



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

AC-1112

**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	126e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd	29 oktober 2021
	14:00-14:30 uur
Vergaderplaats	Webex

---

**Datum**  
29 oktober 2021

**Nummer**  
126

**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*
2. *Verslag van AC 17 september 2021 (AC-1111)*
3. *Terugblik begrotingsbehandeling VWS*  
Dhr. [REDACTED] zal een korte terugkoppeling van de belangrijkste punten geven van de begrotingsbehandeling VWS op 26 en 28 oktober 2021.
4. *Projectplan Verantwoordingsonderzoek 2021 (AC-1113a en b)*  
Mw. [REDACTED] zal het projectplan VO VWS 2021 toelichten.
5. *KPMG-rapportage en nota Aanpak Q4 project Structurele borging (AC-1114a en AC-1114b en c) i.a.v. dhr. [REDACTED]*  
Mw. [REDACTED] zal de hoofdlijnen van de KPMG-rapport toelichten. Dhr. [REDACTED] zal de nota over de aanpak voor Q4 van het project Structurele borging toelichten.
6. *Rondvraag en sluiting.*

## *Ter informatie*

Voortgangsbrief programma Verbetering financieel beheer (AC-1115)



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Audit Committee

AC-1111

**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**

# verslag

---

Betreft	125 <sup>e</sup> vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd	17 september 2021 14:00 tot 14:30 uur
Vergaderplaats	Webex

---

**Datum**  
17 september 2021

**Nummer**  
AC-125

**Aantal pagina's**  
2

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

Aanwezig:

Afwezig:

## 1. Opening en mededelingen

De voorzitter opent de vergadering en heet de aanwezigen welkom. Er zijn geen nadere mededelingen.

## 2. Verslag van AC 27 augustus 2021

Reeds eerder vastgesteld via een schriftelijke ronde.

## 3. Interimrapportage 2021 Auditdienst Rijk

Dhr. [REDACTED] licht de interimrapportage toe met daarin de tussentijdse bevindingen. Hij meldt dat de hoofdconclusie is dat VWS veel acties in gang heeft gezet, maar dat nog geen resultaten kunnen worden waargenomen. Het geheel kan nog worden versterkt door meer uit te werken.

Dhr. [REDACTED] dankt de ADR voor de uitgebreide interimrapportage. FEZ herkent de bevindingen van de ADR. Sinds de verantwoording over 2020 is veel in gang gezet en valt er nog veel te doen. FEZ voelt ook de behoefte om ook al resultaten te kunnen laten zien. Hij deelt de zorgen van de ADR.

Dhr. [REDACTED] spreekt namens de externe leden uit dat het beeld zorgelijk is. Hij ziet dat er keihard gewerkt wordt in een hectische tijd, maar dat resultaten vooralsnog uitblijven. De externe leden willen daarbij een zorgelijke, doch milde toon aanslaan.

Dhr. [REDACTED] vraagt of VWS zich herkent in alle in de interimrapportage genoemde adviezen en wat VWS gaat doen met het advies om al aan de Tweede Kamer een winstwaarschuwing af te geven. De voortgang op resultaten is zorgelijk, niet op inspanningen. Hij wijst erop dat het krediet over 2021 op is en daarom is het van belang om resultaten te kunnen laten zien.

De [ ] meldt dat de BR heeft besloten dat zij vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid strakker vinger aan de pols willen houden en vaker geïnformeerd willen worden over het programma. De interimrapportage onderstreept de noodzaak om de verbeteracties tot uitvoering te brengen.

**Secretaris Generaal**  
Financieel-Economische  
Zaken  
Ontwikk. Fin.l Beleid en  
Beheer

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

Dhr. [ ] licht het memo toe. De externe leden willen met het memo de urgentie benadrukken en niet alleen zorgen uiten. De externe leden bieden aan om meer bijdrage te leveren. Dhr. [ ] verwelkomt dit en zal op korte termijn met de externe leden overleggen.

**Datum**  
17 september 2021  
**Nummer**  
AC-123

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

Mw. [ ] geeft een toelichting op het memo en licht toe dat het programma een indeling heeft gemaakt naar drie sporen: herstel, kraan dicht en structurele borging (met het advies van KPMG). Onderdeel van de structurele borging is ook de herijking van de financiële functie.

De conceptmonitor met indicatoren op hoofdlijnen zal onderdeel uitmaken van de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer (tweede helft oktober). Reflecties op de conceptmonitor zijn welkom.

De tussentijdse rapportage van KPMG gaat onder meer in op de naar aanleiding van de door de ADR en de AR genoemde bevindingen die KPMG herkent in de door VWS ingezette acties.

Dhr. [ ] vraagt of voor het "kraan dicht"-spoor gewerkt wordt met een toetsingskader. Dit beaamt mw. [ ] en dit kader zal nog worden afgestemd met de ADR en de AR. Daarnaast benadrukt dhr. [ ] dat korte termijn-maatregelen (2021) moeten worden onderscheiden van de langere termijn. Tot slot wijst hij erop dat niet gewacht moet worden op de adviezen van KPMG maar VWS al korte termijn-maatregelen moet nemen.

Dhr. [ ] geeft aan dat zijn voorkeur voor het informeren van het AC de in het memo genoemde variant 2 betreft: rapporteren over risico's en afwijkingen. Dhr. [ ] voegt daaraan toe dat daarbij vooral gebruik moet worden gemaakt van bestaande rapportages.

Dhr. [ ] waardeert dat de monitor overzichtelijk is. Hij suggereert om ook de cultuuraspecten in indicatoren te proberen te vangen.

Mw. [ ] onderstreept dat de monitor zal worden aangevuld met een begeleidende toelichting. Dhr. [ ] stelt voor om in die brief ook in te gaan op het verwachtingenmanagement waar dhr. [ ] over sprak.

Dhr. [ ] meldt dat de conceptvoortgangsbrief en de conceptmonitor via een strak proces langs Bestuursraad en AC zal worden afgestemd binnen VWS.

#### **6. Rondvraag en sluiting**

Dhr. [ ] vraagt wanneer het AC weer meer naar een regulier vergaderritme gaat, waarbij dieper op zaken kan worden ingegaan. Dhr. [ ] zal hier met de leden van de BR en dhr. [ ] over spreken. Hij erkent de behoefte om dieper over onderwerpen door te praten.

Dhr. [ ] stelt voor om de externe leden naast de AC-vergaderingen op dossiers te betrekken zoals dat ook eerder is gebeurd bij bijvoorbeeld de arbeidsmarktproblematiek.

Secretaris van de Algemene Rekenkamer



Algemene  
Rekenkamer

**PERSOONLIJK**

Secretaris-generaal Ministerie van  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag

Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
070 342 43 44  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

datum

20-09-2021

betreft

aankondiging verantwoordingsonderzoek 2021 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Geachte heer [REDACTED]

Graag informeer ik u over het verantwoordingsonderzoek bij uw ministerie dat wij jaarlijks uitvoeren conform onze wettelijke taak zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016. Het projectplan over het begrotingshoofdstuk XVI van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport treft u als bijlage aan. Wij stellen het op prijs als dit projectplan wordt gedeeld in het Audit Committee van uw ministerie. Wij zijn graag bereid om ons voorstel daar toe te lichten.

Wij hebben de directeur FEZ, de heer [REDACTED] op de hoogte gesteld van de start van ons verantwoordingsonderzoek over 2021. Op 1 juni jl. hebben we hem eveneens schriftelijk geïnformeerd over onze aanpak van geconstateerde onvolkomenheden en de sleutelrol hierbij van FEZ. In onze rapporten over het verantwoordingsonderzoek 2020 zijn we gestart met een indicator die aangeeft of er ontwikkeling is geweest in het oplossen van de onvolkomenheid. De voortgang van ons verantwoordingsonderzoek wordt periodiek besproken met de Directie FEZ.

De verantwoordelijk directeur namens de Algemene Rekenkamer is mevrouw [REDACTED]. Met vragen over het verantwoordingsonderzoek bij uw ministerie kunt u ook terecht bij de projectleider van het onderzoek, mevrouw [REDACTED]. Zij is telefonisch bereikbaar op [REDACTED].

uw kenmerk

ons kenmerk 21007328 R/S

bijlage(n)

2



Tevens treft u aan de factsheet *De Algemene Rekenkamer* met daarin achtergrondinformatie over onze strategie, taken en bevoegdheden.

Het kantoor van de Algemene Rekenkamer is beperkt opengesteld. Er wordt voornamelijk vanaf de thuiswerkplekken gewerkt. Om deze reden sturen wij u deze brief digitaal toe.

Ik dank u bij voorbaat voor uw medewerking.

Voor de Algemene Rekenkamer

[Redacted signature]



Algemene  
Rekenkamer

# Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

*Projectplan VO 2021*

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Te onderzoeken onderwerpen</b>	<b>4</b>
2.1	Financial audit	4
2.2	Ander onderzoek naar financiële geldstromen	5
2.3	Bedrijfsvoering – opvolging onvoldokenheden	5
2.4	Bedrijfsvoering – opvolging aandachtspunten	6
2.5	Rijksbrede bedrijfsvoeringsonderzoeken	6
2.5.1	Lifecyclemanagement	6
2.5.2	Informatiebeveiliging	6
2.5.3	Informatiebeheer (CoronaCheck-app)	7
2.5.4	Continuïteit dienstverlening	7
2.6	Beleidscasus	8

## Projectplan VO 2021 XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### **1 Inleiding**

Dit projectplan bevat een overzicht en toelichting van de onderwerpen waarop wij de nadruk leggen in het verantwoordingsonderzoek 2021 van begrotingshoofdstuk XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

## 2 Te onderzoeken onderwerpen

### 2.1 Financial audit

De financial audit betreft onze wettelijke taak en vormt de kern van ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek. De resultaten van de financial audit betreffen:

1. oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie (op totaal- en op artikelniveau);
2. oordelen totstandkoming niet-financiële informatie (beleidsinformatie en bedrijfsvoeringsinformatie).

De aandachtspunten in de financial audit zijn:

1. financieel beheer;
2. subsidiebeheer;
3. inkoopbeheer.

Ten aanzien van het financieel beheer rondom de coronacrisis, zullen we in aanvulling op de bevindingen uit 2020, in 2021 ook aandacht besteden aan de afrekening van verstrekte voorschotten. Aan diverse partijen zijn in 2020 voorschotten verstrekkt die op een later moment afgerekend moeten worden. Bijvoorbeeld € 1,25 miljard aan voorschotten die VWS aan MediQ heeft verstrekkt. Een onafhankelijke accountant (EY) doet onderzoek naar de stand per 31 december 2020 om zekerheid te geven over een afrekenstaat en over de met de voorschotten gefinancierde goederen.

Volgens het tweede addendum van de garantieovereenkomst met MediQ loopt het contract tot 24 juni 2021, maar dit is voorlopig uitgesteld tot 1 november 2021. Na afloop van de garantieovereenkomst zullen de voorschotten (naar verwachting in 2021) worden afgerekend, waarbij de door de accountant (EY) gecontroleerde cijfers naar verwachting leidend zijn. Wij stellen voor de afrekening van de voorschotten te beoordelen en

daarbij een review uit te voeren op het verrichte werk van EY. We verwachten deze review samen met de ADR uit te voeren.

## **2.2 Ander onderzoek naar financiële geldstromen**

Naar verwachting worden in 2021 de goederen die op kosten van het Ministerie van VWS door LCH/Mediq zijn ingekocht, overgenomen door het Ministerie van VWS. Dit betekent dat de minister zorg moet dragen voor deugdelijk beheer en gebruik van deze goederen en het bijhouden van een adequate administratie over het gevoerde materieelbeheer. Daarnaast heeft het Ministerie van VWS goederen zelf ingekocht, zoals beademingsapparatuur, vaccins en laboratoriummiddelen. Dit leent zich voor onderzoek naar het materieelbeheer door ons.

## **2.3 Bedrijfsvoering – opvolging onvolkomenheden**

In het voorgaande verantwoordingsonderzoek zijn bij VWS de volgende 4 onvolkomenheden geconstateerd, waarvan de eerste ernstig:

1. Financieel beheer en verantwoording (m.n. coronagelden);
2. Subsidiebeheer (staatssteun en M&O-beleid);
3. Informatiebeveiliging (vastleggen taken en verantwoordelijkheden en verkrijgen inzicht in risico's);
4. Lifecycle management (beperkt inzicht in ICT-applicaties).

Wij zullen in het VO 2021 nagaan welke voortgang het ministerie heeft geboekt bij het oplossen van de geconstateerde problemen. Voor de eerste twee onvolkomenheden verwachten wij gebruik te kunnen maken van de werkzaamheden van de ADR. Daarnaast zullen wij eigen onderzoek uitvoeren. De laatste twee onvolkomenheden zullen riksbreed vanuit de Algemene Rekenkamer worden onderzocht, zie paragraaf 3.5.

## **2.4 Bedrijfsvoering – opvolging aandachtspunten**

Wij beoordelen de opvolging van het aandachtspunt dat wij in het verantwoordingsonderzoek 2020 hebben opgenomen voor het inkoopbeheer. We zullen met name vaststellen wat de voortgang betreft in het plan om de inkoopfunctie te herijken.

