

SG

Datum
13 juni 2023

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Verbeteraanpak 2023

Addendum programmaplan structurele en culturele borging

1. Aanleiding

Na Verantwoordingsdag over het jaarverslag 2020 in mei 2021 is een programma gestart bij het ministerie van VWS om het financieel beheer te verbeteren. Directe aanleiding waren de forse onrechtmatigheden die grotendeels werden veroorzaakt door de verschillende maatregelen voor de beheersing van de coronapandemie. Onderliggend werden de kwetsbaarheden blootgelegd in de wijze waarop het financieel beheer is georganiseerd binnen het ministerie. Het programma bestaat uit drie fasen:

1. De eerste fase ('herstel') richtte zich op de bevindingen 2020 ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven.
2. De tweede fase ('kraan dicht') is ingezet om nieuwe onrechtmatigheden bij de corona-gerelateerde uitgaven zoveel mogelijk te voorkomen. In dit kader is een multidisciplinair team vanuit de directie Financieel-Economische Zaken ingericht dat controlerend en adviserend optreedt richting de betrokken directies.

Deze eerste twee fasen zijn grotendeels afgerond. In deze twee fasen heeft VWS gewerkt aan verbeteringen in het financieel beheer voor de korte termijn. Hierbij lag de focus op de aspecten in het financieel en materieelbeheer die corona-gerelateerd waren. Heel veel energie is gestoken in het rechtmatig verantwoorden van eerder verstrekt geld om corona te bestrijden. Momenteel ligt de focus op de laatste en cruciale fase:

3. De derde fase ('structurele en culturele borging') kijkt naar de gehele VWS-organisatie en de inbedding van de noodzakelijke structurele en culturele verbeteringen. Dit project heeft, zoals eerder aangegeven, een projectplan ontwikkeld mede naar aanleiding van advies van KPMG. In 2022 zijn verschillende producten ontwikkeld die in 2023 worden geïmplementeerd. Deze plannen herbevestigen de rijksbrede kaders en bieden het ministerie handreikingen zodat het subsidie-, inkoop- en materieel beheer adequaat is. Inhoudelijk dienen deze producten een bijdrage te leveren, maar alles draait om de juiste toepassing en gebruik van deze producten. Daarom is aandacht nodig om de deskundigheid van medewerkers verder te vergroten, waar nodig de inrichting van de financiële functie te veranderen om de gewenste (cultuur)verandering tot stand te brengen en het beheer te borgen.

Het is de ambitie van VWS het financieel beleid en beheer op orde te brengen en te houden. Om te komen tot een meer robuuste bedrijfsvoering worden in deze

Verbeteraanpak de maatregelen beschreven die moeten leiden tot een structurele versterking van het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en andere domeinen binnen de bedrijfsvoering (o.a. informatiebeveiliging). De verbeteraanpak 2023 is daarmee een addendum op deze laatste fase van het programma. In de Verbeteraanpak 2023 ligt de focus op de mijlpalen en doelen voor 2023. Om structuur te geven aan de verschillende maatregelen in deze Verbeteraanpak is ervoor gekozen om de bevindingen van de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR) te gebruiken om de maatregelen te ordenen. Gebleken is dat veel van de geplande maatregelen goed onder te brengen zijn in deze vijf categorieën (financieel beheer, subsidiebeheer, materieel beheer, informatiebeveiliging en lifecyclemanagement).

SG

Datum
13 juni 2023

Voor de ernstige onvolkomenheid op financieel beheer worden zowel de meer instrumentele maatregelen beschreven (paragraaf 4) als dat specifiek wordt ingegaan op de culturele borging (paragraaf 5). De andere onvolkomenheden worden beschreven in de opvolgende paragrafen (Subsidiebeheer (paragraaf 5), Informatiebeveiliging (paragraaf 6), Lifecyclemanagement (paragraaf 7) en Materieelbeheer (paragraaf 8)). In paragraaf 9 wordt de *governance* toegelicht die wordt gebruikt voor de aansturing van de maatregelen zoals beschreven in deze Verbeteraanpak.

Ten slotte wordt afgesloten met een beschrijving van de belangrijkste risico's (paragraaf 10). Eén van de voornaamste (tijdsgebonden) risico's is de stapeling van verschillende maatregelen. Voor de afzonderlijke maatregelen is steeds gezien wat haalbaar is om te realiseren in 2023 (soms met een doorloop naar 2024). Echter, door de hoeveelheid aan maatregelen en het feit dat deze deels door dezelfde mensen dienen te worden aangepakt, bestaat het risico dat dit druk zet op de voortgang en planning. Het absorptievermogen van de organisatie heeft ook grenzen. Dit risico heeft zich voorgedaan in 2022: omdat destijds meer tijd en effort is gestoken in het verantwoorden van de corona-gerelateerde dossier, lukte het niet om de gewenste interne controles door te voeren op de financiële administratie. Door meer dan in 2022 concrete mijlpalen en ijkmomenten te benoemen kan eventuele vertraging zo snel mogelijk worden gesignaleerd. Hierdoor is het ook mogelijk is om aanvullende maatregelen te treffen, dan wel om te prioriteren. Besluitvorming hierover vindt plaats door de SG (zie ook *governance* in paragraaf 9). Periodiek zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de voortgang van de verbetermaatregelen en eventuele wijzigingen van de planning zoals opgenomen in deze Verbeteraanpak.

2. *Algemene aanpak wegwerken bevindingen*

Voor het wegwerken van de bevindingen wordt de werkwijze gehanteerd die de afgelopen jaren is gebruikt bij het ministerie van BZK. Met deze aanpak zijn goede ervaringen opgedaan door het ministerie van BZK en is significante voortgang geboekt. Voor VWS betekent deze aanpak dat op basis van de rapporten van de

ADR en de AR tien onderwerpen zijn geïdentificeerd waarvoor een plan van aanpak wordt opgesteld door de verantwoordelijke directies. De plannen bevatten minimaal de context van de bevinding, een gap-analyse tussen de huidige en gewenste situatie, een risico-inschatting voor de bedrijfsvoering van VWS en laatste SMART geformuleerde maatregelen inclusief mijlpalen. Deze plannen zijn eind mei in eerste concept ingediend en worden in de juni gevalideerd. De plannen van aanpak worden in het Audit Committee (AC) van 23 juni besproken en in de BR van eind juni/begin juli vastgesteld.

