie. Daarom kan aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens of participeert in enig besluitvormingsproces. In deze rapportage worden derhalve geen keuzes gemaakt.



## Achtergrond

Het coronavirus heeft een ongekennde impact op alle onderdelen van de Nederlandse samenleving. Een crisis met grote gevolgen die verstrekkende maatregelen vroeg van VWS om vanuit haar rol het coronavirus te beheersen. Denk hierbij aan het inkopen van beschermingsmiddelen en beademingsapparatuur, het opzetten van het testbeleid en het vaccinatiebeleid, het inrichten van nieuwe subsidieregelingen, etc. Dit alles onder grote maatschappelijke en politieke druk en in een kort tijdsbestek.

De Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR) hebben geconstateerd dat de grip op de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële (verantwoordings)informatie van de coronamaatregelen in een aantal gevallen onvoldoende is gebleken. Naar aanleiding hiervan heeft VWS een verbeterplan\* opgesteld waarin een probleemanalyse is opgenomen op basis van de aangetroffen gebreken bij corona-gerelateerde uitgaven c.q. het financieel beheer. Daarnaast heeft VWS een aantal 'no regret'-activiteiten op het gebied van financieel beheer gedefinieerd en in gang gezet.

## Vraag aan KPMG

VWS heeft behoefte aan een externe toets op de volledigheid van de probleemanalyse en of concrete aanvullingen nodig zijn om het financieel beheer van het ministerie van VWS in den brede structureel te versterken.

Naast de externe toets op het verbeterplan bestaat er behoefte om, in aanvulling op de inhoudelijke kant, ook complementaire maatregelen te benoemen zodat wordt voorzien in een adequate structurele borging. Bij deze aanvullende maatregelen verwacht VWS een advies over een effectieve veranderaanpak op basis van een ontwikkelingsfilosofie en -aanpak die uitgaat van de VWS-organisatie. De resultaten bestaan uit:

- a) een advies over de volledigheid van de door VWS geïnterpreteerde probleemgebieden en inhoudelijke voorstellen;
- b) een advies over de wijze waarop de inhoudelijke/taakgerichte aanpak gecompleteerd dient te worden;
- c) een voorstel hoe een eventuele begeleiding kan worden vormgegeven en het effect voor VWS.

## Resultaat en leeswijzer

Voorliggend document vormt de uitkomsten van onze analyse. De gekozen structuur van voorliggende rapportage, alsook de wijze waarop inhoudelijke accenten hierbinnen zijn gelegd, is het gevolg van een nauwgezet en afgestemd proces met VWS. Het rapport is opgebouwd in analogie met de opzet van het onderzoek en is opgesteld en bestemd voor VWS als opdrachtgever. Het biedt voor VWS adviezen en voorstellen om op gestructureerde wijze het financieel beheer van VWS te versterken.

Hoofdstuk 1 bevat de uitkomsten van onze toets op de interne probleemanalyse van VWS. In overleg met VWS hebben wij ervoor gekozen om inhoudelijke voorstellen op de probleemgebieden als maatregelen te structureren / weer te geven. Deze maatregelen complementeren de door VWS geïnterpreteerde probleemgebieden. Onze maatregelen zijn deels overlappend met de inhoudelijke/taakgerichte voorstellen van VWS en aanvullend op voorstellen van VWS, omdat wij ons – passend bij de vraag van VWS – ook gericht hebben op maatregelen gericht op structurele borging. Zodoende zijn maatregelen gericht op structurele borging in meer detail uitgewerkt dan de kortetermijnmaatregelen/-acties die door VWS reeds worden opgestart en met name toezien op de bevindingen van de ADR en AR.

In hoofdstuk 2 plaatsen wij de diverse maatregelen uit hoofdstuk 1 in een logische samenhang: allereerst door de maatregelen in logische clustering en volgordelijkheid te brengen en door dit vervolgens aan te vullen met adviezen t.a.v. de programmatische aansturing en verandermanagement.

Tot slot bevatten de bijlagen van dit rapport een nadere toelichting op de gehanteerde kaders en modellen die bij de uitvoering van het onderzoek zijn gebruikt en een nadere detaillering op de projectmanagementorganisatie (PMO).

\* Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS v1.0 19/05/2021

## Gehanteerde aanpak en werkwijze

**Ons onderzoek heeft in een kort tijdsbestek in een viertal stappen plaatsgevonden. Door middel van documentstudie en interviews zijn in het onderzoek maatregelen geïdentificeerd en geclusterd. Vervolgens zijn in een werksessie met VWS de maatregelen in samenhang gebracht.**

De afbeelding hiernaast toont de stappen op hoofdlijnen:

- Onze documentstudie bestond met name uit een analyse op het verbeterplan van VWS, het auditrapport van de ADR en het verantwoordingsonderzoek van de AR. De verkregen documentatie hebben wij gebruikt ten behoeve van de analyse op het verbeterplan van VWS en als voorbereiding op de interviews en werksessie. De rol van ons team is geweest de informatie te interpreteren, te rangschikken en te analyseren.
- Wij hebben interviews gehouden met betrokkenen van verschillende beleidsdirecties (zowel reguliere als Covid-directies) en FEZ, alsook een aantal leden van de bestuursraad, een vertegenwoordiging van Audit Committee (AC), ADR, AR en het ministerie van Financiën. Deze gesprekken hebben in vertrouwelijkheid plaatsgevonden en zijn erop gericht geweest om waarnemingen van de geïnterviewde medewerker t.a.v. het financieel beheer op te halen. Hiervan zijn geen gespreksverslagen opgesteld. Bij meerdere vergelijkbare waarnemingen uit verschillende gesprekken zijn door ons hierop maatregelen geformuleerd. De maatregelen zijn besproken en gevalideerd in het opdrachtgeversoverleg en vervolgens opgenomen in dit rapport.
- In een werksessie met VWS zijn de diverse maatregelen in samenhang gebracht. Tijdens de werksessie is ook nadrukkelijk stilgestaan bij de wijze waarop we de veranderaanpak toe kunnen spitsen op de VWS-organisatie en op welke wijze we de PMO vormgeven.
- Voorliggende rapportage is in concept besproken in het opdrachtgeversoverleg van VWS, alvorens wij dit definitief hebben gemaakt. Omdat wij ons hebben gericht op de problemen binnen het financieel beheer, behandelt deze rapportage niet die onderwerpen die al wel goed gaan. Dit is inherent aan de opzet van het onderzoek. Verder heeft afstemming over maatregelen in het verbeterplan met name plaatsgevonden met de beoogde projectleiders binnen het programma en medewerkers van de directie FEZ. Hierdoor is de zienswijze

vanuit de breedte van de VWS-organisatie indirect meegenomen bij de totstandkoming van het verbeterplan. Het betrekken van een brede(re) vertegenwoordiging vanuit de organisatie is zodoende een belangrijke stap aan het begin van het programma om de beoogde verandering te borgen (zie ook hoofdstuk 2).

- Een aantal KPMG-modellen zijn ondersteunend geweest in de wijze waarop wij bevindingen hebben gestructureerd en de gesprekken hebben gevoerd. Zie de bijlagen voor een nadere toelichting op deze modellen.



## Tot slot

Wij hebben de gesprekken met betrokkenen als constructief ervaren. Binnen VWS wordt op vele fronten hard gewerkt en veel van de mensen gevraagd. Niet in de laatste plaats binnen de financiële functie. Wij zijn de medewerkers binnen VWS erkentelijk dat ze ruimte konden maken in de drukke agenda's en met open vizier en op constructieve wijze met ons in gesprek zijn gegaan.



Inleiding

**1. Maatregelen ter versterking van het financieel beheer**

**1.1 Inleiding**

**1.2 Totaal overzicht maatregelen**

**1.3 Maatregelen in detail**

2. Verbeterplan

2.1 Samenhang verbeterinitiatieven

2.2 Nadere uitwerking verbeterstromen

2.3 Routekaart met acties/maatregelen

2.4 Risico's en mitigerende maatregelen op hoofdlijnen

Bijlagen

# Maatregelen ter versterking van het financieel beheer



# De coronacrisis heeft de kwetsbaarheden in het financieel beheer blootgelegd

## De coronacrisis was ingrijpend en heeft een grote impact gehad op VWS. Het heeft de kwetsbaarheden in het financieel beheer blootgelegd.

Het coronavirus heeft grote impact gehad op VWS. Nieuwe taken die voorheen niet werden uitgevoerd, moesten onder grote druk worden opgepakt. Bij deze taken zijn ook nieuwe verantwoordelijkheden gekomen. Dit alles onder een maatschappelijk vergrootglas en in een crisissituatie. Alle aandacht ging uit naar het beheersen van de crisis.

Het is tijd de bakens te verzetten door gezamenlijk, in de breedte van de organisatie, meer aandacht en focus te geven aan doelmatig, ordentelijk, rechtmatig en controleerbaar financieel beheer waar dit in de eerste fase van de crisis niet het geval was. Er is een besef dat financieel beheer op orde moet zijn. Kwetsbaarheden, al eerder bekend en/of blootgelegd door de coronacrisis, moeten structureel versterkt worden om de financiële functie weerbaarder te maken, ook tegen toekomstige crisissituaties.

Hierbij is het ons inziens van belang vooruit te kijken in termen van verbeterpotentieel en oplossingsrichtingen om nieuwe onvolkomenheden te voorkomen, e.e.a. waar mogelijk te herstellen en gericht planmatig het financieel beheer structureel te versterken en weer op orde te brengen.

Dit herkennen we ook uit de gesprekken met betrokkenen binnen VWS. In gesprekken treffen we een zelfkritische organisatie aan. We herkennen een besef dat er een omslag in denken en doen vereist is na een lange periode waarin de (maatschappelijke en politieke) druk vertaald werd naar snel handelen om de zorg maximaal te ondersteunen.

## Uit onze analyse op de probleemanalyse van VWS blijkt dat deze het auditrapport van de ADR en rapport bij het jaarverslag van de AR volgt, maar dat de probleemanalyse verdere verrijking verdient.

Het verbeterplan van VWS\* heeft als vertrekpunt gediend in onze analyse over de volledigheid van de door VWS geïnterpreteerde probleemgebieden. Hierbij hebben wij vastgesteld dat de probleemanalyse van VWS de bevindingen van de ADR en AR volgt. Aanvullend op de probleemanalyse van VWS komen wij tot een aantal observaties die voortkomen uit de deskresearch en gevoerde gesprekken

met betrokkenen. Onze aanvullingen richten zich grotendeels op de structurele borging. Het totaal aan observaties is als maatregelen opgenomen in dit hoofdstuk. Een belangrijke andere aanvullende observatie is dat de programmaorganisatie van het verbeterprogramma Financieel Beheer van VWS versterking verdient (zowel in opzet als in bemensing) en dat de transparantie en bestuurbaarheid van de verschillende werkstromen en onderliggende werkpakketten verbeterd kan worden.

Wij hebben de maatregelen voor de (structurele) versterking financieel beheer gerubriceerd langs de assen van het KPMG Target Operating Model (TOM). Het TOM is een model dat gebruikt wordt door KPMG om de huidige en toekomstige situatie van een financiële functie te objectiveren en beschrijven middels zes assen. Dit is van belang om de samenhang, volledigheid en balans in het verbeterplan te borgen. Zie bijlage A voor een beschrijving van dit model.

De afbeelding op de volgende pagina presenteert de maatregelen op twee plateaus:

- Plateau 1 ziet toe op het per direct zo veel mogelijk herstellen van door de ADR en AR geconstateerde onvolkomenheden én het per direct voorkomen van nieuwe onvolkomenheden. Deze maatregelen houden verband met de corona gerelateerde uitgaven.
- Plateau 2 ziet toe op het bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer voor VWS.

Voor de structurele borging en versterking (middellange termijn en verder) hebben we de relatie gelegd naar het TOM (de aansluiting is ook in de nummering zichtbaar) en hierin de thema's opgenomen die voor VWS van belang zijn. De getoonde maatregelen vormen het startpunt voor VWS om de structurele borging verder vorm te geven. Hierbij merken wij op dat ten aanzien van de positionering en organisatie van finance door VWS nadere keuzes gemaakt en doorleeft moeten worden, alvorens concreet programmatisch invulling te kunnen geven aan een aantal van de andere maatregelen. De samenhang en onderlinge afhankelijkheden tussen de maatregelen is nader uitgewerkt in hoofdstuk 2.

De volgende pagina toont het totaaloverzicht. In de achterliggende pagina's zijn de alle maatregelen in meer detail beschreven.

