



RAPPORTAGE

Bevindingen en conclusies van de rapporteurs jaarverslag VWS 2019

Aanleiding

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft de leden Wörsdörfer (VVD) en Renkema (GroenLinks) aangesteld als rapporteur bij de behandeling van de verantwoordingsstukken VWS over 2019. Vanwege het feit dat de commissie dit jaar geen afzonderlijk wetgevingsoverleg met de bewindslieden houdt over de verantwoording, hebben de rapporteurs de commissie voorgesteld een schriftelijke rapportage met hun bevindingen op te stellen, waarin aandacht wordt besteed aan:

1. Bedrijfsvoering en andere aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer
2. Het traject verbetering begroting & verantwoording
3. Personele groei van het bestuursdepartement VWS

Bijgaand treft u deze rapportage aan.

Opzet rapportage

In deze rapportage zijn de drie genoemde onderwerpen steeds in een afzonderlijk hoofdstuk nader uitgewerkt. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

De verschillende bevindingen en conclusies hebben de rapporteurs voor de overzichtelijkheid onder elkaar gezet in hoofdstuk 1 (paragraaf 1.1). Vervolgens zijn op basis daarvan een aantal concrete vragen en verzoeken aan de bewindslieden geformuleerd (paragraaf 1.2).

Voor een meer gedetailleerd overzicht van de opbouw van deze rapportage en de verschillende bijlagen, is op de pagina hierna een inhoudsopgave opgenomen. Op 11 juni jl. ontving de Tweede Kamer de antwoorden op gestelde vragen over het jaarverslag 2019 en het rapport van de Algemene Rekenkamer daarover. Indien van toepassing, is bij verschillende onderwerpen in deze rapportage steeds verwezen naar de beantwoording door de minister, door middel van verwijzing naar het nummer van de gestelde vraag.

Inhoud

Aanleiding	1
Opzet rapportage	1
1. Bevindingen, conclusies en vragen rapporteurs	3
1.1 Bevindingen en conclusies rapporteurs	3
1.2 Vragen aan de bewindslieden VWS.....	4
2. Aandachtspunten Algemene Rekenkamer	6
2.1 inleiding	6
2.2 Fouten en onzekerheden	7
2.3 Onvolkomenheid subsidiebeheer	8
2.4 Onvolkomenheid informatiebeveiliging.....	9
2.5 Onvolkomenheid ICT lifecycle management.....	10
2.6 Groeiend bedrag rijksbijdragen Wlz.....	10
2.7 Conclusies.....	13
3. Het traject verbetering begroting & verantwoording	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Verbetertraject begroting & verantwoording.....	15
3.3 Stand van zaken eerdere toezeggingen	18
3.4 Analyse begrotings- en verantwoordingsstukken.....	22
3.5 E-health	25
3.6 Wachttijden en wachtlijsten GGZ.....	29
3.7 Conclusies.....	31
4. Personele groei van het bestuursdepartement VWS.....	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Personele uitgaven binnen de apparaatsuitgaven VWS	32
4.3 Personele uitgaven van het ministerie.....	33
4.4 Apparaatsuitgaven agentschappen.....	35
4.5 Inhuur externen.....	36
4.6 Verklaring groei personele uitgaven	36
4.6 Conclusies.....	40
Bijlagen	41
Bijlage 1 Overzicht verzoeken commissie / toezeggingen minister	41
Bijlage 2 Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid	44
Bijlage 3 E-health.....	48

1. Bevindingen, conclusies en vragen rapporteurs

1.1 Bevindingen en conclusies rapporteurs

- a) Het aantal onvolkomenheden dat de Algemene Rekenkamer signaleert in de bedrijfsvoering bij VWS is in 2019 toegenomen van 1 naar 3 ten opzichte van vorig jaar. De punten worden onderkend en erkend door de minister, maar een helder overzicht met concrete actiepunten en deadlines waaruit de Kamer kan opmaken of, hoe en wanneer de problemen zijn opgelost ontbreekt.
- b) Ten aanzien van de - deels rijksbrede - aandachtspunten op het terrein van IT/ICT, zoals informatiebeveiliging (*governance*, incidentmanagement, risicomanagement) en *lifecycle*-management (onderhoud en vernieuwing systemen) rijst de vraag in hoeverre het ministerie van VWS hierin samenwerkt met andere ministeries en in welke mate deze zaken ook rijksbreed worden gecoördineerd en opgepakt.
- c) Het grootste deel van de uitgaven op de VWS-begroting bestaat uit inkomensoverdrachten en bekostiging van de premie-gefinancierde zorgsectoren. Die laatste categorie groeit, wat het budgetrecht van de Kamer en de inzichtelijkheid van geldstromen in de zorg niet ten goede komt. Wat mist is een duidelijk perspectief voor de Kamer hoe op dit punt vereenvoudiging en betere informatievoorziening wordt nagestreefd (bijvoorbeeld door het samenvoegen van de BIKK en de rijksbijdrage Wlz tot één geldstroom) en welke mogelijkheden de minister ziet om zowel het materiële als formele budgetrecht in de toekomst te versterken op dit snijvlak van begrotings- en premie-gefinancierde middelen.
- d) Sinds 2015 pleiten rapporteurs en de commissie VWS bij de minister voor meer transparantie in doelen en resultaten van beleid, juist ook in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Dit blijkt een moeizaam proces waarin (te) kleine stappen worden gezet. Vorig jaar werd op dit punt een motie ingediend, waardoor in het jaarverslag 2019 weliswaar verbeteringen zijn doorgevoerd, maar er is en blijft nog veel ruimte voor verbetering.
- e) In opzet zijn zaken verbeterd: basisgegevens (kengetallen) zijn permanent raadpleegbaar in de Staat VenZ; over een set kernindicatoren wordt tweemaal per jaar gerapporteerd in de VWS-monitor; de beleidsagenda in de begroting en het beleidsverslag in het jaarverslag bevatten tabellen met doelen, nulmeting en een actuele waarde.
- f) In de concrete invulling zijn echter nog veel verbeteringen mogelijk en nodig in zowel de begroting, het jaarverslag als de VWS-monitor. Doelen ontbreken vaak nog, of zijn niet SMART geformuleerd. Gebruikte indicatoren zijn in veel gevallen uitsluitend kengetallen, niet actueel en niet voorzien van tussendoelen en streefwaarden of referentiewaarden.
- g) Beleidsconclusies zijn in de praktijk opsommingen van activiteiten in plaats van reflecties op het gevoerde beleid waaruit blijkt dat er geleerd is of bijgestuurd wordt.
- h) Niet alleen toezeggingen over het verbeteringsproces van begroting en jaarverslag zijn nog steeds niet geheel voldaan, maar dat geldt ook voor specifieke en concrete toezeggingen aan woordvoerders in het debat vorig jaar over cliëntondersteuning, vermijdbare sterfte en sociaal-

economische gezondheidsverschillen.

- i) Uit de beschikbare cijfers in het jaarverslag blijkt sinds 2015 sprake van een jaarlijkse groei van de apparaatsuitgaven en daarbinnen van de personele uitgaven. Dit geldt zowel voor het totale VWS-terrein (inclusief agentschappen, inspecties, adviesraden e.d.) als voor het kerndepartement. In de budgetten ligt deze groei sinds 2015 in de orde van grootte van 30%, in aantallen ambtenaren (FTE) is deze 18%.
- j) Omdat in 2015 taken en budgetten zijn overgeheveld van Rijk naar de gemeenten, zou verwacht mogen worden dat het aantal Haagse ambtenaren sindsdien eerder zou dalen dan groeien. Deze trend verklaren is niet goed mogelijk omdat het jaarverslag geen inzicht verschaft in aantallen FTE, noch in de groei van bepaalde soorten functies.
- k) Naast de groei van eigen personeel in 2019 blijkt uit het jaarverslag ook een forse stijging van het aantal ingehuurd externen. Het totaalbedrag van ruim € 56 miljoen in 2019 overschrijdt de rijksnorm van maximaal 10% van het budget voor externe inhuur. Niet duidelijk is in hoeverre dit een eenmalige overschrijding is en hoe zowel meer vast personeel, als meer externen zich tot elkaar verhouden.

1.2 Vragen aan de bewindslieden VWS

De rapporteurs geven de vaste commissie voor VWS in overweging deze rapportage namens de commissie voor te leggen aan de bewindslieden van VWS en hen een reactie daarop te vragen. De rapporteurs stellen daarbij voor om, op grond van bovenstaande bevindingen en conclusies, ook de volgende concrete vragen en verzoeken voor te leggen aan de bewindslieden:

1. Kunt u een helder overzicht met concrete actiepunten en deadlines opstellen ten aanzien van de aanpak van de drie onvolkomenheden en tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer signaleert in 2019, waaruit de Kamer kan opmaken of, hoe en wanneer de gesignaleerde problemen zijn opgelost?
2. In hoeverre is er sprake van samenwerking tussen VWS-onderdelen, tussen de onder VWS ressorterende diensten en met andere ministeries op het gebied van informatiebeveiliging en *lifecycle*-management? Hoe zijn of worden de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde punten op dit terrein ook rijks breed gecoördineerd en opgepakt?
3. Kunt u een visie opstellen gericht op vereenvoudiging van de geldstromen in de zorg en een betere informatievoorziening aan de Kamer daarover? Kunt u daarbij ingaan op mogelijkheden die u ziet om zowel het materiële als formele budgetrecht in de toekomst te versterken op het snijvlak van begrotings- en premie-gefinancierde middelen?
4. Kan de Tweede Kamer een 'spoorboekje' ontvangen waarin systematisch in kaart wordt gebracht welke concrete verbeteringen en aanpassingen in de toekomstige begrotingen, jaarverslagen en VWS-monitoren doorgevoerd zullen worden met betrekking tot de in deze rapportage geschetste verbeteringsmogelijkheden?
5. Kan de Tweede Kamer – in september, tegelijk met de nieuwe begroting – een overzicht ontvangen van de stand van zaken van alle lopende actieprogramma's? Daarbij graag inzicht in welke aanpassingen en verbeteringen per programma zijn doorgevoerd ten opzichte van de [stand van zaken](#) die de commissie 22 mei 2019 heeft opgesteld ([Kamerstuk 31865 nr. 143](#)) en in

welke mate ze tot extra personele capaciteit hebben geleid?

Tevens graag een gedegen bespiegeling op wat de actieprogramma's hebben opgebracht en welke lessen er zijn getrokken.

6. Kan in het licht van de toezeggingen bij het debat over het jaarverslag 2018, ingegaan worden op (1) omvang en aanwending van budgetten in 2019 voor cliëntondersteuning, (2) verbeterde en geactualiseerde cijfers en doelen ten aanzien van vermijdbare sterfte en (3) de doelen, tussendoelen, streefwaarden en nulmeting ten aanzien van sociaal-economische gezondheidsverschillen?
7. Wilt u voortaan in het jaarverslag de Tweede Kamer ook informeren over de ontwikkeling in personele uitgaven in termen van aantallen medewerkers (FTE) en functies?
8. Kunt u een analyse maken en verklaring geven voor de stijging van personele uitgaven sinds 2015?
9. Kan de personele groei van het ministerie van VWS worden toegedeeld naar soorten functies, met daarbij een toelichting op met welke soorten van expertise het ministerie de afgelopen vijf jaar is uitgebreid en waar dat toe heeft geleid?
In welke mate is de personele uitbreiding ingezet voor het vergroten van het inzicht in de zorguitgaven?
Is de groei van het aantal externen in 2019 eenmalig? Hoe verhoudt de groei van het personeelsbestand zich tot de groei van externe inhuur?

2. Aandachtspunten Algemene Rekenkamer

2.1 inleiding

De Algemene Rekenkamer (AR) voert jaarlijks het verantwoordingsonderzoek uit en brengt voor ieder ministerie een rapport uit bij het jaarverslag. Daarin wordt gekeken naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, bedrijfsvoering en beleid¹. Bij de bestedingen onderzoekt de AR de fouten en onzekerheden en geeft een oordeel over de rechtmatigheid. Bij bedrijfsvoering onderzoekt de AR of er (ernstige) onvolkomenheden zijn. VWS kent in 2019 geen ernstige onvolkomenheden, maar het aantal onvolkomenheden is gestegen van 1 onvolkomenheid vorig jaar (over 2018) naar 3 dit jaar (over 2019):

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Ministerie van VWS (XVI)

Onderwerp	2017	2018	2019
Subsidiebeheer	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging	Onvolkomenheid		Onvolkomenheid
Lifecycle management			Onvolkomenheid

Op 20 mei 2020 stuurde de AR per [brief](#) het [rapport bij het jaarverslag VWS 2019](#) aan de Kamer.² De rapporteurs gaan in dit hoofdstuk nader in op de stand van zaken m.b.t. de volgende aandachtspunten die in het rapport van de AR naar voren komen:

- Fouten en onzekerheden
- Onvolkomenheid subsidiebeheer
- Onvolkomenheid informatiebeveiliging
- Onvolkomenheid ICT *lifecycle* management
- Groeiend bedrag rijksbijdragen Wlz

De AR heeft ook gekeken naar beleidsinformatie in het jaarverslag, en daarbij naar e-health in het bijzonder. Het thema e-health komt terug in paragraaf 3.5 van deze rapportage.

De opgetreden onrechtmatigheden (fouten en onzekerheden) en onvolkomenheden in de bedrijfsvoering worden door de minister verantwoord in het jaarverslag 2019 in de zogenoemde bedrijfsvoeringsparagraaf (p. 121-125).

Over deze onderwerpen heeft de Kamer vervolgens vragen gesteld aan:

- de minister (zie: [inbreng schriftelijk overleg](#) jaarverslag 2019)³, waarvan op donderdag 11 juni jl. de [antwoorden](#) zijn ontvangen.⁴
- de Algemene Rekenkamer (zie: [lijst van vragen](#) aan Algemene Rekenkamer over het verantwoordingsonderzoek 2019)⁵ waarvan op woensdag 10 juni jl. de [antwoorden](#) zijn ontvangen.⁶

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de antwoorden van de Algemene Rekenkamer op vragen van de commissie over de hiervoor genoemde vijf aandachtspunten.

¹ De centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn: (1) Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?; (2) Waren de zaken op het departement goed geregeld?; (3) Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

² Kamerstuk II, 2019/20, [35470-XVI, nr. 2](#) en [bijlage](#)

³ Inbreng verslag van een schriftelijk overleg over o.a. Jaarverslag Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2019 (parlis [2020D21170](#))

⁴ Verslag van een schriftelijk overleg over o.a. Jaarverslag Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2019 (parlis [2020D23379](#))

⁵ Lijst van vragen over aanbieding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (parlis [2020D21181](#))

⁶ Lijst van vragen en antwoorden, gesteld aan de Algemene Rekenkamer, over het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (parlis [2020D22852](#))

Tabel 1 Overzicht vragen aan de Algemene Rekenkamer

Aandachtspunt	Beantwoording Algemene Rekenkamer Zie vraag nummer:
Fouten en onzekerheden	13, 14, 22, 23
Onvolkomenheid subsidiebeheer	7, 17
Onvolkomenheid informatiebeveiliging	8, 18
Onvolkomenheid ICT <i>lifecycle</i> management	9
Groeiend bedrag rijksbijdragen Wlz	10, 11, 12, 15, 19

2.2 Fouten en onzekerheden

De Algemene Rekenkamer komt ten aanzien van de rechtmatigheid tot het volgende oordeel:

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen. Daarvan wordt de goedkeuringstolerantie op totaalniveau overschreden. Ook wordt de goedkeuringstolerantie overschreden bij de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Daarnaast hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.

Een overzicht van de opgetreden fouten en onzekerheden is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag (p. 121) in tabel 20:

Verplichtingen	(1) Verantwoord bedrag in € (omvangsbasis)	(2) Rapporteringstolerantie voor fouten en onzekerheden in €	(3) Bedrag aan fouten in €	(4) Bedrag aan onzekerheden in €	(5) Bedrag aan fouten en onzekerheden	(6) Percentage aan fouten en onzekerheden t.o.v. verantwoord bedrag = (5)/(1)*100%
Totaal artikelen	20.987.808	419.756	100.925	696.097	797.022	3,80%
Artikel 1 Volksgezondheid	868.724	43.436	1.183	232.904	234.087	26,95%
Artikel 5 Jeugd	110.658	11.066	3.928	49.138	53.111	48,00%
Artikel 6 Sport en bewegen	364.820	25.000	4.763	149.746	154.509	42,35%

De fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen bedragen in totaal € 797,0 miljoen in 2019. De AR benadrukt dat hiermee bij VWS, voor het 3e jaar op rij, de tolerantiegrens voor de verplichtingen op totaalniveau wordt overschreden (p. 13). Het betreft voornamelijk fouten en onzekerheden veroorzaakt door het niet of niet juist uitvoeren van staatssteuntoetsen bij subsidies (zie ook paragraaf 2.3).

Box 1. Vragen van leden aan de minister over fouten en onzekerheden

De Algemene Rekenkamer constateert dat de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid voor het derde jaar op rij is overschreden. Voor de verplichtingen is het rechtmatigheidspercentage slechts 96,2%. Welke stappen gaan er gezet worden om een overschrijding voor het vierde opeenvolgende jaar te voorkomen?

Hoe beoordeelt de Minister de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 is overschreden en dat de onzekerheden hoofdzakelijk worden veroorzaakt doordat de Minister van VWS geen of geen adequate staatssteuntoetsen heeft uitgevoerd bij enkele bestaande subsidieregelingen en bij instellingssubsidies?

Sommige leden vinden het bedrag waarover niet met zekerheid kan worden gesteld dat dit rechtmatig is uitgegeven, onacceptabel groot. De oorzaak ligt vooral bij het ontbreken van staatssteuntoetsing. Is de

Minister bereid deze toetsing op een zo kort mogelijke termijn alsnog uit te voeren? Wanneer wordt de Kamer over de uitkomst van de toetsing geïnformeerd?

[Beantwoording](#) minister: zie nummers 101, 102, 189, 190, 191, 192, 253

2.3 Onvolkomenheid subsidiebeheer

Subsidiebeheer is een jaarlijks terugkerende onvolkomenheid (zie ook overzicht in par. 1.1). De AR constateert dit jaar (op p. 17): *“In het algemeen zien we verdere verbeteringen in de opzet van het subsidiebeheer. Dit heeft over 2019 echter niet geleid tot een substantiële daling van de onzekerheid over de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies.”* Onvolkomenheden zijn er op twee vlakken: (1) het toetsen van subsidies aan de regels voor staatssteun, en (2) voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid).

De relevantie van goed subsidiebeheer is toegenomen want het totaal aan verstrekte subsidies is gestegen van € 1,4 miljard in 2018 naar € 1,9 miljard in 2019.

Het Ministerie van VWS zou in 2019 drie grote bestaande subsidieregelingen toetsen op staatssteun. Bij de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ), is een tweede staatssteuntoets uitgevoerd en kwam het Ministerie tot de conclusie dat geen sprake is van staatssteun. In 2018 was aan de Kamer toegezegd de KIPZ voor te leggen aan de Europese Commissie (EC), maar dat is tot op heden niet gebeurd. Voor de twee andere grote regelingen is het niet geluk zekerheid te verschaffen over ongeoorloofde staatssteun.

Bij het M&O-beleid constateert de AR dat het Ministerie van VWS over 2019 de opzet van het subsidieproces verder verbeterd heeft door sterkere verankering van de beheersmaatregelen in de dagelijkse procedures. Voor een deel van de maatregelen heeft de AR gezien dat deze in de praktijk worden toegepast, maar voor veel maatregelen is dat (nog) niet gelukt (zie p. 17).

Box 2. [Vragen](#) van leden over subsidiebeheer

Kan de Minister nader specificeren wat volgens hem de «nodige aandacht» inhoudt die aan het onderwerp staatssteun zal worden gegeven? Zal dit voldoende zijn, zodat het onderwerp staatssteun in de komende jaren een veel kleiner aandeel in de fouten en onzekerheden zal innemen dan de 80% in 2019? Gaat de Minister stappen ondernemen om te zorgen dat ook subsidietoekenningen van voor 2019 alsnog aan een staatssteuntoets worden onderworpen? Zo niet, hoe gaat de Minister dan om met het risico dat de Europese Commissie alsnog een boete gaat opleggen?

Onzekerheden op de artikelen Jeugd en Sport en bewegen worden hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de Minister van VWS geen of geen adequate staatssteuntoetsen heeft uitgevoerd bij enkele bestaande subsidieregelingen en bij instellingssubsidies. Waarom zijn deze niet zijn uitgevoerd?

Van drie grote bestaande subsidieregelingen is bij KIPZ een tweede staatssteuntoets uitgevoerd; waarom is het bij de andere twee subsidieregelingen bij de één niet gelukt een staatssteuntoets uit te voeren en waar liggen de fouten bij de andere staatssteuntoets die niet adequaat is uitgevoerd? Waar ligt het risico als later, na verstrekking van de subsidie blijkt dat het toch ongeoorloofde staatssteun was?