SG

Datum
13 juni 2023

#	Onderwerp	Eigenaar	Opdrachtnemer
1.	Programma structurele en culturele borging	SG	DFEZ/K&S
2.	Financiële administratie/ jaarafsluiting	SG	DFEZ/BZ
3a.	Afwikkeling corona voorschotten PDCV ¹	1. PDCV	1. PDCV
3b.	Afwikkeling corona voorschotten PDCZ	2. PDCZ	2. PDCZ
4.	Staatssteun	PSG	WJZ
5.	M&O beleid	SG	DFEZ/K&S
6.	Fraude	PSG/SG	ICC/DFEZ
7.	Inkoopbeheer	PSG	CDI
8.	Materieelbeheer	SG	DFEZ/K&S
9.	Informatiebeveiliging	PSG	DICIO
10.	Lifecyclemanagement	PSG	DICIO

De voortgang van de maatregelen die in de plannen van aanpak staan worden gedurende 2023 gemonitord. Indien noodzakelijk kan ook een *deep dive* (een grondige en intensieve analyse of onderzoek naar een bepaald onderwerp, probleem of situatie) worden georganiseerd op één of meerdere onderwerpen. De voortgang wordt in elk AC besproken. Indien het nodig is dat besluitvorming plaatsvindt over één of meerdere maatregelen, vindt dit plaats in de Bestuursraad (BR) of de Bestuursraad Bedrijfsvoering (BRBV) onder leiding van de SG of de pSG. Doel is om op alle tien de onderwerpen in 2023 significante voortgang te boeken en daarmee zoveel als mogelijk bevindingen weg te werken en daarmee het financieel beheer structureel te versterken.

3. Financieel beheer

Het financieel beheer wordt in het auditrapport als een ernstige bevinding bestempeld. De ADR stelt dat over 2022 nog veel tekortkomingen worden onderkend. Om de bevindingen op het financieel beheer weg te werken worden de onderstaande maatregelen getroffen (waarbij de maatregelen die zich richten op de culturele borging in paragraaf 5 zijn opgenomen):

¹ Het eigenaarschap van de voornaamste corona-dossiers ligt zowel bij de programmadirectie Covid-19 Zorg (zorgbonus-regeling, IC-opstapeling en coronabananen in de zorg) en de programmadirectie Covid-19 Volksgezondheid (Meerkosten GGD (2022 en 2023), LCCB en Stichting Open Nederland). Dit plan van aanpak bestaat uit twee delen.

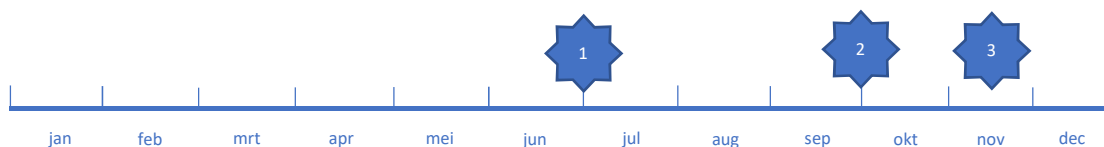
3.1 Afronding risicovolle corona-dossiers

Bijna alle corona gerelateerde risicovolle-dossiers worden in 2023 afgerond (de kans bestaat dat nog een klein deel in 2024 wordt verantwoord). Van verschillende van deze maatregelen is nu reeds duidelijk dat dit leidt tot onrechtmatigheden. In onderstaande tabel zijn de maatregelen opgenomen waarbij sprake is van een hoog of midden risico op onrechtmatigheden. Hiernaast zijn nog verschillende corona-gerelateerde maatregelen die een laag risico hebben (o.a. laatste afwikkeling van de zorgbonus en LCH). Op basis van deze risicovolle dossiers kan de tolerantiegrens van afgerekende voorschotten in 2023 opnieuw worden overschreden.

#	Dossier	Omvang risico
1	Voorschotten Meerkosten GGD'en 2022	€ 1 miljard
2	Voorschotten LCCB 2022 + 2023	€ 560 - € 740 miljoen
3	Voorschotten Subsidieregeling IC-opstapeling 2020 - 2022	€ 207 - € 444 miljoen
4	Voorschotten Stichting Open Nederland 2022	€ 12 miljoen
5	Verplichting RWT status LCCB 2023	€ 180 miljoen

Ad 1) Voorschotten meerkosten GGD'en 2022

De meerkostenregeling is van toepassing voor de GGD'en en veiligheidsregio's om de extra kosten die de ze maken in verband met de beheersing van covid-19 (rechtmatig) te kunnen vergoeden. De meerkosten moeten verantwoord worden volgens een opgestelde verantwoordingsinstructie. In 2022 heeft de verantwoording voor twee GGD'en op een rechtmatige wijze plaatsgevonden. Er zijn en worden verschillende maatregelen getroffen die ertoe moeten leiden dat het risico zo klein mogelijk is dat dit leidt tot een onrechtmatigheid. Verschillende maatregelen en hieraan gekoppelde mijlpalen zijn:



1: juni / juli 2023 – opstellen verantwoordingsinstructie meerkosten 2023

2: september / oktober 2023 – uitvoeren van reviews (daar waar nodig)

3: november 2023 – alle ingediende verantwoordingen zijn beoordeeld en alle vaststellingsbrieven voor 2022 zijn verstuurd en uitkomsten administratief verwerkt

Ad 2) Voorschotten LCCB 2022

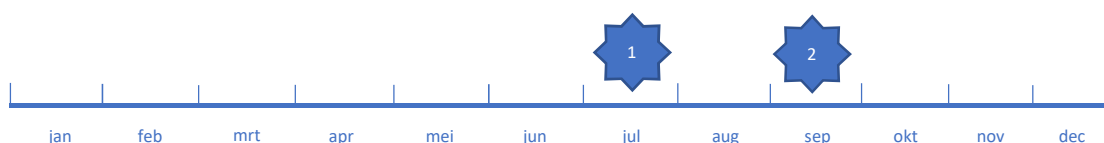
In 2022 is de landelijke coördinatie van de Covid-19 bestrijding overgegaan van de GGD GHOR naar de Landelijke coördinatie COVID-19 Bestrijding (LCCB). De oorzaken waardoor de GGD GHOR over 2021 een verklaring met oordeelsonthouding heeft ontvangen hebben zich in 2022 ook nog voorgedaan. Hierdoor is het risico aanwezig dat de LCCB over 2022 ook een oordeelsonthouding op haar jaarrekening krijgt. In 2022 is een controleprotocol

opgesteld en is afgesproken dat VWS een review kan doen op de door de accountant van LCCB uitgevoerde werkzaamheden. Verschillende maatregelen en hieraan gekoppelde mijlpalen zijn:

SG

Datum

13 juni 2023



1: juli – afspraken over financiering afwikkeling meerkostenregeling en taken LCCB

2: september – ontvangst bestuursverslag en jaarrekening inclusief accountantscontrole. Beoordelen jaarstukken door VWS. Besluit over eventuele review

Van onderstaande drie regelingen is de kans zeer klein / nihil dat het lukt om deze rechtmatig te verantwoorden:

Ad 3) Voorschotten Subsidieregeling IC-opschaling 2020 – 2022

De subsidieregeling Opschaling curatieve zorg COVID-19 heeft in 2021 en 2022 de opschaling van de Intensive Care-capaciteit en klinische capaciteit gesubsidieerd in ziekenhuizen voor de behandeling van COVID-19 patiënten. Het risico betreft de verantwoording van de personele capaciteit van de opschaling (5 fte per IC-bed). Deze blijkt niet met voldoende zekerheid te verantwoorden door de zorginstellingen doordat het aantonen van de toename in fte's zich niet goed blijkt te verhouden tot de administratieve inrichting van zorgaanbieders. Om toch een zo hoog mogelijke mate van transparantie te krijgen over deze gemaakte kosten is afgesproken dat bij de verantwoording een bestuursverklaring van zorgaanbieders wordt opgesteld die verklaart dat het ontvangen subsidiegeld voor het subsidiedoel is ingezet. Hierbij wordt door het ministerie erkend dat een bestuursverklaring onvoldoende zekerheid verschaft om deze kosten rechtmatig te verantwoorden.

Ad 4) Voorschotten Stichting Open Nederland 2022

Net als bij de afrekening met de Stichting Open Nederland (SON) in de verantwoording 2022 (over de voorschotten verstrekt in 2021) zal de afrekening van de voorschotten zoals verstrekt in 2022 (verantwoord in 2023) naar verwachting onrechtmatig zijn. De reden dat deze afrekening onzeker is, is dat het controledossier dat VWS heeft opgesteld te weinig specifiek op de per fase afgesproken en gerealiseerde prestaties is gericht. Overkoepelend kan achteraf gesteld worden dat het gekozen instrument voor deze opdracht, een inkoop o.b.v. de Rijksinkoopvoorwaarden, niet de meest voor hand liggende keuze was. Een ander financieel instrument was wellicht een betere optie geweest, ook omdat er aan SON meer een inspanningsverplichting gevraagd is.

Ad 5) Verplichting RWT status LCCB 2023

De landelijke coördinatie van de Covid-19 bestrijding is gedaan door de stichting Landelijke Coördinatie Covid-19 Bestrijding (LCCB) als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Hiervoor is in 2023 een RWT-bijdrage verstrekt. Gebleken is dat de houdbaarheid van de grondslag voor de RWT-status van de LCCB niet genoegzaam vaststaat. De grondslag is een eenzijdige opdracht aan de voorzitters van de veiligheidsregio's op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid. De kwalificatie als RWT-bijdrage vereist een houdbare grondslag van de RWT-status van de LCCB. Vanaf 1 juli 2023 wordt niet meer gebruik gemaakt van deze verplichting, maar voor de periode voor 1 juli zal dit leiden tot een onrechtmatigheid vanuit dit oogpunt.

3.2 Implementatie en monitoring programmamaatregelen

In 2022 is in het kader van het programma structurele en culturele borging gekeken waar de voornaamste kwetsbaarheden zitten in de belangrijkste beheersprocessen (o.a. subsidie-, inkoop en materieelbeheer). Om deze kwetsbaarheden te ondervangen zijn meerdere maatregelen getroffen, waaronder het ontwikkelen van verschillende concrete producten (o.a. subsidiehandboek, een risicoanalyse Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) en prestatieverklaring). In het implementatieplan dat in de BRBV van 11 mei 2023 is vastgesteld staat beschreven op welke wijze deze producten bekend worden gesteld en beschikbaar komen én dat wordt gemonitord dat deze producten ook daadwerkelijk worden gebruikt. De mijlpalen en ijkmomenten uit dit plan worden in 2023 gemonitord.

3.3 Een tijdige jaarafsluiting

Tot halverwege maart 2023 waren correcties nodig in de financiële administratie om een goed beeld over 2022 te krijgen. Het ministerie kon daardoor het jaarverslag niet op tijd afronden. Dit werd grotendeels veroorzaakt door de gebrekkige kwaliteit van de financiële administratie. Om te borgen dat de jaarafsluiting van 2023 tijdig plaatsvindt worden de volgende aanvullende maatregelen doorgevoerd:

a. Interne controle financiële administraties-

In 2023 wordt de interne controle op de financiële administratie verder uitgebouwd door DFEZ. Voor 2023 zijn negen aandachtsgebieden vastgesteld waar interne controles op worden uitgevoerd. De uitkomsten hiervan wordt door middel van controledossiers vastgelegd en besproken met de betrokken directies. De negen aandachtsgebieden zijn:

- 1) Naleving artikel 2.27 CW
- 2) Naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking (bankgarantie)
- 3) Registratie en monitoring van verplichtingen en voorschotten
- 4) Kassiersfunctie CIBG en RIVM

- 5) Verstrekte en gebruikte garanties
- 6) Vastlegging inhuur verplichtingen
- 7) Beheer van vorderingen / ontvangsten
- 8) Kwaliteit prestatieverklaringen verbeteren
- 9) Tussentijdse afsluiting

SG

Datum

13 juni 2023

b. Data-analyse

VWS is één van de drie departementen die in 2023 onderdeel uitmaakt van de pilot data-analyse. Deze pilot is onderdeel van het programma Toekomst Financiële Administratie van het ministerie van Financiën. Doel is om de controles data-gedreven uit te voeren waardoor op een efficiënte en snelle manier (mogelijke) fouten in de administratie kunnen worden opgespoord. Deze werkwijze hanteert de ADR momenteel al bij de controlewerkzaamheden. In deze pilot krijgt VWS toegang tot dezelfde data-analyse van de ADR. De verwachting is dat VWS in het derde kwartaal van 2023 op deze wijze zelf data-gedreven controles kan uitvoeren. Dit ondersteunt ook de interne controles uit punt a. Voor verdere toelichting over de rol van het ministerie van Financiën, zie punt 3.5.