# De analyse leidt tot diverse maatregelen gericht op het voorkomen en herstellen van onvolkomenheden en het bouwen aan een structurele verbetering

Programma Verbetering financieel beheer					
	Project	Beschrijving	Voorgestelde maatregelen		Aansluiting TOM *
Plateau 1	Voorkomen nieuwe onvolkomenheden	Het <b>per direct voorkomen</b> van nieuwe onvolkomenheden (noodprocedures)	1.1	Minimaal noodzakelijke maatregelen in de versterking van het financieel beheer gericht op het voorkomen van nieuwe onvolkomenheden.	N.v.t.
			1.2	Evalueren van geleerde lessen voor input crisishandboek/draaiboek.	
	Herstel onvolkomenheden	Het <b>per direct</b> zo veel mogelijk <b>herstellen</b> van onvolkomenheden	1.3	Evalueren bevindingen uit herstelacties en keuze maken om e.e.a. op te pakken vanuit korte termijn voorkomen en/of structureel versterken.	N.v.t.
			1.4	Minimaal noodzakelijke maatregelen in de versterking van het financieel beheer gericht op het uitvoeren van herstelacties.	
Plateau 2	Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer	Het effectief herinrichten van de financiële functie en structurele borging hiervan in de organisatie met aandacht voor verbeterlagen in efficiëntie en automatisering	DVM2.1	Implementeer een visie op financieel beheer en draag deze breed uit.	Dienstverleningsmodel (DVM)
			DVM2.2	Geef als FEZ meer prioriteit aan kaderstellende en toezichtstaken en positioneer FEZ duidelijker als concerncontroller (3LoR).	
			DVM2.3	Maak rollen, verantwoordelijkheden, onderlinge afhankelijkheden en samenwerking helder binnen het financieel beheer.	
			DVM2.4	Beleg specialistische kennis en faciliteer optimaal gebruik hiervan.	
			DVM2.5	Structureer de toetsing op toepassing comptabele vereisten aan de voorkant in het proces.	
			DVM2.6	Her-evalueer samenwerking met derde partijen en stem onderlinge afhankelijkheden en verwachtingen af.	
			DVM2.7	Borg dat het primaire proces en FEZ meer verantwoordelijkheid nemen voor de implementatie van eerste- en tweedelijnstaken.	
			ORG2.1	Geef meer aandacht aan aansturing financieel beheer vanuit de top van de organisatie.	Mens & Organisatie (ORG)
			ORG2.2	Vergroot betrokkenheid bij financieel beheer en maak financieel beheer een integrale verantwoordelijkheid.	
			ORG2.3	Maak financieel beheer en escalatiemechanismen bij grensoverschrijdingen bespreekbaar.	
			ORG2.4	Verhoog de capaciteit n.a.v. een verdiepende analyse naar de benodigde capaciteit in de financiële kolom.	
			ORG2.5	Vergroot financiële kennis op het gebied van toezicht- en controlewerkzaamheden.	
			ORG2.6	Zorg voor goede borging van kennis bij het verloop van medewerkers.	
			PROC2.1	Organiseer tussentijdse monitoring van financieel beheer (P&C-cyclus).	Functionele Processen (PROC)
			PROC2.2	Subsidieproces verifiëren, aanpassen en implementeren.	
			PROC2.3	Stel een crisishandboek op en implementeer dit (met expliciete taak voor FEZ, WJZ en financieel beheer in algemene zin)	
			PROC2.4	Structureer en leg financiële end-to-end processen vast.	
			PROC2.5	Structureer het betrekken van specialisten in vastgestelde situaties.	
			PROC2.6	Volg gestructureerde end-to-end (inkoop- en betaal) procedures.	
			PROC2.7	Voeg gestructureerd prestatieverklaring-vereisten aan inkoopcontracten toe.	
			GOV2.1	Leid medewerkers op om in 'control en risico's' te kunnen denken voor het eigen proces.	Governance & Control (GOV)
			GOV2.2	Formuleer voor elke proces(stap) kritieke succesfactoren, (key) controls, beheersmaatregelen en KPI's.	
			GOV2.3	Voer eigen verbijzonderde controles uit om zicht te hebben op de eigen interne beheersing.	
			GOV2.4	Ontwikkel een integrale aanpak voor risicomanagement aansluitend bij de behoefte van de organisatie.	
			TECH2.1	Implementeer geautomatiseerde workflows.	Ondersteunende Technologieën (TECH)
			TECH2.2	Implementeer geautomatiseerde controls voor inkoop.	
TECH2.3	Vergroot consistentie en effectiviteit rapportages met managementinformatie.				
DATA2.1	Vereenvoudig het maken van rapportages.	Data & Inzichten (DATA)			
DATA2.2	Stel de informatiebehoefte ten behoeve van sturing vast.				

## Plateau 1

*Het per direct zo veel mogelijk voorkomen van nieuwe onvolkomenheden en herstellen van bestaande onvolkomenheden*



Plateau 1



Plateau 2

### Voorkomen nieuwe onvolkomenheden

Op de korte termijn is dit onderdeel gericht op het **voorkomen** van de door ADR (2021) en AR (2021) geconstateerde onvolkomenheden met als doel:

- Voorkomen nieuwe begrotingsonrechtmatigheden.
- Zeker stellen dat de financiële administratie een getrouw beeld weergeeft.
- Zeker stellen dat de uitvoering van beleid rechtmatig is.
- Zorg dragen dat de staatssteun afneemt.

Het betreffen de geconstateerde onvolkomenheden vanuit de rapporten van ADR (2021) en AR (2021), maar daarnaast kunnen nog lessen getrokken worden uit de lopende herstelacties.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de organisatie nog beperkt in staat is om het voorgaande te realiseren, doordat de financiële kolom nog onvoldoende sterk is en financieel beheer nog onvoldoende verankerd is in de organisatie. Zie voor de constatering in de breedte hierop de punten op plateau 2 in detail. De relevante delen hiervan die op zeer korte termijn minimaal noodzakelijk zijn, moeten (eventueel) tijdelijk met noodverbanden ook in dit plateau opgepakt worden (vooruitlopend op de structurele borging). Dit zijn:

- Betere aansturing op financieel beheer vanuit de top.
- Meer betrokkenheid en bewustzijn t.a.v. financieel beheer in de breedte van de organisatie.
- Rollen, verantwoordelijkheden, onderlinge afhankelijkheden en samenwerking verhelderen binnen het financieel beheer.
- Meer capaciteit in de financiële kolom.
- Meer aanwezigheid van kennis financieel beheer.
- Specialisten structureel betrekken.
- De samenwerking tussen VWS en derde partijen (HIS en FDC) verbeteren.
- Tussentijdse monitoring op financieel beheer verbeteren.

Zoals gezegd betreft het hier de minimaal noodzakelijke maatregelen in de versterking van het financieel beheer gericht op het uitvoeren van herstelacties en voorkomen van nieuwe onvolkomenheden (dat heeft eerste prioriteit). Deze acties lopen daarmee vooruit op het structureel vooruitkijken en gezamenlijk bouwen in plateau 2. De inzichten uit plateau 1 kunnen uiteraard ook weer meegenomen worden in de noodzakelijke structurele herinrichting en versterking van de financiële kolom. Hierbij moeten de inzichten uit plateau 1 worden vastgelegd en worden vertaald naar een crishandboek c.q. draaiboek voor de toekomst.



## Plateau 1

*Het per direct zo veel mogelijk voorkomen van nieuwe onvolkomenheden en herstellen van bestaande onvolkomenheden .*



Plateau 1



Plateau 2

### Uitvoeren Herstelacties

Dit onderdeel is gericht op het op de korte termijn **herstellen** van de volgende door ADR (2021) en AR (2021) geconstateerde onvolkomenheden ten behoeve van de verantwoording 2021 en verder. De herstelacties zien toe op het zo veel als mogelijk herstellen van de onvolkomenheden die voortkomen uit de volgende bevindingen van de ADR en AR:

- 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 suppletore begrotingswetten is onvoldoende gedaan.
- Niet opnemen van adequate resultaatafspraken c.q. verantwoordingsafspraken bij de coronagerelateerde overeenkomsten en uitgaven, zoals het testbeleid, GGD'en en de zorgbonus.
- De aansluiting tussen de begrote verplichtingen en uitgaven ten aanzien van de coronagerelateerde uitgaven.
- Niet volledig overeenkomen van de instrumentkeuze in de begroting met de feitelijke aangegane verplichtingen en kasuitgaven.
- Een onvolledige financiële administratie door ontbrekend 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.
- Het beheer van de door het ministerie van VWS ingekochte activa is niet op orde (ontbreken van een adequa(a)t(e) 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. De registratie en het 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.

De herstelacties die voortvloeien uit deze bevindingen worden momenteel door het ministerie van VWS nader uitgewerkt of uitgevoerd.

## Plateau 2

Het effectief herinrichten van de financiële functie en structurele borging hiervan in de organisatie met aandacht voor verbeterlagen in efficiëntie en automatisering.



Plateau 1



Plateau 2

## Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

### Dienstverleningsmodel (DVM)

**DVM2.1 Implementeer een visie op financieel beheer en draag dit breed uit.** Een overkoepelende visie op financieel beheer ontbreekt. De organisatie zou een gemeenschappelijke visie uit moeten dragen op financieel beheer. Medewerkers moeten bekend worden met hoe de organisatie kijkt naar aspecten zoals de planning & controlcyclus en de inrichting van de 'three lines of responsibility' (3LoR). Gemeenschappelijke doelen en hiermee urgentie m.b.t. financieel beheer zouden beter moeten worden uitgedragen. Deze visie is essentieel om als samenhang, prioritering en verbinding te dienen voor de verschillende punten in de plateaus.

**DVM2.2 Geef als FEZ meer prioriteit aan kaderstellende en toezichtstaken en positioneer FEZ duidelijker als concerncontroller (3LoR).** FEZ zou zich duidelijker moeten positioneren ten opzichte van de organisatie vanuit haar rol als onafhankelijke concerncontroller met een kaderstellende en toezichtsfunctie. Centraal gestelde normen en kaders zouden transparanter moeten worden, waardoor handhaving hierop mogelijk wordt.

**DVM2.3 Maak rollen, verantwoordelijkheden, onderlinge afhankelijkheden en samenwerking helder binnen het financieel beheer.** Belegde verantwoordelijkheden en onderlinge afhankelijkheden moeten helder worden gemaakt in de breedte van de organisatie. Voor functionarissen moet het helder zijn hoe hun eigen werkzaamheden de werkzaamheden van anderen beïnvloeden in de financiële kolom. Dit versterkt een effectieve en efficiënte samenwerking.

**DVM2.4 Beleg specialistische kennis en faciliteer optimaal gebruik hiervan.** Specialistische functies zijn niet altijd aanwezig en/of het is niet bekend waar specialistische kennis binnen de organisatie is belegd.

Denk aan kennis van de Comptabiliteitswet, specialistische inkoopkennis en kennis van de inzet van de juiste instrumenten in de begrotingswetten. Dit heeft tot gevolg dat medewerkers niet (optimaal) gebruik kunnen maken van deze kennis, medewerkers niet structureel de juiste functionarissen aanhaken bij financiële vraagstukken en hiermee het ontstaan van onvolkomenheden en het noodzakelijk moeten uitvoeren van correcties. (ADR 3.2.2 en ADR 3.2.5)

**DVM2.5 Structureer de toetsing op toepassing comptabele vereisten aan de voorkant in het proces.** Eigenaarschap moet worden vergroot voor het onder de aandacht brengen en toetsen op toepassing van comptabele regelgeving. Medewerkers dienen de vereisten in de regelgeving te volgen bij het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen. Deze vereisten worden niet in alle gevallen nageleefd. Medewerkers zijn veelal niet precies op de hoogte van de precieze vereisten die deze regelgeving voorschrijft. Er zijn op dit moment geen verantwoordelijkheden belegd om comptabele wet- en regelgeving onder de aandacht te brengen en behapbaar te maken. Tevens vindt geen toetsing plaats of wet- en regelgeving juist wordt nageleefd. (ADR 3.2.5)

**DVM2.6 Her-evalueer samenwerking met derde partijen en stem onderlinge afhankelijkheden en verwachtingen af.** Verwachtingen en afspraken over de dienstverlening met derde partijen, waaronder HIS en FDC, zijn niet voor alle betrokkenen helder. Het potentieel van de samenwerking wordt niet optimaal benut.

**DVM2.7 Borg dat het primaire proces en FEZ meer verantwoordelijkheid nemen voor de implementatie van eerste- en tweedelijnstaken.** In het verleden vervulde de ADR taken in de eerste en in de tweede lijn. De nieuwe rol-invulling moet worden vastgelegd en uitgevoerd door zowel het primaire proces (eerstelijnstaken) als door FEZ (tweedelijnstaken).

## Plateau 2

Het effectief herinrichten van de financiële functie en structurele borging hiervan in de organisatie met aandacht voor verbeterlagen in efficiëntie en automatisering.



Plateau 1



Plateau 2

## Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

### Mens & Organisatie

**ORG2.1 Geef meer aandacht aan aansturing financieel beheer vanuit de top van de organisatie.** De top van het ministerie heeft veel aandacht besteed aan het invullen van de politieke en maatschappelijk wens. Er is beperkte aandacht geweest voor de invulling van het financieel beheer dat hierbij hoort. Dit komt o.a. tot uiting in de aansturing, handhaving en onderwerpen die worden besproken in de bestuursraad en de AC.

**ORG2.2 Vergroot betrokkenheid bij financieel beheer en maak financieel beheer een integrale verantwoordelijkheid.** Medewerkers in de breedte van de organisatie voelen zich beperkt betrokken bij de verantwoordingskant van financieel beheer, waardoor een gevoel van eigenaarschap en het belang van financieel beheer in de breedte van de organisatie beperkt is. Financieel beheer is in de perceptie geen integrale verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijken in de directie, maar een zaak van de financiële medewerkers (decentraal en centraal).

**ORG2.3 Maak financieel beheer en escalatiemechanismen bij grensoverschrijdingen bespreekbaar.** Tegenmacht is sterk afhankelijk van individuen en escalatiemechanismen worden onvoldoende benut. Vanuit de financiële functie wordt het als uitdagend ervaren aandacht voor financieel beheer bespreekbaar te maken en te houden.

