Bijlage 1 Probleemanalyse

Aanleiding
Deze verkenning is gemaakt door het programma inrichting financiële functie en gebaseerd op een analyse van reeds beschikbare informatie uit diverse (audit) rapporten en op basis van deelwaarnemingen die aan de hand van gesprekken met diverse stakeholders zijn opgehaald.

Aanpak
Op basis van de (audit)rapporten van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer sinds 2021, het KPMG-rapport: 'Een hernieuwde focus: versterking financieel beheer' is een analyse gemaakt. Daarnaast zijn diverse gesprekken gevoerd met de volgende stakeholders: de ADR, de Taskforce Verbetering Financieel beheer, de directie Begrotingszaken en de directie Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën, de externe leden van het VWS Audit Committee, MT-leden en medewerkers van de financiële functie van de departementen van OCW, SZW, J&V en BZK om de overeenkomsten en verschillen met VWS te duiden en er was regelmatig overleg met de SG van VWS en de directeur Financieel- economische zaken (FEZ) van het ministerie van VWS en zijn management team. Bovenal zijn de financieel medewerkers in de directies geïnterviewd; de (coördinerend) financieel adviseurs en betrokken MT-leden bij de beleidsdirecties en medewerkers van de directie FEZ. Bij de interviews binnen de financiële kolom is zowel gevraagd naar punten die op orde zijn, alsmede punten waar verbeter mogelijkheden worden gezien.

Uitkomsten n.a.v. de analyse
Allereerst is het van belang om te duiden dat het ministerie sinds 2021 ook een verbetering lijkt te zien in het financieel inzicht dat MT-leden hebben gekregen en in de interviews ook de beleving op kwam dat de informele contacten binnen de directie zorgen voor betrokkenheid van de financiële medewerkers (FA's) en de beleidsmedewerkers.

Er is ook geconstateerd dat dit niet geldt voor alle directies en er ook gevallen zijn waar de FA's nog onvoldoende betrokken worden bij de beleidsvorming en daarmee financiële gevolgen niet in alle gevallen op voorhand onderdeel uitmaken van de besluitvorming. Dat er tevens te weinig inzicht is in de financiële situatie, zoals onderuitputting en getrouwe weergave van de begroting of onrechtmatigheden.

Het beeld is tevens dat de zaken die op dit moment goed gaan bij VWS niet structureel zijn geborgd, maar vooral afhankelijk zijn van de houding en kennis van directeuren en MT-leden ten aanzien van financiële zaken, en van de persoonlijke kennis en vaardigheden van de betreffende financiële medewerkers. Veel zaken vooral rond management informatie en control, onafhankelijk adviseren en het financieel beheer en de interne controles zijn niet overal ingeregeld en daarmee niet geborgd. Uiteindelijk hebben we meerdere problemen geïdentificeerd die door diverse en vaak ook een groot aantal personen zijn genoemd. Deze problemen zijn gegroepeerd tot vijf categorieën die een weergave zijn van wat is opgehaald. Deze categorieën worden hieronder uitgewerkt aan de hand van voorbeelden[1].

<u>Beperkte financiële kennis</u>
Het verwerven (hebben) en delen van vakinhoudelijke kennis (met name rond het financieel beheer) is niet bij alle financiële medewerkers in voldoende mate aanwezig. Bijvoorbeeld het snel aannemen of inhuren van extra medewerkers betekent in de praktijk niet meteen meer kennis van en inzet op financieel beheer. Aanpassingen in IT-tools leiden vooralsnog niet tot beter financieel inzicht.

[1] De genoemde probleemcategorieën zijn getoetst binnen de organisatie en werd door velen herkend. Dat wil niet zeggen dat alle problemen (in dezelfde mate) bij alle directies voorkomen en dat in enkele gevallen maatwerk of vertrouwelijkheid een vereiste is en daarmee beperkte uniformering niet als probleem gezien kan worden.

Er bestaat zowel binnen de directies als bij de concerncontroller een te beperkt tussentijds inzicht in de juistheid en volledigheid van de financiële realisatie en de aandachtspunten hierin, wat mede leidt tot veel correcties bij de jaarafsluiting.

