Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

AC-1089

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

Inlichtingen bij
[redacted]
Coördinerend adviseur
[redacted]

Datum
28 april 2021

Nummer
121
Kenmerk

Aantal pagina's
1

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

agenda

Betreft	121e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd	30 april 2021 13:20 tot uiterlijk 13:45 uur
Vergaderplaats	Webex

Agendapunten

1. Opening en mededelingen

2. Verslag Audit Committee van 22 maart 2021 (AC-1090)

3. Conceptverbeterplan VWS (AC-1091a en b)
FEZ zal het conceptverbeterplan toelichten.

4. Rondvraag en sluiting

Ter informatie

- Bezwaarbrief VWS (AC-1092);
- Verantwoordingsonderzoek VWS 2020 (AC-1093);
- Bestuurlijke reactie VWS bij het Verantwoordingsonderzoek VWS 2020 (AC-1094).

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Audit Committee

AC-1090

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

Inlichtingen bij
[redacted]
Coördinerend Adviseur

verslag

Betreft	120e vergadering van het Audit Committee VWS
Vergaderdatum en tijd	22 maart 2021 19:00 tot 19:30 uur
Vergaderplaats	Webex

Datum
28 april 2021

Nummer
AC-120

Aantal pagina's
2

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

Aanwezig: [redacted] (voorzitter), mw. [redacted], mw. [redacted], [redacted], mw. [redacted], mw. [redacted] (AR), [redacted] (externe lid), [redacted] (extern lid), [redacted] (extern lid), [redacted] (ADR), [redacted] (ADR), [redacted], [redacted] (secretaris). Afwezig: [redacted].

1. Opening en mededelingen

De voorzitter opent de vergadering. Er zijn geen nadere mededelingen.

2. Verslag van AC 22 maart 2021

Vastgesteld, met inachtneming van de ingediende tekstvoorstellen van mw. [redacted].

3. Conceptjaarverslag VWS 2020

Dhr. [redacted] licht het conceptjaarverslag van VWS over het jaar 2020 toe. Vooral het beleidsverslag en de bedrijfsvoeringparagraaf zijn in het kader van het verantwoording afleggen over de COVID-uitgaven van belang.
In de Bedrijfsvoeringparagraaf is toegevoegd wat VWS heeft gedaan met de COVID-middelen en wat VWS heeft geleverd.
Hij dankt met name de collega's van de ADR en van het FDC voor hun inzet in het jaarverslagtraject. Dat gaat VWS nog op een aparte manier aan ze overbrengen.
De bedrijfsvoeringparagraaf wijst ook op het verbeterplan dat ingaat op de no-regret-acties, de inhuur van een externe partij om VWS te ondersteunen bij het verbeterplan en de algemene versterking van de financiële functie binnen VWS.
Dit moet leiden tot een betere prestatie van VWS op het financieel beheer, wetende dat de crisis nog niet voorbij is in 2021.

Dhr. [redacted] complimenteert VWS met de wijze waarop de bedrijfsvoeringparagraaf is opgesteld. Hij vindt het daarnaast verrassend dat de fout bij de verplichtingenfout slechts voor 70%[1] toe te schrijven is aan de COVID-uitgaven en

[1] In de definitieve Bedrijfsvoeringparagraaf is dit 89 procent geworden, aangezien de begrotingsonrechtmatigheden nog niet in de cijfers waren verwerkt.

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

Datum
28 april 2021

Nummer
AC-119

voor 30% op de non-COVID-uitgaven. Dhr. zal hierop separaat reageren.

Dhr. vraagt of het op basis van de cijfers uit het jaarverslag helder is wat de kwalificatie is voor de Rijksrekening. Hierop zal bij het volgende agendapunt worden ingegaan.

Dhr. vindt het jaarverslag lijvig, maar goed. De 30% verbaasde hem ook. Hij vraagt daarnaast of het verbeterplan alleen gericht is op de COVID-uitgaven of ook breder. Dhr. antwoord dat het verbeterplan breder moet worden gezien, maar dat de COVID-crisis wel de contrastvloeistof is geweest die de kwetsbaarheden in het financieel beheer bloot hebben gelegd.
Dhr. voegt daaraan toe dat VWS het financieel beheer over 2021 beter wil doen dan over 2020, maar wijst er ook op dat de crisis nog niet voorbij is. Hij haalt daarbij het voorbeeld aan van de inkopen van de zelftesten. Daarbij start VWS wel een aanbesteding, maar om geen tijd te verliezen is VWS al wel begonnen met het inkopen van zelftesten bij eerder geselecteerde partijen. Niet alles in 2021 zal perfect volgens de regels verlopen.

Dhr. wijst erop dat als VWS ten aanzien van het voorbeeld van de zelftesten bewust en geïnformeerd afwegingen maakt dat dat al een stap beter is dan de wijze waarop VWS in de hectiek van de COVID-crisis heeft gehandeld.
Dhr. reageert op de vraag van dhr. over de Rijksrekening dat het ministerie van Financiën eerder die dag heeft aangegeven dat de Rijksrekening al wordt overschreden zonder het aandeel van VWS.

Mw. heeft geen aanvullende opmerkingen. Voor de AR is het te vroeg om uitspraken te doen over oordelen.

4. Conceptauditrapport VWS 2020

Dhr. licht het conceptauditrapport toe. De ADR komt tot een controleverklaring met beperkingen in onzekerheden met betrekking tot de onderbouwing van de uitgaven. De ADR ziet een aantal kwetsbaarheden bij de ADR. Dat leidt ertoe dat zelfs nog op dit moment veel correcties moeten worden verwerkt. Voor de non-COVID-uitgaven is een freeze gehanteerd, tenzij VWS zelf aangaf dat er sprake was van een substantiële verbetering.

Dhr. herkent het beeld van het Auditrapport en geeft aan dat de in het Auditrapport genoemde punten in het verbeterplan worden meegenomen.

Dhr. vindt het oordeel van de ADR realistisch en recht doen aan de situatie en de inspanningen van VWS. Hij complimenteert de ADR met het auditrapport.

Dhr. sluit zich aan bij de bijdrage van dhr. en wijst op het relatief positieve beeld over de staatssteun.

5. Rondvraag en sluiting

Dhr. meldt dat de komende tijd nog een aantal extra AC-vergaderingen kan worden ingepland.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Leden van het Audit Committee AC-1091a

SG
Financieel-Economische Zaken

Ontworpen door

Datum
29 april 2021

Kenmerk

Zaaknummer

nota

(ter beslissing)

Paraaf directeur

1 Aanleiding voor deze nota

Aanstaande vrijdag d.d. 30 april bespreken we het programmaplan 'Verbetering financieel beheer VWS' in het Audit Committee. De huidige conceptversie 0.9 is door FEZ opgesteld en eerdere versies van het programmaplan zijn gezien door Financiën, ADR, de externe leden van het AC, de BR en de bewindspersonen van VWS en besproken met de minister van VWS. Op basis van de input van het AC zullen de laatste wijzigingen worden verwerkt en zal het programmaplan versie 1.0 op maandag 3 mei worden aangeboden aan de Algemene Rekenkamer.

2 Bespreekpunten

- Reflecties uitwisselen op het huidige conceptplan en de benoemde actielijnen: *(1) korte termijn verbeteringen en (2) het structureel versterken financieel beheer*. Bespreken of er nog zaken ontbreken c.q. aanvulling behoeven om te komen tot een versie die uiterlijk maandag 3 mei naar de Algemene Rekenkamer kan worden verstuurd.
- Reflecties delen op de governance van het programma. In het volgende AC (eind mei) zal de organisatie van het programma worden toegelicht.
- In het najaar 2020 is besloten dat de ADR voor de controle op de corona gerelateerde verplichtingen en uitgaven zich kan wenden tot FEZ i.p.v. de betreffende directies. Voorstel is om per 1 mei de gebruikelijke procedure rond controlewerkzaamheden te hervatten zodat rechtstreeks contact tussen ADR en beleidsdirecties mogelijk is. Dit AC willen we benutten om het gebruikelijke proces per 1 mei 2021 (direct contact ADR en beleidsdirecties) te bevestigen. Kunnen de BR-leden dit bevestigen?

3 Samenvatting en conclusies

Het programmaplan beschrijft korte termijn concrete verbeteracties en geeft op hoofdlijnen de verbeteracties weer om het financiële beheer structureel te

versterken en te borgen binnen de VWS-organisatie. Hiertoe zal ook nader advies worden gevraagd aan een extern bureau. Binnen het programma wordt bewust ruimte gehouden om bij te sturen waar nodig.

Het programmaplan bevat een analyse van de geconstateerde tekortkomingen ten aanzien van de verantwoording 2020. Een groot deel van de tekortkomingen zijn te relateren aan de corona gerelateerde uitgaven. Zichtbaar is dat de VWS-organisatie alle inzet heeft gericht op het beheersen van het virus en minder op zaken als zorgvuldige contractverlening, vastlegging van afspraken en dergelijke vooraf en minder aandacht heeft gehad voor volledige verantwoording achteraf. De huidige tekortkomingen laten echter ook zien dat de VWS-organisatie op dit moment onvoldoende in staat is om tijdig bij te sturen. Betrokkenheid van de hele VWS-organisatie, zowel binnen de financiële kolom als beleid, is cruciaal en nodig om het programma tot een succes te maken. Financieel beheer is uiteindelijk allesomvattend: van plan naar beleid (contracten, afspraken, subsidies, opdrachten etc.) naar verantwoording achteraf in een jaarverslag. Het programma zal daarom nadrukkelijk aandacht besteden aan communicatie en cultuur. Om het beheer structureel te versterken wordt ook cf. voorjaarsbesluitvorming extra capaciteit aangetrokken (20 tot 25 fte). Werving van deze extra fte wordt ook meegenomen in het programma.

4 Draagvlak politiek

Het programmaplan is gedeeld met de bewindspersonen en besproken met de minister van VWS.

5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

n.v.t.

6 Financiële en personele en administratieve gevolgen

n.v.t.

7 Juridische aspecten haalbaarheid

n.v.t.

8 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Het programmaplan is gedeeld met de CFA’s, WJZ, OBP, FIN, AR, de ADR en externe leden van het Audit Committee.

9 Toezeggingen

n.v.t.

10 Fraudetoets

n.v.t.

Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS (verbeterplan)

Leeswijzer

	Leeswijzer	p. 1
	Inleiding	p. 2
1.	Doelstellingen	p. 4
2.	Analyse	p. 5
3.	Wat gaat het programma doen?	P. 7
4.	Monitoring	p. 13
5.	Sturing	p. 14

Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS

Inleiding

We leven al een jaar in de greep van het coronavirus, met zeer ingrijpende gevolgen. De maatschappij is voor een belangrijk deel op slot geraakt, met alle sociale en economische gevolgen van dien. De zorg heeft geworsteld en worstelt nog steeds met de druk die bestaat op goede zorg voor coronapatiënten, maar zeker ook op de reguliere zorg. We zijn in een situatie beland waar geen enkel draaiboek voor klaar lag. Niet alleen heeft de wereld veel veerkracht getoond, bijvoorbeeld door de snelle ontwikkeling van vaccins, maar ook VWS door het door het moeten nemen van ongekende maatregelen om het coronavirus te beheersen, zoals de inkoop van beschermingsmaterialen en beademingsapparatuur, het omvangrijke testbeleid opzetten en opschalen inclusief de inkoop van testmaterialen en testcapaciteit bij laboratoria, opschaling van de IC-capaciteit, het vaccinatiebeleid, een subsidieregeling om zorgmedewerkers door middel van een bonus voor hun bijzondere inzet te waarderen en afspraken maken met het RIVM en de GGD'en voor hun inzet bij de bestrijding.

Met de coronacrisis veranderden werkzaamheden binnen het ministerie van VWS in korte tijd voor een belangrijk deel. Er kwamen in de bestrijding en beheersing van COVID-19 nieuwe, meer uitvoerende verantwoordelijkheden bij. Deze brachten nieuwe taken, processen en interventies met zich mee, zoals bij de directe inkoop van beademingsapparaat en persoonlijke beschermingsmiddelen. Het ging om een radicaal andere werkwijze, die noodgedwongen onder hoge druk vorm kreeg. De coronacrisis vergde snel en slagvaardig handelen, waardoor ordentelijk financieel beheer bij de beleidsdirecties en diensten – zeker in de acute eerste fase van de crisis - niet de eerste prioriteit kreeg vanwege de aard en omvang van de coronacrisis. Dit was een expliciete politieke keuze; snelheid in handelen was het leidende principe. Daarin is veel bereikt, zoals uitgebreid is toegelicht in het beleidsverslag en de bedrijfsvoeringspargraaf in het Jaarverslag 2020 van het ministerie van VWS. De druk om het coronavirus te beheersen leidde ertoe dat maatregelen onder druk tot stand kwamen. Dat was zeker in de eerste acute fase van de pandemie het geval, maar het grillige verloop van de pandemie zorgt er tot op de dag van vandaag voor dat snel en slagvaardig nodig is om telkens in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Binnen de financiële kolom, zowel centraal als decentraal, lag de focus op de uitvoering helpen in de crisisaanpak. De financiële functie binnen VWS was, zowel centraal (FEZ) als decentraal (directies), onvoldoende toegerust om onze verantwoordelijkheden in de volle breedte waar te maken en om tijdig bij te sturen. De financiële functie binnen het ministerie van VWS is, zowel centraal bij de directie Financieel-Economische Zaken als decentraal bij de directies, 'lean en mean' georganiseerd. Tot voor de coronacrisis was deze toegespitst op de rol van het ministerie als stelselverantwoordelijk c.q. beleidsdepartement. De uitvoering was op afstand geplaatst. De kwaliteit van het financieel beheer van het ministerie van VWS was de afgelopen jaren op orde maar kwetsbaar. Dit is in eerdere rapportages van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer ook opgemerkt, juist doordat de functie lean en mean was ingericht. Ook kende het ministerie de afgelopen jaren problemen met de staatssteuntoetsing ten aanzien van subsidies. Hiervoor heeft het ministerie een meerjarig plan van aanpak vastgesteld en in uitvoering. Daarnaast is het onder meer nodig dat risicoanalyses bij nieuwe subsidieregelingen en het controlebeleid dat is gebaseerd op de uitkomsten van de risicoanalyses, worden verbeterd. Ook het inkoopbeheer is een aandachtspunt.

Het opstellen van het jaarverslag 2020 bleek dan ook een forse uitdaging, waar meer tijd voor nodig was dan gebruikelijk. De Bestuursraad heeft eind december 2020 besloten om de overbelaste VWS-organisatie, die beleidsmatig stuurde op de beheersing van de tweede golf en onvoldoende tijd had om de verantwoording 2020 voor te bereiden, te ontzien en heeft FEZ de opdracht gegeven de aansluiting te maken tussen begroting en realisatie en het opstellen van de verantwoording. Er bleken vervolgens veel correcties nodig om ten aanzien van de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven tot een cijfermatig getrouw beeld te komen. Correcties waar FEZ ook steunde op bevindingen van de Auditdienst Rijk.

De Auditdienst Rijk (ADR) constateert dat bij VWS in 2020 een focus lag op de implementatie en de uitvoering van de corona-maatregelen en minder op de controleerbaarheid en verantwoording. Dit

heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van het financieel beheer en de verantwoording van de corona-gerelateerde gelden onder forse druk is komen te staan. Voor een groot deel van de coronamaatregelen ontbreekt daardoor in de verantwoording 2020 adequate informatie over de rechtmatige besteding. VWS was zich bewust van dit risico en heeft hierover de Kamer ook geïnformeerd in de eerste incidentele suppletoire begroting 2020. De overbelaste VWS-organisatie besloot in het najaar om de focus primair te richten op het geven van een getrouw beeld van de coronamaatregelen in 2020. Dit alles heeft ertoe geleid dat de ADR een verklaring met beperking heeft afgegeven. Ook geeft de ADR aan zich zorgen te maken over de verantwoording 2021 en de latere jaren.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er sprake is van een ernstige onvolkomenheid op de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven en daarbij op het financieel beheer van het ministerie van VWS. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat het financieel beheer van VWS een flinke kwaliteitsimpuls vereist om te voorkomen dat deze problemen voortduren tot in 2021 en daarna. De Algemene Rekenkamer heeft besloten bezwaar te maken vanwege het financieel beheer op de coronacrisis-uitgaven bij het ministerie van VWS. Het bezwaar kan worden opgeheven indien het ministerie van VWS een adequaat verbeterplan opstelt.

Het ministerie van VWS onderkent de tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer beschrijft en de door haar aangegeven noodzaak van een flinke kwaliteitsimpuls voor het financieel beheer. De radicaal andere werkwijze, de hoge druk, de focus op snel en slagvaardig handelen bracht bij de aanpak van de coronacrisis aanzienlijke risico’s in het financieel beheer met zich mee. Ook is duidelijk dat het financieel beheer van VWS in onvoldoende mate is toegerust en voorbereid om de besteding en verantwoording van de omvangrijke financiële middelen voor de bestrijding van de coronacrisis geheel volgens de regels te kunnen doen. Vanwege de grote druk die de aanpak coronacrisis op het ministerie heeft gelegd, zijn zwakheden en tekortkomingen in het financieel beheer in beeld gekomen. Gegeven dat de coronacrisis ook in 2021 gepaard gaat met maatregelen die de VWS-begroting raken is het nodig om bij te sturen. Er is door het ministerie van VWS besloten om een programma in te richten dat stuurt op verbetering van het financieel beheer ten aanzien van de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven en het structureel borgen van het financieel beheer. Voor deze noodzakelijke verbeteringen wordt extra capaciteit en externe expertise ingeschakeld. De uitvoering kan op de daarvoor noodzakelijke steun en aandacht van de ambtelijke en politieke leiding rekenen. De coronacrisis is een directe aanleiding voor dit programma verbetering financieel beheer, dat realisme verbindt met ambities van goed financieel bestuur. Het programma beoogt voorbereidende werkzaamheden voor de verantwoording 2021 tijdig te starten en heeft daarbij bijzondere aandacht voor de corona gerelateerde verplichtingen en uitgaven, gegeven de problematiek die hier speelde bij de verantwoording 2020. Daarnaast worden VWS-brede aandachtspunten aangepakt. Het programma onderkent dat het inmiddels eind april 2021 is en daarmee prioritering nodig is. Daarom wordt allereerst bekeken welke korte termijn verbeteringen mogelijk zijn en wordt een extern bureau betrokken om advies uit te brengen hoe het financieel beheer structureel kan worden versterkt aanvullend op de genoemde voorstellen in dit programmaplan. Het extern bureau krijgt nadrukkelijk de vraag mee om te kijken hoe de VWS-organisatie en cultuur van invloed is op het financieel beheer en wordt advies gevraagd. Op basis van dit externe onderzoek worden vervolgens de langere termijn maatregelen in het programma nader geëxpliciteerd.

Dit programma is binnen VWS besproken met de leden van de Bestuursraad, het Audit Committee en de minister van VWS. Er is commitment vanuit de Bestuursraad om het programma tot uitvoer te brengen. Ook de minister van VWS erkent de noodzaak. Het huidige programmaplan wordt uiterlijk op 3 mei aan de Algemene Rekenkamer verzonden. Met dit programmaplan wordt beoogd het bezwaar dat de Algemene Rekenkamer heeft aangetekend op d.d. 2 april 2021 op te heffen.

1. Doelstellingen

Met het programma Verbetering financieel beheer van het ministerie van VWS wordt het financieel beheer structureel versterkt. Er worden korte termijn-acties genomen voor de urgente problematiek. VWS kiest ervoor om eerst hier de focus op te leggen en vervolgens mede op basis van extern onderzoek de verbeteringen structureel te borgen rekening houdend met de organisatie en organisatiecultuur. Het structureel borgen van het financieel beheer vraagt nadrukkelijk meer tijd om concreet uit te werken.