**ORG2.4 Verhoog de capaciteit n.a.v. een verdiepende analyse naar de benodigde capaciteit in de financiële kolom.** De bestaande capaciteit binnen de financiële functie, zowel centraal (FEZ) als decentraal (directies) is onvoldoende toegerust om de volledigheid aan taken en verantwoordelijkheden op te pakken om een gedegen financieel beheer te kunnen waarborgen. Medewerkers ervaren de werkdruk als hoog. Een scherpe analyse inzake de benodigde capaciteit in relatie tot het takenpakket is beperkt aanwezig voor zowel de korte als lange termijn. Tevens blijkt het aannemen van goede financials een uitdaging.

**ORG2.5 Vergroot financiële kennis op het gebied van toezicht- en controlewerkzaamheden.** Kennis van de (wettelijke) vereisten, administratieve en financiële processen moet bij de medewerkers in de financiële functie op orde zijn. Kennis moet worden vergroot rondom controle- en toezichtswerkzaamheden voor een effectieve en efficiënte uitvoering van taken en verantwoordelijkheden.

**ORG2.6 Zorg voor goede borging van kennis bij het verloop van medewerkers.** VWS maakt gebruik van inzet van tijdelijke krachten in de financiële functie. Dit verhoogt het risico op kennisverlies en inefficiënties in de uitvoering. Er is tevens geen duidelijk onboarding- of inwerkproces. Kennis moet structureel worden vastgelegd en geborgd.

### Functionele Processen

**PROC2.1 Organiseer tussentijdse monitoring van financieel beheer (P&C-cyclus).** Het Planning & Controlproces is vooral gericht op de begroting en is beperkt tot tussentijds monitoren van uitnutting van budget (realisatie en forecast). De organisatie moet een periodiek performance-dialogoog inregelen met de directies. Instrumenten zoals een periodiek afsluitingsproces, een gedegen voorraadadministratie en een gedegen verplichtingenadministratie op het (gewenste) detailniveau (lees: begrotingsartikel) moeten worden gecreëerd.

**PROC2.2 Subsidieproces verifiëren, aanpassen en implementeren.** Bij de totstandkoming van nieuwe regelingen moet meer prioriteit worden gegeven aan het uitvoeren van een risicoanalyse en het uitvoerbaar maken van regelingen in de praktijk. (ADR 3.4)

**PROC2.3 Stel een crisishandboek op en implementeer dit (met expliciete taak voor FEZ, WJZ en financieel beheer in algemene zin).** VWS heeft geen crisishandboek en/of draaiboek met een expliciete taak voor FEZ, WJZ en financieel beheer in algemene zin. De organisatie moet voorbereid zijn op een crisis en kunnen terugvallen op een dergelijk handboek waarin de belangrijkste richtlijnen en regels beschreven staan.



## Plateau 2

Het effectief herinrichten van de financiële functie en structurele borging hiervan in de organisatie met aandacht voor verbeterlagen in efficiëntie en automatisering.



Plateau 1



Plateau 2

## Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

### Functionele Processen (vervolg)

**PROC2.4 Structureer en leg financiële end-to-end processen vast.** Vastleggingen van end-to-end processen incl. vereisten en werkinstructies zijn op onderdelen beperkt aanwezig. Processtappen moeten helder beschreven worden en medewerkers moeten bekend zijn met de plek waarop de vereisten en instructies te vinden zijn. Op hoofdlijnen is wel wat beschreven op intranet, maar dit is vaak de basis en deels achterhaald. (Nieuwe) medewerkers zouden moeten kunnen terugrijpen op dergelijke instructies.

**PROC2.5 Structureer het betrekken van specialisten in vastgestelde situaties.** Juristen en financieel adviseurs worden niet structureel geraadpleegd bij financiële vraagstukken waar specialistische kennis en/of advies noodzakelijk is. Er moeten duidelijke procesinstructies worden opgesteld die aangeven wanneer specialistisch advies moet worden ingewonnen. Het op de benodigde momenten inschakelen van specialistisch advies voorkomt onnodige onvolkomenheden.

**PROC2.6 Volg gestructureerde end-to-end (inkoop- en betaal) procedures.** De financiële omvang van inkoop in 2020 was vele malen groter dan normaal. Dit ging gepaard met onvoorziene inkoop en spoedinkopen. De organisatie moet te allen tijde het reguliere inkoop- en betaalproces volgen. Er moet meer prioriteit komen voor de onderbouw van uitzonderingsgronden van directe gunningen en dossiervorming. Dit voorkomt reparatiewerkzaamheden in de dossiervorming. (ADR 3.2.1 en 3.2.4)

**PROC2.7 Voeg gestructureerd prestatieverklaring-vereisten aan inkoopcontracten toe.** Bij contractuele afspraken ontbreken vaak afspraken op welke wijze de feitelijke levering van diensten en goederen door deze partijen objectief door VWS kan worden vastgesteld. Ook komt het voor dat de overeengekomen goederen en diensten niet voldoende specifiek zijn vermeld in de afgesloten overeenkomsten, waardoor de vaststelling van de feitelijke levering achteraf niet of nauwelijks mogelijk is.

De organisatie moet meer aandacht besteden aan deugdelijke onderbouwingen van prestatieverklaringen. (ADR 3.2.4)

### Governance & Control

**GOV2.1 Leid medewerkers op om in 'control en risico's' te kunnen denken voor het eigen proces.** Het 'risico en control'-denken en -werken vanuit een 3LoR -model is nog niet helder gestructureerd binnen de organisatie. Om vanuit de individuele verantwoordelijkheden met elkaar samen te werken, moeten medewerkers duidelijk hun verantwoordelijkheden, de risico's van de eigen processen – en de controls die deze risico's beheersen – snappen en kennen.

**GOV2.2 Formuleer voor elke proces(stap) kritieke succesfactoren, (key) controls, beheersmaatregelen en KPI's.** Kritieke succesfactoren, (key) controls, beheersmaatregelen en KPI's om een gedegen financieel beheer te garanderen, moeten helder worden geformuleerd, geïmplementeerd en gecommuniceerd. (ADR 3.6)

**GOV2.3 Voer eigen verbijzonderde controles uit om zicht te hebben op de eigen interne beheersing.** VWS is beperkt in staat zelfstandig vast te stellen of de interne beheersing op orde is. Het steunt sterk op de AD-bevindingen. De organisatie moet eigen (verbijzonderde) interne controles uitvoeren om zelf 'in control' te kunnen zijn.

**GOV2.4 Ontwikkel een integrale aanpak voor risicomanagement aansluitend bij de behoefte van de organisatie.** Een integrale en risico-aanpak komt niet van de grond. Pogingen hiertoe om dit vanuit een heldere structuur en aanpak vorm te geven zijn gestrand, waardoor het potentieel van integraal risicomanagement niet wordt benut. De sturing op risicomanagement en inzicht in de risico's van decentrale onderdelen is derhalve nog niet doorontwikkeld. FEZ zou een eenduidig risicomanagementkader op concernniveau moeten ontwikkelen dat richting geeft aan de risicobeheersing op decentraal niveau. (ADR 3.7)

**Plateau 2**

*Het effectief herinrichten van de financiële functie en structurele borging hiervan in de organisatie met aandacht voor verbeterlagen in efficiëntie en automatisering.*



Plateau 1



Plateau 2

## Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

### Ondersteunende technologieën

**TECH2.1 Implementeer geautomatiseerde workflows.** VWS maakt niet gebruik van geautomatiseerde werkprocessen waarin controles zoals autorisaties en vier-ogenprincipes worden afgedwongen. Controles vinden niet structureel plaats, de controles die plaatsvinden vinden veelal plaats via e-mail en worden derhalve niet op een centrale plek geregistreerd. Geautomatiseerde workflows maken het toegankelijker om toezicht te houden en effectief te sturen.

**TECH2.2 Implementeer geautomatiseerde controls voor inkoop.** Het inkoopproces wordt op dit moment niet ondersteund door een systeem waarin de juiste procesflow wordt gevolgd en/of wordt afgedwongen dat de juiste functionarissen meekijken en autorisaties en procuratielimieten worden nageleefd. Dit vergroot het risico op onrechtmatig inkopen. Op dit moment wordt een nieuw pakket aanbesteed als vervanging van Digilnkoop.

**TECH2.3 Vergroot consistentie en effectiviteit rapportages met managementinformatie.** De inrichting van de financiële administratie is star langs begrotingsartikel en niet langs de organisatiestructuur/inrichting. Overzichten worden handmatig in Excel bijgehouden en sturing wordt hierdoor bemoeilijkt.

### Data & Inzichten

**DATA2.1 Vereenvoudig het maken van rapportages.** Het is complex waardevolle managementinformatie uit het financieel systeem te distilleren passend bij de sturingsbehoefte. Voorbeelden hiervan zijn o.a. het ontbreken van een eenduidig budgetoverzicht, verplichtingenoverzicht en een overzicht van betalingen. Met kunstgrepen proberen functionarissen een duidelijk overzicht te creëren. Dit leidt ertoe dat de analyses niet eenduidig worden gemaakt in de organisatie en door eigen ingrepen het risico op fouten hoger is.

**DATA2.2 Stel de informatiebehoefte ten behoeve van sturing vast.** De organisatie moet een duidelijke regie en vraagarticulatie op standaard managementrapportages ontwikkelen. Ook naar derde partijen moet VWS een duidelijkere informatiebehoefte communiceren om effectievere sturingsinformatie te kunnen ontvangen.



## Inleiding

### 1. Maatregelen ter versterking van het financieel beheer

#### 1.1 Inleiding

#### 1.2 Totaal overzicht maatregelen

#### 1.3 Maatregelen in detail

### 2. Verbeterplan

#### 2.1 Samenhang verbeterinitiatieven

#### 2.2 Nadere uitwerking verbeterstromen

#### 2.3 Routekaart met acties/maatregelen

#### 2.4 Risico's en mitigerende maatregelen op hoofdlijnen

## Bijlagen

# Verbeterplan



# De geïdentificeerde maatregelen zijn in samenhang gebracht

Naar aanleiding van de probleemanalyse zijn de maatregelen uit voorgaand hoofdstuk geclusterd naar de projecten: i) Herstel van onvolkomenheden, ii) Voorkomen nieuwe onvolkomenheden en iii) Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer.

### i) Voorkomen nieuwe onvolkomenheden en ii) Herstel. Beide zijn gericht op de corona-gerelateerde uitgaven binnen PDC19 en Dienst Testen. (plateau 1)

- **Voorkomen nieuwe onvolkomenheden.** Hierin is een expertteam geformeerd dat gekoppeld is / gaat worden aan een noodprocedure waarin overeenkomsten vooraf worden getoetst op eventuele risico's op het gebied van financieel beheer. In dit expertteam gaat men een vooraf gedefinieerd(e) noodproces/-procedure doorlopen waarin de af te sluiten overeenkomsten worden afgezet tegen een vooraf vastgesteld normenkader teneinde toekomstige onvolkomenheden te voorkomen. Dit spoor wordt nu door VWS concreet vormgegeven en bemenst, zodoende is de uitwerking hiervan in dit rapport beperkt.
- **Herstel.** Hierin worden de onvolkomenheden zoals geconstateerd door de ADR en AR geadresseerd. Er wordt structuur gebracht, gericht op doorlichten, doorgronden, prioriteren en herstellen van onvolkomenheden. Dit project wordt nu door VWS concreet vormgegeven en bemenst, zodoende is de uitwerking hiervan in dit rapport beperkt.



Het is van belang dat een aantal geleerde lessen uit plateau 1 doorkomen naar plateau 2 en waar mogelijk al naar de lijnorganisatie om waar mogelijk versnelling aan te brengen en ook op korte termijn successen met de organisatie te kunnen vieren. Een stevige projectmanagementorganisatie is hierin instrumenteel.

### iii) Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer (plateau 2)

Binnen dit project zien wij een viertal (financieel) inhoudelijke werkstromen om het financieel beheer binnen VWS structureel te versterken. Overkoepelend zien wij een werkstroom voor het (1) borgen, sturen en volgen van de verandering.

- Het start met een duidelijke visie op en positionering van de financiële kolom in de VWS-organisatie. In de eerste lijn, het primair proces, staat handelen conform geldende regelgeving en binnen de gestelde kaders centraal. De tweede lijn is verantwoordelijk voor kaderstelling en het houden van toezicht op naleving ervan. Een derde lijn dient in staat te worden gesteld om als interne accountant het werk te kunnen doen. Dit vraagt een gedragsverandering binnen de gehele VWS-organisatie.

- Vanuit deze visie op financieel beheer en de bijbehorende gemaakte keuzes qua organisatie-inrichting kunnen de belangrijkste end-to-end-basisprocessen worden aangesloten en verbeterd. In een latere fase (of soms parallel) kunnen automatiseringsslagen worden gemaakt om de efficiëntie te vergroten (2).
- Goede internal control (oftewel interne beheersing) draagt eraan bij dat VWS geformuleerde doelstellingen op een effectieve en efficiënte manier kan realiseren (3). Dit betekent dat VWS de risico's die de doelstellingen bedreigen inzichtelijk heeft, begrijpt hoe risico's onderling gecorreleerd zijn en vervolgens de adequate beheersmaatregelen heeft geïmplementeerd die passen bij het karakter en de ambitie van VWS.
- Tot slot is dan zichtbaar, gezien de organisatie en inrichting, welke bezetting (mensen) zowel kwalitatief (competenties, rollen, etc.) alsook kwantitatief nodig is (4). Dit is niet iets dat alleen aan het eind van de rit plaatsvindt, dit evolueert gaandeweg de uitvoering van het programma en de realisatie van de deelproducten. Belangrijk hier is de bezetting van de financiële functie, maar hierbij gaat het ook over competentie-ontwikkeling in de lijnorganisatie op het gebied van financieel beheer, bijvoorbeeld door middel van trainingen.
- De opgave in het financieel beheer vraagt om strakke regie. Een diepere en structurele verankering voor het gewenste bewustzijn en gedrag vraagt een gestructureerde en projectmatige aanpak. Hiervoor dient de werkstroom (1) 'Borgen, sturen en volgen van de verandering'.