## **2.5 Rijksbrede bedrijfsvoeringsonderzoeken**

We doen vanuit de Algemene Rekenkamer ook rijksbreed onderzoek (hetzelfde onderzoek bij meerdere departementen). VWS wordt hierin meegenomen in de volgende onderzoeken:

### ***2.5.1 Lifecyclemanagement***

VWS had een onvolkomenheid op lifecyclemanagement afgelopen jaar. We zullen dit jaar nagaan of de onvolkomenheid wordt opgelost.

Hierbij hanteren we weliswaar hetzelfde normenkader dat we hebben ontwikkeld in het VO2019, maar beperken we ons niet – zoals vorig jaar – tot oordelen over of het ministerie inzicht heeft in de ouderdom van het IT-landschap, maar geven we daarnaast ook een oordeel of – indien aanwezig – dit inzicht ook gebruikt is voor het opstellen van concrete plannen om het IT-landschap duurzaam inzetbaar te houden en de continuïteit van de dienstverlening naar burgers en bedrijven toe te waarborgen.

We reserveren daarnaast capaciteit voor het nieuwe overkoepelende onderzoeksonderwerp: ‘vertrouwelijkheid gegevens van burgers’ en de eerder beschreven relatie met lifecyclemanagement.

### ***2.5.2 Informatiebeveiliging***

De informatiebeveiliging van VWS werd in 2020 beoordeeld als een onvolkomenheid. We voeren een zogenoemd gap-gesprek over wat de

verwachting is op welke manier de aanbevelingen worden opgevolgd en of dit jaar kan voldaan worden aan de door ons gestelde normen. Als de verwachting is dat de onvolkomenheid wordt opgelost in 2021, doen we volledig onderzoek op alle normen, met extra aandacht voor de onderdelen die tot de onvolkomenheid hebben geleid. Als de verwachting is dat de onvolkomenheid niet is opgelost, volstaan we met beknopt onderzoek naar de voortgang op de onderdelen die tot de onvolkomenheid hebben geleid. We handhaven dan de onvolkomenheid en rapporteren over de geboekte voortgang

#### ***2.5.3 Informatiebeheer (CoronaCheck-app)***

Voor informatiebeheer onderzoeken we dit jaar het thema 'bescherming van gegevens die burgers delen en die binnen de rijksoverheid worden hergebruikt'. Dit thema wordt vanuit verschillende aspecten bekeken: informatieveiliging (IB), IT-lifecyclemanagement (LCM) en IT-beheer.

We onderzoeken 2 of 3 concrete dienstverleningen van de overheid, waaronder de CoronaCheck-app: het RIVM is de eigenaar van deze app. Met de app bewijs je dat je gevaccineerd bent, dat je negatief op corona getest bent of dat je recent al corona gehad hebt. De app haalt gegevens op over: 1) vaccinaties 2) testen 3) immuniteit. Onze hoofdvraag is: "In hoeverre zijn voldoende maatregelen getroffen voor IB, LCM en IT-beheer bij het delen en verwerken van gegevens voor de CoronaCheck-app?"

#### ***2.5.4 Continuïteit dienstverlening***

Voor 8 uitvoeringsorganisaties gaan we na welke risico's zij zelf zien als het gaat om de continuïteit van hun dienstverlening aan burgers/bedrijven. Ook gaan we na in welke mate deze informatie wordt gedeeld in de driehoek minister – parlement – uitvoeringsorganisatie. Zo kunnen we beoordelen of de informatiebasis aanwezig is voor een goede dialoog over de lange termijn ontwikkeling van de dienstverlening door deze organisaties.

Met dit onderzoek willen we bevorderen dat het parlement en departementen betere informatie krijgen over deze continuïteitsrisico's, zodat zij deze risico's kunnen meenemen in bij de besluitvorming. De te onderzoeken uitvoeringsorganisaties worden in september geselecteerd. Mogelijk betrekken we ook een uitvoeringsorganisatie op het terrein van VWS in het onderzoek.

## 2.6 Beleidscasus

Een (corona)pandemie is niet de enige bedreiging die de gezondheid van de Nederlandse bevolking bedreigt. Een andere die zich veel stiltwijgender aan het voltrekken is, is het groeiend aantal mensen met obesitas. Obesitas vergroot de kans op een heel scala van ziekten. Bovendien hebben mensen met een lagere sociaal economische status (lage SES) een grotere kans op obesitas en de gezondheidsgevolgen van dien. De achterstand in gezonde levensjaren die zij hebben wordt daardoor nog groter. Effectief preventiebeleid heeft daarom grote invloed op de toekomstige kosten van de gezondheidszorg en het welzijn van mensen.

Overgewicht is sinds 2003 één van de speerpunten van het preventiebeleid van het ministerie van VWS. Dit beleid richt zich op 'het voorkómen van overgewicht, het bevorderen van een normaal gewicht bij mensen die te zwaar zijn en het op gewicht blijven voor mensen die zijn afgevallen'. In het beleid om het aantal mensen dat overgewicht heeft terug te dringen noemt de minister van VWS de Gecombineerde Leefstijlinterventie (GLI) een belangrijk instrument. In 2009 beoordeelde het Zorginstituut de interventie als effectief. Per 1 januari 2019 is de GLI opgenomen in de basisverzekering.

Het aantal deelnemers van de vergoede GLI-programma's van 1 januari 2019 tot en met 31 maart 2021 was 17.890. Dit is relatief laag als dit wordt afgezet tegen de 3,5 miljoen Nederlanders tussen 18 en 75 jaar die voor een GLI in aanmerking komen.

## Projectplan VO 2021 XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De verdeling van deelnemers naar opleidingsniveau komt in grote lijnen overeen met de landelijke verdeling opleidingsniveau, maar niet met de verdeling van mensen die overgewicht hebben. Overgewicht komt vaker voor bij mensen naar mate mensen een lager opleidingsniveau hebben.

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom mensen (met een lage SES) beperkte toegang hebben tot een vergoed GLI-programma of hier niet aan deelnemen. Naast deze risico's kan het ook juist zo zijn dat bepaalde fasen of aspecten goed lopen, wat dan weer een positief effect heeft op de toegankelijkheid van de GLI's. In deze beleidscasus onderzoeken we ten eerste of de minister goed in beeld heeft wat aspecten zijn die bijdragen aan de toegankelijkheid en waar nog nog knelpunten zitten. Ten tweede gaan we na of hij zorgt voor een effectieve aanpak van eventuele knelpunten (door partijen in het veld, dan wel door hemzelf).



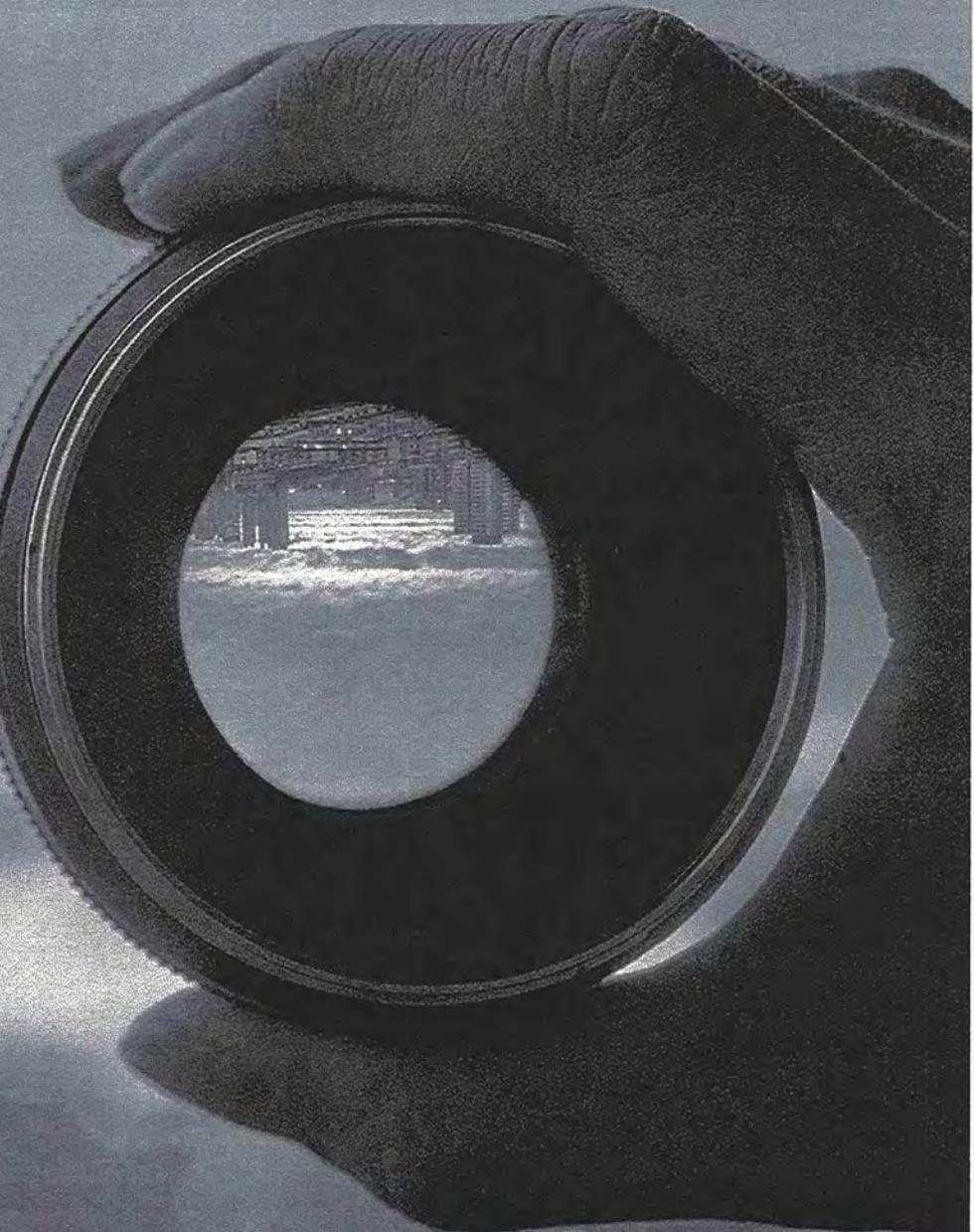
# Een hernieuwde focus versterking financieel beheer

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

15 oktober 2021

---

[kpmg.nl](http://kpmg.nl)



# Inhoudsopgave

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

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

## Achtergrond

Het coronavirus heeft een 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 en in een kort tijdsbestek.

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

## Vraag aan KPMG

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

Naast de externe toets op het verbeterplan bestaat er behoefte om, in aanvulling op de inhoudelijke kant, ook complementaire maatregelen te benoemen zodat wordt voorzien in een adequate structurele borging. Bij deze aanvullende maatregelen verwacht VWS een advies over een effectieve veranderaanpak op basis van een ontwikkelfilosofie en -aanpak die uitgaat van de VWS-organisatie. De resultaten bestaan 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 gecompleteerd dient te worden;
- een voorstel hoe een eventuele begeleiding kan worden vormgegeven en het effect voor VWS.

## Resultaat en leeswijzer

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

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

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

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

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

## Gehanteerde aanpak en werkwijze

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

De afbeelding hiernaast toont de stappen op hoofdlijnen:

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

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

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



Tot slot

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



## Inleiding

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

## Bijlagen

# Maatregelen ter versterking van het financieel beheer

# De coronacrisis heeft de kwetsbaarheden in het financieel beheer blootgelegd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Totaaloverzicht maatregelen

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

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

## 1.3 Maatregelen in detail

# Details: Voorkomen en Herstel

(1/2)

### Plateau 1

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



Plateau 1



Plateau 2

### Voorkomen nieuwe onvolkomenheden

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

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

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

Uit de gesprekken komt naar voren dat de organisatie nog beperkt in staat is om het voorgaande te realiseren, doordat de financiële kolom nog onvoldoende sterk is en financieel beheer nog onvoldoende verankerd is in de organisatie. Zie voor de 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 (voortuilopend op de structurele borging). Dit zijn:

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

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

# Details: Voorkomen en Herstel

(2/2)

## Plateau 1

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



Plateau 1



Plateau 2

### Uitvoeren Herstelacties

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

- Onvoldoende aandacht voor het naleven van comptabile 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 suppletaire begrotingswetten is onvoldoende gedaan.
- Niet opnemen van adequate resultaatafspraken 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 adequa(a)t(e) voorraadadministratie en voorraadbeheer van onder meer de ingekochte beademingsapparatuur en beschermingsmaterialen). Bij de aankoop van de beademingsapparatuur en beschermingsmiddelen was de focus gericht op snelle levering in verband met acute zorgen. De registratie en het voorraadbeheer moeten nog worden afgerond.
- Toegenomen M&O- en frauderisico door focus op snelheid en minimaliseren van administratieve lasten. Een voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de subsidieregeling voor de zorgbonus.
- Onvoldoende aandacht voor de juiste verwerking in de administratie van inhuur externen.

