



**Toelichting op het Rapport bij
het Jaarverslag 2009 van het
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport (XVI)**

19 mei 2010



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	4
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over het Ministerie van VWS	7
2	Beleid	11
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	11
2.1.1	Experimenteel jaarverslag	11
2.1.2	Verantwoording in het beleidsverslag	13
2.1.3	Beleidsconclusies	14
2.1.4	Overzichtstabel in beleidsverslag	15
2.1.5	Beleidsartikelen	16
2.2	Praktijktoets	17
2.2.1	Wachlijsten langdurige zorg	18
2.2.2	Bovenregionaal gehandicaptenvervoer 'Valys'	21
2.3	Functioneren Centraal Administratie Kantoor (CAK)	24
2.4	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	32
3	Bedrijfsvoering	33
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	33
3.1.1	Subsidiebeheer kerndepartement	34
3.1.2	Subsidiebeheer CIBG	39
3.1.3	Inkoopbeheer kerndepartement	39
3.1.4	Inkoopbeheer NVI	42
3.2	Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering	42
3.2.1	Informatiebeveiliging	42
3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	44
3.4	Managementcontrolsysteem	45
3.4.1	ICT	45
3.4.2	EU-aanbestedingen	46



3.4.3	Taakstelling	47
3.4.4	Taakoverdracht	50
3.5	Single information single audit	52
3.6	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	54
4	Oordeel over de financiële informatie	56
4.1.1	Subsidies academische functie	57
4.1.2	Naleving Europese aanbestedingsregels	58
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	59
	Gebruikte afkortingen	60
	Literatuur	62



1 Inleiding

1

1.1 Over dit onderzoek

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd op onze website www.rekenkamer.nl.

Het nu voorliggend document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van VWS, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.4), over de bedrijfsvoering (§ 3.6) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.



1.1.2 Onderzoek naar beleid

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet schrijft daarnaast voor dat wij onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85). Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Conform de CW 2001 (art. 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van VWS, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering. Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

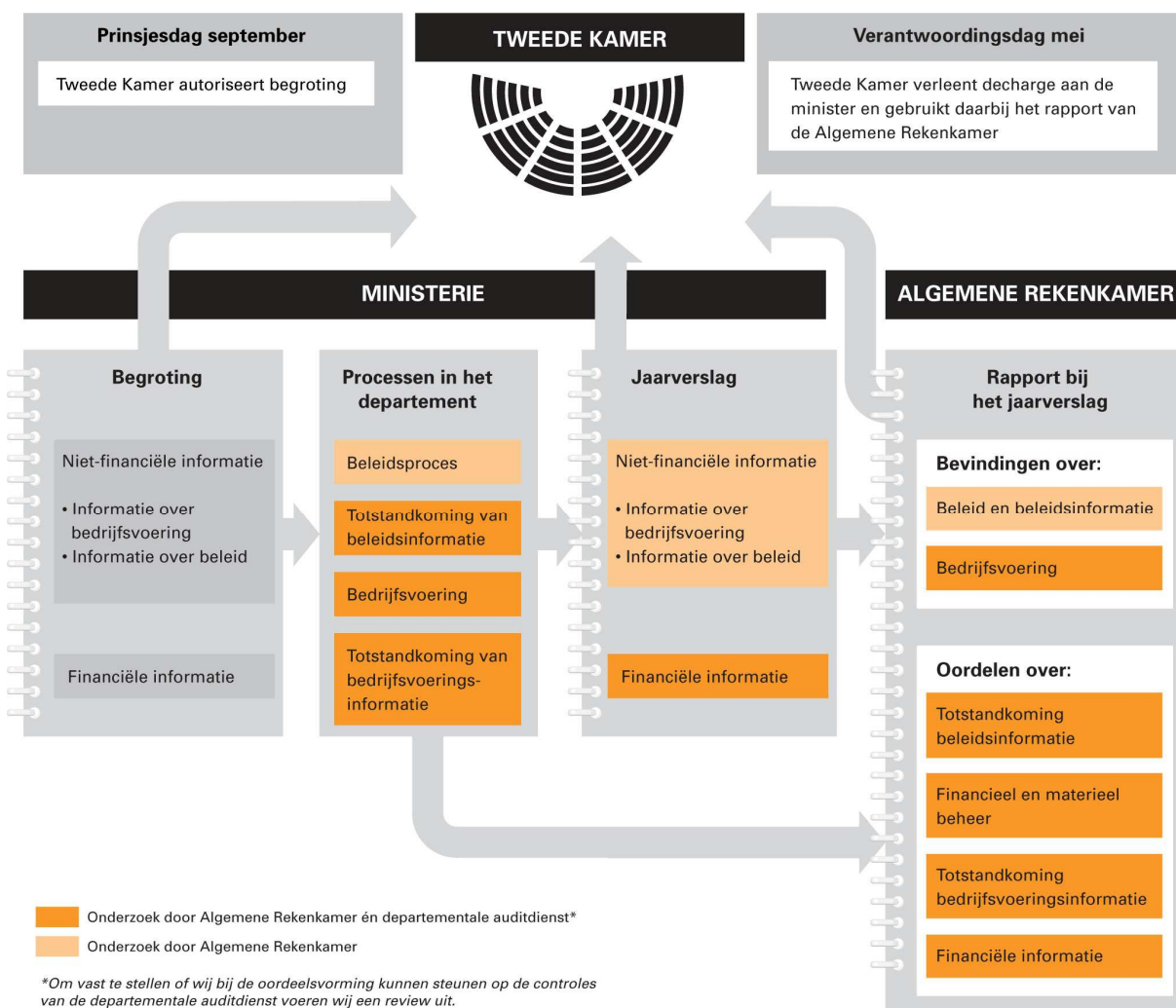
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, art. 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels



ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden' wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording





1.1.5 Goede publieke verantwoording

4

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.

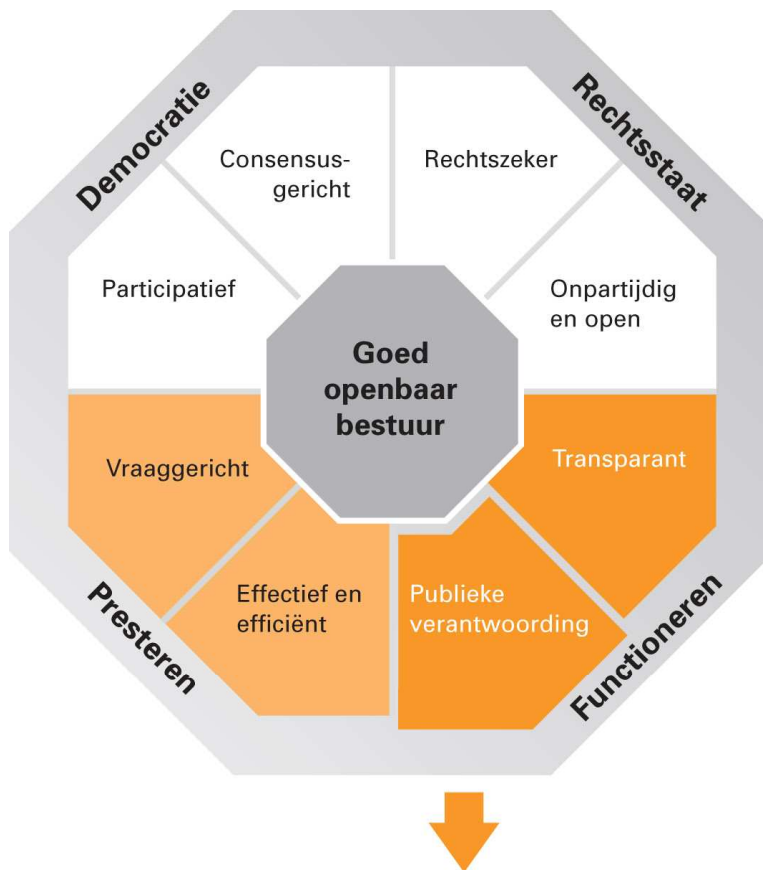
Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: www.rekenkamer.nl.



Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur

5



Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.

1.2 Onderzoeksofzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het Rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van VWS. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben we enkele praktijktoetsen verricht (zie hoofdstuk 2).