Een hernieuwd bewustzijn dat een doelmatig, ordentelijk, rechtmatig en controleerbaar financieel beheer een gezamenlijke opgave is, moet centraal staan in de verandering. Dit bewustzijn moet worden gedragen door de volle breedte van de organisatie. Eenieder vanuit de eigen lijnverantwoordelijkheden en taken, maar ook vanuit een gemeenschappelijke opgave.

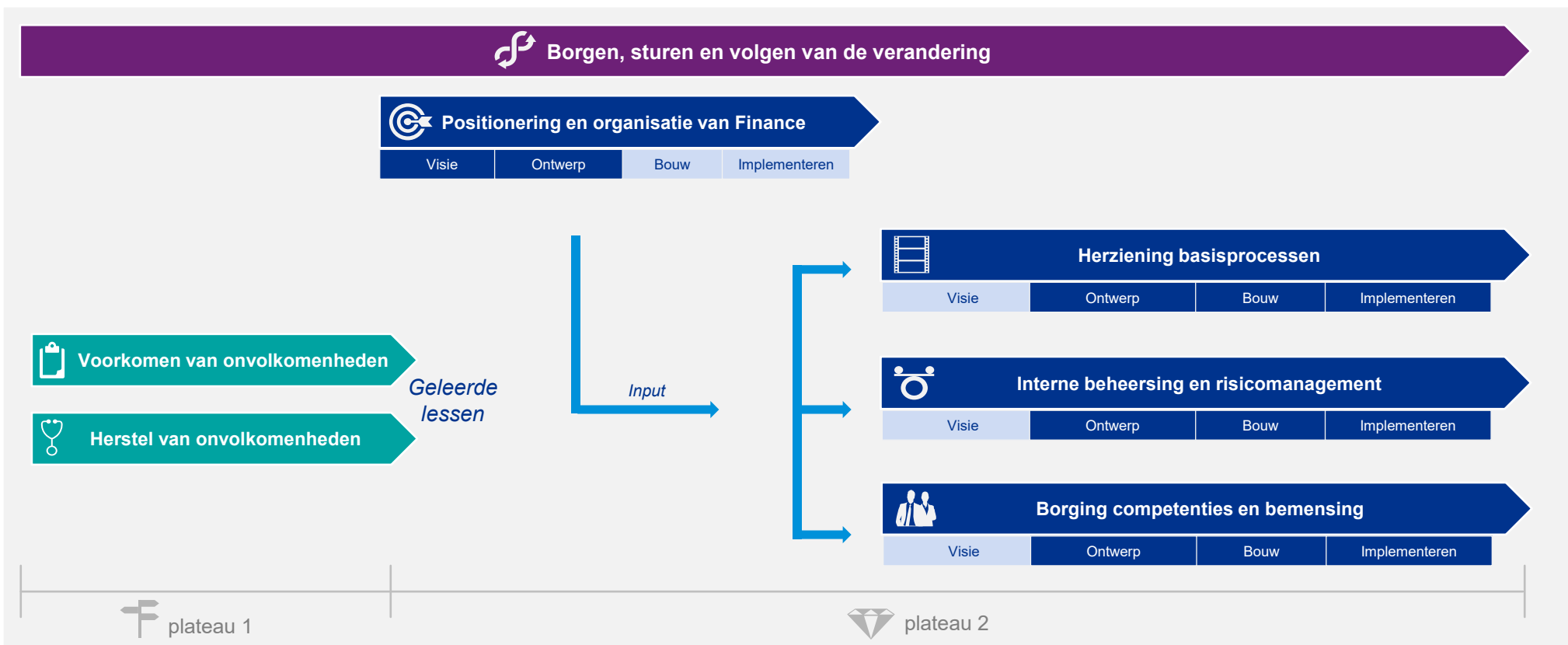


Een belangrijk kernpunt van dit spoor is de visie en de inhoudelijke maatregelen werkend krijgen met een methodische aanpak voor gedragsverandering. Deze werkstroom is overkoepelend en ziet toe op het realiseren van tastbare resultaten in de overige werstromen door i) mensen uit de hele organisatie mee te nemen in de verandering en ii) te zorgen dat procesmatig gestuurd wordt op o.a. voortgang, samenhang, risico's en resultaten (door de PMO).

## 2.1 Samenhang verbeterinitiatieven

De werkstromen kennen een natuurlijke samenhang met de uitkomsten van plateau 1; een overkoepelende werkstroom borgt de verandering en sturing op resultaten

Onderstaande afbeelding plaatst de verschillende projecten binnen het programma in samenhang.



Op de volgende pagina's is een eerste uitwerking opgenomen van de inhoud van de verschillende werkstromen. In deze projectcharters is per werkstroom i) de opdracht, ii) koppeling met de probleemanalyse, iii) activiteiten, iv) producten, v) benodigde resources en iv) afhankelijkheden beschreven. De mate van diepgang is verschillend per werkstroom en een gevolg van de huidige informatiepositie. Zo zullen de uitkomsten van 'Positionering en organisatie van Finance' meer inzicht geven in reikwijdte en diepgang van de daaropvolgende werkstromen. De veranderinterventies zijn integraal meegenomen in de projectcharters. Zie voor een overkoepelende uitleg van onze veranderaanpak en de opzet van de PMO de uitwerking van 'Borgen, sturen en volgen van de verandering' op de volgende pagina. Zie bijlage D voor een nadere toelichting op onze methodiek.

## Borgen, sturen en volgen van de verandering



De werkstroom 'Borgen, sturen en volgen van de verandering' is overkoepelend en interacteert met de andere werkstromen. De opdracht van deze werkstroom is tweeledig.

- Borgen dat de beoogde verandering beklijft en dat uitgewerkte en uitgedachte instrumenten en producten uit de andere werkstromen de weg vinden naar de dagelijkse praktijk (verandermanagement).
- Overzicht houden op voortgang, samenhang en kwaliteit van het programma voor zowel interne als externe belanghebbenden. In deze stroom is zodoende de PMO opgenomen.

### Verandermanagement

De voorgestelde maatregelen werpen pas hun vruchten af als er in de VWS-organisatie ook naar wordt gehandeld. Dat vraagt een andere aandacht t.o.v. financieel beheer binnen de gehele VWS-organisatie. Een nieuwe P&C-cyclus op papier wordt bijvoorbeeld pas effectief als een MT hiervan de waarde inziet en de producten periodiek met elkaar bespreekt. Daarom is er in dit verbeterplan een specifieke rol voor verandermanagement belegd. Door nauwe samenwerking met de inhoudelijke werkstromen is in elke fase voldoende aandacht voor de randvoorwaarden om houding en gedrag structureel te veranderen.

De gedragsverandering wordt ondersteund door een systematische veranderaanpak die structuur en focus biedt. Deze bestaat uit vijf fasen:



Vanuit de werkstroom 'Borgen, sturen en volgen van de verandering' is er in elke fase aandacht voor de volgende randvoorwaarden om houding en gedrag structureel te veranderen:

- **Leiderschap.** Leiderschap in verandering is cruciaal voor succes. De bestuursraad en MT's hebben een voorbeeldfunctie te vervullen, kunnen mensen aanspreken op hun gedrag, en zijn nodig voor het beslechten van dilemma's, bijvoorbeeld wanneer het uitvoeren van beleid en volgen van financiële afspraken elkaar in de weg lijken te staan.
- **Communicatie en verbinding.** Door met de juiste mensen van VWS tijdig en op passende wijze te communiceren (zowel informeren als luisteren) en verbinden, wordt de betrokkenheid en vergroot en wordt begrepen wat zij nodig hebben om de verbeteracties te laten werken.
- **Impact en meten van de verandering.** Continu het succes van de activiteiten uit het verbeterplan toetsen en herijken met de ambitie voor financieel beheer. Zo kan het programma bijsturen waar nodig en transparant communiceren over de voortgang, zowel binnen VWS als richting de Kamer.
- **Ontwikkeling en transformatie van medewerkers.** Definiëren van zowel de benodigde kennis en kunde als de gewenste houding t.o.v. financieel beheer die de medewerkers nodig hebben om de maatregelen te realiseren en hierop een trainingsplan ontwikkelen. Dit komt samen in een toekomstgericht plan in het spoor 'Borging competenties en bemensing'.

### Integrale aanpak

De inhoudelijke maatregelen liggen ten grondslag aan de benodigde gedragsverandering. Daarom is de veranderaanpak integraal verweven in de inhoudelijke sporen (de blauwe balken op voorgaande pagina).

Ter illustratie: een centraal punt in dit voorliggend plan is een hernieuwd bewustzijn dat een doelmatig, ordelijk, rechtmatig en controleerbaar financieel beheer een gezamenlijke opgave is. De werkstroom 'Positionering en organisatie van Finance' richt zich hierop. Deze werkstroom wordt vooral ondersteund door de fasen 'Maak het helder' en 'Maak het bekend' uit de veranderaanpak. Een nadere uitwerking van de (veranderkundige) activiteiten is opgenomen op de pagina's 22 t/m 24.



## Borgen, sturen en volgen van de verandering



Inkleuring van verandermanagement in de overige werkstromen is afhankelijk van de uitkomsten uit plateau 1 en de werkstroom 'Positionering en organisatie van Finance'. Zodoende dient na afronding van deze werkstroom een nadere detaillering aangebracht te worden voor de overige werkstromen.

De structuur voor systematische gedragsverandering biedt de basis voor het definiëren van deze activiteiten. Hieronder een overzicht van mogelijke activiteiten per fase:

**Maak het helder**

In een overleg met de belangrijkste stakeholders definiëren hoe de werkstroom bijdraagt aan verbeteracties door de visie op financieel beheer.

Definiëren wat er nodig is om deze visie te realiseren, wie hebben we daarbij nodig, welk gedrag daarbij hoort en hoe vastgesteld kan worden dat we dit ook bereiken.

**Maak het bekend**

Communicatie en betrokkenheidsplan opstellen en uitvoeren om de verbeteracties per werkstroom te delen met de verschillende stakeholdergroepen. Bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met management en medewerkers om zo te begrijpen hoe dit door hen wordt ontvangen en wat ze nodig hebben om dit te realiseren.

**Maak het echt**

Analyse van de veranderimpact, zodat de verbeteracties naar concrete verwachtingen van managers en medewerkers vertaald kunnen worden. Bijvoorbeeld door in gezamenlijke werksessies te bepalen wat de voorgestelde verbeteracties betekenen voor gedrag, competenties en vaardigheden van medewerkers (e.g. scenario's doorleven en dilemma's bespreken).

Vorbereiden implementatieplan op basis van de veranderimpactanalyse en specificatie van de trainingsbehoefte.

**Maak het waar**

Effectueren van de verbetermaatregelen door het uitvoeren van het implementatieplan, bijvoorbeeld door training en coaching-on-the-job.

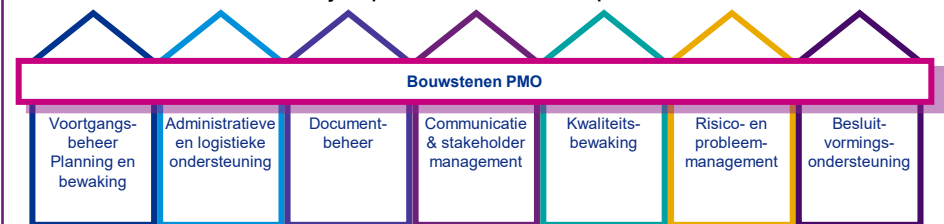
**Maak het blijvend**

Randvoorwaarden creëren voor het duurzaam implementeren van de veranderingen, door bijvoorbeeld standaard agenda's te introduceren en KPI's in performancemanagement op te nemen.

**Projectmanagementorganisatie (PMO)**

Een sterke PMO is essentieel om overzicht te houden op de voortgang, samenhang en kwaliteit van het programma voor zowel interne als externe belanghebbenden. Kernpunten zijn:

- Verbinden veranderkundige expertise (en daarmee succesvolle realisatie) binnen de inhoudelijke sporen en resultaten meetbaar maken.
- Verbinden geleerde lessen tussen 'Herstel onvolkomenheden' en 'Voorkomen onvolkomenheden' en tussen deze korte termijn sporen naar de structurele sporen van plateau 2.
- Adequate bezetting van de projectorganisatie met projectleiders, werkstroomleiders, teams op basis van projectcharters met activiteiten, resultaten en voldoende resource-allocation.
- Heldere periodieke communicatie op doelen, voortgang, etc. Bewaken voortgang en planning op basis van heldere KPI's, dashboards en voortgangsrapportages. Afstemming op voortgang en behaalde successen met ADR en AR.
- Beheersen resources (monitoren beschikbaarheid inzet middelen conform plan, waarborgen continuïteit bij uitval en/of tijdelijke vervanging).
- Risico- en issue-management: o.a. aankaarten risico's en issues, formuleren en inzetten beheersmaatregelen.
- QA-rol om vakinhoudelijk op diverse onderwerpen de kwaliteit te bewaken.



