

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2023

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2022

Tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2021 d.d. 30 juni 2022 (Kamerstuk 36 100 XVI, nr. 14) is met uw Kamer gesproken over het financieel beheer en het programma dat binnen het ministerie inzet op structurele verbeteringen met aandacht en oog voor de organisatie en de veranderkundige opgave die dit vergt. In de eerdere voortgangrapportage (Kamerstuk 35 925 XVI, nr. 185) en tijdens het wetgevingsoverleg heb ik u geïnformeerd dat de focus van het programma is komen te liggen op de borging van het financieel beheer in de gehele organisatie.

Het programma «Verbetering financieel beheer VWS» is voortgezet onder de naam «Structurele en culturele borging van het financieel beheer» (hierna: programma) om te markeren dat de focus nu ligt op het verankeren van een beter financieel beheer. Dat vraagt enerzijds om structuur-aanpassingen maar het vergt ook meer aandacht en ander gedrag en daarmee een cultuuraanpassing in alle geledingen van de organisatie. Zo worden processen en werkwijzen in opzet en bestaan verbeterd. Daar waar nog grote risico's zijn ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven in relatie tot het financieel beheer, is in de lijnorganisatie het instrument «verscherpt toezicht» ingezet. Ook in 2022 verwacht ik nog steeds een aantal grote onrechtmatigheden. Deze hangen grotendeels samen met overeenkomsten die in 2020 en 2021 zijn afgesloten voor de beheersing van corona.

Met deze brief geef ik voorts uitvoering aan de motie van het lid Sneller c.s. (Kamerstuk 35 830 nr. 9) om u twee keer per jaar te informeren over de borging van het financieel beheer en de gewijzigde motie van het lid Den Haan c.s. waarin wordt gevraagd in te gaan op de gewenste cultuur (Kamerstuk 35 830, nr. 36) om het financieel beheer structureel te borgen.

Binnen het programma zijn er drie thema's: 1) positionering, organisatie en bemensing; 2) beheer en inzet van financiële instrumenten en 3) interne beheersing. Vanuit deze thema's wordt gewerkt met een werkgroepenstructuur waarin financieel adviseurs vanuit verschillende directies van het ministerie zijn vertegenwoordigd. De werkgroepen hebben de opdracht om de aanbevelingen uit het eerder met u gedeelde KPMG-rapport (Kamerstuk 35 925 XVI, nr. 28) uit te werken en bevindingen van de Auditdienst Rijk (ADR) en Algemene Rekenkamer over het financieel beheer uit de verantwoording 2020 en 2021 te adresseren.

De acties die op dit moment lopen hebben vooral betrekking op de «opzet» van het financieel beheer. Het gaat dan om het aanscherpen van kaders, processen, instrumenten of verantwoordelijkheden en de implementatie van aanpassingen in nieuwe werkwijzen. In de eerste helft van 2023 – de voorlopig laatste fase van het programma – zal het accent vooral liggen op de werking en de prestaties van de nieuwe structuren.

Ik zal in deze brief achtereenvolgens de drie verschillende thema's van het programma behandelen.

Cultuur (werkgroep positionering, organisatie en bemensing)

De werkgroep positionering, organisatie en bemensing werkt aan de gewenste organisatorische veranderingen van het financieel beheer. Daarbij wordt de governance van de financiële functie (taken en verantwoordelijkheden) tegen het licht gehouden en wordt gekeken naar de culturele kant (aandacht en gedrag) in de organisatie.

Het Ministerie van VWS heeft een krachtige decentrale «doeners»-mentaliteit en cultuur die past bij de variatie in de beleidsterreinen en die in de coronacrisis er ook voor zorgde dat in korte tijd beleid tot uitvoering kon komen. Tegelijkertijd zorgt deze mentaliteit voor variatie in de uitvoering van beleid en een financiële functie die niet voldoende eenduidig is. De werkgroep positionering gaat na waar meer uniformiteit moet worden aangebracht. Ik wil hierbij benadrukken dat een eenduidige financiële functie van groot belang is, temeer bij het Ministerie van VWS de verantwoordelijkheid met name decentraal is belegd. Dit maakt ten eerste het financieel beheer voorspelbaarder op het totaalniveau. Daarnaast moeten de controllers in de zogeheten «tweede lijn» kunnen vertrouwen op eenduidige en tijdige informatie om hun controlewerkzaamheden goed uit te kunnen voeren. De bestuursraad heeft opdracht gegeven om, via de werkgroep positionering, organisatie en bemensing, met name de rol van de financieel adviseurs in de eerste lijn opnieuw te definiëren. Deze opdracht wordt door de werkgroep aangevuld met een beschrijving van de contouren van de gehele financiële kolom waarbij per functie de rollen en verantwoordelijkheden worden beschreven. Na afstemming over de gewenste contouren moet de implementatie ervan ertoe leiden dat er meer uniformiteit, een betere samenwerking in de kolom en een meer beheersbare werkdruk ontstaat.

Veranderingen in de organisatie en de cultuur kunnen niet zonder de juiste «tone at the top», waarbij de leiding van het departement zichtbare aandacht besteedt aan het financieel beheer. De financiële vraagstukken waar het departement voor staat zijn een vast onderwerp op de agenda van de bestuursraad.

De directeur van de directie FEZ neemt ook plaats in de bestuursraad en kan zodoende op alle onderwerpen van belang vanuit zijn verantwoordelijkheid inbreng leveren.

Om de samenwerking tussen financiële professionals te versterken worden activiteiten georganiseerd die als doel hebben om te verbinden, te reflecteren en kennis te delen. De wens voor dergelijke activiteiten is door de VWS-medewerkers uitgesproken. Naar aanleiding van deze wens is er voor de zomer een dag georganiseerd voor en door de medewerkers met een financiële functie. Op deze dag zijn er workshops over verschillende financiële onderwerpen gegeven om kennis met elkaar te delen en hebben de medewerkers de kans gekregen te reflecteren op de afgelopen jaren en vooruit te blikken op mogelijke verbeterpunten in de toekomst. Bij de bijeenkomst werd aandacht gevraagd voor bredere verspreiding van kennis en aandacht voor communicatie. De eerste stappen om hier verbetering in aan te brengen zijn genomen. Zo is er een online groep gecreëerd waar berichten geplaatst en documenten gedeeld worden die betrekking hebben op de werkzaamheden van VWS-medewerkers met een financiële functie. Financieel adviseurs kunnen elkaar, ook via dit platform, vinden als persoon en als professional. Daarnaast vinden ze kaders en kennis met betrekking tot het financieel management. In het najaar van 2022 worden vervolgbijeenkomsten georganiseerd ten behoeve van de verbinding tussen de financieel adviseurs en de kennisdeling. Ook worden er trainingen georganiseerd om kennis actief te delen.

Bij de uitvoering van het programma zie ik momenteel een tweetal risico's die zich kunnen voordoen. Allereerst is voldoende managementaandacht en een blijvende focus van belang. Het financieel beheer verdient blijvende aandacht, ook als de hectiek van andere onderwerpen deze aandacht dreigen te verstoren. In de coronapandemie hebben we kunnen zien hoe moeilijk het is om fouten die aan de voorkant zijn ontstaan vervolgens in de verantwoording te herstellen. Ook nu wordt nog aan zaken uit 2020 en 2021 gewerkt. Zien dat gedane zaken soms niet te herstellen zijn werkt demotiverend. Vandaar dat we werken aan een afwikkeling van de dossiers uit eerdere jaren om in 2023 verder te kunnen zonder deze «zwarte bagage». Een tweede risico is de bemensing binnen de financiële functie. De huidige arbeidsmarkt is krap en daarmee is het niet altijd mogelijk om tijdig de benodigde financiële mensen aan te trekken. Deze opgave geldt overigens niet alleen voor het Ministerie van VWS, maar ook voor andere departementen en zal ook onderwerp zijn in de nieuw opgerichte Taskforce Verbetering Financieel Beheer¹ van het Ministerie van Financiën.

Beheer en inzet van financiële instrumenten

Het tweede thema binnen het programma richt zich op het beheer van de financiële instrumenten: inkoop-, subsidie- en materieelbeheer. Voor deze instrumenten zijn werkgroepen ingericht waar de bevindingen en aanbevelingen van de ADR en Algemene Rekenkamer worden aangepakt.

Inkoopbeheer

De werkgroep inkoopbeheer werkt aan een aantal concrete producten ten behoeve van het structureel verbeteren en borgen van het inkoopbeheer. Een probleem dat al is aangepakt is het inzicht in afwijkingen van wet- en regelgeving met betrekking tot de inkopen, hiertoe heeft het Ministerie van VWS een interne afwijkingsprocedure die in 2022 is aangescherpt. Daarbij is zowel aandacht voor het volgen van de juiste procedure, als het

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 210

opstellen van een plan van aanpak om in de toekomst een soortgelijke onrechtmatigheid te voorkomen.

Nu werkt het Ministerie van VWS aan het beter onderbouwen van geleverde diensten en goederen (prestatieverklaring), een centraal en volledig geautomatiseerd contractenregister, een verbetering van de spendanalyse en vastlegging van de instrumentkeuze.

Er is onderzoek uitgevoerd naar de risico's in het proces met betrekking tot inkopen en inhuur door het Ministerie van VWS. Om de gedetecteerde risico's te beheersen worden drie momenten in het inkoopproces ingebouwd om de controle te versterken: 1) wanneer één van de risico's zich voordoet moet de specificatie/onderlegger voor de prestatieverklaring benoemd worden in de contracten; 2) de financieel adviseur wordt verantwoordelijk gemaakt om in elke overeenkomst de risicoparagraaf te toetsen; 3) de prestatieverklaarder wordt gewezen op zijn verantwoordelijkheid (en ontvangt uitleg hierover). Met deze aanvullende stappen wordt beoogd het inkoopproces dusdanig te beheersen dat de prestatieverklaring aansluit bij de inkoop en de betaling.

In voorbereiding op een volledig geautomatiseerd centraal register in 2024 heeft de werkgroep de huidige beschikbare inkoopoverzichten binnen het Ministerie van VWS in kaart gebracht. Deze overzichten zullen samengevoegd moeten worden om een centraal contractenregister te kunnen gaan vormen. Eén van de doelen van een centraal contractenregister is het (indien nodig en mogelijk) op tijd contracten te verlengen en daarmee het risico voor het te laat starten van een eventuele aanbestedingsprocedure te beperken.

Het ministerie wil de spendanalyses verder verbeteren zodat ze een volledig overzicht geven. De spendanalyse levert managementinformatie op waarmee de organisatie het inkoopbeleid kan toetsen op afwijkingen en waar mogelijk kan verbeteren. In de huidige analyse wordt risicogericht gekeken (de grootste posten tot 90% van de uitgaven en per kolom tot 80%). De planning is om in januari 2023 een volledige spendanalyse over heel het jaar 2022 op te leveren.

Als laatste heeft de werkgroep een format opgesteld waarin een medewerker makkelijker de keuze kan maken welk instrument kan worden ingezet om beleid tot uitvoering te laten komen (subsidie, inkoop of bijdrage).

Gebruik uitzonderingsgrond dwingende spoed

Zoals toegezegd aan uw Kamer tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2021 d.d. 30 juni 2022, treft u hieronder de stand van zaken van het aantal inkoopprocedures waarbij gebruik is gemaakt van de uitzonderingsgrond dwingende spoed. Er is in 2022 in meerdere gevallen gebruik gemaakt van deze uitzonderingsgrond uit de Aanbestedingswet, omdat er situaties waren waarbij het afwijken van de gebruikelijke aanbestedingsregels onvermijdelijk was. Zo is door de oorlog in Oekraïne een situatie ontstaan die snel handelen strikt noodzakelijk maakte. Voor de coördinatie en opvang van medische evacuees evenals het transport uit de Oekraïne zijn opdrachten verstrekt op grond van dwingende spoed als bedoeld in de Aanbestedingswet. Voor de corona-gerelateerde inkopen (test- en analysecapaciteit) is begin 2022 gebruik gemaakt van de uitzonderingsgrond als gevolg van de opkomst van de omikronvariant (in combinatie met andere feiten en omstandigheden).

Tabel 1. Gebruik dwingende spoed kerndepartement in 2022

Dossier	Budgettaire omvang
Testcapaciteit overflow (75.000 stuks NAAT)	€ 252,0 mln.
Zelftesten onderwijs (38 mln. stuks)	€ 84,0 mln.
Coördinatie diagnostiek en medisch vervoer Oekraïense vluchtelingen	€ 8,9 mln.
Vaccinatie-implementatie zeevarenden	€ 1,1 mln.
Verlengingen Landelijk Coördinatie Patiënten Spreiding	€ 11,5 mln (o.b.v. voorschotten)
Overeenkomst Stichting Open Nederland	na afrekening vast te stellen

Corona-gerelateerde inkopen

Bij specifiek de corona-gerelateerde inkopen is gebleken dat dossiervorming niet op orde is. Bij het doorlopen van een aanbestedingsprocedure heeft dossiervorming veel aandacht gekregen in 2022, waarbij rechtmatigheid, herleidbaarheid en compleetheid de uitgangspunten zijn. In de uitvoering van de overeenkomst is bovendien de prestatieverklaring een belangrijk aspect voor de financiële afronding en daarmee de rechtmatigheid van de opdracht. Ten opzichte van 2021 zijn er ten aanzien van de prestatieverklaring verbeterlagen gemaakt. Er zijn bijvoorbeeld op het dossier zelftesten heldere processen opgesteld als het gaat om het koppelen van pakbonnummers aan facturen. De aangepaste procedure is getoetst op de leveringen van 2021/2022 en er kan geconcludeerd worden dat met de doorgevoerde verbeteringen de betalingen van leveringen van zelftesten 100% rechtmatig gebeuren.

Subsidiebeheer

De problemen die geconstateerd zijn met betrekking tot het subsidiebeheer bestaan uit het nog onvoldoende uitwerken van risicoanalyses en controlebeleid met betrekking op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), het verbeteren van de staatssteuntoets en deze toepassen op andere geldstromen waar het risico op staatssteun speelt. Binnen de werkgroep subsidiebeheer wordt gewerkt aan producten die bijdragen aan een gestructureerd subsidieproces waarbij er aandacht is voor mogelijke risico's.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Om mogelijke risico's op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude te identificeren wordt bij het ontwikkelen van een subsidieregeling een risicoanalyse uitgevoerd en schriftelijk vastgelegd. Voor de risicoanalyse wordt een standaard format gebruikt dat is geactualiseerd in september 2022. Het M&O-register is verder ontwikkeld en wordt periodiek bijgehouden. Hierin wordt geregistreerd of de subsidie voldoet aan de meldingsplicht en worden eventuele M&O- en/of frauderisico's opgenomen. Ook is een voorportaal van het M&O-register gecreëerd waarin vermoedens worden geregistreerd. Om medewerkers hierover te informeren zijn risicomanagementtrainingen gegeven op de Rijksacademie van het Ministerie van Financiën.

Staatssteun

Wat betreft staatssteun is het Ministerie van VWS in 2017 gestart met een verbetertraject ten aanzien van staatssteuntoetsing. Dit was primair gericht op nieuwe subsidieregelingen. In 2020 is de administratieve organisatie staatssteun van het Ministerie van VWS geactualiseerd en daar wordt sindsdien naar gehandeld. Dit bij elkaar betekent dat vanaf

2018 alle nieuwe subsidieregelingen en wijzigingen of herzieningen ervan en alle instellingssubsidies en projectsubsidies standaard op staatssteun worden getoetst.

Bij de verantwoording 2021 was er budgettair minder onzekerheid over de rechtmatigheid vanwege staatssteun en deze zal naar verwachting ook dit jaar verder afnemen.

Taskforce financiering gemeenten

Sinds dit voorjaar is er een taskforce gestart waarin verschillende departementen aansluiten om de gemeentelijke financiering te bespreken en waar nodig te verbeteren. Aanleiding hiervan was dat de Algemene Rekenkamer het gebruik van een decentralisatie uitkering (DU) als onrechtmatig heeft betiteld indien er eisen worden gekoppeld aan de inzet van een DU. De taskforce ziet erop toe dat de gemeentelijke financieringen rechtmatig verlopen en voldoen aan de eisen van de nieuwe financieringssystematiek. Hiermee zet ook het Ministerie van VWS in op een rechtmatige financiering naar gemeenten.

Materieel beheer

De geconstateerde problemen in het materieel beheer richten zich bij het Ministerie van VWS op het ontbreken van een centraal zicht op de voorraden en een formele centrale regie, risicoanalyse, richtlijnen en toezicht. Deze problematiek wordt nogmaals benadrukt in het rapport «Focus op strategische voorraden» van de Algemene Rekenkamer. In het najaar van 2021 is door de directie FEZ gestart met het inrichten van centraal materieel beheer. Er is een aanwijzing materieel beheer opgesteld die door de werkgroep Materieel beheer in juli 2022 afgerond is. In de werkgroep wordt samen met betrokken medewerkers uit verschillende organisatieonderdelen de aanwijzing verder uitgewerkt tot een kader dat met ingang van 2023 het materieel beheer van VWS regelt.

Inmiddels heeft het Ministerie VWS een volledig overzicht van de beheerde materiële goederen waarbij ook bekend is waar de goederen zich bevinden, wie verantwoordelijk is voor het inkoopcontract, wie bestellingen plaatst en de prestatieverklaring vastlegt ten behoeve van betaling. Het betreft de volgende categorieën vanuit het Ministerie van VWS:

- Persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM)
- Testen, inclusief laboratorium(verbruiks)artikelen
- Beademingsapparatuur
- Desinfectantia
- Vaccins
- Medicinale cannabis

en de goederen waar het RIVM uit hoofde van haar opdracht vanuit het Ministerie van VWS voorraden voor aanhoudt:

- Vaccins voor de nationale vaccinatieprogramma's
- Strategische vaccinvoorraden voor crisissen en pandemieën
- Strategische voorraden geneesmiddelen
- Sera en antidota voor calamiteiten
- Medische hulpmiddelen (bijv. injectienaalden).

Dienst Testen geeft wekelijks inzicht in de stand van de testvoorraden, Het RIVM en CIBG verstrekken periodiek (maandelijks of per kwartaal) rapportages aan hun aansturende directies (GMT en DGV). Het overgrote deel van de materialen zijn opgeslagen bij professionele marktpartijen die de goederenontvangst en distributie afhandelen.

GMT heeft het CIBG opdracht gegeven om de bestaande voorraden PBM af te bouwen tot een «ijzeren voorraad» van zes maanden (maximaal) gebruik. Per juli 2022 zijn de contracten van AstraZeneca en Janssen volledig uitgenut en worden alleen nog grote aantallen vaccins van Pfizer en Moderna ontvangen. Van de vaccinvoorraden in Nederland heeft het RIVM een volledig overzicht. De overige vaccinvoorraden worden aangehouden bij de verschillende producenten in het buitenland of zijn overgedragen aan Gavi (de uitvoeringsorganisatie van Covax) ter donatie. Van de beademingsapparatuur is een inventarisatie beschikbaar en is er een verband gelegd tussen bestelling, betalen en levering. Hiermee is centraal inzicht en regie verkregen.

Ook is er een centraal overleg opgestart met Domeinen Roerende Zaken (DRZ) van het Ministerie van Financiën over de procedures en afwikkeling van vervreemding van goederen, via donatie, schenking of verwerking in verband met THT-datum overschrijding of andere oorzaken.

Interne beheersing

Het derde thema van het programma is interne beheersing. Interne beheersing gaat over het toezicht op de lijnverantwoordelijkheden in het financieel beheer en het beheersen van risico's. Dit wordt uitgewerkt door het verder versterken van de planning & control cyclus, een betere opvolging van interne audits en het adequaat inrichten van control en toezicht.

Planning & control cyclus

Een planning & control cyclus moet gedurende het jaar toezien op de realisatie van financiële plannen. Daarbij gaat het niet alleen om de budgetrealisatie, maar ook om de beheersing van uitvoeringsrisico's bij de inzet van beleidsinstrumenten zoals subsidies of opdrachten. De versterking van de planning & control cyclus is in 2021 al opgepakt. In 2022 zijn de volgende stappen gezet:

1. De aanschrijving voor de jaar- en bestedingsplannen is vervroegd om zo voorafgaand aan het aankomende jaar inzicht te hebben in de grootste financiële beleids- en bedrijfsvoeringsrisico's. Deze moeten zowel in het jaarplan als in het bestedingsplan terugkomen. Dit dient als start van het inrichten c.q. voeren van risicomanagement voor het aankomende jaar.
2. Voor de jaarplangesprekken en voortgangsgesprekken is in 2022 een start gemaakt met gestructureerd risicomanagement. De tijdens dit jaarplangesprek besproken risico's zijn vervolgens gemonitord en tijdens het voortgangsgesprek nogmaals besproken. Ook nieuwe gesignaleerde risico's worden geadresseerd. Deze gesprekken zijn in maart 2022 begonnen en worden elk kwartaal periodiek herhaald. Voor de jaarplannen van 2023 worden de jaarplangesprekken in december gevoerd en de voortgangsgesprekken vervolgens per kwartaal vanaf maart.

Interne audits

Om een centraal overzicht te hebben van alle interne en externe bevindingen is er een bevindingenmonitor opgesteld. In deze monitor zijn alle externe bevindingen (van de ADR en Algemene Rekenkamer) verwerkt waarbij wordt aangegeven welke directie(s) betrokken is (zijn) en wat het plan van aanpak is om de bevinding op te lossen. Aan de hand van dit overzicht kan er gemonitord worden of de aanpak volgens schema verloopt. Interne bevindingen uit de interne controles en de P&C-cyclus zullen in de loop van 2023 ook in de monitor worden opgenomen.

Er wordt daarnaast gewerkt aan een bedrijfsvoeringsmonitor waarin op verschillende onderdelen van het financieel beheer risico's en afwijkingen worden bijgehouden. Deze monitor vormt de basis voor het gesprek met managers zodat er waar nodig tijdig bijgestuurd kan worden. In september is voorts geïnventariseerd welke interne controles er uitgevoerd moeten worden op de financiële administratie en de daarbij vereiste dossiervorming.

Verscherpt toezicht

Onderdeel van interne beheersing is tevens nadenken over instrumentarium voor controle en toezicht. Het afgelopen half jaar is het instrument «verscherpt toezicht» (hierna VT) ingericht als een aanvullend instrument op de reguliere wijze van controle en toezicht vanuit de directie FEZ. Verscherpt toezicht wil zeggen dat bij hoge risico's op onrechtmatigheden bij organisatieonderdelen of dossiers er extra waarborgen worden ingebouwd in de financiële besluitvorming, uitvoering en verantwoording ter voorkoming van mogelijke onrechtmatigheden. VT dwingt om bij iedere beslissing vooraf goed na te denken over de gevolgen voor de uitvoering en de verantwoording van de uitgaven die ermee gemoeid zijn. Het instrument VT is dit jaar voor het eerst gebruikt en nog in ontwikkeling.

Het instrument VT valt uiteen in twee onderdelen: (1) op organisatieonderdelen en (2) op risicovolle dossiers. VT op organisatieonderdelen richt zich op de voorbereiding en uitvoering van beleid. Bij de beleidsvoorbereiding wordt de tweedelijscontrole (FEZ als concerncontroller) nauwer betrokken, zodat FEZ in staat is om tijdig bij te sturen voordat er onomkeerbare en mogelijke onrechtmatige stappen worden genomen. Bij de uitvoering van beleid dient voorafgaand bij elke voorgenomen nieuwe verplichting boven de € 33 duizend en elke voorgenomen betaling boven de € 1 miljoen een aantal controleformats ingevuld te worden. Deze controleformats zijn geënt op bevindingen van de ADR. Deze formats worden aangeleverd bij het team VT, na het akkoord van dit team kan er worden overgegaan tot het aangaan van een verplichting of betaling.

Het instrument VT is van toepassing op vier directies binnen het Ministerie van VWS, die zich bezig houden met het corona beleid. Door de aanpak van VT is er vanuit de eerste en tweedelijscontrole meer grip op de mogelijke risico's.

Daarnaast zijn acht risicovolle dossiers onder VT gesteld: GGD GHOR, meerkosten GGD'en, Stichting Open Nederland (SON), laboratoria, zelftesten en de subsidieregelingen Opschaling Curatieve Zorg, COZO en bonus voor zorgprofessionals. Het betreft hier voornamelijk nog af te rekenen voorschotten voor overeenkomsten uit 2020 en 2021 voor een totaalbedrag van € 5,9 miljard. Het doel bij deze dossiers is om tot een afwikkeling te komen die zoveel als mogelijk rechtmatig is. Dit zal niet in alle gevallen mogelijk zijn.

Vervolgstappen

Ik wil nogmaals benadrukken dat met het voortzetten van het programma het ministerie verder werkt aan het verbeteren van het financieel beheer. Vanuit de drie thema's wordt gestructureerd gewerkt aan de opzet van gedegen processen en inrichting van het financieel beheer. Opzet en bestaan hiervan is de focus voor 2022. Vervolgens zal in de eerste helft van 2023 het programma zich richten op de werking van deze processen.

De monitoring is daarbij van belang om de resultaten van de verbeteringen inzichtelijk te maken en te kunnen delen, ook met uw Kamer. Daarnaast blijft het zaak om ook op de korte termijn door te gaan met de afwikkeling van de dossiers uit de jaren 2020 en 2021. Ik zal uw Kamer in het voorjaar van 2023 een nieuwe voortgangsrapportage sturen.

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

In het wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag 2020 en de Slotwet 2020 d.d. 30 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, voor zover er beschikbare data aanwezig zijn, aan bij de bevindingen van de ADR en AR en uw Kamer over het financieel beheer, subsidie- en inkoopbeheer. De voorgestelde kengetallen en indicatoren geven een beeld van het financieel beheer. Deze monitor is in ontwikkeling en kan hierdoor bij het volgende rapportagemoment meer (ingevulde) kengetallen en/of indicatoren bevatten. Wanneer ik een indicator niet met een getal kan duiden wordt overgegaan op drie categorieën: de juiste stappen zijn gezet (opzet), of er is reeds overgegaan tot implementatie (bestaan) of er is resultaat bereikt (werkend).

	2020	2021	2022 (peildatum 1 september)	Norm
1. Financieel beheer				
<i>Kengetallen</i>				
– aantal ISB's ingediend omtrent corona ¹	5	14	7	–
– Herstelboekingen: #/€ ²	88/ € 4,7 miljard	ca. 40/€ 2 miljard	n.t.b.	0
<i>Indicator</i>				
– % verplichtingen aangegaan na melding aan parlement omtrent corona ³	49%	98%	n.t.b.	100%
– Overschrijden tolerantiegrens artikelen ⁴	7	6	n.t.b.	0
– % tijdig betaalde facturen ⁵	95%	94,6%	n.t.b.	95%
2. Subsidiebeheer incl. staatssteun				
<i>Kengetallen</i>				
– Actuele registers en lijsten van subsidieregelingen aanwezig ⁶	Afwezig	Opzet	Opzet	Werkend
– Aantal nieuwe en gewijzigde subsidieregelingen	–	40	n.t.b.	–
– Aanwezigheid actueel M&O-register ⁷	Opzet	Bestaan	Bestaan	Werkend
<i>Indicator</i>				
– % uitgevoerde staatssteuntoetsen (van alle nieuwe en gewijzigde regelingen waarop een staatssteuntoets moet worden uitgevoerd) ⁸	100%	100%	n.t.b.	100%
– % regelingen met een risicoanalyse en controlebeleid (van alle nieuwe en gewijzigde regelingen) ⁹	–	92,5%	n.t.b.	100%
3. Inkoopbeheer				
<i>Kengetallen</i>				
– Actueel contractenregister aanwezig ¹⁰	Afwezig	Opzet	Opzet	Werkend
– Validatie CORON-IT ¹¹	Afwezig	In uitvoering	Aanwezig	Aanwezig
– Validatie inkopen Ministerie van VWS ¹²	Afwezig	Deels	Aanwezig	Aanwezig
– 1. PBM		1. Aanwezig		
– 2. Beademingsapparatuur		2. grotendeels aanwezig		
– 3. desinfectant		3. Aanwezig		
– Validatie inkopen LCH ¹³	Afwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
4. Structurele borging				
<i>Kengetallen</i>				
– Aantal aangenomen medewerkers (FTE) ¹⁴	0	20	20	20/25
– Uitvoering P&C-cyclus ¹⁵	Afwezig	Bestaan	Bestaan	Werkend
– Ingerichte kennisbank ¹⁶	Afwezig	Opzet	Opzet	Werkend

	2020	2021	2022 (peildatum 1 september)	Norm
– Ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties structurele borging financieel beheer VWS door externe partij ¹⁷	–	Ex-ante uitgevoerd (KPMG)	Ex-ante uitgevoerd (KPMG)	Uitgevoerd

¹ Kengetal. Het aantal ISB's geeft een beeld van de hoeveelheid incidentele suppletoire 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.

² Bij 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, vandaar dat de norm 0 is. Inzet is het aantal correctieboekingen en het daarbij behorende budgettaire beslag in 2022 te beperken, zeker ten opzichte van 2020.

³ 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 suppletoire begrotingen minder begrotingsonrechtmatigheden. De norm is evident 100%, het informatie- en budgetrecht van het parlement is vastgelegd in wet- en regelgeving en dient te worden nageleefd.

⁴ Het overschrijden van de tolerantiegrens op begrotingsartikelniveau is een belangrijke indicator voor het financieel beheer en de rechtmatigheid van de uitgaven. Daarmee wordt aangegeven of er binnen de begroting van het Ministerie van VWS geen toleranties in de rechtmatigheid 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.

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

⁶ 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 gewerkt aan een actueel register.

⁷ 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. In 2021 is het M&O register geactualiseerd.

⁸ 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 rechtmatige uitvoering.

⁹ 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.

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

¹¹ Uitgaven van de GGD GHOR over 2020 waren onzeker, doordat het coron-it systeem niet was gevalideerd. Het systeem is begin 2022 gevalideerd. Uit deze evaluatie blijkt echter dat er bevindingen zijn op het systeem, dit heeft als gevolg dat deze bevindingen eerst weggewerkt dienen te worden alvorens de gegevens uit het systeem gebruikt kunnen worden voor de jaarcontrole.

¹² In 2020 zijn er door het Ministerie van VWS eigen inkopen gedaan (beschermingsmaterialen, beademingsapparatuur en desinfectans). Met het valideren kan de onzekerheid over de voorraadadministratie en bijbehorende uitgaven worden weggewerkt en kan het materieel beheer verder vorm worden gegeven.

¹³ De validatie van de inkopen van het LCH/Mediq moet worden afgerond en is belangrijk omdat vervolgens ook verstrekte voorschotten door het Ministerie van VWS kunnen worden afgerekend. Inmiddels is € 1,25 miljard (= voorschotten 2020) van de totale € 1,5 miljard aan voorschotten Mediq afgehandeld. De voorraad is inmiddels onder beheer van het CIBG.

¹⁴ 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 4 tijdelijke externe krachten ingehuurd in 2022.

¹⁵ Met de P&C cyclus wordt het financieel beheer binnen de VWS organisatie ingebed.

¹⁶ In het verbeterplan was opgenomen dat er een kennisbank zou worden opgezet. Het overleg, en daarmee kennisdeling en -overdracht, is risicogericht versterkt in 2021. 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.

¹⁷ 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 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.