



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

AC-1107

**Secretaris Generaal**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

Bezoekadres:  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen bij**

# agenda

---

Betreft	125e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd	17 september 2021
Vergaderplaats	Webex

---

**Datum**  
15 september 2021  
**Nummer**  
125  
**Kenmerk**

**Aantal pagina's**  
1

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

## Agendapunten

**1. Opening en mededelingen**

Introductie voorzitter van het Audit Committee

**2. Verslag van AC 16 juli 2021 (AC-1105)**

Reeds schriftelijk gedeeld.

**3. Interimrapportage 2021 Auditdienst Rijk**

De Auditdienst Rijk zal de interimrapportage toelichten. Zie bijlage.

**4. Memo externe leden van het Audit Committee (AC-1110).**

De externe leden van het Audit Committee hebben recent (d.d. 5 sept. jl.) een memo verzonden naar de directeur FEZ.

**5. Memo Programma Verbetering Financieel beheer VWS (AC-1108 en AC-1109)**

In het memo (AC-1108) wordt kort stilgestaan bij de voortgang van het programma. Daarnaast is de eerste tussenrapportage van KPMG opgenomen en de aangepaste versie van de conceptmonitor voor de Tweede Kamer (AC-1109).



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

---

## Concept Interim-auditrapport september 2021 Ministerie van VWS

Concept

CONCEPT

## Colofon

<b>Titel</b>	Interim-auditrapport Ministerie van VWS 2021
<b>Uitgebracht aan</b>	
<b>Datum</b>	10 september 2021
<b>Kenmerk</b>	2021-xxxxxxxxxxxx

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding en samenvatting—5</b>
1.1	Algemeen—5
1.2	Bedrijfsvoering moet terug naar 'normaal'—5
1.3	Ontbrekende informatie heeft mogelijk effect op de strekking van de controleverklaring—6
1.4	Doelgroepen en openbaarmaking—6
<b>2</b>	<b>Bedrijfsvoering VWS moet terug naar 'normaal'—7</b>
2.1	Inleiding—7
2.2	Terug naar normaal vraagt ook aandacht voor reguliere beheersmaatregelen—7
2.3	Programma Verbetering Financieel Beheer VWS staat in de steigers; resultaten nog beperkt zichtbaar—8
2.3.1	Programmaorganisatie op onderdelen nog in ontwikkeling—8
2.3.2	Financiële omvang noodmaatregelen coronacrisis verder toegenomen—9
2.3.3	Gebrek aan controle-informatie heeft mogelijk gevolgen voor het tijdig afgeven van de controleverklaring en/of de strekking van de controleverklaring—10
2.4	Naleving art 2.27 CW – informatie- en budgetrecht van het parlement—10
2.5	Nog onvoldoende aandacht voor naleving comptable eisen inzake voorschotverstrekking—11
2.6	Herstelactie volledigheid verstrekte en gebruikte garanties in gang gezet—11
2.7	Kwaliteit financiële administratie moet verbeteren—12
2.7.1	Herkomst financiële administratie in volle gang—12
2.7.2	Registratie van verplichtingen en voorschotten in administratie vraagt aandacht—12
2.8	Juridische overdracht hulpmiddelen COVID-19 naar VWS is vertraagd—13
2.8.1	Het grote belang van landelijke inkoop en distributie van medische hulpmiddelen COVID-19 vraagt om duidelijke financiële afspraken en procedures—13
2.9	Centraal inzicht in aanwezige voorraden ontbreekt—15
2.10	Voor het op orde brengen van het beheer van ingekochte beademingsapparaten moet nog een slag gemaakt worden—16
2.11	Afwikkeling van openstaande voorschotten is noodzakelijk—16
2.12	Ontbreken van objectief inzicht in de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen leidt tot onzekerheden—17
2.13	Beheersing van inkoopproces nog steeds onder druk door inkopen COVID-19—18
<b>3</b>	<b>Follow-up bevindingen auditrapport 2020—20</b>
3.1	Inleiding—20
3.2	Voortgang bevindingen in het beheer uit 2020—20
3.3	Verdere beheersing van de staatssteunrisico's in 2021 nog niet zichtbaar—21
3.4	Subsidiebeheer: subsidieverleningen en -vaststellingen—21
3.5	Toegenomen M&O-risico door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten—21
3.5.1	Aanpassingen accountantsprotocollen vereisen extra aandacht—21
3.5.2	Het M&O beleid op een aantal omvangrijke regelingen dient te worden aangescherpt en verder uitgewerkt—22
3.6	Inkoopbeheer—23
3.6.1	Belangrijke key controls inkoopbeheer werken niet voldoende, VWS neemt maatregelen—23
3.7	Informatiebeveiliging: sturing op risicomanagement nog niet doorontwikkeld—24

<b>4</b>	<b>Overige onderwerpen—26</b>
4.1	Inleiding—26
4.2	Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN)—26
4.3	Juistheid en volledigheid administratieve vastlegging inhuur externen opgepakt—26
<b>5</b>	<b>Ondertekening—28</b>

CONCEPT

# 1 Inleiding en samenvatting

## 1.1

### Algemeen

In dit interim-auditrapport rapporteren wij over de belangrijkste uitkomsten van onze onderzoeken tot nu toe in het kader van onze wettelijke taak over 2021 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2022 worden gerapporteerd in het auditrapport 2021, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten. In dit interim-auditrapport rapporteren wij bevindingen en risico's zodat tijdig nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Onze bevindingen hebben met name betrekking op het financieel en materieelbeheer.

In het auditrapport 2020 constateerden wij zes bevindingen (Beheer en verantwoording coronagelden, Staatssteun-problematiek, Subsidiebeheer, Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik, Inkoopbeheer en Informatiebeveiliging). Normaliter worden de voorgenomen acties en de voortgang op de bevindingen van de ADR en de Algemene Rekenkamer door VWS in de monitor bedrijfsvoering uiteengezet. In 2021 zal een deel van deze bevindingen meegenomen worden in het Programma Verbetering Financieel Beheer VWS. De stand van zaken van deze bevindingen is opgenomen in hoofdstuk 2. De voortgang van de onderwerpen die niet in het programma aan de orde komen zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 behandelen we enkele overige punten naar aanleiding van onze controle en ontwikkelingen in lopende zaken uit het auditrapport 2020.

## 1.2

### Bedrijfsvoering moet terug naar 'normaal'

Het Ministerie van VWS is één van de departementen waarbij de effecten van de COVID-19 pandemie ook in 2021 nog een grote impact heeft op de primaire processen en de bedrijfsvoering. Deze impact komt onder andere tot uiting in de financiële omvang van de getroffen steunmaatregelen. In 2020 bedroeg de totale omvang aan verplichtingen voor steunmaatregelen € 7,8 mld., het geraamde bedrag is in 2021 opgelopen tot € 12,1 mld<sup>1</sup>. Belangrijke steunmaatregelen betreffen de aangegane verplichtingen voor testcapaciteit (€ 5,2 mld.), bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's (€ 2,2 mld.), vaccinontwikkeling, implementatie en medicatie (€ 2,0 mld.) en de bonusregeling (€ 1,0 mld.). Dat de uitvoering van de steunmaatregelen veel vraagt van de flexibiliteit en capaciteit van het departement als geheel is in 2020 duidelijk geworden. VWS heeft in 2020 keuzes gemaakt die soms ten koste zijn gegaan van het financieel- en materieelbeheer en het inzicht in de rechtmatige besteding van de COVID-19 geldstromen.

Hoewel de bestrijding van de COVID-19 crisis nog steeds veel vraagt van de bedrijfsvoering van VWS is de focus in 2021 gericht op de crisisstructuur en het terugkeren naar een normale bedrijfsvoering. De resultaten van het Programma Verbetering Financieel Beheer VWS moeten hiervoor een belangrijke impuls geven.

<sup>1</sup> Cijfers t/m 10<sup>e</sup> Incidentele Suppletoire Begroting

Het programma richt zich op drie aspecten:

1. herstel onzekerheden 2020 (reconstrueren etc.);
2. verder voorkomen van onrechtmatigheden in 2021; en
3. het structureel versterken van de financiële functie van VWS.

De Bestuursraad VWS heeft in juli 2021 nogmaals benadrukt dat het normaliseren van de bedrijfsvoering prioriteit heeft, waarbij het afwijken van wet- en regelgeving slechts bij hoge uitzondering mogelijk is. Een belangrijke rol in de monitoring hierbij is weggelegd voor FEZ.

Wij zien dat veel van de voorgestelde maatregelen uit het programma nog in de steigers staan en dat resultaten pas in Q4 van 2021 worden verwacht. Dit betekent dat een deel van de bevindingen over het financieel en materieel beheer en de rechtmatigheid uit 2020 ook voor 2021 zullen gelden.

#### **1.3**

#### **Ontbrekende informatie heeft mogelijk effect op de strekking van de controleverklaring**

Ondanks de inspanningen van VWS is het voor de ADR op dit moment niet duidelijk welke impact de voorgenomen maatregelen zullen hebben op de kwaliteit van de onderbouwing en de verantwoording 2021 door VWS. Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie kan evenals in 2020 impact hebben op de strekking van onze controleverklaring en/of het tijdig aangeven van de controleverklaring bij het jaarverslag van VWS over 2021.

#### **1.4**

#### **Doelgroepen en openbaarmaking**

Net als in 2020 brengen wij, naast een jaarlijks auditrapport met de belangrijkste bevindingen aan het audit committee, een meer gedetailleerde interim-rapportage uit. Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de secretaris-generaal van VWS en wordt besproken in de Bestuursraad Bedrijfsvoering. Dit rapport wordt tevens verstrekt aan de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer. Waar nodig ontvangen de directies en agentschappen een tussentijdse rapportage van de onderzoeksresultaten.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten. Naar aanleiding van het verantwoordings-debat wordt vanaf 2021 ook het interim-auditrapport 2021 van het Ministerie van VWS actief gepubliceerd en gedeeld met de Tweede Kamer.

## 2

# Bedrijfsvoering VWS moet terug naar 'normaal'

### 2.1

#### Inleiding

Sinds maart 2020 staat een aanzienlijk deel van de organisatie van VWS in het teken van het bestrijden van de COVID-19 crisis. De crisis vroeg en vraagt nog steeds om een snelle en voortvarende aanpak. De aanpak van de crisis heeft in 2020 tot gevolg gehad dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VWS sterk onder druk kwam te staan en keuzes in de bedrijfsvoering zijn gemaakt. Deze keuzes hadden onder meer betrekking op de onderbouwing en verantwoording van aangegane verplichtingen en uitgaven. Als gevolg hiervan heeft VWS voor een aanzienlijk bedrag aan steunmaatregelen niet kunnen aantonen of deze rechtmatig tot stand zijn gekomen. Ook heeft de ADR bij de departementale verantwoording over 2020 geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven, omdat voor een substantieel bedrag aan uitgaven onvoldoende onderbouwing van de feitelijke levering van goederen en diensten aanwezig was. Dat hiermee het financieel beheer en de verantwoording van coronagelden ernstig tekort is geschoten hebben wij in ons auditrapport over 2020 vermeld. Deze tekortkomingen zijn voor de Algemene Rekenkamer aanleiding geweest om bezwaar te maken tegen het financieel beheer. Ook heeft de Tweede kamer in het Wetgevingsoverleg nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de verbetering van het financieel beheer en heeft de Minister toegezegd dit te verbeteren.

Hoewel de bestrijding van de COVID-19 crisis nog steeds veel vraagt van de bedrijfsvoering van VWS is de focus in 2021 gericht op het normaliseren van de bedrijfsvoering. Het Programma Verbetering Financieel Beheer VWS moet hier een belangrijke impuls aan geven. Het programma richt zich op drie aspecten:

1. herstel onzekerheden 2020 (reconstrueren etc.);
2. verder voorkomen van onrechtmatigheden in 2021;
3. het structureel versterken van de financiële functie van VWS.

Het Programma Verbetering Financieel Beheer is verder uitgewerkt in drie projectplannen: Financiële administratie, Verantwoording en Subsidiebeheer. Hierin zijn korte en lange termijnacties opgenomen. De komende tijd zal VWS aandacht moeten besteden aan de korte termijnacties die gericht zijn op het herstel van de onzekerheden uit 2020 en het voorkomen van nieuwe onzekerheden en onrechtmatigheden in 2021.

De Bestuursraad VWS heeft in juli 2021 nogmaals benadrukt dat het normaliseren van de bedrijfsvoering prioriteit heeft, waarbij het afwijken van wet- en regelgeving slechts bij hoge uitzondering mogelijk is. Een belangrijke rol in de monitoring hierbij is weggelegd voor FEZ.

### 2.2

#### Terug naar normaal vraagt ook aandacht voor reguliere beheersmaatregelen

De aandacht voor de uitvoering van de steunmaatregelen is mogelijk ook de reden geweest dat reguliere bedrijfsvoeringsaspecten zoals de jaarlijkse risicoanalyse en de monitoring van de aanpak van knel- en aandachtspunten in de bedrijfsvoering in 2020 op de achtergrond zijn geraakt. Focus en aandacht hebben het afgelopen jaar gelegen op de uitvoering van de steunmaatregelen en minder op een

gestructureerd inzicht in de risico's in het financieel en materieel beheer en de acties die getroffen zijn om mogelijke knelpunten op te lossen. Dit kan tot gevolg hebben dat inzicht in de ongewenste effecten van bestaande risico's niet tijdig ontstaat. Ook ontbreekt een overkoepelend beeld in de acties om knelpunten aan te pakken en de voortgang hiervan.

Terug naar normaal houdt volgens ons ook in dat het instrumentarium dat voor aanvang van de COVID-19 pandemie werd ingezet om inzicht te krijgen in het financieel beheer weer wordt opgepakt. Momenteel is de focus van VWS sterk gericht op de uitkomsten van het Programma Verbetering Financieel Beheer VWS. Hierdoor blijft het risico dat ongewenste ontwikkelingen in het beheer die buiten de scope van het programma liggen onopgemerkt blijven. Onze bevindingen uit 2020 omtrent staatssteun en informatiebeveiliging zijn hier voorbeelden van. Daarom is aandacht voor de resultaten van het programma en de reguliere beheersactiviteiten gewenst. Deze laatste kunnen vanzelfsprekend worden versterkt met de uitkomsten van het programma om zo tot een robuuste bedrijfsvoering te komen. Om in den brede te kunnen rapporteren wordt door FEZ een monitor ontwikkeld.

In ons auditrapport over 2020 hebben wij u geadviseerd om op een gestructureerde wijze aandacht te schenken aan de inschatting van mogelijke frauderisico's en de beheersing hiervan. Inzicht en beheersing van dergelijke risico's behoort tot de basis-hygiëne van een organisatie. De aandacht van VWS voor dit onderwerp heeft tot op dit moment ad hoc plaatsgevonden en is vooralsnog gericht op incidenten. Wij blijven adviseren bij de verdere uitwerking van het beheerinstrumentarium expliciet aandacht te schenken aan de wijze waarop VWS mogelijke frauderisico's beheert.

## **2.3 Programma Verbetering Financieel Beheer VWS staat in de steigers; resultaten nog beperkt zichtbaar**

### **2.3.1 Programmaorganisatie op onderdelen nog in ontwikkeling**

In mei 2021 heeft VWS een eerste concept opgesteld van het programmaplan en in juli zijn de onderliggende projectplannen uitgewerkt. VWS heeft ervoor gekozen om het programmaplan extern te laten reviewen. De uitkomsten van deze review worden in september/oktober verwacht. Uit de door ons gevoerde gesprekken met VWS hebben wij geconstateerd dat een aantal onderdelen van het programma nog verder moet worden uitgewerkt om het programma succesvol te laten zijn. Op dit moment is VWS nog zoekende naar de juiste inrichting van het programma en de wijze waarop het programmamanagement (inclusief governance) er precies uit moet gaan zien. De uitwerking van de acties in de deelprojectplannen moet SMART<sup>2</sup> worden gemaakt en aan de hand daarvan is een eerste concept monitor opgesteld voor interne sturing, verantwoording en informatieverschaffing aan de Tweede Kamer. Naast de acties uit het programma zal VWS ook aandacht moeten blijven besteden aan de reguliere beheersactiviteiten zoals genoemd in paragraaf 2.2 en zullen deze een plek moeten krijgen in interne rapportages en de P&C-cyclus.