Bovendien hebben we extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

6

- Subsidiebeheer: het onderzoek heeft zich gericht op de ontwikkelingen, de maatregelen en de resultaten in het subsidiebeheer.
- Inkoopbeheer: het onderzoek heeft zich gericht op de ontwikkelingen in het inkoopbeheer bij het kerndepartement, het RIVM en het NVI en de waarborgen voor risico's op het gebied van Europees aanbesteden.
- Subsidie academische functie: het onderzoek heeft zich gericht op de voortgang in het oplossen van een rechtmatigheidsprobleem.
- Beheer entadministraties RIVM: het onderzoek heeft zich gericht op de effecten van de getroffen maatregelen op het financieel beheer van de entadministraties.
- Overgang van het Fonds voor Patiënten-, Gehandicaptenorganisaties en Ouderenbonden (PGO) naar het CIBG: het onderzoek heeft zich gericht op het subsidiebeheer en de overgang van taken naar het CIBG.
- Informatiebeveiliging: het onderzoek heeft zich gericht op de voortgang van de beheersing van de informatiebeveiliging bij het kerndepartement en vier baten-lastendiensten.
- Single information single audit (sisa) specifieke uitkeringen: het onderzoek heeft zich gericht op de ontwikkeling in de specifieke uitkeringen en de toepassing van sisa.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richt zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Onze rapporten bij de jaarverslagen zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren. Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en materieelbeheer. De auditdienst van het Ministerie van VWS, de



Rijksauditdienst, heeft dit jaar een aantal ICT-audits afgerond voor het kerndepartement en de baten-lastendienst CIBG. Dit betreft:

7

- Kerndepartement:
 - onderzoek naar beheersmaatregelen IFIS, het financieel-administratief systeem van het Ministerie van VWS;
 - diverse audits naar het subsidieportaal en het Subsidieplein.
- CIBG:
 - beoordeling financieel systeem en telebankierpakket;
 - aansturing en invulling informatiebeveiliging.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlage.

1.3 Over het Ministerie van VWS

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van VWS (XVI).

Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het beleid op de terreinen volksgezondheid, gezondheidszorg, langdurige zorg, maatschappelijke zorg (welzijn) en sport.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht Het Ministerie van VWS in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 15,4 miljard
Totaal uitgaven	€ 15,3 miljard
Totaal ontvangsten	€ 0,6 miljard
Transactie-uitgaven	€ 1,1 miljard
Overdrachtsuitgaven	€ 14,2 miljard
- waarvan rijksbijdragen	€ 7,0 miljard
- waarvan zorgtoeslag	€ 4,1 miljard
- waarvan subsidies	€ 1,8 miljard
- waarvan specifieke uitkeringen	€ 0,5 miljard
Aantal begrotingsartikelen	8
- waarvan beleidsartikel	6
- waarvan niet-beleidsartikel	2
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009	4.230
Aantal directoraten-generaal	4
Aantal baten-lastendiensten	6 (RIVM, NVI, CIBG, aCBG, Rijksinstellingen voor



- bijdrage van moederdepartement	gesloten jeugdzorg Almata en De Lindenhorst € 275,6 miljoen
- eigen vermogen	€ 43,8 miljoen
Begrotingsfondsen	-
Rechtspersonen met wettelijke taak	
<ul style="list-style-type: none"> • Begrotingsgefinancierd • Premiegefinancierd 	<ul style="list-style-type: none"> • CIZ, CSZ, CVZ, NZa, PUR, SVB¹, ZonMw • CAK, NTS, zorgverzekeraars, Uitvoeringsorganen AWBZ
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van VWS	<ul style="list-style-type: none"> • Kopzorgen (2007) • Opvang zwerfjongeren 2007 (2008) • Inrichting Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2008) • Ketenbesef op de werkvloer (2008) • Op weg van aanbod naar vraag in zorg en onderwijs (2008) • Topsport in Nederland (2008) • Opvang zwerfjongeren 2008 (2008) • Implementatie kwaliteitswet zorginstellingen (2009) • Zorg op afstand (2009) • Opvang zwerfjongeren 2009 (2009) • Gesloten Jeugdzorg (2010)
Grootschalige ICT-projecten (Brief minister van BZK aan de Tweede Kamer van 9 juli 2009 (kenmerk 2009-0000374945))	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnose Behandeling Combinaties (DBC) in de curatieve zorg • Elektronisch Patiëntendossier • Programma Stroomlijning indicatieprocessen in Zorg en Sociale Zekerheid (STIP)

8

Bron voor gegevens: Jaarverslag Ministerie van VWS 2009 en informatie directie bedrijfsvoering.

Bron voor rapport Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft. Van een groot deel van deze uitgaven vinden beheershandelingen plaats buiten het departement. Zo voert de Belastingdienst de Wet op de zorgtoeslag uit (uitgaven in 2009: € 4,1 miljard) en verstrekt het Ministerie van VWS jaarlijks een rijksbijdrage aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ) en aan het Zorgverzekeringsfonds (ZVF). Deze rijksbijdragen bedroegen in 2009 respectievelijk € 4,9 miljard en € 2,1 miljard.

Het belangrijkste proces waarvoor het ministerie zelf beheershandelingen verricht, is het subsidieproces. Het ministerie heeft in 2009 € 1,8 miljard aan subsidies uitgegeven.

¹ Onverzekerden zorgverzekeringswet en mantelzorgcomponent.



Naar aanleiding van de mondiale recessie heeft het kabinet geld uitgetrokken voor maatregelen om de economie te stimuleren. De bedoeling is om zo de gevolgen van de recessie voor Nederlandse huishoudens en bedrijven te dempen. De uitgaven die zijn verbonden aan deze stimuleringsmaatregelen zijn toegevoegd aan de begrotingen van de ministeries die deze maatregelen uitvoeren. Bij het Ministerie van VWS gaat het in een periode van drie jaar om een bedrag van € 278,3 miljoen dat bestemd is voor onderhoud en bouw van AWBZ-instellingen (€ 270 miljoen) en voor innovatie (middelen uit het Fonds economische structuurversterking € 8,3 miljoen).

In het jaarverslag van het Ministerie van VWS is ook informatie opgenomen over de premie-uitgaven in de zorg. Door deze gegevens op te nemen, geeft het ministerie een beleidsmatige verantwoording over de uitgaven binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ). De (bruto) BKZ-uitgaven bedroegen in 2009 volgens het jaarverslag € 59,4 miljard. De uitgaven worden gefinancierd via rijksbijdragen en via premies voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). De premie-uitgaven vallen niet onder het budgetrecht van het parlement.

De minister stuurt overigens wel jaarlijks de rapportage van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) over de recht- en doelmatige uitvoering van de AWBZ door zorgkantoren en het Centraal Administratie Kantoor (CAK), met zijn commentaar, naar de Staten-Generaal. Ook stuurt de minister de jaarlijkse rapportage van de NZa over de uitvoering van de Zvw door zorgverzekeraars naar de Staten-Generaal. Deze rapportage richt zich in overeenstemming met de uitgangspunten van de Zvw vooral op de naleving van de publieke randvoorwaarden, zoals acceptatieplicht, verbod op premiedifferentiatie en de zorgplicht.

Het ZVF speelt een belangrijke rol in de financiering van de zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars worden door dit fonds gecompenseerd voor ongelijke risico's.

Het College voor zorgverzekeringen (CVZ) beheert het AFBZ en het ZVF en stuurt jaarlijks het *Financieel Jaarverslag Fondsen* aan de minister van VWS, waarin het CVZ zich verantwoordt over de recht- en doelmatigheid van de fondsen. De minister moet deze verantwoording goedkeuren en brengt zijn oordeel over het functioneren van het CVZ over aan de Staten-Generaal.

Omdat de informatie over de premie-uitgaven buiten het budgetrecht valt, maakt die geen deel uit van de financiële informatie in het jaarverslag. Wij onderzoeken deze uitgaven als beleidsinformatie.



De uitvoerders van AWBZ en Zvw zijn zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT). De Algemene Rekenkamer heeft dan ook controlebevoegdheden bij zorgkantoren en zorgverzekeraars - zij het beperkt. Bij de invoering van de Zvw zijn de Staten-Generaal namelijk akkoord gegaan met een inperking van deze bevoegdheden.² De Algemene Rekenkamer heeft geen bevoegdheid om de besteding van premies en vereveningsbijdrage te controleren. De Algemene Rekenkamer heeft wel volledige bevoegdheden om de uitkeringen uit het ZVF te controleren en kan onderzoek doen naar hoe de zorgverzekeraars de in de Zvw geregelde publieke belangen waarborgen.