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

# Details: Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

(1/4)

## Plateau 2

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



Plateau 1



Plateau 2

### Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

#### Dienstverleningsmodel (DVM)

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

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

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

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

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

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

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

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

# Details: Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

(2/4)

## Plateau 2

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



Plateau 1



Plateau 2

### Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

#### Mens & Organisatie

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

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

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

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

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

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

#### Functionele Processen

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

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

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

# Details: Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

(3/4)

## Plateau 2

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



Plateau 1



Plateau 2

### Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

#### Functionele Processen (vervolg)

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

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

**PROC2.6 Volg gestructureerde end-to-end (inkoop- en betaal) procedures.** De financiële omvang van 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 Voeg gestructureerd prestatieverklaring vereisten aan inkoopcontracten toe.** Bij contractuele afspraken ontbreken vaak afspraken op welke wijze de feitelijke levering van diensten en goederen door deze partijen objectief door VWS kan worden vastgesteld. Ook komt het voor dat de overeengekomen goederen en diensten niet voldoende specifiek zijn vermeld in de afgesloten overeenkomsten, waardoor de vaststelling van de feitelijke levering achteraf niet of nauwelijks mogelijk is.

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

#### Governance & Control

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

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

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

**GOV2.4 Ontwikkel een integrale aanpak voor risicomanagement aansluitend bij de behoefté 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 geslaagd, 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)

# Details: Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

(4/4)

## Plateau 2

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



Plateau 1



Plateau 2

### Bouwen aan een robuust en toekomstbestendig financieel beheer

#### Ondersteunende technologieën

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

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

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

#### Data & Inzichten

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

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

## Inleiding

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

## Bijlagen

# Verbeterplan

## 2.1 Samenhang verbeterinitiatieven

# De geïdentificeerde maatregelen zijn in samenhang gebracht

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

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

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



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

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

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

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

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

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

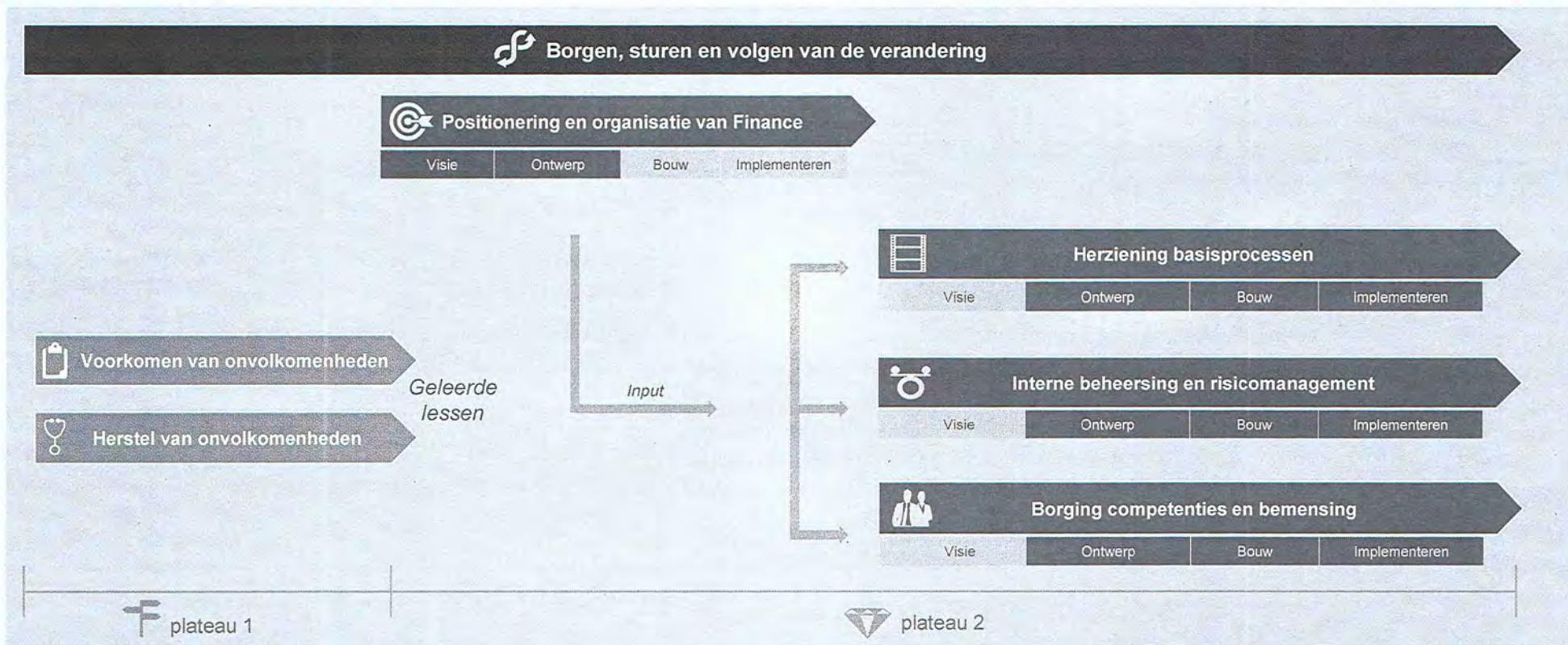


Een belangrijk kernpunt van dit spoor is de visie en de inhoudelijke maatregelen werkend krijgen met een methodische aanpak voor gedragsverandering. Deze werkstroom is overkoepelend en ziet toe op het realiseren van tastbare resultaten in de overige werstromen door i) mensen uit de hele organisatie mee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

## 2.1 Samenhang verbeterinitiatieven

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

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



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

# Borgen, sturen en volgen van de verandering

(1/3)

## Borgen, sturen en volgen van de verandering



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

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

### Verandermanagement

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

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



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

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

### Integrale aanpak

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

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

# Borgen, sturen en volgen van de verandering

(2/3)

## Borgen, sturen en volgen van de verandering



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

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

### Maak het helder

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

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

### Maak het bekend

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

### Maak het echt

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

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

### Maak het waar

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

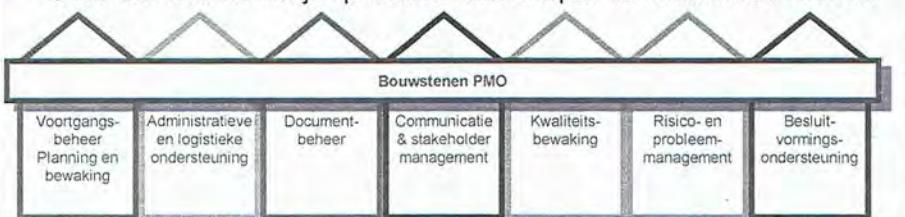
### Maak het blijvend

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

### Projectmanagementorganisatie (PMO)

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

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



# Borgen, sturen en volgen van de verandering

(3/3)

## Borgen, sturen en volgen van de verandering



### Beheersingsinstrumenten binnen PMO

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

#### Baselineplanning en initieel risico log

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

#### Periodieke rapportage

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

### Rapportages

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

#### Vaste overlegstructuur

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

#### Logbestanden

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

# Herstel van onvolkomenheden

(1/1)

## Herstel van onvolkomenheden



### Opdracht werkstroom

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

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

### Activiteiten werkstroom

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

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

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

### Producten werkstroom

- Herstellen onvolkomenheden.

### Benodigde resources

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

Maak het helder

Maak het bekend

Maak het echt

Maak het waar

Maak het blijvend

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

# Voorkomen van onvolkomenheden

(1/1)

## Voorkomen van onvolkomenheden



### Opdracht werkstroom

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

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

### Activiteiten werkstroom

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

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

### Producten werkstroom

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

### Benodigde resources

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

**Maak het helder**

**Maak het bekend**

**Maak het echt**

**Maak het waar**

**Maak het blijvend**

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

# Positionering en organisatie van Finance

(1/3)

## Positionering en organisatie van Finance



### Opdracht werkstroom

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

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

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

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

### Probleemanalyse

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

### Activiteiten werkstroom

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



Maak het helder



Maak het bekend



Maak het echt



Maak het waar



Maak het blijvend

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

# Positionering en organisatie van Finance

(2/3)

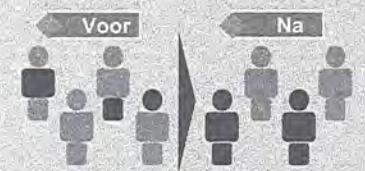
## Positionering en organisatie van Finance



- 3 De visie aanscherpen met de coördinerend financieel adviseurs of met de beleidsdirecties door de casussen en dilemma's in meer diepgang te doorleven en te definiëren wat het realiseren van de visie gaat betekenen voor VWS.
- Voorbereidende activiteiten 'representatieve groep':**
  - a) 'As-Is' bepalen: Maak een demarcatie van de huidige activiteiten binnen de processen om inzichtelijk te maken waar activiteiten worden uitgevoerd en welke activiteiten nog niet worden uitgevoerd (bijvoorbeeld het introduceren van een periodiek afsluitproces) en maak inzichtelijk hoeveel tijd wordt besteed aan de huidige activiteiten middels een activiteitensplit.
  - b) 'To-Be' bepalen: Maak inzichtelijk hoeveel tijd dit zou betekenen in de toekomstige situatie (eventueel rekening houdend met procesoptimalisaties) om de toekomstige formatie per afdeling/functie te bepalen. Schets hier ook de noodzakelijke rollen en verantwoordelijkheden passend bij 3LoR.
  - c) Gap-analyse van geïdentificeerde rollen en verantwoordelijkheden met de huidige situatie.
- 4 Het veranderverhaal definiëren dat met de organisatie gedeeld kan worden over het waarom van het programma, het beoogde doel: de visie op financieel beheer en wat dit betekent.
- 5 Communicatieplan opstellen om met de gehele VWS-organisatie te communiceren over het veranderverhaal en begrijpen wat nodig is om de gewenste gedragsverandering door te voeren. Bijvoorbeeld door het organiseren van een managementconferentie waarin de visie op financieel beheer wordt gedeeld en doorleefd, of aan de hand van 'de organisatie van de week': 'Zonder geld, geen beleid', waarin in elke beleidsdirectie de visie op financieel beheer vertaald wordt naar de eigen praktijk.

### Ter illustratie

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



#### Business control

##### Focus:

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

#### Beheer & regelgeving

##### Focus:

Product Excellence:  
Diepgaande productkennis  
(bijv. Comptabiliteitswet)

#### Organisatieontwerp:

Binnen de lijnorganisatie van het ministerie

##### Waarde:

Behalen van  
bedrijfsdoelstellingen

#### Operationele processen

##### Focus:

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



#### Organisatiestructuur:

Procesgericht werken

##### Waarde:

Op een efficiënte wijze de  
business ondersteunen

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



Maak het helder



Maak het bekend



Maak het echt



Maak het waar



Maak het blijvend

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

# Positionering en organisatie van Finance

(3/3)

## Positionering en organisatie van Finance



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

### Producten werkstroom

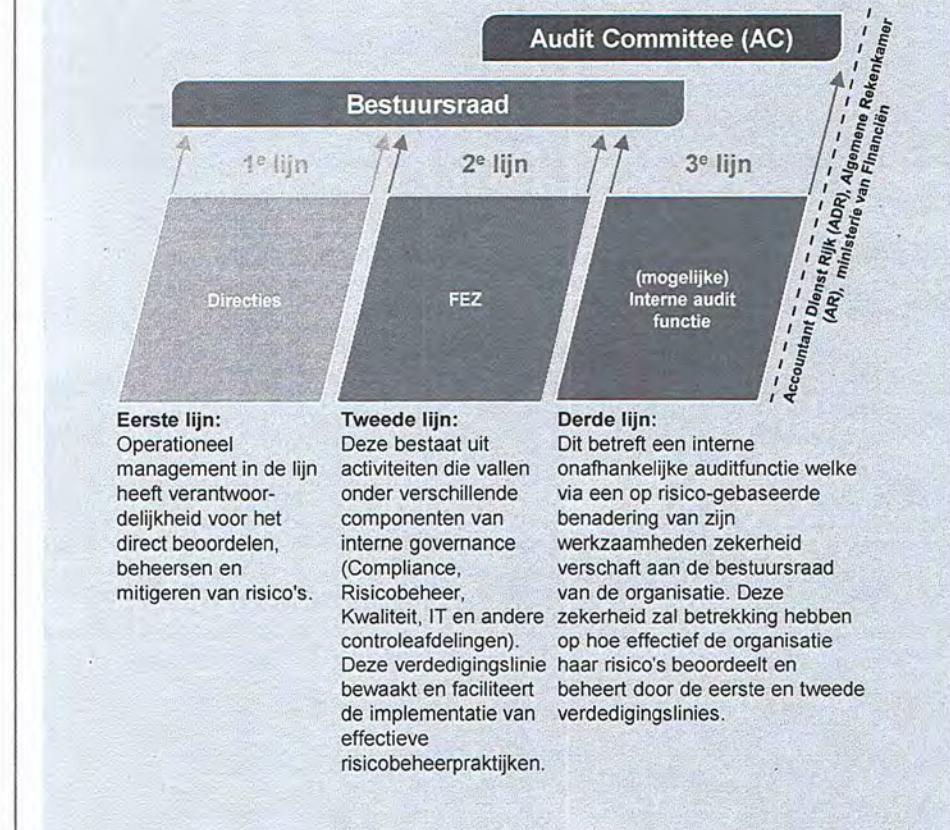
- Gedragen visie op financieel beheer en de rol en positie van Finance.
- Aangepast organisatieontwerp / governance op hoofdlijnen met impact op de verschillende dimensies van het Target Operating Model.
- Rolbeschrijvingen op hoofdlijnen binnen Finance naar afdeling en directie (met name verantwoordelijkheidsverdeling).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

### Benodigde resources

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

### Ter illustratie

Het Three lines of Responsibilities-model nader toegelicht.