Wij zien dat veel van de voorgestelde maatregelen uit de projectplannen zoals genoemd in paragraaf 2.1 van dit rapport eind augustus 2021 nog in de steigers staan en dat zichtbare resultaten in Q4 van 2021 worden verwacht. In de maanden juni, juli en augustus 2021 heeft VWS haar beschikbare capaciteit besteed aan het verkrijgen van inzicht in de achtergrond van de bevindingen van ADR en Algemene

<sup>2</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

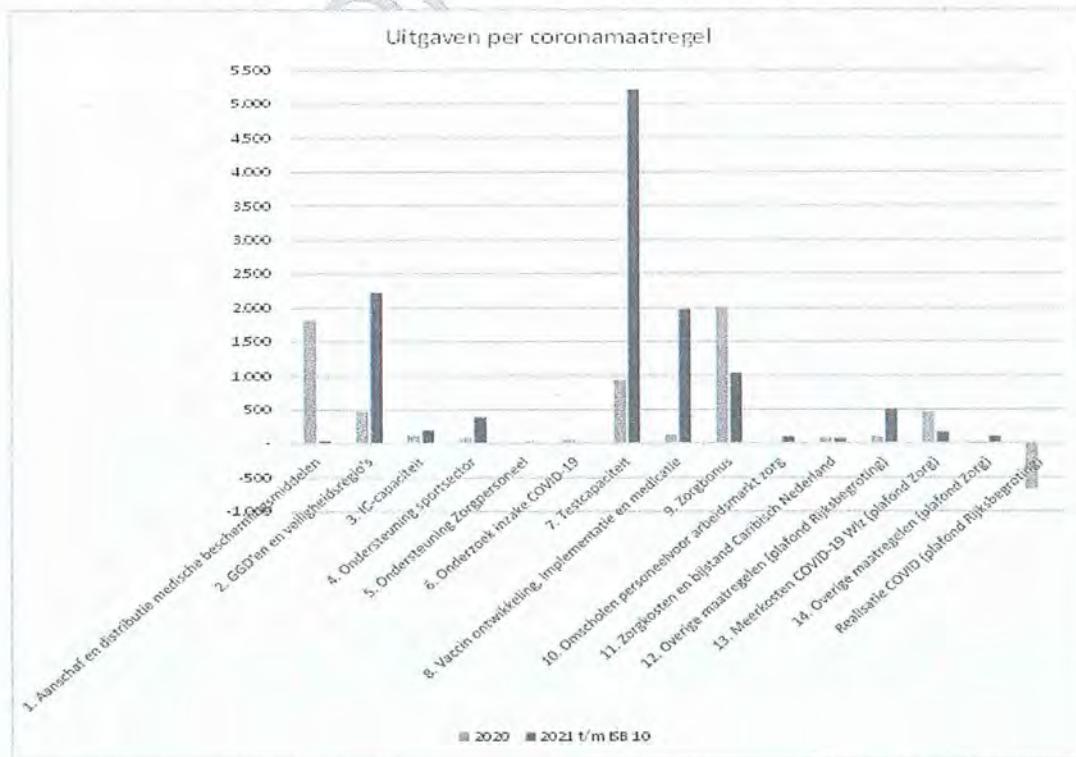
Rekenkamer en zijn de eerste inventariserende analyses op de financiële administratie uitgevoerd en zijn de eerste mogelijke oplossingsrichtingen bepaald. Om uitvoering te geven aan het programma heeft VWS tegelijkertijd vanaf Q2 medio 2021 de formatie uitgebreid en nieuwe medewerkers geworven. Inmiddels zijn 16 van de benodigde 20-25 medewerkers (TK 35830 XVI, nr. 24) aangenomen (10 om de financiële functie te versterken en 6 voor ondersteuning op decentraal niveau), waarvan 75% is gestart vanaf 1 september 2021.

Voorts is een aanzet gemaakt met het opstellen van nieuwe procesbeschrijvingen op een aantal onderwerpen, welke op korte termijn binnen de organisatie worden gedeeld. Daar waar mogelijk wordt bezien of reeds geconstateerde onzekerheden over 2020 nog in 2021 hersteld kunnen worden, waarbij wij adviseren expliciet aandacht te besteden aan uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen met een meerjarig effect na 2020.

VWS heeft aangegeven dat de resultaten van deze acties in het 2<sup>e</sup> halfjaar van 2021 zichtbaar worden. Dit zal betekenen dat een deel van de bevindingen over het financieel en materieel beheer en de rechtmatigheid over 2020 ook voor 2021 zullen gelden. Op dit moment is nog niet aan te geven wat de omvang hiervan is. Wij adviseren in het kader van verwachtingenmanagement om dit beeld tijdig te communiceren binnen het departement en richting externe stakeholders, zoals Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer.

### 2.3.2 Financiële omvang noodmaatregelen coronacrisis verder toegenomen

De coronapandemie is nog niet voorbij, waardoor de druk op het departement zowel bij de financiële als de beleidsfuncties ook in 2021 nog onverminderd hoog is. Veel verplichtingen die in 2020 zijn aangegaan hebben in de uitgaven een na-ijleffect en daarnaast vraagt de afrekening van openstaande voorschotten uit 2020 specifieke aandacht. Eind augustus 2021 heeft het ministerie van VWS haar 10<sup>e</sup> incidentele suppleaire begroting opgesteld en is de omvang van de begrote coronagerelateerde verplichtingen en uitgaven opgelopen tot € 12,1 mld.



**2.3.3 Gebrek aan controle-informatie heeft mogelijk gevolgen voor het tijdig afgeven van de controleverklaring en/of de strekking van de controleverklaring**

Ondanks de inspanningen van VWS is het voor de ADR op dit moment niet duidelijk welke impact de voorgenomen maatregelen zullen hebben op de kwaliteit van de onderbouwing en de verantwoording 2021 door VWS. Het ontbreken van voldoende en geschikte controle-informatie kan ook evenals in 2020 impact hebben op de strekking van onze controleverklaring. Het niet tijdig opleveren van voldoende en geschikte controle informatie kan ook consequenties hebben op het tijdig afgeven van de controleverklaring bij het jaarverslag van VWS over 2021.

Op dit moment ontbreekt onder andere nog inzicht in:

- juiste en tijdige naleving artikel 2.27 CW (paragraaf 2.4);
- of bij voorschotten groter dan € 500.000 bankgaranties bij derden zijn gevraagd conform de Regeling financieel beheer van het Rijk (paragraaf 2.5);
- naleving voorafgaand toezicht risicoregelingen (paragraaf 2.6);
- inzicht in de voorraadadministratie PBM's, beademingsapparatuur en (zelf)testen (paragraaf 2.8 t/m 2.10);
- wijze van afwikkelen van openstaande voorschotten (paragraaf 2.11);
- vaststelling van geleverde prestaties bij betaling facturen (paragraaf 2.12);
- de juistheid en volledigheid van standen van openstaande voorschotten en verplichtingen in de administratie (paragraaf 2.7); en
- onderbouwing en motivering van de rechtmatigheid van inkopen met betrekking tot COVID-19 (paragraaf 2.13).

Bovenstaande punten worden in dit hoofdstuk verder toegelicht.

**2.4**

**Naleving art 2.27 CW – informatie- en budgetrecht van het parlement**

Vorig jaar is geconstateerd dat het budgetrecht van het parlement over het jaar 2020 niet altijd adequaat is toegepast. Gedurende de coronapandemie heeft het ministerie van VWS veel gebruik gemaakt van art. 2.27 CW, tweede lid, waarbij het ministerie verplichtingen aanging en uitgaven deed voordat beide Kamers goedkeuring hadden gegeven. Het niet naleven van dit artikel heeft in 2020 geleid tot een bedrag van ruim € 4 mld. aan onrechtmatige verplichtingen.

Binnen VWS vormt het tijdig en juist informeren van het parlement in 2021 een belangrijk speerpunt in het kader van het Programma Verbetering Financieel Beheer. Dit heeft geresulteerd in het frequenter opstellen van Incidentele Suppleaire Begrotingen (verder: ISB's) en het informeren van beide Kamers via voortgangsbrieven over de stand van zaken rondom de bestrijding van de coronapandemie met daaraan gekoppeld de financiële consequenties.

Als VWS adequaat invulling wil geven aan het budgetrecht betekent het echter dat zij ook ten aanzien van de reguliere uitgaven (niet-COVID) op een andere manier moet gaan kijken naar nieuw beleid versus bestaand beleid in relatie tot het budgetrecht. Bij nieuw beleid gelden vanaf juli 2021 nieuwe (gedrags)regels die in een beslisboom zijn verduidelijkt en met de BR zijn besproken. Vanaf ISB 9 en bij de aanschrijving van de Najaarsnota is expliciet aandacht gevraagd voor deze nieuwe werkwijze. Daarnaast heeft VWS de nieuwe werkwijze door het ministerie van Financiën laten beoordelen en deze heeft bevestigd dat procesmatig de juiste stappen worden doorlopen.

Als extra maatregel is ingevoerd dat wekelijks tussen FEZ en de directies een overleg plaatsvindt over aanpassing van de begroting en dagelijks tussen medewerkers begrotingszaken VWS en de directies om tijdig wijzigingen in beeld te krijgen en te anticiperen door middel van het opstellen van ISB's.

Op dit moment voert FEZ een eigen controle uit om na te gaan of in de eerste 8 maanden van 2021 is voldaan aan artikel 2.27 CW. De eerste resultaten hiervan worden medio september verwacht. De omvang van mogelijke begrotings-onrechtmatigheden door het niet juist toepassen van artikel 2.27 CW is op dit moment niet bekend.

2.5

#### **Nog onvoldoende aandacht voor naleving comptabele eisen inzake voorschotverstrekking**

De Regeling financieel beheer van het Rijk vereist dat bij voorschotten groter dan € 500.000 een bankgarantie van een derde wordt geëist. In 2020 hebben wij geconstateerd dat ten tijde van het verstrekken van deze voorschotten deze bankgaranties niet aanwezig waren. In de eerste 8 maanden 2021 heeft VWS diverse voorschotten groter dan € 500.000 verstrekt, echter hierbij zijn bij leveranciers geen bankgaranties aangevraagd. Dit kan resulteren in aanzienlijke bedragen aan uitgaven die als onrechtmatig worden aangemerkt over 2021.

Op dit moment voert FEZ een eigen controle uit om na te gaan of bij de verstrekte voorschotten terecht geen bankgarantie is aangevraagd. De eerste resultaten hiervan worden eind september verwacht. Hierdoor is de omvang van mogelijke onrechtmatigheden door het niet naleven van deze comptabele vereiste op dit moment niet bekend. Mocht uit de analyse blijken dat bankgaranties ten onrechte niet zijn aangevraagd dan adviseren wij het ministerie van Financiën hierover te informeren en samen te onderzoeken of een goedkeuring achteraf nog tot de mogelijkheden behoort.

Daarnaast is de definitie van 'derden' uit de Regeling Financieel Beheer op verschillende manieren uitlegbaar. Het is de vraag in hoeverre aan medeoverheden gelieerde partijen, zoals Stichting Projectbureau GGD-GHOR, onder deze definitie vallen en daarmee ook bankgaranties dienen te verstrekken bij voorschotbetalingen. Momenteel ontbreken deze garanties en kan dit leiden tot een aanzienlijk bedrag aan onrechtmatige voorschotbetalingen. VWS heeft tot op heden het standpunt gehanteerd dat aan medeoverheden gelieerde partijen niet tot de categorie 'derden' behoren en een bankgarantie niet nodig is. Wij adviseren VWS om duidelijkheid te verkrijgen bij het Ministerie van Financiën over de aanvaarbaarheid van dit standpunt.

2.6

#### **Herstelactie volledigheid verstrekte en gebruikte garanties in gang gezet**

In 2020 bleek dat het voorafgaand toezicht op risicoregelingen niet altijd adequaat had plaatsgevonden, waardoor het ministerie van Financiën niet tijdig voorafgaand toezicht heeft kunnen uitoefenen en vooraf heeft kunnen instemmen met de garantieregelingen die in 2020 tot stand waren gekomen. Evenals in 2020 heeft VWS ook in 2021 diverse garantieovereenkomsten afgesloten. Van de nieuw afgesloten garanties in 2021 wordt nog nagegaan of aan de Kamer vooraf de benodigde toetsingskaders zijn verstrekt. Mocht blijken dat deze niet hebben plaatsgevonden dan zal dit leiden tot onrechtmatigheden in 2021.

In het jaarverslag worden er al jaren garantieverplichtingen gepresenteerd. Tot 2020 waren dit voornamelijk garanties die bij organisaties buiten VWS waren belegd. Deze werden extracomptabel opgenomen in de jaarrekening. Sinds 2020 heeft VWS steeds meer te maken met garantieverplichtingen die in de verplichtingenadministratie van VWS zelf opgenomen dienen te worden. Voor een goed verloop van het proces met betrekking tot de garanties is het belangrijk dat een aantal stappen zorgvuldig worden doorlopen. Hiertoe heeft VWS recent een handleiding opgesteld.

Verder is FEZ op dit moment bezig met herstelacties rondom de garanties door een actueel register op te stellen. Hierbij wordt van de afgesloten garanties uit 2020 in kaart gebracht wat daarvan aan garanties daadwerkelijk is gebruikt, zodat inzichtelijk wordt wat de stand van de openstaande garanties is. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de reeds in 2021 afgesloten garantieovereenkomsten. VWS heeft de verwachting dat op korte termijn inzicht bestaat in de garanties die betrekking hebben op de door VWS ingekochte vaccins. Inzicht in de garanties rondom het testen zal meer inspanning vragen omdat dit met terugwerkende kracht vanaf medio 2020 inzichtelijk moet worden gemaakt en omdat de hoeveelheid overeenkomsten met de testlabs veel omvangrijker is. Zodra een actueel inzicht bestaat, kan ook de financiële administratie hiermee in overeenstemming worden gebracht.

## 2.7 Kwaliteit financiële administratie moet verbeteren

### 2.7.1

#### *Herinrichting financiële administratie in volle gang*

De financiële administratie gaf gedurende 2020 geen actueel beeld van de financiële transacties van zowel de werkelijk aangegane verplichtingen, de verstrekte, openstaande en afgerekende voorschotten als de uitgaven. Ook het inzichtelijk maken van de gerealiseerde uitgaven en verplichtingen ten opzichte van de begrote uitgaven en verplichtingen en de koppeling met de coronamaatregelen bleek niet eenvoudig uit de administratie te halen. Vanaf 2021 zijn er in de financiële administratie budgetcodes geweest voor de coronamaatregelen om aansluitingsproblematiek te voorkomen. Aanvullend hierop is vanaf medio 2021 VWS gestart met de verdiepende, tweede fase van het herinrichten van de financiële administratie om zodoende gedurende het jaar de budgetten te kunnen monitoren op corona-gerelateerde uitgaven en verplichtingen per maatregel. Op dit moment is VWS druk bezig om alles technisch voor te bereiden voor de verwerking van de projectcodes. VWS heeft daarvoor testrapportages moeten opstellen zodat vastgesteld kan worden dat alle mutaties juist en volledig overgaan bij de conversie. Verwachting van VWS is dat de conversie in september is afgerond en vanaf dat moment de directies met de nieuwe inrichting kunnen gaan werken. Wij zullen de ontwikkelingen omtrent de herinrichting blijven volgen.

Wij adviseren bij deze herinrichting rekening te houden met de volgende actiepunten voordat de conversie daadwerkelijk plaatsvindt:

- Een duidelijke vastlegging te maken van de te nemen acties in de vorm van een conversieplan;
- Achteraf een verslag te maken van de uitgevoerde conversie;
- Binnen het project voldoende tijd te reserveren voor checks & balances;
- Vooraf de directies en FDC te informeren over een freeze periode tijdens de conversie voor het doen van mutaties in het financiële systeem;
- De directies en FDC vóór de conversie alle achterstanden in de administratie weg te laten werken ter voorkoming dat mutaties bij de conversie verdwijnen uit de workflow;
- Zorgdragen voor de aansluiting van de beginbalans per 1 januari 2021 met de eindbalans per 31 december 2020.