10

Wij hebben van oudsher geen controlebevoegdheden bij de leveranciers van zorg (zorgaanbieders). Zorgaanbieders zijn private organisaties die over het algemeen werken op basis van vergunningen en contracten (onder andere huisartsen, ziekenhuizen, verpleeghuizen). De zorg die behoort tot het verzekerde pakket van de AWBZ of de Zvw, wordt betaald op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten tussen zorgaanbieder en zorgverzekeraar of zorgkantoor.

² Artikel 121 van de Zvw beperkt de bevoegdheid voor wat betreft onderzoek naar de wijze waarop zorgverzekeraars die middelen besteden die zij op grond van de Zvw verkrijgen.



2 **Beleid**

11

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij zowel naar de beleidsinformatie als naar het beleid zelf. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over het gevoerde beleid (§ 2.1) en hoe werkt het gevoerde beleid in de praktijk uit (§ 2.2 en § 2.3)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.4).

2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

2.1.1 **Experimenteel jaarverslag**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het departementale jaarverslag voldoende verantwoordt over het leveren van prestaties, de realisatie van beleidsdoelen en de inzet van middelen zoals deze in de begroting met de Tweede Kamer zijn afgesproken. De minister van VWS hoeft in het jaarverslag 2009 echter geen informatie op te nemen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen, omdat dit jaarverslag deel uitmaakt van het experiment 'Verbeteren verantwoording en begroting'. Dit betekent dat wij in ons onderzoek naar dit jaarverslag niet hebben kunnen kijken naar de beschikbaarheid van deze beleidsinformatie.

Toelichting op het experiment 'Verbeteren verantwoording en begroting'
In 2007 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer besloten een experiment uit te voeren met de jaarverslagen en begrotingen van enkele ministeries.³ Aanleiding voor het experiment vormde de kritiek die tijdens het verantwoordingsdebat op 22 mei 2007⁴ door de Tweede Kamer werd geuit op het verantwoordingsproces (Financiën, 2007). De jaarverantwoording had te weinig politieke relevantie en richtte zich te weinig op hoofdlijnen.

³ Uiteindelijk hebben aan het experiment deelgenomen (de Ministeries van) Buitenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, VWS, Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie.

⁴ Tweede Kamer, Handelingen, vergaderjaar 2007–2008, nr. 87, blz. 6115–6150.



Daarnaast ontbrak het in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de beoogde plannen. 12

Met het experiment wilde het kabinet twee doelen bereiken: (1) het aanbrengen van meer focus en politieke relevantie in begroting en jaarverslag en (2) het verminderen van de verantwoordingslasten voor de departementen. Het experiment loopt tot en met Verantwoordingsdag 2010 (woensdag 19 mei 2010).

In de beleidsagenda van elke begroting en in het beleidsverslag van elk jaarverslag staan de kabinetsprioriteiten centraal. Daarnaast wordt jaarlijks een verantwoordingsbrief van het kabinet opgesteld door de minister president waarin hij een toelichting geeft op de voortgang van de kabinetsprioriteiten. In het beleidsverslag wordt een overzichtstabel⁵ opgenomen met daarin de koppeling van prioriteiten en prestaties van de kabinetsprioriteiten en de daarmee gemoeide uitgaven in de beleidsartikelen (Financiën, 2009). De bedragen in de tabel zijn indicatief, omdat de administratie ingericht is op beleidsartikelen en niet op kabinetsprioriteiten.⁶

In de beleidsverslagen van alle jaarverslagen worden beleidsconclusies opgenomen die worden gekoppeld aan de kabinetsprioriteiten en de eventuele departementale prioriteiten.

Voor de experiment-ministeries geldt daarnaast dat het jaarverslag beperkt van omvang moet zijn.

Verder zijn ten opzichte van de 'reguliere' jaarverslagen de volgende wijzigingen aangebracht:

- In de beleidsartikelen wordt geen niet-financiële beleidsinformatie opgenomen maar alleen financiële informatie.⁷ In de beleidsartikelen is hierdoor geen directe koppeling tussen financiële en niet-financiële informatie;
- Niet-financiële beleidsinformatie wordt alleen opgenomen in het beleidsverslag en beperkt zich tot de kabinetsprioriteiten en/of departementale prioriteiten;
- Voor departementale doelstellingen die niet in het beleidsverslag worden vermeld, hoeft de minister geen prestatie- en effectinformatie in het jaarverslag op te nemen. Informatie hierover kan wel in de eerstvolgende begroting bij de beleidsartikelen worden opgenomen.

⁵ Vanaf het jaarverslag 2009 wordt in alle jaarverslagen een overzichtstabel opgenomen (brief minister van Financiën, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31951 nr. 21). Zie ook model 3:25 van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

⁶ Zie model 3:25 van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

⁷ Wel moeten opmerkelijke verschillen tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht.



Afgesproken is dat de benodigde beleidsinformatie nog wel verzameld wordt, om te voorkomen dat verlies van eventueel relevante informatie voor de Tweede Kamer optreedt. **13**

Voor het jaarverslag 2009 van het Ministerie van VWS hebben wij onderzoek gedaan naar:

- de verantwoording van de minister over de kabinetsprioriteiten in het beleidsverslag;
- de beleidsconclusies;
- de overzichtstabel in het beleidverslag;
- de beleidsartikelen.

2.1.2 Verantwoording in het beleidsverslag

De minister van VWS dient voor alle kabinetsprioriteiten in het beleidsverslag specifiek, meetbaar én tijdgebonden te vermelden of hij gedaan heeft wat hij van plan was te doen en of hij heeft bereikt wat hij wilde bereiken.

Net als in 2007 en 2008 doet de minister verslag van de vijf kabinetsprioriteiten waarvoor het ministerie 'penvoerder' is. Daarnaast verantwoordt de minister zich over tien 'thematische beleidsprioriteiten', de departemenale prioriteiten van het Ministerie van VWS. Hiermee dekt de minister een groter deel van zijn beleid af en krijgt de Kamer meer informatie dan strikt volgens het experiment nodig zou zijn. De kabinetsprioriteiten worden verantwoord onder de thematische beleidsprioriteiten. In tabel 1 zijn de kabinetsprioriteiten van het Ministerie van VWS weergegeven.

Tabel 1 Kabinetsprioriteiten Ministerie van VWS

35: Uitbreiden van het aantal vrijwilligers en tenminste behoud van het aantal mantelzorgers
45: Kwaliteit van de zorg zichtbaar verhogen in 2011 ten opzichte van 2006 door: 45a: De vermijdbare schade in de ziekenhuiszorg is in 2011 gehalveerd 45b: Burgers kunnen op kiesBeter.nl voor 80 aandoeningen zien welke kwaliteit ziekenhuizen bieden 45c: Cliënten geven 90 procent van de zorgaanbieders in de AWBZ een voldoende voor de kwaliteit van de zorg 45d: De rechten en plichten van patiënten en cliënten zijn in 2011 wettelijk vastgelegd en de informatie hierover is voor iedereen toegankelijk
46: Meer patiëntgerichte zorg door vernieuwing zorgconcepten en innovatie
47: Betere hulp en opvang voor tienermoeders
48: Verbeteren en versterken van de palliatieve zorg



Uit ons onderzoek blijkt dat voor vier van de vijf kabinetsprioriteiten (35, 46, 47 en 48) niet is aangegeven welke prestaties de minister heeft geleverd om het doel te bereiken; bij de prioriteiten 46, 47 en 48 zijn geen prestatie-indicatoren opgenomen, bij prioriteit 35 is wel een prestatie-indicator maar geen realisatiewaarde voor 2009 opgenomen. Daarnaast is in twee gevallen (46 en 48) het verband met wat de minister met de Tweede Kamer in de begroting heeft afgesproken niet eenduidig te leggen.

14

De toelichting bij kabinetsprioriteit 45a is een voorbeeld van een goede toelichting op de inzet en de geleverde prestaties van de minister.

Kabinetsprioriteit 45a

Inzet (Ministerie van VWS, Beleidsverslag 2009):

"Voor de reductie van vermijdbare schade met 50 procent in 2012 ten opzichte van 2006 is het programma 'Voorkom schade, werk veilig' ingevoerd in ziekenhuizen. Dit programma wordt langs twee lijnen uitgevoerd. De eerste is concreet de vermijdbare schade en sterfte te halveren door onder meer invoering van het veiligheidsmanagementsysteem (VMS). (...). De tweede lijn is gericht op het behalen van verbeteringen op tien inhoudelijke thema's, waarop veel winst te behalen is als het gaat om het terugdringen van onbedoelde vermijdbare schade. Daarnaast is op andere gebieden verder gewerkt aan de patiëntveiligheid, onder meer door ontwikkeling van de verschillende interventie- en meetinstrumenten en de deelname van ziekenhuizen aan de Hospital Standardised Mortality Rate (HSMR)."

Indicator:

1. Het aantal ziekenhuizen dat op de thema's van het programma 'Voorkom schade, werk veilig' participeert of aantoonbaar vergelijkbare initiatieven ontplooit.
2. Het aantal ziekenhuizen dat deelneemt aan de HSMR.

Bij de enige kabinetsprioriteit die een duidelijk effect beoogt (45), is geen (meetbare) effectinformatie opgenomen, dat wil zeggen geen kwalitatieve informatie noch effectindicator.

Als de kabinetsprioriteiten voorzien worden van prestatie-indicatoren met realisatiewaarden kan de Tweede Kamer beter beoordelen of het beschikbaar gestelde geld besteed is zoals afgesproken.

2.1.3 Beleidsconclusies

In het beleidsverslag moeten de belangrijkste (beleids)conclusies over de voortgang van de kabinetsprioriteiten en de eventuele departementale prioriteiten worden opgenomen. De effectiviteit van de jaarverantwoording is ermee gediend wanneer de Kamerleden bij de



voorbereiding op het debat beschikken over (in de jaarverslagen opgenomen) concrete beleidsconclusies.

15

Wij hebben de beleidsconclusies in het beleidsverslag beoordeeld en constateren dat de minister evenals in het Beleidsverslag 2008 bij alle kabinetsprioriteiten en departementale prioriteiten beleidsconclusies heeft opgenomen. Ten opzichte van het Beleidsverslag 2008 zijn de beleidsconclusies in het Beleidsverslag 2009 specifiek. Een onderbouwing voor de beleidsconclusies op basis van gerealiseerde effecten en prestaties ontbreekt in de meeste gevallen nog steeds. Ook blijkt uit de meeste conclusies niet duidelijk of het voorgenomen doel is bereikt. We illustreren dit aan de hand van kabinetsprioriteit 48.

Beleidsconclusie kabinetsprioriteit 48

De zorg voor terminale patiënten is in Nederland goed geregeld. Mede door de structurele investering, goede samenwerking in het land en de extra aandacht voor kwaliteitsrichtlijnen wordt de palliatieve zorg verbeterd en versterkt. Het huidige beleid wordt voortgezet om de voorwaarden te scheppen toegankelijke, beschikbare en kwalitatief goede palliatieve zorg in Nederland te blijven waarborgen.

In deze beleidsconclusie en in de daaraan voorafgaande tekst wordt niet duidelijk wat het voornemen, de inzet en de bereikte resultaten van de minister zijn. Daardoor kan niet worden beoordeeld of de voortzetting van het beleid terecht is.

2.1.4 Overzichtstabel in beleidsverslag

In het beleidsverslag moet een overzichtstabel worden opgenomen met daarin de koppeling van doelstellingen en prestaties van de kabinetsprioriteiten en de daarmee gemoeide uitgaven in de beleidsartikelen.

Het Ministerie van VWS heeft een overzichtstabel opgesteld voor zowel de kabinetsprioriteiten als de departementale prioriteiten. Uit deze tabellen blijkt dat het percentage uitgaven dat samenhangt met de kabinetsprioriteiten op het totaal van de gerealiseerde uitgaven van het Ministerie van VWS voor 2009 2,2% bedraagt. Voor de departementale prioriteiten is dit percentage 3,4%. De tabellen zijn logisch leesbaar maar de opgenomen bedragen zijn niet de feitelijke realisaties. De minister geeft in zijn beleidsverslag zelf aan dat er mogelijke dubbeltellingen optreden aangezien één bedrag ten goede kan komen aan meerdere prioriteiten. Verder bestaan de bedragen net als in 2008 deels uit realisaties en deels uit begrotingsmutaties. Hierdoor is er voor de kabinetsprioriteiten en



departementale prioriteiten geen goede aansluiting te maken tussen doelen, prestaties en middelen.

16

2.1.5 Beleidsartikelen

Financiële verantwoording

De beleidsartikelen dienen een volwaardige financiële verantwoording te geven. De toelichting op de financiële verantwoording is een zogeheten uitzonderingenrapportage: belangrijke verschillen (de Algemene Rekenkamer hanteert een norm van 10% of meer) tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven, prestaties en effecten moeten worden toegelicht.

In de beleidsartikelen in het jaarverslag van het Ministerie van VWS worden belangrijke verschillen toegelicht. De minister licht alle mutaties toe die ten opzichte van de vastgestelde begroting groter zijn dan € 3 miljoen of groter zijn dan 3% van het budget van een artikel.

In het beleidsverslag doet de minister beleidsmatig verslag van de griep пандemie met verantwoording van een aantal indicatoren rond de vaccinatie. In zijn beleidsconclusie verwijst hij naar de evaluatie in 2010 van de respons op de Nieuwe Influenza A (H1N1) door een onafhankelijke partij.

In de financiële toelichting per beleidartikel zijn wel de mutaties in de uitgaven als gevolg van de Nieuwe Influenza zichtbaar, maar de totale verplichtingen van 2009 zijn niet gespecificeerd en toegelicht. Wij hebben vastgesteld dat in de verplichtingen van artikel 41 een bedrag van € 273,8 miljoen voor de aanschaf van vaccins is opgenomen. Dit is een verplichting aan het NVI.⁸ Het NVI beheert de voorraad. In de jaarrekening van het NVI is hierover het volgende opgenomen: "De voorraad antivirale middelen, vaccins en spuiten tegen de griep пандemie bedraagt ultimo 2009 ruim € 111 miljoen. Deze voorraad is door VWS gefinancierd. NVI beheert de voorraad voor rekening en risico van VWS. Conform de bestaande afspraken met VWS zijn deze voorraden niet in de voorraadwaarde opgenomen."

Niet-opgenomen beleidsinformatie

In het Beleidsverslag 2009 heeft de minister vijftig prestatie-indicatoren opgenomen. In de Begroting 2009 waren dit er 81. Bij het Ministerie van VWS is op centraal niveau geen overzicht beschikbaar van de realisaties van de indicatoren die niet in het beleidsverslag zijn opgenomen. Deze

⁸ De Rijksoverheid hanteert voor de kerndepartementen het geïntegreerde verplichtingen-kasstelsel en voor de baten-lastendiensten het baten-lastensysteem. Er vindt geen consolidatie plaats per ministerie.



informatie wordt bijgehouden door de beleidsdirecties. Wij hebben ons daarom geen volledig beeld kunnen vormen over de informatie die in het kader van het experiment niet verantwoord maar wel bijgehouden dient te worden. Het Ministerie van VWS beschikt overigens wel over een database waarin de informatie uit de Begroting 2010 is opgenomen. Deze maakt het ministerie naar onze mening op een goede manier toegankelijk en inzichtelijk via een toepassing op het intranet onder de naam 'Begroting Transparant'. Wij adviseren de realisatiecijfers over het lopende begrotingsjaar hieraan toe te voegen.

17

2.2 Praktijktoets

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van VWS onderzoek gedaan naar de wachtlijsten langdurige zorg en het bovenregionaal gehandicaptenvervoer Valys. Deze onderwerpen vallen onder de volgende artikelen van het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VWS:

- 43.3.2: Voor iedere cliënt is de noodzakelijke zorg beschikbaar.
- 44.3.3: Burgers met beperkingen kunnen gebruikmaken van (algemene) voorzieningen en professionele ondersteuning.

Wachtlijstinformatie wordt gegenereerd uit de AWBZ-brede Zorgregistratie (AZR). Voor de AZR is op jaarbasis € 12 miljoen beschikbaar. Het financieel belang van de Valys-regeling is € 55 miljoen. In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – *Staat van de beleidsinformatie 2010* (Algemene Rekenkamer, 2010) – is meer informatie over de onderzoeksmethode te vinden.



2.2.1 Wachlijsten langdurige zorg

18

Waar gaat het over?

Deze praktijktoets gaat over vertraging bij de levering van zorg en de wachttijden en wachlijsten die als gevolg daarvan ontstaan in de langdurige zorg. De beleidsadressant is de burger die zorg nodig heeft, maar nog niet krijgt. Het gaat dus om de wachtende zorgvrager. Wachttijden en wachlijsten komen op tal van plaatsen in de zorg voor. We hebben ons onderzoek ingeperkt tot de omvangrijkste sectoren binnen de langdurige zorg: verpleging en verzorging, en gehandicaptenzorg. Daar is namelijk sprake van een systematiek van gegevensuitwisseling (de AZR) die in principe een goede basis zou kunnen zijn voor het genereren van wachtlijstgegevens en daarop gebaseerde zorginkoop.

Te lang moeten wachten op de benodigde zorg kan voor de zorgvrager en zijn omgeving grote problemen met zich mee brengen, inclusief mogelijke verdere gezondheidsschade. Kabinet en parlement zijn het er over eens dat dit onwenselijk is en dat zorg binnen afgesproken normtijden geleverd moet worden. Over de aanvaardbaarheid van wachttijden zijn afspraken gemaakt in het zogenoemde Treekoverleg. Deze afspraken staan bekend als de Treeknormen en waren geruime tijd onomstreden.

In de sectoren die wij in deze praktijktoets behandelen zijn de Treeknormen voor de tijd die mag verstrijken tussen indicatieverstrekking en aanvang van de zorg als volgt:

- 13 weken voor verzorging en verblijf in een instelling maar voor zintuiglijk gehandicapten 8 weken;
- 6 weken voor verpleeghuiszorg, dagbesteding en thuiszorg.

Er zijn in deze sectoren geen normen voor aanvaardbare wachttijden tussen indicatieaanvraag en indicatieverstrekking.

Hoeveel kost het?

In de onderzochte AWBZ-sectoren gaat jaarlijks een totaalbedrag van ongeveer € 18 miljard om: € 6 miljard in de gehandicaptenzorg en € 12 miljard in de verpleging en verzorging.

De zorgkantoren ontvangen jaarlijks € 130 miljoen voor beheerskosten. Daarvan is € 10 miljoen bestemd voor de exploitatie en het onderhoud van de AZR-systemen (zie hieronder) bij de 32 zorgkantoren. Deze bedragen worden uitgekeerd door het College voor zorgverzekeringen (CVZ) uit de AWBZ-premiegeden. Het CVZ ontvangt zelf € 2 miljoen per jaar voor het beheer van de AZR vanuit de begroting van het Ministerie van VWS.



Wat hebben we gedaan?

19

We hebben onderzocht wat er gedaan wordt om te lange wachttijden te bestrijden en wat dat in de praktijk oplevert. Voor een effectieve bestrijding van dit probleem is goede informatie nodig. Daarom hebben we kritisch gekeken naar de kwaliteit van de wachtlijstinformatie, wat er ondernomen wordt om deze te verbeteren en in hoeverre dat resultaat heeft. Ook is onderzocht welke bedragen er gemoeid zijn met het oplossen van de knelpunten in het zorgaanbod en het verbeteren van de wachtlijstinformatie (en in hoeverre deze uitgaven bijdragen aan oplossing van de problemen). Ten slotte is de verantwoording over het gevoerde beleid in kaart gebracht.

We hebben onze bevindingen gebaseerd op interviews met het Ministerie van VWS (directie Langdurige Zorg), het CVZ, een onderzoeksbureau en de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-raad). Daarnaast zijn Kamerstukken bestudeerd en rapporten van het CVZ, het onderzoeksbureau en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Wat hebben we gevonden?

De gegevens over wachtlijsten en wachttijden zijn afkomstig uit de AZR, die in het leven is geroepen om in de AWBZ-sector vraag en aanbod beter bij elkaar te brengen. Een burger die meent zorg nodig te hebben, vraagt een indicatie aan bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Als de indicatie verstrekt wordt, geeft deze een recht op zorg zoals in de indicatie omschreven. Het zorgkantoor heeft onder meer de taak te bewerkstelligen dat verzekerden met een indicatie hun recht op zorg kunnen verzilveren. Daartoe koopt het zorgkantoor zorg in bij zorgaanbieders. Uiteraard moet het ingekochte zorgaanbod passen bij de geïndiceerde vraag. Dit lukt niet altijd, waardoor fricties ontstaan tussen vraag en aanbod.

Er zijn per 1 januari 2008 ruim zestigduizend mensen⁹ die langer dan de Treeknormen toelaten, moeten wachten op de geïndiceerde AWBZ-zorg (in gehandicaptenzorg, verpleging en verzorging, HHM, 2009).

Is het wachten in alle gevallen even erg? Het blijkt dat sommige mensen willen blijven wachten tot er een plaats is in de voorziening van eerste voorkeur (terwijl er wel plaats is in een andere voorziening) of dat mensen een opname (die volgens de indicatie wel nodig is) willen uitstellen om zo lang mogelijk in de thuisomgeving te kunnen blijven. Om deze redenen is een nieuw begrip geïntroduceerd: de problematische wachtlijst. Dit betreft mensen die én langer dan de Treeknormen wachten

⁹ Op een totaal van circa 450.000 mensen die zorg ontvangen in de gehandicaptenzorg en verpleging en verzorging.



én voor wie dit grote problemen oplevert. Naar het oordeel van de staatssecretaris van VWS (VWS, 2009a) betreft dit slechts een klein deel van de (volgens de Treeknormen) te lang wachtenden: ongeveer 4.500 mensen. Dit aantal is overigens geschat; exacte cijfers zijn niet voorhanden. Er is een aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de doorlooptijden. De kans is groot dat de onderzoeksgroep van dit onderzoek in belangrijke mate bestaat uit categorieën wachtenden die al eerder als problematisch zijn aangemerkt. Andere wachtenden zijn hierin niet betrokken. Het risico bestaat dat hierdoor wordt onderschat hoeveel mensen problemen ervaren met het (te lang) wachten op zorg. De beleidsmatige aandacht lijkt te zijn verschoven van degenen die te lang wachten (volgens de Treeknormen) naar de problematische wachtlijst. Dit is temeer van belang omdat de staatssecretaris aan de Tweede Kamer heeft gemeld de wachtlijstproblematiek 'niet te willen wegdefiniëren'.

20

De beschikbare wachtlijstinformatie uit de AZR-systemen is echter onvoldoende valide. Dat komt omdat niet alle zorgaanbieders hun cliënten tijdig aan- en afmelden. Ook komt een te late doorgeleiding naar het CIZ voor. Het is daarom moeilijk voor de zorgkantoren om de zorg zo in te kopen dat het beschikbare zorgaanbod past bij de vraag. De gegevens hebben overigens uitsluitend betrekking op de zorg in natura, niet op zorg die is bekostigd uit het persoonsgebonden budget. In haar trendstudie over de positie van de consument op de zorgmarkt schrijft de NZa dat de AZR nog onvoldoende geschikt is om betrouwbare wachttijdinformatie op het niveau van zorgaanbieders te genereren.

Er is wel vooruitgang in de kwaliteit van de informatie uit de AZR, maar deze is nog niet op het gewenste niveau. Het streven van het ministerie, het CVZ en de zorgkantoren is om in de toekomst de informatie uit AZR te gebruiken voor goede ramingen van de zorgvraag, zodat een daarop passend zorgaanbod kan worden ingekocht.

Voor 2009 was om de veronderstelde tekorten weg te werken € 163 miljoen beschikbaar: € 150 miljoen uit de premiemiddelen AWBZ en € 13 miljoen uit de begroting van Jeugd en Gezin (VWS, 2009a). Deze middelen worden besteed aan het bouwen van meer voorzieningen, aan het gemakkelijker maken van bouwen en aan het extramuraliseren van zorg. Maar omdat er geen goede wachtlijstinformatie is, is niet bekend of deze maatregelen ertoe hebben geleid dat de wachttijden afnemen.

Conclusies

- De beschikbare wachtlijstinformatie is onvoldoende valide. Het is daarom moeilijk voor de zorgkantoren om de zorg zo in te kopen dat het beschikbare zorgaanbod past bij de vraag.



- De kwaliteit van de informatie uit de AZR is wel verbeterd, maar nog niet op het gewenste niveau. Het streven van het ministerie, het CVZ en de zorgkantoren is om in de toekomst de informatie uit de AZR te gebruiken voor goede ramingen van de zorgvraag, zodat een daarop passend zorgaanbod kan worden ingekocht.
- Er worden maatregelen genomen om de veronderstelde tekorten in het zorgaanbod weg te werken. Voor het jaar 2009 was hier € 163 miljoen voor beschikbaar, maar omdat er geen goede wachtlijstinformatie is, is niet bekend of deze maatregelen ertoe hebben geleid dat de wachttijden afnemen.
- De Treeknormen verdwijnen meer naar de achtergrond. Het beleid en de uitvoerders ervan richten zich steeds meer op de meest schrijnende gevallen, de zogenoemde problematische wachtlijst. Er zijn geen nieuwe normen in de plaats gekomen voor de Treeknormen.

21

2.2.2 Bovenregionaal gehandicaptenvervoer 'Valys'

Waar gaat het over?

Het reguliere openbaar vervoer is beperkt toegankelijk voor mensen met een functiebeperking. Zij kunnen daarom in mindere mate participeren in de maatschappij dan mensen zonder een functiebeperking.

Voor deze mensen wordt contractvervoer ingezet.

De vervoersvoorzieningen voor vervoer met een sociaal-recreatief doel op lokaal of regionaal niveau voor mensen met een beperking zijn geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Als aanvulling op het openbaar vervoer en het sociaal-recreatief vervoer op lokaal of regionaal niveau heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 1998 het bovenregionaal vervoer voor gehandicapten geïntroduceerd. Dit vervoerssysteem is bestemd voor reizen die langer zijn dan vijf openbaarvervoerzones. Het bovenregionaal vervoer moet ook het ketenvervoer voor mensen met een beperking bevorderen.

De eerste contractuele uitvoering van het bovenregionaal vervoer werd op 1 april 1999 gestart onder de naam TraXX. Vanaf september 2002 valt de verantwoordelijkheid voor het bovenregionaal vervoer voor gehandicapten onder het Ministerie van VWS. Vanaf 1 april 2004 wordt het bovenregionaal vervoer uitgevoerd onder de productnaam Valys.

Er waren in 2009 ruim 250.000 pashouders, waarvan ongeveer 8.000 met een hoog kilometerbudget. Een gewoon kilometerbudget bevat 750, een hoog budget 2.250 kilometer. Ongeveer de helft van alle pashouders



maakt geen gebruik van de Valys-pas (de zogenoemde passieve Valys-pashouders).

22

Hoeveel kost het?

In 2009 is € 55 miljoen besteed aan deze voorziening.

Wat hebben we gedaan?

Wij zijn nagegaan in hoeverre de uitvoering van het beleidsplan Valys effect heeft. Wij hebben de uitvoering van het Valys- contract vooral bekeken vanuit het perspectief van de eindgebruiker: de Valys-pashouder. We hebben onderzocht of deze personen met een beperking een bovenregionale reis kunnen maken, die voldoet aan de kwaliteitseisen zoals in het Valys-contract vastgelegd. Daarvoor zijn Kamerstukken en onderzoeksrapporten geraadpleegd. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met het Ministerie van VWS (Directie Maatschappelijke Ondersteuning), de vervoerder, de CG-Raad en pashouders.

Wat hebben we gevonden?

De minister stelt eisen aan de kwaliteit van het vervoer. Deze betreffen onder andere de volgende aspecten:

- de voorzieningen (route, reistijd, vervoersgarantie, *call center* etc.);
- de chauffeur (diploma's voor doelgroepenvervoer, sociale vaardigheden, kennis van de code veilig vervoer rolstoelinzittenden);
- het vervoermiddel;
- de klachtenregeling.

Over het algemeen wordt het beleidsplan om het probleem van de mobiliteitsbeperking op te lossen goed uitgevoerd. Toch gaan soms zaken verkeerd.

Er waren aanvankelijk veel klachten over het Valys-vervoer. De klachten betroffen het te laat komen van de taxi, de combinatieritten met een andere pashouder en de omrijtijden, het te laat arriveren, de bejegening door en de vakkundigheid van de chauffeur. Het Ministerie van VWS vroeg de vervoerder om in samenspraak met de gebruikersorganisaties nader onderzoek te doen naar de klachten, en maatregelen te treffen. Maandelijks vindt overleg plaats tussen de vervoerder en het Ministerie van VWS over de kwaliteit van het Valys-vervoer. Voorts is er driemaandelijks overleg tussen het Ministerie van VWS, de vervoerder en de gebruikersorganisaties (de CG-Raad, de Protestants Christelijke Ouderenbond PCOB en de belangenorganisatie voor mensen met een visuele beperking: Stichting Viziris). Dit overleg is gericht op uitwisseling van informatie. Het Ministerie van VWS heeft daarnaast regelmatig



informeel contact met de gebruikersorganisaties om signalen over de kwaliteit van Valys op te kunnen vangen. Ook geven burgerbrieven inzicht in de kwaliteit van het vervoer en eventuele problemen.

23

Maandelijks rapporteert de vervoerder het Ministerie van VWS over het gebruik en over de stiptheid en het aantal klachten bij het Valys-vervoer. De vervoerder laat een deel van het Valys-vervoer uitvoeren door zestig onderaannemers. Deze moeten voldoen aan de contracteisen die het Ministerie van VWS heeft gesteld. De vervoerder moet bij de uitvoering van het Valys-vervoer door de onderaannemers ervoor zorgen, dat ook dan de kwaliteitseisen nageleefd worden. Omdat een aantal vervoersbedrijven niet voldeed aan de eisen, die gesteld worden aan het opleidingsniveau van de chauffeurs, is het vervoer bij vier vervoersbedrijven weggehaald. Het Ministerie van VWS heeft de mogelijkheid om, bij contractbreuk door een van deze onderaannemers, de vervoerder te dwingen het contract bij deze onderaannemer op te zeggen.

Het Ministerie van VWS heeft met de vervoerder een compensatieregeling afgesproken, ingegaan op 1 maart 2010. Een gebruiker hoeft bij overschrijding van de ophaalmarge of maximale omrijtijd met zestig minuten de rit niet te betalen en de rit wordt niet afgeschreven van zijn persoonlijk kilometerbudget.

In de contractvoorwaarden met de vervoerder heeft het Ministerie van VWS afgesproken dat er jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd moet worden. Uit de onderzoeken blijkt dat de klanttevredenheid steeg van 7,1 in 2007 naar 8,0 in 2008 en 8,5 in 2009. Daarnaast blijkt uit verdiepend onderzoek dat het aantal klachten in 2009 aanzienlijk is afgenomen. De klachten die er nog zijn, kunnen echter grote gevolgen hebben voor deze bijzondere groep (bijvoorbeeld bij overschrijding van ophaaltijden en omrijtijden). Daarom is blijvende aandacht nodig. Daarvan zijn het Ministerie van VWS en de vervoerder zich bewust.

De hoogte van het persoonlijk kilometerbudget wordt jaarlijks geëvalueerd en vastgesteld door het Ministerie van VWS. Er is tussen het Ministerie van VWS en de gebruikersorganisaties regelmatig overleg over de vraag of het huidige persoonlijk kilometerbudget voldoende voorziet in de sociaal-recreatieve behoefte van mensen met een beperking. Slechts een zeer klein deel van de gebruikers maakt echter zijn persoonlijk kilometerbudget volledig op.



Conclusies

24

- De Valys-regeling wordt op dit moment over het algemeen goed uitgevoerd. De uitvoering van de Valys-regeling wordt intensief gemonitord.
- De pashouders zijn over het algemeen tevreden over deze vorm van vervoer. De klanttevredenheid steeg van 7,1 in 2007 naar 8,0 in 2008 en 8,5 in 2009.
- Er waren aanvankelijk vrij veel klachten van gebruikers, maar er zijn maatregelen getroffen. Het aantal klachten is in 2009 aanzienlijk afgenomen. De klachten die er nog zijn, kunnen echter grote gevolgen hebben voor deze bijzondere groep gebruikers (bijvoorbeeld bij overschrijding van ophaaltijden en omrijtijden). Daarom is blijvende aandacht nodig. Daarvan zijn het Ministerie van VWS en de vervoerder zich bewust.
- Er is tussen het Ministerie van VWS en de gebruikersorganisaties regelmatig overleg over de vraag of het huidige persoonlijk kilometerbudget voldoende voorziet in de sociaal-recreatieve behoefte van mensen met een beperking. Slechts een zeer klein deel van de gebruikers maakt echter zijn persoonlijk kilometerbudget volledig op.