## Borgen, sturen en volgen van de verandering

**Beheersingsinstrumenten binnen PMO**

In de PMO wordt gewerkt met een aantal beheersingsinstrumenten om voortgang te bewaken, samenwerking te stimuleren en (tijdig) besluiten te nemen en te escaleren waar nodig.

**Baselineplanning en initieel risico log**

Elke projectleider stelt bij aanvang van het project of de werkstroom met zijn projectteam een baselineplanning op. De projectcharters in deze rapportage vormen de basis (pagina 17 t/m 29). De baselineplanning bestaat uit een overzicht van alle uit te voeren acties om de doelstelling van de werkgroep en de daarbij behorende mijlpalen in de aangegeven tijdsaders te behalen. Het overzicht wordt aangevuld met een planning van de beschikbare capaciteit, hetgeen een opgave inhoudt van de beschikbare capaciteit per medewerker ten behoeve van het deelproject evenals een vakantie- en verlofplanning. De capaciteitsplanning richt zich op de benodigde projectcapaciteit en uitvoerende capaciteit. Daarnaast geeft de projectleider een initiële opgave van de belangrijkste risico's die het project omgeven. De baselineplanning wordt vastgesteld tussen de programmamanager en de betreffende projectleider. De projectleider krijgt bij de opstart ondersteuning van de PMO om te komen tot een juiste opzet van de baselineplanning en wordt geassisteerd in het gebruik van gestandaardiseerde formats ten behoeve van rapportage (in beheer bij PMO).

**Periodieke rapportage**

Projectleiders worden geacht periodiek te rapporteren over de voortgang en status van de werkstroom. Daartoe leveren zij op een vast moment een actuele rapportage aan bij de PMO. Na de vaststelling van de baselineplanning wordt door de projectleider gerapporteerd aan de programmamanager (onder tussenkomst van de PMO) op basis van het principe van excepties: alleen afwijkingen ten opzichte van de eerder afgegeven c.q. laatste planning worden gerapporteerd en besproken met de programmamanager. De voortgangsrapportage wordt aangeleverd in een standaard format (verstrekking en beheer PMO). Indien een deelproject verloopt volgens planning, zal de bijbehorende voortgangsrapportage een minimalistisch karakter kennen.

**Rapportages**

De projectleiders verantwoorden periodiek schriftelijk de voortgang van de producten aan de programmamanager. Dit is in de vorm van een verkort hoofdpuntenrapport. De programmamanager koppelt dit periodiek aan de stuurgroep terug. De stuurgroep krijgt vervolgens per stuurgroepbijeenkomst het meest recente hoofdpuntenrapport.

**Vaste overlegstructuur**

Overleg	Doel	Frequentie
Bestuursraad / Audit Committee	Informerend en Besluitvormend	N.t.b.
Opdrachtgever/ opdrachtneem-overleg (stuurgroep)	Besluitvormend	(Twee)wekelijks
Projectleider/ programmamanager/ PMO	Informerend	(Twee)wekelijks
Een-op-een projectleider/ PMO	Informerend	Wekelijks

**Logbestanden**

In de PMO wordt gewerkt met een set aan instrumenten. Hiertoe zijn de formats op (deel)projectniveau beschikbaar. Dit betreft Acties, Besluiten, Issues, Risico's, Mijlpalen en resultaten. Zie bijlage B voor een korte toelichting op deze logbestanden.

## Herstel van onvolkomenheden



## Opdracht werkstroom

Het per direct zo veel mogelijk herstellen van onvolkomenheden met als doel:

- Herstellen van begrotingsonrechtmatigheden.
- Zeker stellen dat de financiële administratie een getrouw beeld weergeeft.
- Zeker stellen dat de uitvoering van beleid rechtmatig is.



## Activiteiten werkstroom

- 1 Het aan de hand van een projecttemplate gestructureerd inzichtelijk maken van het beoogde resultaat, de activiteiten, mijlpalen, benodigde capaciteit, risico's en afhankelijkheden van deze werkstroom. Het is van belang om inzichtelijk te maken in hoeverre de geconstateerde onvolkomenheden en onrechtmatigheden herstelbaar zijn, zodat capaciteit kan worden geprioriteerd, resulterend in een getrouw beeld van de financiële administratie en zo min mogelijk onrechtmatigheden en onzekerheden. Focus van de werkstroom ligt op de geconstateerde onvolkomenheden door ADR en AR, ten aanzien van onder andere garanties, voorraadbeheer, prestatieverklaringen en prijsleveringscontroles. Op onderdelen is VWS afhankelijk van de inspanning van andere organisaties (zoals GGD GHOR Nederland) of van de uitkomsten van audits door externe accountants.
- 2 Communiceren met de relevante medewerkers van PDC19 en Dienst Testen (zoals FA's en MT-leden) welke herstelacties zullen worden ondernomen, zodat bij hen het 'wat' en 'waarom' bekend is. Bijvoorbeeld in de vorm van een startbijeenkomst. Onderdeel van deze activiteit is het communiceren van de benodigde capaciteit van PDC19 en Dienst Testen voor de herstelacties, zodat deze zeker kan worden gesteld.
- 3 Het daadwerkelijk uitvoeren van de herstelacties door medewerkers van PDC19 en Dienst Testen. Het team 'Herstel' voert enerzijds een deel van

de herstelacties zelf uit, en anderzijds monitort het team het uitvoeren van de herstelacties door PDC19 en Dienst Testen. In het kader van de structurele borging is het wenselijk om de herstelacties, waar mogelijk, uit te laten voeren door medewerkers in de eerste lijn.

- 4 Periodiek terugkoppelen van de bevindingen van de herstelacties aan de hand van vaste rapportageformats aan de eerste lijn (PDC19 en Dienst Testen) en aan het programma, zodat de leerlus volledig wordt doorlopen en de geleerde lessen structureel worden geborgd binnen de organisatie.
- 5 Meegeven van de ervaringen naar aanvullingen op het normenkader dat het project 'Voorkomen van onvolkomenheden' hanteert. Bevindingen verwerken in staand beleid en in een crishandboek (project 'Structureel verbeteren'), zodat zowel structureel als incidenteel in crisissituaties gehandeld wordt in lijn met geldende wet- en regelgeving.

## Producten werkstroom

- Herstellen onvolkomenheden.

## Benodigde resources

- Team FEZ.
- Specialisten juridisch en inkoop.
- Kennishouders en uitvoerenden binnen PDC19 en Dienst Testen,



Maak het helder



Maak het bekend



Maak het echt



Maak het waar



Maak het blijvend

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

## Voorkomen van onvolkomenheden

**Opdracht werkstroom**

Het per direct zo veel mogelijk voorkomen van onvolkomenheden met als doel:

- Voorkomen nieuwe begrotingsonrechtmatigheden.
- Zeker stellen dat de financiële administratie een getrouw beeld weergeeft.
- Zeker stellen dat de uitvoering van beleid rechtmatig is.

**Activiteiten werkstroom**

- 1 Het aan de hand van een projecttemplate gestructureerd inzichtelijk maken van het beoogde resultaat, de activiteiten, mijlpalen, benodigde capaciteit, risico's en afhankelijkheden van deze werkstroom.
- 2 Het opstellen van een beoordelingsformulier waarlangs nieuwe overeenkomsten worden beoordeeld of aan alle geldende wet- en regelgeving is voldaan en waaraan de juiste verantwoordingsinformatie kan worden toegevoegd. Onderdeel van het beoordelingsformulier is een helder normenkader.
- 3 Interventieteam invlechten in het reguliere proces.
- 4 Vormgeven van de communicatie (bijvoorbeeld aan de hand van een communicatieflyer) over de werkzaamheden en rol van het team en de te hanteren 'spelregels'. Deze communicatie richt zich op de relevante medewerkers van PDC19 en Dienst Testen (zoals FA's en MT-leden), zodat bij hen het 'wat' en 'waarom' bekend is. Onderdeel van deze activiteit is het communiceren van de benodigde capaciteit van PDC19 en Dienst Testen voor de acties uit deze werkstroom, zodat deze kan worden zeker gesteld.
- 5 Het daadwerkelijk uitvoeren van de beoordelingen van de overeenkomsten aan de hand van het beoordelingsformulier door het team.



- 7 Periodiek terugkoppelen van de bevindingen van het team aan de hand van vaste rapportageformats aan de eerste lijn (PDC19 en Dienst Testen) en aan het programma, zodat de leerlus volledig wordt doorlopen en de geleerde lessen structureel worden geborgd binnen de organisatie.
- 8 Doorontwikkelen beoordelingsformulier en ervaringen naar stand beleid (structureel verbeteren) en een crisishandboek, zodat zowel structureel als incidenteel in crisissituaties gehandeld wordt in de lijn met geldende wet- en regelgeving.

**Producten werkstroom**

- Voorkomen onvolkomenheden in (het komen tot) overeenkomsten en de administratieve verwerking daarvan.

**Benodigde resources**

- Team FEZ.
- Specialisten juridisch en inkoop.
- Kennishouders en uitvoerenden binnen PDC19 en Dienst Testen.

**Maak het helder****Maak het bekend****Maak het echt****Maak het waar****Maak het blijvend**

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.



## Positionering en organisatie van Finance



## Opdracht werkstroom

Het ontwikkelen van een heldere en breed gedragen visie en ontwerpkeuzes binnen de financiële functie binnen VWS gericht op de positie en rol van de financiële functie binnen de organisatie: wat mag van de financiële functie verwacht worden, wie doet wat, waar ligt de knip in verantwoordelijkheden en welke instrumenten voegen waarde toe aan het financieel beheer en de planning & controlcyclus.

De organisatie omarmt en organiseert zich conform het 3LoR-model:

- Eerste lijn: De directies zijn als eerste lijn primair verantwoordelijk voor een goede interne beheersing en een werkende controleomgeving voor het financieel beheer.
- Tweede lijn: FEZ is tweede lijn en stelt kaders, ondersteunt, controleert en adviseert de verantwoordelijke directies bij het identificeren en bewaken van risico's, ontwikkelt systemen voor procesbeheersing, planning & control, informatieverwerking, communicatie en rapportage.
- Derde lijn: Derdelijnstaken worden belegd waardoor de organisatie vanuit eigen controles zicht heeft op de eigen beheersing.

Zie ter inspiratie de afbeeldingen op de volgende pagina's als startpunt voor de visievorming. Belangrijke aandachtspunten voor de nieuwe inrichting vanuit de probleemanalyse zijn: een heroriëntatie op de samenwerking tussen i) decentraal (directies/FA's/CFA's) en FEZ, ii) de samenwerking en de afspraken met de SSO's (FDC, DUS-I, HIS) en iii) de wijze waarop specialistische kennis is belegd en gevonden wordt.

## Probleemanalyse

- DVM2.1, DVM2.3, DVM2.4, DVM2.6, ORG2.1, ORG2.2.

## Activiteiten werkstroom

- 1 Een opdrachtverstrekking van de bestuursraad aan het programma definiëren waarin helder wordt waarom dit programma er nu moet zijn, verdergaat dan de effecten van de Covid-19-crisis (urgentiebesef binnen de gehele VWS-organisatie) en hoe we vaststellen dat aan deze opdracht wordt voldaan.
- 2 Eerste representatieve groep schetst de contouren van de gewenste inrichting van financieel beheer. Deze groep bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de beleidsdirecties en FEZ:
  - a) Opstellen van overkoepelende ontwerpcriteria voor de inrichting van de financiële functie.
  - b) Visievorming voor de nieuwe organisatiestructuur, inclusief producten en diensten, rollen en verantwoordelijkheden en onderliggende functies (ook langs de assen van het 3LoR-model).
  - c) Opstellen van een impactanalyse van het toekomstige ontwerp (op elk van de overige TOM-assen: Mens & Organisatie, Functionele Processen, Ondersteunende Technologieën, Data & Inzichten, Governance & Control).
- 3 Betrokkenheid creëren vanuit de top door de visie op financieel beheer in te kleuren mét de bestuursraad. Door dilemma's en casussen aan de bestuursraad voor te leggen, wordt duidelijkheid gecreëerd over de implicaties van de gewenste inrichting van het financieel beheer, hoe dit gedrag beïnvloedt en hoe hiermee de taken VWS-breed worden ondersteund. Hierbij maken we ook al gebruik van ervaringen en inzichten uit de sporen uit plateau 1.



Maak het helder



Maak het bekend



Maak het echt



Maak het waar



Maak het blijvend

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

## Positionering en organisatie van Finance

- 3** De visie aanscherpen met de coördinerend financieel adviseurs of met de beleidsdirecties door de casussen en dilemma's in meer diepgang te doorleven en te definiëren wat het realiseren van de visie gaat betekenen voor VWS.

**Vorbereidende activiteiten 'representatieve groep':**

- a) 'As-Is' bepalen: Maak een demarcatie van de huidige activiteiten binnen de processen om inzichtelijk te maken waar activiteiten worden uitgevoerd en welke activiteiten nog niet worden uitgevoerd (bijvoorbeeld het introduceren van een periodiek afsluitproces) en maak inzichtelijk hoeveel tijd wordt besteed aan de huidige activiteiten middels een activiteitsplit.
- b) 'To-Be' bepalen: Maak inzichtelijk hoeveel tijd dit zou betekenen in de toekomstige situatie (eventueel rekening houdend met procesoptimalisaties) om de toekomstige formatie per afdeling/functie te bepalen. Schets hier ook de noodzakelijke rollen en verantwoordelijkheden passend bij 3LoR.
- c) Gap-analyse van geïdentificeerde rollen en verantwoordelijkheden met de huidige situatie.