c. Verklaring volledigheid en juistheid financiële administratie

In 2023 wordt periodiek de financiële administratie op volledigheid en juistheid gecontroleerd door de beleidsdirecties. Op basis van tussentijdse standen worden (beleids-)directeuren gevraagd om aan te geven (en te tekenen) dat de budgetten die onder hun verantwoordelijkheid vallen (budgetplaats) juist en volledig zijn. Dit om de integrale managementverantwoordelijkheid van de beleidsdirecties te benadrukken. Naast het borgen van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie kan hierdoor ook beter worden gestuurd op de kasrealisatie. Beter zicht op de beschikbare kasruimte en de bijbehorende verplichtingenruimte stelt de organisatie in staat om onder andere onder-uitputting tijdig in beeld te hebben. Bij Najaarsnota dienen alle beleidsmatige mutaties in beeld te zijn. Voor de veegbrief (bedoeld voor beleidsmatige mutaties na Najaarsnota) zal een verzaamd regime worden ingevoerd. De ervaring leert namelijk dat mutaties bij de veegbrieven uit de afgelopen jaren al eerder in beeld konden worden gebracht.

d. Financiële administratie-dag per organisatieonderdeel

Vanaf juli zullen de financieel adviseurs van elk organisatieonderdeel op één specifieke dag of dagdeel om de week (dus één keer per twee weken) in gezamenlijkheid de financiële administratie van dat organisatieonderdeel bijwerken en controleren. Tijdens deze dag of dagdeel (afhankelijk van de hoeveelheid werk) wordt onder andere gekeken naar de (juiste en tijdige) registratie van uitgaven, verplichtingen en ontvangsten, een check op openstaande vorderingen en kunnen gezamenlijke controles worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen FA's boekingen waar ze vragen bij hebben

‘opsparen’ om samen met iemand deze in te voeren in de administratie. Door dit centraal en op één locatie uit te voeren ontstaat de mogelijkheid om van elkaar te leren en meer geüniformeerd te werken. FEZ zorgt voor ondersteuning op deze dagen. Per organisatieonderdeel wordt tevens een *dedicated manager* aangewezen (MT-lid). Belangrijke punten van aandacht worden teruggelegd bij de directies door het aanwezige MT-lid en FEZ. De negen speerpunten uit het interne controle plan (zie a.) geven richting aan de uit te voeren controles. Ook draagt deze aanpak bij aan de volledigheid en juistheid van de administratie (zie c.).

SG

Datum

13 juni 2023



1: juli – start FA-dagen (per organisatieonderdeel 1 x in de 14 dagen)

e. WEM-tool periode 14

De laatste mogelijkheid om voor het verantwoordingsjaar administratieve correcties door te voeren worden periode 13- en 14-boekinggen genoemd. Hoewel periode 13- en 14-boekinggen – zeker bij een volledige en juiste administratie – maar zeer beperkt voorkomen, zullen er altijd wel periode 13- en 14-boekinggen plaatsvinden. VWS heeft de laatste jaren te veel van deze correcties moeten uitvoeren. Om het proces van periode 14-boekinggen (en mogelijk ook periode 13-boekinggen) te stroomlijnen wordt in 2023 een ‘tool’ aangeschaft en geïmplementeerd die ervoor zorgt dat alle informatie omtrent deze correcties in een ICT-omgeving worden ingevoerd, gecontroleerd en doorgevoerd. Deze zogenaamde WEM-tool is naar grote tevredenheid vorig jaar door het ministerie van BZK ontwikkeld en gebruikt.

3.4 *Verscherpt toezicht institutionaliseren*

In 2022 zijn verschillende organisatieonderdelen onder verscherpt toezicht geplaatst door de SG. Dit betekende dat FEZ verscherpte controles uitvoerde en vooraf toestemming diende te geven voor het aangaan van verplichtingen of uitgaven. Dit instrument dient onderdeel te zijn van de reguliere beheersmaatregelen binnen VWS. In het AC van 23 juni ligt de uitwerking van dit instrument die vervolgens onder de bevoegdheid van de SG geïnstitutionaliseerd wordt.

3.5 *Ondersteuning ministerie van Financiën*

De minister van Financiën dient de doelmatigheid van het financieel beheer te bevorderen (artikel 4.11 CW). Om hieraan een impuls te geven is in 2022 de Taskforce Verbetering financieel beheer opgericht. Deze taskforce dient de departementen te ondersteunen in het bevorderen van het financieel beheer. Ondersteuning ziet onder andere toe op onderwerpen als de inrichting van de financiële functie, het opleidingsaanbod voor financieel beheer (o.a. bij de

Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB) en comptabele regelgeving.

SG

Datum

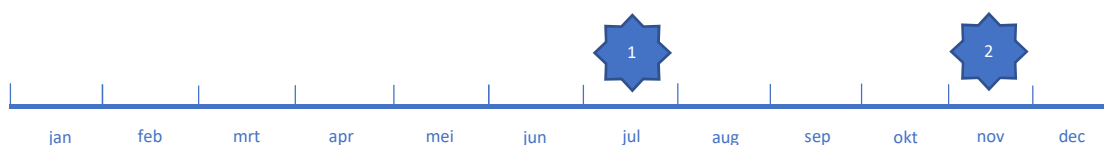
13 juni 2023

Specifiek vanuit het programma Toekomst Financiële Administratie (van DG Rijksbegroting) krijgt VWS toegang tot alle kennis, informatie en techniek die het ADR Analytics team heeft opgebouwd. Hierbij is voor VWS 500 uur beschikbaar gesteld in 2023 voor de inzet van data-analisten om te ondersteunen bij de inzet van geautoriseerde controles. Ook is het mogelijk om twee maatwerk analyses te ontwikkelen die zich richten op specifieke risico's. De ADR heeft nu vergaande mogelijkheden met data-analyse als instrument voor het monitoren van het gevoerde financieel beheer. De financiële gegevens worden periodiek door het Analytics team geanalyseerd op mogelijke risico's. Met deze informatie en beschikbare uren stelt het VWS in staat om vroegtijdig risico's op te sporen en tijdig in te grijpen.

Hiernaast wordt VWS in staat gesteld om deel te nemen in het project robotica geleid door Financiën. Robotica kan eenvoudig repeterend werk overnemen met een software script, dit heet *Robotic Process Automation (RPA)*. Dit helpt om processen sneller, efficiënter en minder foutgevoelig uit te voeren. Andere departementen zoals Justitie & Veiligheid, Defensie en Buitenlandse Zaken maken al veel gebruik van RPA in de financiële processen. Financiën faciliteert en ondersteunt FEZ VWS om drie casussen RPA te bouwen. Naast bovenstaande onderzoekt Financiën de inzet van een procesanalist voor de procesbeschrijvingen van het verplichtingenbeheer.