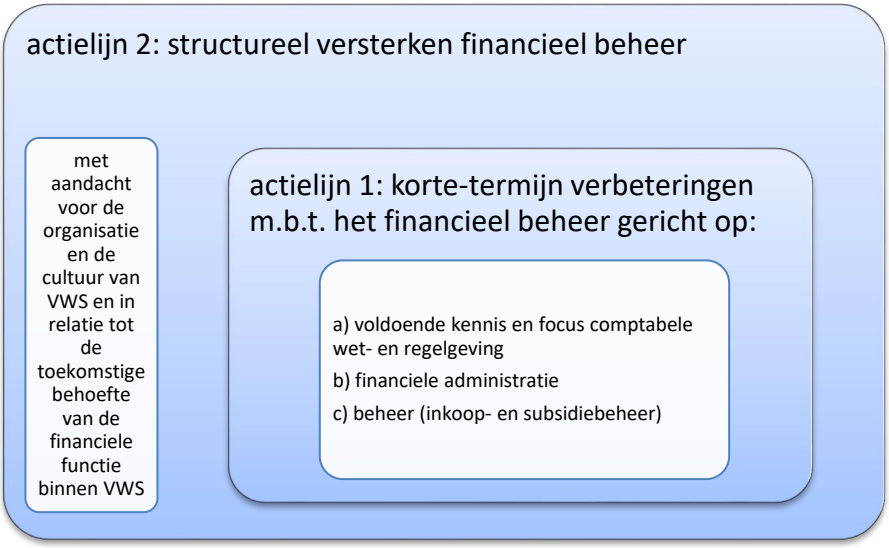
In de Comptabiliteitswet 2016 wordt het als volgt omschreven: '*Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering waaronder: de zorg voor het aangaan van financiële verplichtingen, het heffen van belastingen en het opleggen van andere heffingen, het in rekening brengen van andere kosten, het beheer van de financiële bezittingen en schulden en het kasbeheer'*.

Het programma heeft een tweetal actielijnen om het financieel beheer structureel te versterken:

1. Korte termijn-verbeteringen ten behoeve van (a) voldoende kennis en focus op de comptabele wet- en regelgeving (b) de financiële administratie, (c) beheer. Het betreft verbeteringen voor zowel de corona-gerelateerde uitgaven als de reguliere uitgaven binnen de VWS-begroting. Binnen deze actielijn zijn reeds enkele acties gestart en worden de andere actiepunten in het tweede of derde kwartaal van 2021 gestart. De meest urgente actiepunten moeten zijn afgerond voor de verantwoording 2021 wordt opgeleverd.

2. Het financieel beheer structureel versterken met oog op (1) versterking van de financiële kolom en (2) aandacht voor de VWS-brede organisatie en cultuur. Gegeven de korte tijd waarop het huidige programma tot stand is gekomen, is besloten om een extern bureau nader advies te vragen. Mede op basis van dit onderzoek wordt deze actielijn verder vorm gegeven.

Figuur 1: relatie tussen de 2 actielijnen



2. Analyse

In deze paragraaf is een eerste analyse gemaakt van de tekortkomingen ten aanzien van het financieel beheer, mede naar aanleiding van het opstellen van de verantwoording 2020. Het is een eerste interne analyse die besproken is met de leden van de Bestuursraad en de minister van VWS. VWS ziet dat de oorzaak van de huidige ernstige tekortkoming gelegen is in het feit dat in het crisisjaar 2020 de financiële functie onvoldoende was toegerust op de uitbreiding van de taken en de snelheid waarmee deze moesten worden uitgevoerd. Te weinig mensen moesten de vele extra maatregelen en nieuwe taken snel uitvoeren, daarbij was er onvoldoende tijd en focus om te werken vanuit de geldende wet- en regelgeving. Controle tijdens besluitvorming op heldere resultaatsafspraken en verantwoordingsinformatie, inzicht in doelmatigheid en rechtmatigheid werd niet of onvoldoende ingeregeld. Achteraf kwam dit ook niet of onvoldoende tot stand door gebrek aan urgentie. Door het grillige verloop van de crisis werd de tijd opgeslokt door nieuw beleid c.q. nieuwe maatregelen. Na de eerste crisismaanden waar snel handelen nodig was, onder meer bij de inkoop van beademingsapparatuur en beschermingsmiddelen, het opzetten van het omvangrijke testbeleid en vaccinatieprogramma kwam de tweede golf. Het departement had de toegenomen werkdruk nog onvoldoende vertaald naar een behoefte aan meer ondersteuning van de financiële kolom, ondanks dat de interim rapportage van de ADR hier wel aandacht voor vroeg. Herstel en/of opvolging van inkoop naar voorraadbeheer bijvoorbeeld werd niet opgevolgd en uiteindelijk heeft de VWS-organisatie in het najaar besloten om de focus te verleggen naar een getrouw beeld voor de verantwoording 2020 en werd deze taak voor de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven vervolgens verschoven van beleid naar FEZ. Maatregelen om het financieel beheer te versterken werden in 2020 niet genomen.

De onderstaande analyse komt overeen met de tekortkomingen in het financieel beheer die de ADR in zijn verantwoordingsonderzoek heeft opgenomen. Deze eerste analyse is, vooruitlopend op het indienen van het programmaplan bij de Algemene Rekenkamer, gezien door de Auditdienst Rijk, het ministerie van Financiën en het FDC. Deze partijen waren de afgelopen maanden betrokken bij de totstandkoming van de verantwoording 2020. Op basis van deze eerste analyse worden in dit programmaplan de korte termijn acties en langere termijn aandachtspunten en verbeteringen de komende tijd verder uitgewerkt. Het is nadrukkelijk de bedoeling om deze interne analyse door een extern bureau te laten toetsen en mogelijk leidt dit nog tot aanpassingen c.q. aanvullingen. Daarnaast is het nadrukkelijk de bedoeling om voor de langere termijn verbeteringen advies te vragen van een extern bureau.

De tekortkomingen die zichtbaar zijn volgen grotendeels door het ontbreken van voldoende focus op de geldende comptabele wet- en regelgeving bij besluitvorming. Aandacht in de praktijk (cultuur binnen de organisatie) voor een gedegen besluitvormingsproces in plaats van het snel bedienen van de politiek hoort dan ook nadrukkelijk bij het verbeterprogramma (zowel korte als langere termijn). Voor de corona-gerelateerde uitgaven was in sommige gevallen ook besloten de comptabele wet- en regelgeving niet te volgen, maar ontbrak dan een heldere motivatie waarom. De VWS-organisatie heeft ad hoc veel besluiten moeten nemen en moeten ingrijpen op een manier die men niet gewend was. De werkdruk binnen de financiële kolom nam hiervoor ook dusdanig toe dat niet alle verantwoordelijkheden konden worden gewaarborgd. Bovendien is geen of slechts in beperkte mate overgegaan tot het aannemen van additionele capaciteit binnen de financiële kolom om te ondersteunen.

Gebrek aan kennis en focus m.b.t. comptabele wet- en regelgeving

- (Nieuwe) Medewerkers waren onvoldoende op de hoogte over hoe de processen verlopen en waren onvoldoende bekend met de werkinstructies over de vereisten die gelden in het verplichtingen- en betaalproces bijvoorbeeld bij het aangaan van verplichtingen of afrekenen van voorschotten. Bij de in 2020 opgerichte specifieke coronadirecties was dit onvoldoende bekend;
- Onvoldoende aandacht voor het naleven van comptabele regelgeving in het besluitvormingsproces, waaronder een adequate toepassing van art. 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet. Het vooraf informeren van de Staten-Generaal over spoedeisend, nieuw

beleid en tijdig indienen van suppletoire begrotingswetten is onvoldoende gedaan. Beleidsmatig werden bijvoorbeeld de stand van zaken brieven covid-19 tot begin 2021 enkel naar de Tweede Kamer verzonden. Daarnaast was de aanbieding van de incidentele suppletoire begrotingen aan de Staten-Generaal niet tijdig;
- Opnemen van adequate resultaatsafspraken c.q. verantwoordingsafspraken bij de corona-gerelateerde uitgaven zoals het testbeleid, GGD'en en de zorgbonus.
- Het toezicht op de naleving van de comptabele regelgeving was onvoldoende bijvoorbeeld op het vragen van een bankgarantie of ontheffing hiervan bij het ministerie van Financiën;
- Achterliggende informatie was onvoldoende in de administratie opgenomen (dossiervorming) ten behoeve van de controlewerkzaamheden. Hierdoor moest achteraf documenten opgevraagd worden c.q. berekeningen worden gereconstrueerd.

Financiële administratie
- De aansluiting tussen de begrote verplichtingen en uitgaven ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven in 3F en de realisatie (verplichtingen en uitgaven) in 3F kwam moeizaam tot stand onder meer doordat in 3F geen rekening was gehouden met een aparte corona-structuur;
- De instrumentkeuze in de begroting kwam niet volledig overeen met de feitelijke aangegane verplichtingen en kasuitgaven hierdoor waren er veel correcties nodig om binnen het juiste instrument en artikel de verantwoording op te nemen (bijdrage agentschap of opdracht vanwege de kassiersfunctie bij het RIVM is hier een voorbeeld van waarbij een correctie van miljoenen nodig was);
- Er was sprake van een onvolledige financiële administratie: er ontbrak 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;
- Er was onvoldoende aandacht vanuit de financiële administratie om tussentijds fouten te signaleren en tijdig te corrigeren (geen tussentijdse afsluitingen);
- Het betaalproces stond onder druk vanwege spoed-inkopen bij de corona-gerelateerde uitgaven.

Beheer (inkoop en subsidiebeheer):
- Het beheer van de door het ministerie van VWS ingekochte activa is niet op orde (ontbreken van een adequate voorraadadministratie en voorraadbeheer van onder meer de ingekochte beademingsapparatuur en beschermingsmaterialen). Bij de aankoop van de beademingsapparatuur en beschermingsmiddelen was de focus gericht op snelle levering in verband met acute zorgen, registratie en voorraadbeheer moet 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. Er waren vele correcties nodig;
- Aanscherpen van het M&O beleid in de praktijk en monitoring hierop ten aanzien van het subsidiebeheer.

Bij het opstellen van de jaarverantwoording kon de hierboven geschetste problematiek slechts in beperkte mate eind 2020 en begin 2021 hersteld worden, bijvoorbeeld daar waar sprake was van een onvolledig beeld in de administratie (ontbreken van verplichtingen, garanties en voorschotten) en corrigeren van instrumentkeuze. Doordat de realisatie pas eind 2020 en begin 2021 ten aanzien van de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven centraal werd uitgezocht zijn er op het laatste moment veel correcties doorgevoerd. De fouten en onzekerheden ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven zijn ondanks deze inspanningen aanzienlijk, dit vanwege het vaak ontbreken van adequate resultaatafspraken en de verantwoording daarover denk aan de bijdrage aan Coron-IT, GGD'en en de zorgbonus. De AR constateert € 6.068,6 miljoen aan fouten en onzekerheden.