- 4** Het veranderverhaal definiëren dat met de organisatie gedeeld kan worden over het waarom van het programma, het beoogde doel: de visie op financieel beheer en wat dit betekent.

- 5** Communicatieplan opstellen om met de gehele VWS-organisatie te communiceren over het veranderverhaal en begrijpen wat nodig is om de gewenste gedragsverandering door te voeren. Bijvoorbeeld door het organiseren van een managementconferentie waarin de visie op financieel beheer wordt gedeeld en doorleefd, of aan de hand van 'de organisatie van de week': 'Zonder geld, geen beleid', waarin in elke beleidsdirectie de visie op financieel beheer vertaald wordt naar de eigen praktijk.

**Ter illustratie**

De activiteiten binnen ondersteunende diensten kunnen worden opgedeeld in drie activiteitenclusters. De aard van de activiteiten in elk van de clusters bepaalt de optimale manier van organiseren en daarmee ook de optimale plek binnen een organisatie. Vanuit deze visie zullen alle activiteiten zo veel mogelijk naar deze principes ingericht moeten worden om waardecreatie en efficiëntie te maximaliseren. Uiteindelijk zal een verdere optimalisatie leiden tot minder versnippering en meer specialisten in elk van de activiteitenclusters.

**Business control****Focus:**

Specifieke kennis van de zorg, direct contact met de operatie (FA's)

**Organisatieontwerp:**

Binnen de lijnorganisatie van het ministerie

**Waarde:**

Behalen van bedrijfsdoelstellingen

**Operationele processen****Focus:**

Administratieve processen incl. werkzaamheden die 'rule-based' zijn (denk aan FDC en HIS)

**Organisatiestructuur:**

Procesgericht werken

**Waarde:**

Op een efficiënte wijze de business ondersteunen

**Beheer & regelgeving****Focus:**

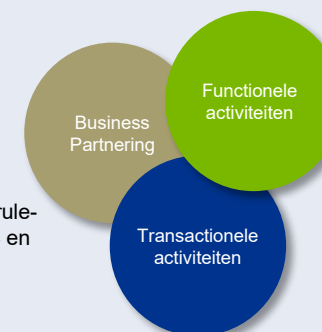
Product Excellence: Diepgaande productkennis (bijv. Comptabiliteitswet)

**Organisatieontwerp:**

Kenniscentra, op concern-/werksoortniveau en deels in lijn met de inrichting van de rest van de organisatie

**Waarde:**

Het concentreren van specialistische kennis om vervolgens beleid en richtlijnen te formuleren

**Maak het helder****Maak het bekend****Maak het echt****Maak het waar****Maak het blijvend**

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

## Positionering en organisatie van Finance

- 6 Voor de verschillende doelgroepen binnen VWS uitwerken wat de impact is van het realiseren van de visie op financieel beheer (op processen, rollen en verantwoordelijkheden, gedrag, relaties, etc.). Op basis hiervan wordt een interventieplan opgesteld bestaande uit o.a. communicatie en training).
- 7 Het interventieplan gefaseerd uitvoeren en de gehele VWS-organisatie te begeleiden bij het implementeren van de nieuwe visie, aansluitend op de inhoudelijke werkstromen.
- 8 Het creëren van de randvoorwaarden voor een duurzame borging van de nieuwe werkwijzen.

## Producten werkstroom

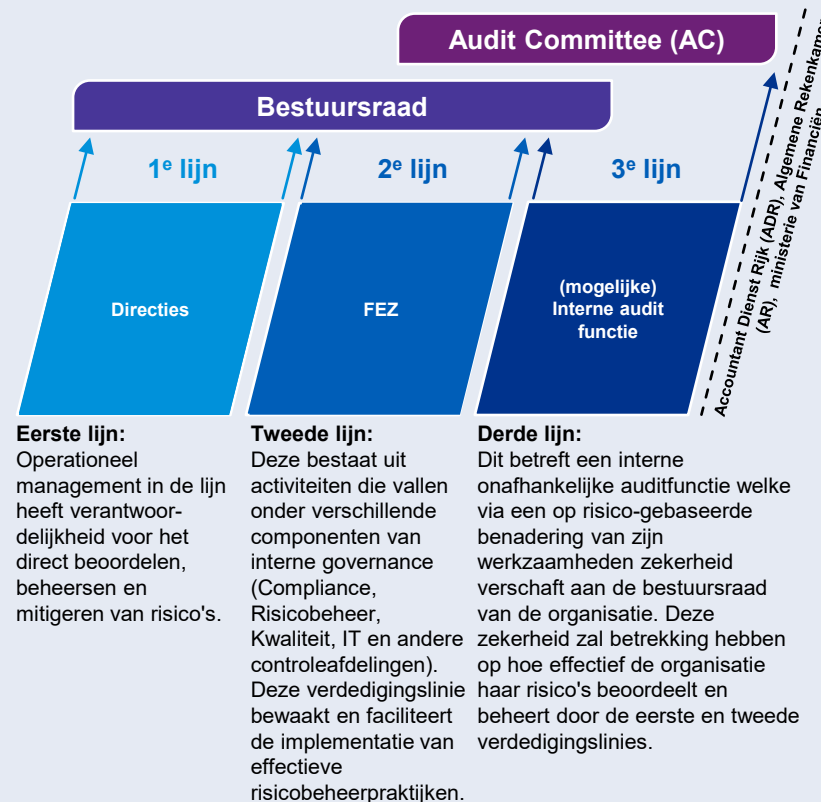
- Gedragen visie op financieel beheer en de rol en positie van Finance.
- Aangepast organisatieontwerp / governance op hoofdlijnen met impact op de verschillende dimensies van het Target Operating Model.
- Rolbeschrijvingen op hoofdlijnen binnen Finance naar afdeling en directie (met name verantwoordelijkheidsverdeling).
- Product-dienstencatalogus: een beschrijving van diensten per afdeling binnen Finance (wie is waar verantwoordelijk voor).

## Benodigde resources

- Representatieve groep uit de organisatie
- Kernteam vanuit FEZ
- Kennis en expertise van financiële besturings- en inrichtingsvraagstukken

## Ter illustratie

Het Three lines of Responsibilities-model nader toegelicht.



Maak het helder



Maak het bekend



Maak het echt



Maak het waar



Maak het blijvend

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

## Herziening basisprocessen

**Opdracht werkstroom**

Versterken van verschillende end-to-end-processen binnen Finance gericht op het vergroten van de beheersing en verbetering van de sturing. De voornaamste processen volgend uit de probleemanalyse zijn het i) subsidieproces, ii) inkoop-tot-betalen, iii) planning & controlproces iv) crisisprocedure\*.

Deze werkstroom richt zich ook op het versterken van het bijbehorend instrumentarium: periodieke afsluiting, (standaard) managementrapportages, P&C-kalender incl. prestatiedialoog. Onderliggende activiteiten gelden derhalve voor elk afzonderlijk proces binnen scope.

**Probleemanalyse**

— DVM2.5, PROC2.1, PROC2.2, PROC2.3, PROC2.4, PROC2.5 PROC2.6 PROC2.7, TECH2.1, TECH2.2, TECH2.3, DATA2.1, DATA2.2.

**Activiteiten werkstroom**

1. Startpunt zijn de ontwerpcriteria en keuzes uit 'Positionering en organisatie van Finance'. Dit geeft input om onderstaande stappen verder aan te scherpen en te specificeren.
2. Verzamel de huidige procesbeschrijvingen als startpunt voor de analyse incl. de geconstateerde onvolkomenheden vanuit ADR en AR.
3. Identificeer verbetermogelijkheden: de knelpunten, risico's en inefficiënties binnen de end-to-end processen (bijvoorbeeld middels een workshop met betrokkenen van het proces al dan niet ondersteund door process mining).
4. Bepaal de gewenste toekomstige processen en daarmee de verbeterinitiatieven om processen te optimaliseren.
5. Bepaal de toekomstige proces-KPI's om procesperformance te meten en te verbeteren.
6. Vaststellen belangrijkste key controls – zie voor een nadere uitwerking het deelproject 'interne beheersing'.
7. Betrek bij het ontwerpen van de toekomstige processen naast de procesbetrokkenen ook de geleerde lessen uit de stromen van plateau 1. Ter illustratie: verbeterinitiatieven kunnen, naast verbeteringen op

procesniveau (bijv. inbrengen van vier-ogenprincipe door JZW), ook nieuwe rapportageformats zijn die aansluiten bij de informatiebehoefte of het inrichten van een dashboard als basis voor de periodieke performance-dialoog.

8. Opstellen van procesbeschrijvingen en onderliggende werkinstructies, templates en formulieren. Kies – afhankelijk van de aard en omvang van het proces – op welke detailniveau vastlegging dient plaats te vinden.
9. Benoem proces-eigenaren die de rol krijgen voor procesmonitoring en -verbetering zodat een continue verbeterloop wordt ingericht.
10. Implementeer de gewenste processen en draag zorg voor het opleiden en trainen van medewerkers in de nieuwe wijze van werken.
11. Inventariseer verdere mogelijkheden voor optimalisatie & robotisering/ automatisering.

**Producten**

- Nulmeting van huidige processen.
- Proces- en systeemdoelstellingen.
- Gedocumenteerde en geïmplementeerde processen inclusief gedefinieerde proces-KPI's (op level 3 en – waar nodig – op level 4).
- Inzicht in prestaties van processen door periodiek afsluitproces, vernieuwde rapportages, managementinformatie en proceseigenaarschap.
- Reguliere prestatiedialoog tussen VWS en de SSC's.
- Uniforme end-to-end-processen met geïntegreerde controles.
- Geen eilandjes binnen de financiële functie.

**Benodigde resources**

- Proceseigenaren.
- Specialistische kennis interne beheersing.
- Specialistische kennis 'best practice' end-to-end-processen incl. vastleggingen (bijv. MAVIN, BIZZdesign).
- Key users.



## Interne beheersing en risicomangement



### Opdracht werkstroom

Het verankeren van een goede interne beheersing. Dit draagt eraan bij dat VWS de geformuleerde doelstellingen op een effectieve en efficiënte manier kan realiseren. Dit betekent dat VWS de risico's die de doelstellingen bedreigen inzichtelijk heeft, begrijpt hoe risico's onderling gecorreleerd zijn en vervolgens de adequate beheersmaatregelen heeft geïmplementeerd (in de processen) die passen bij het karakter en de ambitie van VWS. Tegelijkertijd is er aandacht voor cultuur, want adequate regels en maatregelen zijn van belang, maar kunnen nooit effectief zijn zonder een cultuur die ondersteunend is aan de interne beheersing. Zie voor het instrumentarium ook naastliggende afbeelding.

### Problemanalyse

— DVM2.2, DVM2.7, ORG2.3, GOV2.2, GOV2.3, GOV2.4

### Activiteiten werkstroom

Startpunt zijn de ontwerpcriteria en keuzes uit 'Positionering en organisatie van Finance'. Dit geeft input om onderstaande stappen verder aan te scherpen en te specificeren. De activiteiten binnen deze werkstroom zijn opgedeeld naar activiteiten m.b.t. implementatie van het 3LoR-model, activiteiten t.a.v. integraal risicomangement en implementatie van een controleraamwerk.

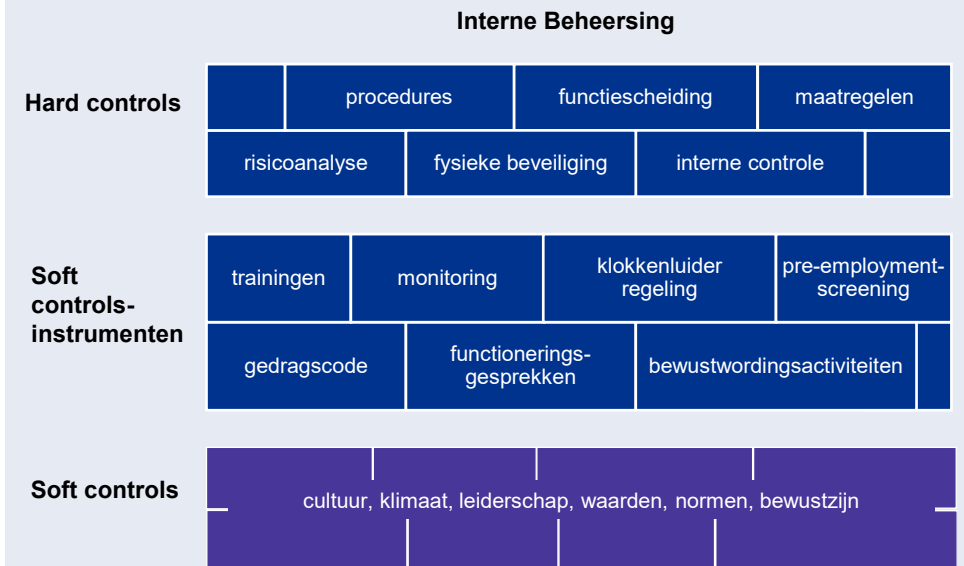
### Implementatie 3LoR conform visie zoals geformuleerd in werkstroom 'Positionering en organisatie van Finance'

1. Als de eerste- en tweedelinierollen organisatorisch en theoretisch zijn (her)verdeeld: onderzoek de praktische uitvoerbaarheid en eventuele andere risico's van nieuwe rollen/verantwoordelijkheden in samenwerking met relevante stakeholders. Evalueer waar derdelijnsactiviteiten worden belegd, overweeg om een derdelijnsfunctie op te zetten.
2. Beleg de geïdentificeerde rollen en verantwoordelijkheden en organiseer in samenspraak met de stakeholders tegelijkertijd activiteiten om de uitvoerbaarheid van de rollen te vergroten (extra capaciteit, training/opleiding, etc.)