Maak het helder



Maak het bekend



Maak het echt



Maak het waar



Maak het blijvend

Zie voor een nadere toelichting op de veranderaanpak pagina 17.

# Herziening basisprocessen

(1/1)

## Herziening basisprocessen



### Opdracht werkstroom

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

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

### Probleemanalyse

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

### Activiteiten werkstroom

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

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

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

### Producten

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

### Benodigde resources

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

# Interne beheersing

(1/2)

## Interne beheersing en risicomanagement



### Opdracht werkstroom

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

### Probleemanalyse

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

### Activiteiten werkstroom

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

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

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

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

### Ter illustratie

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

### Interne Beheersing

	Hard controls			
	procedures	functiescheiding	maatregelen	
Soft controls-instrumenten	risicoanalyse	fysieke beveiliging	interne controle	
	trainingen	monitoring	klokkenluider regeling	pre-employment-screening
	gedragscode	functioneringsgesprekken	bewustwordingsactiviteiten	
Soft controls		cultuur, klimaat, leiderschap, waarden, normen, bewustzijn		

# Interne beheersing

(2/2)

## Interne beheersing en risicomanagement



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

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

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

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

### Producten

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

### Benodigde competenties

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

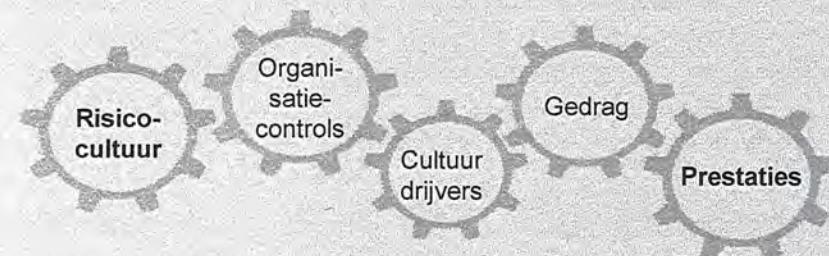
### Ter illustratie

**Risicotraject** | Risicotraject is de manier waarop risico's deel uitmaken van de organisatiecultuur en hoe de organisatie reageert op interne en externe uitdagingen.  
**Organisatiecontrols** | Begeleiding vanuit de organisatie naar doelstellingen die gedrag van medewerkers in een organisatie beïnvloeden. Meestal zichtbaar in charters, beleid, procedures en risico- en controlesmatrices.

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

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

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



# Borging competenties en bemensing

(1/2)

## Borging competenties en bemensing



### Opdracht werkstroom

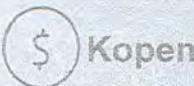
Zorg dragen dat, passend bij de nieuwe inrichting, helder is wat dit vraagt aan menskracht binnen de financiële kolom. Zowel in aantal (formatie/bezettings) als in competenties.

### Probleemanalyse

— ORG2.4, ORG2.6, GOV2.1

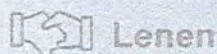
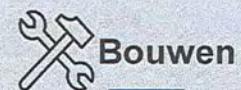
### Activiteiten werkstroom

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



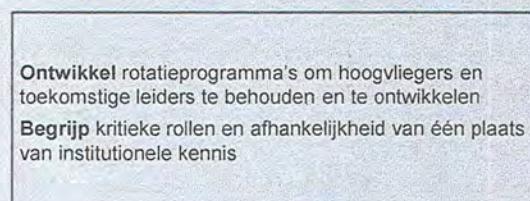
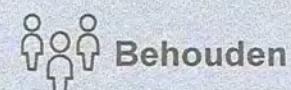
### Kopen

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



### Lenen

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



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

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

## Borging competenties en bemensing

(2/2)

### Borging competenties en bemensing



#### Producten werkstroom

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

#### Benodigde resources

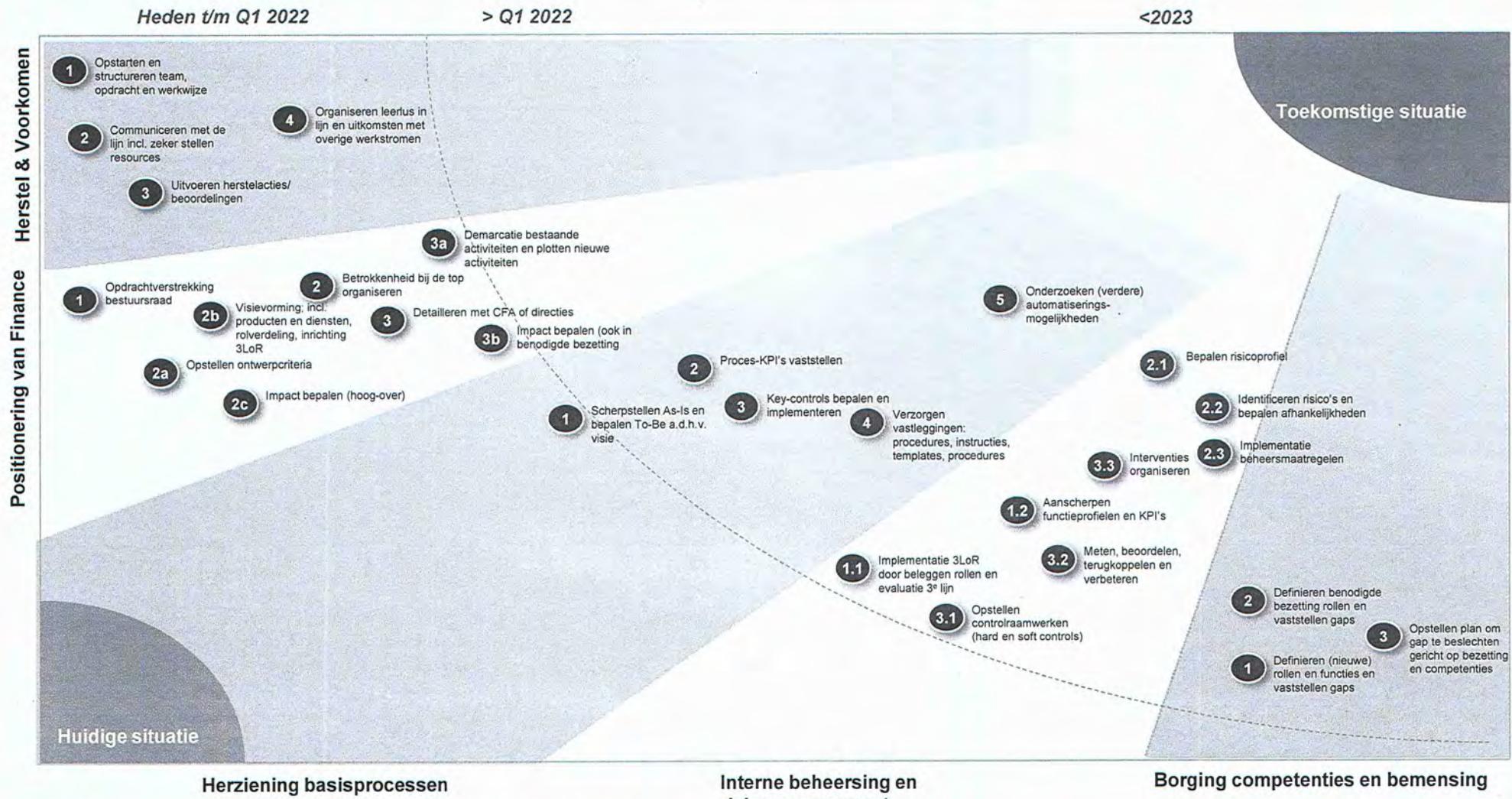
- Procesexperts nemen deel aan de workshops en dragen bij aan het implementeren van de verbeteringen en procesontwerpen.
- Vertegenwoordiging van FEZ en lijnorganisatie om mee te denken over inkleuring functies.
- HR-functie.

## 2.3 Routekaart met acties/maatregelen

# Routekaart met de voornaamste activiteiten uit de projectcharters

(1/1)

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



# Risico's en mitigerende maatregelen op hoofdlijnen

(1/1)

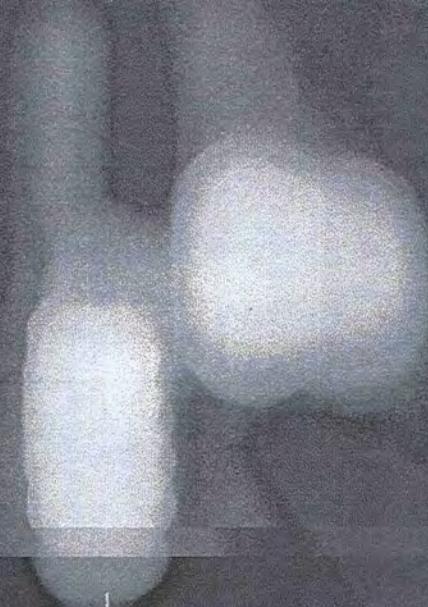
Gezien het grote belang van het programma is het raadzaam om een goed proces van risico-inschatting en risicobeheersing in te richten. In onderstaande tabel wordt hiervoor een voorzet gedaan van risico's die zich typisch voordoen bij een dergelijk programma. Dit overzicht verdient verdere verrijking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

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

## Inleiding

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

## Bijlagen



# Bijlagen

## A. Nadere toelichting Target Operating Model (TOM)

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

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

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



bijlagen

## B. Voorbeeld logbestanden PMO

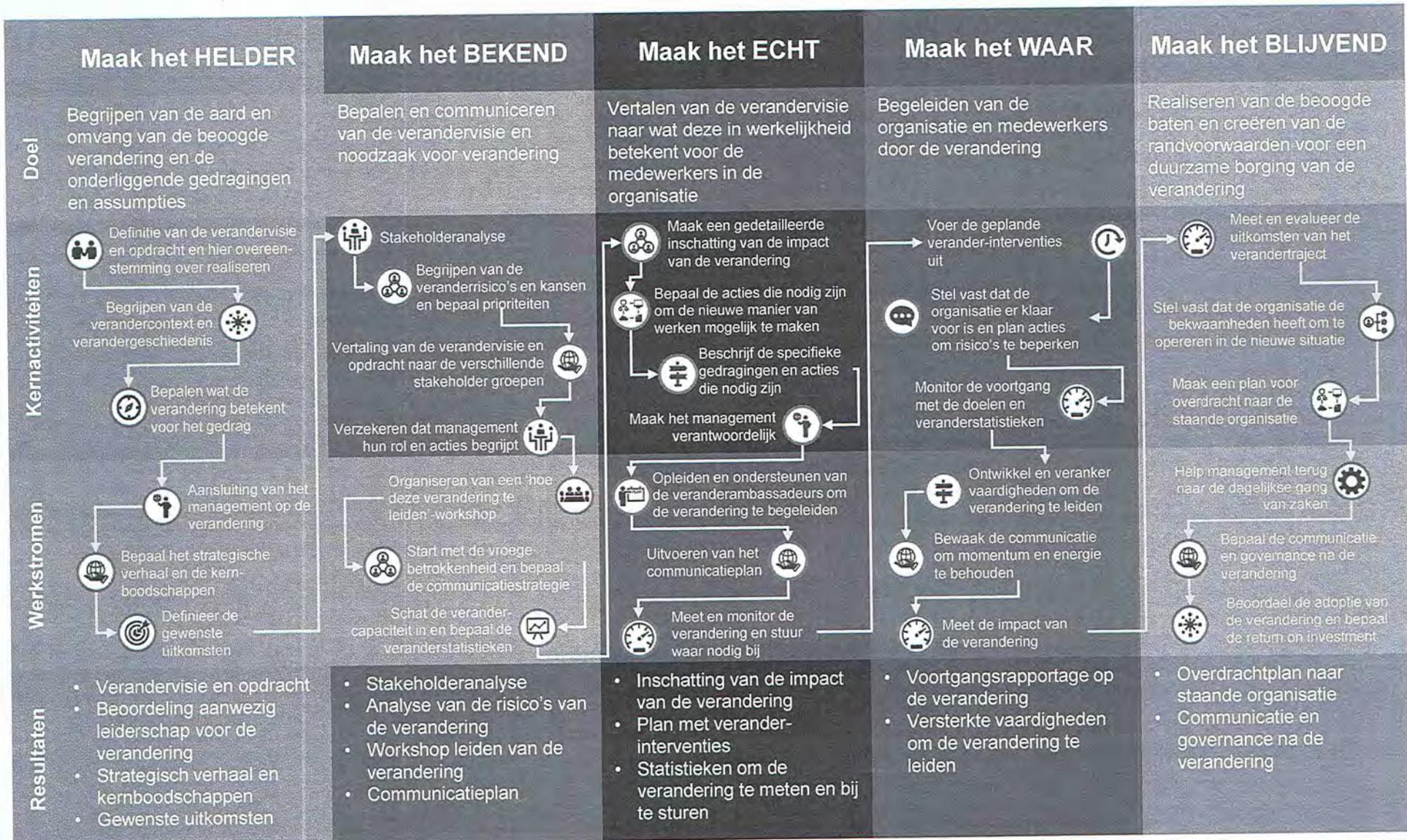
Logbestand	Toelichting	
Acties	Doel	Het vastleggen en volgen van vastgestelde acties
	Verantwoordelijkheid	Programma / Projectleider
	Gebruik	De lijst is up-to-date als: <ul style="list-style-type: none"><li>• alle voor het programma relevante acties zijn vastgelegd</li><li>• alle verantwoordelijkheden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

## C. Soft controls

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



## D. Onze veranderaanpak



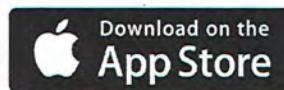
## D. Onze veranderaanpak

(2/2)





KPMG on social media



KPMG app

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

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

AC-1114b

Audit Committee  
Bestuursraad

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

**Ontworpen door**

**Datum**  
26 oktober 2021

**Kenmerk**

**Zaaknummer**

# nota

(ter beslissing)

Aanpak Q4 project structurele borging

Paraaf directeur

Paraaf SG

## 1 Aanleiding voor deze nota

Het project 'structurele borging' is de derde pijler van het programma 'Verbetering financieel beheer'. KPMG heeft enige tijd geleden een probleemanalyse opgeleverd (15 september) en heeft nu ook het advies over de aanpak opgeleverd (15 oktober). Het is nu belangrijk om deze adviezen – samen met reeds bestaande inzichten te vertalen naar concrete acties. In deze nota vragen we de BR en het Audit Committee om mede richting te geven aan een snelle uitwerking van dit spoor (AC adviseert en BR besluit).