2.3 Functioneren Centraal Administratie Kantoor (CAK)

Inleiding

Eind 2007 ontstonden problemen in de uitvoering van de eigenbijdrageregelingen door het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Dit werd veroorzaakt door een aantal veranderingen in de regelgeving voor het innen van eigen bijdragen van burgers die zorg ontvangen. Voor bewoners van zorginstellingen viel de eigen bijdrage soms enkele honderden euro's per maand hoger uit dan in 2007. Zij werden hiermee geconfronteerd toen zij eind 2007 van het CAK een beschikking voor de eigen bijdrage 2008 ontvingen. Ook was de berekening van de eigen bijdragen volgens hen niet juist. Dit leidde tot een groot aantal bezwaren en klachten.

Door de piekbelasting en de grote hoeveelheid reacties was het CAK een aantal maanden slecht bereikbaar. Omdat burgers door het CAK niet of niet tijdig geholpen werden met de oplossing van hun problemen, wendden velen zich tot de Nationale Ombudsman, de media en de politiek.



CAK

Het CAK is in 1968 door zorgverzekeraars opgericht. Het CAK is een privaatrechtelijke rechtspersoon die belast is met een aantal wettelijke taken en voor een belangrijke deel gefinancierd wordt uit publieke middelen, en daarmee een rechtspersoon met een wettelijke taak. Het CAK heeft vijf wettelijke taken:

1. Het functioneren als betaalkantoor voor betalingen van zorgverzekeraars aan zorgaanbieders (sinds 1968);
2. Het vaststellen, opleggen en innen van eigen bijdragen voor zorg in instellingen: 'Zorg met Verblijf' (sinds 2008¹⁰) en zorg thuis: 'Zorg zonder Verblijf' (sinds 1997);
3. Het vaststellen, opleggen en innen van eigen bijdragen Wmo in opdracht van gemeenten (sinds 2007);
4. Het uitbetalen van een compensatie eigen risico voor mensen met hoge zorgkosten (sinds 2008);
5. Het uitbetalen van een tegemoetkoming aan chronisch zieken en gehandicapten (sinds 2009).

De NZa oefent samen met het CVZ toezicht uit op de uitvoering van wettelijke taken door het CAK. De NZa rapporteert jaarlijks over de uitkomsten van haar toezicht op het CAK.

Met een verkenning hebben wij geanalyseerd wat de belangrijkste knelpunten waren in het functioneren van het CAK, welke maatregelen hiervoor zijn getroffen en of deze maatregelen effectief zijn.

Knelpunten

De staatssecretaris van VWS heeft in 2008 een onafhankelijk onderzoek uit laten voeren naar het functioneren van het CAK. Vooral gebaseerd op dit onderzoek onderkennen wij drie soorten knelpunten:

- Knelpunten in de keten. Het CAK is voor het juist vaststellen, opleggen en innen van eigen bijdragen afhankelijk van informatie van andere partijen zoals de Belastingdienst (inkomensgegevens), zorgkantoren (zorggegevens), zorgaanbieders (zorggegevens) en gemeenten (gegevens over Wmo-gebruik). De belangrijkste knelpunten waren dat de kwaliteit van de informatie in veel gevallen niet voldoende was, er geen harde afspraken waren om deze kwaliteit af te dwingen en regie op de informatieketen ontbrak.
- Knelpunten in de interne organisatie van het CAK. Het CAK was onvoldoende toegerust om de wettelijke taken goed te kunnen uitvoeren. Zo stelde het CAK onvoldoende voorwaarden aan het Ministerie van VWS, was de telefonische bereikbaarheid slecht en was

¹⁰ Het CAK heeft de uitvoering van de 'Eigenbijdrageregeling zorg met verblijf' in 2007 stapsgewijs, per zorgkantoor, overgenomen. Vanaf 1 januari 2008 is deze taak formeel bij het CAK belegd.



er onvoldoende personele capaciteit voor het behandelen en afhandelen van klachten en bezwaren.

26

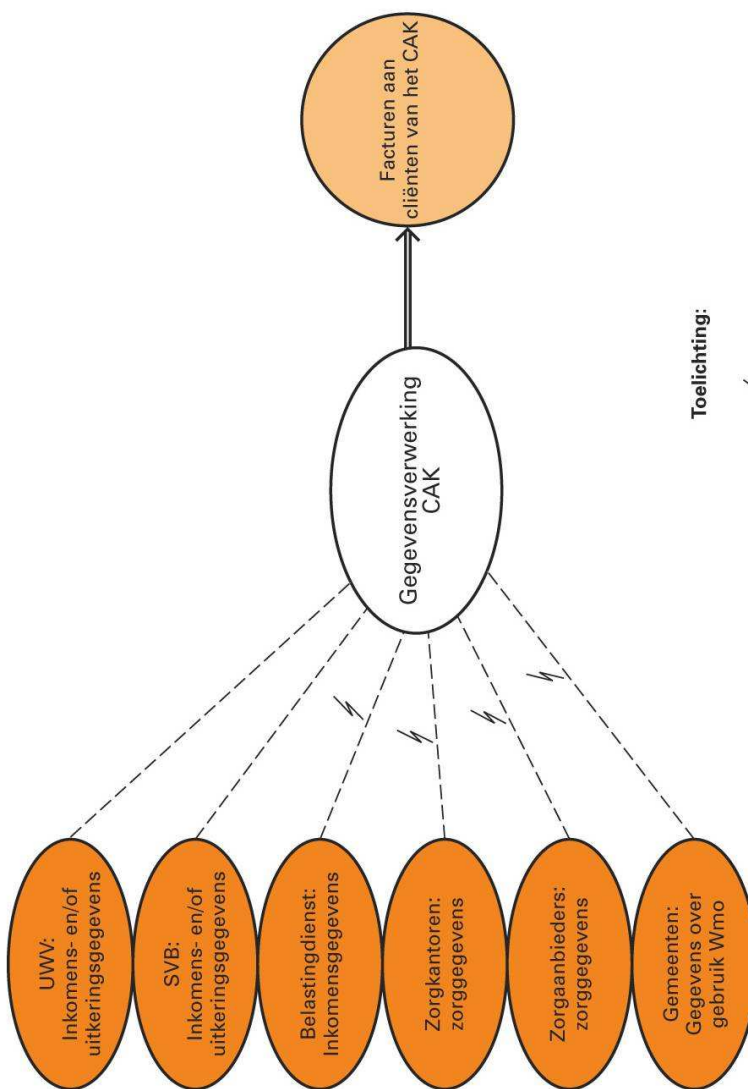
- Knelpunten in de bestuurlijke relatie tussen het Ministerie van VWS en het CAK. Er was onder andere onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling, er was vanuit het ministerie onvoldoende oog voor de uitvoeringspraktijk en een contractrelatie tussen het ministerie en het CAK ontbrak.

Naast deze algemene knelpunten hebben wij meer specifieke knelpunten in de taakuitvoering 'eigen bijdragen' in kaart gebracht. Veel problemen hadden te maken met het ontbreken van juiste inkomensgegevens of zorggegevens (begin en einde zorg, aantal zorguren).

Figuur 3 laat zien waar de knelpunten in de informatieketen zich voordeden.



Figuur 3
Actoren betrokken bij informatievoorziening eigen bijdragen AWBZ 2007



Maatregelen

Naar aanleiding van het onafhankelijke onderzoek kondigde de staatssecretaris van VWS in oktober 2008 maatregelen aan (VWS, 2008a). De staatssecretaris maakte daarbij onderscheid in:

- maatregelen in de keten en interne maatregelen bij het CAK;
- maatregelen met betrekking tot de bestuurlijke inbedding van het CAK.

Het CAK stelde op verzoek van de staatssecretaris een verbeterplan op. Het plan maakt onderscheid in verbeteringen voor de korte en voor de (middel)lange termijn. Voor de zeer korte termijn werd een 'EHBO-



aanpak' gevolgd om voor de meest schrijnende gevallen met een individuele behandeling tot een oplossing te komen. De hiervoor door de staatssecretaris gestelde einddatum van 1 april 2009 werd gehaald. Voor de (middel)lange termijn zijn door het CAK meerdere projecten gestart ter verbetering van (keten)processen, ICT, personeel en organisatie. In 2012 loopt het verbeterplan af.