### 2.7.2

#### *Registratie van verplichtingen en voorschotten in administratie vraagt aandacht*

Tijdens onze controle over het eerste half jaar hebben wij vastgesteld dat de financiële administratie nog steeds niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid. Verplichtingen worden soms als bulkmutatie opgenomen in de administratie waardoor betalingen niet meer goed zijn te koppelen aan individuele verplichtingen en monitoring op uitputting van verplichtingen, geboekte en afgerekende voorschotten op termijn wordt bemoeilijkt. Ook worden voorschotbetalingen niet

altijd als zodanig vastgelegd in de administratie, maar direct als betaling verantwoord, wat leidt tot een onjuiste voorschottenstand. Deze omissies kan VWS nog voor het eind van het kalenderjaar zelf corrigeren in de financiële administratie.

## 2.8

### Juridische overdracht hulpmiddelen COVID-19 naar VWS is vertraagd

#### 2.8.1

##### *Het grote belang van landelijke inkoop en distributie van medische hulpmiddelen COVID-19 vraagt om duidelijke financiële afspraken en procedures*

Om een tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen voor zorgmedewerkers te voorkomen is begin 2020 door VWS samen met verschillende marktpartijen een aparte inkooporganisatie ingericht: het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (verder: LCH). Daarbij is gekozen voor een privaat-publieke samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid. Vanaf dat moment zijn de door VWS ingekochte persoonlijke beschermingsmiddelen opgeslagen in de magazijnen van het LCH. De formele relatie die daaraan ten grondslag ligt, is de garantieovereenkomst met Mediq B.V., waarin is overeengekomen dat alle economische risico's (prijsrisico, voorraadrisico etc.) bij VWS liggen. Dit resulteert erin dat VWS economisch eigenaar is van de goederen, maar het juridisch eigendom bij Mediq B.V. ligt.

Met de verschillende betrokken partijen binnen het consortium is afgesproken dat de gekozen constructie van tijdelijke aard is en dat op termijn de inkoop, voorraadbeheer en verkoop onder integrale verantwoordelijkheid van VWS komt te vallen. Over de overdracht van deze taken en de aanwezige voorraden merken wij het volgende op:

- Juridische overdracht van voorraden door Mediq B.V. aan VWS nog niet geregeld**

In 2020 is met Mediq B.V. afgesproken dat het huidige contract een looptijd zou hebben tot 24 juni 2021 en dat de ingekochte, maar niet doorverkochte goederen dan overgedragen zouden worden aan VWS.

In een nadere afspraak is VWS in 2020 met Mediq B.V. overeengekomen dat een onafhankelijke accountant een controleverklaring verstrekkt bij de financiële verantwoording per 31 december 2020 en uiteindelijk ook bij de afrekening van de voorschotten aan het einde van de looptijd van het contract. De accountant zou de omvang van de goederenvoorraad en de gepresenteerde financiële cijfers valideren, zodat de voorraad, bij de afrekening van de verstrekte voorschotten, formeel kon worden overgedragen van Mediq B.V. aan VWS.

Op dit moment wacht VWS nog op de controleverklaring van de accountant per 31 december 2020, waardoor de formele overdracht van de goederen nog niet heeft kunnen plaatsvinden. Door de vertraging van de controleverklaring en de nog nader te maken afspraken tussen VWS, Mediq B.V. en CIBG zijn de goederen nog niet juridisch overgedragen aan VWS.

Op dit moment wordt door VWS en Mediq B.V. gewerkt aan de ontvlechting van Mediq B.V. uit LCH. Volgens het derde addendum op de overeenkomst tussen Mediq B.V. en de Staat der Nederlanden worden uiterlijk per 1 september 2021 geen operationele activiteiten door Mediq B.V. ten behoeve van LCH meer uitgevoerd en heeft de juridische eigendomsoverdracht van de hulpmiddelen van LCH van Mediq B.V. aan VWS plaatsgevonden.

Aangezien 1 september niet haalbaar bleek zijn Mediq B.V. en VWS overeengekomen om de ontvlechting op 1 november 2021 plaats te laten vinden.

Om de juridische overdracht van de goederen op een beheerste wijze te laten plaatsvinden adviseren wij de overdracht van goederen uit te werken in een overdrachtsprotocol. Hierin is duidelijk aangegeven welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om objectief vast te stellen dat de administratief overgedragen goederen ook feitelijk aanwezig zijn.

- **Afrekening bevoorschotting Mediq B.V.**

In 2020 is voor € 1,25 miljard aan voorschotten aan Mediq B.V. verstrekt. Daartegenover staat dat het LCH ultimo 2020 voor ruim € 1,6 miljard aan orders heeft geplaatst en VWS beschikte per balansdatum over een ruime voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen (verder: PBM's) en testbenodigheden. Ook in 2021 is een nieuw voorschot verstrekt van € 225 mln. voor inkoop van testmaterialen.

Aangezien de controleverklaring op zich laat wachten, kunnen formeel de openstaande voorschotten uit 2020 nog niet (gedeeltelijk) worden afgerekend. Omdat formele overdracht van de voorraden gepland staat voor 1 november 2021 is de gevraagde controleverklaring bij de financiële overzichten per 31 december 2020 onvoldoende om ook de verstrekte voorschotten in 2020 af te rekenen. Ook kan een degelijke verklaring niet gebruikt worden om zekerheid te krijgen bij de overgedragen voorraden.

Wij adviseren nadere afspraken te maken over de afrekening van de bevoorschotting in 2021. Daarbij kan worden gekozen om aan te sluiten bij de reeds verstrekte controle-opdracht dan wel dit door een andere externe deskundige te laten verrichten.

- **Deugdelijkheid inrichting beheerorganisatie door VWS**

De overdracht van de voorraden maakt VWS ook integraal verantwoordelijk voor een adequaat beheer van een omvangrijke voorraad hulpmiddelen en hierdoor dient VWS organisatorisch voorbereid te zijn op het beheer. Een degelijke voorbereiding houdt onder meer in dat:

- de organisatorische inrichting duidelijk is. De inrichting dient aan te sluiten bij de integrale verantwoordelijkheid van VWS voor het beheer van deze voorraden. Deze duidelijkheid houdt ook in dat bij uitbesteding vast staat welke juridische status deze organisatie krijgt, dan wel dat het beheer wordt opgenomen in de VWS-organisatie. Bij de inrichting zullen ook vraagstukken als de inrichting van de in- en verkoop van hulpmiddelen aan de orde moeten komen;
- duidelijk is hoe VWS de verantwoordelijkheid voor een adequaat voorraadbeheer heeft ingericht. Dit vraagt niet alleen om duidelijke eisen en criteria voor de inrichting van de voorraadadministratie, maar ook controles die de betrouwbaarheid van deze administratie waarborgen. Om inzicht in de beschikbare voorraad te geven is het van belang vooraf duidelijke eisen aan de inrichting van de voorraadadministratie te stellen, zoals de fysieke aanwezigheid, mate van detaillering, ouderdom van voorraden, economische voorraadposities, functiescheiding etc. Om zicht te houden op de volledigheid van de voorraden moet een sluitend verband aanwezig zijn tussen de geldstromen (inkopen en verkopen) en mutaties in de voorraadposities. Controles op de betrouwbaarheid kunnen onder meer bestaan uit het vaststellen dat deze verbanden ook aanwezig zijn en het regelmatig uitvoeren van inventarisaties;
- normen worden ontwikkeld voor een minimaal gewenste voorraadpositie. Zodra deze bepaald zijn, kan worden vastgesteld of de overgenomen

voorraaden voldoende zijn dan wel overtollig zijn. Afstotting van overtollige voorraaden dient volgens de wettelijke kaders plaats te vinden.

VWS heeft aangeven dat het beheer van de voorraad medische hulpmiddelen in de toekomst komt te liggen bij het agentschap CIBG, welke vervolgens op haar beurt de opslag weer heeft uitbesteed aan CB Healthcare B.V. Ondanks dat VWS het beheer heeft uitbesteed, blijft VWS financieel verantwoordelijk en zullen eventuele fouten en onzekerheden aan VWS worden toegerekend.

Vragen over governance, procesinrichting (inkoop, voorraadbeheer en verkoop inclusief onderliggende IT-infrastructuur) en wijze van verantwoording hebben wij aan VWS voorgelegd maar hierop nog geen antwoord gekregen.

Ook de wijze waarop de juistheid en volledigheid van de overdracht van goederen per 1 november wordt vastgesteld (bijv. door een voorraadoverzicht inclusief controleverklaring) is nog niet duidelijk. Wel zal vanaf 1 november de opslag en distributie van de goederen door CB Healthcare B.V. worden uitgevoerd. In de tijdelijke overeenkomst met CB Healthcare B.V. wordt geen melding gemaakt hoe omgegaan wordt met comptabele vereisten die specifiek voor het Rijk gelden. Dit betreft nog een punt van aandacht dat op korte termijn moet worden geregeld.

De voorbereidingen om de voorraad medische hulpmiddelen in de toekomst door CIBG te laten beheren, zijn ten tijde van het uitbrengen van dit interim-rapport nog niet door ons onderzocht.

Wij adviseren om op korte termijn bovengenoemde aspecten uit te werken zodat vóór overdracht op 1 november duidelijkheid bestaat over de interne verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de procesinrichting en de wijze van administreren.

## 2.9

### **Centraal inzicht in aanwezige voorraaden ontbreekt**

De bestrijding van de pandemie maakte het noodzakelijk om zeer omvangrijke hoeveelheden aan goederen aan te schaffen die niet direct zijn uitgeleverd, maar voor een deel ook in voorraad zijn gehouden. Zo heeft het LCH een aanzienlijke voorraad aan persoonlijke beschermingsmiddelen in opslag en verzorgt QRS het beheer van beademingsapparatuur. Sinds begin 2021 beheert Djinny Logistiek B.V. de voorraaden zelftesten. Binnen VWS ontbreekt een centrale regie op voorraadbeheer. Inzicht op de volledigheid van de aanwezige voorraaden ontbreekt hierdoor waardoor binnen VWS op centraal niveau geen zicht is op de voorraaden die eigendom zijn van VWS. Ook ontbreekt een centraal inzicht in de fysieke locaties waar voorraaden zich bevinden.

Wij adviseren in kaart te brengen welke voorraaden VWS in eigendom heeft en hiervoor een centrale registratie bij te houden. Een dergelijke registratie kan ook inhouden dat verwezen wordt naar decentrale registraties.

VWS heeft ervoor gekozen de opslag en distributie van de goederen uit te besteden aan derden, zoals CB healthcare B.V. en Djinny Logistiek B.V.. Uitbesteding van deze taken betekent niet dat VWS niet meer verantwoordelijk is voor een adequaat beheer van de voorraaden die in eigendom zijn van VWS. Momenteel ontbreken centrale kaders voor het voorraadbeheer binnen VWS. Dergelijke kaders kunnen onder meer betrekking hebben op de informatieverstrekking over de aanwezige voorraaden en de minimaal uit te voeren interne controles op de aanwezigheid van de geregistreerde goederen door VWS. Deze kaders dienen onder meer te waarborgen dat het beheer voldoet aan de comptabele vereisten.

Wij adviseren om kaders voor voorraadbeheer te ontwikkelen en te (laten) toetsen dat deze kaders in de praktijk ook worden nageleefd.

**2.10**

**Voor het op orde brengen van het beheer van ingekochte beademingsapparaten moet nog een slag gemaakt worden**

Vooral in de beginfase van de bestrijding van de pandemie heeft VWS voor een aanzienlijk bedrag (circa € 120 mln.) aan hulpmiddelen zoals beademingsapparaten en zuurstofcondensatoren ingekocht. Deze apparaten zijn in bruikleen gegeven aan ziekenhuizen en zorginstellingen en opgeslagen in het magazijn van de medische groothandel QRS. Bij de controle van 2020 hebben wij vastgesteld dat de activaregistratie niet op orde was (onder meer door gebrek aan brondocumentatie als afleverbewijzen, bruikleenovereenkomsten, etc.). Ook zijn activa tussentijds verplaatst of retour gezonden aan het magazijn van QRS, wat de registratie bemoeilijkt.

Op dit moment ontbreekt een sluitende geld-goederenbeweging en daardoor een betrouwbare voorraadadministratie. VWS is bezig met het inzichtelijk maken en leggen van verbanden tussen welke apparaten besteld zijn, welke betaald zijn en welke geleverd zijn en waar deze apparaten staan. VWS heeft eind 2020 besloten om de beademingsapparatuur die bij ziekenhuizen en zorginstellingen staat "om niet" te schenken. Tot nu toe is voor 14% van de schenkingen van beademingsapparaten een schenkingsovereenkomst aanwezig die door zowel VWS als de ontvanger is ondertekend. Voor 69% van de opgestelde overeenkomsten moet nog ondertekening plaatsvinden door VWS en/of de ontvanger en de resterende 17% moet nog verder worden onderzocht.

VWS heeft 46% van het totaal aangeschafte beademingsapparaten in het magazijn van QRS staan. VWS heeft nog geen inventarisatieverslag kunnen overleggen waaruit blijkt dat deze apparaten daar daadwerkelijk zijn opgeslagen.

Wij adviseren om een inventarisatie uit te laten voeren bij QRS als deze nog niet heeft plaatsgevonden en voor alle andere apparatuur bruikleen- en schenkingsovereenkomsten op te stellen zodat VWS de activa-administratie op orde kan brengen.

**2.11**

**Afwikkeling van openstaande voorschotten is noodzakelijk**

Om de steunmaatregelen snel te kunnen uitvoeren heeft VWS sinds het begin van de coronapandemie bij veel van de afgesloten overeenkomsten aanzienlijke bedragen als voorschot vooruitbetaald. Pas bij afrekening van deze voorschotten moet worden vastgesteld of de overeengekomen goederen en diensten ook feitelijk zijn geleverd.

Wij zien dat een aanzienlijk bedrag aan betaalde voorschotten uit 2020 nog niet is afgerekend. Het totaalbedrag van openstaande voorschotten uit 2020 bedraagt € 7,2 mld. Als voorbeelden van openstaande voorschotten kan worden genoemd: bijdragen aan het RIVM (€ 650,6 mln.), Zorgonderzoek Nederland (€ 251,7 mln.), Stichting Nationaal Programma Griep (€ 100,9 mln.) en opdrachten aan MediQ B.V. (1,2 mld.). Ervaring leert dat voor voorschotten die langdurig openstaan het voor leveranciers steeds lastiger wordt om vast te stellen wat feitelijk geleverd is. Omdat het risico dat de feitelijke levering niet meer op een objectieve wijze kan worden vastgesteld, neemt hierdoor ook het risico op onrechtmatig afgerekende voorschotten toe.

Wij adviseren de duur van openstaande voorschotten actief te laten monitoren door FEZ en duidelijke normen te stellen aan de maximale duur voor openstaande voorschotten. Afwijkingen zullen dan onderbouwd moeten worden beargumenteerd.

2.12

**Ontbreken van objectief inzicht in de juistheid van aan VWS gefactureerde kosten en onderbouwing van geleverde diensten en goederen leidt tot onzekerheden**

Om de crisis te bestrijden heeft VWS met verschillende partijen, zoals de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland en Stichting Open Nederland, overeenkomsten afgesloten voor de levering van diensten en producten. Veelal gaat het hier om overeenkomsten waar hoge bedragen mee gemoeid zijn. In de contractuele afspraken ontbreken vaak afspraken op basis waarvan VWS de feitelijke levering van diensten en goederen door deze partijen en de juiste doorbelasting van kosten objectief kan vaststellen. Ook komt het voor dat de overeengekomen goederen en diensten niet voldoende specifiek zijn benoemd in de afgesloten overeenkomsten, waardoor de vaststelling van de feitelijke levering achteraf niet of nauwelijks mogelijk is. Hierdoor ontbreekt een deugdelijke onderbouwing van de afgegeven prestatieverklaring. Dit geldt onder meer voor de betalingen aan Stichting Projectbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (€ 660 mln.) en Stichting Open Nederland (€ 365 mln.).

Hetzelfde geldt voor de betaalde facturen van door laboratoria beoordeelde testen (circa € 500 mln.). Informatie over het aantal uitgevoerde en beoordeelde testen wordt door de laboratoriums en GGD'en zelf in het systeem CORON-IT ingevoerd. VWS kan de betrouwbaarheid van deze informatie niet zelf vaststellen. De werking van het systeem CORON-IT is nog niet gevalideerd. VWS heeft de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland, die eigenaar van CORON-IT is, gevraagd de validatie op de prioriteitenlijst te zetten.