3. Wat gaat het programma doen?

Het programma kent korte termijn verbeteringen en het lange termijn doel om de financiële kolom c.q. het financieel beheer structureel te versterken. Hoe de financiële kolom moet worden ingericht en met welke verantwoordelijkheden en taken het ministerie van VWS wordt belast is daarmee ook onderdeel van de scope van het programma (binnen de tweede actielijn). Tevens wordt bezien of VWS voldoende compliant is in het verantwoordingsmodel 'three lines of defence' waarbij de rollen en verantwoordelijkheden tussen de eerste lijn (beleid), concerncontroller (FEZ) en controleur (ADR en AR) geschetst worden. Het programma onderkent dat de tweede actielijn een organisatie en cultureel verandertraject kent en heeft daarom ook meer tijd nodig om dit concreet handen en voeten te geven.

Het programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS gaat allereerst op basis van de interne analyse aan de slag met de korte termijn verbeterpunten. Er wordt daarnaast een externe opdracht uitgezet om deze interne analyse te toetsen. Vanwege het bezwaar van de Algemene Rekenkamer en de mogelijkheid die is geboden om dit bezwaar op te heffen is besloten om vooruitlopend op deze externe toets met een concreet verbeterprogramma te komen. vanwege de toets door een extern bureau staat het programma nog niet volledig vast. Tevens zal er door de programmamanager ruimte worden gehouden om naar aanleiding van monitoring bij te sturen en/of aanpassingen te doen.

De benoemde tekortkomingen die uit de interne analyse (paragraaf 3) naar voren zijn gekomen worden in de eerste actielijn uitgezet. Actielijn 2 ziet meer toe de eerste noodzakelijke acties om waarborgen van de financiële functie op te zetten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verbetermaatregelen, in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de monitoring van het programma.

3.1 Korte termijn verbeteringen

Op dit moment heeft het ministerie van VWS een zesde incidentele suppletoire begroting (ISB) aangeboden aan de Staten-Generaal inzake corona gerelateerde uitgaven. In 2021 is inclusief deze ISB circa € 10 miljard begroot in 2021 voor de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven. Naast de verbeterpunten uit de interne analyse is het belang om nieuw c.q. aangepast beleid conform de comptabele regelgeving vorm te geven (kaderstellend). Evenwel kan het zijn dat in de verantwoording 2021 nog niet alles is opgelost, gegeven de korte termijn waarop acties resultaat moeten opleveren.

Het ministerie van VWS onderkent de urgentie om op zeer korte termijn meerdere verbeteracties te starten en een aantal maatregelen zijn reeds gestart. Zo is er 3F inmiddels een aparte structuur ingericht op de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven separaat te kunnen volgen. Dit was in 2020 niet ingeregeld en maakte de aansluiting achteraf zeer lastig. Om de financiële administratie adequaat vorm te geven en te monitoren is het inrichten een cruciale stap.

Uiteraard zal er gedurende 2021 worden bijgestuurd indien nodig (dit moet blijken uit de externe toets of tussentijdse monitoring).

Figuur 2 Gebrek aan kennis en focus m.b.t. geldende wet- en regelgeving

Analyse	Verbetering	Termijn
Onvoldoende kennis c.q. werkinstructie betaalproces	Opstellen werkinstructie nieuwe (coördinerende) financiële adviseurs ((C)FA)	Vanaf 2e kwartaal Gereed eind juni 2021
	Opzetten van een 'kennisbank' op VWSnet (intranet) met de belangrijkste regelgeving en praktische richtlijnen c.q. handleidingen, maar ook namen en telefoonnummers van de financiële kolom die kunnen ondersteunen FEZ i.s.m. de directie communicatie.	Vanaf 2e kwartaal 2021, doorlopend

	VWS-brede communicatietools benutten FEZ/(C)FA's	Vanaf 2e kwartaal 2021
Onvoldoende naleven comptabele regelgeving art. 2.27, tweede lid, CW	specifiek voor spoedeisende maatregelen (coronadirecties): sturen op tijdig verzenden van de beleidsinformatie (voor het aangaan van verplichtingen c.q. aangaan van overeenkomsten met derden) aan de Staten-Generaal. Op dit moment wordt de Stand van zakenbrief covid-19 naar zowel de TK en EK verzonden. Indien sprake is van budgettaire consequenties wordt dit in deze brief opgenomen en vervolgens ook verwerkt in een incidentele suppletoire begroting. DGV zorgt voor tijdige aansluiting beleid en financiële kolom (ISB). Toets op tijdigheid door FEZ/BT	Vanaf 1e kwartaal 2021, doorlopend
	FEZ: incidentele suppletoire begrotingen tijdig naar de Staten-Generaal sturen en toets vragen op het proces MinFin/begrotingszaken op de laatst verzonden ISB (6e ISB 2021)	Vanaf 1e kwartaal 2021 Gereed mei 2021
Onvoldoende adequate resultaatsafspraken	Op een aantal onderwerpen waaronder het testbeleid (incl. Stichting Open Nederland), GGD'en en de zorgbonus worden de resultaatsafspraken c.q. verantwoordingsinformatie onderzocht op volledigheid en juistheid voor de verantwoording (FEZ in samenwerking met WJZ, OBP en de betrokken beleidsdirecties). Indien nodig en mogelijk worden de afspraken tussentijds aangepast (beleid i.s.m. FEZ/WJZ en OBP)	Gereed onderzoeken huidige afspraken 2e kwartaal 2021, eventuele aanvullende afspraken maken begin 3e kwartaal 2021
	FEZ vraagt de ADR om tussentijdse bevindingen te delen t.a.v. de gemaakte resultaatafspraken met FEZ en de beleidsdirecties	2e kwartaal 2021 (gereed eind 2e kwartaal)
	FEZ i.a.m. (C)FA's: controle of directies zich houden aan de verantwoordingsafspraken. Rapportage aan AC.	2e kwartaal 2021
Toezicht ontbrak op naleving comptabele regelgeving	Ondersteuning covid-directies om comptabele regelgeving te volgen (FEZ/BZ/OFB)	Reeds gestart, doorlopend
	FEZ toetst (FEZ/BZ/OFB) en bespreekt bevindingen met de covid-directies	2e kwartaal 2021
Onvoldoende tijdige dossiervorming	(C)FA's controleren op volledigheid van verantwoordingsdossiers. Dit conform de vereisten.	2e kwartaal 2021

Figuur 3 Financiële administratie

Analyse	Verbetering	Termijn
Aansluiting begrote uitgaven (en verplichtingen) en realisatie in 3F onvoldoende inzichtelijk	Inrichten van aparte hoofdbudgetten voor corona gerelateerde verplichtingen en uitgaven (generale middelen) FEZ i.s.m. de coördinerende financiële adviseurs ((C)FA's)	1e kwartaal 2021 (status: afgerond)
	Indien nodig aanvullende hoofdbudgetten in 3F aanmaken (indien uitgaven niet aansluiten bij de huidige COVID-19 structuur) FEZ i.s.m. de (C)FA's	doorlopend vanaf 1e kwartaal 2021

	Inrichten van aparte projectcodes om binnen de hoofdbudgetten verschillende 'stromen' verplichtingen en uitgaven (realisaties) te onderscheiden FEZ i.o.m. de financieel adviseurs (FA)	2e kwartaal 2021, gereed eind mei 2021
	Indien nodig aanvullende projectcodes aanmaken in 3F FEZ i.o.m. FA	doorlopend vanaf 2e kwartaal 2021
	Toezien op juiste budgettaire verwerking bij de begroting tussen generale corona gerelateerde verplichtingen en uitgaven vs. reguliere mutaties op instrumentniveau FEZ/BZ/BT	Vanaf 2e kwartaal; doorlopend
	Eenmalige correctie vanwege 'herschikking' covid non-covid in de financiële administratie FEZ i.o.m. FA	2e kwartaal 2021
Instrumentkeuze in de begroting kwam niet altijd overeen met de feitelijke situatie	Kennis van de inzet van de juiste instrumenten vergroten via overleg (opdracht, bijdrage en subsidies) (C)FA (i.o.m. FEZ)	Vanaf 2e kwartaal 2021, doorlopend
	Beoordelen FEZ aan de voorkant (begroting) of de juiste instrumentkeuze is gemaakt, indien nodig tijdig corrigeren (bij aangaan van verplichtingen c.q. kasuitgaven). FEZ zal aan de hand van rapportages uit 3F de begroting en realisatie confronteren.	Vanaf 2e kwartaal 2021, doorlopend
	Periodieke controle of juiste instrumentkeuze is gemaakt. Rapporteren van gemaakte fouten aan verantwoordelijke directies (FEZ).	Vanaf 2e kwartaal 2021
Onvolledig beeld in de financiële administratie	Financiële kennis d.m.v. een tweewekelijks overleg met de covid-directies vergroten i.v.m. adequate en volledige verwerking in de financiële administratie FEZ i.o.m. (C)FA	Vanaf 2e kwartaal 2021, doorlopend
	Beoordelen FEZ/BZ van adequate budgettaire verwerking van garanties en voorschotten door rapportages uit 3F te draaien en te bespreken met de covid-beleidsdirecties.	Vanaf 2e kwartaal 2021, doorlopend
	FEZ vooraf betrekken bij contracten met een voorschotbetaling van >€ 0,5 miljoen, contracten met garantieverplichtingen, contracten waarvan de prestaties nog onvoldoende helder zijn of contracten m.b.t. regelingen in mandaat. (C)FA's sturen informatie naar FEZ en vragen hiervoor aandacht bij de beleidsmedewerkers (zowel covid als non-covid-directies)	Vanaf 2e kwartaal 2021, doorlopend

Onvoldoende checks om tijdig bij te sturen	Onderzoeken op welke wijze er tijdig inzicht kan worden verkregen op basis van rapportages uit 3F om tijdig bij te sturen, FEZ in overleg met de FA	2e kwartaal 2021 Eind mei 2021 gereed
	Maandelijkse rapportage over uitputting budgetten (covid en non-covid) begroting en realisatie om te monitoren en tijdig benodigde correcties door te voeren FEZ	Vanaf juni maandelijks monitoren tot en met periode 13 (eind 2021)
	Opstellen aansluiting begrote uitgaven (en verplichtingen) en realisatie in 3F onder regie van FEZ en deze laten controleren door ADR, rapportage aan AC via het programma	Vanaf juni 2021
Betaalproces onder druk vanwege spoed-inkopen	Onderzoek nut en noodzaak voortzetting vele spoedbetalingen covid-directies (FEZ)	Eind mei 2021 gereed

Figuur 4 beheer (inkoop en subsidiebeheer)