De organisatie werkt decentraal aan het voorbereiden en evalueren van beleid, maar tegelijkertijd is de uitvoering en verantwoording van het beleid steeds meer centraal vormgegeven, zoals het uitvoeren van subsidies (DUS-I) het doen van inkopen (RIS) en het voeren van de financiële administratie (FDC) en de verantwoording (FEZ). Het opzetten en inrichten van beleid en financiële instrumenten, welke nodig is voor een goede uitvoering en verantwoording, vereist een specialistische aanpak die decentraal niet in alle delen van de organisatie aanwezig is.

Beleidsmedewerkers voelen in het algemeen geen eigenaarschap van de financiële, juridische en bestuurlijke aspecten van het beleid. Het komt regelmatig voor dat financieel adviseurs worden overgeslagen door beleidsmedewerkers bij het voorbereiden en implementeren van beleid. Dit kan komen door gebrek aan kennis, onervarenheid of tijdsdruk bij beleidsmedewerkers. Financiële medewerkers constateren hierdoor achteraf fouten in instrumentkeuze, verplichtingen, voorschotten, prestatieverklaringen en documentatie. Dit resulteert in het herstellen van de fout achteraf of acceptatie van de fout en vastleggen hiervan in een afwijkingsnota.

Doordat financiële medewerkers autonoom in een directie werken wordt er weinig praktijkkennis en werkmethoden met collega's bij andere directies uitgewisseld. Eveneens kunnen zo lastiger inhoudelijke of processpecialisten voor VWS aan de slag om de organisatie te ondersteunen. KPMG had in haar rapport een soortgelijke aanbeveling: Beleg specialistische kennis optimaal en zorg dat deze beschikbaar is voor de gehele organisatie.

Het verloop is in sommige directies hoog en een aanzienlijk aantal nieuwe financiële medewerkers en beleidsmedewerkers weten nog weinig van financieel beheer en interne controle. Veel van deze nieuwe beleidsmedewerkers zijn ten tijde van de coronacrisis aangenomen en hebben geen of zeer weinig financiële kennis. Hiervoor zijn cursussen en extra begeleiding vanuit financiële medewerkers nodig. Ook het aantal financiële medewerkers is uitgebreid. Hiervan zijn er eveneens veel nieuw in het vak en veel hebben geen of weinig kennis van financieel beheer en interne controle binnen de overheid, zelfs nadat ze er al langere tijd werken.

<u>Beperkte onafhankelijkheid</u>
De Algemene Rekenkamer constateert dat het bij VWS ontbreekt aan een cultuur die goed financieel beheer onderschrijft. In aanvulling daarop stelt deze probleemanalyse dat het realiseren van beleidsdoelstellingen belangrijker is dan de rechtmatigheid. Een (plaatsvervangend) secretaris generaal, directeur generaal of directeur kan het advies van een (coördinerend) financiële medewerker naast zich neerleggen. Dit is in het geval van onrechtmatigheden en het ontbreken van budgettaire ruimte (verplichtingen en uitgaven) niet acceptabel. Er is voor de (coördinerend) financiële medewerker in de huidige situatie dan geen escalatiemogelijkheid beschikbaar, zeker als de route van een afwijkingsnota niet formeel wordt gevolgd.

Eén van de belangrijkste factoren die het succes bepalen van een financiële functie is de strategische positie die financiële medewerkers in kunnen nemen. Dit betreft het onafhankelijk en professioneel adviseren van het management én heeft een belangrijke stem bij de besluitvorming. Het informeren, betrekken en meenemen van de (coördinerend) financiële medewerker in de teken/parafeerlijn voor beleidsvoorstellen is nu optioneel. Een voorstel kan daarmee doorgaan zonder financiële check of autorisatie. Soms worden voorafgaand op hoger ambtelijk of politiek niveau al toezeggingen gedaan aan derden, zodat ook een budget en rechtmatigheidsautorisatie in de parafeerlijn door een financiële medewerker en vervolgens door directie Financieel Economische Zaken (FEZ) mosterd na de maaltijd zou zijn.