3.6 VWS-brede fraudeaanpak

De AR constateert dat de fraudeaanpak verbetering behoeft. Het betreft hier specifiek de aanpak van het voorkomen van fraude door eigen medewerkers. Voor 2023 zal VWS komen tot een VWS-brede frauderisico-inventarisatie. Hierbij zal hetzelfde raamwerk als de ADR (frauderisicofactoren zoals beschreven in Controle-standaard: COS240) worden gehanteerd. Onderdeel van deze aanpak is ook het onderzoeken – op basis van de rijksbrede fraude-toolbox – waar en zo ja, welke frauderisico's zich binnen de organisatie bevinden. Deze VWS brede fraudeaanpak wordt in het AC van november geagendeerd en vervolgens in de BRBV van december vastgesteld.



1: juli - toolbox beheersing fraude- en corruptierisico's voorbereiden door VWS

2: november – vaststellen VWS-brede fraudeaanpak

3.7 Minimaliseren Incidentele suppletoire begrotingen / artikel 2.27

Doel voor 2023 en verder is om het aantal incidentele suppletoire begrotingen tot een minimum te beperken. Uitgangspunt is dat de reguliere begrotingsmomenten (1^{ste} en 2^{de} suppletoire begrotingsmomenten) te worden gebruikt om wijzigingen in de begroting door te voeren. Ook dient nog scherper dan voorheen te worden toegezien op het gebruik van de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen voordat de Staten-Generaal hiermee hebben ingestemd, zoals voorzien in artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.

SG

Datum

13 juni 2023

4. Culturele borging

Naast de meer instrumentele maatregelen wordt ook een breed pakket aan maatregelen ingezet om de benodigde cultuurverandering te bewerkstelligen. De voornaamste maatregelen zijn:

4.1 Leiderschap en rolmodellen

Het is van groot belang dat de politieke en ambtelijke top de gewenste waarden en gedragingen belichamen en uitdragen. De bewindspersonen bespreken het (financieel) beheer periodiek in de bewindspersonenstaf. De SG is verantwoordelijk voor de algehele aansturing van de maatregelen zoals beschreven in deze verbeteraanpak en de Directeuren-Generaals en (beleids- en staf-)directeuren hebben binnen de verschillende maatregelen een centrale rol (zie o.a. maatregelen 3.3.c en 3.3.d). Door actief en zichtbaar het belang van beheer uit te dragen aan de gehele organisatie (zie ook de interne brief Belang van beheer d.d. 28 maart 2023 van de SG) en congruent te handelen met de gewenste cultuur stellen ze een voorbeeld voor anderen en inspireren ze de organisatie om dit ook te doen.

4.2 Actieve betrokkenheid en participatie

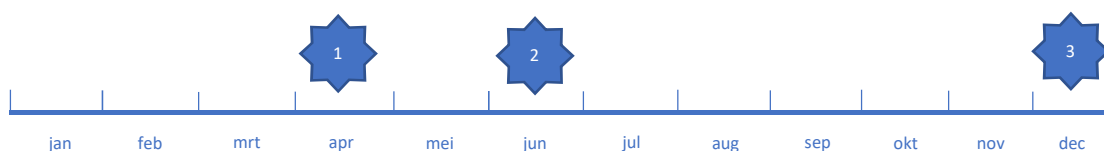
Door het betrekken van alle medewerkers en belanghebbenden bij het proces van cultuurverandering wordt de acceptatie en betrokkenheid vergroot. Hierbij wordt niet alleen ingezet op betrokkenheid van de financiële medewerker (bijvoorbeeld tijdens de Periodieke overleggen met de coördinerend financieel medewerkers en de bredere Financieel Adviseur-dagen), maar wordt specifiek gekeken naar het bevorderen van de betrokkenheid van de niet-financiële medewerker. Zo waren bij de evaluatie van het verantwoordingsproces op 13 april 2023 meer dan 70 deelnemers aanwezig van VWS (beleidsdirecties, de (coördinerend) financieel adviseurs, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, het Bedrijfsbureau Kwaliteit, Procesbeheersing en Advies, Directie Financieel-economische Zaken en de CDI-Office), de ADR, de AR, de Taskforce Verbetering Financieel Beheer en externe partijen (o.a. De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants). Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over welke verbeteringen doorgevoerd kunnen worden om het financieel beheer structureel te verbeteren. Deze sessies worden komend jaar regelmatig

georganiseerd. De startsessies op 6, 16, 19 en 26 juni gaan over de controleaanpak van het subsidiebeheer, inkoopbeheer, materieelbeheer en de financiële administratie.

SG

Datum

13 juni 2023



1: april – brede evaluatiesessie verantwoordingsproces VWS 2022

2: juni – vier startsessies controle-aanpak subsidie-, inkoop, materieelbeheer en financiële administraties

3: december – vier midterm-review sessies controle-aanpak

4.3 Borging en versterken deskundigheid en expertise / opleidingen

Belangrijk aspect in het bewerkstelligen van de culturele verandering is het borgen en versterken van deskundigheid en expertise. Het is hierbij ook van belang dat de schaarste op de arbeidsmarkt en het hoge verloop druk zet de deskundigheid, ook binnen de financiële functie. Deze kwetsbaarheid is niet alleen bij VWS aanwezig, maar speelt rijksbreed. De volgende concrete maatregelen worden genomen:

- Door het aanbieden van training en ontwikkelingsmogelijkheden en het uitbreiden van het opleidingsaanbod kan de deskundigheid van zowel de financiële medewerkers als de beleidsmedewerkers worden versterkt. Onlangs is gestart met de opleiding 'Rechtmatig financieren'. Ook is met de Rijksacademie voor financiën, economie en bedrijfsvoering in mei 2023 besproken op welke wijze het huidige curriculum kan worden aangevuld en uitgebreid. Het aanbieden van training en ontwikkelingsmogelijkheden gericht op het bevorderen van de gewenste cultuur kan medewerkers helpen nieuwe kennis en vaardigheden te verwerven.
- Ook kan de inrichting van de financiële functie (zie 4.4) bijdragen aan het vergemakkelijken van kennisoverdracht door expertise te bundelen;
- Daarnaast wordt ingezet om de expertise die is opgedaan tijdens de coronapandemie te behouden en daarmee te borgen (zie 5.2).