Analyse	Verbetering	Termijn
Beheer ingekochte activa corona-gerelateerde uitgaven niet op orde	Voorraadadministratie en voorraadbeheer ingekochte beademingsapparaat en beschermingsmaterialen inrichten voor de verantwoording 2021 FEZ in samenwerking met de betrokken beleidsdirecties (en externe partij betrekken)	2e kwartaal 2021, gereed eind 3e kwartaal 2021
	Tussentijds ADR betrekken bij de voortgang (FEZ)	Vanaf 2e kwartaal 2021
Toegenomen M&O en frauderisico's	Aandacht vragen voor M&O-beleid en frauderisico's bij de directies en uitvoering (o.m. DUSI), indien nodig richtlijnen hieromtrent aanscherpen (FEZ)	Vanaf 2e kwartaal 2021
	Totstandkoming zorgbonus 2021 en andere regelingen risico's beschrijven (beleidsdirecties)	Vanaf 2e kwartaal
	Om te borgen dat voldoende controle-informatie beschikbaar is voor het rechtmatigheidsoordeel ten aanzien van de zorgbonus voor professionals, zal naast het controleprotocol flankerend beleid worden vormgegeven om resterende M&O-risico's te mitigeren. Een werkgroep (beleid, DUS-I en FEZ) zal op basis van een risico-analyse hiervoor voorstellen doen	Vanaf 2e kwartaal 2021
Correcties externe inhuur verantwoording 2020	Terugkoppeling correcties beleidsdirecties m.b.t. externe inhuur (verantwoording 2020), FEZ	Gereed april 2021
	Onderzoeken beleidsdirecties OBP/CDI, HIS en FEZ en het FDC welke vereisten er zijn om een opdracht inclusief	Vanaf 2e kwartaal 2021, Gereed eind mei 2021

	resultaatverplichting bij een inkooptraject adequaat opnemen en wanneer sprake is van externe inhuur en deze aan praktijkvoorbeelden te toetsen	
	Bespreken inzichten in het POB zodat kennis hieromtrent breder wordt gedeeld en op de juiste manier afspraken worden ingericht en correcties verantwoording 2021 (zoveel mogelijk) worden voorkomen (FEZ/ (C)FA's	Vanaf 2e kwartaal 2021, Gereed juni 2021
M&O beleid verduidelijken bij het subsidiebeheer	Verduidelijken huidig M&O beleid (FEZ)	

3.2 Het financieel beheer structureel versterken. Verbeteringen structureel inbedden met oog voor de financiële kolom en aandacht voor de VWS-brede organisatie en cultuur

Het ministerie van VWS heeft in 2020 een grote inzet gepleegd om de coronacrisis te beheersen. De inzet zat aan de voorkant, gaf nieuwe taken en werkzaamheden met een aanzienlijke omvang. Verantwoording achteraf was daarmee geen eenvoudige opgave. De organisatie was hier in deze crisis onvoldoende op toegerust. Mede vanuit deze tekortkomingen wordt niet alleen ingezet op de korte termijn actielijnen maar zal het programma ook maatregelen treffen om het financieel beheer binnen het ministerie van VWS structureel te versterken.

Om het financieel structureel te versterken met oog voor de financiële kolom en aandacht voor de VWS-brede organisatie en cultuur worden een aantal acties in gang gezet. Ten eerste is er ruimte binnen de VWS-organisatie om het aantal medewerkers met een financieel takenpakket binnen VWS te vergroten, zowel centraal (2e lijn) als bij de beleidsdirecties (1e lijn). Onderdeel van de besprekingen over de voorjaarsbesluitvorming was een voorstel vanuit VWS om de capaciteit centraal en decentraal uit te breiden, in totaal met zo'n 20 a 25 fte. Aan dit voorstel liggen drie fundamenten ten grondslag. Allereerst de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden vanuit de derde lijn naar de eerste en tweede lijn die in 2018 en 2019 in gang is gezet. Voorbeelden hiervan zijn het toetsen van de jaarverslagen van de concernorganisaties, het opstellen van controleprotocollen en de werkzaamheden binnen het Expertise Centrum Subsidies (ECS) voor zover deze destijds door de vertegenwoordiger vanuit ADR werden gedaan. Deze overheveling leidt op zichzelf reeds tot een uitbreiding van de benodigde capaciteit. Een tweede fundament is de notie die de directie FEZ eerder in een interne analyse naar de versterking van de financiële functie heeft gedaan waaruit bleek dat er decentraal bij de beleidsdirectie behoefte is aan meer medewerkers en onderlinge samenhang. Ook in de Bestuursraad Bedrijfsvoering is in oktober 2020 geconstateerd dat men decentraal de gestelde vereisten aan zorgvuldig inkoopbeheer maar ternauwernood aankan en dat ook vanuit die notie verdere versterking nodig is. En in het kader van dezelfde analyse is eveneens geconstateerd dat de centrale capaciteit, van de directie FEZ, ook kwetsbaar is. Gegeven de groei van het departement in de afgelopen jaren en de verder toegenomen (beleids)complexiteit is die kwetsbaarheid een risico. Er kan eenvoudigweg worden gesteld dat de financiële functie niet in gelijke tred is meegegroeid met de groeiende omvang en de toegenomen complexiteit van het beleid. Het derde fundament is dan ook de forse toename van handelingen en werkzaamheden sinds de coronacrisis is uitgebroken. En niet alleen een toename van handelingen maar ook vooral handelingen die het departement voor de crisis niet eigen waren. Zoals in de analyse gesteld was de VWS-organisatie en binnen de VWS-organisatie de financiële functie daar volstrekt onvoldoende op ingesteld.

Het ministerie van VWS zal de komende maanden de werving voor de financiële functies starten en de werving zoveel mogelijk centraal coördineren. Dit wordt centraal als project binnen het

programma opgepakt opdat wordt geborgd dat de te werven medewerkers ook daadwerkelijk de kennis en competenties hebben om het financieel beheer van VWS structureel te verbeteren. Overigens wordt daarbij uiteraard rekening met het nodige maatwerk (variatie in precieze werkpakketten) van de beoogde nieuwe financiële medewerkers. Vanuit de voorjaarsbesluitvorming betreft het 20/25 fte. Voorstel is de noden op korte termijn in te vullen en de analyse voor het structureel borgen te betrekken bij de werving van de overige fte. Dit wordt nader in kaart gebracht binnen actielijn 2.

Tevens wordt gekeken naar versterken van de financiële functie, kan waar nodig aanscherping plaatsvinden over de rollen en verantwoordelijkheden van de financiële kolom en betreft het nadrukkelijk communicatie omtrent financieel beheer richting de VWS-brede organisatie. Het programma kijkt niet naar de organisatie van de financiële functie (centraal-decentraal). Eerder is intern geconstateerd dat de verantwoordelijkheidsverdeling werkt. De inrichting van de financiële kolom binnen VWS blijft het uitgangspunt, maar er zijn geen taboes. Het programma kent evenwel een breder organisatorisch en een cultureel aspect. Gegeven de korte termijn waarop het verbeterplan tot stand is gekomen is er nog geen volledig beeld welke concrete acties hieruit moeten voortvloeien, met uitzondering van de onderstaande reeds in beeld gebrachte acties.

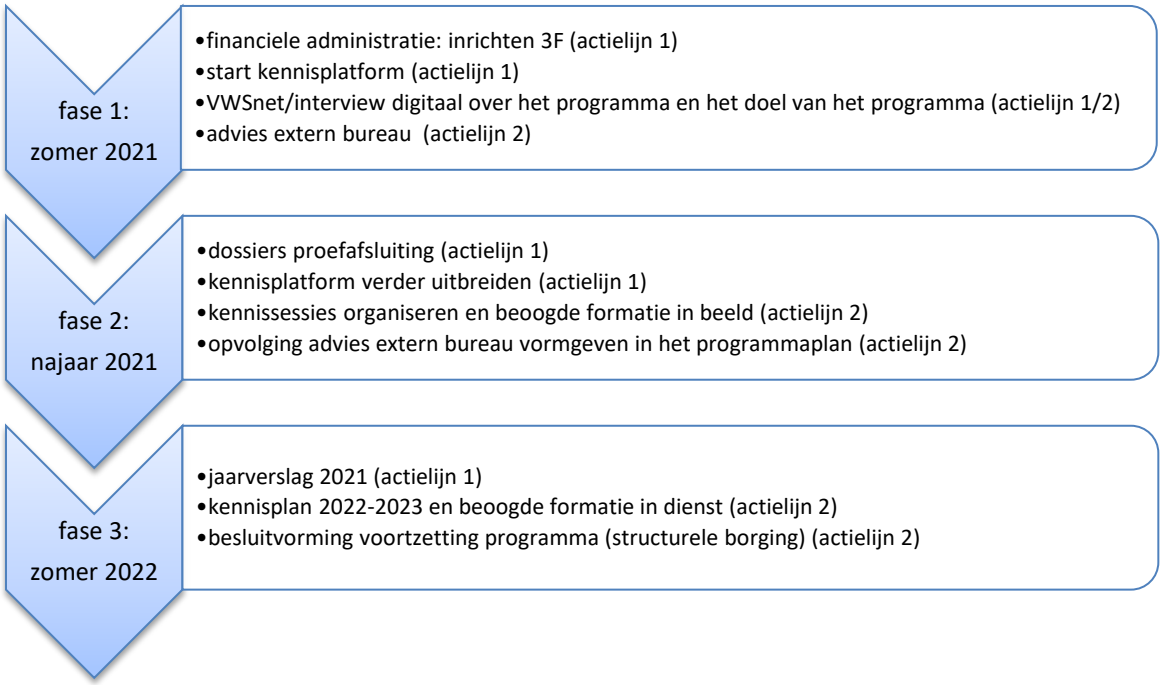
Figuur 5: structurele verbeteringen

Analyse	Actie	Termijn
Toetsen interne analyse en plan van aanpak opstellen voor het structureel borgen van het financieel beheer binnen de VWS-organisatie	Opdracht uitzetten voor extern bureau (advies structurele borging)	Gereed mei 2021
	Advies extern bureau vertalen naar het programma (verbeteringen)	Vanaf 3e kwartaal 2021
Medewerkers onvoldoende bekend met de processen, de werkinstructies en vereisten in het verplichtingen- en betaalproces die cruciaal zijn bij het besluit- en verantwoordingsproces	Opzetten van een 'kennisbank' op VWSnet (intranet) met de belangrijkste regelgeving en praktische richtlijnen c.q. handleidingen, maar ook namen en telefoonnummers van de financiële kolom die kunnen ondersteunen	Vanaf 3e kwartaal 2021
	Opzetten van interne voorlichting, cursus en korte opleidingen	Vanaf 3e kwartaal 2021
	Communicatietools benutten zoals VWS-net, nieuwsbrieven etc	Vanaf 3e kwartaal 2021
Financiële kolom versterken	Centrale werving starten voor extra fte (20/25 fte) korte termijn en langere termijn invullen na advies extern bureau en vertaling naar het programma.	Vanaf 2e kwartaal 2021

4. Monitoring

Ten behoeve van de uitvoering van het programma worden de volgende monitoring en mijlpalen richting de verantwoording 2021 (en het voorjaar 2022) voorzien. Het programma kent drie verschillende fasen. Na iedere fase wordt bepaald of de beoogde mijlpalen zijn behaald. In beginsel wordt het programma voor 1 jaar ingericht om de benodigde verandering in de VWS-organisatie te starten. Voor de zomer van 2022 wordt besloten op welke wijze het programma vervolgd dient te worden en met welke inzet. Dit is uiteraard afhankelijk van de bereikte mijlpalen en de mate waarin verbeteringen structureel zijn verankerd.