Sommige leden verbazen zich over het feit dat de Minister de KIPZ-regeling nog niet heeft voorgelegd aan de Europese Commissie ondanks een eerdere formele toezegging hierover aan de Tweede Kamer. Wanneer wordt deze regeling alsnog voorgelegd aan de Europese Commissie? Wanneer wordt de Kamer over de uitkomst hiervan geïnformeerd?

Het Ministerie van VWS houdt een misbruikregister bij van subsidieontvangers aan wie een sanctie is opgelegd. De Algemene Rekenkamer constateert dat het register niet afdwingt dat het wordt gebruikt en dat niet wordt

vastgesteld of het geraadpleegd is. Dat lijkt op complete vrijblijvendheid. Waarom wordt deze maatregel te weinig ingezet en hoe kan ervoor gezorgd worden dat dit altijd gebruikt wordt en de raadpleging wordt vastgelegd?

Hoe worden de resultaten uit de evaluaties meegenomen bij het verbeteren van het subsidieproces?

Kan de Kamer een overzicht krijgen van alle organisaties die hun subsidie niet-rechtmatig hebben uitgegeven? Op welke wijze gaat de Minister voor-eens-en-voor-altijd het subsidiebeleid op orde krijgen? Is de Minister van mening dat organisaties die onvrijwillig afgedragen belastinggeld onrechtmatig hebben uitgegeven dit geld moeten terugbetalen? En dat organisaties die onvrijwillig afgedragen belastinggeld onrechtmatig hebben uitgegeven, nooit meer subsidie van de Minister zouden moeten krijgen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat hij dit bewerkstelligen?

Worden er doelmatigheidscontroles verricht op de subsidieverstrekingen? Met andere woorden, wordt gecontroleerd of de subsidieontvangers het geld uitgeven aan de vooraf gestelde doelen? Zo ja, wat zijn de uitkomsten hiervan? Zo nee, is de Minister bereid doelmatigheidschecks in te voeren? Zo nee, waarom niet?

[Beantwoording](#) minister: zie nummers 104, 105, 123, 124, 125, 126, 127, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 251, 252, 256, 314

2.4 Onvolkomenheid informatiebeveiliging

De AR constateert dat ongeveer de helft van de rijksbrede organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van *governance*, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. De AR komt tot het oordeel dat er een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging op het Ministerie van VWS is vanwege de achteruitgang in het incidentmanagement in 2019. De AR wijst er op dat aanbevelingen hieromtrent uit 2018 niet zijn opgevolgd. De AR stelt onder meer vast (op p. 21) dat: de periodieke uitvraag van incidenten niet is uitgevoerd, incidenten in 2019 terecht kwamen in de persoonlijke mailboxen van enkele functionarissen, er geen (geformaliseerd) incidentmanagementbeleid is, het op concernniveau ontbreekt aan overzicht van de belangrijkste incidenten, niet is vastgelegd wanneer een escalatieproces gestart moet worden en dat onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor geëscaleerde incidenten.

Box 3. [Vragen](#) van leden over informatiebeveiliging

In het rapport van de Algemene Rekenkamer is te lezen dat geen opvolging is gegeven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om afspraken vast te leggen tussen het kerndepartement en de dienstonderdelen van de omgang met (en escalatie van) beveiligingsincidenten. Kan de Minister toelichten waarom hier geen opvolging aan is gegeven?

De Algemene Rekenkamer constateert dat het rijksbrede misbruikregister te beperkt wordt gebruikt. Wat gaat de Minister doen om het gebruik te stimuleren?

Vorig jaar bracht de Algemene Rekenkamer advies uit over de omgang met (en escalatie van) beveiligingsincidenten, maar deze hebben geen opvolging gekregen. Sterker, het incidentmanagement is achteruitgegaan. Wat zijn de bewindspersonen van plan om de veiligheid van gevoelige informatie te verbeteren? Hoe kijken zij aan tegen de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om op centraal niveau een incidentmanagementproces in te richten?

Waarom heeft de Minister de aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018 met betrekking tot de verbetering van het incidentmanagement niet opgevolgd? Dit nalaten heeft nu zelfs geleid tot een onvolkomenheid. Waarom is in 2018 wel de periodieke uitvraag van incidenten is uitgevoerd, en waarom is dat in 2019 niet gebeurd? Welke stappen gaat de ministerie gaan ondernemen om het incidentmanagementproces te verbeteren? Moet niet ieder incident onmiddellijk gemeld worden?

De Algemene Rekenkamer constateert dat het overzicht van de belangrijkste te beveiligen systemen niet volledig is. Om welke systemen gaat dit en welke risico's zijn er op dit moment nu dit overzicht incompleet is? Welke stappen worden gezet om de informatiebeveiliging naar het gewenste veilige niveau te brengen met het bijbehorende tijdspad?

[Beantwoording](#) minister: zie nummers 103, 199, 200, 201, 202, 203, 255, 257

2.5 Onvolkomenheid ICT lifecycle management

De AR stelde eerder vast dat de totale ICT-uitgaven van het Rijk in 2018 € 3,1 miljard bedroegen, waarbij 75% van deze bestedingen naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT gaat. In het verantwoordingsonderzoek over 2019 heeft de AR bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT-landschap, wordt *lifecycle* management genoemd. De departementale *chief information officer* (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol.

Het Ministerie van VWS kent een getrappt CIO-stelsel. Naast de CIO van het Ministerie van VWS hebben ook de beleidsdirecties en 'concernonderdelen'⁷ als het CIBG en het RIVM een eigen CIO. Hierdoor zijn veel taken en verantwoordelijkheden op het gebied van *lifecycle* management belegd bij verschillende decentrale CIO's. De centrale CIO heeft daardoor nu in beperkte mate het overzicht over de levensfasen waarin ICT-applicaties zich bevinden, welke applicaties en systemen er gebruikt worden, welke risico's verouderde systemen met zich meebrengen en wat de kosten per applicatie zijn.

Box 4. [Vragen](#) van leden over ICT

Hoe wil de Minister de centrale CIO adequaat inzicht en grip laten krijgen op het ICT-landschap van het ministerie en de daaronder hangende organisaties zoals het RIVM?

Kan de Minister een overzicht naar de Kamer sturen van de kosten en de levensfase van alle huidige applicaties op het Ministerie van VWS en de daaronder hangende organisaties?

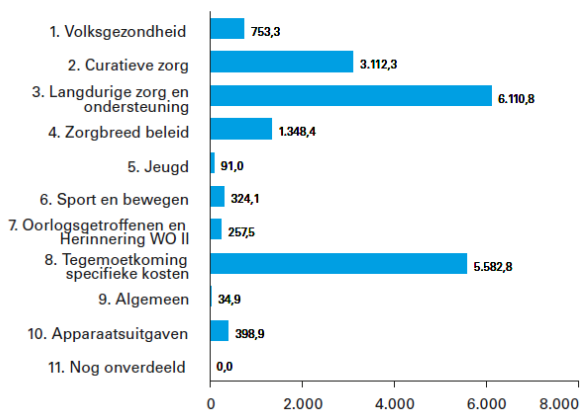
[Beantwoording](#) minister: zie nummers 107, 204

2.6 Groeiend bedrag rijksbijdragen Wlz

Het jaarverslag 2019 VWS begint met een overzicht van de ruim € 18 miljard die via de VWS-begroting in 2019 uiteindelijk is uitgegeven en waarvoor het parlement nu gevraagd wordt décharge te verlenen:

⁷ Concernonderdelen zijn alle diensten buiten het kerndepartement; agentschappen, ZBO's, inspecties, raden, diensten en planbureaus.

Figuur 1 Gerealiseerde uitgaven verdeeld over beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen (x €1 mln.). Totaal € 18.014



Deze € 18 miljard is onderdeel van de totale rijksrekening die de AR controleert. Deze bedragen vallen onder het budgetrecht van de Kamer.

Echter, slechts een relatief klein deel van alle zorguitgaven wordt betaald met belastinggeld en loopt via de VWS-begroting. Verreweg de meeste zorguitgaven worden betaald met premies. Deze uitgaven worden toegelicht in het Financieel Beeld Zorg (p. 167-211 van het jaarverslag VWS 2019). Op p. 171 in tabel 1 wordt het volgende overzicht van de zorguitgaven gepresenteerd, die dus voor ruim € 72 miljard premie-gefinancierd worden:

Tabel 1 Samenstelling van de bruto zorguitgaven en -ontvangsten naar financieringsbron (bedragen x € 1 miljard)¹

Omschrijving	2019
Bruto zorguitgaven stand jaarverslag 2019	74,7
<i>Premiegefinancierd</i>	<i>72,4</i>
waarvan Zvw	48,6
waarvan Wlz	23,8
<i>Begrotingsgefinancierd</i>	<i>2,3</i>
waarvan beschermd wonen	1,8
waarvan overig begrotingsgefinancierd ²	0,5
Ontvangsten stand jaarverslag 2019	5,0
waarvan eigen betalingen Zvw	3,1
waarvan eigen bijdragen Wlz	1,8
Netto zorguitgaven stand jaarverslag 2019	69,7

¹ Als gevolg van afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

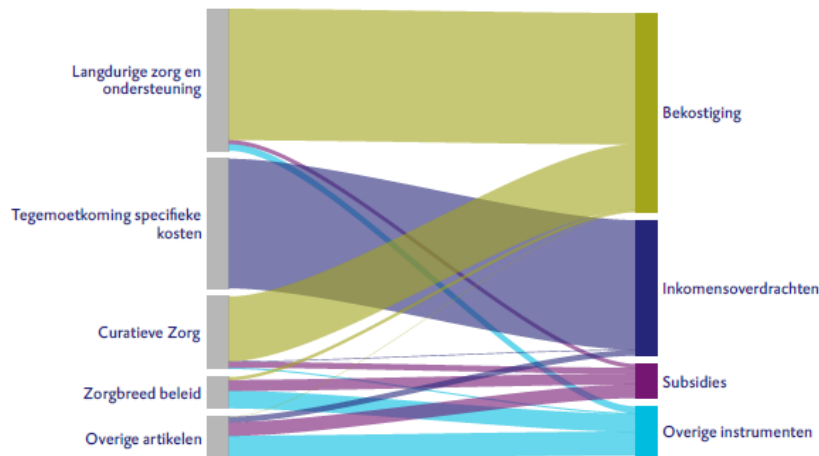
² Onder de post «overig begrotingsgefinancierd» zijn opgenomen een deel van de uitgaven aan zorgopleidingen, zorg Caribisch Nederland, de subsidieregeling overgang integrale tarieven medisch-specialistische zorg, subsidieregeling abortusklinieken, subsidieregeling NIPT, subsidieregeling kwaliteit, transparantie en patientveiligheid en loon- en prijsbijstelling.

Bron: VWS, gegevens Zorginstituut over (voorlopige) financieringslasten Zvw en Wlz en NZa-gegevens over de productieafspraken en (voorlopige) realisatiegegevens.

Deze premie-gefinancierde uitgaven vallen onder de collectieve uitgaven, maar behoren niet tot de rijksrekening. Deze uitgaven kennen ook een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook de betrokkenheid van het parlement is anders bij deze premie-gefinancierde uitgaven omdat deze uitgaven niet onder het budgetrecht en recht van amendement vallen. Ook verleent het parlement geen décharge over deze uitgaven.

De invloed van de Kamer op de € 18 miljard die wel via de begroting loopt, is voor het overgrote deel de facto ook beperkt. Het merendeel van de begrotingsuitgaven bestaat namelijk uit inkomensoverdrachten (i.c. zorgtoeslag) en 'bekostiging'. Dat zijn rijksbijdragen die nodig zijn om fondsen aan te vullen waarvoor te weinig premie wordt geheven. In het rapport van de AR wordt de aanwending van de geldstromen uit de VWS-begroting inzichtelijk gemaakt:

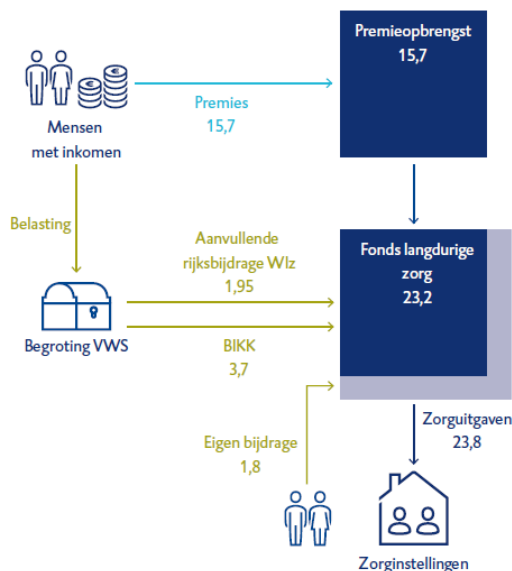
De uitgaven van het Ministerie van VWS gaan vooral naar de bekostiging van zorg en inkomensoverdrachten



In het Verantwoordingsonderzoek 2019 besteedt de AR dit jaar aandacht aan het gebruik van sociale fondsen in de financiering van de uitgaven voor werkloosheid (via het Algemeen werkloosheidsfonds, SZW) en langdurige zorg (via het Fonds langdurige zorg, VWS).

De AR constateert dat door besluiten van het kabinet een steeds groter aandeel van de uitgaven aan langdurige zorg zal worden gefinancierd met geld via de VWS-begroting. In 2019 ging dit om een bedrag van € 5,7 miljard: de bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK) plus de rijksbijdrage Wet langdurige zorg (Wlz):

Financiering Fonds langdurige zorg via premies, belasting en eigen bijdragen (in miljard €)



Hiermee wordt 24% van de langdurige zorg betaald uit begrotingsmiddelen. Het kabinet verwacht dat dit bedrag in 2023 is toegenomen tot € 11,2 miljard. De AR stelt echter dat het parlement de omvang van de rijksbijdrage aan het Fonds langdurige zorg niet zelf bepaalt en ook de besteding van het geld ligt buiten de directe beïnvloedingssfeer van het parlement.

In 2019 is de rijksbijdrage Wlz ingesteld, nadat het kabinet had besloten om niet langer te werken met een lastendekkende Wlz-premie, maar om de Wlz premie constant te houden op 9,65%. Ter voorkoming van tekorten in het Flz werd een rijksbijdrage geïntroduceerd. In tegenstelling tot de

systematiek met de voorloper, het AWBZ-fonds, zal er dus geen tekort meer in het fonds ontstaan. Tekorten worden voortaan via een (jaarlijkse groeiende) rijksbijdrage Wlz aangevuld vanuit de rijksbegroting. Op p. 99 van de VWS-begroting schreef de minister dat *“tekorten bij het parlement het onbedoelde en onjuiste beeld oproepen dat er onvoldoende budget is om zorg te leveren”*.

De Minister heeft aangegeven dat de rijksbijdrage Wlz *“een puur administratief karakter heeft en dus geen materiële betekenis heeft”*. Dit komt doordat de rijksbijdrage Wlz de geldstroom van de VWS-begroting naar het Fonds langdurige zorg betreft. Dit is in principe een louter administratieve handeling. Maar zodra het fonds deze middelen uitgeeft aan de zorg, zijn het reële uitgaven. Doordat deze middelen nu via het fonds zijn uitgegeven, hoeft de minister van VWS zich niet te verantwoorden over deze uitgaven. Door de administratieve handeling verschiet de rijksbijdrage Wlz als het ware van kleur. De uitgaven worden niet langer als begrotingsgefinancierde uitgaven gezien, maar als premie-gefinancierde uitgaven.

Box 5. [Vragen](#) van leden over WLZ rijksbijdragen

Kan de Minister aangeven hoe hij de constatering van de Algemene Rekenkamer beoordeelt over het feit dat geen directe verantwoording aan het parlement plaatsvindt over de uitgaven aan langdurige zorg, gefinancierd met begrotingsgeld? Is de Minister van plan het percentage uitgaven in de langdurige zorg (Wlz) dat bestaat uit begrotingsmiddelen, en dus niet valt onder directe zeggenschap van het parlement, terug te dringen? Zo ja, hoe en op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

Hoe kijkt de Minister aan tegen het feit dat een steeds groter aandeel van de langdurige zorg met begrotingsgeld zal worden gefinancierd? Op welke manier zijn de bewindspersonen voornemens de controle door de Tweede Kamer op de uit de begroting gefinancierde uitgaven aan de Wlz te verbeteren?

Is de Minister het eens dat voor de burger niet meer transparant is wat de werkelijke kosten zijn van de langdurige zorg? Kan de Minister per jaar aangeven wat de precieze reden is voor de te verwachten stijging? Wat is de verwachting van de Minister inzake het verloop van de stijging van deze bijdrage in de jaren na 2023 en de argumenten daarvoor? Welke oplossingen ziet de Minister om de stijgende kosten van de Wlz in de hand te houden? Is de Minister bereid om over te gaan tot een ander systeem van financieren van de Wlz? Het parlement kan in het rapport Uitvoering Wlz van de NZa zien waaraan de zorgmiddelen zijn uitgegeven, maar kan deze echter niet beïnvloeden via het budgetrecht. Is de Minister bereid te onderzoeken of een wetswijziging hierover mogelijk is? Hoe staat de Minister hiertegenover?

Voor de BIKK geldt hetzelfde als de rijksbijdrage Wlz. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft naar aanleiding van het ARK-rapport Ouderdomsregelingen Ontleed toegezegd te verkennen of afschaffing van de BIKK mogelijk is. Is de Minister van VWS bereid om zich bij deze verkenning aan te sluiten en de BIKK voor de Wlz tegen het licht te houden?

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het parlement niet zelf de omvang van de begrotingsmiddelen bepaalt en geen directe zeggenschap heeft over de besteding ervan, maar ook dat er geen directe verantwoording aan het parlement wordt afgelegd over deze uitgaven. Waarom is hiervoor gekozen? Kan de Minister aangeven waarom hij het wenselijk vindt om het parlement buiten spel te zetten bij de besteding van en verantwoording over uitgaven aan de langdurige zorg?

[Beantwoording](#) minister: zie nummers 115, 116, 117, 118, 209, 210, 211, 212, 313,

2.7 Conclusies

- Het aantal onvolkomenheden dat de Algemene Rekenkamer signaleert in de bedrijfsvoering bij VWS is in 2019 toegenomen van 1 naar 3 ten opzichte van vorig jaar. De punten worden onderkend en erkend door de minister, maar een helder overzicht met concrete actiepunten en deadlines waaruit de Kamer kan opmaken of, hoe en wanneer de problemen zijn opgelost

ontbreekt.

- Ten aanzien van de - deels rijksbrede - aandachtspunten op het terrein van IT/ICT, zoals informatiebeveiliging (*governance*, incidentmanagement, risicomanagement) en *lifecycle*-management (onderhoud en vernieuwing systemen) rijst de vraag in hoeverre het ministerie van VWS hierin samenwerkt met andere ministeries en in welke mate deze zaken ook rijksbreed worden gecoördineerd en opgepakt.
- Het grootste deel van de uitgaven op de VWS-begroting bestaat uit inkomensoverdrachten en bekostiging van de premie-gefinancierde zorgsectoren. Die laatste categorie groeit, wat het budgetrecht van de Kamer en de inzichtelijkheid van geldstromen in de zorg niet ten goede komt. Wat mist is een duidelijk perspectief voor de Kamer hoe op dit punt vereenvoudiging en betere informatievoorziening wordt nagestreefd (bijvoorbeeld door het samenvoegen van de BIKK en de rijksbijdrage Wlz tot één geldstroom) en welke mogelijkheden de minister ziet om zowel het materiële als formele budgetrecht in de toekomst te versterken op dit snijvlak van begrotings- en premie-gefinancierde middelen.

3. Het traject verbetering begroting & verantwoording

3.1 Inleiding

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag moet worden aangegeven op welke punten er onzekerheden en fouten zijn opgetreden in de cijfers en waar is afgeweken van de regels. In dat licht schrijft de minister op pagina 122: *“In afwijking op de Rijksbegrotingsvoorschriften is het beleidsverslag langer dan acht pagina’s. Dit om recht te doen aan het omvangrijke domein van VWS en tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer om meer indicatoren en kengetallen in het jaarverslag te zien.”*

Deze “overtreding” van de begrotingsvoorschriften, mede op verzoek van de Tweede Kamer, voert terug op een traject van verbetering van begroting & jaarverslag dat in 2015 is ingezet door de toenmalige rapporteur jaarverslag en de commissie VWS. Dit is aanleiding voor de huidige rapporteurs om de balans op te maken, maar ook om na te gaan of er voortgang is geboekt en waar nog punten van verdere verbetering zijn.