## 2 Advies

Graag uw advies op de aanzet van projectplan 'structurele borging', zodat de Bestuursraad kan besluiten over de opdrachtverlening aan het projectteam.

## 3 Denken, draagvlak en doen

KPMG schrijft in haar advies dat de coronacrisis een aantal kwetsbaarheden in het financieel beheer heeft blootgelegd. Kwetsbaarheden die al voor de crisis bestonden en die mede door de crisis zijn blootgelegd. Onderstaande kwetsbaarheden heeft KPMG opgemerkt en verdienen opvolging:

1. De invulling van de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijnsverantwoordelijkheid moet versterkt worden omdat er sprake is geweest van een toename in omvang en complexiteit van begrotingsuitgaven.
2. Door de scherpere invulling van de 3<sup>de</sup> lijnsverantwoordelijkheid door de ADR moet VWS ook de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijnsverantwoordelijkheidsinvulling herijken.
3. De bemensing van de financiële kolom is onvoldoende versterkt (kwantitatief, kwalitatief en kennis).
4. In de dagelijkse praktijk is er niet overal voldoende aandacht voor financieel beheer (cultuur).
5. Er is (vóór corona) niet voorzien in een (financiële) crisisorganisatie.

Het project 'structurele borging' grijpt met name aan bij deze onderwerpen en richt zich op de gehele financiële functie en het volledige VWS-domein. Op basis van hetgeen bekend is en het recente advies van KPMG, kan er een gerichte start gemaakt worden met het project 'structurele borging'. Daarbij willen we in het laatste kwartaal van 2021 in ieder geval nog de volgende producten realiseren:

1. Een gedragen visie op financieel beheer en de rol en positie van de financiële functie.
2. Projectplan 'Structurele borging'.
3. (her)Ontwerp en start P&C-cyclus 2022.

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

**Kenmerk**

Deze drie hoofdproducten zijn bepalend voor de verdere versterking van de organisatie en het structureel borgen van het financieel beheer. De bestuursraad en het AC zullen de komende tijd dan ook regelmatig gevraagd worden om adviezen en besluiten op deze onderwerpen.

#### **4 Toelichting producten**

##### *Gedragen visie op het financieel beheer*

Een gedragen visie op het financieel beheer is geen eenmalige aangelegenheid. Op de verschillende overlegtafels van VWS zullen uitgangspunten moeten worden bepaald. Dat gaat soms over definities en soms gaat dat over keuzes. Wat verstaan we onder financieel beheer? Waar stopt de ene verantwoordelijkheid en start de volgende (in de keten van verantwoordelijkheden)?

Een gedragen visie op het financieel beheer wil het projectteam daarom vormgeven in een notitie en een reeks 'inrichtingsfiches'. In de notitie gaan we in op de belangrijkste kaders en definities voor het financieel beheer van VWS en het proces waarmee we tot inrichtingsprincipe willen komen. Een inrichtingsfiche beschrijft een bepaald aspect van het financieel beheer voor VWS: denk bijvoorbeeld aan precieze uitwerking van de 'Three lines of responsibility'.

##### *Projectplan structurele borging*

Het advies van KPMG geeft een brede opsomming van onderwerpen waar het projectteam naar moet kijken om de hele financiële functie na te lopen. Dat advies moet afgezet worden tegen de beschikbare tijd en inzet binnen VWS. Ook hiervoor geeft het KPMG-advies bruikbare aanknopingspunten. In het projectplan houden we de indeling aan die is aangereikt door KPMG. In de bijlage is een eerste aanzet opgenomen.

##### *Ontwerp en start P&C cyclus*

Een belangrijk proces in het financieel beheer is de planning & controlcyclus op concernniveau. Terwijl er wel elementen van een P&C cyclus bestaan binnen het ministerie -denk aan het jaarplan - is er nog geen systematische en voor iedereen bekende kwaliteitscirkel (PDCA: Plan-DO-Check-Act) op het financieel beheer. Het projectteam wil dit proces als eerste oppakken omdat het een goede 'backbone' biedt en omdat de herontworpen P&C-cyclus daarmee van start kan gaan per 2022.



# Aanzet projectplan 'Structurele Borging'

Concept 25 oktober 2021

Onderdeel	Opdracht per onderdeel	Projectenlijst (voorlopig) (fasering in alle plannen startnota, ontwerp, bouw en implementatie)	Letterlijke tekst KPMG-advies
1. Projectmatige aanpak	Zorg voor een transparante aanpak met een haalbare planning en zichtbare resultaten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projectplan (november 2021)</li> </ul>	
2. Positionering, organisatie en crisisbestendigheid	Zorg voor gedragen uitgangspunten voor de financiële functie van VWS en een goede vertaling van lessen uit de crisis naar een robuuster financieel beheer in de toekomst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoofduitgangspunten (fiches) gereed in 2021 <ul style="list-style-type: none"> <li>Startnota maken over ambitie, kaders, modellen en proces</li> <li>Verhouding beleidscontrol en financial control</li> <li>Three lines of responsibility</li> <li>Ontwikkelfasen: Van incident gedreven naar risico gedreven</li> </ul> </li> <li>Aanpak Pandemische paraatheid financiële functie: lessen vertalen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gedragen visie op financieel beheer en de rol en positie van de Finance.</li> <li>Aangepast organisatieontwerp / governance op hoofdlijnen met impact op de verschillende dimensies van het Target Operating Model.</li> <li>Rolbeschrijvingen op hoofdlijnen binnen Finance naar afdeling en directie (met name verantwoordelijkheidsverdeling).</li> <li>Product-dienstencatalogus: een beschrijving van diensten per afdeling binnen Finance (wie is waar verantwoordelijk voor).</li> </ul>
3. Basisprocessen	Zorgen dat de basisprocessen in het financieel beheer goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk van VWS en passen binnen de geldende kaders.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Probleemanalyse basisprocessen op werking (2021);</li> <li>Verbeterplan per hoofdproces, waaronder i.i.g. (plannen gereed q1 2022; resultaten ultimo 2022) <ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidies</li> <li>Opdrachten</li> <li>Bijdragen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nulmeting van huidige processen (end to end).</li> <li>Proces-en systeemdoolstellingen.</li> <li>Gedocumenteerde en geïmplementeerde processen inclusief gedefinieerde proces-</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPI's (op level 3 en –waar nodig –op level 4).</li> <li>• Inzicht in prestaties van processen door periodiek afsluitproces, vernieuwde rapportages, managementinformatie en proceseigenaarschap.</li> <li>• Reguliere prestatiedialoog tussen VWS en de SSC's.</li> <li>• Uniforme end-to-end-processen met geïntegreerde controles.</li> <li>• Geen eilandjes binnen de financiële functie.</li> </ul>
4. Interne beheersing	Zorgen dat er op alle niveau in de VWS organisatie inzicht is in het functioneren van het financieel beheer zodat er waar nodig bijgestuurd kan worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementeren Planning en Control Cylcus vanaf 2022 (opzet 2021: uitvoering 2022) <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Opzet en uitvoeren jaarplan en bestedingsplan (Plan)</li> <li>◦ Opzet en uitvoeren monitoren (Do)</li> <li>◦ Opzet en uitvoeren IC/IA en overleg (Check)</li> <li>◦ Opzet en uitvoeren verbetervoorstellen (Act)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPI's (als onderdeel van beoordeling).</li> <li>• Controleraamwerk(en) voor de financiële processen.</li> <li>• Integrale risico-aanpak t.b.v. de gewenste risicotcultuur.</li> <li>• (Mogelijk) interne auditrapportages.</li> </ul>
5. Bemensing en cultuur	Zorgen dat er voldoende kennis, capaciteit en motivatie is bij alle betrokkenen in het financieel beheer.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranderplan opstellen obv model KPMG (2021)</li> <li>• Vervolg inventarisatie doen capaciteitsbehoefte personeel (kwantitatief en kwalitatief) (q2 2022)</li> <li>• Kennisplan opstellen en uitvoeren (q1 2021)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functieprofielen (decentraal en centraal) voor alle (nieuwe) Finance-professionals.</li> <li>• Competentiematrix (wat heb je nu en wat heb je nodig).</li> <li>• HR ontwikkel-en wervingsplan (indien nodig).</li> <li>• Duidelijke rolomschrijvingen.</li> <li>• Training &amp; ontwikkelaanpak.</li> </ul>



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Bezoekadres**  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Kenmerk**  
3273830-1017501-FEZ

**Bijlage(n)**  
3

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

Datum      26 oktober 2021  
Betreft      Voortgang financieel beheer ministerie van VWS

Geachte voorzitter,

Op Verantwoordingsdag (19 mei 2021) heeft uw Kamer het programmaplan verbetering financieel beheer ontvangen (Kamerstukken II, 2020/21, 35 830 XVI, nr. 5) dat is opgesteld om het financieel beheer van het ministerie van VWS te verbeteren. Dit programma is tot stand gekomen naar aanleiding van het bezwaar dat de Algemene Rekenkamer heeft gemaakt ten aanzien van het gevoerde financieel beheer op de corona-gerelateerde uitgaven 2020 van het ministerie van VWS. Met het programma werkt het ministerie van VWS aan de verbeteringen die nodig zijn, zowel op korte termijn bij de corona-gerelateerde uitgaven als het structurele financieel beheer.

Met de uitvoering van het programma zijn de afgelopen maanden diverse acties in gang gezet voor het financieel beheer van de corona-gerelateerde uitgaven en is extern advies gevraagd om het financieel beheer structureel te borgen. De ingezette acties vindt u in deze brief, enkele voorbeelden hiervan zijn: het tijdig informeren van het Parlement op orde hebben, de 25 grootste corona-gerelateerde verplichtingen 2021 op onrechtmatigheden doorlopen en waar nodig herstellen en alle nieuwe overeenkomsten gerelateerd aan corona op voorhand beoordelen om nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen. De ingezette acties zullen eraan bijdragen dat het financieel beheer bij het ministerie van VWS op orde wordt gebracht.

Tegelijkertijd zijn resultaten ten aanzien van de verbetering in het financieel beheer, en daarmee de verantwoording 2021, nog onzeker en (nog) niet altijd meetbaar. Hier zijn drie redenen voor. Ten eerste zijn verbeteracties wel gestart, maar nog niet afgerond. Ten tweede is de druk op de VWS-organisatie onverminderd hoog vanwege het verloop van corona in 2021. Ten slotte kan voor deze brief geen gebruik worden gemaakt van een volledig oordeel van de Auditdienst Rijk (ADR) of Algemene Rekenkamer, zoals dat bij de jaarverantwoording en op basis van het verantwoordingsonderzoek wel mogelijk is. Desalniettemin wil ik uw Kamer toch zo goed mogelijk meenemen in waar het financieel beheer nu staat en te beschrijven welke acties zijn ondernomen.



Uw Kamer heeft tijdens het verantwoordingsdebat d.d. 9 juni 2021 met de minister van Financiën en tijdens het wetgevingsoverleg d.d. 23 juni 2021 over het Jaarverslag en Slotwet 2020 met de minister van VWS gevraagd om twee keer per jaar geïnformeerd te worden over de voortgang van het programma. Met deze brief voorzie ik in de eerste rapportage, conform de motie-Sneller c.s.

(Kamerstukken II, 2020/21, 35 830 nr. 9) die tijdens het verantwoordingsdebat is aangenomen. Ook ga ik in op de motie-Den Haan c.s. die tijdens het verantwoordingsdebat is aangenomen, waarin wordt gevraagd in te gaan op de gewenste cultuur (Kamerstukken II, 2020/21, 35 830 nr. 36). Tot slot wordt in deze brief, conform bespreking tijdens het wetgevingsoverleg d.d. 23 juni 2021 over het Jaarverslag en Slotwet 2020 van het ministerie van VWS, ingegaan op de aangenomen motie-Van den Berg over directe gunning met goede onderbouwing (Kamerstukken II, 2020/21, 35 830 nr. 12).

Bij deze brief treft u een drietal bijlagen aan. De eerste bijlage betreft de resultaten van het onderzoek van KPMG. KPMG is gevraagd een review te doen op het programmaplan (Kamerstukken II, 2020/21, 35 830 XVI, nr. 5) en een advies te geven over de benodigde structurele verbeteringen voor borging van het financieel beheer. Het advies van KPMG dat het ministerie van VWS op d.d. 15 oktober 2021 heeft ontvangen wordt omgezet naar een projectplan 'structurele borging' binnen het programma verbetering financieel beheer. De tweede bijlage is de interim-auditrapportage van de ADR. Deze interim-rapportage gaat in op de voortgang op de geconstateerde bevindingen tot en met augustus 2021. De ADR constateert dat de eerste resultaten van de maatregelen in Q4 van 2021 worden verwacht. Ondanks de recente 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 van controledocumenten en de verantwoording 2021 van VWS. De ADR geeft aan dat dit betekent dat een deel van de bevindingen over het financieel en materieel beheer, getrouwheid, en de rechtmatigheid uit 2020 ook voor 2021 zullen gelden.

#### *Leeswijzer*

In deze brief geef ik uw Kamer een schets van de context in 2021, de voortgang van het programma, ondernomen acties en, tot slot, op de structurele borging. Als derde bijlage is een brede monitor op het gebied van de kwaliteit van het financieel beheer opgenomen. Deze monitor bevat kengetallen en outcome indicatoren die nu meetbaar zijn. Door de jaren heen kan op basis van deze monitor de kwaliteit worden beoordeeld van het financieel beheer van het ministerie. Zo is de voortgang ook op hoofdlijnen inzichtelijk voor uw Kamer.

#### **Context en achtergrond**

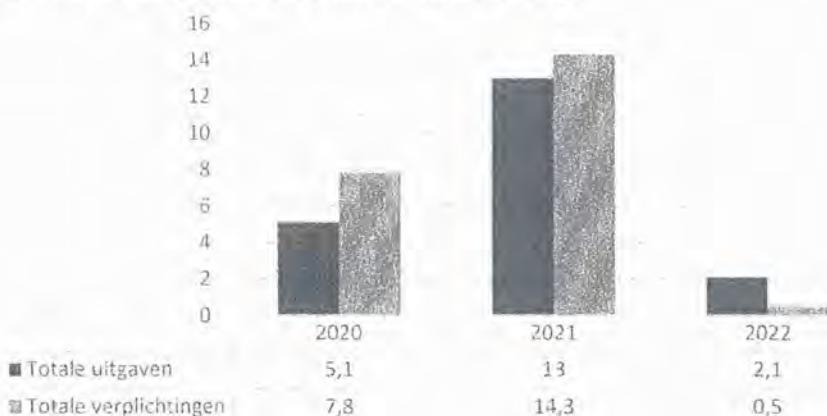
De kwaliteit van het financieel beheer van het ministerie van VWS was de afgelopen jaren op orde maar tegelijk kwetsbaar. De financiële functie was zodanig ingericht dat er weinig ruimte was om substantiële extra werkzaamheden op te vangen. Tijdens de coronacrisis kwam er een ernstige onvolkomenheid op het financieel beheer. Binnen de corona-gerelateerde uitgaven en verplichtingen werden forse onzekerheden en fouten geconstateerd. De Algemene Rekenkamer rapporteerde over 2020 dat van de € 7,8 miljard corona-gerelateerde aangegeven verplichtingen € 4,0 miljard niet conform de Comptabiliteitswet over het tijdig informeren van het Parlement is gehandeld (art 2.27), € 1,25 miljard onzeker is



door direct gunning zonder volledig vereiste onderbouwing. Buiten deze corona-gerelateerde verplichtingen was er ook sprake van € 0,5 miljard staatssteun. Van de € 5,1 miljard corona-gerelateerde uitgaven in 2020 constateerde de Algemene Rekenkamer dat € 2,1 miljard onzeker of fout was wegens: het niet tijdig informeren van het Parlement (€ 950 miljoen), het niet vragen van bankgaranties bij het verstrekken van voorschotten (€ 560 miljoen) en het niet kunnen onderbouwen van geleverde prestaties (€ 590 miljoen).

Ondanks dat de pandemische situatie nu anders is dan in 2020, is snelle besluitvorming en uitvoering nog steeds noodzakelijk om het virus te blijven beheersen. Hierdoor zijn de risico's op onrechtmatigheden nog steeds groter dan voor de coronacrisis. Ook de omvang van de corona-gerelateerde uitgaven zijn hoog. Dit reflecteert zich in de bedragen en de hoeveelheid incidentele suppletaire begrotingen (ISB's) in 2021. Daar waar in 2020 sprake was van € 5,1 miljard gerealiseerde corona-uitgaven, is er met de twaalfde incidentele suppleaire begroting 2021 (Kenmerk 3268946-1017734-FEZ) voor dit jaar inmiddels € 13,0 miljard beschikbaar gesteld. De opgave voor het financieel beheer bij VWS blijft daarmee groot.

Grafiek 1. Totale uitgaven en verplichtingen corona (mld. €)



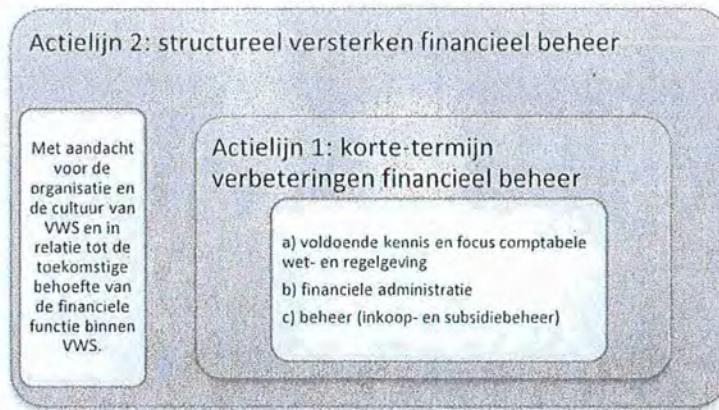
#### Voortgang programma verbetering financieel beheer

Het programma heeft twee actielijnen om het financieel beheer structureel te versterken, zoals opgenomen in het programmaplan die uw Kamer in mei 2021 heeft ontvangen:

1. Korte-termijnverbeteringen gericht op (a) voldoende kennis en focus op de comptablele wet- en regelgeving, (b) de financiële administratie, en (c) beheer (inkoop- en subsidiebeheer). Het betreft verbeteringen voor zowel de corona-gerelateerde uitgaven als de reguliere uitgaven binnen de VWS-begroting.
2. Het structureel versterken van het financieel beheer met het oog op (a) versterking van de financiële functie, en (b) aandacht voor de VWS-brede organisatie en cultuur.



Figuur 1. Relatie tussen de 2 actielijnen



Er zijn daartoe drie projecten ingericht:

1. Project gericht op herstel (gericht op actielijnen 1b en 1c);
2. Project gericht op de 'kraan dicht' (gericht op actielijnen 1a, 1b en 1c);
3. Project gericht op de structurele borging (gericht op actielijnen 1a, 1b en 1c en 2).

Voor deze projecten zijn er projectleiders aangesteld en is een programmasecretariaat ingericht.

Binnen het eerste project 'herstel' is het doel: oppakken van onzekerheden en bevindingen uit 2020 en eerste maanden van 2021. De volgende acties zijn gestart:

- een handleiding om te voldoen aan de Comptabiliteitswet artikel 2.27, tweede lid;
- een handleiding voor externe inhuur;
- validatie CORON-IT, eigen inkopen VWS en inkopen door het LCH;
- een plan getrouw beeld voor onderliggende facturen, verstrekte garanties en voorschotten (en bankgarantie); en
- een beschrijving op hoofdlijnen voor het juiste gebruik van de uitzonderingsgrond 'dwingende spoed' bij aanbestedingen.

Het beoogde effect van deze acties is het inzichtelijk maken en waar mogelijk wegnemen van de bevindingen van de ADR en AR, maar – zoals de ADR opmerkt in de interim-auditrapportage – kunnen de eerste resultaten van de maatregelen pas vanaf Q4 van 2021 worden beoordeeld.

Het tweede project 'kraan dicht' richt zich op de corona-gerelateerde uitgaven (de Programmadirectie Covid-19 en Dienst Testen). Het doel is om onvolkomenheden bij het aangaan van nieuwe contracten of het verlengen van bestaande contracten te voorkomen. Dit project voorziet in een extra inzet vanwege het omvangrijke budgettair beslag dat nog steeds gemoeid is met de coronamaatregelen. Er wordt door een multidisciplinair team vanuit verschillende invalshoeken en kennis meegekeken. Daarbij gaat het om tijdig informeren van het Parlement, doelmatigheid, rechtmatige uitvoering en juiste financiële administratie. De resultaten hiervan zullen bij de volgende rapportage met uw Kamer gedeeld worden.



De voortgang van het derde project hangt samen met het opgeleverde rapport van KPMG. Hierop kom ik later in deze brief terug bij de huidige inzichten en resultaten van de structurele borging.

#### **Huidige inzichten en resultaten**

Om uw Kamer mee te nemen in de huidige inzichten en resultaten worden achtereenvolgens de onderwerpen van het verbeterplan doorlopen: het tijdig informeren van het Parlement, tijdige en juist financiële administratie, rechtmatige uitvoering, het subsidie- en inkoopbeheer en als laatste de structurele borging.

##### *1. Tijdige informatie aan het Parlement*

Zoals gezegd is het Parlement ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven in 2020 niet altijd tijdig geïnformeerd. Dit betrof volgens het rapport van de Algemene Rekenkamer € 4,0 miljard van de totale aangegeven verplichtingen van € 7,8 miljard (51% niet tijdig geïnformeerd). Uiteraard dient het Parlement in 100% van de gevallen tijdig geïnformeerd te worden. In 2021 zijn door het ministerie van VWS naast de reguliere begrotingsstukken tot op heden twaalf incidentele suppleatoire begrotingen (ISB's) verstrekt om te voldoen aan de vereisten van de Comptabiliteitswet (inclusief artikel 2.27, tweede lid). Naast de ISB's waarin de budgettaire verwerking van het beleid is opgenomen, is het Parlement ook met de stand-van-zaken-brieven COVID-19 geïnformeerd.

Dit jaar (tot en met de 12<sup>de</sup> ISB) is een zeer duidelijke verbetering te signaleren, het Parlement is in minstens 98% van de corona-gerelateerde verplichtingen tijdig geïnformeerd. Kortom, bij het overgrote deel van de verplichtingen is het goed gegaan. Deze analyse is gedaan door het daadwerkelijke moment van aangaan van juridische verplichtingen te vergelijken met het moment van indiening van de ISB's. Daaruit blijkt dat tot medio oktober 2021 € 182 miljoen niet tijdig gemeld is aan het Parlement (op basis van de totale verplichtingen voor corona in 2021 (€ 14,3 miljard) gaat het dan om 1,3%). Het betreft onder andere een deel van de meerkosten GGD'en, het rioolsurveillancedrogramma van de Unie van Waterschappen, Testen voor toegang spoor 2A fase 0 en fase 1 begin 2021, en de verlenging van steun voor Caribisch Nederland. Van € 116 miljoen is nog niet definitief bekend of het Parlement tijdig is geïnformeerd. Voor deze € 116 miljoen moeten de overeenkomsten nog worden nagelopen om te toetsen of het Parlement toch niet na afsluiten van overeenkomsten is geïnformeerd. Het betreft hier vele (kleinere) overeenkomsten. Dit betekent dat 1,3% tot maximaal 2% (mocht de hele € 116 miljoen meelopen) niet tijdig is gemeld aan het Parlement, en dus 98% wel.

Naast het verzenden van de incidentele suppleatoire begrotingen en de stand-van-zaken-brieven aan het Parlement, is uitgewerkt welke procedure moet worden gevolgd en wanneer door het ministerie gebruik kan worden gemaakt van artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet. Deze handleiding is gedeeld binnen het ministerie en heeft als beoogd doel begrotingsrechtmatigheden en onzekerheden te voorkomen. Op die manier kan het ministerie voldoen aan het informatie- en budgetrecht van uw Kamer.



## *2. Tijdige en juiste financiële administratie*

In het auditrapport van de ADR en het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over 2020 is aangegeven dat begin 2021 de administratie over 2020 geen volledig en juist beeld gaf. Met name bij de corona-gerelateerde uitgaven ontbrak dit tijdige en juiste inzicht. Dit leidde tot vele herstelboekingen (88) in de laatste fase van het opstellen van het jaarverslag over 2020. Deze herstelboekingen moeten afgestemd worden met de ADR. In 2021 is een aparte structuur in het administratieve systeem gemaakt voor de corona-gerelateerde uitgaven. Met de herinrichting kunnen de begroting en realisatie (onder meer openstaande verplichtingen, betaalde facturen) voor die corona-gerelateerde uitgaven eenvoudiger worden weergegeven. De ondernomen wijzigingen in de administratie moet de tijdige en juiste totstandkoming van het jaarverslag 2021 ondersteunen.