Figuur 6: mijlpalen verschillende fasen



De ADR wordt gevraagd om tussentijds mijlpalen en reeds uitgevoerde verbeteracties te toetsen en hierop feedback te geven. Hiertoe worden nadere afspraken gemaakt tussen het programma en de ADR door middel van vraag gestuurd onderzoek. De exacte opdracht hiertoe wordt in overleg vastgesteld. Rapportages van de ADR worden besproken in het Audit Committee. VWS houdt de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën in periodiek overleg op de hoogte van de voortgang en geboekte resultaten.

5. Sturing

5.1 Governance

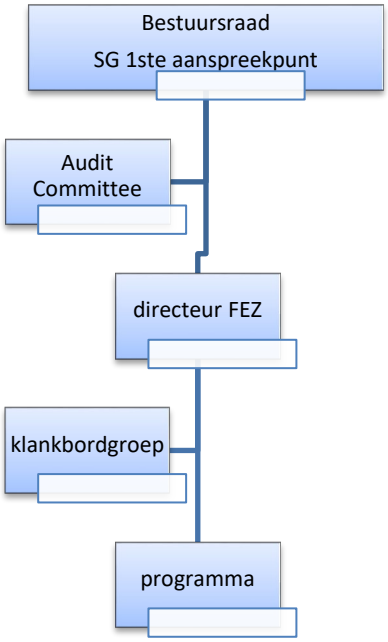
5.1.1 Programma 'verbetering financieel beheer ministerie van VWS'

De Bestuursraad is formeel opdrachtgever voor de uitvoering van het programma verbetering financieel beheer, vanwege de directie relatie tussen beleid en het financieel beheer. De SG zal als eerste aanspraakpunt fungeren voor het programma als opdrachtgever. De directeur Financieel-Economische Zaken (DFEZ) is gedelegeerd opdrachtgever. De directeur FEZ is op basis van de Comptabiliteitswet verantwoordelijk voor het financieel beheer van de VWS-begroting. Vanuit deze verantwoordelijkheid voert FEZ regie op het realiseren van het programma.

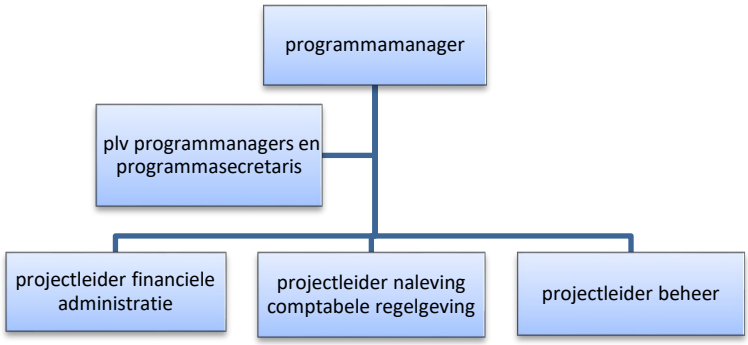
Er wordt een tijdelijke programma-organisatie gevormd. Deze programma-organisatie stuurt op de implementatie van het programmaplan en benoemde actielijnen. De dagelijkse sturing ligt in handen van de programmamanager. De programmamanager wordt in de dagelijkse aansturing ondersteund door 1 of 2 plaatsvervangende programmamanagers en een programmasecretaris. De actielijnen worden door verschillende projectleiders getrokken. Vanwege het VWS-brede karakter van het programma worden de functies opengesteld voor de VWS-brede organisatie. Elk project zal een projectplan schrijven met eigen doelen die aansluiten op het programma en mijlpalen en risico's. Er is nu gekozen voor een projectinrichting per aandachtspunt, dit kan uiteraard worden aangepast indien hier aanleiding toe is. In geval een stapeling van prioriteiten noopt tot het maken van keuzes, bepaalt de programmamanager met de directeur FEZ de prioriteitsvolgorde en wordt een advies voorgelegd aan de Bestuursraad.

De programmamanager en directeur FEZ rapporteren over de voortgang iedere vergadering aan het Audit Committee onder leiding van de SG. Het Audit Committee zal na opstart van het programma elke maand vergaderen over het verbeterplan.

Figuur 7: organogram sturingsrelatie VWS - programma



Figuur 8: organogram programma verbetering financieel beheer



5.1.2 Borging VWS-organisatie

Het programmaplan is voorgelegd aan de leden van de Bestuursraad en aan de minister van VWS. Aangezien het programma, in het structurele karakter, invloed heeft op de gehele VWS-organisatie is ervoor gekozen om voorafgaand afstemming te zoeken en de gehele Bestuursraad als opdrachtgever te beschouwen. De programmanager en de directeur FEZ rapporteren op reguliere basis over de voortgang aan de SG en, indien nodig, in separate overleggen met de betreffende leden van de Bestuursraad. Maandelijks wordt de Bestuursraad geïnformeerd. Daarnaast worden de bewindspersonen van VWS tweemaandelijks geïnformeerd over de voortgang. De minister van VWS heeft daarbij een overkoepelende verantwoordelijkheid.

Klankbordgroep

Het programma toetst zijn activiteiten in een klankbordgroep. Deze klankbordgroep bestaat uit een plaatsvervangend directeur-generaal, de directeur bedrijfsvoering/CDI, het MT van FEZ (directeur FEZ tevens als voorzitter), de directeur Auditdienst Rijk (ADR)[1], een vertegenwoordiger van het FDC, een vertegenwoordiger van DG Rijksbegroting (ministerie van Financiën)[1] en een beleidsdirecteur. Afhankelijk van het te behandelen onderwerp kunnen hier andere betrokkenen voor worden uitgenodigd. De klankbordgroep reflecteert op de activiteiten van het programma en de voortgang en realisatie van het verbeterplan. De klankbordgroep vergadert in elk geval eens per 2 maanden. Dit kan desgewenst frequenter plaats vinden.

[1] De directeur Auditdienst Rijk en de vertegenwoordiger van het DG Rijksbegroting hebben een onafhankelijke positie in de stuurgroep. Beide zijn onderdeel van het Ministerie van Financiën en adviseren.

5.2 Risico's

Het programma kent zowel een korte termijn verbeteragenda als een lange termijn structurele component. Korte termijn verbeteringen moeten ook leiden tot structurele aanpassingen binnen de gehele VWS-organisatie. Hieronder staan de belangrijkste randvoorwaardelijke risico's bij de uitvoering van het programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS. Er is voor gekozen om de randverantwoordelijke risico's in dit programmaplan op te nemen. In de projectplannen zullen risico's meer op detailniveau worden opgenomen zodat hier concreter op gestuurd kan worden.

Tabel 1 Risico's en acties/maatregelen om de risico's te beheersen.

Risico	**Kans** *1= laag* *5 = hoog*	**Impact** *1 = laag* *5 = hoog*	**Kans x impact**	**Acties / maatregelen** *(om kans en/of impact te beheersen)*
De financiële kolom krijgt onvoldoende grip op de beleidsmatige maatregelen die worden genomen (onder meer inzake corona) waardoor verantwoording- en resultaatsafspraken onvoldoende tot stand komen.	3	5	15	Korte termijn: voorafgaand aan het afsluiten van contracten team WJZ, OBP en FEZ mee laten kijken (bij besluitvormingsproces); Langere termijn: kennis structureel borgen binnen de VWS-organisatie.
De financiële kolom heeft onvoldoende kennis om de financiële administratie omtrent de corona gerelateerde uitgaven op orde te krijgen.	3	4	12	Korte termijn: FEZ (en WJZ, OBP/CDI en HIS en FDC) adviserende, monitoren en toetsende rol; Langere termijn: opleiding/training.
Onvoldoende managementaandacht van de ambtelijke top en (nieuwe) bewindspersonen voor het verbeterprogramma vanwege de aanpak van de coronacrisis en/of de uitwerking van een nieuw regeerakkoord in VWS-beleid.	2	5	10	Voortgang uitvoering programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS periodiek agenderen en bespreken in Bestuursraad, Audit Committee en met de politieke leiding; Communicatietraject ook richten op de VWS-managers (directie-MT's).
Tijdgebrek: urgente (korte) termijn verbeteringen leiden tot te grote vertraging voor langere termijn	2	3	6	Monitoring programma adequaat inrichten

Algemene Rekenkamer

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

PERSOONLIJK
Minister van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport, viceminister-president
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

datum 2 april 2021
betreft Bezwaarbrief VWS

Geachte heer De Jonge,

Wij hebben besloten bezwaar te maken tegen het financieel beheer van uw ministerie. Het betreft een bezwaar op grond van artikel 7.21, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2016. In onze brief van 10 maart 2021 hebben wij u over de mogelijkheid hiertoe geïnformeerd.

Ons onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2020 van het begrotingshoofdstuk Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) is nog gaande. Het bezwaar wordt gemaakt omdat we in ons Verantwoordingsonderzoek 2020 een ernstige onvolkomenheid hebben vastgesteld. Het gaat om een onvolkomenheid ten aanzien van het financieel beheer van de maatregelen ter bestrijding van de coronacrisis bij uw ministerie.

Wij zijn ons terdege bewust dat de omstandigheden door de coronacrisis zeer bijzonder en uitdagend zijn geweest voor uw ministerie. Als gevolg van de coronacrisis heeft het kabinet in 2020 een aantal ingrijpende maatregelen genomen, in veel gevallen met een spoedeisend en operationeel karakter. Dit heeft grote gevolgen gehad voor de uitvoering hiervan door uw ministerie, maar ook voor het daarbij behorende beheer en de financiële verantwoording daarover. Het financieel beheer van de middelen ten behoeve van de bestrijding van de coronacrisis is daarbij onder grote druk komen te staan.