Dit gebeurt door een schets van de voorgeschiedenis, waarbij vervolgens gekeken wordt wat er in de laatste begroting en het laatste jaarverslag is verbeterd. Daarna wordt ingezoomd op twee concrete dossiers. De paragraafindeling is daarbij als volgt:

1. Het ‘verbetertraject begroting & verantwoording’: de achtergrond (chronologie) en het bredere kader waarin deze operatie plaatsvindt
2. De toezeggingen die in dit kader zijn gedaan
3. Een analyse van verbeteringen en verbetermogelijkheden
4. E-health
5. Wachtlijsten en wachttijden GGZ

3.2 Verbetertraject begroting & verantwoording

Voorgeschiedenis

Sinds 2015 heeft de commissie VWS jaarlijks consequent rapporteurs aangewezen voor het jaarverslag (zie arcering in tabel hierna) en is een traject van verbetering van de informatiewaarde van begroting en jaarverslag gestart. Onderstaand de belangrijkste mijlpalen in een chronologisch overzicht:

Datum	Document / mijlpaal
25 juni 2015	Wetgevingsoverleg over VWS-jaarverslag 2014. Rapporteur De Lange (VVD) vraagt aandacht voor een meer ‘SMART’ opgestelde begroting en jaarverslag.
3 juli 2015	Brief commissie VWS aan bewindspersonen waarin wordt gevraagd om: (1) een vaste set indicatoren in begroting en jaarverslag (2) scherpere beleidsconclusies in het jaarverslag op te nemen (3) de beleidsagenda en het beleidsverslag aan te scherpen.
31 augustus 2015	Reactie minister van VWS, waarin zij aangeeft de gevraagde aanscherping te willen realiseren in de begroting 2017 (omdat het niet meer mogelijk is dit door te voeren in de begroting 2016).
28 september 2015	Brief commissie VWS: de Kamer stelt de ‘werkgroep verbetering VWS-begroting en jaarverslag’ in en stelt vragen over toekomstige verbeteringen, die de minister per brief van 27 oktober 2015 beantwoordt.
18 mei 2016	Brief van de minister van VWS waarin een eerste versie van de zogenaamde ‘ Staat van Volksgezondheid en Zorg ’ wordt aangeboden.
23 juni 2016	Wetgevingsoverleg over VWS-jaarverslag 2015. Rapporteurs De Lange (VVD) en Bruins Slot (CDA) gaan in op verbeteringstraject begroting & jaarverslag
20 september 2016	VWS-begroting 2017 met daarin de eerste versie van de zogenaamde ‘VWS-monitor’

27 oktober 2016	Brief commissie VWS aan minister met daarin het eindverslag van de Werkgroep Verbetering VWS-begroting en Jaarverslag. De werkgroep constateert acht verbeterpunten rond de indicatoren in de VWS-monitor.
3 november 2016	Reactie van de minister op het eindverslag van de werkgroep. De minister zegt toe te bezien welke aanpassingen mogelijk zijn in de begroting 2018 en het jaarverslag 2017.
29 juni 2017	Wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag 2016, waarin minister en rapporteurs Hermans (VVD) en Ellemeest (GL) afspraken maken over het vervolg van het traject om de kwaliteit van de begroting en het jaarverslag te verbeteren.
16 mei 2018	Kabinetsreactie op het RIVM-advies over de doorontwikkeling van de VWS-monitor. Dit RIVM-advies was op verzoek van de commissie op 9 november 2017 per brief aan de Kamer gestuurd.
21 juni 2018	Wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag 2017, waarin rapporteurs Slootweg (CDA) en Raemakers (D66) aandacht vragen voor kwaliteit jaarverslag; minister doet toezeggingen over meetbaarheid en afrekenbaarheid van nieuwe beleidsplannen.
15 mei 2019	De Algemene Rekenkamer besteedt in haar rapport bij het jaarverslag VWS 2018 een aparte paragraaf aan het verbeteringstraject begroting & jaarverslag (hoofdstuk 6.3, pp. 42-49).
18 juni 2019	Wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag 2018, waarin de rapporteurs Slootweg (CDA), Renkema (GL) en Tielens (VVD) en andere woordvoerders, verzoeken doen gericht op verbetering van de informatievoorziening in begroting en jaarverslag (zie ook bijlage 1)
25 juni 2019	Motie met algemene stemmen aangenomen waarin de regering wordt verzocht om het jaarverslag en de begroting 2020 conform het verzoek van de vaste Kamercommissie VWS van 2015 op te stellen.
21 september 2019	Aanbieding van de VWS-begroting 2020 met daarin enkele aanpassing in het beleidsverslag en voor het eerst wordt de VWS-monitor (versie sept 2019) integraal aan de Kamer aangeboden.
21 mei 2019	Aanbieding van de verantwoordingsstukken 2019: het jaarverslag VWS 2019 , de slotwet VWS en MvT over 2019, brief ter aanbieding van het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2019 VWS. Daarnaast stuurt de minister per brief voor de tweede maal de VWS-monitor (versie mei 2020) integraal en als separaat document aan de Kamer.

Staat van Volksgezondheid en Zorg & VWS-monitor

Ten aanzien van het verbeteren van indicatoren zijn sinds 2015 twee concrete initiatieven ontplooid door het ministerie: de Staat VenZ en de VWS-monitor (zie box 6).

Box 6. Staat VenZ en VWS-monitor (zie ook p. 38 VWS-begroting 2020 en p. 9 jaarverslag VWS 2019)

Wat is de Staat van Volksgezondheid en Zorg?

De Staat van Volksgezondheid en Zorg is een [website](#) met cijfers over het beleid van het ministerie van VWS, zoals alcoholgebruik, de levensverwachting of wachttijden. De cijfers zijn afkomstig uit diverse publicaties op het VWS-terrein. De Staat van Volksgezondheid en Zorg wordt door een consortium van verschillende partijen gemaakt: het CBS, het NIVEL, het NJi, de Nza, het RIVM, het SCP, het TRIMBOS-instituut en ZIN. VWS is opdrachtgever.

Wat is de VWS-monitor?

De VWS-monitor is een product van het ministerie van VWS dat sinds 2016 is opgenomen in de VWS-begroting. Het is een beleidsmonitor die bestaat uit indicatoren voor verschillende levensfasen en beleidsdoelstellingen. De VWS-monitor maakt gebruik van cijfers uit de Staat van Volksgezondheid en Zorg. Hoewel de indicatoren van de VWS-monitor wel genoemd worden in begroting en jaarverslag, worden er geen cijfers opgenomen in de begroting zelf. De Tweede Kamer ontving de VWS-monitor altijd als digitale bijlage, maar bij de begroting 2020 voor het eerst ook op papier met een aanbiedingsbrief van de minister.

Aandachtspunten

Een werkgroep van de commissie VWS constateerde na het verschijnen van de eerste VWS-monitor nog tal van verbetermogelijkheden, die door de commissie VWS in een [brief \(van 27 oktober 2016\)](#) aan de minister werden voorgelegd:

- 1) De monitor VWS bevat geen cijfers en is relatief ontoegankelijk;
- 2) De monitor kent vooral kengetallen (input en output) maar nog te weinig effectindicatoren (outcome);
- 3) Streefwaarden ontbreken geheel;
- 4) Indicatoren dekken slechts deel doelstelling af;

- 5) Indicatoren sluiten niet altijd op elkaar aan;
- 6) Sommige indicatoren ontbreken nog of zijn gedateerd;
- 7) Doelen en indicatoren hebben amper tot geen relatie met budgetten in de begroting;
- 8) Indicatoren zijn niet voorzien van een duiding.

In een [adviesnotitie van het RIVM](#) over de doorontwikkeling van de VWS-monitor (november 2017) werd - onder andere - op deze verbeterpunten van de commissie VWS ingegaan. De [kabinetsreactie](#) op de RIVM-rapportage (mei 2018)⁸ was echter relatief summier en een aantal van de bovenstaande acht aandachtspunten blijken (groten)deels nog actueel, hoewel inmiddels ook zichtbare voortgang is geboekt.

Het bredere kader

Bij begroting en jaarverslagen staat de vraag centraal: *wordt overheidsgeld zinnig, zuinig en zorgvuldig besteed?* Er lopen meer initiatieven die gemeen hebben dat ze gericht zijn op beter inzicht te verkrijgen in de werking van beleid in termen van doelmatigheid, doeltreffendheid en evalueerbaarheid van beleid. Het betreft:

A. 'Operatie kwaliteitsverbetering begroting & jaarverslag VWS'

Een initiatief van de vaste commissie voor VWS uit 2015 om de bruikbaarheid en informatiewaarde van begroting en jaarverslag voor de Kamer op een hoger plan te tillen.

B. Actieprogramma's VWS (zie bijlage 2, deel I)

Een initiatief van de huidige bewindslieden VWS om door middel van actieprogramma's en actieplannen (nieuwe) beleidsvoornemens en -acties in samenhang te presenteren. In het wetgevingsoverleg vorig jaar over het jaarverslag VWS 2018 (op 18 juni 2019 vroegen de rapporteurs Renkema (GL), Slootweg (CDA) en Tielen (VVD) niet alleen aandacht voor het verbeteringstraject begroting en jaarverslagen, maar ook voor de 18 actieprogramma's die in het verslagjaar 2018 waren gestart. Dit ook naar aanleiding van de [brief van de commissie](#) (van 23 mei 2019) met een openbare versie van een stafnotitie met een [analyse van VWS-actieprogramma's](#).

C. 'Operatie Inzicht in Kwaliteit' (zie bijlage 2, deel II)

Een rijksbreed initiatief (uit het regeerakkoord) gericht op meer zicht op doelmatigheid.

In het kader van Inzicht in Kwaliteit wordt onder meer gekeken naar versterking van het evaluatiestelsel (zie ook bijlage 2, II-A). VWS speelt hier met de pilot 'Lerend evalueren' een pioniersrol (zie [brief van de minister](#) september 2017). In plaats van zogenaamde beleidsdoorlichtingen per begrotingsartikel wordt nu vijf jaar -bij wijze van pilot- gewerkt met een thematische planning van evaluaties. Deze evaluaties kunnen ook betrekking hebben op onderwerpen die (deels) buiten de VWS-begroting vallen en gefinancierd worden uit premies. Zie ook het jaarverslag 2019 VWS (p. 37-40) en de [Meerjarenprogramma VWS pilot 2018-2022](#).

In het kader van Inzicht in Kwaliteit wordt door Kamer en kabinet ook steeds meer aandacht besteed aan een goede en herkenbare invulling van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (zie ook bijlage 2, II-B). Dit is de wettelijke plicht die ministeries hebben om bij nieuwe voorstellen in de toelichting in te gaan op:

- (a) de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
- (b) de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
- (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

⁸ Kamerstuk II 2017/18, 31 865, nr. 111

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op initiatief A; de voortgang in het traject 'verbetering begroting en jaarverslag VWS'. De hier mee samenhangende initiatieven B (actieprogramma's) en C (Inzicht in kwaliteit) worden uitvoeriger beschreven in bijlage 2.

Verbeteringsinitiatieven

Onderstaand op hoofdlijnen een samenvattend overzicht en een stand van zaken van al deze initiatieven op het terrein van transparantie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

Initiatief	Onderdeel	Stand van zaken
A. Verbetering begroting & jaarverslag VWS	Indicatorenset / VWS-monitor	De basis is gelegd; de voortgang was lange tijd erg beperkt. In de begroting 2020 en het jaarverslag 2019 zichtbare stappen vooruit gezet.
	SMART beleidsagenda en SMART beleidsverslag	Blijft jaarlijks aandachtspunt. De beleidsagenda (in begroting 2020) en het beleidsverslag (in jaarverslag 2019) zijn wel meer SMART gemaakt.
	Scherpe beleidsconclusies	Kleine verbeteringen in de jaarverslagen over 2018 en 2019, maar er is meer mogelijk. Een SMART beleidsagenda in de begroting is randvoorwaarde voor goede beleidsconclusies later in jaarverslag.
B. Actieprogramma's	18 nieuwe actieprogramma's	Inzichtelijkheid is goed (vooral beschrijvend), meetbaarheid niet altijd goed, maar verbeterd. moet vaak nog worden uitgewerkt. In begroting 2020 en jaarverslag 2019 is op aantal plekken de relatie met actieprogramma's gelegd.
C. Inzicht in Kwaliteit	VWS-pilot Lerend Evalueren	Eerste tussenresultaten pilot zijn positief. Diverse evaluaties ihkv de pilot zijn inmiddels aangeboden aan Kamer.
	Artikel 3.1 Comptabiliteitswet	Beter inzicht vooraf nog beperkt waarneembaar. Toetsing van kabinetsplannen (door minister Financiën en TK zelf) laten nog veel verbetermogelijkheden zien.

3.3 Stand van zaken eerdere toezeggingen

De rapporteurs zijn nagegaan welke toezeggingen vorig jaar in het debat over het jaarverslag zijn gedaan en daarvoor, met betrekking tot verbetering van begroting en jaarverslag. In bijlage 1 zijn deze opgenomen. Onderstaand een overzicht op hoofdlijnen met de stand van zaken met betrekking tot gedane toezeggingen en gerealiseerde verbeteringen:

Toezegging minister:	Gedaan in: (zie bijlage 1)	Stand van zaken in begroting 2020 / VWS-monitor / jaarverslag 2019
Koppelen van indicatoren aan referentie- en/of streefwaarden	Kabinetsreactie RIVM-advies Zie bijlage 1: C	Amper in VWS-monitor. In begroting 2020 sporadisch, in jaarverslag 2019 eerste aanzet (zie par. 3.4)
Interpretatie en duiding van de ontwikkeling van belangrijke indicatoren	Kabinetsreactie RIVM-advies Zie bijlage 1: C	Niet in VWS-monitor m.u.v. voorbeelden op de slotpagina; nog beperkt in begroting 2020 en jaarverslag 2019
Samenhang VWS-Monitor en actieprogramma's	WGO jaarverslag VWS 2018 Zie bijlage 1: A	Steeds meer. Enkele indicatoren uit actieprogramma's ook in VWS-monitor. Verschillende verwijzingen in begroting 2020 en in toenemende mate in jaarverslag 2019.
Meer effect-indicatoren	WGO jaarverslag VWS 2018 Zie bijlage 1: A	In VWS-monitor niet meer. In begroting en jaarverslag enkele genoemd, maar meest indicatoren zijn prestatie-indicatoren of kengetallen.

Alsnog besteden van middelen cliëntondersteuning	WGO jaarverslag VWS 2018 Zie bijlage 1: B	Een totaaloverzicht van aanwending middelen cliëntondersteuning ontbreekt in jaarverslag 2019. Er zou € 17,8 beschikbaar moeten zijn. Ook in 2019 weer onderuitputting (tenminste € 2 miljoen). Merendeel budget 2019 blijkt overgeboekt naar gemeentefonds.
Doelstelling voor vermijdbare sterfte	WGO jaarverslag VWS 2018 Zie bijlage 1: B	Geen actuele of nieuwe doelstelling of actuelere cijfers in begroting 2020, VWS-monitor of jaarverslag 2019 sinds de toezegging vorig jaar.
Streefwaarde terugdringing sociaaleconomische gezondheidsverschillen	WGO jaarverslag VWS 2018 Zie bijlage 1: B	Streefwaarde voor 2040 opgenomen in begroting en jaarverslag, maar tussendoelen, nulmeting en actuele stand niet aanwezig.

Cliëntondersteuning

In het jaarverslag 2018 werd gemeld dat deze kabinetsperiode € 55 miljoen extra beschikbaar is voor cliëntondersteuning. In het jaarverslag 2018 bleek dat van de beschikbare € 15 miljoen in 2018 nog geen € 4 miljoen was uitgegeven. De minister zegde desgevraagd in het debat over het jaarverslag 2018 toe: *“Dat neemt niet weg dat we deze middelen van de cliëntondersteuning hebben doorgeschoven, zodat we die in het volgende jaar kunnen uitgeven. Dat gaan we ook doen. Dat was uw vraag. Dat gaan we zeker doen, omdat u als Kamer ons niet voor niets die opdracht heeft gegeven.”*

In antwoord op vraag 858 over de begroting 2020 werd de volgende tabel gepresenteerd.⁹

	2018	2019	2020	2021	Totaal
Regeerakkoord	15	15	15	10	55
Beschikbare middelen	3,7	17,8	19	14,5	55
Programmakosten	0	0,6	0,6	0,2	1,4
Onderzoek en monitoring	0,2	0,3	0,3	0,1	0,9
Financiële ondersteuning koplopers en pilots sociaal domein	2,8	10,7	10	7	30,5
Materiële ondersteuning koplopergemeenten en communicatiestrategie sociaal domein	0	1,0	1,2	1	3,2
Ontwikkelagenda van en extra cliëntondersteuning door zorgkantoren	0	2	2,5	3	7,5
Pilots gespecialiseerde cliëntondersteuning Programma Volwaardig Leven	0	2,5	3,5	2,5	8,5
Overig (o.a. professionaliseringsagenda beroepsgroep, subsidies voor andere initiatieven)	0,2	0,7	0,9	0,7	2,5
Vrijval	0,5	0	0	0	0,5

In het jaarverslag 2019 is de € 17,8 miljoen die nu in 2019 beschikbaar zou moeten zijn niet geheel terug te vinden. Wel een budget van € 13,9 miljoen voor 2019 op artikel 3 voor ‘onafhankelijke cliëntondersteuning’ (zie p. 69). Van dat budget is € 1,7 miljoen in 2019 uitgegeven (ofwel € 12,2 miljoen minder). De toelichting luidt:

Dit betreft met name de overboeking in de eerste suppletore wet naar het gemeentefonds van € 8,2 miljoen voor cliëntondersteuning. Daarnaast is er € 2 miljoen beschikbaar gesteld voor onafhankelijke cliëntondersteuning in de Wlz, onder meer binnen het programma Volwaardig Leven. Omdat uitvoering van enkele (onderdelen van) programma’s later gestart zijn dan verwacht is er in de tweede suppletore wet € 2 miljoen vrijgevallen.

In het beleidsverslag staat (op p. 33): *“Met betrekking tot volwaardig leven is in 2019 cliëntondersteuning geregeld voor meer dan 50% van het aantal naasten en mensen met een beperking dat we ons voor 2021 ten doel hebben gesteld.”* Uit de cijfers die op de volgende pagina van het jaarverslag volgen blijkt dat overigens niet:

	0-meting	Actuele stand	Doelstelling
Aantal deelnemers pilots cliëntondersteuning volwaardig leven*	0 (2017)	150 (2019)	450 (2021)

Daar is te zien dat een derde van de doelstelling cliëntondersteuning is geregeld in 2019 (namelijk 150 van de 450) en niet voor ‘meer dan 50% van de mensen’.

⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 XVI, nr. 10, p. 252

Vermijdbare sterfte

In het debat over het jaarverslag 2018 zegde de minister over vermijdbare sterfte het volgende toe: *“Dat geldt ook voor het thema vermijdbare sterfte, waar mevrouw Agema terecht een punt van heeft gemaakt. Ik vind het heel belangrijk om daar ook voor de komende periode weer een meetbare doelstelling voor te maken, zoals die al jaren in de VWS Monitor staat.”*

Het jaarverslag 2019 bevat geen (nieuwe) doelstelling of nieuwe cijfers over vermijdbare sterfte. De term ‘vermijdbar sterfte’ komt eenmaal voor in het jaarverslag (op p. 19):

*“Het doel van het programma [Tijd voor verbinding](#) is het op gang brengen van een bottom-up beweging van en tussen zorgprofessionals, instellingen voor medisch-specialistische zorg (voor zover lid van de NFU, FMS, NVZ, V&VN of ZKN) en de Patiëntenfederatie Nederland om gezamenlijk de **patiëntveiligheid te verbeteren** en een vermindering van onbedoelde schade en potentieel vermijdbare sterfte te bewerkstelligen”.*

De link in het jaarverslag 2019 verwijst naar stukken uit oktober 2018. Onder meer naar de brief van 24 oktober 2018 waarin de minister aangeeft dat hij samen met de IGJ partijen gevraagd heeft om een concretere ambitie en concretere (tussen)doelstellingen te formuleren en meer in te gaan op de verantwoording.

In de VWS-begroting 2020 wordt (op p. 23) in de beleidsagenda gesteld: *“Het voorkomen van «vermijdbare sterfte» heeft onverminderd onze aandacht.”* En op p. 77 de constatering dat € 20 miljoen beschikbaar is voor het plan van aanpak «Tijd voor verbinding» dat op 1 oktober 2018 is opgesteld met als doel om in vier jaar tijd te komen tot een aanmerkelijke en betekenisvolle daling van de potentieel vermijdbare schade en sterfte in de ziekenhuiszorg. Wat een ‘aanmerkelijke’ en ‘betekenisvolle’ daling is, kan niet uit de begroting worden opgemaakt omdat actuele cijfers, een nulmeting en streefwaarden niet zijn opgenomen.