Voor de brede VWS-organisatie is daarnaast een plan ‘getrouw beeld’ opgesteld. Dit plan is intern besproken en heeft als beoogd doel ervoor te zorgen dat de diverse beleidsdirecties kennis hebben over een tijdige en juiste financiële administratie voor de jaarverantwoording. Het plan beschrijft de verantwoordelijkheden en de interne controles. Het effect van dit plan kan worden getoetst bij het opstellen van de jaarverantwoording, waarbij het doel duidelijk is: minder herstelboekingen in de laatste periode.

Vanaf 1 juli 2021 is besloten zogenoemde spoedbetalingen niet meer te accorderen. In 2020 zijn, naast de reguliere wijze van betalen, ook spoedprocedures uitgevoerd. Dergelijke spoedprocedures waren soms noodzakelijk om in de acute crisis, waar er meer vraag dan aanbod was, onder meer beschermingsmaterialen te kunnen bestellen en direct een betaling te kunnen doen. Voor een normale bedrijfsvoering is dit echter een lastig te controleren stroom, juist omdat het buiten het reguliere administratieve proces gaat.

## *3. Rechtmatige uitvoering*

Naar aanleiding van de bevindingen 2020 (dossiervorming onvoldoende op orde, onvoldoende verantwoordingsafspraken, prestatieverklaringen onhelder en onvoldoende onderbouwing directe gunning) zijn de 25 grootste corona-gerelateerde verplichtingen in 2021, met een totale omvang van circa € 7 miljard, gecontroleerd. Het betreft hier de volgende verplichtingen: de GGD GHOR, vaccins, testbeleid (zowel inkopen van testmateriaal, het uitvoeren van testen zelf en testafname door laboratoria). Deze posten zijn gecontroleerd op de bevindingen 2020, waarbij de volgende vragen zijn gesteld: ‘is het inkoopdossier juist en volledig, zijn de aanbestedingsregels gevuld en zijn de prestatieverklaringen goed onderbouwd, verwerkt en correct nageleefd?’ Naar aanleiding van deze controle – vooruitlopend op het jaarverslag 2021 – worden de volgende acties ondernomen:

- Waar mogelijk inkoopdossiers op orde brengen, waaronder het juist omschrijven van een toegepaste uitzonderingsgrond, zoals dwingende spoed.
- Er wordt overleg gevoerd met het ministerie van Financiën over een tijdelijke ontheffing bankgaranties bij voorschotten boven de €500.000,-. Er zijn vanuit contracten 2020 en begin 2021 voorschotten verstrekt boven de € 500.000 waarvoor destijds geen bankgarantie is.



gevraagd. Er is aan het ministerie van Financiën een memo verzonden waarin de afwegingen en keuzes worden toegelicht en aangegeven welke risico-inschattingen er destijds zijn gemaakt.

- Er worden controles uitgevoerd op de wijze waarop prestatieafspraken worden nagekomen.

Het bovenstaande betekent dat het op dit moment nog onzeker is of de gecontroleerde verplichtingen en uitgaven allemaal rechtmatig en getrouw zullen zijn. Het programma verbetering financieel beheer richt zich op herstel daar waar het mogelijk. Maar er zal ook gelden dat niet alles meer hersteld kan worden. Op dit moment is nog niet te zeggen wat het verwachte resultaat c.q. risico is op aanvullende bevindingen over het jaarverslag 2021 en mogelijke gevolgen voor een overschrijding van de tolerantiegrenzen op enkele artikelen.

#### *4. Subsidie- en inkoopbeheer*

Bij de totstandkoming van de verantwoording VWS 2020 is geconstateerd dat binnen VWS een centrale regie op voorraadbeheer en inzicht in de volledigheid van de aanwezige voorraden ontbrak. Dit leidde tot een bevinding dat de voorraadadministratie en het voorraadbeheer van het ministerie niet op orde was.

Inmiddels is vooruitgang geboekt in het bepalen van de voorraden die zijn aangekocht door VWS of LCH/Mediq in 2020 ten behoeve van het beheersen van corona. Voor de eigen ingekochte beschermingsmaterialen is de voorraad in beeld gebracht door een extern bureau (VanBerkel Professionals). Met dit rapport kan de voorraadadministratie op orde worden gebracht, ook voor de VWS-jaarrekening 2021. Voor de door VWS aangekochte beademingsapparatuur wordt thans een soortgelijk onderzoek uitgezet. Voor de ingekochte voorraden door LCH/Mediq is onder regie van het CIBG/Bureau LCH inzicht verkregen in de grote voorraden persoonlijke beschermingsmiddelen alsmede de plaats waar deze zich bevinden. Accountantskantoor Ernst en Young is bezig de validatie van de voorraden persoonlijke beschermingsmiddelen per 31 december 2020 af te ronden. Het rapport hierover wordt op korte termijn verwacht.

In verband met de ontvlechting van het LCH/Mediq vindt daarnaast een inventarisatie plaats naar de stand van de voorraden per 31 oktober 2021. Hierbij is eveneens accountantskantoor Ernst en Young betrokken. Deze inventarisatie van de voorraden persoonlijke beschermingsmiddelen betreft zowel de voorraden die aangeschaft zijn door LCH/Mediq (vanuit de door VWS verstrekte voorschotten) als de voorraden die door VWS zelf zijn aangeschaft (en aan LCH/Mediq in beheer zijn gegeven). Deze voorraden zullen op korte termijn formeel aan VWS overgedragen worden en in beheer bij het CIBG worden gebracht. Met de hierboven beschreven acties wordt voor de eigen inkopen en de ingekochte voorraad voor LCH/Mediq de voorraadadministratie hersteld.

Voor wat betreft het subsidiebeheer geef ik uw Kamer de situatie rond de zorgbonus en staatssteun.

#### *Zorgbonus*

Naar aanleiding van de motie-Van Kooten-Arissen c.s. (Kamerstukken II, 2019-2020, 25 295, nr. 171) heeft het kabinet in 2020 middels de subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19 een bonus beschikbaar gesteld van netto € 1.000,- aan zorgprofessionals die een uitzonderlijke prestatie hebben geleverd in



de strijd tegen COVID-19. Ook in 2021 heeft het kabinet een netto bonus beschikbaar gesteld van ten hoogste € 500,-. Afgelopen zomer konden zorgaanbieders en budgethouders opnieuw een bonus aanvragen als blijk van waardering voor zorgprofessionals die vanwege COVID-19 onder moeilijke omstandigheden zorg hebben verleend. Eerder heb ik u laten weten dat voor de bonus 2021 een subsidieplafond van € 720 miljoen wordt gehanteerd, waardoor de hoogte van de bonus afhangt van het totaal aantal goedgekeurde aanvragen. Alle aanvragen zijn inmiddels beoordeeld: de aanvragen voor in totaal 1.042.071 zorgprofessionals worden toegekend. Op basis van dit aantal heb ik het netto bonusbedrag vastgesteld op € 384,71. Hierbij is rekening gehouden met de belastingafdracht die zorgaanbieders (voor hun medewerkers) en de SVB (bij bonussen aan pgb-zorgverleners) moeten doen om een netto bonus aan de zorgverleners uit te betalen.

In deze rondes zijn pgb-zorgverleners die werkzaamheden verrichten enkel bekostigd uit de Zorgverzekeringswet (Zvw) niet meegenomen. Reden hiervan is dat circa de helft van deze doelgroep niet in beeld is bij de SVB, omdat zij de kosten voor pgb-Zvw zorg rechtstreeks bij zorgverzekeraars declareren. Het uitzoeken van de mogelijkheden voor een bonusregeling voor deze doelgroep vergde daardoor meer tijd. Hierdoor is het (nog) niet mogelijk geweest een bonus aan te vragen voor deze groep. Ook door deze groep pgb-zorgverleners kan echter een uitzonderlijke prestatie zijn geleverd in coronatijd. Het openstellen van een bonusregeling voor deze doelgroep – indien mogelijk – is dan ook het streven. Voorwaarde daarbij is evenwel dat de regelgeving op het gebied van privacy – mede gezien de verwerking van bijzondere persoonsgegevens – maar ook een rechtmatige uitvoering van de regeling kan worden geborgd en de regeling uitvoerbaar is. Bij het onderzoeken van een mogelijke uitwerking is geconstateerd dat de uitgangspunten van het pgb-domein Zvw (leidend principe dat gegevens van zorgverleners niet kenbaar zijn) en van het subsidierecht (harde voorwaarde is kenbaarheid ontvanger) elkaar uitsluiten. Dat brengt een dilemma met zich mee. Het is immers zoeken naar een balans tussen deze uitgangspunten. Een zorgvuldige uitwerking van de mogelijkheden van een pgb-zorgbonus Zvw kost daardoor tijd en brengt veel vraagstukken met zich mee. Hierop is de afgelopen tijd ingezet. Ik verwacht u nog dit kalenderjaar over de mogelijkheden te informeren en betrek u graag bij de keuze voor een mogelijk vervolg.

#### *Staatssteun*

Op 24 december 2020, heb ik uw Kamer per brief geïnformeerd over de staatssteuentoetsing van VWS-subsidies (Kamerstukken II 2020-2021, 29 214, nr. 87). Daarbij ben ik onder meer ingegaan op de aanpak, het werkproces, de stand van zaken en de resterende aandachtspunten en risico's. In 2021 heeft VWS de ingezette lijn betreffende staatssteuentoetsing zoals beschreven in deze brief voortgezet. In aanvulling op mijn brief van 24 december 2020, kan ik u nu melden dat een aantal bestaande regelingen met het oordeel 'onzeker' alsnog getoetst is op staatsteun. De Subsidieregeling 'Publieke gezondheid' en de Regeling 'Palliatieve terminale zorg' zijn getoetst bij het verlengen van de regeling. De lopende subsidieregelingen 'Opleiding tot advanced nurse practitioner', 'Opleiding tot physician assistant' en de 'Opleidingen in Jeugd GGZ-instellingen' zijn tussentijds getoetst. Bij de toetsing van deze regelingen is geen ongeoorloofde staatssteun vastgesteld. Bij de toetsing van deze regelingen zijn alleen bij de regeling 'Publieke Gezondheid' nog risico's geconstateerd ten aanzien van staatssteun. Bij de jaarrekening 2021 zal opnieuw bepaald worden waar VWS staat ten aanzien van dit aspect van de subsidieverlening.



### 5. Structurele borging

In het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag en de Slotwet 2020 van het ministerie van VWS is gesproken over de beperkte omvang van de financiële functie binnen VWS. De kwaliteit van het financieel beheer van het ministerie van VWS was voor 2020 op orde maar tegelijk kwetsbaar. Dit is in eerdere rapportages van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer ook bevestigd, juist doordat de functie efficiënt was ingericht maar daardoor weinig ruimte kende om substantiële extra werkzaamheden op te vangen. Dit werd reeds zichtbaar door de toenemende beleidsdrukte de afgelopen jaren binnen het ministerie. Overduidelijk is dat de financiële functie niet was opgewassen tegen de extra werkzaamheden die volgden vanuit de coronacrisis. Dit is ook bevestigd door KPMG. De coronacrisis heeft daarnaast de reguliere bedrijfsvoeringsaspecten zoals de jaarlijkse risicoanalyse en de monitoring van de aanpak van knel- en aandachtspunten in de bedrijfsvoering in 2020 en in 2021 op de achtergrond gezet. Ook de (reguliere) planning & control (P&C)-cyclus is in 2020 en 2021 niet gevolgd. Op papier was die aanwezig, in de praktijk niet benut. Sinds mei 2021 zijn additioneel 16 fte aangenomen en inmiddels werkzaam binnen de financiële functie van het ministerie van VWS. Op dit moment wordt voor enkele additionele plekken geworven en bezie ik of verdere versterking nodig is.

VWS heeft met het programma verbetering financieel beheer aangegeven het financieel beheer ook structureel te willen versterken en daarbij oog te hebben voor het model 'drie lijnen van verantwoordelijkheid'. Om de structurele borging, actielijn 2 uit het verbeterplan van mei 2021, verder vorm te geven en hierbij ook aandacht te besteden aan de culturele aspecten, is KPMG gevraagd om hierover te adviseren. Het advies is als bijlage meegezonden bij deze brief. Ik herken mij in het advies van KPMG en intern wordt gewerkt aan een projectplan om de structurele borging verder vorm te geven. De veranderopgave, zoals verwoord in de motie-Den Haan c.s. (Kamerstukken II, 2020/21, 35 830 nr. 36), wordt in dit project meegenomen. In mijn volgende rapportage zal ik u hier nader over informeren.

### Motie-Van den Berg

In het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag en de Slotwet 2020 heeft mevrouw Van den Berg een motie ingediend waarmee de regering wordt verzocht voor duurzame subsidierelaties met vertrouwde partijen directe gunning met goede onderbouwing als voorkeursoptie te behouden (Kamerstukken II, 2020-2021, 35 830 XVI, nr. 12).