Eerder dit jaar hebben we zowel mondeling als schriftelijk onze zorgen over het financieel beheer met u gedeeld. Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek beoordelen we thans het financieel beheer als ontoereikend. Slechts met forse ondersteuning door de Auditdienst Rijk en het Ministerie van Financiën is het mogelijk gebleken om – met vertraging en zeer omvangrijke correctieboekingen – een financiële verantwoording over

uw kenmerk
ons kenmerk 21002521 R
bijlage(n)

Algemene Rekenkamer

2020 op te kunnen stellen. Desondanks heeft de Auditdienst Rijk op 24 maart 2021 geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven en zijn grote fouten en onzekerheden blijven bestaan in de rechtmatigheid. Dit heeft directe consequenties voor onze financiële oordelen over de verantwoording van VWS én de rijksrekening.

In uw brief van 16 maart 2021 heeft u ons aangegeven externe deskundigheid aan te trekken voor het (helpen) opstellen van een verbeterplan voor het financieel beheer. Een concreet verbeterplan is er momenteel (nog) niet. Om te voorkomen dat vergelijkbare problemen en risico's zich ook in 2021 en volgende jaren voordoen vragen wij u om tijdig een adequaat verbeterplan naar ons toe te sturen en daarin onderscheid te maken tussen de aanpak van urgente, belangrijke risico's en de aanpak van andere risico's.

Dit verbeterplan moet voldoen aan de volgende vereisten:

- *een realistisch tijdpad*: een planning met deadlines voor de realisatie van het verbeterplan en voortgangsrapportages voor eventuele bijsturing;
- *concrete maatregelen*: deze moeten gebaseerd zijn op een probleemanalyse en een inventarisatie van oorzaken;
- *controleerbare maatregelen*: de verbetermaatregelen dienen op het niveau van activiteiten te worden benoemd en er dient te zijn aangegeven op welk moment de beoogde resultaten bereikt worden, zodat het effect getoetst kan worden.

Uw reactie op deze bezwaaraankondiging, inclusief het gevraagde verbeterplan, ontvangen wij, ingevolge artikel 7.21, lid 3 van de Comptabiliteitswet 2016, graag uiterlijk 3 mei 2021. We zullen dan besluiten over al dan niet handhaven van ons bezwaar.

Intussen ontvangt u op 13 april 2021 het concept van het Rapport bij het Jaarverslag 2020 van het begrotingshoofdstuk Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Uw reactie daarop wordt gaarne uiterlijk 29 april 2021 ontvangen.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. [redacted],
secretaris

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Algemene Rekenkamer
T.a.v. drs. A.P. Visser
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 AE DEN HAAG

SG
Financieel-Economische Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid en Beheer

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
1007556-FEZ

Uw brief
21002519R

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

Datum
Betreft Bestuurlijke reactie op het rapport 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van VWS (XVI)'

Geachte heer Visser,

In deze brief geef ik, mede namens de minister voor Medische Zorg en Sport en de staatssecretaris van VWS, mijn reactie op het rapport 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van VWS (XVI)'.

Het jaar 2020 was een uitzonderlijk jaar vanwege de wereldwijde pandemie. Het ministerie van VWS heeft in de intensieve en omvangrijke aanpak van de coronacrisis verantwoordelijkheden genomen en taken uitgevoerd, die voor VWS buitengewoon zijn. Zo kwamen er in de bestrijding en beheersing van COVID-19 nieuwe, meer uitvoerende verantwoordelijkheden bij voor VWS. Zoals de directe inkoop van beademingsapparaat en persoonlijke beschermingsmiddelen. Het ging om een radicaal andere werkwijze, die noodgedwongen onder hoge druk vorm kreeg. De coronacrisis vergde snel en slagvaardig handelen, waardoor ordentelijk financieel beheer - zeker in de acute eerste fase van de crisis - niet de eerste prioriteit kreeg. Binnen de financiële kolom lag de focus op de crisisaanpak.

VWS heeft in de bestrijding en beheersing van de coronacrisis veel bereikt. Dit is uitgebreid toegelicht in het Beleidsverslag en de Bedrijfsvoeringspargraaf in het Jaarverslag 2020 van het ministerie van VWS. Voorbeelden zijn de inkoop van beademingsapparatuur en persoonlijke beschermingsmiddelen, een subsidieregeling om zorgmedewerkers door middel van een bonus voor hun bijzondere inzet te waarderen en het omvangrijke test- en vaccinatiebeleid waarvoor onder meer afspraken met het RIVM en de GGD'en zijn gemaakt.

De radicaal andere werkwijze, de hoge druk, de focus op snel en slagvaardig handelen bracht bij de aanpak van de coronacrisis aanzienlijke risico's in het financieel beheer met zich mee. Ook is duidelijk dat het financieel beheer van VWS in onvoldoende mate is toegerust en voorbereid om de besteding en verantwoording van de omvangrijke financiële middelen voor de bestrijding van de coronacrisis geheel volgens de regels te kunnen doen. Vanwege de grote druk die

SG
Financieel-Economische Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid en Beheer

Kenmerk

de aanpak coronacrisis op het ministerie heeft gelegd, zijn zwakheden en tekortkomingen in het financieel beheer in beeld gekomen. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat het financieel beheer van VWS een flinke kwaliteitsimpuls vereist om te voorkomen dat deze voortduren tot in 2021 en daarna. U heeft op 1 april jl. besloten bezwaar te maken vanwege het financieel beheer op de corona-gerelateerde uitgaven bij het ministerie van VWS.

Ik onderken de tekortkomingen die de Rekenkamer beschrijft en de door haar aangegeven noodzaak van een flinke kwaliteitsimpuls voor het financieel beheer. Ik bereid een ambitieus, realistisch verbeterplan voor dat ik uiterlijk 3 mei aan de Rekenkamer stuur. Hierin wordt naast de verbetering van het financieel beheer ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven ook gestuurd op verbeteringen binnen de gehele VWS-organisatie om het financieel beheer structureel beter op orde te krijgen. Voor deze noodzakelijke verbeteringen zal ik extra capaciteit en externe expertise inschakelen. De uitvoering van dat plan zal op de daarvoor noodzakelijke steun en aandacht van de ambtelijke en politieke leiding van mijn ministerie kunnen rekenen.

Hieronder geef ik mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij de onderzochte beleids- en bedrijfsvoeringsonderwerpen.

Fiscale regeling specifieke zorgkosten
De Rekenkamer concludeert dat onvoldoende bekend is in welke mate de doelgroep met de regeling wordt bereikt. Aangegeven wordt dat te weinig is gedaan om op dat punt informatie over het doelbereik te verzamelen, waardoor nog in onvoldoende mate eventuele alternatieven in kaart zijn gebracht. Over deze punten dient de Tweede Kamer te worden geïnformeerd. De Rekenkamer beschouwt de fiscale regeling wel als een effectief instrument, in die zin dat mensen met een chronische ziekte of beperking de regeling goed weten te vinden. Ik ga er van uit dat de aanvullende inspanningen die de afgelopen jaren op dat punt door de Belastingdienst in overleg met de beide ministeries zijn gedaan, daar aan heeft bijgedragen.

De Rekenkamer beveelt aan om – conform de wettelijke verplichting – de regeling te evalueren en aanvullend daarbij alternatieven te onderzoeken op het punt van bereik van de doelgroep en de mate van dekking van zorgkosten. De Rekenkamer vraagt met de minister van Financiën af te spreken wanneer die evaluatie en nadere verkenning is afgerond en deze datum te delen met de Tweede Kamer zodat ook helder is wanneer zij hiervan kennis kunnen nemen. De reeds eerder opgestarte acties zijn in lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Ik zal contact opnemen met de minister c.q. de staatssecretaris van Financiën en vervolgens een aanpak en tijdpad kenbaar maken aan de Tweede Kamer. Onderstaand plaats ik wel een aantal kanttekeningen bij de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

De hiervoor genoemde reeds opgestarte acties hebben – zoals de Rekenkamer terecht constateert – recent niet tot schriftelijke rapportages en communicatie richting de Tweede Kamer geleid. Het blijkt namelijk lastig te zijn om tot potentiële alternatieven te komen. Veel mogelijke alternatieven leiden tot een (forse) toename van uitvoerings- en administratieve lasten (meer bureaucratie), zonder dat – voor gerechtigden – een vereenvoudiging optreedt. Bovendien is sprake van

aanzienlijke koopkrachteffecten. Aandachtpunten bij een zoektocht naar alternatieven zijn wat mij betreft: de ingewikkelde definiëring en afbakening van de doelgroep, eenvoud voor de rechthebbenden, uitvoerbaarheid, administratieve lasten, juridische haalbaarheid en de budgettaire gevolgen (zowel op individueel als macroniveau).

Toegankelijkheid van de palliatief terminale zorg
De Rekenkamer heeft onderzocht hoe toegankelijk de palliatieve terminale zorg is voor mensen die thuis willen sterven. Ik deel het beeld van de Rekenkamer dat de kwaliteit van de palliatieve zorg in het algemeen hoog is. Internationaal onderzoek plaatst Nederland op plaats 8 van de 40 onderzochte landen als het gaat om kwaliteit van de palliatieve zorg. De palliatieve zorg biedt ook veel verschillende mogelijkheden: het wordt geboden in hospices, verpleeghuizen, thuis, door zorgverleners, maar ook door goed opgeleide vrijwilligers palliatieve zorg. De Rekenkamer signaleert ook dat het gesprek over het levenseinde vaak te laat wordt gevoerd, dit heeft mijn aandacht. Ik vind het belangrijk dat deze gesprekken onderdeel uitmaken van de proactieve zorgplanning (Advanced Care Planning). In het vervolg op het Nationaal Programma Palliatieve Zorg zullen onderwerpen als scholing en proactieve zorgplanning worden meegenomen.

Mijn beleid is erop gericht dat patiënten op de plek van voorkeur kunnen overlijden. Uit het rapport herken ik dat dit niet altijd lukt. Vaak is dat vanwege overmacht of een te snel verslechterende gezondheidssituatie. Het komt ook voor dat mensen die eigenlijk thuis wilden overlijden toch naar een hospice gaan en daar uiteindelijk heel tevreden over zijn. En soms, zoals het rapport aangeeft, zijn er nog steeds discussies rondom de zorginzet en financiering. Gelukkig is er al een aantal acties opgezet om deze knelpunten weg te nemen. Daarnaast zullen er naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer aanvullende acties worden opgepakt.