Een doelstelling t.a.v. vermijdbare sterfte is ook niet opgenomen in het jaarverslag of de VWS monitor. In de laatste versie van de [VWS monitor](#) (mei 2020) die de Kamer ontving staan geen doelen, maar wel cijfers over vermijdbare sterfte (op p. 28):

Cijfers (1/3)

Potentieel vermijdbare sterfte *[%]

	2004	2008	2011/12	2015/16
Zorggerelateerde schade bij overleden patiënten	10,7	15,6	11,9	9,9
Potentieel vermijdbare sterfte	4,1	5,5	2,6	3,1

* Dit kerncijfer betreft het percentage in het ziekenhuis overleden patiënten waarbij potentieel vermijdbare schade heeft bijgedragen aan het overlijden
www.staatvenz.nl/kerncijfers/ziekenhuispati%C3%ABnten-potentieel-vermijdbare-sterfte

Zorggerelateerde schade * [%]

	2004	2008	2011/2012
Zorggerelateerde schade	5,7	8,0	7,1
Potentieel vermijdbare schade	2,3	2,9	1,6

*dit kerncijfer betreft het percentage patiënten dat tijdens een opname in het ziekenhuis zorggerelateerde schade heeft opgelopen
www.staatvenz.nl/kerncijfers/ziekenhuispati%C3%ABnten-zorggerelateerde-schade

De cijfers zijn echter niet bepaald actueel. De meest recente waarden voor ‘vermijdbare sterfte’ betreffen de periode 2015/16. Dat is overigens nog wel actueler dan de cijfers daaronder over zorggerelateerde schade en vermijdbare schade, die 2011/2012 als meest actuele jaren laten zien. Een duiding van de cijfers of de trend is afwezig. Ook een technische toelichting op de cijfers ontbreekt. De vraag is of voor alle raadplegers van de VWS monitor direct duidelijk is wat het betekent dat de ‘zorggerelateerde schade bij overleden patiënten’ 9,9 is en de ‘potentieel vermijdbare sterfte’ 3,1 is.

Sociaal economisch gezondheidsverschillen

In het debat over het jaarverslag 2018 zegde de staatsecretaris vorig jaar toe: *“Misschien zouden we inderdaad eens moeten kijken of we een doel kunnen formuleren voor het terugdringen van de gezondheidsverschillen, en of we daar een streefpercentage aan kunnen koppelen.”*

Deze doelstelling was in september 2019 opgenomen in de beleidsagenda van de VWS-begroting 2020 (op p. 24): terugdringen van het huidige verschil van 14,7 jaar levensverwachting tussen de hoge en lage sociaal economische status¹⁰ met 30% in 2040 (dus van 14,7 jaar naar 10,3 jaar). Niet duidelijk is of dit cijfer bedoeld was als verwijzing naar de ‘missie van het missie-gedreven topsectorenbeleid’ of dat dit ook de inzet is van de staatssecretaris en de invulling van de toezegging.

In het jaarverslag 2019 wordt (op p. 13) hier opnieuw naar verwezen: De centrale missie is: In 2040 leven alle Nederlanders tenminste vijf jaar langer in goede gezondheid, en zijn de gezondheidsverschillen tussen de laagste en hoogste sociaal-economische groepen met 30% afgenomen (p. 13). Deze doelstelling wordt de ‘centrale missie’ genoemd. Daaraan worden vervolgens ook vier andere missies gekoppeld die bijdragen aan deze centrale missie:

<p>Missie 1: In 2040 is de ziektelast als gevolg van een ongezonde leefstijl en ongezonde leefomgeving met 30% afgenomen;</p> <p>Missie 2: In 2030 wordt zorg 50% meer (of vaker) in de eigen leefomgeving (in plaats van in zorginstellingen) georganiseerd, samen met het netwerk rond mensen;</p> <p>Missie 3: In 2030 is van de mensen met een chronische ziekte of levenslange beperking het deel dat naar wens en vermogen kan meedoen in de samenleving met 25% toegenomen;</p> <p>Missie 4: In 2030 is de kwaliteit van leven van mensen met dementie met 25% toegenomen</p>
--

Uit de toelichting blijkt dat dit de missies zijn uit het Topsectorenbeleid. De doelen hebben een lange horizon (i.c. 2040 of 2030). Tussendoelen, een nulmeting, streefwaarden en een actuele stand zijn niet in het jaarverslag opgenomen. Ook de VWS monitor bevat geen informatie over sociaal-economische gezondheidsverschillen.

In een recente [brief](#) van 25 mei 2020, na verschijning van het jaarverslag 2019, werd duidelijk dat er geen concretere doelen gesteld gaan worden. De staatssecretaris schrijft: *“Als tweede heb ik – zoals toegezegd in het Wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2018 van 18 juni 2019 – onderzocht of het mogelijk is een ambitie met streefcijfer te formuleren voor het verminderen van gezondheidsachterstanden. Bij het opstellen van de LNG is hier met verschillende partijen naar gekeken en zijn wij tot de conclusie gekomen dat het niet opportuun is een streefcijfer te koppelen aan het verminderen van gezondheidsachterstanden, hoewel wij wel achter dit streven staan.”*

Box 7. Vragen van leden naar aanleiding van het debat vorig jaar

Vraag 152

Zo vragen deze leden hoe de aangenomen motie-Van den Berg/Kerstens in het Jaarverslag 2019 ten opzichte van het Jaarverslag 2018 is uitgevoerd. In deze motie wordt de regering verzocht met betrekking tot het jaarverslag conform het advies van de vaste commissie voor VWS uit 2015 een SMART beleidsverslag op te stellen met zinvolle indicatoren, beleidsconclusies et cetera. Kan de minister van VWS aangegeven op welke punten het jaarverslag inzichtelijker en transparanter is gemaakt ten aanzien van het Jaarverslag 2018?

Antwoord 152:

Wellicht de meest in het oog springende manier waarop het jaarverslag 2019 inzichtelijker en transparanter is dan het jaarverslag 2018 zijn de indicatoren die zijn opgenomen in het beleidsverslag. Hoewel deze nog niet in de begroting 2019 stonden, zijn deze grotendeels overgenomen vanuit de begroting 2020, indachtig de motie Van den Berg/Kerstens. Op enkele punten zijn deze aangepast omdat inmiddels nieuwe indicatoren

¹⁰ Zie voor definitie en cijfers de website van RIVM: <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/sociaaleconomische-status/cijfers-context/opleiding#definities>

beschikbaar zijn gekomen. Op deze manier tracht het kabinet de resultaten van het gevoerde beleid beter inzichtelijk te maken. Daarnaast is, tegelijkertijd met het jaarverslag, de VWS-monitor als apart document aan de Tweede Kamer gezonden. De monitor is, ten opzichte van de versie die in het jaarverslag over 2018 was opgenomen, ook uitgebreid met een aantal indicatoren, zoals beschreven staat in de begeleidende brieven bij zowel de versie van mei 2020 (Kamerstuk 35300, nr. 162) als die van september 2019 (Kamerstuk 35300, nr. 4).

Constatering rapporteurs:

In opzet is een aantal zaken inderdaad verbeterd, maar de invulling laat veel ruimte tot verbetering (zie par. 3.4 hierna). Aan verbeteren beleidsconclusies is geen aandacht besteed.

Vraag 277

(...) In het wetgevingsoverleg in 2019 over het jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over 2018 hebben deze leden vragen gesteld over het 'volgbaar' maken van het VWS-beleid, zodat het gevoerde beleid in de praktijk merkbaar en meetbaar is. Er verschenen verschillende actieplannen, in het voorliggende jaarverslag wordt naar een aantal van deze actieplannen verwezen. De leden van de SP-fractie vragen dan ook om een overzicht naar de Kamer te sturen met daarin alle actieplannen, met daarbij de voortgang, de ingezette acties, het bestede budget en de tot nu toe behaalde concrete resultaten.

Antwoord 277:

Uw Kamer ontvangt op gezette tijden voortgangsrapportages van de verschillende programma's. Zo kan meer actueel en met meer context, duiding worden gegeven aan de voortgang. Uiteindelijk beogen we met de actieprogramma's een merkbaar verschil te maken.

Constatering rapporteurs:

Het door de Kamer gevraagde overzicht met de voortgang van actieplannen is niet verstrekt.

3.4 Analyse begrotings- en verantwoordingsstukken

Vorig jaar besteedden zowel de Algemene Rekenkamer (zie box 8) als de rapporteurs aandacht aan de onderlinge samenhang tussen VWS-monitor, begroting en jaarverslag en het gebruik van doelen en indicatoren in deze stukken.

Box 8. Rapport Algemene Rekenkamer over jaarverslag 2018

Conclusie Algemene Rekenkamer ([AR-rapport](#) over jaarverslag 2018 VWS)

"Wij concluderen dat de VWS Monitor het parlement naar onze mening nog niet in staat stelt om zich een oordeel te vormen over 'hoe de zorg er voor staat' of om te bepalen of er reden is voor bijsturing. Dit komt doordat de duiding van de VWS Monitor en de daarin opgenomen kerncijfers en indicatoren ontbreekt." (p. 46)

"Wij concluderen dat er nog niet is voldaan aan de wens om de beleidsagenda en beleidsverslag beter op elkaar aan te sluiten door in het beleidsverslag systematisch na te lopen of de minister van VWS realiseert wat hij in de beleidsagenda heeft beloofd." (p. 47)

Reactie van de minister (zie [website](#) Algemene Rekenkamer):

"Ik ondersteun de aanbeveling van de Rekenkamer om meer samenhang aan te brengen tussen de informatie uit de Staat V&Z, de VWS-Monitor en de rapportages in begroting en jaarverslag. Ik ben voornemens om in de begroting en het jaarverslag een duidelijkere link te leggen tussen enerzijds de concrete en meetbare doelstellingen van dit kabinet in de diverse actieprogramma en de thema's in de beleidsagenda en anderzijds de indicatoren in de VWS-Monitor die een beeld schetsen van trends in de Staat V&Z."

Sindsdien zijn in het najaar 2019 de begroting 2020 met daarbij de VWS-monitor 2018 (september 2019) verschenen en nu in het voorjaar 2020 het jaarverslag 2019 met daarbij de VWS monitor 2019 (mei 2020) verschenen. Deze stukken zijn nagelopen op het punt van het gebruik van SMART-doelen en bijbehorende indicatoren.

Eerste verbetering doorgevoerd

In het jaarverslag over 2018 was het beleidsverslag opnieuw slechts een opsomming van acties en feiten, zonder indicatoren, kengetallen of streefcijfers. In de begroting 2020 is echter voor het eerst ook merkbaar werk gemaakt van het verzoek van de Kamer uit 2015 om in de beleidsagenda ook heldere en afrekenbare doelen te formuleren. Hieraan is invulling gegeven door op acht verschillende terreinen steeds in een tabelvorm aan te geven wat de doelstelling, nulmeting en actuele stand is. Dat initiatief is voortgezet in het jaarverslag 2019, waarbij in het beleidsverslag nu 50 indicatoren zijn opgenomen. Echter, doelen of streefwaarden ontbreken in meer dan de helft van de gevallen. Ook is niet altijd een nulmeting of actuele stand opgenomen. In tabel 2 het totaalbeeld.

Tabel 2. Analyse van doelen en indicatoren in het beleidsverslag 2019

Beleidssterrein	pagina	doelstelling	aantal indicatoren	nulmeting	'actuele' stand	wv. stand 2019
1. Inleiding						
2. De juiste zorg op de juiste plek	13	4	1	0	0	0
3. Betaalbare en toegankelijke zorg	20	0	5	0	4	4
4. Werken in de zorg	22	0	7	7	7	4
5. Preventie	25	8	8	8	5	2
6. Gezondheidsbescherming	26	0	3	3	3	1
7. Sport en bewegen	27	2	5	5	5	1
8. Jeugd en gezin	29	0	7	7	5	2
9. Waardig ouder worden	31/32	0	4	4	2	2
10. Leven met een beperking	33/34	4	5	4	4	2
11. Psychische kwetsbaarheid	36	4	5	4	4	4
Totaal		22	50	42	39	22

De voorlaatste kolom laat zien dat in 39 van de 50 gevallen de indicator van een 'actuele stand' is voorzien (ofwel: in 11 gevallen is er wel een indicator maar zonder een waarde). Erg actueel is de waarde vaak niet omdat in meer dan de helft van de gevallen er geen waarde voor 2019 is opgenomen (maar een ouder cijfer). Onderstaand een voorbeeld ter illustratie:

	0-meting	Actuele stand	Doelstelling
Roken (volwassenen)	23% (2017)	22% (2019)	< 5% (2040)
Roken (jongeren)	8% (2017)	–	0% (2040)
Roken (zwangere vrouwen)	9% (2017)	–	0% (2040)
Overmatig drinken (volwassenen)	9% (2017)	8% (2019)	5% (2040)
Overgewicht (volwassenen)	49% (2017)	50% (2018)	< 38% (2040)
Overgewicht (jongeren)	14% (2017)	12% (2018)	< 9,1% (2040)
Levensverwachting in goed ervaren gezondheid	64,4 jaar (2017)	63,5 jaar (2018)	+ 5 jaar (2040)
Vershil in levensverwachting in goed ervaren gezondheid tussen hoge en lage SES	14,7 jaar (2015-2018)	–	– 30% (2040)

Dit betreft de indicatoren van 'beleidssterrein 5' Preventie (op p. 25 van het jaarverslag). In opzet een compleet verhaal: een meetbare doelstelling, een nulmeting en een actuele waarde. Doelen zijn echter op zeer lange termijn (i.c. 2040) waardoor ze voor jaarlijkse (bij)sturing en verantwoording beperkte waarde hebben. In drie gevallen is er geen actuele stand en in slechts 1 geval is dat een cijfer over 2019. Tot slot ontbreekt duiding. Zo is te zien dat overgewicht bij volwassenen toeneemt

in plaats van afneemt. Ook de levensverwachting in goed ervaren gezondheid is met bijna een jaar gedaald. Of deze twee ontwikkelingen zich in 2019 zich hebben doorgezet is niet te zien.

Met betrekking tot de VWS-monitor is het beeld vergelijkbaar. In opzet zit de monitor goed in elkaar, maar qua invulling zijn er nog veel aandachtspunten. Van de doelstellingen die in de VWS-monitor worden genoemd (sommige meerdere keren), zijn er slechts enkele SMART geformuleerd. Cijfers zijn vaak niet actueel (zie ook voorbeelden par. 3.3).

Verbeteringen in de begrotings- en verantwoordingsstukken

- De VWS-monitor is sinds het verzoek van de rapporteurs vorig jaar voortaan een fysiek document dat tweemaal per jaar door de Minister aan de Kamer wordt aangeboden, in plaats van uitsluitend een website. De commissie kan er zodoende ook vragen over stellen en de cijfers uit de monitor desgewenst betrekken in het debat.
- De VWS-Monitor is 'opgeschoond'. Er zijn nieuwe indicatoren toegevoegd (soms ook ontleend aan actieprogramma's) en dubbele en verouderde indicatoren zijn vervallen.
- Er is een eerste voorzichtige poging gedaan tot duiding en analyse achterin de VWS-monitor.
- De beleidsagenda in de begroting 2020 is iets meer kwantitatief en actiegericht.
- In de beleidsagenda van de begroting 2020 is voor het eerst ook zichtbaar en merkbaar werk gemaakt van het verzoek van de Kamer uit 2015 om in de beleidsagenda ook heldere en afrekenbare doelen te formuleren.
- In het beleidsverslag 2019 wordt deze trend doorgezet en bevatten alle beleidsthema's een eerste aanzet om doelen, voorzien van indicatoren met nulmeting en actuele stand, op uniforme manier te presenteren.

Mogelijke verbeterpunten in de begrotings- en verantwoordingsstukken

- De doelen in de VWS-monitor zijn meestal erg algemeen of zelfs vaag; twee van de 60 opgenomen doelstellingen zijn SMART geformuleerd.
- In de beleidsagenda van de begroting 2020 stonden nu weliswaar herkenbaar op acht plaatsen tabellen met indicatoren, maar in zeven gevallen ontbrak daar de kolom 'doelstelling'. In het beleidsverslag van het jaarverslag is dat iets beter, maar ontbreekt in meer dan de helft van de gevallen nog steeds een doelstelling.
- Streefwaarden zijn nagenoeg afwezig in de VWS-monitor. In de beleidsagenda en het beleidsverslag zijn doelen sporadisch SMART en soms met een verre horizon. Ook de Algemene Rekenkamer bepleit meer concrete doelen met streefwaarden (zie box 9).
- De actualiteit van cijfers in de VWS-monitor is vaak beperkt. Ook in de beleidsagenda van de begroting 2020 waren actuele e/o volledige cijfers vaak (nog) niet aanwezig. Van de 31 indicatoren in de beleidsagenda ontbraken in 13 gevallen een actuele stand en in zes gevallen een basiswaarde (nulmeting). In het beleidsverslag van het jaarverslag 2019 is dat iets verbeterd, maar in minder dan de helft van de gevallen (22 van de 50 indicatoren) is een waarde voor het jaar 2019 aanwezig.
- De samenhang tussen VWS-monitor, beleidsagenda, begroting en actieprogramma's is vergroot maar kan nog beter. Hetzelfde geldt voor de duiding van de aangedragen cijfers en indicatoren.

Box 9. Antwoorden Algemene Rekenkamer: inzichtelijkheid beleidsresultaten

Vraag 2.

Hoe zouden volgens de Algemene Rekenkamer de verantwoording en de inzichtelijkheid over de resultaten van het beleid verbeterd kunnen worden?

De minister van VWS kan de verantwoording over zijn resultaten verbeteren door niet alleen doelen op te stellen voor wat er op de beleidsterreinen waarvoor hij stelselverantwoordelijk is behaald moet worden door de partijen gezamenlijk. Maar ook concrete doelen met streefwaarden op te stellen die gaan over de bijdrage die de minister en het ministerie zelf zouden moeten leveren, gezien hun taken en verantwoordelijkheden. En

vervolgens te meten in welke mate deze bijdrage is gerealiseerd. Bijvoorbeeld: de minister van VWS heeft op veel van zijn beleidsterreinen de rol van schepper van (juridische, financiële etc.) randvoorwaarden. Hij zou doelen met streefwaarden kunnen opstellen in hoeverre die randvoorwaarden gerealiseerd zijn en blijven.

3.5 E-health

Veel aandacht voor e-health

In het jaarverslag VWS 2019 wordt relatief veel aandacht besteed aan het thema e-health. Op 10 verschillende plekken in het jaarverslag komt e-health terug. In bijlage 3 zijn deze passages op een rij gezet. Daarbij is onderscheid gemaakt in beleidsmatige passages (8 maal) en budgettaire passages (2 maal). Ook de Algemene Rekenkamer (AR) gaat in haar rapport bij het jaarverslag uitvoerig in op e-health (hoofdstuk 5, zie p. 29-39 AR-rapport). In onderstaande figuur laat de AR zien welke instrumenten de minister inzet om e-health verder op te schalen:

De minister van VWS zet diverse typen instrumenten in voor de opschaling van e-health



In deze paragraaf wordt nader ingegaan op inzichtelijkheid e-healthbeleid (in termen van doelstellingen en indicatoren) en op de budgettaire kant van het e-healthbeleid (onderuitputting in 2019).

Doelen e-healthbeleid

De afgelopen jaren is door middel van de e-healthmonitor gemonitord hoe het met (het gebruik en opschaling van) e-health gesteld is. De e-healthmonitor meet de beschikbaarheid en het gebruik van e-health onder burgers, patiënten, verpleegkundigen en artsen. Op p. 79 van het jaarverslag schrijft de minister: *“In 2019 zijn via de [e-healthmonitor van Nictiz/Nivel](#) voor de laatste keer de drie e-health doelstellingen van het vorige kabinet gemeten. Dit omdat de doelstellingen een looptijd hadden tot en met 2019. De monitor uit 2019 laat zien dat de doelstellingen niet gehaald zijn.”*

Deze drie doelstellingen (voor de periode 2014 - 2019 waren:

Doelstelling 1 Online inzage

"80 procent van de mensen met een chronische aandoening heeft binnen vijf jaar direct toegang tot bepaalde medische gegevens, waaronder medicatie-informatie, vitale functies en testuitslagen en kan deze desgewenst gebruiken in mobiele apps of internetapplicaties. Van de overige mensen betreft dit 40 procent. Dit heeft tot effect dat mensen bewuster zijn van hun eigen gezondheid en dat fouten in dossiers bij zorgverleners sneller worden gedetecteerd."

Doelstelling 2 Zelfmeten en gegevensmonitoring

"In 2019 kan 75 procent van de mensen met een chronische aandoening en kwetsbare ouderen - die dit willen en hiertoe in staat zijn - zelfstandig metingen uitvoeren, veelal in combinatie met gegevensmonitoring op afstand door een zorgverlener. Zo kunnen zij de voortgang van hun ziektebeeld volgen en krijgen zij - door de regelmatige feedback - inzicht in het effect van hun gedrag op hun ziekte. Dit zal het voor mensen makkelijker en aantrekkelijker maken trouw te zijn aan hun therapie."

Doelstelling 2 Zelfmeten en gegevensmonitoring

"In 2019 kan 75 procent van de mensen met een chronische aandoening en kwetsbare ouderen - die dit willen en hiertoe in staat zijn - zelfstandig metingen uitvoeren, veelal in combinatie met gegevensmonitoring op afstand door een zorgverlener. Zo kunnen zij de voortgang van hun ziektebeeld volgen en krijgen zij - door de regelmatige feedback - inzicht in het effect van hun gedrag op hun ziekte. Dit zal het voor mensen makkelijker en aantrekkelijker maken trouw te zijn aan hun therapie."

Hoewel deze doelen niet gehaald zijn, schrijft de minister (op p. 19) over deze doelen:

I. "Wel laat de monitor zien dat er vooral onder professionals veel enthousiasme is als het gaat om slimme zorg. 61% van de medisch specialisten, 59% van de huisartsen en 75% van de verpleegkundigen geeft aan met e-health aan de slag te willen. Onder patiënten is dat enthousiasme lager (33%). De geïntensiveerde inzet op het gebied van gegevensuitwisseling tussen professionals en met patiënten en cliënten is er op gericht de doelstellingen alsnog te bereiken. Het aanbod van online inzage stijgt, maar blijft achter bij de doelstelling (80% heeft online inzage)."

II. "Als het gaat om het uitvoeren van zelfmetingen, dan geeft 39% van de chronisch zieken aan dat zij deze niet wil uitvoeren. 40% van de chronisch zieken voert deze metingen wel uit. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de doelstelling deels wel is gehaald, zij het dat een aanzienlijk deel van de patiënten er (nog) geen behoefte aan heeft."

III. "Onderzoekers constateren een daling van het gebruik van beeldbellen in de ziekenhuis- en ouderenzorg. Onderzoekers geven wel aan dat er inmiddels andere vormen van contact via een beeldscherm op afstand (zoals bijvoorbeeld appcontact en toezichhoudende technieken) hun intrede hebben gedaan in de zorg. Deze vormen van contact worden als laagdrempelig ervaren (patiënt en zorgverlener hoeven immers niet gelijktijdig beschikbaar te zijn), en kunnen in de plaats komen van beeldbellen."

Nieuwe E-healthmonitor

Nu de doelen 2014-2019 aflopen heeft de minister het RIVM gevraagd te adviseren over een nieuwe e-healthmonitor. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VWS aan (op p. 39 van haar rapport bij het jaarverslag) om 'passende operationele doelstellingen te formuleren voor de opschaling van e-health, in termen van zowel ambitie als verantwoordelijkheid en rol. Hiermee kan de minister niet alleen beoordelen of hij zijn beleid al dan niet moet wijzigen, maar kan hij zich ook aan het parlement verantwoorden over de resultaten van het gevoerde beleid.'

Op 20 mei 2020 stuurde de minister een [brief](#) aan de kamer met het [RIVM-advies](#) over de 'nieuwe' e-health-monitor.¹¹ De minister schrijft:

"Tevens adviseert het RIVM om niet op voorhand concrete doelen met betrekking tot implementatie en gebruik van specifieke e-health toepassingen te formuleren. Deze kunnen naar verloop tijd niet meer aansluiten op de praktijk. (...) Het advies van het RIVM laat zien dat er nog steeds meerwaarde is voor, en behoefte is aan een separate e-healthmonitor. Ik heb het RIVM gevraagd of zij bereid zijn om deze nieuwe monitor op te zetten, conform de aanbevelingen uit dit advies. Ik ben verheugd te kunnen melden dat het RIVM heeft aangegeven dit te kunnen en willen doen."

Er lijkt daarmee een verschil tussen de aanbeveling van de AR om te komen tot concrete doelen en het door de minister overgenomen advies van het RIVM dat niet te doen. In de beantwoording van een vraag hierover blijkt dit verschil minder groot (zie box 10).

¹¹ Kamerstukken II, 2019/20, [27 529, nr. 216](#) met als bijlage het [RIVM-advies](#).

Box 10. Beantwoording AR van vraag over doelstellingen e-healthmonitor

Vraag 16

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VWS aan passende operationele doelstellingen te formuleren voor de opschaling van e-health en is van mening dat het rapport van het RIVM wel indicatoren maar geen doelstellingen formuleert, wat is breder de reactie van de Algemene Rekenkamer op de reactie van de minister op deze aanbeveling?

Zoals we in het nawoord aangeven passen de voorgestelde indicatoren door het RIVM goed bij de ambitie van de minister. Ze meten o.a. de effecten van e-health-toepassingen op de kwaliteit en efficiëntie van de zorg. De minister heeft het RIVM gevraagd de indicatoren volgend jaar meer toe te spitsen op de rol en verantwoordelijkheid van de minister van VWS, zowel in het scheppen van noodzakelijke randvoorwaarden, als bij de tijdelijke rol als katalysator. Bij dit laatste gaat het erom dat de minister kan meten of partijen zelf hun verantwoordelijkheid oppakken, zodat hij kan uitleggen hoe lang zijn katalysatorrol nodig is. Deze aanvulling past goed bij onze aanbeveling.

Onderuitputting e-healthbudget 2019

Het bevorderen van e-health in de ouderenzorg is een prioriteit uit het regeerakkoord, waarvoor een bedrag van € 50 miljoen is gereserveerd voor extra investeringen, verspreid over 5 jaar.

In het jaarverslag 2019 komen budgetten voor e-health op twee plekken naar voren:

- Van het beschikbare budget van € 39,0 miljoen in 2019 voor “Stimuleren e-health en versterken inzet ICT GGZ” is € 14,1 miljoen daadwerkelijk uitgegeven (ofwel € 25,0 miljoen minder). Zie p. 58.
- Van het beschikbare budget van € 30,0 miljoen in 2019 voor “Stimuleringsregeling e-health Thuis (SET)” is € 2,5 miljoen daadwerkelijk uitgegeven (ofwel € 27,5 miljoen minder). Zie p. 69.

De oorzaken en redenen van de onderuitputting van € 25 miljoen worden niet toegelicht in het jaarverslag (zie box 11)

Box 11. Toelichting in jaarverslag op € 52,5 miljoen minder e-healthuitgaven in 2019

Stimuleren e-health en versterken inzet ICT GGZ (p. 60)

Zoals vermeld in de tweede suppletore begroting 2019, komen de middelen voor het Versnellingsprogramma informatie-uitwisseling patiënt en professional (VIPP) in 2019 niet volledig tot besteding. Hierdoor zijn de uitgaven ca. € 25 miljoen lager uitgevallen dan voorzien.

Stimuleringsregeling E-health (p. 72)

Op basis van een raming van de verleningen en uitbetalingen voor de SET- regeling in 2019 door de uitvoerder RVO is er in de tweede suppletore wet € 21,3 miljoen doorgeschoven naar latere jaren. Belangrijkste reden hiervan is de langere opstartperiode van de regeling dan verwacht en het feit dat toegekende subsidies over een langere periode (van maximaal drie jaar) worden uitbetaald. Daarnaast is er een budget van € 3 miljoen overboekt naar artikelonderdeel 2 voor het programma Inzicht, € 0,8 miljoen naar ZonMW voor het programma Stimuleringsregeling E-Health thuis en is er € 2 miljoen minder uitgegeven omdat er in 2019 minder aanspraak op de stimuleringsregeling is gemaakt als verwacht.

In aanvulling op de toelichting uit het jaarverslag VWS meldt de AR over de SET-regeling: “Op 1 maart 2019 is de Stimuleringsregeling E-health Thuis (SET) in het leven geroepen om reeds geteste digitale zorgtoepassingen op een grotere schaal in te voeren. De SET moet het gebruik van bestaande digitale zorgtoepassingen voor ouderen en chronisch zieken die thuis wonen, opschalen en waarborgen. In eerste instantie was er € 90 miljoen beschikbaar in de periode 2019-2021, dat is € 30 miljoen per jaar. In 2019 zijn er 52 SET-aanvragen ingediend. Hiervan zijn er 35 goedgekeurd, 11 afgewezen en er zijn nog 6 aanvragen in behandeling. In totaal gaat het om ongeveer € 11 miljoen voor de 35 goedgekeurde aanvragen. Er is dus sprake van onderuitputting. Om deze reden is het totaalbedrag van € 90 miljoen nu over een langere periode beschikbaar: tot en met 2024.”

Vragen over e-health

Over zowel de doelen van e-health als de onderuitputting van middelen, zijn verschillende vragen gesteld. Zie box 12.

Box 12. Vragen van leden over e-health

Hoe beoordeelt de Minister de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer omtrent e-health? Deelt de Minister het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat niet duidelijk is wanneer het beleid voor opschaling van e-health in de ouderenzorg geslaagd is? Zo ja, kan hij aangeven of, en zo ja, hoe hij opvolging gaat geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om passende operationele doelstellingen te formuleren voor de opschaling van e-health?

Hoeveel van de gereserveerde € 50 miljoen aan investeringen aan het bevorderen van e-health is de afgelopen drie jaar al gebruikt en waaraan is dit besteed? Welk resultaat heeft dit gehad?

Waarom zijn er geen operationele doelen gesteld aan de opschaling van e-health in de ouderenzorg? Welke operationele doelstellingen heeft de Minister met betrekking tot de opschaling van e-health in de ouderenzorg en wanneer informeert hij de Kamer daarover? Hoe wordt, door het ontbreken van operationele doelen, gemonitord of de opschaling van e-health in de ouderenzorg op koers ligt?

Wanneer vindt de Minister zelf dat de opschaling van e-health in de ouderenzorg geslaagd is? Is de Minister van plan om opschaling van e-health ook in andere Wlz-sectoren tot aandachtspunt te maken? Zo ja, hoe en wanneer? Wanneer neemt de Minister de genoemde financiële belemmeringen weg waardoor e-health gemakkelijker en op grotere schaal kan worden toegepast? Hoe gaat hij dat doen?

Welk deel van het bestaande beschikbare bedrag voor subsidie tot nu toe besteed is aan visievorming? E-health kan niet altijd via de reguliere tarieven gedeclareerd worden, omdat er een declaratiepost (betaaltitel) voor ontbreekt, constateert ook de Algemene Rekenkamer. Kunnen de bewindspersonen uiteenzetten welke doelstellingen zij nu voor ogen hebben ten aanzien van e-health en hoe dit concreet gefinancierd zal worden?

Waarom zijn de middelen ten behoeve van woonzorgarrangementen en stimulering van e-health thuis onbenut?

De Algemene Rekenkamer stelt dat zorgaanbieders soms onbekend zijn met de mogelijkheden die er wel zijn om e-health te financieren, zowel bij tijdelijke als bij reguliere bekostiging. Hoe gaat de Minister de mogelijkheden voor bekostiging van e-health breder onder de aandacht brengen?

Wanneer is het beleid voor opschaling van e-health in de ouderenzorg geslaagd? Kan de Minister het doel «Stimuleren van e-health» SMART maken?

In 2014 zijn drie concrete e-health doelstellingen geformuleerd die binnen vijf jaar bereikt moesten worden. Nadat de Minister in 2019 concludeerde dat deze doelstellingen niet zijn bereikt, heeft hij wel indicatoren maar nog geen nieuwe doelstellingen geformuleerd. Is de Minister bereid om nieuwe meetbare doelstellingen met streefwaarden te formuleren zodat de Kamer de opschaling van e-health in de ouderenzorg kan monitoren en zodat inzichtelijk wordt of partijen hun rol voldoende oppakken? Zo ja, op welke termijn kan de Kamer deze doelstellingen en streefwaarden tegemoetzien?

Uit de e-health monitor blijkt dat alle drie de doelstellingen niet zijn gehaald. Kunnen de bewindspersonen nogmaals per doelstelling toelichten waarom deze niet zijn gehaald? Welke stappen worden gezet om mogelijk te maken dat dit in de komende jaren wel lukt?

Doelstellingen rondom digitale toepassingen in de ouderenzorg ontbreken. In de compatibiliteitswet is opgenomen dat overheidsbeleid heldere doelstellingen moet bevatten en een toelichting over de doeltreffendheid en de doelmatigheid die wordt nagestreefd. Kunnen de bewindspersonen operationele doelstellingen formuleren voor de opschaling van e-health in de ouderenzorg?

[Beantwoording](#) door minister: zie nummers 8, 56, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 131, 150, 206, 207, 208, 244, 259, 301

3.6 Wachtlijden en wachtlijsten GGZ

Cijfers beschikbaar

Het beleidsverslag van het jaarverslag 2019 bevat per beleidsterrein nu ook een overzicht met doelen en indicatoren, voorzien van een nulmeting en actuele stand (zie ook paragraaf 3.4, tabel 2). Voor 'psychische kwetsbaarheid' zijn (op p. 36) drie indicatoren opgenomen:

- Gemiddelde wachttijd basis ggz
- Gemiddelde wachttijd gespecialiseerde ggz
- Aantal wachtende op ggz-zorg in de Wlz

We willen dat zorg en ondersteuning voor psychisch ongezonde personen tijdig en zoveel mogelijk in de eigen omgeving plaatsvindt. Een steeds groter deel van de ggz-uitgaven betreft daarom zorg zonder verblijf.

De gemiddelde wachttijd in de curatieve ggz lag eind 2018 in de basis ggz onder en in de gespecialiseerde ggz rond de Treeknorm van 14 weken. In 2019 zijn deze gemiddelde wachttijden nauwelijks veranderd. Het aantal wachtenden op Wlz-zorg in de ggz, langer dan de Treeknorm en zonder overbruggingszorg, is stabiel op een laag niveau.

Uiteindelijk willen we dat meer mensen zich psychisch gezond voelen. Ruim één op de tien personen van 12 jaar of ouder voelt zich helaas psychisch ongezond.

	0-meting	Actuele stand
Uitgaven ggz zonder verblijf als percentage van totale ggz-uitgaven[1]	51% (2015-2017)	53% (2018-2019)
Basis ggz: gemiddelde wachttijd in weken*	9 (nov. 2018)	8 (sept. 2019)
Gespecialiseerde ggz: gemiddelde wachttijd in weken**	13 (nov. 2018)	14 (sept. 2019)
Aantal wachtenden op Wlz-zorg in de ggz	2 (oktober 2017)	3 (december 2019)
% personen dat zich psychisch ongezond voelt	11,0% (2017)	11,5% (2019)

* Betreft de uitgaven binnen de Zvw en de Wlz

** Het onderscheid tussen instellingen en vrijgevestigden dat in de begroting 2020 was opgenomen wordt in de informatiekaart van de NZa niet langer gemaakt.

Doelstellingen of streefwaarden zijn niet geformuleerd. De vraag is of het terugbrengen van alle wachttijden onder de Treeknorm bijvoorbeeld een doel is en wanneer dat bereikt zal worden.

Op p. 34 van het jaarverslag wordt ook ingegaan op wachttijden ggz: *“De NZa heeft in 2019 controlebezoeken afgelegd bij zorgverzekeraars, om hun inspanningen te beoordelen ten aanzien van het verminderen van de wachttijden in de ggz. Verder heeft de NZa in de loop van 2019 een steeds gedetailleerder zicht gekregen op de wachttijden in de ggz. Met deze gegevens kunnen we de ontwikkelingen in de wachttijden voor de ggz volgen en gericht aanpakken. Deze gegevens, onderscheiden naar diagnosegroepen en regio's zijn openbaar gemaakt (Kamerstukken II 2019/20, 25424, nr. 504). Deze cijfers laten zien dat er bij 5 van de 14 hoofddiagnosegroepen een verkorting van de wachttijden is opgetreden, bij 5 andere groepen zien we een stijging van de wachttijden ten opzichte van een jaar eerder.”*

De cijfers in het jaarverslag zijn ontleend aan de in december 2019 verschenen ‘[Informatiekaart wachttijden ggz](#)’ die inderdaad gedetailleerder inzicht biedt in wachttijden ggz, ook naar regio’s en diagnosegroepen:

Tabel 1. Landelijk gemiddelde per hoofddiagnosegroep voor de totale wachttijd (in weken)¹

Diagnosegroep	Nov 2018	Mei 2019	Sep 2019
Aandachtstekort- en gedragsstoornissen	15	15	16
Alcohol gebonden stoornissen	12	11	10
Angststoornissen	14	13	14
Bipolair en overige stemmingsstoornissen	13	11	12
Delirium, dementie en overige cognitieve stoornissen	11	9	10
Depressieve stoornissen	13	12	12
Eetstoornissen	13	14	17
Overige stoornissen in de kindertijd	13	13	13
Overige aan middel gebonden stoornissen	11	12	11
Persoonlijkheidsstoornissen	18	19	20
Pervasieve stoornissen	17	21	21
Restgroep diagnoses	13	14	18
Schizofrenie en andere psychotische stoornissen	12	10	12
Somatoforme stoornissen	12	10	10
Basis-ggz	9	9	8

Wachttijden andere sectoren

De commissie heeft in 2019 zelf ook in het kader van haar kennisagenda per [brief](#) de minister een eigen [quick scan wachttijden en wachtlijsten](#) met enkele vragen voorgelegd.¹² Over de [kabinetsreactie](#) op deze quick scan en over de [brief](#) (van 19 december 2019) over de inspanningen van zorgverzekeraars om de wachttijden te verminderen, heeft de commissie onlangs (op 8 juni 2020) de [beantwoording](#) ontvangen.¹³

Wat opvalt is dat het jaarverslag 2019 het woord wachtlijst niet voorkomt in de hoofdtekst¹⁴ en het woord wachttijden alleen in relatie tot ‘wachttijden ggz’. Dat terwijl bijvoorbeeld in de VWS-Monitor (op p. 25) te zien is dat in de medisch specialistische zorg de wachttijden vaker toe- dan afnemen:

Wachttijden dat boven Treeknormen zit* [%]

	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018**
Wachttijden behandeling ziekenhuis	19,4	15,4	13,0	13,0	14,1	17,7	24,0
Wachttijden polikliniek	25,7	21,9	18,0	19,4	24,0	30,8	28,7
Wachttijden diagnostiek	13,8	9,4	9,9	10,2	13,2	20,8	21,0

* Treeknorm = afgesproken aanvaardbare wachttijden in de zorg

** Cijfers tot en met juli 2018

Ook hier zou de VWS monitor aan informatiewaarde winnen indien er actuelere cijfers worden gepresenteerd (de wachttijdscijfers msz lopen tot juli 2018, ofwel bijna 2 jaar oude cijfers). De vraag is bijvoorbeeld of de trend dat de wachttijden voor behandeling in het ziekenhuis jaarlijks toenemen (van 13% boven de norm in 2015 naar 24% boven de norm in 2018), zich ook in verslagjaar 2019 heeft voortgezet.

¹² Kamerstukken II, 2019/20, 32620 [nr. 237](#)

¹³ Kamerstukken II, 2019/20, 32620, [nr. 242](#) (kabinetsreactie), respectievelijk [nr.244](#) (brief). Verslag van een schriftelijk overleg over de reactie op verzoek commissie inzake de quick scan over het thema ‘wachttijden en wachtlijsten in de zorg. (parlis [2020D22237](#))

¹⁴ Het woord komt ‘wachtlijst’ komt eenmaal voor in tabel 71 (op p. 222). In een opsomming van onderzoeken staat de: ‘Quickscan naar de grondoorzaken van de wachtlijsten bij de Raad voor de Kinderbescherming en de mogelijke aanpak daarvan.’

3.7 Conclusies

- Sinds 2015 pleiten rapporteurs en de commissie VWS bij de minister voor meer transparantie in doelen en resultaten van beleid, juist ook in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Dit blijkt een moeizaam proces waarin (te) kleine stappen worden gezet. Vorig jaar werd op dit punt een motie ingediend, waardoor in het jaarverslag 2019 weliswaar verbeteringen zijn doorgevoerd, maar er is en blijft nog veel ruimte voor verbetering.
- In opzet zijn zaken verbeterd: basisgegevens (kengetallen) zijn permanent raadpleegbaar in de Staat VenZ; over een set kernindicatoren wordt tweemaal per jaar gerapporteerd in de VWS-monitor; de beleidsagenda in de begroting en het beleidsverslag in het jaarverslag bevatten tabellen met doelen, nulmeting en een actuele waarde.
- In de concrete invulling zijn echter nog veel verbeteringen mogelijk en nodig in zowel de begroting, het jaarverslag als de VWS-monitor. Doelen ontbreken vaak nog, of zijn niet SMART geformuleerd. Gebruikte indicatoren zijn in veel gevallen uitsluitend kengetallen, niet actueel en niet voorzien van tussendoelen en streefwaarden of referentiewaarden.
- Beleidsconclusies zijn in de praktijk opsommingen van activiteiten in plaats van reflecties op het gevoerde beleid waaruit blijkt dat er geleerd is of bijgestuurd wordt.
- Niet alleen toezeggingen over het verbeteringsproces van begroting en jaarverslag zijn nog steeds niet geheel voldaan, maar dat geldt ook voor specifieke en concrete toezeggingen aan woordvoerders in het debat vorig jaar over cliëntondersteuning, vermijdbare sterfte en sociaal-economische gezondheidsverschillen.

4. Personele groei van het bestuursdepartement VWS

4.1 Inleiding

In het jaarverslag 2019 is te zien dat de ‘apparaatsuitgaven kerndepartement’ sinds 2015 jaarlijks groeien. Dit was voor de rapporteurs aanleiding om de commissie voor te stellen dieper in de cijfers en andere beschikbare informatie te duiken. In 2015 is immers een deel van de totale zorg gedecentraliseerd naar lokale overheden. Verondersteld zou kunnen worden dat sindsdien het aantal ambtenaren op het ministerie in Den Haag eerder zou dalen dan stijgen.

4.2 Personele uitgaven binnen de apparaatsuitgaven VWS

Uit tabel 15 van het jaarverslag 2019 blijkt dat de ‘Apparaatsuitgaven Kerndepartement’ sinds 2015 jaarlijks toenemen. Van € 300,7 miljoen in 2015 naar € 398,9 miljoen in 2019, ofwel een groei van apparaatsuitgaven met 33% sinds 2015:

Tabel 15 Apparaatsuitgaven Kerndepartement Budgettaire gevolgen (bedragen x € 1.000)							
	Realisatie ¹					Vastgestelde begroting	Verschil
	2015	2016	2017	2018	2019	2019	2019
Verplichtingen	299.398	310.814	319.857	377.681	401.090	311.973	89.117
Uitgaven	300.729	301.662	322.291	361.603	398.874	312.192	86.682
Personele uitgaven	206.580	216.974	220.646	242.344	277.232	241.317	35.915
<i>waarvan eigen personeel</i>	188.994	197.784	199.795	220.239	246.419	227.851	18.568
<i>waarvan externe inhuur</i>	15.575	15.063	16.405	18.554	27.564	10.064	17.500
<i>waarvan overige personele uitgaven</i>	2.011	4.127	4.446	3.551	3.249	3.402	- 153

Apparaatsuitgaven bestaan uit personele en materiële uitgaven. Wanneer specifiek gekeken wordt naar alleen de ‘personele uitgaven’ dan is in tabel 15 te zien dat ook voor de personele uitgaven geldt dat er een jaarlijkse stijging optreedt. Van € 206,6 miljoen in 2015 naar € 277,2 miljoen in 2019, ofwel een groei van de personele uitgaven van 34%.

De personele uitgaven worden weer onderverdeeld in (1) eigen personeel, (2) externe inhuur en (3) overige personele uitgaven. Sinds 2015 is het budget eigen personeel gegroeid met 30%, het budget externe inhuur met 77% en het budget ‘overig’ met 62%.

Hoewel dit buiten het bestek valt van het jaarverslag over het jaar 2019, blijkt uit de recent ontvangen Voorjaarnota 2020 (c.q. de [1e suppletoire begroting 2020 VWS](#)¹⁵) dat ook in 2020 de geraamde personele uitgaven op begrotingsartikel 10 van de VWS-begroting weer naar boven worden bijgesteld en hoger uitkomen dan het voorgaande jaar. Zie tabel 14 hierna (uit de memorie van toelichting op de 1^e suppletoire begroting 2020 VWS):

4.2 Artikel 10 Apparaatsuitgaven

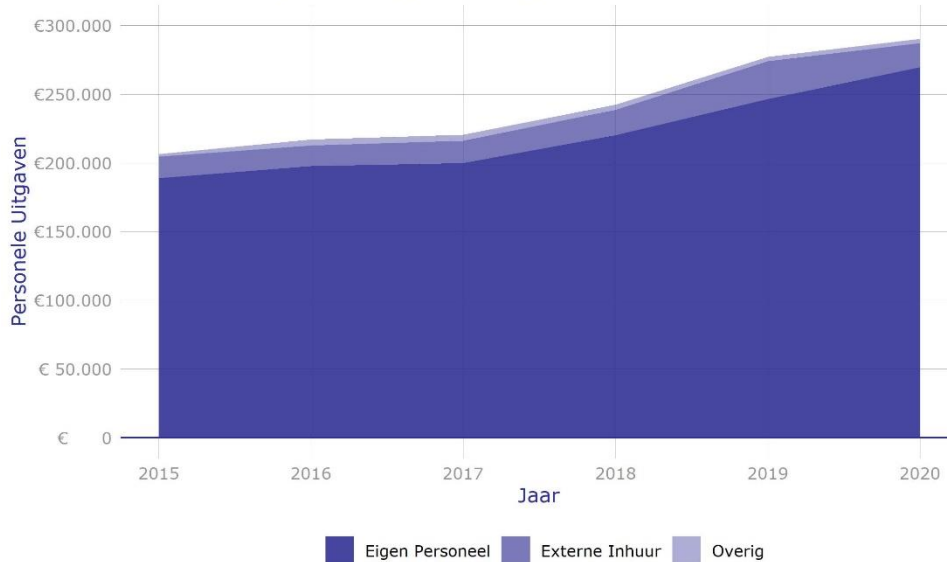
Apparaatsuitgaven Kerndepartement Budgettaire gevolgen

Tabel 14 Apparaatsuitgaven Kerndepartement (bedragen x € 1.000)									
	Ontwerp- begroting (1)	Mutaties via NvW, ISB, motie en amende- menten (2)	Vastge- stelde begroting (3)=(1+2)	Mutaties 1e suppletoire begroting (4)	Stand 1e suppletoire begroting (5)=(3+4)	2021	2022	2023	2024
Verplichtingen	338.243	0	338.243	56.304	394.547	30.810	29.779	30.257	30.711
Uitgaven	340.989	0	340.989	57.382	398.371	30.856	29.779	30.257	30.711
Personele uitgaven	261.246	0	261.246	29.208	290.454	21.125	20.530	20.203	19.316
<i>waarvan eigen personeel</i>	248.371	0	248.371	21.173	269.544	19.272	19.080	18.753	17.866
<i>waarvan inhuur externen</i>	9.474	0	9.474	8.035	17.509	1.853	1.450	1.450	1.450
<i>waarvan overige personele uitgaven</i>	3.401	0	3.401	0	3.401	0	0	0	0

¹⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 XVI, nr. 1 ([wet](#)) en nr. 2 ([MvT](#))

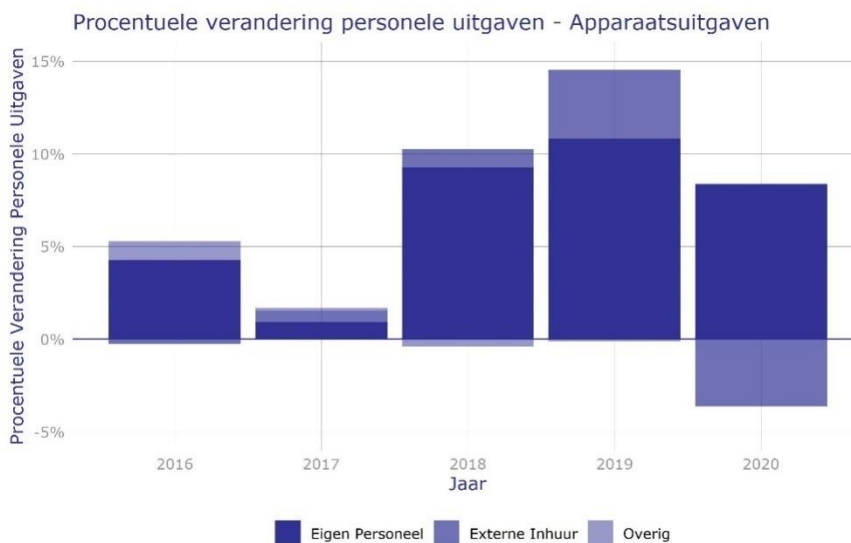
De personele uitgaven voor het jaar 2020 waren in de VWS-begroting 2020 op Prinsjesdag nog geraamd op € 261,2 miljoen in 2020, maar worden nu halverwege het jaar bijgesteld met € 29,2 miljoen naar € 290,4 miljoen (een toename van 11%). In figuur 1 en 2 zijn de ontwikkeling van de personele uitgaven 2015-2020 grafisch weergegeven.

Figuur 1. Groei personele uitgaven binnen de apparaatsuitgaven 2015-2020 (in duizenden euro's)
 Personele uitgaven - Apparaatsuitgaven



Bron: Jaarverslag 2019 MinVWS

Figuur 2. Mutaties van personele uitgaven binnen de apparaatsuitgaven 2016-2020 (in procenten t.o.v. 2015)



Bron: Jaarverslag 2019 MinVWS

4.3 Personele uitgaven van het ministerie

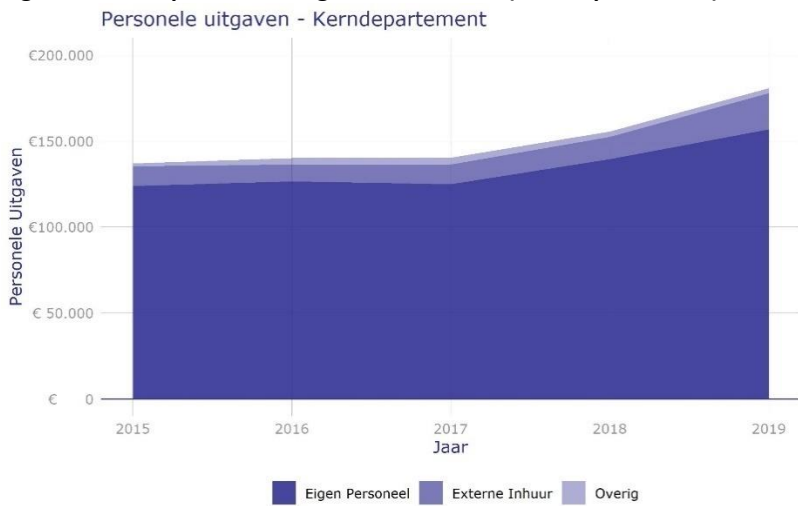
In de stukken worden de personele uitgaven ook altijd verder onderverdeeld naar 'personele uitgaven ministerie'. Dit onderscheid wordt nergens toegelicht. Aangenomen mag worden dat het hier de ambtenaren betreft die werken op het Haagse ministerie. In tabel 16 van het jaarverslag is ook hier de ontwikkeling sinds 2015 weergegeven. En ook hier is ten opzichte van 2015 een stijging te zien, van € 137,0 miljoen in 2015 naar € 180,8 miljoen in 2019, ofwel een stijging met 32%.

Tabel 16 Nadere uitsplitsing apparaatsuitgaven Ministerie (bedragen x € 1.000)

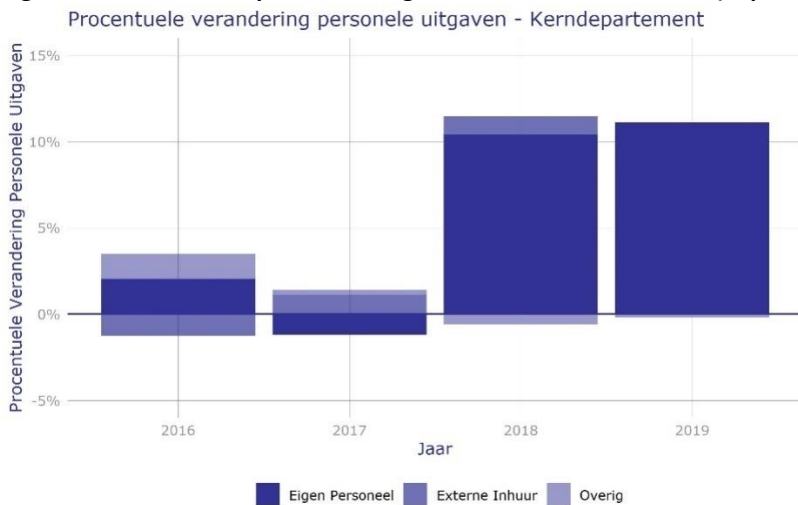
	Realisatie ¹					Vastgestelde begroting 2019	Verschil 2019
	2015	2016	2017	2018	2019		
Totaal apparaatsuitgaven Ministerie van VWS	300.729	301.662	322.291	361.603	398.874	312.192	86.682
Personele uitgaven kerndepartement	137.023	140.099	140.400	155.618	180.818	149.284	31.534
waarvan eigen personeel	123.835	126.650	124.980	139.601	156.923	137.896	19.027
waarvan externe inhuur	11.557	9.822	11.400	12.847	21.002	8.751	12.251
waarvan overige personele uitgaven	1.631	3.627	4.020	3.170	2.893	2.637	256

Wat opvalt is dat er in de periode 2015-2017 niet een wezenlijk stijging van de personeelskosten is geweest, maar in 2018 en 2019 wel. Ook kan in tabel 16 worden afgelezen dat in het verslagjaar 2019 er € 19,0 miljoen meer uitgegeven dan begroot voor eigen personeel en € 12,5 miljoen meer aan externe inhuur dan begroot. Relatief komt dat overeen met een budgetuitbreiding in 2019 voor eigen personeel met 14% en voor externe inhuur met 240%. In figuur 3 en 4 is de ontwikkeling van de personele uitgaven voor het ministerie sinds 2015 ook weer grafisch weergegeven.

Figuur 3. Groei personele uitgaven ministerie (kerndepartement) 2015-2019 (in duizenden euro's)



Figuur 4. Mutaties van personele uitgaven ministerie 2016-2019 (in procenten t.o.v. 2015)



Sinds 2015 is de totale procentuele groei van de categorie ‘eigen personeel’ van het ministerie 27%. De procentuele groei van de categorie ‘externe inhuur’ van het ministerie ten opzichte van 2015 is met 82% aanzienlijk (zie ook par. 4.5)

4.4 Apparaatsuitgaven agentschappen

Het ministerie van VWS heeft ook drie agentschappen die een eigen financiële boekhouding hebben (volgens het baten-lastenstelsel) en een eigen verantwoording in het jaarverslag 2019. De totale apparaatsuitgaven van de agentschappen zijn sinds 2015 ook per saldo gegroeid zo blijkt uit tabel 17 (op p. 116 van het jaarverslag 2019 VWS). Van € 422,2 miljoen in 2015 naar € 523,9 miljoen in 2019, ofwel een groei van 24%:

	Realisatie ¹					Vastgestelde begroting 2019	Verschil 2019
	2015	2016	2017	2018	2019		
Totaal apparaatskosten agentschappen	422.223	422.652	460.550	469.576	523.940	460.353	- 67.636
Agentschap College Ter Beoordeling van Geneesmiddelen	38.250	38.250	47.405	51.835	50.133	52.150	- 2.017
Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	42.973	43.402	58.329	70.778	82.252	67.103	- 15.164
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	341.000	341.000	354.816	346.963	391.555	341.100	- 50.455

Wat in tabel 17 uit het jaarverslag ook opvalt zijn de relatief grote afwijkingen in 2019 tussen de door de Kamer vastgestelde begroting 2019 en de feitelijk realisatie in 2019. In tabel 3 hieronder zijn deze verschillen in euro's en procenten weergegeven.

Tabel 3 Verschil raming en realisatie in 2019 van apparaatsuitgaven agentschappen VWS

	Raming 2019	Realisatie 2019	verschil in €	verschil in %
CTBG	€ 52,2 mln.	€ 50,1 mln.	€ -2 mln.	-4%
CIBG	€ 67,1 mln.	€ 82,3 mln.	€ 15,1 mln.	23%
RIVM	€ 341,1 mln.	€ 391,6 mln.	€ 50,5 mln.	15%
TOTAAL	€ 460,4 mln.	€ 523,9 mln.	€ 63,6 mln.	14%

Het jaarverslag VWS 2019 bevat geen informatie over de samenstelling van personeel. De uitgaven worden verantwoord, maar er is geen inzicht in aantallen FTE of welke functies er zijn. De agentschappen vormen hierin een uitzondering. Daarvan zijn wel aantallen FTE per agentschap in het jaarverslag terug te vinden. In tabel 4 zijn deze cijfers weergegeven.

Tabel 4 Ontwikkeling personeelsformatie agentschappen (in FTE's)

	zie jaarverslag:	2016	2017	2018	2019	raming 2019	verschil 2019 raming-realisatie
CTBG	tabel 27 (p. 132)	308	340	351	343	370	-27
CIBG	tabel 34 (p. 141)	244	281	283	274	294	-20
RIVM	tabel 44 (p. 150)	1554	1615	1660	1669	1660	9

De groei van de totale apparaatsuitgaven in 2019 van het CIBG en het RIVM (zie tabel 3) is dus niet, respectievelijk nauwelijks toe te schrijven aan een stijging van het aantal medewerkers. Integendeel, bij het CTBG en het CIBG is het personeelsbestand in 2019 gekrompen ten opzichte van 2018 en lager dan de oorspronkelijke raming voor 2019. Op p. 133 staat over het CTBG: “Door bezuinigingen is de

bezetting in 2019 gedaald ten opzichte van 2018 en aanmerkelijk lager dan begroot.” Bij het CIBG staat (op p.136) in het jaarverslag: “De gerealiseerde kosten van eigen personeel zijn lager dan begroot vanwege een relatief lage bezetting, met name door het terughoudend invullen van vacatures.”

4.5 Inhuur externen

De toename van het budget voor externen is in 2019 dusdanig dat daarmee ook de rijksbrede norm van maximaal 10% uitgaven voor inhuur externe wordt overschreden. Dat wordt in tabel 75 (op p. 227) nader toegelicht:

Tabel 75 Uitgaven inhuur externen 2019 (bedragen x € 1.000)	
Programma- en apparaatskosten	
1. Interim-management	2.652
2. Organisatie- en Formatieadvies	266
3. Beleidsadvies	2.712
4. Communicatieadvisering	4.324
Beleidsgevoelig (som 1 t/m 4)	9.954
5. Juridisch Advies	652
6. Advisering opdrachtgevers automatisering	14.873
7. Accountancy, financiën en administratieve organisatie	15.740
(Beleids)ondersteunend (som 5 t/m 7)	31.265
8. Uitzendkrachten (formatie & piek)	15.069
Ondersteuning bedrijfsvoering	15.069
Totaal uitgaven inhuur externen	56.288
Kosten ambtelijk personeel	444.527
Percentages externe inhuur	11,2%

1 Hierin is een bedrag van €1,721 mln. verwerkt dat niet is gespecificeerd over de eerste 7 categorieën.

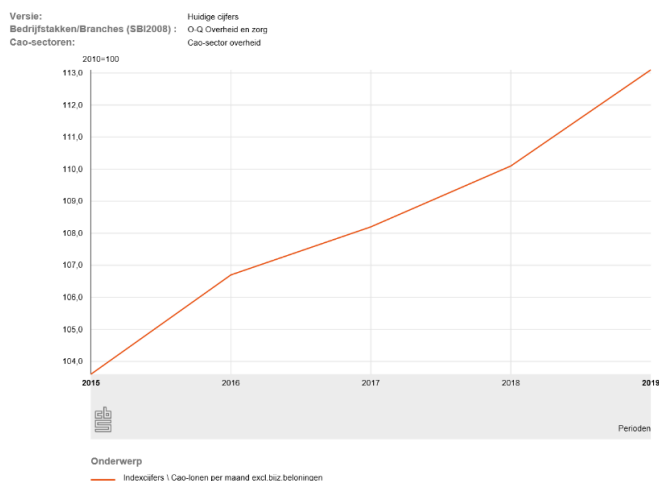
Lastig is dat er verschillende definities van ‘ambtelijk personeel VWS’ zijn. In deze tabel is gerekend met een bedrag van € 444,5 miljoen ambtelijk personeel. Dat is ruim meer dan de € 277,2 miljoen die genoemd wordt als personeel kerndepartement. Het verschil wordt mogelijk verklaard dat hier ook gerekend is met personeel van de agentschappen, adviesraden, inspecties en SCP, PD en ALT (zo staat op p. 227).

4.6 Verklaring groei personele uitgaven

Stijging in budget en in aantal FTE

Bij de stijging van de personele uitgaven die in de figuren 1 t/m 4 is te zien, dient bedacht te worden dat deze in euro's altijd een zekere jaarlijkse stijging vertonen. Dit is simpelweg het gevolg van de gemiddelde loonontwikkeling in de publieke sector, waarvoor ministeries ook worden gecompenseerd via de zogenaamde loonbijstelling. In de periode 2015-2019 zijn de CAO-lonen bij de overheid in totaal met bijna 10 procent gestegen, zo valt op te maken uit onderstaande CBS-cijfers:

Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur; indexcijfers (2010=100)



Dat zou impliceren dat de stijgingen van personeelsbudgetten die in de VWS-cijfers te zien zijn in de orde van grootte van 30%, voor grofweg een-derde voortvloeien uit prijsontwikkeling (loonstijging) en voor twee-derde uit volume-ontwikkeling (meer personeel).

Hoewel het jaarverslag (m.u.v. agentschappen) geen gegevens in FTE bevat, publiceert de Algemene Rekenkamer in haar rapport bij het jaarverslag wel ieder jaar een FTE-aantal VWS op totaalniveau:

Tabel 1 Ministerie van VWS (XVI) in cijfers in miljoenen € en fte's in aantallen

	2017	2018	2019
Verplichtingen	15.388	16.203	20.988
Uitgaven	14.993	15.374	18.014
Ontvangsten	867	839	749
Fte's	4.424	4.642	4.803

Bron: Slotwet 2019 VWS (bedragen); P-Direkt (fte's).

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in cijfers (bedragen in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	23.434,1	14.488,0	15.387,8
Uitgaven	15.328,7	15.192,6	14.992,8
Ontvangsten	1.011,2	1.011,3	867,4
Fte's	4.081	4.253	4.424

Bron: [rapport AR](#) bij jaarverslag VWS 2017, resp. [rapport AR](#) bij jaarverslag VWS 2019

Het aantal FTE bij het ministerie VWS is op basis van deze cijfers jaarlijks gegroeid; van 4081 FTE in 2015 naar 4803 FTE in 2019. Ofwel een groei van 17,7% sinds 2015.

Op basis van deze cijfers, die ontleend zijn aan de [Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019](#), is in tabel 5 voor alle overheidswerkgevers de ontwikkeling van het personeelsbestand sinds 2015 op een rij gezet.¹⁶

¹⁶ [Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019](#), P-Direkt. Zie: bijlage 2, tabel 37 'Rijk als werkgever'. De cijfers voor Defensie zijn ontleend aan de rapporten van de AR bij het verantwoordingsonderzoek Defensie.

Tabel 5 Ontwikkeling omvang personeelsbestand ministeries / overheid (in FTE) sinds 2015¹⁷

Ministerie / werkgever	2015	2016	2017	2018	2019	ontwikkeling sinds 2015 in FTE	ontwikkeling sinds 2015 in procenten
AZ	347	351	353	357	388	41	12%
HCvS	1.569	1.506	1.449	1.503	1.557	-12	-1%
Rechtspraak	7.337	7.411	7.631	7.600	7.707	370	5%
BuZa	2.695	2.669	2.652	2.750	2.905	210	8%
J&V	27.460	27.248	27.276	27.934	29.343	1.883	7%
BZK	7.680	8.561	9.180	9.823	10.431	2.751	36%
OCW	3.962	4.069	4.191	4.470	4.684	722	18%
Financiën	30.992	29.738	29.321	29.503	30.927	-65	0%
Defensie	56.458	55.894	55.596	56.470	58.021	1.563	3%
I&W	11.928	12.200	12.412	12.259	12.826	898	8%
EZK	8.820	9.089	9.133	9.678	10.322	1.502	17%
SZW	2.279	2.486	2.625	3.045	3.313	1.034	45%
VWS	4.081	4.253	4.424	4.642	4.803	722	18%
	165.608	165.475	166.243	170.034	177.227	11.619	7%

De stijging van het personeelsbestand van VWS sinds 2015 is met 18% groter dan bij de meeste andere ministeries/werkgevers en ook hoger dan de gemiddelde personeelsgroei van 7% voor alle ministeries/werkgevers.

Toelichtingen in het jaarverslag

De stijging van personele uitgaven in het jaar 2019 worden in het jaarverslag als volgt toegelicht.

p. 117

De personele uitgaven van het kerndepartement zijn door diverse oorzaken € 31,5 miljoen hoger uitgevallen dan voorzien in de ontwerpbegroting 2019. De toename in eigen personeelskosten heeft betrekking op de projectdirectie Antonie van Leeuwenhoekterrein (per saldo € 8,6 miljoen), waar voor een deel ook hogere ontvangsten tegenover staan. Verder is een aantal noodzakelijk personele intensiveringen van het kerndepartement verwerkt ter versterking van een aantal directies (juridisch, ICT en diverse beleidsdirecties) (€ 10 miljoen) en diverse kleinere posten. Jaarlijks ontvangt VWS een algemene compensatie voor de loonbijstelling. Hierdoor zijn de personele uitgaven op dit artikel in totaal met € 7,7 miljoen gestegen.

p. 123

VWS heeft in 2019 de norm voor de maximale inhuur van externen overschreden (norm bedraagt 10%). Met name bij het CIBG en DUS-I was sprake van relatief hoge uitgaven voor externe inhuur. In de bijlage Inhuur externen wordt de achtergrond voor deze uitgaven bij de genoemde onderdelen nader toegelicht.

Toelichting in antwoord op vragen van de Kamer

Ook in het schriftelijk overleg zijn door verschillende fracties vragen gesteld over personele uitgaven in het jaarverslag 2019 (zie box 13).

¹⁷ LNV en EZ/EZK zijn bij elkaar genomen (cijfers LNV waren de facto tot en met 2018 onderdeel van EZK en zijn voor 2019 toegerekend aan EZK/LNV). Defensie behoort niet tot sector Rijk. Cijfers voor Defensie zijn derhalve niet opgenomen in de Jaarrapportage Rijk (tabel 37 'Rijk als werkgever') maar overgenomen uit de rapporten van de AR bij het verantwoordingsonderzoek Defensie.

Box 13. **Beantwoording** vragen over personele uitgaven

Vraag 96

De leden van de VVD-fractie lezen dat versterking van de juridische – en communicatiecapaciteit van het ministerie voor een overschrijding van € 3,5 miljoen zorgt. Kan de minister van VWS dit nader onderbouwen?

Antwoord 96:

De extra uitgaven voor de versterking van de juridische capaciteit heeft te maken met extra benodigde capaciteit in verband met de afhandeling van Wob-verzoeken, de totstandkoming van wet- en regelgeving en juridisch advies.

De extra uitgaven voor de versterking van de communicatiecapaciteit is terug te voeren op de wens om nieuwe rijksbrede ontwikkelingen in het communicatievak een plek te geven binnen de directie. Het gaat hier om social, webcare en monitoring; kennis van de buitenwereld op gestructureerde wijze binnen brengen en meer interactie met diezelfde buitenwereld. Daarnaast was tijdelijke capaciteit ingezet voor de uitvoering van publiekscommunicatie in 2019. Deze capaciteit is in 2019 ingehuurd omdat er nog geen formele formatieplaatsen beschikbaar waren. In 2020 zijn die wel beschikbaar.

Vraag 249

De leden van de D66-fractie vragen welke ontwikkelingen ten grondslag liggen aan de stijging van de personele uitgaven voor externe inhuur op het kerndepartement van VWS met bijna 50% ten opzichte van 2018. Is dit een bewuste keuze geweest van de minister en zo ja, waarom? Op welke specifieke projecten of onderwerpen heeft de stijging van deze uitgaven betrekking? Is de verwachting dat in de komende jaren de personele uitgaven voor externe inhuur groot zullen blijven? Welke inspanningen onderneemt de minister om de personele uitgaven voor externe inhuur zo snel mogelijk weer onder de norm te brengen?

Antwoord 249:

De Roemer-norm voor externe inhuur betreft een maximaal percentage van de totale personeelsuitgaven dat besteed mag worden aan externe inhuur. Rijksbreed lag dit percentage in 2019 op 10%. VWS heeft in 2019 de norm voor externe inhuur met 0,9% overschreden. Er worden alleen externen aangenomen om tijdelijke piekbelastingen te kunnen opvangen of om tijdelijke expertise aan te trekken.

De groei van de uitgaven ten opzichte van 2018 betreft onder meer de externe inhuur van DUS-I voor de uitvoering van subsidieregelingen, ook voor andere departementen. Daarnaast is voor een aantal grote communicatietrajecten externe inhuur gepleegd en is extra capaciteit ingezet in verband met de afhandeling van WOB-verzoeken, juridisch advies m.b.t. onder meer privacy en ten behoeve van wet- en regelgeving. Verder was sprake dat vacatureruimte, vanwege uitbreiding van taken, bij de Inspectie nog niet volledig met eigen personeel kon worden ingevuld. Om de taken toch uit te kunnen voeren is extern ingehuurd. Tenslotte is expertise ingehuurd voor het ontwerp en onderhoud van diverse ICT-systemen.

Alhoewel zoveel mogelijk structureel werk binnen de ambtelijke formatie wordt uitgevoerd, valt er soms niet aan te ontkomen om voor piekbelastingen en specialistische kennis een beroep op externe inhuur te moeten doen. In 2019 heeft in een aantal gevallen bij langdurige piekbelasting de omzetting naar uitbreiding van de eigen formatie plaatsgevonden.

Vraag 265

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de personele uitgaven van het kerndepartement fors zijn gestegen naar bijna € 181 miljoen. Wat verklaart deze uitgavenstijging? Acht de minister deze stijging wenselijk? Zo nee, hoe wordt hier bijgestuurd? Hoe verhoudt de stijging zich tot de decentralisaties in het sociaal domein waardoor belangrijke zorg- en welzijn-taken gedecentraliseerd zijn naar gemeenten?

Antwoord 265:

De groei van de personele uitgaven komt door een toename van het aantal fte bij VWS kern. Deze groei komt voornamelijk voort uit (veelal tijdelijke) uitbreidingen en intensiveringen op basis van het regeerakkoord. Dit heeft onder andere geleid tot meer programmatisch werken en de oprichting van 30 tijdelijke programma's zoals 'Thuis in het verpleeghuis', 'Maatschappelijke Diensttijd', 'Ontregel de Zorg' en 'Eén tegen eenzaamheid'. De eventuele afname in het personeelsbestand vanwege de decentralisaties wordt teniet gedaan door de intensiveringen. De verwachting is dat de groei samenhangt met deze programma's en dat deze op termijn zal stabiliseren.

Een specificatie van de personele groei naar aantallen en soorten functies is er niet. Uit de informatie uit het jaarverslag en de beantwoording van vragen, blijkt de personele groei in 2019 zich vooral voor te doen bij functies op juridisch terrein, ICT en communicatie.

De groei over de periode sinds 2015 wordt vooral toegeschreven aan het programmatisch werken en de actieprogramma's, die ook in hoofdstuk 3 (en bijlage 2) aan de orde zijn gekomen. Het ligt dus in de rede dat bij het rapporteren over, en evalueren van, de actieprogramma's ook aandacht wordt besteed aan de extra personele inzet die de programma's hebben gevraagd en welke resultaten dat heeft opgeleverd. Temeer omdat de feitelijke groei van personele uitgaven sinds 2015 wellicht geen 18% is maar mogelijk meer. Dit is de groei 'per saldo' gezien het antwoord van de minister op vraag 265: *"De eventuele afname in het personeelsbestand vanwege de decentralisaties wordt teniet gedaan door de intensiveringen."*

4.6 Conclusies

- Uit de beschikbare cijfers in het jaarverslag blijkt sinds 2015 sprake van een jaarlijkse groei van de apparaatsuitgaven en daarbinnen van de personele uitgaven. Dit geldt zowel voor het totale VWS-terrein (inclusief agentschappen, inspecties, adviesraden e.d.) als voor het kerndepartement. In de budgetten ligt deze groei sinds 2015 in de orde van grootte van 30%, in aantallen ambtenaren (FTE) is deze 18%.
- Omdat in 2015 taken en budgetten zijn overgeheveld van Rijk naar de gemeenten, zou verwacht mogen worden dat het aantal Haagse ambtenaren sindsdien eerder zou dalen dan groeien. Deze trend verklaren is niet goed mogelijk omdat het jaarverslag geen inzicht verschaft in aantallen FTE, noch in de groei van bepaalde soorten functies.
- Naast de groei van eigen personeel in 2019 blijkt uit het jaarverslag ook een forse stijging van het aantal ingehuurd externen. Het totaalbedrag van ruim € 56 miljoen in 2019 overschrijdt de rijksnorm van maximaal 10% van het budget voor externe inhuur. Niet duidelijk is in hoeverre dit een eenmalige overschrijding is en hoe zowel meer vast personeel, als meer externen zich tot elkaar verhouden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht verzoeken commissie / toezeggingen minister

A. Conclusies en verzoeken rapporteurs debat jaarverslag 2018 (juni 2019)

In het [wetgevingsoverleg \(WGO\)](#) over het jaarverslag VWS op 18 juni 2019 vroegen de rapporteurs Renkema (GL), Slootweg (CDA) en Tielen (VVD) aandacht voor het verbeteringstraject begroting en jaarverslag, waaronder de VWS-monitor. In het WGO formuleerde rapporteur Slootweg de conclusies van de rapporteurs als volgt:¹⁸

“Onze conclusies zijn samengevat dan ook: de informatie in de Staat van Volksgezondheid en Zorg en die in de VWS Monitor, het jaarverslag en de actieprogramma’s zijn nog te veel losse sporen. De Kamer wil niet zozeer meer informatie, maar meer samenhang. Er wordt op dit moment te veel gerapporteerd op activiteitsniveau; we zouden graag willen dat er meer op outcome-niveau gerapporteerd wordt. De informatie kan compacter en bij voorkeur met enkele kernindicatoren per actieprogramma worden geleverd, met een duidelijke link naar de begrotingsstukken en de VWS Monitor. Daarom heb ik twee verzoeken aan de bewindslieden om het bouwwerk wat meer solide te krijgen, om tot een logisch geheel te komen en om te voorkomen dat het een wankel basis wordt met allemaal losse uitbouwjes.

Ten eerste: kunt u de Kamer voortaan tweemaal per jaar de VWS Monitor toezenden, tegelijk met de begroting en het jaarverslag? En kan de VWS Monitor daarbij niet alleen steeds weer van de allerjongste cijfers worden voorzien, maar ook van enige duiding, zeker als meerjarige trends afwijking vertonen of als zaken zich anders ontwikkelen dan gehoopt?

Ten tweede heeft de Kamer voorafgaand aan dit overleg een heldere standvanzakenbrief ontvangen over de twintig evaluaties in het kader van de pilot Lerend evalueren. Die bood de Kamer snel inzicht en overzicht. Kunt u een dergelijk overzicht ook na de zomer sturen ten aanzien van de actieprogramma’s? Hoeveel lopen er? En welke kernindicatoren zijn er of worden nog ontwikkeld? Hoeveel geld is er en wordt er uitgegeven?”

De reactie van de minister op de verzoeken van de rapporteurs vorig jaar was als volgt:

(p. 12) Eerst wil ik ingaan op hoe het een zich tot het ander verhoudt. De Staat van Volksgezondheid en Zorg is eigenlijk een hele grote bak met getallen die je voor allerlei toepassingen zou kunnen gebruiken, onafhankelijk van welke kabinetsperiode. Alles wat je altijd al een keer had willen weten, alles wat je hartje begeert, zit in de Staat van Volksgezondheid en Zorg. Mocht u dingen bedenken die daar nog bij zouden kunnen, let us know, want dan voegen we die toe als dat kan.

(p. 16) Ik zou graag met u de afspraak maken dat ik in het najaar, en ik hoop bij de begrotingsbehandeling, terugkom op welke manier we de beleidsinformatie zouden willen versterken. Het kan ook dat ik dat in het najaar bij de volgende voortgangsrapportage doe.

(p. 16) U heeft gevraagd of het niet mogelijk zou zijn om meer congruentie aan te brengen tussen de VWS Monitor en de programmamonitor. Het antwoord is dat dat kan, want in de VWS Monitor zitten inderdaad cijfers die al vrij lang worden gebruikt op die manier, maar inmiddels zijn er in de programma’s Zorg voor de Jeugd, Kansrijke Start en Huiselijk geweld en kindermishandeling interessantere cijfers voorhanden, ook longitudinaal.

(p. 17) Het derde punt, dat u terecht noemt, betreft de streefcijfers op de indicatoren. Dat debat hebben we vaker gehad. Daarbij wil ik altijd voorkomen dat er een zekere schijnprecisie gaat ontstaan. (...) Kortom, zo zeg ik: liever en meestal wel indicatoren op maatschappelijk effect, zo veel als dat kan. Dat is het echte bewijs voor succes. En als dat niet gaat, dan moet je procesindicatoren nemen: hoeveel gemeenten doen ergens aan mee,

¹⁸ Kamerstuk II, 2018/19, [35 200-XVI, nr. 18](#), p. 12

hoeveel instellingen doen ergens aan mee? Dat kan ook werken, maar dat valt eigenlijk niet echt onder het maatschappelijk effect. Voor streefwaarden kiezen we meestal niet. Die geven een schijnprecisie die het politiek debat in de Kamer niet per se helpt, en eerder doet voorkomen alsof het kabinet de samenleving even van achter een groot knoppenpaneel kan bestieren.

(p. 18) Wat u terecht uiteindelijk wilt is een samenhang tussen de Staat van Volksgezondheid en Zorg, de selectie in de VWS Monitor, de begroting, de begrotingsmomenten en de programmatische sturing. Daar moet samenhang tussen zitten. De suggestie die mevrouw Tielen daarvoor doet, is: zorg dat de indicatoren uit de programma's, waar dat kan, overeenkomen met de indicatoren uit de VWS Monitor. We doen daarin graag een poging te zorgen voor een betere samenhang. Dat zal niet altijd lukken. Dat moet u ook vooral doen over die indicatoren die over de kabinetsperiodes heen gaan.

(p. 18) De heer Slootweg vraagt ook: kan daar een duiding bij? Dan moet ik even kijken, want dan ga je wel het format van de VWS Monitor nogal wijzigen. En u vraagt, samen met mevrouw Tielen: kan daar ook een update bij, zodat er meer congruentie ontstaat tussen de keuze voor de indicatoren in de programma's en de keuze voor de indicatoren in de VWS Monitor? Daar willen we graag een poging toe doen en dat zullen we aan u laten weten. Ik kan mij voorstellen dat we dat ofwel in de begrotingsstukken zelf samenvatten, ofwel bij gelegenheid van de begroting. We moeten nog even kijken in welke vorm dat kan, maar dat doen we bij die gelegenheid.

B. Toezeggingen bewindslieden op overige verzoeken in het debat over jaarverslag 2018¹⁹

Behalve aan de rapporteurs deed de minister ook toezeggingen aan andere woordvoerders in het WGO op het punt van verbetering van de informatievoorziening in begrotingen en jaarverslagen:

Besteding middelen cliëntondersteuning in begroting 2020

(p. 36) "Dan de cliëntondersteuning. Dat was een vraag van de heer Raemakers. Klopt het dat we de middelen in het afgelopen jaar niet volledig hebben uitgegeven? Dat klopt. Dat geldt overigens voor meer middelen in het regeerakkoord. (...) Dat neemt niet weg dat we deze middelen van de cliëntondersteuning hebben doorgeschoven, zodat we die in het volgende jaar kunnen uitgeven. Dat gaan we ook doen. Dat was uw vraag. Dat gaan we zeker doen, omdat u als Kamer ons niet voor niets die opdracht heeft gegeven."

Doelstelling voor vermijdbare sterfte

(p. 46) "Zij maakte het punt dat in de periode van 2013 tot 2018 cumulatief 10 miljard minder aan zorg is uitgegeven dan de bedoeling was. Dat is een feit, maar dat is een beetje een optelsom van een aantal jaren. (...) Er is veel meer over te zeggen. Dat gaan wij bij de begroting ook zeker doen. Dat geldt ook voor het thema vermijdbare sterfte, waar mevrouw Agema terecht een punt van heeft gemaakt. Ik vind het heel belangrijk om daar ook voor de komende periode weer een meetbare doelstelling voor te maken, zoals die al jaren in de VWS Monitor staat."

Streefwaarde terugdringing sociaal-economische gezondheidsverschillen

(p. 49) "Tot slot het punt van de heer Hijink over de gezondheidsverschillen in relatie tot sociaaleconomische factoren. (...) Misschien zouden we inderdaad eens moeten kijken of we een doel kunnen formuleren voor het terugdringen van de gezondheidsverschillen, en of we daar een streefpercentage aan kunnen koppelen. Nu is het zo dat we achttien jaar leven met gezondheidsverschillen tussen een hoge of lage SES, om die vervelende term nog maar een keer te gebruiken. Daar zou je misschien best een ambitie aan kunnen."

C. Motie om begroting 2020 op te stellen conform wensen commissie (juni 2019)

Daarnaast werd in het debat over het jaarverslag 2018 een [motie](#) ingediend, die op 25 juni 2019 met algemene stemmen werd aangenomen. In de motie wordt de regering verzocht om het jaarverslag en de begroting 2020 conform het verzoek van de vaste Kamercommissie VWS van 2015 op te stellen.²⁰

¹⁹ Kamerstuk II, [35 200-XVI, nr. 18](#)

²⁰ Kamerstuk II, 2018/19, [35 200-XVI, nr. 13](#). Motie van de leden Van den Berg en Kerstens om de begroting in 2020 conform het verzoek van de vaste commissie van VWS op te stellen.

MOTIE VAN DE LEDEN VAN DEN BERG EN KERSTENS

Voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 18 juni 2019

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Algemene Rekenkamer constateert dat de Minister van VWS stappen heeft gezet met het verbeteren van de informatie in begroting en jaarverslag over prestaties en effecten van de zorguitgaven, maar dat nog niet geheel is voldaan aan de wensen van de vaste commissie VWS;

overwegende dat het controleren van de regering een van de taken van volksvertegenwoordigers is, echter dat dit niet voldoende mogelijk is;

overwegende dat de vaste commissie VWS in 2015 al het verzoek deed voor zinvolle indicatoren, beleidsconclusies en een smart beleidsverslag, dat dit nog steeds niet is gebeurd en dat daardoor de begroting de basis moet zijn;

verzoekt de regering, om het jaarverslag en de begroting 2020 conform het verzoek van de vaste Kamercommissie VWS van 2015 op te stellen,

en gaat over tot de orde van de dag.

D. [Kabinetsreactie op RIVM-advies verbetering begroting en jaarverslag \(mei 2018\)](#)²¹

In de brief over het RIVM-rapport kondigt de minister een aantal verbeteringen aan.

(p. 2) Daarnaast pleit het rapport voor het koppelen van indicatoren aan referentie- en/of streefwaarden en waar mogelijk aan internationaal vergelijkbare cijfers (aanbevelingen 3 en 4). Dit advies nemen we over.

(p. 2) Uiteraard zal in de beleidsagenda ook sprake zijn van interpretatie en duiding van de ontwikkeling van belangrijke indicatoren, waarmee we zullen voldoen aan aanbeveling 9 uit het rapport waarin hiertoe wordt opgeroepen.

²¹ Kamerstuk II, 2017/18, [31 865, nr. 111](#),

Bijlage 2 Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid

I. Actieprogramma's VWS

In een openbaar gemaakte [stafnotitie](#) van 22 mei 2019 zijn totaal in totaal 21 actieprogramma's geïnventariseerd, waarvan 18 zijn aangeboden in 2018:

	Naam	Aangeboden aan TK
1	Actieprogramma 'Eén tegen Eenzaamheid'	19-3-2018
2	Pact voor de ouderenzorg	8-4-2018
3	Programma Kwaliteit Verpleeghuiszorg. 'Thuis in het verpleeghuis'	9-4-2018
4	Actieprogramma 'Werken in de zorg'	13-4-2018
5	Actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd'	16-4-2018
6	Programmaplan 'Rechtmatige zorg 2018-2021'	19-4-2018
7	Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling. 'Geweld hoort nergens thuis'	25-4-2018
8	Actieplan '(Ont)regel de zorg'	22-5-2018
9	Programma 'Langer Thuis'	18-6-2018
10	Nationaal Sportakkoord 'Sport verenigt Nederland'	26-6-2018
11	Ontwikkeling Uitkomstgerichte zorg 2018-2022	2-7-2018
12	Actieplan vervolgaanpak wachttijden 2018-2019	17-7-2018
13	Actieprogramma 'Kansrijke Start'	11-9-2018
14	Onbedoelde (tiener)zwangerschappen. Een zevenstappenplan	11-9-2018
15	Programma Volwaardig leven. Voor de gehandicaptenzorg en complexe zorg	30-9-2018
16	Actieplan ambulancezorg	12-11-2018
17	Nationaal Preventieakkoord 'Naar een gezonder Nederland'	23-11-2018
18	Nationaal Actieplan soa, hiv en seksuele gezondheid 2017-2022	23-11-2018

De conclusie van de inventarisatie van de actieprogramma's was dat deze zelden waren voorzien van concreet meetbare doelen én bijbehorende indicatoren waarin ook de basiswaarden (nulmeting) en streefwaarden zijn aangegeven.

In de actieprogramma's wordt sporadisch uiteengezet welke middelen voor welke maatregelen beschikbaar zijn. Een relatie tussen input (budget), output (de opgesomde actiepunten) en outcome (te bereiken effecten) wordt niet gemaakt. Het vanuit de Comptabiliteitswet gevraagde inzicht in veronderstelde doeltreffendheid en verwachte doelmatigheid van nieuw beleid ontbreekt hierdoor.

Actieprogramma's vervullen daarmee (vooralsnog) te beperkt een sturings- en verantwoordingsfunctie. Echter, in veel actieprogramma's worden wel nulmetingen, monitorprogramma's en indicatorensets aangekondigd.

In het [wetgevingsoverleg](#) over het jaarverslag VWS (18 juni 2019) stelden de rapporteurs ook vragen over de actieprogramma's. De minister zegde onder meer toe: *"De suggestie die mevrouw Tielen daarvoor doet, is: zorg dat de indicatoren uit de programma's, waar dat kan, overeenkomen met de indicatoren uit de VWS Monitor. We doen daarin graag een poging te zorgen voor een betere samenhang. Dat zal niet altijd lukken. Dat moet u ook vooral doen over die indicatoren die over de kabinetsperiodes heen gaan."*

Op 15 juli 2019 volgde een korte [brief](#) met de planning van voortgangsrapportages van de meeste actieprogramma's. Ook bij de begroting 2020 stelde de Kamer enkele [feitelijke vragen over de actieprogramma's](#). Hieronder zijn vraag en antwoord (van 17 oktober 2019) nummer 2 opgenomen:

Vraag 2

Kan per programma van de 21 actieprogramma's die verschenen zijn, aangegeven worden welke concreet meetbare doelen én bijbehorende indicatoren opgenomen zijn en kan hierbij per indicator / doel aangegeven worden in hoeverre deze op dit moment gehaald gaan worden

Antwoord:

Zoals onder andere tijdens het wetgevingsoverleg bij het jaarverslag 2017 d.d. 18 juni 2019 is aangegeven ontvangt uw kamer op gezette tijden voortgangsrapportages van de verschillende programma's waarin telkens een overzicht is opgenomen van de concreet meetbare doelen en bijbehorende indicatoren. Zo wordt uw kamer vanuit de context van het programma geïnformeerd over de voortgang. In de brief van 15 juli 2019 (TK 35 000 XVI, nr. 135) is een overzicht opgenomen van de momenten in het parlementaire jaar waarop de voortgangsrapportages van de lopende beleidsprogramma's naar verwachting zullen verschijnen.

Daarnaast is, om meer samenhang te creëren tussen de begroting en de actieprogramma's, in de beleidsagenda van deze ontwerpbegroting en de VWS-monitor die ook met Prinsjesdag aan uw kamer is aangeboden (TK 35 300 XVI, nr. 4) een aantal indicatoren uit de verschillende actieprogramma's opgenomen.

II.A. VWS-pilot Lerend evalueren

Op 14 september 2017 ontving de Tweede Kamer een [brief van de minister](#) over de VWS-pilot 'Lerend evalueren'²². In deze brief stelde de minister voor om bij VWS te stoppen met het opstellen van zogenaamde beleidsdoorlichtingen per begrotingsartikel. In plaats daarvan wordt de komende vijf jaar -bij wijze van pilot- gewerkt met een thematische planning van evaluaties. Deze evaluaties kunnen ook betrekking hebben op onderwerpen die (deels) buiten de VWS-begroting vallen en gefinancierd worden uit premies.

De pilot wordt gekenmerkt door een aantal vernieuwende elementen:

- De inhoud en reikwijdte van een evaluatie is thematisch.
- De praktijk (zoals uitvoerende instanties en burgers) wordt nadrukkelijk betrokken.
- Vernieuwende onderzoeksmethodieken worden toegepast en - indien relevant - wordt de internationale context meegenomen.
- Onafhankelijkheid wordt op verschillende manieren geborgd.
- Naast evaluaties achteraf (ex post), wordt er ook meer gebruik gemaakt van evaluaties vooraf (ex ante) of evaluaties 'gedurende de rit' (ex durante).

²² Kamerstukken II, 2016/17, [31 865, nr. 99](#)

Een chronologie van ontvangen stukken over de pilot:

SEPT 2017: Start van de pilot ‘lerend evalueren’

14 september 2017: [brief van de minister](#) over de VWS-pilot ‘Lerend evalueren’²³ met een [bijlage met taakopdrachten](#) met de opzet van aantal voorziene evaluaties ‘nieuwe stijl’.²⁴

DEC 2017: Technische briefing en schriftelijk overleg

5 december 2017: een [technische briefing](#) over deze plannen. Vervolgens heeft de commissie een [schriftelijk overleg](#)²⁵ gevoerd over de plannen in de brief en de bijgevoegde taakopdrachten.

SEPT 2018: 2^e Voortgangsbrief pilot en onderzoeksvorstellen 2019

17 september 2018: [brief](#)²⁶ van de bewindslieden VWS over de voortgang van de VWS-pilot ‘Lerend evalueren’ inclusief een [bijlage met onderzoeksvorstellen voor 2019](#)²⁷. Commissie VWS besluit feitelijke vragen te stellen en in de [PV van 23 januari 2019](#) (agendapunt 20) om de [lijst van vragen en antwoorden](#)²⁸ te betrekken bij de behandeling van het jaarverslag VWS 2018.

MEI 2019: Tussentijdse stand van zakenbrief pilot

27 mei 2019: [brief](#)²⁹ van de bewindslieden VWS. Op verzoek van de commissie wordt actuele stand van zaken gegeven van onderzoeken die i.h.k.v. de pilot Lerend evalueren zijn of worden uitgevoerd.

SEPT 2019: 3^e Voortgangsbrief pilot en onderzoeksvorstellen 2020

10 september 2019: [brief](#)³⁰ van de bewindslieden VWS over de voortgang van de VWS-pilot ‘Lerend evalueren’ inclusief een [bijlage met](#) onderzoeksvorstellen voor 2020³¹. Commissie VWS [besluit](#) (in PV 25 sept. 2019, agendapunt 20) tot stellen van schriftelijke vragen en verzoekt om stafnotitie.

II-B. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet

Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 - dat met ingang 1/1/2018 van kracht is - luidt als volgt:

“Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op: (a) de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; (b) de beleidsinstrumenten die worden ingezet; (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.”

De minister van Financiën heeft in het kader van de eerste voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit getoetst in hoeverre ministers hier ook daadwerkelijk invulling aan geven (zie bijlage 4 van de rijksbrede voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit: [de monitor artikel 3.1 CW](#)). De minister van Financiën heeft hierbij op het volgende getoetst.

Toetsingscriteria van de minister van Financiën in zijn ‘Monitor artikel 3.1 CW’

1. Is een doelstelling geformuleerd;
2. Zijn de in te zetten beleidsinstrumenten toegelicht;
3. Zijn de financiële gevolgen voor het Rijk toegelicht;
4. Zijn, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor derden toegelicht;
5. Is de verwachte doeltreffendheid toegelicht;

²³ Kamerstuk II, 2016/17, [31 865, nr. 99](#)

²⁴ Kamerstuk II, 2016/17, [bijlage bij 31 865, nr. 99](#)

²⁵ Kamerstuk II, 2017/18, [31 865, nr. 108](#)

²⁶ Kamerstuk II, 2017/18, [31 865, nr. 119](#)

²⁷ Kamerstuk II, 2017/18, [bijlage bij 31 865, nr. 119](#)

²⁸ Kamerstuk II, 2018/19, [31 865, nr. 124](#)

²⁹ Kamerstuk II, 2018/19, [31 865, nr. 144](#)

³⁰ Kamerstuk II, 2018/19, [31 865, nr. 153](#)

³¹ Kamerstuk II, 2018/19, [bijlage bij 31 865, nr. 153](#)

6. Is de verwachte doelmatigheid toegelicht;
7. Wordt aangegeven of en hoe het voorstel wordt geëvalueerd?

De vaste commissie voor Financiën heeft de leden Sneller (D66) en Snels (GL) aangesteld als rapporteur voor het volgen van de operatie Inzicht in Kwaliteit. Zij hebben het initiatief genomen om vanuit de Kamer ook zelf een dergelijke 'artikel 3.1 CW-toetsing' uit te voeren. Hiervoor zijn vijf casussen geselecteerd waaronder op VWS-terrein het Preventieakkoord. De minister van VWS heeft per [brief](#) hieraan zijn medewerking toegezegd.³² Het [rapport](#) van de rapporteurs is op 11 september per [brief](#) aangeboden aan de Kamervoorzitter.³³ Er is een positieve [kabinetsreactie](#) op ontvangen.³⁴

Vervolgens zijn op 30 september 2019 ook de [tweede voortgangsrapportage](#) en op 3 april 2020 de [derde voortgangsrapportage](#) Inzicht in Kwaliteit verschenen, met als bijlage daarbij de [tweede](#), respectievelijk de [derde](#) 'Monitor van de toepassing van artikel 3.1 CW 2016'.³⁵

³² Zie ook brief minister VWS Kamerstuk II, 2018/19, [31 865, nr. 141](#)

³³ Kamerstuk II, 2019/20, [31 865, nr. 152](#) en [bijlage](#)

³⁴ Kamerstuk II, 2019/20, [31 865, nr. 155](#)

³⁵ Kamerstuk II, 2019/20, [31 865, nr. 156](#) en [bijlage](#), respectievelijk [31 865, nr. 168](#) en [bijlage](#)

Bijlage 3 E-health

Overzicht passages over 'e-health' in het jaarverslag 2019 VWS

I. beleidsinhoudelijke passages

p. 11

In 2019 zijn er stappen gezet om de beweging richting De Juiste Zorg op de Juiste Plek (JZOJP) te bewerkstelligen. Zo is er bijvoorbeeld ingezet om e-health meer beschikbaar te krijgen en kunnen mensen zelf kosteloos hun eigen persoonlijke gezondheidsomgeving inzien en gebruiken.

p. 12

De Juiste Zorg op de Juiste Plek (JZOJP) is een **beweging uit het veld**, die vanuit het Ministerie van VWS wordt omarmd en gefaciliteerd. Uitgangspunten zijn het voorkomen van duurdere zorg, verplaatsen van zorg (dichtbij de mensen thuis), bijvoorbeeld door het vervangen van zorg door meer innovatieve zorgvormen als e-health (Kamerstukken II 2019/20, 29689, nr. 995)

p. 18

Nieuwe, slimme technologie kan helpen de juiste zorg op de juiste plek te bieden. Via acties vanuit het communicatieprogramma **Zorg van Nu** wordt e-health bekender gemaakt onder burgers. Dit gebeurt onder andere via tea-health bijeenkomsten met de KBO-PCOB (Unie van Katholieke Bonden van Ouderen – Protestants Christelijke Bond) en via een informatieteam dat het land in gaat. Daarnaast is een website opgericht waarop slimme oplossingen met e-health, domotica, handige hulpmiddelen en andere innovaties staan die patiënten en professionals kunnen ondersteunen (Kamerstukken II 2018/19, 27529, nr. 188). In een enquête onder mensen die gesprekken hebben gevoerd met het informatieteam geeft 84% aan dat hun kennis is vergroot, 83% dat hun houding ten aanzien van inzet van e-health positiever is en 79% dat ze na het gesprek sneller op zoek willen gaan naar nieuwe toepassingen.

Via de **coalitie Digivaardig in de Zorg** en de bijbehorende kennissite werken we aan het vergroten van de digitale vaardigheden van professionals in zorg en ondersteuning. De kennissite had in 2019 circa 174.000 views. Via zelftests kunnen professionals zelf testen hoe digivaardig ze zijn en kunnen zij via diverse leermiddelen hun vaardigheden vergroten. Naar aanleiding van de zelftest kan de professional met zijn/haar leidinggevende afspreken welke opleiding/ondersteuning nodig is voor het vergroten van diens digitale vaardigheden. Tevens is in 2019 een zelftest voor managers gelanceerd die inzicht geeft in zijn/haar digitale vaardigheden en in het vertoonde digitaal leiderschap. In de toekomstige versies van de e-health monitor zal aandacht gegeven worden aan de effecten op de digitale vaardigheden bij professionals.

p. 19

De e-healthmonitor meet de beschikbaarheid en het gebruik van **e-health** onder burgers, patiënten, verpleegkundigen en artsen aan de hand van drie e-healthdoelstellingen. Uit de monitor blijkt dat de drie doelstellingen niet gehaald zijn. Wel laat de monitor zien dat er vooral onder professionals veel enthousiasme is als het gaat om slimme zorg. 61% van de medisch specialisten, 59% van de huisartsen en 75% van de verpleegkundigen geeft aan met e-health aan de slag te willen. Onder patiënten is dat enthousiasme lager (33%). De geïntensiveerde inzet op het gebied van gegevensuitwisseling tussen professionals en met patiënten en cliënten is er op gericht de doelstellingen alsnog te bereiken. Het aanbod van online inzage stijgt, maar blijft achter bij de doelstelling (80% heeft online inzage). Als het gaat om het uitvoeren van zelfmetingen, dan geeft 39% van de chronisch zieken aan dat zij deze niet wil uitvoeren. 40% van de chronisch zieken voert deze metingen wel uit. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de doelstelling deels wel is gehaald, zij het dat een aanzienlijk deel van de patiënten er (nog) geen behoefte aan heeft. Onderzoekers constateren een daling van het gebruik van beeldbellen in de ziekenhuis- en ouderenzorg. Onderzoekers geven wel aan dat er inmiddels andere vormen van contact via een beeldscherm op afstand (zoals bijvoorbeeld appcontact en toezichhoudende technieken) hun intrede hebben gedaan in de zorg. Deze vormen van contact worden als laagdrempelig ervaren (patiënt en zorgverlener hoeven immers niet gelijktijdig beschikbaar te zijn), en kunnen in de plaats komen van beeldbellen.

p. 30

Ook e-health kan bijdragen aan de samenwerking tussen professionals, bijvoorbeeld omdat professionals kunnen werken vanuit één (digitaal) plan of omdat er door de inzet van e-health meer tijd over is voor afstemming. De Stimuleringsregeling **E-health Thuis** (SET) heeft geleid tot 35 aanvragen voor de inzet van e-health voor thuiswonende cliënten. Deze aanvragen zijn allemaal gehonoreerd.

p. 55

Zorg op de juiste plek

de beweging vanuit het veld wordt omarmd en gefaciliteerd door VWS. Het voorkomen van (duurdere) zorg, verplaatsen van zorg (dichterbij mensen thuis als het kan, verder weg als het moet) en het vervangen van zorg (door andere zorg zoals e-health) zijn belangrijke elementen van het nog beter laten functioneren en betaalbaar houden van ons zorgstelsel. (Kamerstukken II 2018/2019, 29689, nr. 896).

p. 79-80

E-health

In 2019 zijn via de e-health monitor van Nictiz/Nivel voor de laatste keer de drie e-health doelstellingen van het vorige kabinet gemeten. Dit omdat de doelstellingen een looptijd hadden tot en met 2019. De monitor uit 2019 laat zien dat de doelstellingen niet gehaald zijn.

Het enthousiasme onder professionals is wel gestegen en professionals willen ook graag met e-health aan de slag: 61% van de medisch specialisten, 59% van de huisartsen en 75% van de verpleegkundigen. Patiënten die al werken met slimme zorg zijn enthousiast (33%) en willen graag meer doen met slimme zorg. Het aanbod van online inzage stijgt weliswaar, maar blijft toch achter bij de doelstelling. Bij zelfmetingen blijkt dat 39% van de chronisch zieken niet zelf wil meten. 40% van de chronisch zieken voert deze metingen wel uit. Hoewel gezegd kan worden dat deze doelstelling wel behaald is, is ook de conclusie dat een aanzienlijk deel van de patiënten er (nog) geen behoefte aan heeft. De onderzoekers constateren verder een daling van het gebruik van beeldbellen in de ziekenhuis- en ouderenzorg. Wel geven zij aan dat er inmiddels andere ontwikkelingen zijn op het gebied van slimme zorg zoals app-contact met een arts en andere toezichthoudende technieken.

In 2019 is net als in voorgaande jaren weer een e-health week georganiseerd. Tijdens deze week organiseerden 310 partners samen meer dan 270 evenementen. De bezoekers gaven het evenement dat zij bezochten gemiddeld een 7,8 en 79% van de bezoekers liet weten dat zij met de verkregen informatie aan de slag gaan, de toepassing gaat gebruiken of zich er verder in gaan verdiepen.

De extra middelen uit het Regeerakkoord zijn in 2019 o.a. ingezet voor het communicatietraject Zorg van Nu. Er is een website met 180 slimme technologische mogelijkheden om patiënten en professionals te ondersteunen en een informatieteam dat dagelijks het land in gaat. Met de facebookpagina worden circa 780.000 mensen per maand bereikt. In 2019 zijn 45.000 gesprekken gevoerd met patiënten, mantelzorgers en professionals op verschillende locaties in het land. Uit een enquête onder mensen die gesprekken hebben gevoerd bij het informatieteam. Daar geeft 84% aan dat hun kennis is vergroot, 83% dat hun houding ten aanzien van inzet van e-health positiever is en 79% dat ze na het gesprek sneller op zoek willen gaan naar nieuwe toepassingen. Er zijn 10 teahealth-partys gehouden en in Rotterdam is het eerste lokale informatieteam van Zorg van Nu geopend (Kamerstukken II 2018/2019, 27529, nr. 188).

In 2019 is gestart met het vergroten van de digitale vaardigheden van professionals in zorg en ondersteuning door via de coalitie Digivaardig in de Zorg en de bijbehorende reeds ontwikkelde leermiddelen van zorg- en onderwijsinstellingen te delen. De kennissite had in 2019 circa 174.000 views.

p. 80

Grenzeloze e-health

Het VWS programma Grenzeloze e-health brengt verschillende initiatieven en ontwikkelingen in Nederland internationaal onder de aandacht: de #DutchApproach. Dat programma beoogt met expertise, ervaring en passie en met slim gebruik van technologie en data échte problemen op te lossen, waarbij de patiënt zelf beschikt over de beschikbare data.

II. budgettaire passages

p. 60

Stimuleren e-health en versterken inzet ICT GGZ

Zoals vermeld in de tweede suppletoire begroting 2019, komen de middelen voor het Versnellingsprogramma informatie-uitwisseling patiënt en professional (VIPPP) in 2019 niet volledig tot besteding. Hierdoor zijn de uitgaven ca. € 25 miljoen lager uitgevallen dan voorzien.

p. 72

Stimuleringsregeling E-health

Op basis van een raming van de verleningen en uitbetalingen voor de SET- regeling in 2019 door de uitvoerder RVO is er in de tweede suppletoire wet € 21,3 miljoen doorgeschoven naar latere jaren. Belangrijkste reden hiervan is de langere opstartperiode van de regeling dan verwacht en het feit dat toegekende subsidies over een langere periode (van maximaal drie jaar) worden uitbetaald. Daarnaast is er een budget van € 3 miljoen overboekt naar artikelonderdeel 2 voor het programma Inzicht, € 0,8 miljoen naar ZonMW voor het programma Stimuleringsregeling E-Health thuis en is er € 2 miljoen minder uitgegeven omdat er in 2019 minder aanspraak op de stimuleringsregeling is gemaakt als verwacht.