4.4 Versterking inrichting financiële functie VWS

Een robuuste financiële functie is cruciaal in het genereren van voldoende *countervailing power* (tegenkracht) en het is een essentieel onderdeel van het geheel aan *checks and balances* binnen VWS om te komen tot een gezonde bedrijfsvoering. Daarmee kan het ondersteunend zijn aan de gewenste cultuurverandering. Momenteel wordt gewerkt aan de versterking van de financiële functie binnen VWS:

- In 2022 is een start gemaakt met profielen voor de functionarissen van financieel adviseur en coördinerend financieel adviseur. Tegelijkertijd is

gebleken dat de huidige inrichting kwetsbaarheden kent die versterking vragen. Eind 2022 is daarom besloten om te kijken naar de inrichting van de gehele financiële functie. Hierbij wordt gekeken op welke wijze andere departementen de financiële functie hebben ingericht (o.a. OCW, SZW)

SG

Datum

13 juni 2023

- Gebleken is dat de huidige inrichting kwetsbaarheden heeft die versterking vragen. Kwetsbaarheden liggen onder andere in het hebben van achtervang, onvoldoende mogelijkheden tot kennisoverdracht, verschillende en afwijkende werkwijzen en het onvoldoende kunnen invullen van de controle- en toezichtsfunctie.
- Tevens bestaat onduidelijkheid over en verschil in opvatting over de wijze waarop de verschillende niveaus zich tot elkaar dienen te verhouden.
- De eerste verkenning is in juni/juli gereed en afhankelijk van de verkenning zal deze inrichting vervolgens meer concreet worden uitgewerkt. De voorkeursvariant wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de SG – gehoord de bestuursraadleden. Na besluitvorming zal de implementatie starten.
- Uiteraard worden de ervaringen die de komende periode worden opgedaan bij het gezamenlijk bijwerken en controleren van de financiële administraties (zie 3.3) betrokken bij de inrichting van de financiële functie.
- Het ministerie van Financiën wordt vanuit de systeemverantwoordelijkheid en de rijksbrede expertise op dit vlak nauw betrokken bij de uitwerking en de besluitvorming over de inrichting van de financiële functie.



1: juli – verkenning varianten gereed

2: oktober – voorkeursvariant uitgewerkt en start implementatie

N.B. De planning van deze maatregel is in deze fase nog lastig te bepalen en is grotendeels afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt in de mijlpalen 1 en 2. Indien sprake is van relatief kleine wijzigingen dan kan de implementatie relatief snel worden doorgevoerd. Indien besluitvorming ertoe leidt dat sprake is van een structurele wijziging in de organisatie die aanzienlijke gevolgen heeft voor de taken, verantwoordelijkheden, functies en/of personele bezetting van de betrokken organisatieonderdelen, dan kan dit leiden tot een reorganisatie. Mocht dit het geval zijn, zal de implementatie langer duren.

4.5 Communicatiestrategie en bewustwording

Om de gewenste cultuurverandering te bevorderen is een effectieve communicatie(strategie) van belang. Zo is voor de implementatiefase van de producten zoals ontwikkeld in 2022 gekeken wat de meest geschikte veranderaanpak en communicatiestrategie is. Per product is aangegeven wie de relevante doelgroepen zijn (financieel adviseurs, beleidsmedewerkers,

directeuren en adviserende en ondersteunde afdelingen) en wat de meest geschikte communicatie-instrumenten zijn (zoals publicatie op intranet van VWS). Tevens wordt per onderdeel bekeken welke aanvullende voorlichting aan de doelgroepen noodzakelijk is, waaronder het organiseren van workshops om zowel te oefenen als te reflecteren op de toepassing van de producten. Door het duidelijk communiceren, evenals het delen van succesverhalen, kan de bewustwording en de betrokkenheid worden vergroot.

SG

Datum
13 juni 2023

4.6 VWS als lerende organisatie (evaluatie en feedback)

Cultuurverandering is gebaat bij het regelmatig evalueren van de voortgang en het verzamelen van feedback. Dit stelt de organisatie in staat om aanpassingen aan te brengen, eventuele obstakels aan te pakken en het proces voortdurend te verbeteren. De evaluatiesessie zoals beschreven bij 4.11 is een voorbeeld op welke wijze dit wordt georganiseerd. In 2023 is de ADR gevraagd om een onderzoek te houden hoe het programma 'Structurele en culturele borging Financieel Beheer' opvolging geeft aan de door haar gestelde opdrachten en wat eventuele (veranderkundige) aandachtspunten hierbij zijn, ook om in staat te zijn gericht bij te sturen. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen op twee niveaus ondersteunend zijn aan het worden van een 'lerende organisatie'. Ten eerste geeft het onderzoek naar verwachting concrete feedback waar het programma niet of onvoldoende invulling heeft gegeven aan de gestelde opdracht en ten tweede kan het onderzoek ook aanbevelingen doen op welke wijze VWS nog meer een lerende organisatie kan worden.

Doelstelling oordeel verantwoording 2023 financieel beheer

Doel is om – op basis van de maatregelen zoals nu in gang gezet en beschreven in dit document – significante ontwikkeling en verbetering aan te tonen ten aanzien van het financieel beheer. Tegelijk zullen de corona-gerelateerde maatregelen ook in 2023 nog een negatief effect hebben op de verantwoording. Zo is nu reeds bekend dat verschillende maatregelen zullen leiden tot onrechtmatigheden. Ook zullen met name de lange termijnoplossingen in 2023 nog niet volledig in opzet, bestaan en werking gerealiseerd zijn. Wel zullen fundamentele en forse verbeteringen worden doorgevoerd. Op basis hiervan is het de verwachting dat het oordeel over het financieel beheer over 2023 niet langer een ernstige onvolkomenheid is, maar kan niet worden verwacht dat de bevinding is opgelost.

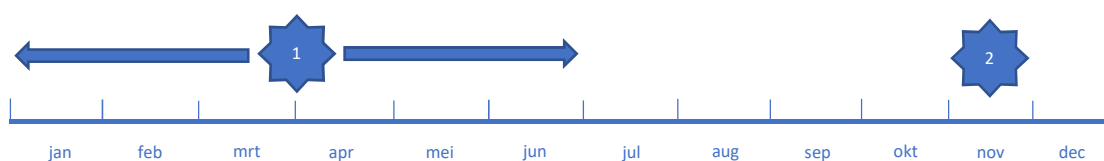
5. *Subsidiebeheer*

De AR stelt dat over 2022 nog tekortkomingen worden onderkend waardoor het subsidiebeheer als een onvolkomenheid wordt beschouwd. Om deze onvolkomenheid op te lossen worden verschillende maatregelen doorgevoerd. De voornaamste zijn:

5.1 Verbeteraanpak voor Staatssteun en M&O-beleid loopt mee in brede aanpak
Veel van de onderkende bevindingen binnen het subsidiebeheer liggen in de wijze waarop wordt omgegaan met misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) en staatssteun. De bevindingen liggen zowel op systeemniveau (wat is het VWS brede beleid op deze aspecten?) als hoe hiermee wordt omgegaan in de uitvoering (wordt dit beleid juist uitgevoerd?). De verbeteraanpak van deze onderwerpen is onderdeel van de algemene aanpak (zie 2) waarin verschillende plannen van aanpak worden opgesteld, gevalideerd en gemonitord.