(Coördinerend) financiële medewerker zijn en voelen zich niet altijd vanuit hun positie onafhankelijk van hun directeur om met gezag beperkende adviezen te geven met als doel om de

gestelde kaders na te leven. Het is vooral afhankelijk van de persoonlijke opstelling van de directeur en het management team dat de financiële medewerker aan tafel komt om onafhankelijk te adviseren over de financiële gevolgen van de besluitvorming, zoals budgetten en het naleven van kaders. Zijn er grote politieke of maatschappelijke belangen en/of haast, waardoor de directeur anders tegenover het naleven van financiële kaders staat, dan zijn en voelen financiële medewerkers zich machteloos zonder escalatiemogelijkheid en ze zien dat het (vooralsnog) geen consequentie heeft voor degene die het besluit neemt.

Niet alle directeuren hebben affiniteit met het volledig financieel in control zijn en geven daarmee de financiële medewerker ook niet het platform en de prioriteit binnen de directie om dit voor hen goed te regelen. KPMG constateerde[2] dat het nodig is om financieel beheer een meer integrale verantwoordelijkheid (en dus ook van iedere directeur) te maken. Een van de directeur afhankelijke financiële medewerker kan hierin minder veranderen dan een onafhankelijke financiële functie.

Beperkte bezetting

Een financiële medewerker werkt exclusief voor één directie en sommige directies zijn (te) smal bezet, waardoor de kwantiteit onvoldoende is en de aandacht voor kwaliteit eveneens minder kan zijn. Soms moet worden geadviseerd buiten de eigen competentie/specialisatie. Ook mist er financiële kennis over verantwoording en financieel beheer. Bijvoorbeeld enkele financiële medewerker zijn éénpitters op de directie en hebben een te breed takenpakket. Sommige directies hebben één of enkele financiële medewerkers waardoor er bij uitval geen vervanging of overbrugging mogelijk is. Hiermee vervalt meteen (een deel van) de toegevoegde waarde van de financiële functie in een directie. Grotere directies met meerdere financiële medewerkers hebben wel achtervang ingeregeld, maar ervaren soms een breed takenpakket wat ook kwetsbaarheden kent.

Weinig (centrale) regie

Vanuit de directie FEZ worden er (te) weinig VWS-brede kaders opgelegd. Hierdoor kunnen directies veel zaken zelf invullen. Voor sommige processen is deze variatie gewenst of bestaan er kaders, zoals voor de begrotingscyclus. Voor bijvoorbeeld het inrichten van rechtmatigheidstoetsen, de vereisten voor administratieve organisatie/ interne controle (AO/IC), vereiste sturingsindicatoren voor VWS-brede processen, gebruik van systemen, tools en templates en formats voor en invulling van de planning & control cyclus leidt een verminderde uniformiteit vaak tot ondoeltreffende rapportages, analyses en ontbreken tijdige signalering van issues, kan er sneller sprake zijn van ondoelmatigheden en het niet toepassen van relevante kennis en inzichten.

De Auditdienst Rijk (ADR)[3] en eerder ook KPMG constateren dat er onduidelijkheden over rollen en verantwoordelijkheden zijn. Vanuit deze probleemanalyse wordt daarop aangevuld dat coördinerend financieel adviseur en financieel adviseur algemene begrippen zijn en niet specifiek inhoudelijk gedefinieerd. De taakinhoud kan per directie, per team en per persoon verschillend worden ingevuld, zonder borging van scheiding tussen advies/control, vastlegging en toezicht en het bundelen van specialistische kennis. De hoofdtaken van een (coördinerend) financiële medewerker zijn wel overal herkenbaar: beleidsadvies, MT-advies, middelenbeheer/P&C, bedrijfsvoering w.o. administratie en controle, inkoop en subsidies. De invulling van de rollen, werkzaamheden en producten binnen de financiële functie van VWS leunt sterk op de specifieke vaardigheden van de persoon in de rol, de ruimte die wordt gegeven en de prioriteiten die worden gesteld in een directie. De afwezigheid van eenduidige rollen, en processen en de interne beheersing hiervan borgen het ontbreken van eigenaarschap en de wijze waarop (vergelijkbaar) werk met een constante hoge kwaliteit wordt uitgevoerd.

