

Storyline eindrapportage verbeterplan

Deel A (vanuit eerdere tussenrapportage) gericht op inleiding en **probleemanalyse**

De crisis was ingrijpend en heeft grote impact gehad op VWS. Dit vroeg snelheid van handelen en scherpe keuzes in een crisissituatie.

Het coronavirus heeft een ongekende impact op alle onderdelen van de Nederlandse samenleving. Een crisis met grote gevolgen die verstrekende maatregelen vroeg van VWS om vanuit haar rol het coronavirus te beheersen. Denk hierbij aan het inkopen van beschermingsmiddelen en beademingsapparatuur, het opzetten van het testbeleid en het vaccinatiebeleid, het inrichten van nieuwe subsidieregelingen etc. Dit alles onder grote maatschappelijke en politieke druk, in een kort tijdsbestek en veelal zonder draaiboek.

Dit heeft grote impact gehad op VWS. Werkzaamheden die voorheen niet uitgevoerd werden moesten onder grote druk opgepakt worden. Nieuwe verantwoordelijkheden moesten eigen gemaakt worden en dit alles onder een maatschappelijk vergrootglas en in een crisissituatie.

De mensen binnen VWS hebben de schouders eronder gezet, zijn de uitdaging aangegaan en zijn gaan roeien met de riemen die er waren. Op dat moment was snelheid in handelen het leidende principe. Het gevolg is dat er door alle betrokkenen een prestatie is geleverd waar de organisatie trots op is.

De huidige fase vraagt een herijking van focus en biedt ruimte het financieel beheer structureel te versterken.

De crisis is nog niet voorbij, maar de politiek en VWS zijn inmiddels wel in een andere fase gekomen. Een fase waarin het tijd is de bakens te verzetten door meer aandacht en focus te geven aan doelmatig, ordelijk, rechtmatig en controleerbaar financieel beheer waar dit in de eerste fase van de crisis niet het geval was. Hierbij is het ons inziens van belang vooral vooruit te kijken in termen van verbeterpotentieel en oplossingsrichtingen om e.e.a. te repareren en te versterken zonder gemaakte keuzes uit het verleden ter discussie te stellen.

Dit herkennen we ook uit de gesprekken. In gesprekken met betrokkenen treffen we een zelfkritische organisatie aan. Mensen die trots zijn op de geleverde prestaties, de gemaakte keuzes uit het verleden begrijpen en onderschrijven, maar ook aangeven dat VWS terug moet naar een nieuw normaal t.a.v. financieel beheer. Dit is niet eenvoudig. De Coronacrisis ligt nog niet achter ons en de afgelopen periode heeft veel gevraagd van de mensen. De batterij opnieuw opladen zal niet makkelijk zijn. Toch herkennen we in de gesprekken een besef dat er een omslag in denken en doen vereist is na een lange periode waarin de (maatschappelijke en politieke) druk vertaald werd naar snel handelen om de zorg maximaal te ondersteunen.

Het is een gezamenlijke opgave om de geleerde lessen te vertalen naar structurele verbeteringen.

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

In de eerste lijn, het primair proces, staat handelen conform geldende regelgeving en binnen de gestelde kaders centraal, de tweede lijn is verantwoordelijk voor kaderstelling en het houden van toezicht op naleving ervan en een derde lijn dient in staat te worden gesteld om als interne accountant het werk te kunnen doen.

Dit biedt de mogelijkheid om kwetsbaarheden, al eerder bekend en/of blootgelegd door de coronacrisis, structureel te versterken en de financiële functie weerbaarder te maken tegen toekomstige crisis situaties.

Dit vraagt maatregelen die verder gaan dan de herstelwerkzaamheden om de onzekerheden zoals geconstateerd door de AR te verkleinen. Wij identificeren verbeterpotentieel t.a.v. maatregelen op de korte termijn gericht op het voorkomen van onrechtmatigheden ('kraan dicht') en maatregelen die bijdragen aan het structureel versterken van de financiële functie van VWS.

De analyse van de problemen van VWS volgt het Auditrapport van de ADR en rapport bij het jaarverslag van de AR, maar verdient verdere verrijking.

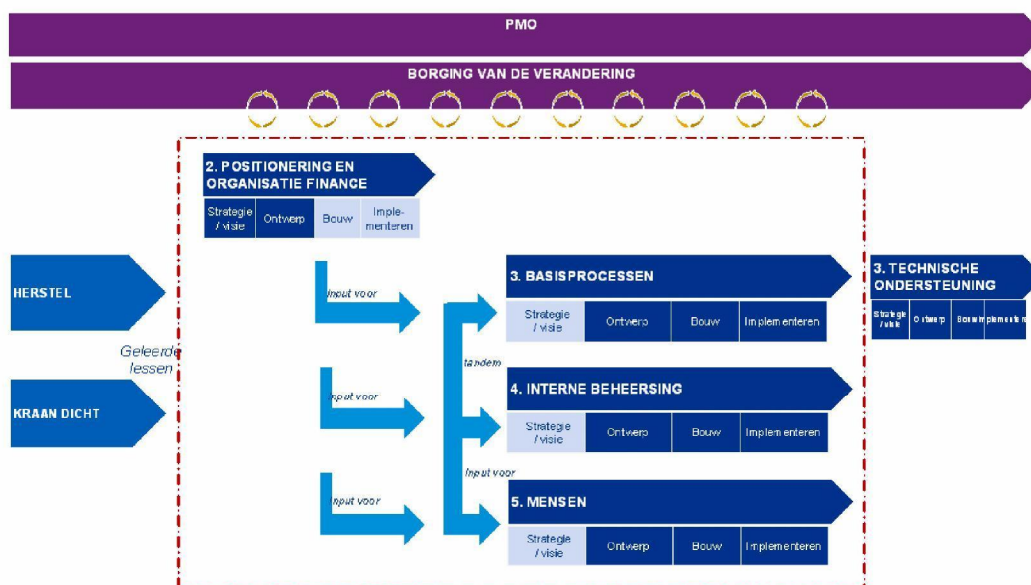
Het verbeterplan "Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS" versie 1.0 heeft als vertrekpunt gediend voor ons onderzoek Het verbeterplan van VWS hebben wij beoordeeld aan de hand van het Auditrapport 2020 van de ADR en het rapport bij het jaarverslag 2020 van de AR. Hierbij hebben wij vastgesteld dat de probleemanalyse van VWS de bevindingen van de ADR en AR volgt. Tegelijkertijd hebben wij een aantal observaties die voortkomen uit de gevoerde gesprekken met betrokkenen. Deze zijn deels overlappend en aanvullend op datgene wat in het verbeterplan staat. Onze aanvullingen bevinden zich grotendeels op de structurele meer middellange termijn gerichte elementen zoals ook al verwacht en aangegeven door VWS in de opdrachtversterking. Een belangrijke andere aanvullende observatie betreft het versterken van de programma organisatie en het verbeteren van de transparantie en bestuurbaarheid van de verschillende werkstromen en onderliggende werkpakketten.

HIERNA VERWIJZEN WE NU NAAR DE SHEETS MET DE PROBLEEMANALYSE

Deel B (nieuwe storyline/outline op het verbeterplan)

De observaties hebben tot doel het bestaande verbeterplan van VWS verdieping te geven en te zorgen voor structurele borging van de reeds genoemde verbeteracties cq probleemanalyse.

Vanuit de probleemanalyse hebben we de verbeteracties geclusterd en in samenhang gebracht in onderstaande figuur.



Er zijn op hoofdlijnen in bovenstaande plaat een drietal onderdelen met verschillende werkstromen te onderscheiden:

- 1 Ondersteunende sporen programma-breed met de programmatische ondersteuning (projectmanagement organisatie - PMO) en de veranderkundige gedragsverandering (borgen van de verandering)
- 2 Inhoudelijke korte termijn spoor met onderdelen Herstel en Kraan Dicht
- 3 Inhoudelijke structurele spoor met punt 2,3, 4 en 5
- 4
- 5 Een belangrijk element in het succes van het programma is het zorgen voor een sterke projectmanagement organisatie (PMO). Dit is essentieel om overzicht te houden op voortgang, samenhang en kwaliteit van het programma voor zowel interne als externe belanghebbenden. Kernpunten van dit spoor zijn:
 - Verbinden veranderkundige expertise (en daarmee succesvolle realisatie) binnen de inhoudelijke sporen
 - Verbinden lessons learned tussen "Herstel" en "Kraan Dicht" en tussen deze korte termijn sporen naar de structurele sporen
 - Adequate bezetting van de projectorganisatie met projectleiders, werkstroomleiders, teams op basis van projectcharters met activiteiten, resultaten en voldoende resource allocatie
 - Heldere periodieke communicatie op doelen, voortgang etc. Bewaken voortgang en planning op basis van heldere KPI's, dashboards en voortgangsrapportages. Afstemming op voortgang in en behaalde successen met ADR en AR.
 - Beheersen resources (monitoren beschikbaarheid inzet middelen conform plan, waarborgen continuïteit bij uitval en/of tijdelijke vervanging.
 - Risico en issue management.: o.a. aankaarten risico's en issues, formuleren en inzetten beheersmaatregelen.
 -
 - Daarnaast is een centraal punt, zoals al eerder aangegeven, een hernieuwd bewustzijn dat een doelmatig, ordelijk, rechtmatig en controleerbaar financieel beheer een gezamenlijke opgave is. Dit bewustzijn moet gedragen worden door de volle breedte van de organisatie. Een ieder vanuit de eigen lijnverantwoordelijkheden en taken, maar vanuit een gemeenschappelijke opgave. Dit vraagt een

gedragsverandering binnen de gehele VWS organisatie. Specifieke aandacht voor het gewenste bewustzijn en gedrag bereiken we in de werkstroom: **Borging van de verandering**". Kernpunt van dit spoor is de visie en inhoudelijke maatregelen werkend krijgen met een methodische aanpak voor gedragsverandering. De voorgestelde methode gaat uit van 5 fasen:

1. Maak het helder. De kernpunten van deze fasen zijn:
 - De opdrachtverstrekking van de bestuursraad aan de programma organisatie definiëren waarin helder wordt waarom dit programma er nu moet zijn, verder gaat dan de effecten van de Covid-19 crisis (urgentiebesef binnen de gehele VWS organisatie) en hoe we vaststellen dat aan deze opdracht wordt voldaan.
 - Betrokkenheid creëren vanuit de top door de visie op financieel beheer in te kleuren mét de bestuursraad. Een representatieve groep, met vertegenwoordigers vanuit de beleidsdirecties en FEZ, bereidt dit gesprek voor. Door dilemma's en casussen aan de bestuursraad voor te leggen, creëren we duidelijkheid over de implicaties van de gewenste inrichting van het financieel beheer, hoe dit gedrag beïnvloedt en hoe dat de taakstelling van VWS breed ondersteunt. Hierbij maken we gebruik van inzichten uit de sporen Herstel en Kraan Dicht.
 - De visie aanscherpen met het POB, door de casussen en dilemma's in meer diepgang te doorleven en te definiëren wat het realiseren van de visie gaat betekenen voor VWS.
 - Het veranderverhaal definiëren dat we in de organisatie kunnen delen over het waarom van het programma, het beoogde doel: de visie op financieel beheer en wat dit betekent.
2. Maak het bekend: Communicatieplan opstellen om met de gehele VWS organisatie te communiceren over het veranderverhaal en begrijpen wat er voor nodig is om de gewenste gedragsverandering door te voeren. Bijvoorbeeld door:
 - Het organiseren van een management conferentie waarin de visie op financieel beheer wordt gedeeld en doorleefd.
 - Het organiseren van de week 'Zonder geld, geel beleid', waarin in elke beleidsdirectie de visie op financieel beheer vertaald wordt naar de eigen praktijk.
3. Maak het echt: Voor de verschillende doelgroepen binnen VWS uitwerken wat de impact is van het realiseren van de visie op financieel beheer (op processen, rollen en verantwoordelijkheden, gedrag, relaties etc.). Op basis hiervan wordt een interventieplan opgesteld bestaande uit o.a. communicatie en training).
4. Maak het waar: Het interventieplan gefaseerd uitvoeren en de gehele VWS organisatie zo begeleiden bij het implementeren van de nieuwe visie, aansluitend op de inhoudelijke werkstromen.
5. Maak het blijvend: Het creëren van de randvoorwaarden voor een duurzame borging van de nieuwe werkwijzen
- 6
- 7