VWS heeft verder ook voor aanzienlijke bedragen (€ 275 mln.) aan zelf- en sneltesten ingekocht. De testen zijn niet bij VWS zelf afgeleverd maar rechtstreeks naar een magazijn verstuurd en tevens zijn directe leveringen gedaan aan bijvoorbeeld de interdepartementale koeriersdienst (verder: IPKD). De IPKD is de koeriersdienst die gecontracteerd is door OCW, om zelftesten naar de onderwijsinstellingen te brengen. VWS beschikt zelf niet over de volledige onderliggende documentatie van leveringen omdat die aan bedrijven is uitbesteed. Het ontbreken van deze onderbouwingen heeft tot gevolg dat niet objectief kan worden vastgesteld dat het geen is gefactureerd ook daadwerkelijk is geleverd. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven die met de aankoop van zelf- en sneltesten is gemoeid.

Wij adviseren om samen met de contractpartijen na te gaan welke mogelijkheden er bestaan om de leverantie van goederen en diensten wel vast te stellen. Maak zo mogelijk daarbij gebruik van kennis en ervaring van andere rijkspartijen, zoals het ministerie van Defensie en Rijkswaterstaat, op het gebied van complexe en financieel omvangrijke contracten.

Om de beheersing te versterken adviseren wij om voor elke overeenkomst van enige omvang (bijvoorbeeld groter dan € 10 mln.) een contractbeheersplan op te stellen. In een dergelijk plan legt de opdrachtgever vast hoe wordt toegezien op de uitvoering van de overeenkomst inclusief de rechtmatigheid van de betalingen.

## **2.13 Beheersing van inkoopproces nog steeds onder druk door inkopen COVID-19**

De uitbraak van COVID-19 noopte VWS in 2020 tot het snel inkopen van grote aantallen noodzakelijke producten en diensten voor de bestrijding van het virus. In 2021 is VWS hier mee door gegaan en heeft daarnaast nieuwe maatregelen genomen. Hierdoor is de financiële omvang van de inkopen van VWS in 2021 nog groter dan in 2020 het geval is. De meeste inkopen waren niet (tijdig) voorzien en moesten als gevolg van de crisisbestrijding onder tijdsdruk plaatsvinden. Hierdoor zijn de reguliere inkoop- en betaalprocedures veelal niet gevuld en is de beheersing van het inkoop- en betaalproces onder druk komen te staan. Bij de controle van de inkopen als gevolg van COVID-19 hebben wij het volgende vastgesteld:

- In afwijking van de reguliere aanbestedingsvoorschriften heeft VWS rechtstreeks met leveranciers (grote) inkoopafspraken gemaakt. Hierbij was ten tijde van de gemaakte afspraken niet altijd een contractuele vastlegging beschikbaar. Deze is bij een aantal inkopen nadien opgesteld. Het sneller verwerken van deze overeenkomsten in de administratie moet nog meer aandacht krijgen. Bij genoemde inkopen is een beroep gedaan op 'dwingende spoed'. Gebruik van deze uitzonderingssituatie is enkel onder stringente voorwaarden geoorloofd. In het inkoopdossier moet aantonbaar zijn dat er een direct verband is tussen de gedane inkoop en dwingende spoed zoals omschreven in de aanbestedingswet 2012. In meerdere inkoopdossiers is net als in 2020, om een beroep te kunnen doen op de uitzonderingsgrond zoals opgenomen in artikel 2.32 lid 1C AW, alleen een uniform en algemeen memo getiteld "Coronavirusbestrijding en beroep op dwingende spoed" opgenomen. Een dergelijke algemeen memo is onvoldoende specifiek om dit verband aan te tonen. Indien VWS beroep wil doen op deze uitzonderingsgrond moet VWS de grond specifiek motiveren en vastleggen.
- Bij het merendeel van de onderzochte inkoopopdrachten is onduidelijk op welke manier, voorafgaand aan de inkoop, het verband tussen de voorgenomen inkoop en een beroep op de uitzonderingsgrond is afgewogen. In de onderzochte dossier ontbreekt veelal een specifiek gemaakte motivering waaruit een verband blijkt tussen de omvang van de inkoop, de afgesproken prijs (marktconform), de afgesproken levertermijnen, de kwaliteitseisen en gekozen leverancier. VWS heeft haar afwijkings- en uitzonderingsbeleid aangepast per mei 2021. In het najaar 2021 zullen wij onderzoeken in hoeverre dit beleid feitelijk heeft gefunctioneerd.
- In de inkoopdossiers is beperkt tot geen informatie beschikbaar over de keuze voor een bepaalde leverancier. Voor een groot deel van de onderzochte inkoopopdrachten blijkt niet op welke manier bij de gunning rekening is gehouden met de expertise en reputatie van de leverancier waarmee VWS het inkooptraject gestart is en aan wie in sommige gevallen ook een vooruitbetaling is gedaan. Ook is niet toegelicht waarom gebruik gemaakt is van de versnelde procedure of een afname onder een raamovereenkomst (bijvoorbeeld bij inhuur) geen optie is. Voor een deel van de gecontroleerde inkoopverplichtingen heeft VWS nog geen inkoopdossier aangeleverd.
- Overeenkomsten en verlengingen daarvan zijn regelmatig pas na start van de opdracht afgesloten.
- VWS heeft meerdere grote overeenkomsten afgesloten waarbij de contractvoorwaarden door de leverancier zijn opgesteld en de inkoopvoorwaarden van het Rijk niet in de overeenkomst zijn opgenomen. Hierdoor loopt VWS meer risico bij een juridisch dispuut.

Door bovenstaande bevindingen en het ontbreken van inkoopdocumentatie kunnen wij op dit moment voor een bedrag van circa € 3,5 mld. de rechtmatigheid van de inkopen als gevolg van COVID-19 niet vaststellen.

CONCEPT

## 3 Follow-up bevindingen auditrapport 2020

### 3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de door ons geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptable wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en dat het beheer overigens zo doelmatig mogelijk wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Regeling financieel beheer van het Rijk.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

In het voorgaand hoofdstuk hebben wij uitgebreid aandacht besteed aan de bevinding over het beheer en de verantwoording van de coronamaatregelen die opgenomen zijn in het verbeterprogramma. In dit hoofdstuk behandelen wij de follow-up van de overige bevindingen die wij medio maart 2021 hebben gerapporteerd in ons auditrapport 2020. De follow-up van enkele andere bevindingen uit ons auditrapport 2020 is uiteengezet in hoofdstuk 4.

### 3.2 Voortgang bevindingen in het beheer uit 2020

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bevindingen m.b.t. het financieel en materieel beheer ultimo 2020.

*Figuur 1: overzicht bevindingen per ultimo 2020*

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie-onderdeel	2017	2018	2019	2020
Beheer en verantwoording coronamaatregelen (hfd 2)	VWS				▲
Staatssteunproblematiek (§ 3.3)	VWS	•	■	■	■
Subsidiebeheer (§ 3.4)	VWS			•	•
Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik (§ 3.5)	VWS				•
Inkoopbeheer (§ 3.6)	VWS			•	•
Inkoopbeheer PD Alt*	PD Alt	•	•		
Informatiebeveiliging (§ 3.7)	VWS			•	•

• licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

\* In 2019 is deze bevinding opgenomen in de bevinding voor inkoopbeheer van het Ministerie van VWS als geheel.

In de navolgende paragrafen geven wij, voor zover mogelijk, van bovenstaande bevindingen de stand van zaken weer en geven wij een samenvatting van de voortgang.

- 3.3 Verdere beheersing van de staatssteunrisico's in 2021 nog niet zichtbaar**  
Om toezicht te kunnen uitoefenen, zou FEZ inzicht moeten hebben in de (resterende) omvang van de staatssteunproblematiek in 2021 en verder, afgezet tegen de geldende rapporteringstoleranties voor opname van afwijkingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij hebben nog niet kunnen vaststellen dat dit inzicht bestaat.  
In onze controle tot nu toe hebben wij van vier instellingssubsidies, waarvan de subsidiebeschikking in 2021 is verzonden, de staatssteuntoets betrokken. In twee gevallen bleek dat de staatsteuntoets onvoldoende aansloot bij de over 2021 gesubsidieerde activiteiten. Indien sprake is van nieuwe activiteiten kan dit consequenties hebben voor de conclusie van de staatssteuntoets.  
In dit najaar zullen de verleningsbeschikkingen 2022 worden verzonden. Wij vragen VWS om hierbij extra aandacht te geven aan een goede onderbouwing van de toets en een aansluiting daarvan met de activiteiten die over 2022 worden gesubsidieerd. VWS heeft in één geval aangegeven de staatssteuntoets in het najaar te zullen herijken.
- 3.4 Subsidiebeheer: subsidieverleningen en –vaststellingen**  
Bij de controle van 15 subsidieverleningen en 4 subsidievaststellingen constateerden wij geen fouten en onzekerheden. Het aantal geselecteerde posten is op dit moment nog beperkt omdat de uitputting van de verplichtingenbudgetten laag was. Onze controle is voorts vertraagd omdat wij nog geen toegang hebben tot het subsidieplatform. Wij hebben hierdoor de subsidieverleningen op grond van de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg 2020-2022 (KIPZ) nog niet kunnen controleren.
- 3.5 Toegenomen M&O-risico door focus op snelheid en minimaliseren administratieve lasten**  
Om de effecten van de pandemie te bestrijden is sinds 2020 een groot aan subsidie- en bijdrageregelingen 'met stoom en kokend water' tot stand gekomen. Een extra uitdaging bij de totstandkoming van dergelijke subsidieregelingen zoals de Subsidieregeling bonus zorgpersoneel COVID-19 is het voorkomen van additionele administratieve lasten bij de subsidieontvangers. Aanvullend hierop is er aandacht voor het terugdringen van ervaren controledruk en de bijbehorende kosten. De verstrekte subsidievoorschotten van een aantal van deze regelingen zullen de komende jaren moeten worden afgerekend. Door te sterk te sturen op reductie van administratieve lasten en de controlekosten kan het risico ontstaan dat er beperkt inzicht is in de naleving van wet- en regelgeving door de ontvangers van bijdragen en subsidies. Mogelijk kunnen hierdoor extra risico's ontstaan voor de rechtmatige afrekening van verstrekte subsidies.  
  
Wij adviseren bij de overwegingen om de administratieve en controlelasten te reduceren altijd de wijze waarop de rechtmatigheid van de besteding van verstrekte subsidies wordt aangetoond vast te leggen. Dit geldt niet alleen bij nieuwe subsidieregelingen, maar ook bij aanpassing van bestaande regelingen.
- 3.5.1 Aanpassingen accountantsprotocollen vereisen extra aandacht**  
De Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuizen (verder: KIPZ) eiste van de subsidieaanvragers een controleverklaring over de rechtmatige besteding van de subsidie. Om de administratieve lasten van de instellingen tijdens de coronacrisis te verminderen, heeft VWS met ingang van de verantwoording 2020 in plaats van een controleverklaring, een beoordelings-verklaring geëist. Een dergelijke verklaring geeft slechts een beperkte zekerheid over de rechtmatigheid van de besteding van de subsidie.

Ook voor de geplande aanpassing en verlenging van de subsidieregeling Publieke Gezondheid per 1 januari 2022 is VWS voornemens het accountantsprotocol van deze subsidieregeling aan te passen. In een conceptversie van accountantsprotocol dat voor de verantwoording van de subsidies vanaf 1 januari 2022 zou moeten gaan gelden wordt geen assurancerapport bij de separate subsidieverantwoording meer verlangd, maar een controleverklaring bij de jaarrekening van de subsidieaanvrager. De basisgegevens voor de subsidie worden in de toelichting bij de jaarrekening opgenomen. Het risico is dat deze basisgegevens met onvoldoende nauwkeurigheid worden gecontroleerd.

Doordat VWS in de bedrijfsvoeringsparagraaf een bewering doet met een redelijke mate van zekerheid omtrent de rechtmatigheid van de vastgestelde KIPZ subsidies, zal dit mogelijk resulteren in een onzekerheid voor VWS in 2021 met betrekking tot de vast te stellen KIPZ subsidies over 2020. Wij bevelen VWS aan om voor de KIPZ regeling en de subsidieregeling Publieke Gezondheid (met ingang van 2022) "de redelijke mate van zekerheid" te vragen die aansluit op de eisen die gelden voor de controle op het jaarverslag.

De vaststelling van een specifieke uitkering stimulering sport (verder: SPUK) vindt plaats op basis van de gemeentelijke verantwoording via de SiSa-methodiek. Wij hebben in 2020 vastgesteld dat het voor gemeentes en hun accountants onduidelijk was hoe deze SPUK-regeling moest worden verantwoord. In 2021 zijn de informatielijnen omtrent de wijze van de verantwoording via de SiSa-methodiek tussen VWS en de gemeenten aangetrokken. Onze steekproef op de verleningen van 2021 zal uitwijzen of deze verbeteringen hebben plaatsgevonden.

Voor de aard en diepgang van de controle van de SiSa-bijlage is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de 'Nota Verwachtingen Accountantscontrole' opgesteld. Deze nota geeft richting aan de controlewerkzaamheden van gemeentelijke accountants ten aanzien van specifieke uitkeringen, maar is niet passend om met redelijke mate van zekerheid te kunnen vaststellen dat de SPUK-regeling rechtmatig is uitgevoerd. VWS is in gesprek BZK als systeemverantwoordelijke om de nota aan te scherpen. Wij adviseren VWS na te gaan of de voorgestelde aanpassingen zijn doorgevoerd.

Daarnaast zien wij dat nog beperkt aandacht is voor de wijze waarop medeoverheden verantwoording moeten afleggen over ontvangen bijdragen. Zo is voor de bijdragen aan GGD'en en veiligheidsregio's inzake de vergoeding van meerkosten COVID-19 nog onvoldoende duidelijk welke informatie van de medeoverheden zal worden gevraagd. In de financiële en bestuurlijke afspraken is in eerste instantie een verantwoording met bijbehorend controleprotocol genoemd, echter na overleg met de veldpartijen is hiervan afgezien. Welke impact dit heeft op mogelijke M&O-risico's is niet duidelijk.

Het ontbreken van geschikte verantwoordingsinformatie over de SPUK kan leiden tot onzekerheden over de afrekening. Deze onzekerheden zullen afzonderlijk toegelicht moeten worden in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

### 3.5.2

*Het M&O beleid op een aantal omvangrijke regelingen dient te worden aangescherpt en verder uitgewerkt*

In 2021 is de Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19 verlengd. Hierbij is de doelgroep van de regeling uitgebreid met de PGB-zorgverleners. VWS heeft voor de regeling een uitgebreide risicoanalyse opgesteld, echter bij een aantal risico's ontbreken nog de definitieve beheersmaatregelen. Verder ontbreken voor

de doelgroep PGB-zorgverleners de risico's en beheersmaatregelen. In 2021 zullen volgens de planning de aanvragen tot vaststelling tussen € 25.000 en € 125.000 worden afgehandeld. Hierbij zal VWS op een aantal aanvragen bij wijze van steekproef controle uitoefenen op de rechtmatigheid van de gedeclareerde bonussen. Hiertoe zal door de subsidieaanvrager documentatie moeten worden aangeleverd van de toekenning en uitbetaling van bonussen aan zorgpersoneel. De uitwerking van deze controle verkeert in een afrondende fase. Het accountantsprotocol voor aanvragen boven de € 125.000 is nog onderhanden. De Subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19 is in 2020 van kracht geworden. De risico-analyse is nog niet specifiek gemaakt voor de normen in de regeling. Het format voor een op te stellen risico-analyse bevordert dit ook niet. Het accountantsprotocol is nog niet gepubliceerd.

In het kader van de subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA) ziet VWS er onvoldoende op toe dat de verhuurders het voordeel uit de subsidie doorgeven aan amateursportverenigingen die de accommodaties huren. Hierdoor hebben wij over 2020 geconcludeerd dat mogelijk sprake kan zijn van misbruik en oneigenlijk gebruik. VWS heeft toegezegd het proces kritisch te beoordelen om na te gaan of extra controle kan worden uitgevoerd op dit aspect.

Op grond van de Regeling tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties (TVS) verstrekt VWS een tegemoetkoming aan verhuurders van sportaccommodaties die de huur kwijtschelden aan amateursportorganisaties. VWS is voornemens voor de vaststellingen 2020 beperkte controles uit te voeren en niet de huurder te benaderen om na te gaan of daadwerkelijk is kwijtgescholden. In verband daarmee zullen wij de vast te stellen tegemoetkomingen over 2020 van circa € 19,5 miljoen als onzeker aanmerken.

Wij bevelen VWS aan om op korte termijn:

- de risicoanalyses voor zowel de bonusregeling als de regeling opschaling curatieve zorg COVID-19 verder uit te werken, de controles naar aanleiding hiervan uit te schrijven en de accountantsprotocollen te publiceren.
- het controlebeleid met betrekking tot de subsidieregelingen BOSA en TVS uit te breiden met het opvragen van verantwoording over de verhuuractiviteiten van de subsidieaanvrager.

### 3.6

### Inkoopbeheer

#### 3.6.1

*Belangrijke key controls inkoopbeheer werken niet voldoende, VWS neemt maatregelen*

Net als in 2020 is uit de controle van het eerste halfjaar van 2021 gebleken dat belangrijke key controls van het inkoopbeheer niet voldoende hebben gewerkt. Hiermee wordt het risico op onrechtmatige inkopen aanzienlijk verhoogd. Enkele voorbeelden zijn:

- De afwijkings- en uitzonderingsprocedure, zoals ook vermeld bij de COVID-gerelateerde inkopen, is binnen VWS niet altijd en vaak ook niet juist gevuld en gedocumenteerd.
- Er is een spendanalyse uitgevoerd over het eerste kwartaal van 2021. Voor een groot deel van de inkopen heeft CDI-Office de analyse niet kunnen afronden, omdat de binnen VWS opgevraagde inkoopdocumentatie nog niet ontvangen is. Hierdoor ontbreekt samen met de lijst met afwijkingen en uitzonderingen, voldoende inzicht in de naleving van de aanbestedingswet.

- Verschillende inkopen zijn niet conform de afgesproken procedures via HIS<sup>[1]</sup> en Inhuurdesk<sup>[2]</sup> uitgevoerd. De Dienst Testen heeft eigen inkopers die samenwerken met de HIS inkopers. Dienst Testen is aan het einde van het eerste halfjaar begonnen met het implementeren van inkoopprocedures en contractbeheer binnen het kader van de VWS AO/IB.
- VWS heeft geen volledig centraal contractenregister waar alle lopende contracten in zijn opgenomen. De Inhuurdesk en Dienst Testen hebben hun eigen contractenregisters en inkopen worden door VWS zelf uitgevoerd en door de directies zelf beheerd. Deze ontbreken dan ook in DigiInkoop of CTM<sup>3</sup>. In 2021 heeft transitie plaatsgevonden van het systeem van contractenbeheer van DigiInkoop naar CTM.
- De afweging bij de keuze voor het verstrekken van een inkoopopdracht of een subsidie is nog niet in de inkoopdossiers vastgelegd waar dit wel van toepassing is. Dit speelt met name bij opdrachten waarbij enkelvoudig wordt gegund. De handreiking hiertoe is in ontwikkeling maar is nog niet vastgesteld.

In 2020 heeft VWS een onderzoek laten uitvoeren naar de inkoopfunctie. Op basis van de adviezen die hieruit voortvloeien is VWS begonnen met aanpassingen in de inrichting van het inkoopbeheer. VWS gaat een ICT-systeem aanschaffen die hierin moet ondersteunen. Het bestek wordt gefinaliseerd, waarna het inkooptraject start waardoor dit na implementatie in 2022 kan leiden tot verbeteringen in het inkoopbeheer.

Wij adviseren om bij het vervolgtraject na te gaan of:

- de verbetermaatregelen voldoende effect hebben om de gebreken in het inkoopbeheer op te lossen;
- de key controls op afdoende wijze zijn meegenomen.

### 3.7

#### **Informatiebeveiliging: sturing op risicomanagement nog niet doorontwikkeld**

Alle organisaties binnen de Rijksoverheid moeten voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR). In het VIR zijn eisen voor de beheersing van informatiebeveiliging beschreven, zoals het uitvoeren van risicoanalyses op informatiesystemen.

In 2020 hebben wij geconstateerd dat de sturing op risicomanagement en inzicht in de risico's van decentrale onderdelen nog niet was doorontwikkeld. Het ontbreekt aan een eenduidig risicomanagementkader op concernniveau dat richting geeft aan de risicobeheersing op decentraal niveau. Daarnaast zijn de contactmomenten met de dienstonderdelen omtrent (rest)risico's en mitigerende maatregelen (verbeterplannen) nog beperkt, evenals de verkregen informatie over deze onderwerpen vanuit de decentrale dienstonderdelen. Om de centrale beheersing van informatiebeveiliging bij VWS verder te versterken hebben wij in maart 2021 de volgende aanbevelingen gedaan:

- het op centraal niveau beschrijven van het departementsbrede risicomanagementproces aan de hand van duidelijke richtlijnen en uitgangspunten om de volwassenheid hiervan te verhogen,
- het verkrijgen van structureel inzicht door de concern CIO in de uitvoering van deze richtlijnen en uitgangspunten op de decentrale VWS-onderdelen, bijvoorbeeld in de jaarlijkse site visits.

<sup>[1]</sup> Haagse Inkoopsamenwerking (onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

<sup>[2]</sup> Onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

<sup>3</sup> Complete Tender Management

- het onderhouden van en zorgdragen voor een volledig ingevulde en actuele risicokaart om effectief en gericht te kunnen sturen indien nodig.

Per eind augustus 2021 zijn nog geen aantoonbare verbeteringen getroffen.

CONCEPT

## 4 Overige onderwerpen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we enkele overige punten naar aanleiding van onze controle en de follow-up van enkele andere punten uit het auditrapport 2020.

### 4.2 Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN)

#### *Zorg op declaratiebasis*

Wij vragen aandacht voor de GITC van IT-systeem Hecina. Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre deze op orde zijn gebracht mede gezien de bevindingen uit eerdere controlejaren. Met name logische toegangsbeveiliging en change management zijn onderdelen die op basis van eerdere controlejaren aandacht behoeven. Een goed werkende GITC is van belang voor de beheersing van geautomatiseerde processen en data waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd om te kunnen steunen op Hecina. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om bij declaraties van alle zorgaanbieders de onderliggende factuurregels automatisch te analyseren en de interne als externe controlewerkzaamheden efficiënter in te richten. In oktober 2020 heeft een 0-meting over de werking van de GITC plaats gevonden. In 2021 zal ZJCN de belangrijkste beheersmaatregelen vaststellen ter afdekking van de mogelijke risico's gericht op de financiële verantwoording en de opvolging van de bevindingen van de 0-meting in kaart brengen.

Het risico op onrechtmatige declaraties kan worden verkleind als monitoring en communicatie omtrent afwijkend declaratiegedrag door zorgaanbieders tijdig plaatsvindt. ZJCN heeft beheersmaatregelen geïmplementeerd om deze monitoring te versterken. De implementatie van deze maatregelen wordt dit jaar door ons getoetst.

### 4.3 Juistheid en volledigheid administratieve vastlegging inhuur externen opgepakt

Gedurende geheel 2020 hebben meerdere directies structureel hun inhuur van externen op de beleidsartikelen geboekt en niet op artikel 10 – apparaatsuitgaven. Oorzaak hiervan is dat binnen VWS geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen uitgaven van inhuur voor resultaatopdrachten (die ten laste van de beleidsartikelen komen) en uitgaven van inhuur op basis van gewerkte uren (die conform de Rijksbegrotingsvoorschriften ten laste van artikel 10 komen). Dit komt doordat bij het afrsluiten van inhuurcontracten met resultaatspraken deze niet goed zijn uitgewerkt in de contracten door het opnemen van het op te leveren resultaat en het te betalen bedrag. Vaak betreffen het contracten waarin geen resultaat wordt afgesproken met een leverancier, maar de inhuur wel wordt betaald op basis van werkelijk gerealiseerde uren. In verband met de coronapandemie heeft in 2020 veel inhuur van externen plaatsgevonden, waardoor afgelopen jaar nog een groot aantal correcties op basis van ADR-controle heeft plaatsgevonden na afrsluiting van de administratie.

Naar aanleiding van deze bevindingen hebben wij VWS geadviseerd om een duidelijke instructie op te stellen en toe te zien dat deze instructie gedurende het jaar consistent worden toegepast. VWS heeft gehoor gegeven aan deze aanbeveling door een nieuwe handleiding 'externe inhuur – inbesteding en uitbesteding' op te stellen. Deze handleiding ligt momenteel ter beoordeling voor bij FDC en binnen de VWS-organisatie. Aanvullende actie die nog moet worden ondernomen is dat FEZ de directies nog gaan vragen om hun eigen inhuuruitgaven met behulp van de

handleiding te beoordelen. Verwachting is dat dit in september zal plaatsvinden en eventuele correcties dan in oktober verwerkt kunnen worden in de administratie. Gezien de ervaring uit voorgaande jaren en de eerste signalen van FDC is het reëel dat correcties noodzakelijk zijn.

CONCEPT

## 5 Ondertekening

Den Haag, 10 september 2021

CONCEPT

---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00

CONCEPT

AC-1110

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Bezoekadres:**  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen bij**

**Datum**  
15 september 2021

**Aantal pagina's**  
1

# memo

5 september 2021

Aan de directeur FEZ VWS,  
Van de externe leden van het Audit Committee VWS

Beste [REDACTED]

Het is misschien wat ongebruikelijk dat wij als externe leden van het AC een eigen memo opstellen, maar de reden daarvoor is dat wij ons zorgen maken over de actuele voortgang van de verbetering van het financieel beheer. Hopelijk is dat ontrecht.

Onze zorgen werden gevoed door het feit dat het AC werd afgezegd en er een 'tussenronde' met gesprekken plaatsvindt. Het enkele feit dat het AC werd afgezegd in een fase waarin de urgentie rondom het onderwerp hoog is, leek ons niet wenselijk. Het jaar schrijdt immers voort en de vraag is of de specifieke problematiek rondom de Corona-uitgaven in het lopende jaar verminderd is. Wij hebben afgelopen week een prima gesprek gevoerd met [REDACTED] over de notitie met een voorzet voor de monitor financieel beheer. Tijdens dat gesprek hebben we als externe leden de nodige input gegeven op het betreffende stuk. Het is inderdaad belangrijk dat er een relevant en consistent inzicht wordt gegeven in de voortgang van het programma. Maar we hadden ook een actueel inzicht verwacht.

We realiseren ons dat het programma een focus heeft op een structurele en bestendige verbetering van het financieel beheer. Dus de langere termijn resultaten zijn belangrijk. Maar er zijn ook wel degelijk belangrijke kortere termijn effecten te bereiken, gericht op het maximaal wegnemen van de over vorig jaar geconstateerde vraagstukken rondom de getrouwheid en rechtmatigheid.

De conceptnotitie over de monitor die nu werd geagendeerd is weliswaar relevant, maar we missen in deze fase nadrukkelijk het inzicht in de feitelijke stand van zaken over het lopende jaar. Dat is dan ons tweede zorgpunt. We hopen dat VWS zelf wel dat inzicht heeft. Wat we begrijpen is dat er een voortgangsrapportage is gepland in de tweede helft van oktober. Dat lijkt ons aan de late kant.

Wellicht is er een mogelijkheid om de komende week met elkaar van gedachten te wisselen over het vorenstaande. Wij vinden het ook geen bezwaar als dit memo met de overige AC-leden wordt gedeeld.

Met groet,

AC-1108

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Bezoekadres:**  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen bij**

**Datum**  
15 september 2021

**Aantal pagina's**  
5

# memo

## Programma verbetering financieel beheer

### Inleiding

Dit memo is bedoeld om het AC te informeren en tegelijk op te halen hoe we het AC afdoende kunnen informeren. In dit memo is een korte toelichting opgenomen van de huidige stand van zaken (inhoud en programma-inrichting), de (concept) tussenrapportage van KPMG en de conceptmonitor voor de Tweede Kamer.

### Kern stand van zaken programma

FEZ constateert dat 2021 een moeilijk jaar wordt: we gaan waarschijnlijk gedurende het jaar zien dat er vooruitgang is geboekt in werkwijzen en de daaruit volgende resultaten, desalniettemin maken we ons grote zorgen over het totaalbeeld 2021.

Begrotingstechnisch is sinds begin dit jaar door alle betrokkenen in toenemende mate gewerkt om begrotingsonrechtmachtheden te voorkomen. Er zijn inmiddels 11 incidentele suppletaire begrotingen en wordt nu onderzocht in hoeverre we tijdig het Parlement hebben geïnformeerd. % tijdig gemeld nemen we op in de monitor richting Tweede Kamer in oktober.

Uitvoeringstechnisch is de financiële administratie (bij FEZ) opnieuw ingericht en er zijn extra medewerkers aangetrokken (16 fte in totaal waarvan er 14 reeds zijn begonnen) om de financiële functie te versterken. Het programma is verder ingericht naar 3 sporen:

- Herstel (met name gericht op staande onzekerheden wegnemen);
  - o Op alle stromen (vaccins, testen, laboratoria en GGD GHOR) is gewerkt aan het opleveren van de juiste cijfers in de administratie. Dit heeft geleid tot verbeteringen in het getrouw beeld (bv. ontheffing MinFin 'bankgarantie' voor twee leveranciers; SON en Moderna). De kanttekening moet worden gemaakt dat niet alles kan worden hersteld.
  - Kraan dicht (nieuwe bevindingen voorkomen t.a.v. nieuwe verplichtingen) vanuit extra inzet van een multidisciplinair team;
  - o Vanuit FEZ wordt nauwlettend meegekeken op het afsluiten van nieuwe contracten, het juist opnemen van de garantie- en verplichtingstanden en verwerken van voorschotten. Dit meekijken (en meewerken) is vooral ook nodig omdat de eerste lijn (met name PDC19 en Dienst Testen) hier momenteel op tekort schiet.

- Structurele borging van het financieel beheer.
- o Er is een begin gemaakt met het delen van werkinstructies en het aantrekken van medewerkers bij FEZ en directies. Structurele borging staat nog aan het begin en moet nog door de hele organisatie worden uitgedragen.

Knelpunt blijft voor de herstelwerkzaamheden en kraan dicht de werkdruk bij de betrokken directies (herstel vs. nieuwe werkzaamheden en reguliere werkzaamheden). Een ander knelpunt betreft dat er nog steeds kennishiaten zijn en onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de eerste en tweede lijn (in de praktijk komt teveel bij FEZ terecht).

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Datum**  
15 september 2021

#### Gedetailleerdere informatie programma

In de bijlage van dit memo is een overzicht opgenomen van de reeds ingezette werkzaamheden en zaken die de komende maanden verder opgepakt moeten worden. Daarmee zijn we verder dan we vorig jaar waren. Tegelijkertijd merken we dat er nog steeds veel aandacht nodig is om nieuwe bevindingen te voorkomen c.q. rechtmatig beleid uit te voeren. Dit maakt ook dat het programma ten aanzien van nieuwe verplichtingen de komende maanden een extra inspanning doet door middel van een multidisciplinair team (kraan dicht). Deze richt zich op de nieuwe verplichtingenruimte vanuit de 11<sup>e</sup> ISB en optelt tot € 2 miljard (voor 2021 en 2022) en de ISB's die komen. Als we aan de voorkant de juiste stappen doorlopen en hierop toezien en toetsen vanuit het programma, hoeven we aan de achterkant geen herstelwerkzaamheden op te pakken. Deze aanpak wordt bij de corona gerelateerde uitgaven, gegeven de risico's die zich hier in 2020 hebben gemanifesteerd en die we vanwege het crisis handelen in 2021 nog zien, gehanteerd. Het voorstel voor een multidisciplinair team (en aanvullende inspanning vanuit het programma) is recentelijk toegepast bij een additionele verplichting voor € 0,6 miljard bij de Stichting Open Nederland. Met de uitvoering voor spoor 1 en 2 zien we dat we nog ver afstaan van de structurele borging van het financieel beheer. Dit constateren de ADR in hun interim rapportage en KPMG ook in de tussenrapportage.

Het programma richt zich, zie onderstaand overzicht, op de volgende stromen. Het doel is het voorkomen van begrotingsonrechtmatigheden, rechtmatige uitvoering en tijdige en juiste aansluiting van verplichtingen en uitgaven.



### *Informatiebehoefte AC*

Om het AC adequaat te informeren over het programma en de uitvoering zien we 2 mogelijkheden. Graag bespreken we welke variant de voorkeur heeft. En daarbij de vraag hoe we het overleg met het AC zo goed mogelijk kunnen benutten.

- Variant 1: er wordt gedetailleerd maandelijks gerapporteerd op de uitvoering van de verschillende stromen.
- Variant 2: er wordt minder gedetailleerd gerapporteerd (risicogericht) en met oog voor mogelijke oplossingen c.q. dilemma's ten aanzien van planning, inzet en resultaat.

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Datum**  
15 september 2021

Ter bespreking zijn voorts 2 documenten bijgevoegd:

- Tussenrapportage onderzoek KPMG
- Memo Conceptmonitor Programma Verbetering Financieel Beheer VWS (AC-1109)

### *Tussenrapportage onderzoek KPMG*

Vorige week heeft FEZ (als opdrachtgever) de eerste (concept)rapportage ontvangen en besproken met KPMG. Deze tussenrapportage is de toets of de scope van het verbeterplan adequaat is. KPMG herkent op basis van de stukken en interviews dat de omschreven activiteiten op dit moment rond spoor 1 (herstel en kraan dicht) aansluiten op de bevindingen van de AR en de ADR.

KPMG komt in de volgende rapportage, medio oktober, met een advies om de structurele borging verder vorm te geven (dit cf. de vraagstelling). De eerste aanbevelingen zijn reeds opgenomen. Voor het programma betekent het dat spoor 3 (structureel borgen), mede op basis van dit tweede rapport van KPMG, nog verder wordt uitgewerkt (samen met KPMG) in werksessies. Dit advies en werkplan voor spoor 3 zullen we in oktober voorleggen in het AC.

### *Memo Conceptmonitor Programma Verbetering Financieel Beheer VWS*

Na de schriftelijke AC zijn er veranderingen aangebracht in de conceptmonitor, zie bijlage (AC-1109). Deze monitor is bedoeld voor de Tweede Kamer. De monitor focust zich op de kengetallen en indicatoren die momenteel geleverd kunnen worden door VWS om op een structurele manier de TK over de voortgang van het programma (en de brede bedrijfsvoering) te kunnen informeren en sluit aan bij de bevindingen van de AR en ADR. De conceptmonitor wordt na het AC voorgelegd aan de ADR ter validatie, waarna de monitor wordt vastgesteld in de BR.

## Bijlage overzicht activiteiten

In deze bijlage zijn de reeds in kaart gebrachte activiteiten op de verschillende sporen opgenomen. NB: spoor 3 wordt aangevuld op basis van het volgende KPMG advies.

Het betreft een overzicht op hoofdlijnen. De projectleiders (vanuit de gekantelde programmaorganisatie) voeren per activiteit acties uit. Deze werkstromen en resultaten hiervan worden per spoor verder uitgewerkt om zodoende naar behoefte te kunnen rapporteren. Hiervoor is ook ondersteuning gevraagd aan KPMG.

De kleurcodes onder het kopje "In behandeling" geven aan waar een actie zich momenteel bevindt:

- Groen: reeds in gang gezet en afgerond;
  - Oranje: eerste aanzet en in uitvoering nog niet afgerond;
  - Rood: nog niet opgepakt (wel bekend).

Spoor 1 Herstel Doel: bevindingen in kaart brengen (en waar mogelijk oplossen)			afgerond gestart nog te starten
<b>STROOM</b>	<b>Probleem/ bevinding [omschrijving]</b>	<b>Activiteiten [omschrijving van de activiteiten]</b>	<b>Aanhouder</b>
<b>Algemeen/ Financiële Begrotingenrechtmaatregelen 2021</b>		Analyse voorzieningen zonder bankgarantie	FEZ (i.s.m. DGV)
		Voorzieningen zonder bankgarantie bespreken met ministerie van Financien (uitvoeringen vaststellen)	
	<b>Correcties financiële administratie</b>	Meldig Correcties door de financiële administratie	
		Gedownload/ vaststellen (voorschotten, verplichtingen) c.t. plan	
		Afrekken voorzieningen	
<b>Inkoopbeheer</b>	<b>Analise aanbestedingstrajecten</b>	Afwezigen vastleggen, dossiergebouw voor afstemming	
	<b>Herstelacties inhoud vs. Onderdracht</b>	Correctieberichten in halfjaar	
<b>Voorraadbeheer</b>	<b>Validatie VWS-inkopen</b>	Valideren VWS-inkopen; beschermingsmateriaal	CDI, directies (i.s.m. FEZ)
		Valideren VWS-inkopen; brandveiligheid/apparatuur	
		Valideren VWS-inkopen; desinfectants	
<b>GGD GHOR</b>	<b>Ondersteuning Mediq (C19) en VWS.</b>	Valideren inkopen, overdragen voorraad en voorzieningen afrekenen	
	<b>Aanbesteding</b>	Verlengingen 1e en 2e halfjar 2021	
	<b>Bankgarantie bij voorzicht</b>	Afstemming met ministerie van Financien	
	<b>Prestatieverklaringen</b>	Accountantscontrole 2020 afgerond, rapport wordt eind september ogeleverd	
<b>Laboratoria</b>	<b>Aanbesteding</b>	Controle facturen KCC eerste helft 2021	
	<b>Garantiestellingen</b>	Controle facturen BCO eerste helft 2021	
		CORDT IT validatie	
		Analyse afwegingen voor duurzame spoed	
		Getrouw beld garantiestellingen	
		Onderbouwing facturen met algemene testen (zie ook CORON-19)	
<b>Vaccins</b>	<b>Prestatieverklaringen</b>	Aansluiten leveringen met contractafspraken	
	<b>Garantiestellingen</b>	Getrouw beld garantiestellingen	
		Aansluiten leveringen met contractafspraken	
<b>Testen voor toegang</b>	<b>Aanbesteding</b>	Analyse aanbesteding bij fase 0, L2	
<b>(SON/Open House)</b>	<b>Bankgarantie bij voorzicht</b>	Varaf Fase 3, voor eerdere faales akkoord FIN	
	<b>Prestatieverklaringen</b>	Onderbouwing facturen binnen CH en 2	
<b>Zelftesten</b>	<b>Aanbesteding</b>	Analyse aanbestedingsproces en onderbouwing niet-aanbesteden	
<b>(vanaf zomer '21)</b>	<b>Garantiestellingen</b>	Getrouw beld garantiestellingen	
	<b>Prijs/levering controles</b>	Aansluiten leveringen met contractafspraken	

Spoor 2 Kraan dicht Doel: nieuwe bevindingen voorkomen vanaf Q1 2021 met een dedicated team vanuit het programma (multidisciplinair)		
Probleem/ bevinding (omschrijving)	Activiteiten (omschrijving van het te bereiken doel)	Achiehouder
Begrotingsonrechtafdingen 2021	Tijdig informeren Parlement (voor aangaan overeenkomst c.o. verplichting) Tijdig verzenden ISB	DGV/FEZ
	Tijdig maken van een toekenningskader (bij garanties)	FEZ
	Tijdig registreren van garanties	DGV/FEZ
	BiJ bevoorzichtigting een bankgarantie of ontheffing vooraf minister van Financien	FEZ
Financiële administratie	Tijdig verlenen van een loesingsskader naar de Tweede Kamer (na besprekking MIR) Inrichten aparte hoofdbudgetten corona-gereelde uitgaven Inrichten separaat budgetrapport (sub-categorie HB's besteding corona gereelde uitgaven)	DGV/FEZ
Overeenkomsten 2021 (vanaf Q3 2021) en Toets op alle onderstaande punten:	Toets op alle onderstaande punten:  GGD'en (2022) RIVM (2022) vaccins SON	FEZ, directies FEZ, directies PDC/FEZ
laboratoria	Doorname en doelstrengere besteding van middelen Nieuw contract per 1.1.22, constructie via GGD/GHOE, GGD of SPURK Juiste instrument keuze, ban/agentie, bevoorschotting Dwingend advies contact/ uitzetting gesproken overeenkomst Toets o.f.v. dwingende spoed: juiste argumentatie opnemen Tijdig meleven Parlement (toespraak 2.27, Tweede Rd. 2.27) Contract voor Open House 3.1 en pascrechespen voor Prestatieverklaring, controleprotocol. Tijdin stellen inspectieën suulkele beheerders.	FEZ FEZ FEZ FEZ FEZ FEZ, directies FEZ FEZ

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Datum**

Spoor 3 Borgen Financieel beheer			
Doel: bevindingen structureel voorkomen (door opzet van procedures/ inrichting financiële functie)			
Probleem/ bevinding (omschrijving)	Activiteiten (omschrijving van het te bereiken doel)	Achterhouder	In behandeling
Begrotingsrechtmatig	Definitie getrouwbild en rechtmatig handelen vastleggen Procedure nieuw beleid (en aanvang overeenkomst c.q. verplichting) gedeeld met de organisatie Procedure en inrichting organisatie t.a.v. garanties	FEZ FEZ FEZ	al-Economische eling Financieel Beleid er
Financiële administratie	Procedure en inrichting maximaalke monitoring (P&C-cyclus) Procedure en inrichting financiële afhandeling en afgaven prestatieverklaring	FEZ dir/FEZ	
Inkoop	Procedure en inrichting afwijken openstaande voorshotten (incl. DUSI)	FEZ	
Subsidiebeheer	Procedure en inrichting rechtmatige inkoop Procedure en inrichting MBO beleid subsidie	CDI DUSI (met directies) directies i.a.m. FEZ	
FIE (extra)	Inricht subsidiesregelingen WVS 20/25 Ite voor de financiële functie bij VWS	FEZ FEZ	ember 2021 16 feb



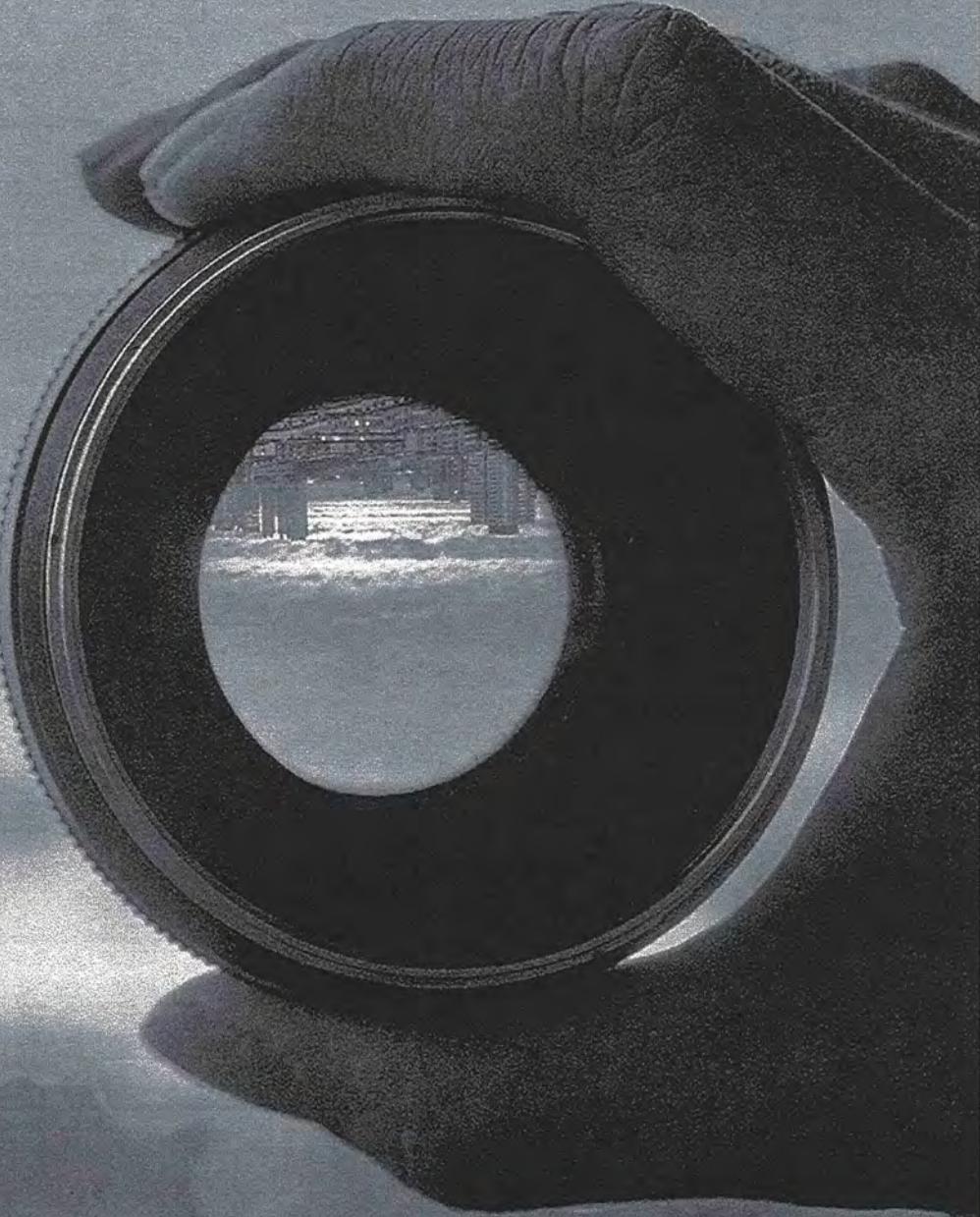
# Check probleem analyse financieel verbeterplan

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

15 september 2021

---

KPMG Advisory N.V.  
A2100023212



# Inleiding

## Achtergrond

Het ministerie VWS heeft in de bestrijding van de coronacrisis veel maatregelen genomen die niet tot het reguliere domein van VWS behoren. Daarbij is de grip op de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële (verantwoording)informatie van de coronamaatregelen in een aantal gevallen onvoldoende gebleken. VWS werkt vanuit een programma (en verbeterplan) waarbij een eerste interne analyse is opgenomen van de aangetroffen gebreken bij de corona gerelateerde uitgaven c.q. het financieel beheer. Bij de probleemanalyse heeft VWS vooral de inhoudelijke en taakgerichte kant geanalyseerd. Daarnaast heeft VWS een aantal no-regret-activiteiten gedefinieerd en in gang gezet.

VWS wil een externe toets op de volledigheid van de interne 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 huidige financieel beheer is er vervolgens 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 ontwikkelfilosofie en –aanpak die uitgaat van de VWS-organisatie. Het resultaat dat VWS wil, bestaat in elk geval uit:

- een advies over de volledigheid van de door VWS geïnventariseerde probleemgebieden en inhoudelijke voorstellen;
- een advies over de wijze waarop de inhoudelijke/taakgerichte aanpak gecomplementeerd dient te worden;
- een voorstel hoe een eventuele begeleiding vorm gegeven kan worden en het effect voor VWS;

## Werkwijze

In een kort tijdsbestek zijn middels interviews en deskresearch vele observaties geïdentificeerd. Deskresearch steunt naast verschillende interne documenten met name ook op de bevindingen in het Auditrapport van VWS en het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Verder zijn medewerkers van VWS binnen verschillende beleidsdirecties (zowel reguliere- als Covid-directies) en FEZ, alsook leden van de bestuursraad (SG a.i. en DG's), een lid van de AC, ADR, AR en het ministerie van Financiën, gesproken. De observaties in dit document bevatten de percepties en waarnemingen van betrokkenen op het financieel beheer binnen VWS.

Wij hebben de gesprekken als constructief ervaren. Er wordt binnen VWS op vele fronten

hard gewerkt en er wordt veel van mensen gevraagd. Niet in de laatste plaats binnen de financiële functie. Wij zijn de geïnterviewden 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.

Het document is in concept besproken in het opdrachtgeversoverleg en met de ADR. Hierbij zijn observaties getoetst op volledigheid en herkenbaarheid in het licht van opstellen van maatregelen / acties in het verbeterplan.

## Reikwijdte

- Financieel beheer is in deze het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. De administraties, die ten behoeve van het financieel beheer worden bijgehouden, worden eveneens tot het financieel beheer gerekend.
- Dit document bevat de check op de probleemanalyse. Aanvullingen in de vorm van fasering en/of maatregelen op het verbeterplan zijn geen onderdeel van dit document en vormen een separaat/later product. Omdat wij ons richten op gepercipieerde problemen binnen het financieel beheer behandelt dit document niet die onderwerpen die al wel goed gaan. Dit is inherent aan de opzet.
- De basis voor de gesprekken en de analyse vormt het verbeterplan zoals opgesteld door VWS, het auditrapport 2020 van de ADR en het verantwoordingsonderzoek 2020 van de AR. Het onderzoeksteam heeft gebruik gemaakt van bestaande en door VWS aangeleverde documentatie en data. De rol van KPMG is om dit te interpreteren, rangschikken en te analyseren. De creatie van nieuwe data reikt niet verder dan de werkzaamheden zoals in de opdracht beschreven.
- Gesprekken hebben in vertrouwelijkheid plaats gevonden en zijn gericht geweest op de huidige problemen t.a.v. het financieel beheer en het verbeterplan. Er zijn geen gespreksverslagen opgesteld. Bij twee of meer waarnemingen zijn observaties meegenomen in voorliggend document.
- Initiatieven t.a.v. staatssteuentoetsing zijn niet binnen de reikwijdte van de voorliggende analyse. VWS heeft aangegeven hiervoor een meerjarig plan van aanpak te hebben vastgesteld en hier uitvoering aan te geven.
- U heeft KPMG niet verzocht een (accountants)controle opdracht uit te voeren op verstrekte gegevens. Voor alle duidelijkheid vermelden wij dat wij geen werkzaamheden uitvoeren die bij controle-of beoordelingsopdrachten van jaarrekeningen van toepassing zijn. Derhalve wordt door ons geen zekerheid omtrent deze gegevens verstrekt. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens of participeert in enig besluitvormingsproces. In deze rapportage worden derhalve geen keuzes gemaakt.

# Inleiding

## Resultaat

### **De crisis was ingrijpend en heeft grote impact gehad op VWS. Dit vroeg snelheid van handelen en scherpe keuzes in een crisissituatie.**

Het coronavirus heeft een ongekende 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, in een kort tijdsbestek en veelal zonder draaiboek.

Dit heeft grote impact gehad op VWS. Werkzaamheden die voorheen niet uitgevoerd werden moesten onder grote druk opgepakt worden. Nieuwe verantwoordelijkheden moesten eigen gemaakt worden en dit alles onder een maatschappelijk vergrootglas en in een crisissituatie.

De mensen binnen VWS hebben de schouders eronder gezet, zijn de uitdaging aangegaan en zijn gaan roeien met de riemen die er waren. Op dat moment was snelheid in handelen het leidende principe. Het gevolg is dat er door alle betrokkenen een prestatie is geleverd waar de organisatie trots op is.

### **De huidige fase vraagt een herijking van focus en biedt ruimte het financieel beheer structureel te versterken.**

De crisis is nog niet voorbij, maar de politiek en VWS zijn immiddels wel in een andere fase gekomen. Een fase waarin het tijd is de bakens te verzetten door meer aandacht en focus te geven aan doelmatig, ordelijk, rechtmatig en controleerbaar financieel beheer waar dit in de eerste fase van de crisis niet het geval was. Hierbij is het ons inziens van belang vooral vooruit te kijken in termen van verbeterpotentieel en oplossingsrichtingen om e.e.a. te repareren en te versterken zonder gemaakte keuzes uit het verleden ter discussie te stellen.

Dit herkennen we ook uit de gesprekken. In gesprekken met betrokkenen treffen we een zelfkritische organisatie aan. Mensen die trots zijn op de geleverde prestaties, de gemaakte keuzes uit het verleden begrijpen en onderschrijven, maar ook aangeven dat VWS terug moet naar een nieuw normaal t.a.v. financieel beheer. Dit is niet eenvoudig. De Coronacrisis ligt nog niet achter ons en de afgelopen periode heeft veel gevraagd van de mensen. De batterij opnieuw opladen zal niet makkelijk zijn. Toch herkennen we in de gesprekken 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.

### **Het is een gezamenlijke opgave om de geleerde lessen te vertalen naar structurele verbeteringen.**

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

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 en een derde lijn dient in staat te worden gesteld om als interne accountant het werk te kunnen doen.

Dit biedt de mogelijkheid om kwetsbaarheden, al eerder bekend en/of blootgelegd door de coronacrisis, structureel te versterken en de financiële functie weerbaarder te maken tegen toekomstige crisis situaties.

Dit vraagt maatregelen die verder gaan dan de herstelwerkzaamheden om de onzekerheden zoals geconstateerd door de AR te verkleinen. Wij identificeren verbeterpotentieel t.a.v. maatregelen op de korte termijn gericht op het voorkomen van onrechtmatigheden ('kraan dicht') en maatregelen die bijdragen aan het structureel versterken van de financiële functie van VWS.

### **De analyse van de problemen van VWS volgt het Auditrapport van de ADR en rapport bij het jaarverslag van de AR, maar verdient verdere verrijking.**

Het verbeterplan "Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS" versie 1.0 heeft als vertrekpunt gediend voor ons onderzoek. Het verbeterplan van VWS hebben wij beoordeeld aan de hand van het Auditrapport 2020 van de ADR en het rapport bij het jaarverslag 2020 van de AR. Hierbij hebben wij vastgesteld dat de analyse van VWS de bevindingen van de ADR en AR volgt. Tegelijkertijd hebben wij een aantal observaties die voortkomen uit de gevoerde gesprekken met betrokkenen. Deze zijn deels overlappend en aanvullend op datgene wat in het verbeterplan staat.

### **De observaties hebben tot doel het bestaande verbeterplan van VWS verdieping te geven en te zorgen voor structurele borging van de reeds genoemde verbeteracties.**

De verbeterpunten vormen de basis voor het formuleren van acties en maatregelen om het financieel beheer binnen VWS verder structureel te versterken. Onze aanvullingen bevinden zich grotendeels op de structurele meer middellange termijn gerichte elementen zoals ook al verwacht en aangegeven door VWS in de opdrachtverstreking.

Een belangrijke andere aanvullende observatie betreft het versterken van de programma organisatie en het verbeteren van de transparantie en bestuurbaarheid van de verschillende werkstromen en onderliggende werkpakketten.

# Inleiding

## Leeswijzer

In deze rapportage starten we op slide 5 met een totaaloverzicht van de probleemanalyse. Wij hebben dit gestructureerd langs meerdere assen/dimensies:

- Allereerst op de verticale as door drie plateaus te definiëren die behulpzaam zijn in het prioriteren en in de tijd wegzetten van de observaties als step-up richting het verbeterplan. Deze plateaus zijn:
  - **Plateau 1 Herstelacties en voorkomen nieuwe onvolkomenheden.** Het per direct zoveel mogelijk herstellen van onvolkomenheden. En het per direct voorkomen van nieuwe onvolkomenheden (noodprocedures).
  - **Plateau 2 Vooruitkijken en gezamenlijk bouwen.** Het effectief herinrichten van de financiële functie en structurele borging hiervan
  - **Plateau 3 Robuust financieel beheer.** Een robuust financieel beheer met aandacht voor verbeterslagen in efficiëntie en automatisering van de financiële functie
- Op de horizontale as hebben we een inhoudelijke hoofdrubricering (clustering) gekozen, deze zijn:
  - **Soft Controls** met betrekking tot awareness en belang financieel beheer (ook cultuur). Dit hebben wij ook specifiek gevraagd en ingevuld vanuit ons model voor Soft Controls
  - **Pandemic readiness** als het gaat om de impact van Corona op het financieel beheer van VWS achter ons te laten
  - **(structurele) versterking Financieel Beheer** als het gaat om het borgen en versterken van het Financieel Beheer in de organisatie en de financiële kolom
- Tenslotte hebben we de observaties op het kruispunt van de genoemde assen voor de (structurele) versterking financieel beheer (middellange termijn en verder) aanvullend gerubriceerd langs de assen van het Target Operating Model (TOM). Dit is van belang om de samenhang, volledigheid en balans in het verbeterplan te borgen (zie voor een beschrijving bijlage A). Ook is direct zichtbaar dat de onderdelen Technologie en Data & Inzichten beduidend langere doorlooptijden kennen i.v.m. de impact die deze acties met zich meebrengen.

Na dit totaaloverzicht hebben we alle observaties in meer detail beschreven in de achterliggende slides per plateau (slide 6-9). Voor de structurele borging en versterking (middellange termijn en verder) hebben we wederom de relatie gelegd naar het TOM (aansluiting is zichtbaar ook in de nummering). De bevindingen op Soft Controls zijn apart opgenomen op slide 10.

# Totaalbeeld

			Soft controls (zie voor nadere toelichting slide 10)	Pandemic readiness	(Structurele) versterking financiële kolom
Plateau 1a	Herstel Korte termijn	Het per direct zoveel mogelijk herstellen van onvolkomenheden.	Een nieuwe fase voor VWS, een eerste start van brede bewustwording m.b.t. financieel beheer en de urgente hiervan. De organisatie moet vanuit de top het belang en urgente van de situatie duidelijk maken en hiermee draagvlak creëren. Met duidelijke doelen en verbeteracties moeten medewerkers in staat gesteld worden per direct bij te dragen aan herstel en voorkomen van nieuwe onvolkomenheden. De focus ligt op <b>voorbekend gedrag en helderheid</b> .	Uitvoeren herstelacties.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluieren bevindingen uit herstelacties en keuze maken om e.e.a. op te pakken vanuit korte termijn voorkomen en/of structureel versterken.</li> <li>Minimaal noodzakelijke maatregelen in de versterking van het financieel beheer gericht op het uitvoeren van herstelacties.</li> </ul>
	Voorkomen nieuwe onvolkomenheden Korte termijn	Het per direct voorkomen van nieuwe onvolkomenheden (noodprocedures).		Korte termijn voorkomen nieuwe onvolkomenheden en.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minimaal noodzakelijke maatregelen in de versterking van het financieel beheer gericht op het voorkomen van nieuwe onvolkomenheden.</li> <li>Evaluieren van geleerde lessen voor input crisishandboek/ draaiboek.</li> </ul>
Plateau 2	Vooruit kijken en gezamenlijk bouwen (middell)lange termijn	Het effectief herinrichten van de financiële functie en structurele borging hiervan.	<p>Het begin van structurele borging van financieel beheer als integraal onderdeel van beleid maken. Het belang van financieel beheer moet helder worden gemaakt in de breedte van de organisatie en moet breed worden uitgedragen als één van de ambtelijke kerncompetenties. Kennis en capaciteit om de financiële verantwoordelijkheden goed te kunnen nemen moeten op orde gemaakt worden.</p> <p>De focus ligt op <b>helderheid, voorbekend gedrag, betrokkenheid en uitvoerbaarheid</b>.</p>	Proc2.3 Crisis handboek en draaiboek opstellen met expliciete taak voor FEZ, WJZ en Financieel beheer in algemene zin, implementatie en werkend krijgen crisis handboek.	<p>DVM2.1 DVM2.2 Implementeren van een visie op finance en het breed uitdragen hiervan (kapstok). FEZ moet meer prioriteit geven aan kader stellende- en toezichttaken en zich duidelijker positioneren als concernechter (3LoR).</p> <p>DVM2.3 Rollen, verantwoordelijkheden, onderlinge afhankelijkheden en samenwerking helder maken binnen het financieel beheer.</p> <p>DVM2.4 DVM2.5 Specialistische kennis beleggen en optimaal gebruik hiervan faciliteren.</p> <p>DVM2.6 DVM2.7 Structuurtoetsing op toepassing comptabiele vereisten aan de voorkant. Her-evalueer samenwerking met derde partijen en stem onderlinge afhankelijkheden en verwachtingen af. Het primaire proces en FEZ moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor de implementatie van eerste- en tweedelijnstaken.</p> <p>Org2.1 Org2.2 Meer aandacht voor aansturing financieel beheer vanuit de top van de organisatie.</p> <p>Org2.3 Vergroot betrokkenheid bij financieel beheer en maak financieel beheer een integrale verantwoordelijkheid.</p> <p>Org2.4 Bespreekbaar maken financieel beheer en escalatiemechanismen bij grensoverschrijdingen.</p> <p>Org2.5 Verhoog de capaciteit n.a.v. een verdiepende analyse naar de benodigde capaciteit in de financiële kolom.</p> <p>Org2.6 Vergroot financiële kennis op het gebied van toezicht- en controlewzaamheden.</p> <p>Org2.7 Zorg voor goede borging van kennis bij het verloop van medewerkers.</p> <p>Proc2.1 Proc2.2 Organiseer tussentijdse monitoring van financieel beheer (P&amp;C cyclus).</p> <p>Proc2.3 Subsidieproces verifiëren, aanpassen en implementeren.</p> <p>Proc2.4 Crisishandboek opstellen en implementeren.</p> <p>Proc2.5 Vastleggen en structureren van financiële processen.</p> <p>Proc2.6 Structureren van betrekken van specialisten in vastgestelde situaties.</p> <p>Proc2.7 Gestruktueerd volgen van inkopen- en betaalprocedures.</p> <p>Proc2.7 Gestructureerd invoegen van prestatieverklaring-verreisten in inkoopteams.</p> <p>Gov2.1 Gov2.2 Leid medewerkers op in control- en risico's te kunnen denken voor het eigen proces.</p> <p>Gov2.3 Formuleer voor elke proces(stap) kritieke succesfactoren, (key) controls, beheersmaatregelen en KPI's.</p> <p>Gov2.3 Voer eigen verbijzondere controles uit om zicht te hebben op de eigen interne beheersing.</p>
	Robuust financieel beheer lange termijn	Een robuust financieel beheer met aandacht voor verbeterslagen in efficiëntie en automatisering van de financiële functie	Financieel beheer is een integraal onderdeel van de sturing en beheersing van de organisatie. Belangrijke kernwoorden zijn onderhouden en monitoren.  De focus ligt op <b>Transparantie, bespreekbaarheid, Aanspreekbaarheid en handhaving</b> .	Vertrouwen dat processen ingesloten zijn door periodieke 'brandoeeningen', dialozen binnen directies etc.	<p>Tech3.1 Tech3.2 Implementeren van geautomatiseerde workflows.</p> <p>Tech3.3 Implementeren van geautomatiseerde controls voor inkopen.</p> <p>Data3.1 Data3.2 Vergroten van consistente en effectieve rapportages met management informatie.</p> <p>Data3.2 Vereenvoudigen van maken van rapportages.</p> <p>Gov3.1 Vaststellen van de informatiebehoefte ten behoeve van sturing.</p> <p>Gov3.1 Ontwikkel een integrale aanpak voor risicomagement aansluitend bij de behoefte van de organisatie.</p>
Plateau 3	Programma management (Ondersteunend)		Versterken Programma Management op basis van de volgende sleutel elementen: <ul style="list-style-type: none"> <li>De verandering programmatisch aansturen met de bestuursraad als stuurgroep.</li> <li>Stapsgewijs uitvoeren, successen vieren, toon met compassie (trots-tandvlees) en vooral koppelen aan de toekomst (voortuikijken). Afstemming op voortgang in en behaalde successen met ADR en AR.</li> <li>Heldere bezetting: projectleider, werkstroomleiders, teams, PMO samengesteld uit betrokkenen uit directies en FEZ (gezamenlijk optrekken).</li> <li>Heldere periodieke communicatie op doelen, voortgang etc. Bewaken voortgang en planning op basis van heldere KPI's, dashboards en voortgangsrapportages.</li> <li>Beheersen resources (monitoren beschikbaarheid inzet middelen conform plan, waarborgen continuïteit bij uitzal en/of tijdelijke vervanging).</li> <li>Risico en issue management: o.a. aankaarten risico's en issues, formuleren en inzetten beheersmaatregelen.</li> </ul>		

# Bevindingen plateau 1 Herstel en Voorkomen

## Plateau 1

Het per direct zoveel mogelijk herstellen van onvolkomenheden en voorkomen van nieuwe onvolkomenheden.



Plateau 1



Plateau 2



Plateau 3

### Uitvoeren Herstelacties

Op de korte termijn is dit onderdeel gericht op het **herstellen** van de volgende geconstateerde onvolkomen vanuit o.a. ADR en AR ten behoeve van de verantwoording 2021 en verder:

- 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 suppleaire begrotingswetten onvoldoende gedaan is
- Niet opnemen van adequate resultaatspraken c.q. verantwoordingsafspraken bij de corona-gerelateerde overeenkomsten en uitgaven zoals het testbeleid, GGD'en en de zorgbonus
- De aansluiting tussen de begrote verplichtingen en uitgaven ten aanzien van de corona-gerelateerde 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 adequate voorraadadministratie en voorraadbeheer van onder meer de ingekochte beademingsapparatuur en beschermingsmaterialen). Bij de aankoop van de beademingsapparatuur en beschermingsmiddelen was de focus gericht op snelle levering in verband met acute zorgen. De registratie en het voorraadbeheer moeten nog worden afgewond;
- 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.

### Voorkomen nieuwe onvolkomenheden

Op de korte termijn is dit onderdeel gericht op het **voorkomen** van eerder geconstateerde onvolkomen 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
- Zorgdragen dat de staatssteun afneemt

Het betreft de geconstateerde onvolkomenheden vanuit ADR en AR maar daarnaast kunnen nog lessen getrokken worden uit de lopende herstelacties.

De organisatie is nog beperkt in staat 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 constateringen 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 (voortlopend 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 zijn 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 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.

Overall de inzichten uit plateau 1 vastleggen en vertalen naar een crisishandboek c.q. draaiboek voor de toekomst.

# Bevindingen plateau 2 Vooruitkijken en Bouwen

## Plateau 2

Het structureren van de financiële functie en structurele borging hiervan



Plateau 1



Plateau 2



Plateau 3

### Structurele versterking Financiële kolom

#### Dienstverleningsmodel

**DVM2.1 Implementeren van een visie op finance en het breed uitdragen hiervan.** 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 en control cyclus en de inrichting van de three lines of responsibility. 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 FEZ moet meer prioriteit geven aan kader stellende- en toezichtstaken en zich duidelijker positioneren als concerncontroller (3LoR).** FEZ zou zich duidelijker moeten positioneren ten opzichte van de organisatie vanuit haar rol als onafhankelijke concerncontroller met een kader stellende- en toezichtsfunctie. Centraal gestelde normen en kaders zouden transparanter moeten worden, waardoor handhaving hierop mogelijk wordt.

**DVM2.3 Rollen, verantwoordelijkheden, onderlinge afhankelijkheden en samenwerking helder maken 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, werkzaamheden van anderen beïnvloeden in de financiële kolom. Dit versterkt een effectieve en efficiënte samenwerking.

**DVM2.4 Specialistische kennis beleggen en optimaal gebruik hiervan faciliteren.** Specialistische functies zijn niet altijd aanwezig en/of het is niet bekend waar specialistische kennis binnen de organisatie is belegd. Denk aan kennis van comptabiliteitswet, specialistische inkoopkennis en kennis van de inzet van de juiste instrumenten in de begrotingswetten. Dit heeft tot gevolg dat medewerkers geen (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 toetsing op toepassing comptabiele vereisten aan de voorkant.** Eigenaarschap moet worden vergroot voor het onder de aandacht brengen en toetsen op toepassing van comptabiele 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 geen verantwoordelijkheden belegd op dit moment om comptabiele wet- en regelgeving onder de aandacht te brengen en behapbaar te maken, tevens vindt er 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 Het primaire proces en FEZ moeten 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, zoals kaderstelling en het houden van toezicht. De nieuwe rolinvulling moet worden vastgelegd en uitgevoerd door zowel het primaire proces (eerstelijnstaken) als door FEZ (tweedelijnstaken).

#### Mens en organisatie

**Org2.1 Meer aandacht voor 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, 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 beleidsverantwoordelijke in de directie, maar een zaak van financiële medewerkers (decentraal en centraal).

**Org2.3 Bespreekbaar maken financieel beheer en escalatiemechanismen bij grensoverschrijdingen.** Tegenmacht is sterk afhankelijk van individuen en escalatiemechanismen ontbreken. 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 moeten 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.

# Bevindingen plateau 2 Vooruitkijken en Bouwen

## Plateau 2

Het structureren van de financiële functie en structurele borging hiervan.



Plateau 1



Plateau 2



Plateau 3

## Structurele versterking Financiële kolom

**Org2.6 Zorg voor goede borging van kennis bij het verloop van medewerkers.** VWS kent een hoog verloop van medewerkers en maakt op een grote schaal gebruik van inzet van tijdelijke krachten in de financiële functie. Dit verhoogt het risico op kennisverlies en inefficiëncies in de uitvoering. Er is tevens geen duidelijk onboarding- of inwerkproces. Kennis moet structureel worden vastgelegd en geborgd.

### Processen

**Proc2.1 Organiseer tussentijdse monitoring van financieel beheer (P&C cyclus).** Het planning & Control proces is vooral gericht op de begroting en beperkt op tussentijds monitoren van uitnutting van budget (realisatie en forecast). De organisatie moet een periodiek performance dialoog inregelen met de directies. Instrumenten zoals een periodiek afsluitingsproces, een gedegen voorraadadministratie en een gedegen verplichtingen administratie 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 gegeven worden aan het uitvoeren van een risico analyse en het uitvoerbaar maken van regelingen in de praktijk. (ADR 3.4)

**Proc2.3 Crishandboek opstellen en implementeren.** VWS heeft geen crisis handboek 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.

**Proc2.4 Vastleggen en structureren van financiële processen.** Vastleggingen van processen incl. vereisten en werkinstucties 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 teruggraven op dergelijke instructies.

**Proc2.5 Structureren van 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 Gestructureerd volgen van inkoop- en betaalprocedures.** De financiële omvang van inkopen in 2020 was vele malen groter dan normaal, dit ging gepaard met onvoorzien inkopen en spoedinkopen. De organisatie moet te allen tijde het reguliere inkoop- en betaalproces volgen. Er moet meer prioriteit komen voor de onderbouwing van uitzonderingsgronden van directe gunningen en dossiervorming. Dit voorkomt reparatiwerkzaamheden in de dossiervorming. (ADR 3.2.1 en 3.2.4)

**Proc2.7 Gestructureerd invoegen van prestatieverklaring-vereisten in inkoopcontracten.** 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 en control

**Gov2.1 Leid medewerkers op in control- en risico's te kunnen denken voor het eigen proces.** Het risico en control denken en -werken vanuit een three lines of responsibility-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. Zij steunt sterk op de ADR bevindingen. De organisatie moet eigen (verbijzonderde) interne controles uitvoeren om zelf 'in control' te kunnen zijn.

# Bevindingen plateau 3 Robuust Financieel Beheer

## Plateau 3

Een robuust financieel beheer met aandacht voor verbeterslagen in efficiëntie en automatisering van de financiële functie.



Plateau 1



Plateau 2



Plateau 3

### Structurele versterking Financiële kolom

#### Technologie

Tech3.1 **Implementeren van geautomatiseerde workflows.** VWS maakt geen gebruik van geautomatiseerde werkprocessen waarin controles zoals autorisaties en vier-ogenprincipes worden afgewangen. 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.

Tech3.2 **Implementeren van geautomatiseerde controls voor inkoop.** Het inkoopproces wordt op dit moment niet ondersteund door een systeem waarin de juiste procesflow wordt gevuld, afgewangen wordt dat de juiste functionarissen mee kijken en autorisaties en procuratie limitaties nageleefd worden. Dit vergroot het risico op onrechtmatig inkopen. Op dit moment wordt een nieuw pakket aanbesteed als vervanging van DigInkoop.

Tech3.3 **Vergroten van consistente en effectieve rapportages met management informatie.** De inrichting van de financiële administratie is star langs begrotingsartikel en niet langs de hark, overzichten worden handmatig in Excel bijgehouden en sturing wordt hierdoor bemoeilijkt.

#### Data en inzichten

Data3.1 **Vereenvoudigen van maken van rapportages.** Het is complex waardevolle management informatie uit het financieel systeem te distillieren passend bij de sturingsbehoefte. Voorbeelden hiervan zijn o.a. het ontbreken van een eenduidig budgetoverzicht, verplichtingen overzicht 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.

Data3.2 **Vaststellen van de informatiebehoefte ten behoeve van sturing.** De organisatie moet een duidelijke regie en vraagarticulatie op standaard management rapportages ontwikkelen. Ook naar derde partijen moet VWS een duidelijker informatiebehoefte communiceren om effectievere sturingsinformatie te kunnen ontvangen.

### Governance en control

Gov3.1 **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)

# Bevindingen 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 control 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 per soft control per plateau die 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 veranderd, ontwikkeld en weer opbouwt. Plateau 3, waarin de organisatie al verder ontwikkeld is en hernieuwde structuren zijn opgebouwd, richt 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 bestuursraad.
- De top creëert een gevoel van urgentie en draagvlak.



## Plateau 2 Vooruit kijken 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, urgente en ontwikkeling van financieel beheer binnen de organisatie.

### VOORBEELDGEDRAG

- Financieel beheer wordt uitgedragen als één 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.

### UITVOERAARHEID

- 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.

## Plateau 3 Robuust financieel beheer

### 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 ontoereikende 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.



Bijagen

# A. Nadere toelichting Target Operating Model (TOM)



AC-1109

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Bezoekadres:**  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen bij**

**Datum**  
13 september 2021

**Aantal pagina's**  
3

# memo

## Conceptmonitor (Financieel) Beheer VWS

Gevraagd om advies AC zodat de BR kan instemmen met onderstaande conceptmonitor (t.b.v. voortgangsrapportage TK)

### *Inleiding*

De conceptmonitor (Financieel) Beheer VWS is in een schriftelijke ronde van het AC (d.d. 25 augustus 2021) verzonden en separaat besproken met de externe leden van het AC, de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Naar aanleiding van deze gesprekken en nadere uitvoeringstoets door FEZ is de monitor aangepast.

Doel van de monitor, die extern gericht is, is het informeren van de Tweede Kamer door middel van kengetallen en indicatoren op het gebied van het financieel beheer binnen VWS. De monitor wordt voorgelegd aan het AC gezien de externe belangen bij deze monitor. De monitor informeert op hoofdlijnen de TK op het financieel beheer van VWS. Uiteraard wordt naast de monitor ook een nadere toelichting opgenomen van de voortgang van het programma, zodat er zowel een tekstuele uitleg is als kengetallen en indicatoren.

### *Reden tot wijzigingen*

De wijzigingen hebben zich voorgedaan na besprekingen en twee interne sessies (tweedaagse) van de monitor op:

- meetbaarheid;
- relevantie;
- validiteit;

De wijzigingen zorgen ervoor dat de monitor realistische indicatoren bevat die momenteel gemeten kunnen worden. De monitor is een startpunt die mogelijk maakt om voortgang zichtbaar te monitoren op basis van indicatoren en kengetallen, maar aanvullingen blijven mogelijk (ook naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer). Op onderwerpen die nu nog niet meetbaar zijn, zal worden gekeken hoe deze tekstueel toegelicht kunnen worden en of hier een indicator of kengetal voor kan worden ontwikkeld.

*Onderwerpen die onvoldoende objectief meetbaar zijn*

1. Garanties
2. Voorschotten

Voor garanties en voorschotten zijn de eerdere indicatoren (% voorschotten en garanties correct verstrekt) onvoldoende objectief meetbaar gebleken. Er is op dit moment geen separaat overzicht beschikbaar in 3F dat dit objectief meetbaar maakt. Dit maakt de vergelijkbaarheid over tijd en vaststellen van volledigheid kwetsbaar. Uiteraard geldt dat bij begrotingsrechtmatig handelen VWS zich richt op alle aspecten cf. de voorschriften van de Comptabiliteitswet. Tekstueel wordt hier in de rapportage van de Kamer wel aandacht aan besteed. Er kan bijvoorbeeld wel een garantie overzicht worden opgenomen, zoals dit ook in de begrotingsstukken gebeurt met toelichting.

*Onderwerpen missen juiste focus op verbetering financieel beheer c.q. (bij 2 en 3 kunnen ook geaggregeerd worden tot 1 indicator)*

1. Openstaande vorderingen langer dan 1 jaar
2. Risicobeleid bij subsidies
3. Controlebeleid bij subsidies

De indicator met betrekking tot de openstaande vorderingen voegt onvoldoende toe. Vorderingen kunnen namelijk ook beleidsmatig wenselijk meerjarig openstaan. Om de indicator toe te spitsen naar het voeren van een tijdelijke en juiste administratie leek de indicator iets te zeggen over 'tijdig', maar gegeven dat er meerjarige verplichtingen zijn (en dit geen risico vormt of iets zegt over adequate sturing) geeft deze indicator een vertekend beeld.

Met de indicator omtrent M&O-beleid lijkt het niet nodig (gegeven de totale omvang van indicatoren per stroom) om separaat te rapporteren over risico- en controlebeleid. Intern sturen we hier wel.

*Onderwerpen geschrapt wegens validiteit*

1. % correct gevuld procedures (w.o. afwijkingen) bij inkoopbeheer

Deze indicator is vervangen door een bredere indicator die meetbaar en objectief vast te stellen is, namelijk: overschrijding tolerantiegrens per artikel.

De aangepaste conceptmonitor is in bijlage 1 opgenomen. Ons beeld is dat we richting de Tweede Kamer de monitor peilmoment medio september invullen. Er is nu voor gekozen om het af te zetten tegen 2020 (daar waar dit mogelijk is). Niet alle indicatoren kunnen op dit moment al gevuld worden (denk aan herstelboekingen of inzicht in overschrijding tolerantiegrenzen). Deze volgen na het volgende peilmoment na het opstellen van het Jaarverslag 2021.

*Vervolgproces*

De conceptmonitor wordt voorgelegd aan de ADR ter validatie, waarna de monitor wordt vastgesteld in de Bestuursraad als opdrachtgever van het programma. In oktober zal de ingevulde monitor aan de Tweede Kamer worden verzonden met een algemene voortgangsrapportage vanuit het programma financieel beheer VWS.

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Datum**  
13 september 2021

**Bijlage 1 monitor (financieel) beheer VWS**

	2020	2021 (peildatum 15/9)	Norm
<b>1. Financieel beheer</b>			
<i>Kengetallen</i>			
- aantal ISB's ingediend omtrent corona	5	11	-
- Herstelboekingen: #/€	88/ € 4,7 miljard	- -	0
<i>Indicator</i>			
- % verplichtingen aangegaan na melding aan Parlement omtrent corona	49%	PM%*	100%
- Overschrijden tolerantiegrens artikelen	7	n.t.b.*	0
- % tijdelijk betaalde facturen	95%	94,5%	95%
<b>2. Subsidiebeheer incl. staatssteun</b>			
<i>Kengetallen</i>			
- Actuele registers en lijsten van subsidieregelingen aanwezig	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
- Aanwezigheid actueel M&O-register	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
<i>Indicator</i>			
- % uitgevoerde staatssteuntoetsen (van alle nieuwe en gewijzigde regelingen waarop een staatssteuentoets moet worden uitgevoerd).	..%	PM%	100%
- % regelingen met een M&O-beleid	..%	PM%	100%
<b>3. Inkoopbeheer</b>			
<i>Kengetallen</i>			
- Actueel contractenregister aanwezig	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
- Validatie CORONIT afgerond	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
- Validatie inkopen VWS 1. PBM 2. Beademingsapparatuur 3. desinfectant	Afwezig	1. Deels Uitgevoerd 2. Afwezig 3. Afwezig	Aanwezig
- Validatie inkopen LCH	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
<b>4. Structurele borging</b>			
<i>Kengetallen</i>			
- Aantal aangenomen medewerkers (FTE)	0	16	20 tot 25
- Uitvoering P&C-cyclus	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
- Ingerichte kennisbank	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
- Ex-ante, ex-durante en ex-postevaluaties structurele borging financieel beheer VWS door externe partij	Afwezig	Ex-ante uitgevoerd (KPMG)	Uitgevoerd

**SG**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikkeling Financieel Beleid  
en Beheer

**Datum**  
13 september 2021