Tijdig vinden van zorgverleners en vrijwilligers
Ik heb in 2019 afgesproken met zorgaanbieders en zorgverzekeraars om te komen tot herkenbare en aanspreekbare teams wijkverpleging[1], waarmee het in iedere wijk voor bijvoorbeeld cliënten, huisartsen en transferverpleegkundigen duidelijk is wie ze kunnen benaderen voor wijkverpleging. Dit omvat uiteraard ook de palliatieve (terminale) zorg. Deze herkenbare en aanspreekbare teams kunnen bijdragen aan het sneller vinden van een zorgaanbieder die intensieve zorg thuis kan leveren. Daarnaast is het een opdracht voor alle partijen te overwegen of vrijwilligers kunnen worden ingezet in de laatste fase van zorg. Ik zal onderzoeken of de netwerken Palliatieve Zorg daarbij een centralere rol kunnen vervullen.

Cliëntenstops in de palliatieve terminale zorg
De Rekenkamer benoemt dat cliëntenstops soms tot vertraging kunnen leiden in het vinden van zorg en dat dit ertoe kan leiden dat cliënten niet de mogelijkheid hebben om op hun plek van voorkeur te overlijden. Uit de recent gepubliceerde Monitor contractering wijkverpleging 2021 van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) blijkt dat de palliatieve terminale zorg vaak buiten een cliëntenstop wordt gehouden, maar niet altijd en in alle gevallen. De NZa vindt dit onwenselijk, want

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 23 235, nr. 181

de toegankelijkheid van de palliatieve terminale zorg komt hiermee in het geding. De NZa roept partijen op om de palliatieve terminale zorg (net als andere spoedzorg) buiten de cliëntenstops te houden en hier duidelijke afspraken over te maken in de contractering. Ik sluit me aan bij de constatering van de NZa en zal dit agenderen binnen de afspraken die ik in het hoofdlijnenakkoord wijkverpleging met de partijen heb gemaakt over het verbeteren van de contractering. Verder is belangrijk dat zorgaanbieders zich op tijd bij de zorgverzekeraar melden als het omzetplafond bereikt dreigt te worden, zodat in overleg het plafond bijgesteld kan worden of de zorg voor een cliënt tijdig door een andere zorgaanbieder kan worden gestart.

Begrippenkader indicatieproces en nadere duiding Zorginstituut Nederland
Voor palliatieve terminale zorg thuis is de wijkverpleegkundige degene die de zorg indiceert. De wijkverpleegkundige doet dat vanuit professionele autonomie, kennis en kunde en conform het normenkader indicatiestelling V&VN. De zorgverzekeraar heeft een wettelijke taak om te kijken of de gedeclareerde zorg rechtmatig en doelmatig is (rechtmatig: is de zorg echt geleverd, is het wel zorg die onder de Zorgverzekeringswet valt; en doelmatig: wijken de uren sterk af van wat gebruikelijk is en zo ja, wat is dan de onderbouwing daarvoor).
Doordat er eerder veel onduidelijkheid was over de mogelijkheid tot inzet van intensieve zorg in de laatste levensfase en bovenstaande rolverdeling, is het onderdeel palliatieve zorg meegenomen in het begrippenkader indicatieproces van de beroepsgroep V&VN en de nadere duiding van Zorginstituut Nederland (ZiNL) over verpleegkundige indicatiestelling. Na publicatie hiervan is het aantal meldingen over de onduidelijkheid afgenomen. Het onderzoek van de Rekenkamer maakt echter duidelijk dat het probleem nog niet overal is verholpen. Ik ga daarom nogmaals het gesprek aan met ZiNL, ZN en V&VN hoe de twee genoemde kaders de praktijk verder kunnen helpen.

Het subsidiebeheer
De Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren het subsidiebeheer van VWS als een onvolkomenheid aangemerkt. VWS heeft de aanbevelingen van de Rekenkamer de laatste jaren opgevolgd door verder in te zetten op het implementeren van de staatssteuntoets en door staatssteunrisico's van grote regelingen inzichtelijk te maken. Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik heeft ook de nodige aandacht gekregen. De Rekenkamer kwalificeert het subsidiebeheer van VWS ook over 2020 als een onvolkomenheid. De Rekenkamer ziet dat VWS in 2020 meer subsidies heeft verstrekt en alle nieuwe regelingen op staatssteun heeft getoetst. De Rekenkamer constateert bij enkele nieuwe regelingen wel dat de risicoanalyse en controlebeleid nog onvoldoende zijn. VWS heeft de opzet en uitvoering van het reviewbeleid verbeterd en het toetsen van nieuwe regelingen op staatssteun verbeterd. Wel is het zo dat bij sommige oude regelingen de inmiddels uitgevoerde staatssteuntoets nog niet volledig is doorgevoerd in aangepaste regelgeving. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen. Deze betreffen met name het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen (M&O-beleid).

De in gang gezette verbeteringen op het terrein van staatssteuntoetsing en van het M&O-beleid zet ik voort met het oog deze te verduurzamen in de organisatie. De maatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen hebben ook in 2021 effect. Bij de voortzetting van de verbetering neem ik de aanbevelingen van de Rekenkamer over, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitvoering van risicoanalyses

bij subsidies. Mijn doel hierbij is om in 2021 het M&O-beleid van VWS te actualiseren.

Voorafgaand aan het opstellen van een subsidieregeling worden de risico's in kaart gebracht, gewogen en worden beheersmaatregelen uitgewerkt en beoordeeld. Deze praktijk zet ik voort en hierbij besteed ik nadere aandacht aan het actualiseren van risico's. Het controlebeleid van VWS werk ik in 2021 nader uit, gebaseerd op de begin 2021 uitgevoerde risico-analyse van het subsidiebeheer. Naar de opzet en uitvoering van het M&O-register laat ik in de eerste helft van 2021 onderzoek doen, met het oog op het actueel houden van het register en het in te zetten om M&O-risico's te voorkomen.
Ik handhaaf voor subsidieregelingen de maatregelen om het staatssteunrisico verder te beheersen. De praktijk om nieuwe subsidieregelingen voor publicatie op staatssteun te toetsen houd ik in stand. Mocht blijken dat het juridisch mogelijk is en uitvoerbaar, rekening houdend met de beginselen van behoorlijk bestuur, dan zal ik bestaande regelingen aanpassen voordat ze aflopen.

De informatiebeveiliging
De coronapandemie heeft het belang van informatiebeveiliging nog eens extra onderstreept. Daarbij heeft het bestrijden van de crisis ook impact op de mogelijkheden tot doorontwikkeling van informatiebeveiliging. Ik heb gezamenlijk met de zbo's en agentschappen stappen gezet om de informatiebeveiliging binnen VWS verder te versterken en professionaliseren. Uit het verantwoordingsonderzoek 2020 van de Rekenkamer, en de resultaten van het onderzoek naar aanleiding van motie-Van den Berg[2], maak ik op dat de Rekenkamer de gemaakte verbeteringen erkent, maar dat deze nog niet voldoende zijn voor een positief oordeel over 2020.

De Rekenkamer constateert dat van de drie aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 er één is opgevolgd en twee ten dele zijn opgevolgd, maar dat er wel een positieve ontwikkeling is. Ik apprecieer de waardering die de Rekenkamer uitspreekt over de verbeteringen op incidentmanagement. Ik ben voornemens om in 2021 het (informatie)beveiligingsbeleid aan te scherpen, waarbij ik de overige twee aanbevelingen rondom de vastlegging van taken en verantwoordelijkheden van beveiligingsfunctionarissen en het risicomanagement (waaronder het inzicht in risico's) binnen mijn departement zal adresseren.

Tevens constateert de Rekenkamer dat VWS in onvoldoende mate een expliciete risicoafweging heeft gemaakt voor het gebruik van WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx. Met de eerdergenoemde aanscherping van het (informatie)beveiligingsbeleid zal ik ook een verbetering doorvoeren in de risicomanagementprocessen.

ICT lifecycle management
De Rekenkamer merkt het ICT lifecycle management in 2020 aan als onvolkomenheid. De Rekenkamer constateert dat vanuit het centraal niveau geen of in beperkte mate afspraken zijn gemaakt over het gezamenlijk inzicht, het

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 XVI, nr. 37

SG
Financieel-Economische Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid en Beheer

Kenmerk

langdurig planmatig onderhoud van ICT-systemen, de mate van veroudering en de kosten van individuele ICT-applicaties (kortweg lifecycle management (LCM)).

Ik acht het van belang dat binnen het CIO-stelsel van VWS, waarin veel taken en verantwoordelijkheden op het gebied van LCM zijn belegd bij de decentrale CIO's, de CIO van VWS kan sturen op de invulling en uitvoering ervan zodat het ICT-landschap van VWS toekomstbestendig is. De aanbevelingen van de Rekenkamer neem ik dan ook ter harte om afspraken te maken over het uniform organiseren van het ICT lifecycle management binnen VWS.

Inmiddels heeft de CIO van VWS de toezeggingen van de minister in mei 2020, om departementsbrede kaders te ontwikkelen opgepakt. In april 2021, zijn de eerste departementsbrede kaders en het daarbij behorende LCM-register voorgelegd aan de CIO VWS en CIO Concernorganisaties. Mijn ambitie is om lopende acties te concretiseren en uit te voeren teneinde het inzicht in de ICT-applicaties en de levensfase te versterken en de risico's te minimaliseren.

Het inkoopbeheer
De Rekenkamer beveelt aan geen opdrachten in de markt te zetten die het karakter hebben van een subsidie. Ik onderschrijf deze aanbeveling in algemene zin, met de volgende kanttekening: ik vind de opvatting dat een inkoop alleen geldt als VWS een product of dienst geleverd krijgt voor haar eigen bedrijfsvoering, te smal. In 2021 zal ik voor die inkopen waar de scheidslijn tussen een inkoop of subsidie niet zwart-wit is, het bestaande afwegingskader verder optimaliseren en indien gekozen wordt voor een inkoop deze afweging schriftelijk laten opnemen in het inkoopdossier.

Ten aanzien van de aanbeveling om de analyse te verbeteren van de uitgaven en de contractadministraties zet ik de uitgezette koers voor de herijking van de inkoopfunctie voort en zullen o.a. door betere ICT-voorziening hierin stappen gemaakt kunnen worden. De aanbeveling om het intern toezicht op de naleving van de waiver-procedure te verbeteren, neem ik graag over.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge