

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Bestuursraad VWS

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Ontworpen door

5.1.2e

5.1.2e

T 070 5.1.2e

M +31(0)6- 5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

nota

(ter beslissing)

Terug naar "normaal" in het financieel beheer

Paraaf directeur

Paraaf SG

Datum

12 juli 2021

Kenmerk**Zaaknummer****1 Aanleiding voor deze nota**

De politieke aandacht om het financieel beheer van VWS te verbeteren is groot. Tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2020 is toegezegd de Kamer in het najaar te informeren over de voortgang rond het financieel beheer, maar ook breder te rapporteren over de onvolkomenheden naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Het herstel van het financieel beheer van VWS na de hectiek van 2020, richt zich op drie aspecten:

- herstel onzekerheden 2020 (reconstrueren etc.);
- verder voorkomen van onrechtmatigheden in 2021 en;
- het structureel versterken van de financiële functie van VWS.

Ten aanzien van punt (2), *het voorkomen van nieuwe onrechtmatigheden in 2021*, zien we nog niet de omslag in de bewustwording die nodig is om de door de Kamer verlangde en in de Kamer toegezegde verbeteringen te kunnen realiseren bij de jaarrekening 2021. We doen daarom een dringend beroep op de Bestuursraad om met FEZ krachtig te gaan sturen op de reguliere/reeds bestaande procedures in het financieel beheer.

2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

- De politieke aandacht voor het financieel beheer is groot en de voorgaande corona spoedmaatregelen lijken minder pregnant. Dit maakt het ook noodzakelijk om in de BR te onderstrepen dat:
 - de reguliere procedures weer van kracht zijn en de BR-leden erop sturen dat de normale financiële spelregels weer worden gevolgd (zie voor toelichting punt 3). Bij verwachte uitzonderingen moet FEZ direct betrokken worden.
 - dat we adequaat anticiperen op en handelen naar de ontstane werkelijkheid waarbij de TK meer aandacht heeft geëist rond het

- informatie- en budgetrecht van de TK (toepassing comptabiliteitswet bij nieuw beleid).
- o FEZ de voortgang zal monitoren op het financieel beheer vanuit het programma verbetering financieel beheer en periodiek zal rapporteren aan de BR en aanvullend een brede monitor en rapportage gaat ontwikkelen t.a.v. de andere/non-COVID onvolkomenheden die geen expliciet onderdeel uitmaken van het programma (denk aan informatiebeveiliging, maar ook staatssteun).

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Kenmerk

3 Toelichting

Afgelopen maanden ging veel aandacht uit naar de verantwoording 2020 en de verschillende debatten daarover. Daarbij lag de focus op het jaar 2020. Hoewel VWS soms langs het randje van de afgrond is gegaan (de bezwaarprocedure van de AR, negatieve beeldvorming en een dreigende onthouding van decharge in het WGO) is het uiteindelijke residu dat VWS kan focussen op de volgende fase: het verbeterplan uitvoeren en er periodiek over rapporteren, de financiële functie versterken en laten zien dat VWS het in 2021 significant beter doet dan in 2020.

De financiële functie (breed VWS-kern) zijn we in grote voortvarendheid aan het versterken. Bij FEZ zijn op het meest kwetsbaar gebleken plekken inmiddels 6 nieuwe (extra) medewerkers aangenomen, de werving van de 10 a 12 decentrale financiële adviseurs bij de directies loopt volop en wordt een dezer dagen afgerond. Maar dat is nog niet alles. Na afloop van het externe onderzoek - dat deze week start - als we een meer compleet beeld hebben van de wijze waarop we de versterking moeten borgen willen we deze operatie completeren.

Voor 2021 moeten we het beter doen en dit maakt dat er de facto twee hoofdlijnen zijn: het bestaande 'lek' dichten en een verbetering van de performance over de gehele linie van de organisatie laten zien. Over beide hoofdlijnen ziet FEZ zorgwekkende ontwikkelingen.

Het 'lek' dichten

Bij het 'lek' hebben we het vooral over de COVID-maatregelen. Gegeven de urgentie die de crisis (nog steeds) vraagt liggen (handeling)snelheid, maatregelenvolume en complexiteit logischerwijs onverminderd hoog. En ondanks alle goede intenties en inzet zijn daar nog steeds intrinsiek grote kwetsbaarheden zowel op het terrein van de comptabele voorschriften als op het terrein van aanbestedingsnormen.

Ten aanzien van de comptabele voorschriften speelt vooral 'het op tijd informeren van de het parlement'. Voordat een verplichting wordt aangegaan moeten beide kamer geïnformeerd zijn en er gelden strikte procedures bij het geven van voorschotten en garanties. Belangrijk om hierbij te beseffen dat deze comptabele voorschriften niet reparabel zijn. Eenmaal fout blijft fout, dit hangt samen met de 'voorafgaand-bepaling'.

Ook wordt nog regelmatig afgeweken van de aanbestedingsvoorschriften. De onderliggende kwetsbaarheid lijkt te zijn het gebrek aan voldoende

gekwalficeerde medewerkers op 'plaats delict' (hell of a job om voldoende mensen te werven), kennis van de wet- en regelgeving en op tijdige betrokkenheid aan de voorkant (zorgen dat de mensen die de compliance moeten borgen voldoende tijd krijgen hun rol te spelen in het proces).

SG
Financieel- Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Over all verbeteren

Kenmerk

Zoals gezegd zijn er ook zorgen over de overall performance in de VWS-organisatie. Omdat de focus rondom het financieel beheer steeds sterk op de COVID-maatregelen heeft gelegen heeft dit tot dusver wellicht nog weinig attentie en urgentie meegekregen. Afgezien dan van de besluitvorming in de BR van 5 maart jl. over de no regret-maatregelen die nadrukkelijk de gehele linie betroffen. De zorg bevat feitelijk twee hoofdelementen.

Ten eerste de voortdurende druk 'om al te willen starten met de dingen' voordat het geld geregeld is. Het kan niet wachten, het moet nu beginnen is dan de gevoelde druk. Of het is al bestuurlijk toegezegd. Of de echte doodzonde, het is al juridisch verplicht. Het kan gewoon niet. Eerst het geld op de begroting regelen en autorisatie van beide Kamers en dan pas maatregelen ermee financieren, dat is gewoon niet anders. En zeker als het geld vanuit het kabinet moet komen (zoals bij COVID) dan zal er geïnvesteerd moeten worden in voldoende beslisinformatie om de minister van financiën te overtuigen.

Dit voorjaar heeft laten zien dat we als VWS moeten wennen aan budgettaire schaarste en dus moeten wennen dat zaken niet meteen geregeld zijn of überhaupt niet geregeld kunnen worden. Het is niet anders. Wat is hier het handelingsperspectief? Nog meer voorzichtigheid in de gesprekken met de buitenwereld (nog vaker problemen terugduwen, nog vaker voorbehouden maken). En ook, als geld van financiën nodig is als de wiedeweerga gaan werken aan goede onderbouwing. Uiteraard staat FEZ hier altijd in de hulpstand.

Ten tweede de afwijkingsprocedure bij onrechtmatigheden bij subsidieverlening en inkoop/aanbesteding. Deze behelst kortweg: toestemming vragen aan bewindslieden, zowel de portefeuillehouder als de minister van VWS, en daarna de TK op hoogte stellen in één van de periodieke voorgangsrapportages over het programma verbetering financieel beheer aan de TK. Hier gaan naar het oordeel van FEZ de zaken dus ook nog niet goed.

Momenteel krijgt FEZ meerdere nota's per week langs met een verzoek tot afwijking. Dat kán niet de bedoeling zijn; de uitzondering begint een nieuwe usance te worden. Daarnaast is vaak veel ruis over het hoe en waarom van de afwijkingsprocedure. Medewerkers hebben uiteraard zelden met deze procedure te maken en dus moet hij steeds opnieuw uitgevonden respectievelijk gecommuniceerd worden met bijbehorende discussie. Dat kost soms veel energie, maar dat is nog te doen.

Terug naar normaal

FEZ acht het van belang om te onderstrepen dat VWS nu (ook naar aanleiding van de afgelopen kritische Kamerdebatten) het 'lek' moet dichten. We moeten de reguliere procedures toepassen. Dan hoeft geen (onnodige)

energie te worden gestoken in reparatie van gemaakte fouten (prestatieafspraken alsnog vastleggen in contracten) en voor de niet herstelbare fouten (begrotingsonrechtmatigheden) kan VWS het zich simpelweg niet meer permitteren om te falen als organisatie in het financieel beheer.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Kenmerk

Voor nu is daarom van belang dat de essentie goed wordt gecommuniceerd binnen VWS. Allereerst door de BR-leden in hun hoedanigheid als portefeuillehouder. Dit zullen wij vanuit FEZ ook doen in de gebruikelijke gremia. De essentie is:

1. Tijdig melden nieuw beleid aan het Parlement

Het toepassen van art. 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet (verplichtingen mogen aangaan voordat het Parlement het budget heeft geautoriseerd) heeft nieuw inzicht geboden in het reguliere budgettaire proces. Bij nieuw beleid dienen de beide Kamers eerst goedkeuring te hebben verleend, alvorens een verplichting kan worden aangegaan door een departement. Tot op heden was het gebruikelijk dat zodra de Kamer was geïnformeerd een verplichting kon worden aangegaan. Het budgetrecht van de Kamers wordt echter als zeer belangrijk gezien door de TK en de AR. Attentie op een juiste toepassing van dit budgetrecht vraagt een herziening van ons interne proces. Bij nieuw beleid geldt voortaan een nieuw regime. Of er wordt gewacht met het aangaan van verplichtingen totdat beide Kamers hebben ingestemd (variant 1) of er wordt gewacht totdat een incidentele suppletoire begroting c.q. nota van wijziging naar de Kamer is gestuurd incl. een brief aan beide Kamers en art. 2.27, tweede lid, CW onderbouwd wordt ingezet (variant 2). Budget wordt pas vrijgegeven wanneer expliciet na overleg met FEZ voor 1 van beide varianten is besloten.

2. Afwijkingsprocedures

De minister van VWS is politiek verantwoordelijk voor het financieel beheer van VWS. Het is daarom aan de minister van VWS om al dan niet in te stemmen met afwijkingen van inkoop en subsidieregels.

Afwijken geschiedt door een nota ter beslissing te sturen aan de MVWS, via het desbetreffende BR-lid en de SG. FEZ en WJZ geven medeparaaf en worden in het vroegst mogelijke stadium betrokken.

NB: ook als de andere bewindspersonen inhoudelijk betrokken zijn, moet het besluit expliciet ook bij de minister van VWS worden voorgelegd.

3. Garantie bepalingen en vrijwaringen

De Kamers hebben budgetrecht. Daarmee kunnen zij expliciet instemmen met (onder andere) het aangaan van verplichtingen. Een garantie of een vrijwaring kunnen financiële gevolgen hebben en kunnen daarmee een impliciet beslag leggen op de ruimte om verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen. Vandaar dat deze separaat aan de Kamer moet worden gemeld door middel van een toetsingskader (via de MR).

FEZ wordt in het vroegst mogelijke stadium geïnformeerd als in conceptovereenkomsten sprake kan of gaat zijn van garantie bepalingen of vrijwaringen. FEZ adviseert bij de totstandkoming van toetsingskaders en zorgt voor afstemming met het ministerie van Financiën.

4. Voorschotten zonder bankgarantie en rekenrente

Op grond van de Regeling financieel beheer van het Rijk (art. 13 lid 4 en 5) dienen voorschotten boven de € 500.000 te worden voorzien van een bankgarantie en dient rekenrente in rekening gebracht te worden. Indien hiervan wil wordt afgeweken dient voorafgaand toestemming te worden gevraagd aan de minister van Financiën.

Voornemens om voorschotten te verstrekken dienen, voordat deze worden verstrekt, aan FEZ te worden voorgelegd.

SG

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Kenmerk

5. Overeenkomsten met prestatieverklaringen door derden

In reguliere overeenkomsten levert een derde aan VWS en kan VWS op basis van die levering een prestatieverklaring afgeven. Die prestatieverklaring is voorwaardelijk om een rechtmatige betaling te kunnen doen. Bijvoorbeeld: op basis van een door de inhuurder ondertekende urenstaat kan de factuur van een extern ingehuurde persoon worden betaald.

Zowel bij de coronamaatregelen als door de ontwikkeling van inkoopconstructies zoals open house is en wordt de verantwoordelijkheid voor de prestatieverklaring bij derden neergelegd. Dit brengt het risico met zich mee dat de betaling onzeker of onrechtmatig is door een onvoldoende prestatieverklaring.

Een juiste prestatieverklaring begint met goede prestatieafspraken in overeenkomsten.

FEZ wordt in het vroegst mogelijke stadium geïnformeerd als in conceptovereenkomsten sprake kan of gaat zijn van een prestatieverklaring door derden.

Monitoring en rapportage

Om vanuit de bestuursraad te kunnen sturen op versterking van het financieel beheer, is informatie nodig. FEZ zal daarom – mede in het licht van het verbeterplan – een monitor opstellen waar VWS kwetsbaar is in het financieel beheer. De uitkomsten van die monitor zullen via het overleg met de CFA gedeeld worden met de bestuursraad.

4 Draagvlak politiek

De vaste commissie voor VWS en voor Financiën zijn uiterst kritisch geweest over het financieel beheer van VWS. Zowel de MP en de ministers van Financiën, VWS en MZS hebben in de Kamer aangegeven dat het financieel beheer over 2021 beter zal moeten zijn dan in 2020.

5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

-

6 Financiële en personele gevolgen

-

7 Juridische aspecten haalbaarheid

-

8 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

-

9 Gevolgen administratieve lasten

-

SGFinancieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer**10 Toezeggingen**

De gevraagde beslissing van de BR is een gevolg van de ernstige onvolkomenheid die de AR heeft geconstateerd en is conform de uitspraken van minister De Jonge om het financieel beheer van VWS te verbeteren en in het bijzonder om onnodige onrechtmatigheden (in het bijzonder de begrotingsonrechtmatigheden) te vermijden.

Kenmerk**11 Fraudetoets**

-

12 Informatie die niet openbaar wordt gemaakt

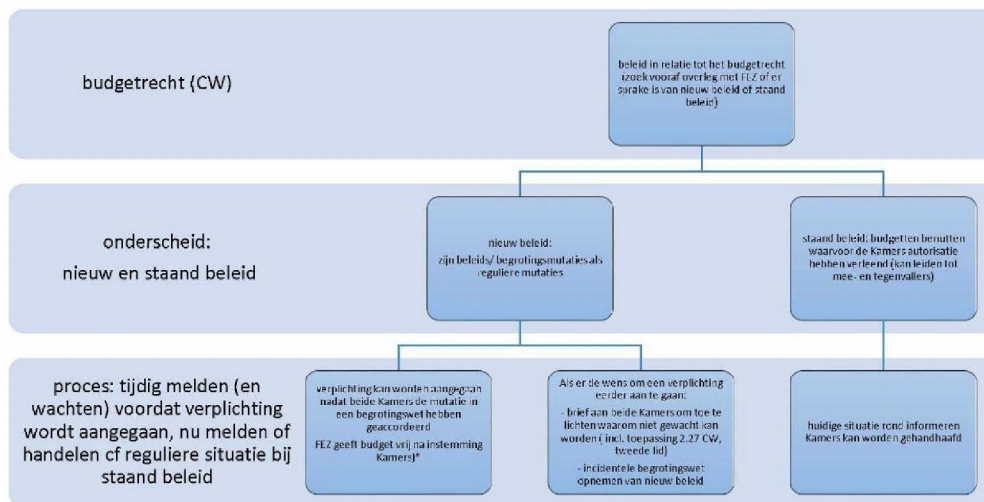
-

Beslisboom nieuw beleid vs staand beleid (i.r.t. het budgetrecht)

Er is het afgelopen jaar veel gebruik gemaakt van art. 2.27 CW, tweede lid, waarbij het ministerie van VWS verplichtingen aanging voordat beide Kamers autorisatie hadden gegeven. Hiertoe zijn vele incidentele suppletoire begrotingen ingediend.

Het budgetrecht van de Kamers is in de coronacrisis niet altijd adequaat toegepast, ook door VWS niet, maar vormt nu een belangrijk speerpunt in het kader van het programma verbetering financieel beheer. Als we het budgetrecht adequaat invulling willen geven betekent het echter dat we ook ten aanzien van de reguliere uitgaven (niet-covid) op een andere manier moeten kijken naar nieuw beleid versus staand beleid i.r.t. het budgetrecht. Bij nieuw beleid gelden vanaf nu nieuwe (gedrags)regels die in onderstaande beslisboom worden verduidelijkt. De CW is niet gewijzigd, maar door de toets op het budgetrecht is eigenlijk ook ingezien dat de 'huidige' werkwijze het budgetrecht bij nieuw beleid onvoldoende invult.

Figuur 1: beslisboom nieuw beleid



*Voorheen gaf FEZ de budgetten vrij na akkoord met Fin. Daarmee kon er voor nieuw beleid een verplichting worden aangegaan voorafgaand aan goedkeuring door beide Kamers met het nieuwe beleid. De AR heeft aangegeven strakker te sturen op het budgetrecht van de Kamers. Dit betekent dat de huidige werkwijze aangepast moet worden. Zo kan er geen verplichting (c.q. contract worden getekend) worden aangegaan voor nieuw beleid voordat beide Kamers akkoord hebben gegeven. Of dient expliciet een besluit te worden genomen om toepassing van 2.27 CW, tweede lid, voorafgaand aan autorisatie van beide Kamers reeds een verplichting aan te kunnen gaan. Dit dient zowel in een brief aan beide Kamers te worden gemeld als in een incidentele begrotingswet te worden opgenomen. Een herschikking binnen bestaande middelen voor nieuw beleid past eveneens niet als op een goede manier invulling wordt gegeven aan het budgetrecht van de Kamers.