3. Veranker de verantwoordelijkheden in functieprofielen en bepaal bijbehorende KPI's. KPI's worden vervolgens meegenomen als onderdeel in functiebeoordelingen

### Ter illustratie

Interne beheersing gaat verder dan procedures, systemen, controls en bijvoorbeeld de vaardigheden en het kennisniveau van medewerkers: ook cultuur en gedrag bepalen voor een belangrijk deel de effectiviteit en werking. Soft controls zijn alle niet-tastbare, maar wel gedrag-beïnvloedende factoren in organisaties die kunnen helpen bij het realiseren van doelen en het managen van risico's. Ze komen niet in de plaats van regels, protocollen of procedures. Ook hard controls zijn nodig, om duidelijk te maken wat het gedrag is dat de organisatie verlangt. Maar hard controls blijken ineffectief als die, bij afwezigheid van goed ontwikkelde soft controls, verkeerd worden begrepen, omzeild of zelfs misbruikt. Zie ook bijlage C waar de relevante softcontrol-elementen per plateau nader zijn uitgeschreven.



## Interne beheersing en risicomanagement

**Implementatie integrale risicomanagementaanpak t.b.v. synergie tussen de verschillende control-activiteiten (zie ook de afbeelding hiernaast)**

4. Bepalen van het risicoprofiel en risicobereidheid.
5. Identificeren van risico's en het bepalen van afhankelijkheden binnen en tussen verschillende lijnen/afdelingen.
6. Uitdragen van risicocultuur vanuit de top van de organisatie. Risicomanagement is een vast agendapunt in de bestuursraad. In het geval van uitbesteding wordt extra aandacht besteed aan risicomanagement.
7. Implementatie van beheersmaatregelen voor alle significante risico's.

**Implementatie controleraamwerken – nadrukkelijk ook in samenspraak/samenwerking met de werkstroom 'Herziening basisprocessen'**

8. Vastleggen van risico's, kritieke processen en beheersmaatregelen van risicovolle processen in controleraamwerken. Er is aandacht voor het implementeren van een juiste balans tussen hard controls en soft controls.
9. Meten, beoordelen, analyseren, terugkoppelen en verbeteren van hard controls en soft controls.
10. Interventies in alle drie de lijnen, zoals training in bewustwording en skills en het verbinden van missie, kernwaarden en leiderschapsstijl.

**Producten**

- KPI's (als onderdeel van beoordeling).
- Controleraamwerk(en) voor de financiële processen.
- Integrale risico-aanpak t.b.v. de gewenste risicocultuur.
- (Mogelijk) interne auditrapportages.

**Benodigde competenties**

- Kennis van interne beheersing, risico's en soft/hard controls

## Ter illustratie

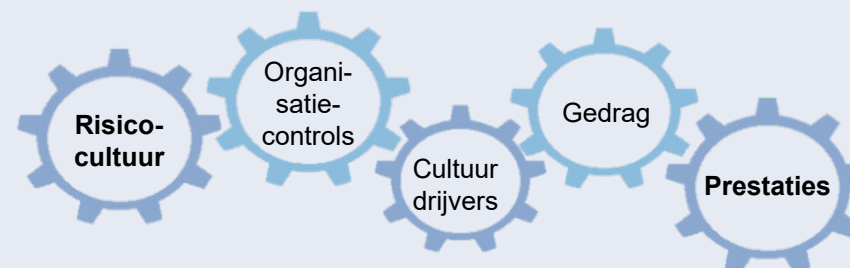
**Risicocultuur** | Risicocultuur is de manier waarop risico's deel uitmaken van de organisatiecultuur en hoe de organisatie reageert op interne en externe uitdagingen.

**Organisatiecontrols** | Begeleiding vanuit de organisatie naar doelstellingen die gedrag van medewerkers in een organisatie beïnvloeden. Meestal zichtbaar in charters, beleid, procedures en risico- en controlematrices.

**Cultuurdrijvers** | Stimuli die het gedrag van medewerkers beïnvloeden.

**Gedrag** | De kans op gewenst gedrag neemt toe en de risico's nemen af naarmate de cultuurdrijvers meer ingebed zijn in de cultuur van de organisatie.

**Prestaties** | Uiteindelijk is de som van het gedrag van werknemers in de organisatie bepalend voor de feitelijke prestaties van de organisatie en het behalen van bedrijfsdoelstellingen.



# Borging competenties en bemensing

(1/2)

## Borging competenties en bemensing



### Opdracht werkstroom

Zorg dragen dat, passend bij de nieuwe inrichting, helder is wat dit vraagt aan menskracht binnen de financiële kolom. Zowel in aantal (formatie/bezetting) als in competenties.

### Probleemanalyse

— ORG2.4, ORG2.6, GOV2.1

### Activiteiten werkstroom

1. Startpunt zijn de ontwerpcriteria en keuzes uit 'Positionering en organisatie van Finance'. Dit geeft input om onderstaande stappen verder aan te scherpen en te specificeren.
2. Definieer aan de hand van het toekomstige organisatiemodel de benodigde rollen, functieomschrijvingen en de benodigde competenties en stel vast waar de gaps liggen\*.
3. Stel functieprofielen op (decentraal en centraal) voor de (nieuwe/aangepaste) Finance-professionals\*.
4. Definieer aan de hand van het toekomstige organisatiemodel de benodigde bezetting aan de hand van de verwachte workload en stel vast waar de gaps liggen\*.
5. Beoordeel hoe de bestaande bezetting past bij nieuwe functies (vlootshouw) en stel een plan op om gaps te beslechten (bouwen, lenen, behouden, kopen).
6. Bepaal hoe de ontbrekende competenties en bezetting ingevuld kunnen worden en stel een plan op gericht op 'kopen', 'bouwen', 'lenen', 'behouden' (zie ter inspiratie figuur hiernaast).



### Kopen

**Bevorder** relaties met belangrijke universiteiten  
**Bron** voor niet-traditionele achtergronden (e.g. STEM)  
**Herontwerp** talent-acquisitiestrategie voor digitale natives  
**Herdefinieer** werknemer-waardepropositie om millennial-generatie te behouden

**Investeer** in carrièrepad-ontwerp, learning, en ontwikkeling  
**Reskill** workforce om meer business-centrale diensten te leveren  
**Redefine** definities voor rollen en kerncompetenties  
**Ontwikkel** opvolgingsplan voor pensionering en inkomende workforce



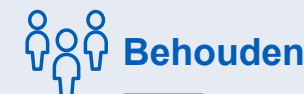
### Bouwen



### Lenen

**Neem** een flexibele workforce op in de organisatorische structuur  
**Ontwikkel** een werkplek-ecosysteem met meerdere facetten (e.g. onshore, nearshore)  
**Ga partnerrelaties aan** om capaciteiten te bouwen die in een omgeving passen van high-performing talent

**Ontwikkel** rotatieprogramma's om hoogvliegers en toekomstige leiders te behouden en te ontwikkelen  
**Begrijp** kritieke rollen en afhankelijkheid van één plaats van institutionele kennis



### Behouden

\* Afhankelijk van de uitkomsten vragen de benodigde wijzigingen mogelijk formeel reorganisatie traject met daarin de daarvoor specifieke activiteiten.



## Borging competenties en bemensing



### Producten werkstroom

- Functieprofielen (decentraal en centraal) voor alle (nieuwe) Finance-professionals .
- Competentiematrix (wat heb je nu en wat heb je nodig).
- HR ontwikkel- en wervingsplan (indien nodig).
- Duidelijke rolomschrijvingen.
- Training & ontwikkelaanpak.



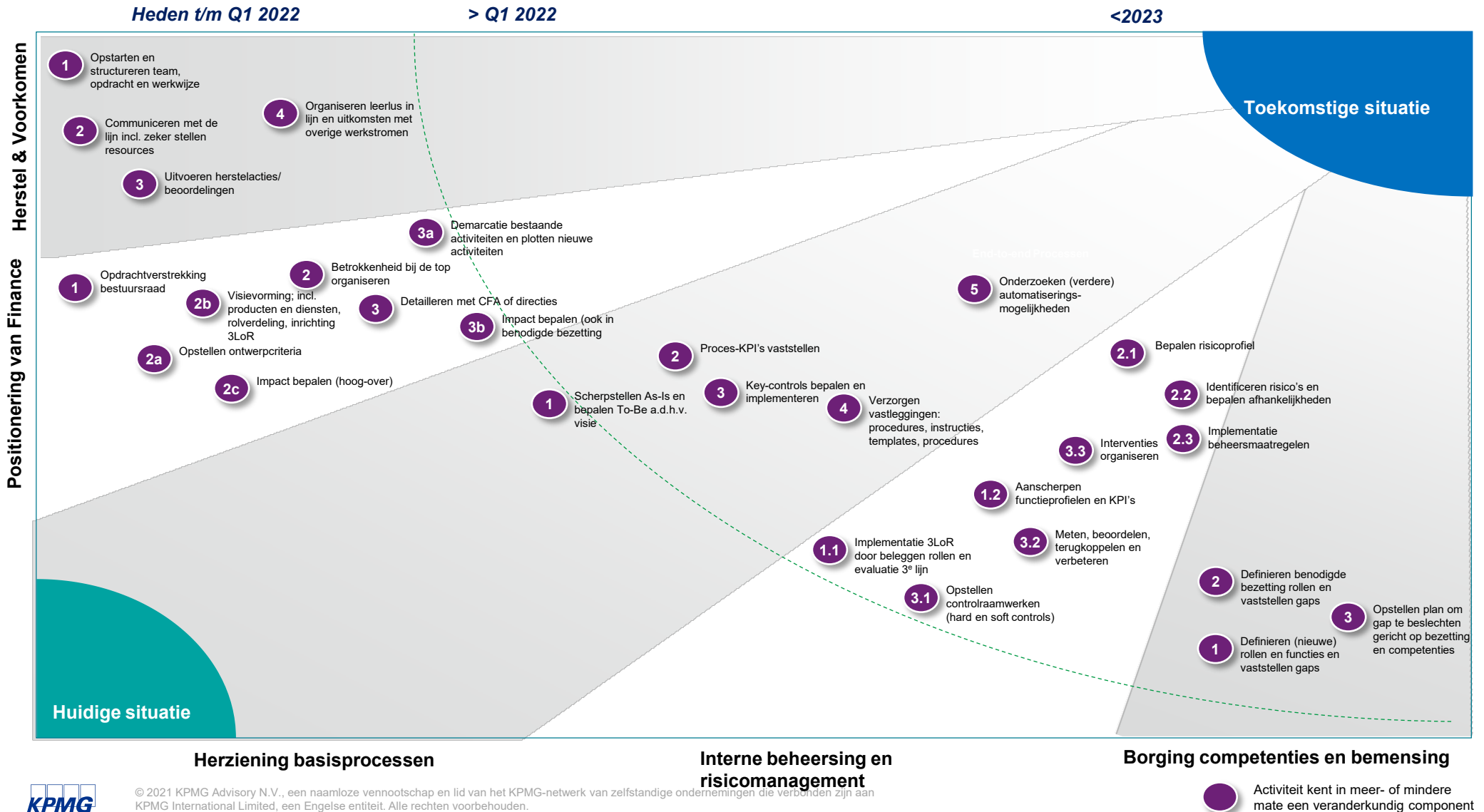
### Benodigde resources

- Procesexperts nemen deel aan de workshops en dragen bij aan het implementeren van de verbeteringen en procesontwerpen.
- Vertegenwoordiging van FEZ en lijnorganisatie om mee te denken over inkleuring functies.
- HR-functie.



# Routekaart met de voornaamste activiteiten uit de projectcharters

Onderstaande afbeelding plaatst de voornaamste maatregelen uit de verschillende projectcharters in een roadmap voor inzicht in het totaal. Een definitieve vaststelling van tijdslijnen is pas goed mogelijk na uitkomsten van plateau 1 en de werkstroom 'Positionering en organisatie van Finance'. De sporen Herstel & Voorkomen worden nu door VWS concreet vormgegeven en bemenst. Ten aanzien van 'Positionering en organisatie van Finance' is het raadzaam deze activiteiten parallel op te starten.



# Risico's en mitigerende maatregelen op hoofdlijnen

(1/1)

Gezien het grote belang van het programma is het raadzaam om een goed proces van risico-inschatting en risicobeheersing in te richten. In onderstaande tabel wordt hiervoor een voorzet gedaan van risico's die zich typisch voordoen bij een dergelijk programma. Dit overzicht verdient verdere verrijking vanuit de projectcharters en dient continu gemonitord en bijgewerkt te worden.

