

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2024

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2024

Tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2022 d.d. 20 juni 2023 is met uw Kamer gesproken over het (financieel) beheer¹ en het programma dat zich binnen het Ministerie van VWS inzet op structurele verbeteringen met aandacht en oog voor de organisatie en de veranderkundige opgave die dit vergt. Met deze brief en voortgangsrapportage geef ik uitvoering aan de motie van het lid Tielen (Kamerstukken II, 2022/23, 36 360 XVI, nr. 10) om u twee keer per jaar te informeren over de verbeteraanpak op het financieel beheer en de gewijzigde motie van het lid Den Haan c.s. waarin wordt gevraagd in te gaan op de gewenste cultuur (Kamerstukken II, 2020/21, 35 830, nr. 36) om het financieel beheer structureel te borgen. Hierbij ontvangt u de stand van zaken tot en met april 2024 en geef ik een doorkijk naar de belangrijkste activiteiten voor 2024.

Het samenvattend beeld in deze fase van de versterking van het financieel beheer is tweeledig: 1) VWS is meer «in control» maar nog niet volledig «compliant» en 2) VWS focust op structurele en culturele borging. In deze brief zal ik deze twee aspecten nader toelichten.

VWS meer «in control», maar nog niet volledig «compliant»

In de Verbeteraanpak VWS 2023 (Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 XVI, nr. 229) die mijn voorganger uw Kamer in juni 2023 heeft doen toekomen stond de ambitie om in 2023 fundamentele en forse verbeteringen door te voeren. Afgelopen oktober is uw Kamer reeds gemeld (Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 XVI, nr. 13) dat in vergelijking met voorgaande jaren VWS scherper zicht heeft op de voortgang in en op de risico's van het financieel beheer. Dit scherpere zicht is mede ontstaan door het uitvoeren van

¹ In deze rapportage wordt de term «financieel beheer» gebruikt als term voor de verschillende aspecten van beheer, waaronder subsidie-, inkoop- en materieel-beheer.

interne controles, het expliciet identificeren van risico's en het inzetten van gerichte beheersmaatregelen. Maar ook door het versterken van de financiële functie (zowel qua omvang als expertise), het consequent uitdragen van goed financieel beheer door de politieke en ambtelijke top, het ontwikkelen van trainingen en opleidingen met waar mogelijk ondersteuning vanuit het Ministerie van Financiën. De ingezette ontwikkeling heeft geleid tot verbetering in het financieel beheer.

Oplevering jaarverslag 2023

Deze verbetering kan het beste worden geïllustreerd met het tijdig opleveren van het jaarverslag over het jaar 2023. Nadat het VWS drie jaar niet lukte om het jaarverslag tijdig in te leveren bij het Ministerie van Financiën, is het dit jaar wel gelukt. In voorgaande jaren bleek onder andere de verantwoording van de corona-dossiers dusdanig complex en tijdrovend dat het jaarverslag niet tijdig kon worden ingediend. Een forse investering in mensen en expertise, en door een intensieve samenwerking binnen VWS (zowel binnen de financiële functie als niet-financiële beleidsmedewerkers) en buiten VWS (o.a. Auditdienst Rijk (ADR), Ministerie van Financiën, Financieel Dienstencentrum) hebben ertoe geleid dat het jaarverslag 2023 vanuit een vooraf afgesproken planning met meer centrale sturing is opgeleverd. De verantwoordingsstukken ontvangt uw Kamer op Verantwoordingsdag, wanneer naast het jaarverslag en de auditrapportage van de ADR ook het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) wordt verstrekt.

Financiële administratie

De belangrijke doelstelling in 2023 was om er voor te zorgen dat de financiële administratie een juist en actueel beeld weergeeft. Deze doelstelling is behaald, een verdere verbeterslag blijft echter wel nodig. Het opzetten van interne controles en het uitvoeren hiervan via zogenaamde financiële administratie (FA-) dagen heeft hier een belangrijke rol in gehad. Tijdens deze dagen werkten de verschillende financiële medewerkers intensief met elkaar samen om te zorgen dat de financiële administratie juist en actueel was.

In 2024 wordt deze aanpak voortgezet. Voor 2024 zal de focus liggen op het monitoren en opvolgen van bevindingen en het rapporteren er over aan het management en de registratie («in een keer goed principe»).

Materieelbeheer

Op het gebied van materieelbeheer² zijn in 2023 twee speerpunten onderkend. Ten eerste het verkrijgen van een scherper centraal zicht op de verschillende voorraden binnen VWS en de concernorganisaties (o.a. RIVM en CIBG) en ten tweede het afstoten van de goederen die zijn aangeschaft tijdens de coronapandemie (o.a. persoonlijke beschermingsmiddelen). Beide doelstellingen zijn behaald. De belangrijkste reguliere goederen die VWS nog onder beheer heeft zijn met name de (corona-)vaccins en de medicinale cannabis. Eind 2023 is een eindcontrole uitgevoerd waarbij is gekeken of de voorraadadministratie een betrouwbaar beeld geeft en dit bleek het geval.