SG

Datum
13 juni 2023



- 1: 1^{ste} helft 2023 – maatregelen staatssteun
2: november – vaststellen VWS breed M&O beleid

Voor staatssteun liggen de acties in de eerste helft van 2023. Hier betreft onder andere het aanpassen van het dossieroverzicht, de handelwijze van de staatssteuntoets bij SPUK en het ontwikkelen van training. Voor M&O-beleid is het de planning om in november het centraal M&O beleid van VWS vast te stellen.

5.2 Borging formatie en expertise corona-directies

Tijdens de coronapandemie is veel expertise opgedaan met het opzetten van subsidieregelingen. De lessen die zijn geleerd (ook wanneer het niet goed ging) wil VWS behouden. De formatie en de expertise die is opgebouwd tijdens de coronajaren zal een structurele plek krijgen binnen de VWS organisatie. Deze formatie zal met name worden ingezet om bij het opzetten van nieuwe regelingen te adviseren in financieel en juridische aspecten van regelingen (o.a. staatssteun, M&O en verantwoordingsaspecten). Door te investeren aan de voorzijde van regelingen wordt zoveel als mogelijk voorkomen dat aan de achterzijde blijkt dat regelingen niet voldoen.

5.3 Zoektocht naar geautomatiseerde vulling subsidiemonitor

Om een inschatting te maken welke risico's de organisatie loopt op de verschillende subsidies wordt een subsidiemonitor ontwikkeld. Tot op heden is het niet gelukt om de monitor geautomatiseerd te vullen met de benodigde informatie. Het blijkt enorm ingewikkeld om de informatie uit de verschillende ICT systemen (van DUS-i en het FDC) op elkaar aan te laten sluiten. Alternatief zou zijn het handmatig vullen van de monitor. Gelet op de werkdruk en foutgevoeligheid die hiermee gepaard gaat, is dit onwenselijk. In juli 2023 zal met alle experts op het gebied van data-analyse en robotisering (o.a. ADR, FIN, DUS-i) worden onderzocht of een oplossing om de monitor digitaal/automatisch te vullen mogelijk is of wat alternatieven zijn mocht dit onverhoopt niet lukken.



1: juli – startsessie subsidiemonitor

Doelstelling oordeel verantwoording 2023 subsidiebeheer

Doel is om – op basis van de maatregelen zoals nu in gang gezet en beschreven in dit document – significante ontwikkeling en verbetering aan te tonen op het domein van het subsidiebeheer. Op basis hiervan is het de verwachting dat de onvolkomenheid over het subsidiebeheer over 2023 kan worden weggenomen.

6. *Informatiebeveiliging*

De AR stelt dat over 2022 nog tekortkomingen worden onderkend waardoor informatiebeveiliging als een onvolkomenheid wordt beschouwd. De AR stelt dat het ministerie van VWS één van de laatste departementen is waar informatiebeveiliging als onvolkomenheid wordt beoordeeld en dat de AR van mening is dat het ministerie er in dit tempo niet in slaagt de problemen snel op te lossen. Daarom wordt ingezet op een versnelde aanpak. De CISO van VWS kan de informatiebeveiliging niet alleen op orde brengen. Hij heeft daarbij zowel de lijn als het management van alle dienstonderdelen nodig. De bevindingen betreffen een breed scala aan onderwerpen, waaronder beleid, organisatie, risicomanagement en incidentenmanagement. Om deze onvolkomenheid op te lossen worden verschillende maatregelen doorgevoerd. De voornaamste zijn:

6.1 *Verbeteraanpak voor informatiebeveiliging loopt mee in brede aanpak*

Veel van de onderkende bevindingen binnen informatiebeveiliging liggen op systeemniveau (wat is het VWS brede beleid?) als hoe hiermee wordt omgegaan in de uitvoering (wordt dit beleid juist uitgevoerd?). De verbeteraanpak van deze onderwerpen is onderdeel van de algemene aanpak (zie 2) waarin verschillende plannen van aanpak worden opgesteld, gevalideerd en gemonitord. In ieder geval wordt hierin opgenomen dat het informatiebeveiligingsbeleid in 2023 wordt geüpdatet en vastgesteld in de BRBV. Tevens wordt het risicomanagement verder uitgewerkt en geïmplementeerd.

6.2 *Red Teaming*

Het komende jaar (2023/2024) zal een zogenaamd Red Teaming worden opgestart. Dit is een beveiligingsdiscipline die oorspronkelijk uit de militaire arena komt en waarbij cyberaanvallen over het gehele spectrum worden gesimuleerd. Dit wordt gedaan in samenwerking met de ministeries BZK FIN.

Doelstelling oordeel verantwoording 2023 informatiebeveiliging

Doel is om – op basis van de maatregelen zoals nu in gang gezet en beschreven in dit document – significante ontwikkeling en verbetering aan te tonen op het domein van informatiebeveiliging. Het is echter onzeker of – ook gelet op de complexiteit – alle bevindingen in 2023 kunnen worden opgelost. De kans bestaat dat ook 2024 noodzakelijk is om deze onvolkomenheid definitief weg te werken.

SG

Datum

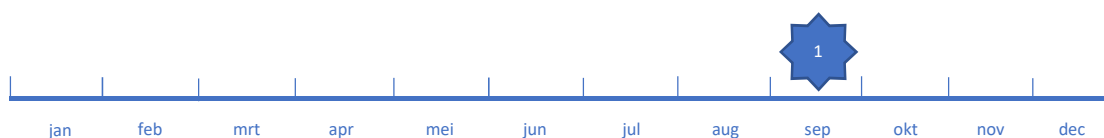
13 juni 2023

7. *Lifecyclemanagement*

De AR stelt dat over 2022 nog tekortkomingen worden onderkend waardoor lifecyclemanagement als een onvolkomenheid wordt beschouwd. De voornaamste bevindingen liggen op het gebied van het IT-landschap, de applicatiestatus en financiële aspecten. Om deze onvolkomenheid op te lossen worden verschillende maatregelen doorgevoerd. De voornaamste zijn:

7.1 *Verbeteraanpak voor lifecyclemanagement loopt mee in brede aanpak*

De verbeteraanpak van lifecyclemanagement is onderdeel van de algemene aanpak (zie 2) waarin verschillende plannen van aanpak worden opgesteld, gevalideerd en gemonitord. Hierin is in opgenomen dat de zogenaamde routekaart wordt geactualiseerd aan de hand van het centraal register en Rijksbrede convenant. Deze wordt in september vastgesteld in de BRBV.