**Ter inspiratie**

Risico	Potentiële maatregelen
Onvoldoende steun en urgentiebesef voor de verandering vanuit de top van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifieke interventies in de gekozen veranderaanpak om vanuit een gezamenlijke doel de verandering vorm te geven</li> <li>• De bestuursraad is stuurgroep voor het programma</li> </ul>
Onvoldoende samenhang tussen deelprojecten en onvoldoende communicatie tussen deelprojecten onderling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helderheid over de opdracht, mijlpalen, afhankelijkheden en risico's per deelproject (projectcharter)</li> <li>• PMO (sturing kritieke pad en integrale planning)</li> <li>• PMO (reguliere voortgang en afstemming)</li> </ul>
Beperkte veranderbereidheid van medewerkers om iets te veranderen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medewerkers vanuit de breedte van VWS betrekken bij het programma (representatieve groep)</li> <li>• Urgentie onderstrepen vanuit de top van de organisatie</li> <li>• Verandermanagement als integraal onderdeel van het programma</li> </ul>
Onvoldoende en/of overbelaste resources binnen FEZ en de directies (zowel qua aantal als benodigde inhoudelijke kennis en ervaring)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opschalingsmogelijkheden creëren (extern)</li> <li>• Versterken projectmatige en logistieke sturing programma</li> <li>• Strakke monitoring PMO (capaciteitsinzicht en voortgangsrapportages logbestand)</li> </ul>
Projectmatig denken en werken is niet ingesleten in de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strak ingeregelde PMO incl. periodieke afstemming</li> <li>• Extra capaciteit vrijmaken voor het programma en afstemmen met (lijn)management</li> </ul>



## Inleiding

1. Maatregelen ter versterking van het financieel beheer
  - 1.1 Inleiding
  - 1.2 Totaal overzicht maatregelen
  - 1.3 Maatregelen in detail
2. Verbeterplan
  - 2.1 Samenhang verbeterinitiatieven
  - 2.2 Nadere uitwerking verbeterstromen
  - 2.3 Routekaart met acties/maatregelen
  - 2.4 Risico's en mitigerende maatregelen op hoofdlijnen

## Bijlagen

# Bijlagen



# A. Nadere toelichting Target Operating Model (TOM)

## Wij hanteren het KPMG Target Operating Model (TOM) als algemeen kader waarlangs wij onze bevindingen structureren en classificeren.

Het Target Operating Model (TOM) is een model dat gebruikt wordt binnen KPMG om de huidige en toekomstige situatie van een financiële functie te objectiveren en beschrijven middels zes assen. Gezamenlijk geven deze assen een foto van de financiële functie. Het biedt ons ook de 'bril' waarmee we naar het financieel beheer kijken. In het TOM zijn alle onderwerpen opgenomen die van belang zijn bij het uitvoeren van financieel beheer en om als financiële functie te kunnen functioneren.

De elementen opgenomen in het TOM hebben, gezamenlijk met de elementen uit het Soft Controls-model (zie bijlage C) de leidraad gevormd bij het voeren van de gesprekken.



# B. Voorbeeld logbestanden PMO

Logbestand	Toelichting	
Acties	Doel	Het vastleggen en volgen van vastgestelde acties
	Verantwoordelijkheid	Programma / Projectleider
	Gebruik	De lijst is up-to-date als: <ul style="list-style-type: none"> <li>• alle voor het programma relevante acties zijn vastgelegd</li> <li>• alle verantwoordelijkheden zijn belegd</li> <li>• de status van alle acties is bijgewerkt</li> </ul>
Besluitenlog	Doel	Het vastleggen en agenderen van besluiten
	Verantwoordelijkheid	Programma / Projectleider
	Gebruik	De lijst is up-to-date als: <ul style="list-style-type: none"> <li>• alle te agenderen besluiten zijn opgenomen</li> <li>• alle formele besluiten zijn opgenomen</li> <li>• alle brondocumenten zijn benoemd</li> </ul>
Issue log	Doel	Documentatie van alle potentiële issues in het programma of project Brengt de formele review op gang en zorgt voor follow-up door de verantwoordelijke partijen
	Verantwoordelijkheid	Programma / Projectleider
	Gebruik	Deze rapportage is up-to-date als: <ul style="list-style-type: none"> <li>• een nieuw issue is vastgesteld</li> <li>• informatie rondom een issue actueel is</li> <li>• een issuerapportage afgerond is</li> </ul>
Risicolog	Doel	Documenteert en volgt alle risico's ten aanzien van het programma of project: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zorgt voor het accuraat vastleggen van alle risico's in het programma of project</li> <li>• brengt de formele review op gang en zorgt voor follow-up door de verantwoordelijke partijen</li> <li>• bevordert migratie en planning ten aanzien van onvoorziene gebeurtenissen</li> </ul>
	Verantwoordelijkheid	Programma / Projectleider
	Gebruik	Deze rapportage is up-to-date als: <ul style="list-style-type: none"> <li>• een gesignaleerd programma- of projectrisico is vastgelegd</li> <li>• informatie rondom een risico actueel is</li> </ul>
Mijlpalen en resultaten	Doel	Geeft overzicht van alle resultaten, voortgang en afhankelijkheden
	Verantwoordelijkheid	Programma / Projectleider
	Gebruik	Deze rapportage is up-to-date als: <ul style="list-style-type: none"> <li>• alle resultaten zijn opgenomen</li> <li>• alle afhankelijkheden zijn opgenomen</li> <li>• alle deadlines zijn bijgewerkt</li> </ul>

# C. Soft controls

Hieronder zijn de relevante soft control-elementen per plateau nader uitgeschreven. Middels de gesprekken hebben we begrepen dat op deze elementen van het Soft Controls-model ontwikkeling nodig is om de gewenste verandering en verankering hiervan t.b.v. financieel beheer te realiseren. In onderstaande plaat is de normstelling beschreven die – per soft control per plateau – gewenst is. Dit zijn de elementen waarop de focus ligt in deze plateaus. Plateau 1 en 2 richten zich voornamelijk op de preventieve soft controls (helderheid, voorbeeldgedrag, betrokkenheid en uitvoerbaarheid). Deze eerste twee plateaus zijn plateaus waarin de organisatie verandert, ontwikkelt en weer opbouwt. In plateau 2 bevinden zich de onderdelen (de rechterkolom) waarin de organisatie al verder ontwikkeld is en hernieuwde structuren zijn opgebouwd. Deze richten zich met name op detectie (transparantie en bespreekbaarheid) en respons (aanspreekbaarheid en handhaving).

## Plateau 1

### Herstel en voorkomen van nieuwe onvolkomenheden

**HELDERHEID**

- De stand van zaken is inzichtelijk en heldere doelstellingen en verbeteracties zijn uitgedragen.

**VOORBEELDGEDRAG**

- Het verbeterprogramma is vastgesteld door de bestuursraad.
- De top creëert een gevoel van urgentie en draagvlak.

## Plateau 2

### Vooruitkijken en gezamenlijk bouwen

**HELDERHEID**

- Kerntaken en verantwoordelijkheden in het financieel beheer worden helder benoemd en uitgedragen.
- Medewerkers weten wat van hen verwacht wordt m.b.t. financieel beheer.
- Er vindt eenduidige communicatie plaats over de inrichting, urgentie en ontwikkeling van financieel beheer binnen de organisatie.

**VOORBEELDGEDRAG**

- Financieel beheer wordt uitgedragen als een van de ambtelijke kerncompetenties.
- FEZ neemt positie als concerncontroller en heeft een plek aan tafel in de bestuursraad.

**BETROKKENHEID**

- Het belang van financieel beheer is helder in de breedte van de organisatie (d.m.v. bewustwordingscampagnes) en wordt in de kerntaken van VWS geborgd.

**UITVOERBAARHEID**

- Er is voldoende kennis om verantwoordelijkheden te kunnen uitvoeren, specialisten worden tijdig ingeschakeld bij financiële vraagstukken.
- De capaciteit in de financiële kolom wordt op orde gebracht.

**TRANSPARANTIE**

- FEZ is gepositioneerd als tweede lijn en houdt toezicht op de kwaliteit van het financieel beheer.
- VWS is op de hoogte van de status van de eigen interne beheersing door het uitvoeren van eigen verbijzonderde interne controles.

**BESPREEKBAARHEID**

- VWS werkt aan een open cultuur waarin dilemma's met elkaar besproken worden.
- Financieel adviseurs zijn een spin in het web in het financieel beheer en hebben voldoende mogelijkheid om financieel beheer bespreekbaar te maken.
- Bevindingen in het financieel beheer worden open besproken en gezamenlijk opgepakt.

**AANSPREEKBAARHEID**

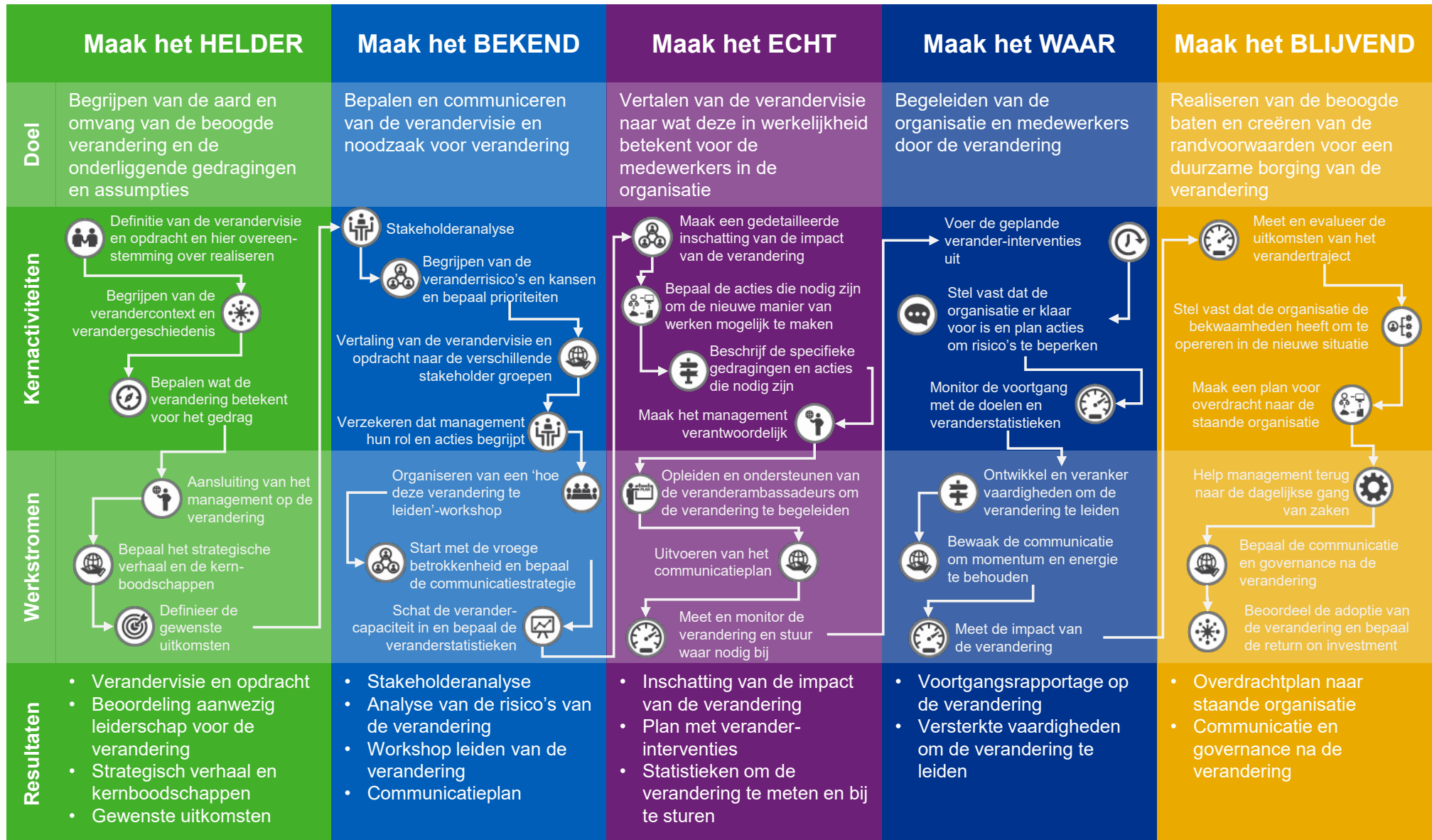
- Medewerkers worden aangesproken bij ontoreikende kwaliteit van financieel beheer.

**HANDHAVING**

- Financieel beheer is een integraal onderdeel van het maken van beleid en wordt meegenomen in de beoordelingscyclus als belangrijk onderdeel.
- Behaalde successen op financieel beheer worden gevierd.



# D. Onze veranderaanpak





## Ontwikkelfilosofie

**Verandering is persoonlijk**  
Change agents en leiders zijn de sleutel om individuen te bereiken

**Change leadership is** cruciaal voor succes en niet langer alleen een optie

**Vroege betrokkenheid is belangrijk**  
om weerstand boven water te krijgen

**Plan voor wijzigingen van koers**  
Een succesvolle veranderaanpak zal gedurende de weg flexibel blijven.

**MAAK HET HELDER**

**MAAK HET BEKEND**

**MAAK HET ECHT**

**MAAK HET WAAR**

**MAAK HET BLIJVEND**

**Doorlopende interactieve communicatie** is overal belangrijk; moderne technologieën faciliteren kritische betrokkenheid.

**Meet de verandering – en** kijk verder dan de finish naar duurzame verandering.

**Verandering is een competentie,** niet slechts een werkstroom.

**Zie het bos, niet alleen de bomen – en ga voor een systematische aanpak**

**Leer van het verleden**  
Laat het verleden zich niet, of juist wel, herhalen en realiseer dat oude aanpakken niet meer – of juist wel – werken

**One size does not fit all**



**KPMG on social media**



**KPMG app**

© 2021 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG-organisatie.