Ik heb destijs aangegeven dat bij de beoordeling van bestaande subsidierelaties niet automatisch de weg moet worden gevuld van 'als het kan worden aanbesteden, dan gaan we ook aanbesteden', maar dat we dan kijken naar het doel van de uitvoering die we voor ogen hebben. Ik heb daarbij één kanttekening geplaatst, namelijk dat ik niet *contra legem* zal, mag, en kan handelen. Als de wet aanbesteding voorschrijft en een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) is niet mogelijk, dan kan ik niet anders dan aanbesteden. De overheid heeft wel een ruime beleidsvrijheid om economische activiteiten die een publiek belang dienen te omschrijven als een DAEB, maar deze vrijheid is niet onbegrensd. In gevallen waar het niet mogelijk blijkt duurzame subsidierelaties met vertrouwde partijen met directe gunning te continueren zal ik dat delen met de Kamer.



### **Tot slot**

Zoals eerder in de brief opgenomen zijn er vanuit het programma procesverbeteringen in gang gezet, is het aantal fte in de financiële functie toegenomen en is er belangrijke voortgang geboekt op het tijdig informeren van het Parlement. Daarmee is het programma gestart, maar moet de werking en het resultaat in belangrijke mate nog zichtbaar worden en verder gerealiseerd. Van opzet naar bewezen werking in de praktijk en verbetering ten aanzien van het financieel beheer. Dit laatste zal aandacht en tijd van de VWS-organisatie vragen. Daarmee past het te zeggen dat de structurele borging en inzet hiertoe losstaat van de resultaten over het jaar 2021 die in de verantwoording 2021 zichtbaar zullen worden. Om uw Kamer ook telkens te informeren van de gemaakte stappen, werking en resultaten ontvangt u van mij een volgende brief in het voorjaar van 2022 na het opstellen van de verantwoording 2021.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,



Hugo de Jonge



## Bijlage Monitor

In het wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag 2020 en de Slotwet 2020 d.d. 23 juni 2021 is toegezegd dat een monitor zou worden opgesteld om de voortgang van het programma inzichtelijk te maken. Naast de in de brief beschreven voortgang in kwalitatieve zin zijn in onderstaande monitor enkele kengetallen en outcome-indicatoren opgenomen. Deze sluiten aan bij de bevindingen van de ADR en AR en uw Kamer over het financieel beheer, subsidie- en inkoopbeheer en de structurele borging. De voorgestelde kengetallen en indicatoren geven weer waar de VWS-organisatie aan moet voldoen om het financieel beheer op orde te hebben. Deze monitor zal ik telkens bijvoegen. Daarmee ontstaat een vergelijking over de jaren, en kan afgezet tegen een norm een beeld worden gegeven van de stand van zaken. Gegeven het peilmoment van de eerste voortgangsrapportage eind september 2021 kan het resultaat nog niet volledig worden vastgesteld. Daarom is voor sommige kengetallen c.q. indicatoren 'opzet, bestaan en werking' opgenomen. Dit geeft een beeld of de organisatie zich bewust is en in opzet de juiste stappen heeft gezet (opzet), of reeds over is gegaan tot implementatie (bestaan) en dit leidt tot resultaat (werking). Deze monitor is in ontwikkeling en kan hierdoor bij het volgende rapportagemoment meer (ingevulde) kengetallen en/of indicatoren bevatten. De voortgang over heel 2021 wordt ingevuld na de totstandkoming van de verantwoording 2021 en het VWS-jaarverslag 2021 en gedeeld in de volgende voortgangsrapportage die uw Kamer in het voorjaar van 2022 ontvangt.

	2020	2021 (peildatum 15/9)	Norm
<b>1. Financieel beheer</b>			
<i>Kengetallen</i>			
- aantal ISB's ingediend omtrent corona <sup>1</sup>	5	12	-
- Herstelboekingen: #/ <sup>2</sup> €	88/ € 4,7 miljard	-	0
<i>Indicator</i>			
- % verplichtingen aangegaan na melding aan Parlement omtrent corona <sup>3</sup>	49%	98%*	100%
- Overschrijden tolerantiegrens artikelen <sup>4</sup>	7	n.t.b.*	0
- % tijdig betaalde facturen <sup>5</sup>	95%	94,6%	95%

<sup>1</sup> Kengetal. Het aantal ISB's geeft een beeld van de hoeveelheid incidentele suppleaire begrotingen die er zijn ingediend om te voldoen aan het budgetrecht van het Parlement. Er is evident geen norm, zolang wordt voldaan aan het informatie- en budgetrecht van het Parlement.

<sup>2</sup> Ten behoeve van de totstandkoming van het Jaarverslag 2020 zijn in de laatst mogelijke periode veel herstelboekingen gedaan. Dit zijn boekingen die op basis van de interne organisatie en de ADR tot stand komen in de periode tot medio februari van het volgende jaar, waarbij terugwerkend voor t-1 correcties worden aangebracht. Dit kengetal biedt inzicht in het tijdig op orde hebben van de financiële administratie. Met het tijdig op orde hebben van de financiële administratie zou je geen herstelboekingen nodig hebben in de laatste fase van het opstellen van de verantwoording, vandaar dat de norm 0 is. Inzet is het aantal correctieboekingen en het daarbij behorende budgettaire beslag in 2021 te beperken, zeker ten opzichte van het aantal en budgettaire beslag over 2020. Met het tijdig op orde hebben van de financiële administratie zouden er geen herstelboekingen nodig zijn in de laatste fase van het opstellen van de verantwoording, vandaar dat de norm 0 is.

<sup>3</sup> In 2020 is het Parlement niet altijd tijdig geïnformeerd over aangegane verplichtingen. In 2021 zijn door middel van een handleiding (bij nieuw beleid tijdig het Parlement informeren en toepassing artikel 2.27, tweede lid, CW) en opstellen van meerdere incidentele suppleaire begrotingen minder begrotingsonrechtmachtheden. Er is op dit moment bekend dat 98,7% tijdig is gemeld aan het Parlement, voor € 116 miljoen is dit nog onzeker. Indien voor het gehele bedrag het Parlement niet tijdig is geïnformeerd, is 98% tijdig gemeld. De norm is evident 100%, het informatie- en budgetrecht van het Parlement is vastgelegd in wet- en regelgeving en dient te worden nageleefd.

<sup>4</sup> Het overschrijden van de tolerantiegrens op begrotingsartikelniveau is een belangrijke indicator voor het financieel beheer en de rechtmachtheden van de uitgaven. Daarmee wordt aangegeven of er binnen de begroting van VWS geen toleranties in de rechtmachtheden worden overschreven (per artikel). In het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag 2020 is opgenomen dat er in 2020 7 artikelen waren waar de tolerantiegrens is overschreden. Ook hiervoor geldt een norm van 0.

<sup>5</sup> Binnen de overheid is de norm voor het tijdig betalen van facturen 95%. Met deze indicator kan ook worden bezien of de financiële administratie ten aanzien van het betaalproces op orde is.



<b>2. Subsidiebeheer incl. staatssteun</b>			
<i>Kengetallen</i>			
- Actuele registers en lijsten van subsidieregelingen aanwezig <sup>6</sup>	Afwezig	Opzet	Werkend
- Aantal nieuwe en gewijzigde subsidieregelingen	n.t.b.	40	-
- Aanwezigheid actueel M&O-register <sup>7</sup>	Opzet	Bestaan	Werkend
<i>Indicator</i>			
- % uitgevoerde staatssteuntoetsen (van alle nieuwe en gewijzigde regelingen waarop een staatssteuntoets moet worden uitgevoerd) <sup>8</sup>	100%	100%	100%
- % regelingen met een risicoanalyse en controlebeleid (van alle nieuwe en gewijzigde regelingen) <sup>9</sup>	n.t.b.	92,5%	100%
<b>3. Inkoopbeheer</b>			
<i>Kengetallen</i>			
- Actueel contractenregister aanwezig <sup>10</sup>	Afwezig	Opzet	Werkend
- Validatie CORON-IT <sup>11</sup>	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
- Validatie inkopen VWS <sup>12</sup>	Afwezig	Deels 1. Aanwezig 2. Afwezig 3. Afwezig	Aanwezig
1. PBM 2. Beademingsapparatuur 3. desinfectant			
- Validatie inkopen LCH <sup>13</sup>	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
<b>4. Structurele borging</b>			
<i>Kengetallen</i>			
- Aantal aangenomen medewerkers (FTE) <sup>14</sup>	0	16	20/25
- Uitvoering P&C-cyclus <sup>15</sup>	Afwezig	Opzet	Werkend

<sup>6</sup> Voor het subsidiebeheer is het noodzakelijk om duidelijke registers te hebben en te weten welke subsidieregelingen er zijn. Dit maakt de vormgeving van een adequaat subsidiebeheer mogelijk (waaronder risicogerichte sturing). In 2020 ontbrak een actueel register en er wordt op dit moment gewerkt om per eind 2021 een actueel register beschikbaar te hebben. Op basis van dit register kan vervolgens ook vanuit subsidiebeheer enkele maatregelen in werking treden zoals risicobeleid.

<sup>7</sup> Er is een M&O-register aanwezig voor subsidies, maar zoals was opgenomen in de rapportage van de ADR was deze niet actueel in 2020. Er wordt op dit moment gewerkt om het M&O register te actualiseren en dit eind van het jaar op orde te hebben en een proces te hebben hoe dit register steeds geactualiseerd kan worden.

<sup>8</sup> Voor alle regelingen waarvoor een staatssteuntoets geldt, moet deze zijn uitgevoerd. Juist om tijdig te weten of er sprake is van mogelijke staatssteun of onzekerheid hieromtrent. Dit borgt een rechtmatig uitvoering.

<sup>9</sup> Uitgangspunt is dat alle nieuwe en gewijzigde subsidieregelingen een risicoanalyse en controlebeleid hebben en het beheer op orde is. In 2020 was dit niet het geval en dit moet op orde worden gebracht in 2021. Met deze indicator wordt ingezet op het wegnemen van een bevinding ten aanzien van het M&O beleid op het subsidiebeheer.

<sup>10</sup> Voor het inkoopbeleid geldt dat er een actueel contractregister aanwezig moet zijn. Met het contractregister kan het inkoopbeleid verder vorm worden gegeven. Het is daarom een belangrijk kengetal.

<sup>11</sup> Uitgaven van de GGD GHOR over 2020 waren onzeker, doordat het coron-it systeem niet was gevalideerd. Dit systeem moet worden gevalideerd door de GGD GHOR, aangezien het systeem van hen is. Er is met de GGD GHOR inmiddels contact en het onderzoeksvoorstel om het systeem te valideren is gereed.

<sup>12</sup> In 2020 zijn er door VWS eigen inkopen gedaan (beschermingsmaterialen, beademingsapparatuur en desinfectants). Inmiddels is het onderzoek naar de validatie van de eigen inkopen van persoonlijke beschermingsmaterialen (PBM's) afgerekond. Met het valideren kan de onzekerheid over de voorraadadministratie en bijbehorende uitgaven worden weggenomen. Voor beademingsapparatuur wordt eenzelfde opdracht binnenkort gestart om ook hier de in 2020 gedane inkopen en bijbehorende uitgaven te valideren.

<sup>13</sup> De validatie van de inkopen van het LCH/Mediq moet worden afgerekond en is belangrijk omdat vervolgens ook verstrekte voorschotten door VWS kunnen worden afgerekend. De voorraad komt onder beheer van het CIBG.

<sup>14</sup> In het verbeterplan en in het wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag en Slotwet 2020 is gesproken over een structurele versterking van de financiële functie met circa 20 tot 25 fte. Inmiddels zijn er 16 additionele fte's aangenomen (los van vervanging van medewerkers) en gestart binnen de VWS organisatie.

<sup>15</sup> In 2020 is het financieel beheer van het ministerie onder druk komen te staan. De P&C cyclus was er in opzet, maar heeft



- Ingerichte kennisbank <sup>16</sup>	Afwezig	Opzet	Werkend
- Ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties structurele borging financieel beheer VWS door externe partij <sup>17</sup>	-	Ex-ante uitgevoerd (KPMG)	Uitgevoerd

In 2020 niet gewerkt. Ook in 2021 is de P&C cyclus onvoldoende in werking gekomen. Met de P&C cyclus wordt het financieel beheer binnen de VWS organisatie ingekaderd. Vanuit het project structurele borging wordt ingezet op de gereed maken van de opzet van de P&C cyclus zodat deze in 2022 weer in werking gaat.

<sup>16</sup> In het verbeterplan was opgenomen dat er een kennisbank zou worden opgezet. Er zijn enkele producten gemaakt, zoals aangegeven in deze brief en besproken in de interne gremia. De kennisbank is nog niet gereed, maar producten moeten hierin worden opgenomen. Het overleg, en daarmee kennisdeling en -overdracht, is risicogericht versterkt de afgelopen periode. Voor de structurele borging is het echter ook nodig om naast mondelinge overdracht ook documenten centraal beschikbaar te stellen en daarmee de kennisbank te verwezenlijken.

<sup>17</sup> Er is door KPMG een ex-ante opdracht uitgevoerd. Gegeven dat de structurele borging ook ingaat op wat er nodig is om het financieel beheer binnen het ministerie van VWS structureel op orde te brengen wordt met deze indicator voorgesteld om niet alleen vooraf, maar ook tijdens en na uitvoering van het programma een toets te laten doen. Tussentijds zodat geleerd en bijgestuurd kan worden en achteraf om te beoordelen of de structurele borging is bereikt.