Naast deze overkoepelende sporen lopen er ook een tweetal korte termijn sporen:

- A. **Herstel**: hierin zijn alle onvolkomenheden vanuit ADR en AR geadresseerd in onderliggende werkstromen met een team die deze nu doorlichten, doorgronden, prioriteren en herstellen. Lessons learned worden vertaald naar Kraan Dicht team en/of naar de structurele borging
- B. **Kraan Dicht**: hierin is een expertteam geformeerd die gekoppeld is/gaat worden aan een noodprocedure waarin alle overeenkomsten vooraf worden getoetst op eventuele risico's op het gebied van financieel beheer. In dit expertteam gaat men een vooraf gedefinieerd noodproces/procedure doorlopen waarin de af te sluiten overeenkomsten worden afgezet tegen een vooraf vastgesteld normenkader teneinde toekomstige onvolkomenheden te voorkomen.

Last but not least zijn er een viertal inhoudelijke sporen gedefinieerd om het financieel beheer binnen VWS structureel te versterken. Het start daarbij met een duidelijke **visie op en positionering van de financiële kolom** in de VWS organisatie. Belangrijke elementen daarbij zijn:

- Rol en positie van Finance in de besluitvormingsprocessen
- Samenwerking Lijnorganisatie, Finance en andere bedrijfsvoeringsfuncties
- Organisatie en inrichting van Finance (centraal-decentraal, rol FA's)

Vanuit deze visie op financieel beheer en de bijbehorende organisatie en inrichtingsvraagstukken kunnen de belangrijkste end-to-end **basisprocessen** worden verbeterd inclusief de bijbehorende controls. In een latere fase (of soms parallel) kunnen dan nog automatiseringsslagen gemaakt worden om de efficiency te vergroten (**technische ondersteuning**). Vanuit de probleemanalyse betreft het hier hoofdzakelijk de basisprocessen inkoop, subsidies en de (interne) planning & control processen. Overkoepelend is er meer zicht op de **interne beheersing**. Goede

internal control (offewel interne beheersing) draagt er toe bij dat VWS de gefomuleerde doelstellingen op een effectieve en efficiënte manier kan realiseren. Dit betekent dat VWS de risico's die de doelstellingen bedreigen inzichtelijk heeft, begrijpt hoe risico's onderling gecorreleerd zijn en vervolgens de adequate beheersmaatregelen heeft geïmplementeerd die passen bij het karakter en de ambitie van VWS. Tegelijkertijd is er aandacht voor cultuur, want adequate regels en maatregelen zijn van belang, maar kunnen nooit effectief zijn zonder een cultuur die ondersteunend is aan de interne beheersing. Belangrijke elementen zijn:

- Het inrichten van de organisatie conform het three lines model en een goede structuur om de juiste afstemming tussen de lijnen te verankeren
- Het in kaart brengen van risico's, kritische processen en beheersmaatregelen en het vastleggen van risicovolle processen in controlframeworks
- Implementeren van een juiste balans tussen hard controls en soft controls
- Beoordelen, analyseren en verbeteren van hard controls en soft controls
- Interventies in alle drie de lijnen, zoals training in bewustwording en skills en het verbinden van missie, kernwaarden en leiderschapsstijl.

Als laatste is dan zichtbaar, gezien de organisatie en inrichting, welke bezetting (**mensen**) zowel kwalitatief (competenties, rollen etc) als ook kwantitatief nodig is. Dit is niet iets wat alleen aan het eind van de rit plaatsvindt maar dit evolueert gaandeweg de uitvoering van het programma en de realisatie van de deelproducten. Belangrijk hier is de bezetting van finance uiteraard, maar we moeten ook denken aan competentie-ontwikkeling in de lijnorganisatie middels trainingen.