1: september – vaststellen routekaart in BRBV

Doelstelling oordeel verantwoording 2023 lifecyclemanagement

Doel is om – op basis van de maatregelen zoals nu in gang gezet en beschreven in dit document – significante ontwikkeling en verbetering aan te tonen op het domein van het lifecyclemanagement. Op basis hiervan is het de verwachting dat de onvolkomenheid over het lifecyclemanagement over 2023 kan worden weggenomen.

8. *Materieelbeheer*

De AR stelt dat over 2022 nog tekortkomingen worden onderkend waardoor materieelbeheer als een onvolkomenheid wordt beschouwd. Om deze onvolkomenheid op te lossen worden verschillende maatregelen doorgevoerd:

8.1 *Veel verbeteracties reeds in gang gezet*

Er is een verscherpt beheersregime ingericht voor materieelbeheer. Elke maand worden voorraadstanden opgevraagd en besproken in een controlegesprek. Hierbij wordt ook de bepaling van de betrouwbaarheid van de voorraadlijsten betrokken. Elk kwartaal worden de uitkomsten van de controlegesprekken in

een samenvatting geagendeerd ten behoeve van gesprekken die worden gevoerd in het kader van de P&C-cyclus.

Er is een accountant aangetrokken bij FEZ die per 1 juni start op o.a. het terrein van materieel beheer.

SG

Datum

13 juni 2023

8.2 *Verbeteraanpak voor materieelbeheer loopt mee in brede aanpak*

De verbeteraanpak van materieelbeheer is onderdeel van de algemene aanpak (zie 2) waarin verschillende plannen van aanpak worden opgesteld, gevalideerd en gemonitord. Hierin is opgenomen dat per productgroep, uiterlijk in de zomer, een beschrijving komt wat VWS wil met de voorraad, welke risico's het loopt, wanneer de volgende inventarisatie is en waar deze aan dient te voldoen.

Doelstelling oordeel verantwoording 2023 materieelbeheer

Doel is om – op basis van de maatregelen zoals nu in gang gezet en beschreven in dit document – significante ontwikkeling en verbetering aan te tonen op het domein van het materieelbeheer. Op basis hiervan is het de verwachting dat de onvolkomenheid over het materieel beheer over 2023 kan worden weggenomen.

9. *Governance*

De secretaris-generaal (SG) is verantwoordelijk voor de algehele aansturing van de verbeteraanpak. De directeur financieel-economische zaken (DFEZ) adviseert de SG, houdt toezicht op voortgang en coördineert het gehele proces. Per bevinding en per maatregel is een eigenaar aangewezen (lid van de bestuursraad) en een opdrachtnemer ((beleids)-directeur). Voortgang van de verschillende maatregelen is standaard onderwerp van de reguliere planning en control-gesprekken tussen de SG en de DG's en PSG. De voortgang wordt in de AC vergaderingen besproken.

De SG heeft een regiegroep die periodiek bijeen komt waarin, met de meest betrokken leden van de bestuursraad en directeuren, de voortgang en risico's van maatregelen worden besproken. Het ministerie van Financiën is agenda-lid van dit overleg. Mocht besluitvorming noodzakelijk zijn op één van de bovenstaande maatregelen dan wordt dit besluit dan wel door de SG – gehoord de leden van de Bestuursraad – dan wel de PSG – gehoord de leden van de Bestuursraad Bedrijfsvoering, genomen. Voorts wordt de voortgang periodiek besproken in de bewindspersonenstaf.

10. *Risicoparagraaf*

Deze risicoparagraaf identificeert potentiële risico's die de uitvoering van het deze verbeteraanpak kan beïnvloeden en welke maatregelen zijn voorzien deze maatregelen te beheersen. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar menselijke risico's, tijdrisico's en technische risico's:

Tijdrisico's:

1. *Vertragingen in de uitvoering*

De planning zoals opgenomen in deze Verbeteraanpak is ambitieus. Veel maatregelen worden tegelijk doorgevoerd. Aangezien het aantal mensen dat deze verandering door dient te voeren beperkt is (zie risico 2a. hieronder) kan dit impact hebben op het tijdig doorvoeren van de maatregelen en daarmee op het halen van de mijlpalen en planning (zie ook aanleiding).

SG

Datum

13 juni 2023

Menselijke risico's:

2. *Voldoende kwaliteit en kwantiteit aan menselijk kapitaal*

Dit risico doet zich voor op twee niveaus:

- a. Ten eerste het risico dat voor de verandering onvoldoende (gekwalficeerde) mensen beschikbaar zijn om te komen tot een succesvolle verandering. De hoeveelheid aan maatregelen is fors en de beschikbare mensen is beperkt. Ook is het soort veranderingen divers van aard (veranderkundig, technisch, financieel-administratief) en vraagt dus specifieke kennis en expertise.
- b. Ten tweede vraagt een structurele versterking van het financieel beheer een financiële functie die bestaat uit voldoende gekwalficeerd personeel. Met de krapte op de arbeidsmarkt is het onzeker of – zeker op langere termijn – voldoende menselijk kapitaal kan worden aangetrokken.

3. *Onvoldoende betrokkenheid / weerstand*

Deze periode kenmerkt zich door een hoge mate van verandering. Dit roept mogelijk weerstand op bij mensen binnen de VWS organisatie. Dit kan deels worden ondervangen door de mensen mee te nemen in het veranderproces onder meer door goede interne communicatie.

Technische risico's:

4. *Technische risico's*

Verschillende verbetervoorstellen zien toe op de ondersteuning van VWS door geautomatiseerde systemen (o.a. data-analyse, robotisering, subsidiemonitor). Het risico bestaat dat door compatibiliteitsproblemen tussen verschillende systemen, onvoldoende technische capaciteit of onvoldoende kennis om de benodigde technologieën effectief te implementeren er vertraging optreedt.

In de verschillende plannen van aanpak (onderdeel 3) worden de plan-specifieke inhoudelijke risico's verder benoemd.