Processen, producten en control-werkzaamheden zijn per directie verschillend ingericht, waardoor de monitoring op de uitvoering en de interne controles als geheel voor VWS niet doelmatig zijn. De

[2] Een hernieuwde focus: versterking financieel beheer (ministerie VWS) | Rapport | Rijksoverheid.nl
[3] Auditrapport 2022 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) | Rapport | Rijksoverheid.nl

financiële functie bij VWS steunt sterk op de persoon in de rol en in welke mate die eigenaarschap neemt van een taak en in mindere mate op eenduidige rollen, processen en de interne beheersing hiervan. Het uitwerken en implementeren van financiële verbeterplannen in de organisatie (bijvoorbeeld financieel beheer) vergt afstemming met financieel medewerkers die verschillende werkwijzen hanteren, waarbij het de vraag is de diversiteit doelmatig is.

De ADR heeft individueel contact met directies voor de controle op individuele regelingen. FEZ zou vanuit haar coördinerende rol richting de ADR hierover meer geïnformeerd moeten zijn.

Een belangrijke succesfactor voor de financiële functie betreft in hoeverre, gestroomlijnde processen, IT architectuur en kennis over de inrichting en het gebruik van de IT-tools de doelstellingen en de dienstverlening van de financiële functie ondersteunen. De financiële functie bij VWS is verspreid over veel organisatieonderdelen, hiermee is eveneens de kennis en capaciteit verspreid en daarmee beperkter om doelgericht verbeteringen en vernieuwingen door te voeren en kennis te delen. VWS-brede innovaties in financiële processen, overzichten en analyses, evaluaties en tools/systemen zijn eveneens moeilijk te organiseren. Er is in de directies geen ruimte naast de dagelijkse werkzaamheden om dit erbij te doen of te initiëren. Bij FEZ is er meer capaciteit. Vaak gaan aan de voorkant, bij het specificeren van de eisen en het bepalen van de inrichting zaken fout, waardoor de implementatie stroef verloopt. Samenwerking in de financiële functie en goede aansluiting met de wensen en eisen uit beleid kunnen hierbij helpen.

In de gesprekken voor het opstellen van de probleemanalyse werd genoemd dat er over het algemeen een goede samenwerking is met beleidsmedewerkers en budgethouders om de budgetten bottom-up goed op te kunnen bouwen. Echter, zodra het budget vanuit de kolom naar het concernniveau gaat, wordt het onduidelijk voor de financiële medewerker wat er met dit budget gebeurt door incomplete communicatie vanuit FEZ over onverwachte wijzigingen door concernafwegingen. Het claimen van regeerakkoordmiddelen gebeurt buiten het zicht van de financiële medewerker en deze wordt daardoor ineens geconfronteerd met middelen waarop deze medewerker niet heeft gerekend. Indien er middelen bij een directie worden weggehaald voor VWS-toezeggingen, dan gebeurt dit eveneens niet op een transparante wijze. Dit "wheelen en dealen" gebeurt niet altijd op een transparante wijze, wat voor een directeur soms betekent dat de begroting op een black-box lijkt. Korte termijn politieke toezeggingen lijken soms voor structurele middelen/investeringen te gaan die op een later moment geld opleveren. Hier door lijkt het of er niet de juiste afwegingen worden gemaakt over geld. De financiële medewerker herkent het definitieve budget wat van FEZ terugkomt niet meer, waardoor er bij directies niet duidelijk terug te vertalen is hoe het budget moet worden besteed. Dit maakt het voor de budgethouders en financiële medewerkers ingewikkeld om op de budgetten te gaan sturen.

<u>Beperkte ondersteuning van portefeuillehouders</u>
Coördinerend financiële medewerkers staan vaak nog op een afstand van de (plaatsvervangend) secretaris generaal of directeuren generaal (budgethouders). De budgethouders hebben (begin 2023 met uitzondering van de plaatsvervangend secretaris-generaal) geen eigen financiële ondersteuning die hen helpt bij het sturen van de kolom door middel van managementinformatie en analyses, het geven van adviezen en het toetsen op financiële gevolgen en rechtmatigheid van beleid.