² Materieelbeheer: de zorg voor het onderhoud en de instandhouding van roerende en onroerende zaken vanaf het moment van in beheer- of ingebruikneming tot aan het moment van afstoting.

Overige aspecten van beheer

Naast bovenstaande terreinen kunnen nog onderstaande overige aspecten van beheer worden genoemd waarop significante stappen zijn gezet:

- In 2023 is geen gebruik gemaakt van de uitzonderingsgrond voor dwingende spoed uit de aanbestedingswet;
- In 2023 is geen gebruik gemaakt van een incidentele suppletoire begroting (ISB);
- Sinds medio 2023 is op het hoogste ambtelijke niveau binnen VWS een regiegroep ingericht die periodiek bijeenkomt om de voortgang op de verbetering van het financieel beheer te monitoren. Ook in 2024 zal deze regiegroep blijven bestaan. Ook het Ministerie van Financiën is lid van deze regiegroep;
- VWS ligt op schema om de verantwoording van de eerste betaaltermijn van de maatregelen voor het Europese Herstel en Veerkrachtplan (HVP) tijdig en volledig in te dienen.

Bovenstaande verbetering betekent niet dat VWS reeds volledig aan alle regels/eisen voldoet («*compliant*»). Er is – ook kijkend naar het jaar 2023 – nog een aantal onderwerpen te onderkennen waarop verbetering noodzakelijk en mogelijk is. De voornaamste worden hieronder toegelicht.

Inkoopbeheer

In 2023 zijn stappen voorwaarts gezet in het inkoopbeheer. Voor het nieuwe inkoopstelsel, genaamd Inkoop tot Betalen (ITB) is de implementatie gestart.

Een deel van de geconstateerde bevindingen in het inkoopbeheer zullen worden weggelaten met de komst van het ITB-systeem dat in 2024 en uiterlijk in het eerste kwartaal 2025 geheel is geïmplementeerd. Zo zal het aantal medewerkers dat kan inkopen worden beperkt en wordt het contractenregister en de financiële administratie gekoppeld. De betaling van de facturen wordt gestroomlijnd doordat de betaling rechtstreeks volgt uit het contract en de prestatie. De dossiervorming zal verbeteren door het volgen van verplichte stappen in het proces.

Daarnaast zal VWS inzetten op het opstellen van een eigen VWS-aanbestedingskalender, de kwaliteit van de spendanalyse verbeteren en tijdig afwijkingen melden.

Prestatieverklaren

Voor het aantoonbaar maken van de levering van prestaties, heeft VWS ingezet op een aantal maatregelen waarmee door meer diepgang en duiding een meer beheerst proces ontstaat. Allereerst is de verplichting opgelegd tot het vastleggen van prestatiebewijzen in de administratie, dit centraal registreren was nog geen vereiste. Daarnaast is een formulier ontwikkeld waarmee de prestatieverklaarder de belangrijkste vragen rondom de geleverde prestatie beantwoordt. Tenslotte is een handreiking prestatiebewijzen opgesteld, waarmee een voorzet wordt gedaan voor de benodigde prestatiebewijzen per uitgaven categorie. Deze nieuwe werkwijze is gestart in december 2023 en op basis van ervaringen verder aangescherpt. In april 2024 is de nieuwe werkwijze definitief geworden.

In 2023 zijn verbeteringen doorgevoerd in zowel de informatiebeveiliging als het lifecyclemanagement³ (LCM). Op het terrein van informatiebeveiliging is eind 2023 een VWS-breed beleid opgesteld dat zorgt voor heldere afspraken en centrale sturing voor alle dienstonderdelen. Echter zijn er nog aandachtspunten op het terrein van risico's per IT-systeem, ik zet in op het vormen van een centraal overzicht van deze risico's en informatiebeveiligingsincidenten. Tot slot gaat het hier ook om bewustwording binnen de gehele organisatie van de risico's, dit blijft een aandachtspunt.

Op het gebied van LCM betekent het actualiseren en vaststellen van de Routekaart 2.0 een belangrijke verbetering in 2023; met deze Routekaart is de kwaliteit van de vastlegging verbeterd zodat sprake is van juist en volledig inzicht in de IT-systemen. Eind 2023 is de VWS-brede LCM rapportage opgeleverd, deze rapportage geeft inzicht in het brede informatievoorziening (IV)-landschap. Voor 2024 zet ik in op een meerjarige routekaart om de nog openstaande punten op te pakken aan de hand van concrete mijlpalen.

Afwikkeling risicovolle Coronadossiers

In het afgelopen jaar hebben we ingezet op het afbouwen van onrechtmatigheden in de corona-gerelateerde financiële dossiers, met name de dossiers die als risicovol waren aangemerkt. Bij de aanpak stond transparantie, recht- en doelmatigheid en maatschappelijke verantwoording centraal. In 2024 blijf ik me inzetten om de resterende coronadossiers met dezelfde zorgvuldigheid en aandacht af te ronden. Onderstaand worden twee specifieke voorbeelden belicht die laten zien hoe deze principes in de praktijk worden gebracht.

Meerkostenregeling GGD'en

Met de meerkostenregeling voor de GGD'en worden de extra uitgaven door de GGD'en tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van de infectieziekte covid-19 gedekt⁴. In 2022 zijn vanuit de meerkostenregeling voorschotten verleend die in 2023 zijn afgerekend met een extra controleverklaring van de accountants van de GGD'en. Voor deze extra verklaring heeft VWS in samenwerking met Nederlandse beroepsorganisatie voor accountants (NBA) een controleprotocol opgesteld. Dit heeft bijgedragen aan onze inspanningen voor een transparante en zorgvuldige verantwoording, tegelijkertijd liet de verantwoording over 2022 nog zien dat aanscherping nodig was. Dit heeft geleid tot een verdere aanscherping van het controleprotocol voor het verantwoordingsjaar 2023, dat wederom is gepubliceerd op de NBA website. Daarmee hebben we het vertrouwen dat de nauwkeurigheid en transparantie van de financiële verantwoording nog verder zal verbeteren. Er dient in 2024 nog afgerekend te worden voor de verstrekte voorschotten in 2023.

³ Lifecyclemanagement: het beheer van de volledige levenscyclus van een informatietechnologiesysteem, vanaf de initiële planning en ontwikkeling tot aan de uiteindelijke buitengebruikstelling en vervanging.

⁴ De meerkosten vloeien voort uit de opdracht van de Minister van VWS op 5 november 2021 op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid (Wpg) aan de veiligheidsregio's.

Ten tijde van het uitbreken van de COVID-19-pandemie in 2020, heeft GGD GHOR NL van het Ministerie van VWS de opdracht gekregen om coördinerende taken op te pakken rondom de uitvoering van het bevel door de GGD'en. Per 1 januari 2022 zijn deze activiteiten overgegaan naar de Stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding (LCCB) die dit tot 1 juni 2023 heeft uitgevoerd. Onderdeel van de coördinerende taken betrof het bron- en contactonderzoek (BCO). Vanaf juni 2020 was het nodig op grote schaal extern personeel te werven. De BCO-dienstverlening had nog niet eerder op deze schaal plaatsgevonden. Zeker bij aanvang was nog niet volledig duidelijk op welke wijze het BCO het best georganiseerd kon worden, waardoor er gaandeweg verdergaande professionalisering tot stand is gekomen. Uitgangspunt is steeds geweest dat de gevraagde BCO-capaciteit geleverd moest worden en daar hebben alle partijen zich volledig voor ingezet. Omdat met het BCO aanzienlijke publieke gelden zijn gemoeid, vonden zowel GGD GHOR NL als de LCCB het belangrijk verantwoording af te leggen over die uitgaven. VWS deelde dit belang van maatschappelijke verantwoording en was en is blij met dit initiatief van GGD GHOR NL en de LCCB. Tegen die achtergrond hebben de BCO-dienstverleners op verzoek van GGD GHOR NL en de LCCB vrijwillig verantwoording afgelegd over de gefactureerde bedragen over de periode 2021–2022. Deze verantwoordingen laten geen indicaties van fraude of malversaties zien.

Staatssteun

In 2023 is de kwaliteit van de staatssteuntoetsing bij subsidies en andere geldstromen verder geïntensiveerd. Daarvoor zijn verschillende verbetermaatregelen getroffen. Zo worden staatssteuntoetsen waar nodig uitgebreider uitgewerkt, waarvan de Subsidieregeling publieke gezondheid een goed voorbeeld is. Daarnaast wordt de kennis van staatssteun binnen het departement verstevigd met trainingen, zoals de opleiding «rechtmatig financieren». Ook worden sinds 2023 bij het verstrekken van specifieke uitkeringen handvatten aan de gemeenten meegegeven ten behoeve van de staatssteuntoetsing in de uitvoering. Dat is aanvullend op de aanpassing door het Ministerie van BZK, mede na inzet van het Ministerie van VWS, van de Nota Verwachtingen Accountantscontrole SiSa 2023 met de uitbreiding van een paragraaf over staatssteun. In 2023 zijn er echter nog afwijkingen geconstateerd, hier informeer ik u verder over in het jaarverslag.

Misbruik en Oneigenlijk gebruik

Om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies en specifieke uitkeringen zoveel mogelijk te voorkomen, is per regeling een goede analyse van de M&O-risico's en daarbij passende maatregelen noodzakelijk. Hier is nog een verdere verbeterslag nodig. Gezien het belang van een gedegen risicoanalyse, is in samenwerking met subsidiebetrokkenden in maart 2024 een nieuw format van de risicoanalyse ontwikkeld en uitgebracht. Deze risicoanalyse is gebruiksvriendelijker, minder gecompliceerd en bevat alle benodigde informatie om de (rest)risico's adequaat af te kunnen wegen. Een andere verbetering die opgepakt is in 2024, is het versterken van de toezichtrol van de concerncontroller (directie FEZ). Om dit te realiseren worden meer risicogerichte interne controles op rechtmatigheid en getrouwheid van subsidies en specifieke uitkeringen uitgevoerd. De interne controles worden in nauwe samenwerking met de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties uitgevoerd. De resultaten uit de controles worden duidelijk en transparant teruggekoppeld, waarbij

actiepunten geformuleerd worden. Om het M&O kennisniveau bij de beleidsdirecties te verbeteren, worden op maat gemaakte M&O cursussen gegeven.

VWS focust op structurele en culturele borging

De komende periode zal de focus liggen op het structureel borgen van de ingezette verbeteringen. Hierbij zal specifiek aandacht zijn en blijven voor de benodigde culturele verandering.

Structurele borging: herinrichting financiële functie

Recent heb ik uw Kamer de probleemanalyse verzonden op basis waarvan in december 2023 een voorgenomen besluit is genomen voor een herinrichting van de financiële functie. Over het voorgenomen besluit heb ik uw Kamer in december 2023 geïnformeerd (Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 XVI, nr. 30). De combinatie van de maatregelen en de hernieuwde inrichting hebben als doel om een oplossing te bieden voor de geconstateerde problemen (Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 XVI, nr. 140).

Herinrichting financiële functie

De financiële functie wordt volgens het voorgenomen besluit ingericht, zodanig dat de centrale regie en het ambtelijk financiële vakmanschap wordt versterkt binnen het gehele departement door helder te zijn in waarom de financiële kennis en kunde ook bijdraagt aan beleid en verantwoordelijkheden duidelijk te maken en de financiële functie meer samen te laten werken met elkaar en voor de organisatie.

De directie FEZ krijgt extra verantwoordelijkheden en middelen om kaders te stellen, expertise te bundelen en te delen, opleidingen en trainingen te intensiveren (afgelopen maart is gestart met het aanbieden van diverse cursussen op financiële onderwerpen door en voor VWS'ers). Eveneens worden de interne controles versterkt zodat adequaat toezicht wordt uitgevoerd, inclusief mogelijkheden om in te grijpen als het niet goed dreigt te gaan.

De financiële functie wordt ook versterkt door een goede rol-invulling vast te leggen en alle beleidsdirecties hebben tot taak om de financiële kennis en vaardigheden van beleidsmedewerkers op niveau te brengen. Daarnaast wordt met de herinrichting het onafhankelijk kunnen adviseren en toetsen van besluiten versterkt door een duidelijker positionering van medewerkers en het instellen van verplichte «checks & balances» voor de financiële gevolgen. Financiering is één van de beleidsinstrumenten die in het algemeen ingezet kan worden en daarmee hoort adequate kennis van overheidsfinanciën tot de functionele vereisten van iedere beleidsmedewerker.

Ook is de ADR gevraagd om een onderzoek te doen naar de wijze waarop het programma «Structurele en culturele borging Financieel Beheer» bijdraagt aan de verbetering van het financieel beheer. In november zijn de tussentijdse resultaten gepresenteerd. Dit onderzoek wordt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 afgerond.

De hierboven genoemde punten worden in 2024 en 2025 verder uitgewerkt conform het tijdspad dat als bijlage is bijgevoegd bij deze brief. Een meerjarige planning is nodig om opzet, bestaan en werking van de maatregelen en herinrichting te borgen.

Tot slot

Alles overziend heb ik er vertrouwen in dat de ingezette verbetermaatregelen er toe zullen leiden dat het financieel beheer binnen mijn ministerie op orde komt en blijft. Voorafgaand aan het wetgevingsoverleg over de verantwoording 2023 in juni zal ik u nog een update doen toekomen van de meest actuele stand van zaken.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. Helder