28

Een belangrijk instrument voor het Ministerie van VWS is de 'Stuurgroep ketenoverleg CAK'. Hierin worden afspraken gemaakt over de aanlevering van informatie door de ketenpartijen. Met de in ontwikkeling zijnde 'ketenmonitor' worden prestaties van de ketenpartijen over de aanlevering van gegevens in de keten gemeten. De verantwoordelijkheid voor de regie van de informatieketen is nog niet vastgelegd, maar er zijn wel afspraken over gemaakt. In december 2009 heeft de staatssecretaris van VWS aangegeven dat het feitelijk op orde brengen van de keten plaatsvindt onder regie van het CAK (VWS, 2009b). Dit betekent niet dat het CAK eindverantwoordelijkheid draagt. Het Ministerie van VWS gaf in ons onderzoek aan dat zij zichzelf als 'bestuurlijk ketenregisseur' ziet en door besluitvorming in de 'Stuurgroep ketenoverleg CAK' de afspraken met de ketenpartijen afdwingt.

In tabel 2 worden de belangrijkste maatregelen en de stand van zaken eind 2009 weergegeven.

Tabel 2 Stand van zaken belangrijkste maatregelen

Maatregelen in de keten
Stuurgroep ketenoverleg CAK. De staatssecretaris heeft een Stuurgroep ketenoverleg ingesteld om de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk te beleggen en daarover afspraken te maken. In de stuurgroep worden onder andere knelpunten en risico's in de gegevensuitwisseling geïnventariseerd en worden afspraken gemaakt over noodzakelijke verbeteringen en prestaties van de ketenpartijen.
Ketenintegratiemanager. Het CAK heeft een ketenintegratiemanager aangesteld.
Ketenmonitor. Hiermee worden prestaties van de ketenpartijen over de aanlevering van gegevens in de keten gemeten. In de ketenmonitor worden normen in de vorm van ketenprestatie-indicatoren weergegeven en worden afwijkingen gerapporteerd. In december 2009 is het eerste concept van de ketenmonitor door de Stuurgroep ketenoverleg vastgesteld. De monitor wordt in 2010 doorontwikkeld. Nog niet alle normen zijn met de ketenpartijen afgestemd.
Convenanten en andersoortige overeenkomsten. Hierin worden afspraken tussen het CAK en de ketenpartners vastgelegd. Voor de meeste ketenpartijen zijn deze per 1 januari 2010 ingegaan. Naar verwachting vindt ondertekening van het restant in de komende periode plaats.
Proceseigenaarschap. De staatssecretaris heeft toegezegd het proceseigenaarschap in de stuurgroep nader in te vullen. Het Ministerie van VWS heeft er uit het oogpunt van effectiviteit



<p>bewust voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de procesuitvoering bij het CAK te beleggen. De rol van de 'Stuurgroep ketenoverleg CAK' is kaderstellend en daarmee wordt gewaarborgd dat het CAK zijn verantwoordelijkheden kan waarmaken.</p>
<p>Governance arrangement. Hierin worden concrete afspraken gemaakt tussen het Ministerie van VWS en het CAK over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, p&c-cyclus en resultaten. De verwachting is dat het <i>Governance arrangement</i> in de zomer van 2010 gereed is.</p>
<p>Uitvoeringsprotocol. Onderdeel van het in ontwikkeling zijnde <i>Governance arrangement</i> is het uitvoeringsprotocol. Sinds 2008 worden er uitvoeringstoetsen gevraagd aan en uitgebracht door het CAK.</p>
<p>Ketenregie. De verantwoordelijkheid voor de regie van de informatieketen is afgesproken maar nog niet vastgelegd.</p>
<p>Maatregelen in interne organisatie van het CAK</p>
<p>EHBO-aanpak. Het EHBO-team is formeel opgegaan in de afdeling klantadvies. Sinds eind augustus 2009 zijn er twee teams klantadviseurs (EHBO-teams) volledig operationeel.</p>
<p>Verbetering van de <i>front office</i>. Dit omvat het vergroten van de telefonische bereikbaarheid, het verlagen van de schriftelijke reactietijd en het oplossen van achterstanden bij de afhandeling van klachten en bezwaren. De telefonische bereikbaarheid is verbeterd door inschakeling van extra medewerkers en inhuur van een extern call center bij pieken in de telefonische meldingen.</p>
<p>Verbetering van de <i>back office</i>. De aanpak voor de verbetering van de <i>back office</i> bestaat uit het verbeteren van de werkprocessen, procedures en systemen in het primaire en ondersteunende proces. De projecten ter verbetering van de <i>back office</i> lopen over het algemeen volgens planning.</p>
<p>(Verdere) professionalisering. Eén van de aspecten om tot een structurele verbetering van de ontstane knelpunten te komen is een (verdere) professionalisering van de organisatie en het management. De voortgang in de professionalisering verloopt conform de planning.</p>
<p>Maatregelen in de bestuurlijke relatie tussen het CAK en VWS</p>
<p>Omvorming CAK tot publiekrechtelijk zbo. Het CAK wordt omgevormd tot een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid en onder de Kaderwet ZBO's geplaatst. Het streven is om het wetsvoorstel daartoe eind 2010 naar de Tweede Kamer te sturen, zodat de omvorming in 2012 zijn beslag krijgt (VWS, 2009b).</p>

Op basis van ons onderzoek stellen wij vast dat voor de meeste knelpunten maatregelen zijn getroffen. De uitvoering van het verbeterplan van het CAK ligt op schema.

Effecten van de maatregelen

Wij zijn de effecten van de maatregelen nagegaan aan de hand van de ontwikkeling van het aantal klachten en bezwaren.

In het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2009 wordt geconstateerd dat het aantal klachten over het CAK met 27% is gedaald van 1.155 in 2008 naar 841 in 2009 (Nationale ombudsman, 2010).



Ook de interne cijfers van het CAK over 2008 en 2009 in tabel 3 laten zien dat het aantal bezwaren en klachten ten opzichte van 2008 geleidelijk aan het dalen is. Bij de Regeling Compensatie Eigen Risico (CER) is in 2009 nauwelijks meer sprake van klachten.

30

Tabel 3 Aantal bezwaren en klachten per wettelijke taak, en bezwaren als percentage van het aantal besluiten per wettelijke taak in 2008 en 2009¹¹

	Aantal besluiten (verzonden) ¹²	Aantal klachten	Aantal bezwaren	Bezwaren/ Besluiten
1. Eigen bijdrage AWBZ (Zorg zonder verblijf) en eigen bijdrage Wmo ¹³				
2008	961.055	390	609	0,06%
2009	1.033.916	388	981	0,09%
2. Eigen bijdrage AWBZ (Zorg met verblijf)				
2008	688.040	1.044	2.636	0,38%
2009	844.344	870	2.241	0,27%
3. Compensatie eigen risico				
2008	1.934.482	148	15.514	0,8%
2009	1.916.846	8	2.494	0,13%

Afwijkend in dit algemene beeld is het aantal bezwaren bij 'Zorg zonder Verblijf en Wmo'. Dit is gestegen van 609 in 2008 naar 981 in 2009, een stijging van 61%. Dit wordt met name veroorzaakt door de categorie 'zorguren incorrect'. In oktober 2009 is een andere procedure van kracht geworden voor de afhandeling van incorrecte zorggegevens.¹⁴ De verwachting van het CAK is dat daardoor het aantal bezwaren 'Zorg zonder verblijf en Wmo' zal dalen.

Uit een nadere analyse van de cijfers van het CAK blijkt ook dat de telefonische bereikbaarheid is verbeterd en in lijn is met de nagestreefde

¹¹ Peilmoment gegevens: maart 2010.

¹² Bij de aantallen besluiten is uitgegaan van het aantal verzonden besluiten in een jaar, dat wil niet zeggen dat het besluit ook per se betrekking heeft op dat jaar. Voor wat betreft de CER geldt het aantal besluiten over het betreffende jaar. Deze compensatie wordt één keer per jaar uitgekeerd in november.

¹³ Bij de eigen bijdragen 'Zorg zonder Verblijf en Wmo' gaat het om twee verschillende eigen bijdragen. Omdat de eigen bijdragen op één factuur staan worden bij de registratie de bezwaren en klachten als één categorie beschouwd.

¹⁴ Deze procedure komt erop neer dat, indien een klant het aantal zorguren waarvoor een eigen bijdrage in rekening is gebracht, betwist, het CAK de zorgaanbieder verzoekt de initieel aangeleverde gegevens te controleren. Als uit deze controle blijkt dat er door de aanbieder teveel zorg is aangeleverd aan het CAK, dient de aanbieder de gegevens te corrigeren en opnieuw aan te leveren bij het CAK. Als blijkt dat de initieel aangeleverde zorggegevens juist waren, wordt dit ook gemeld aan het CAK. Indien de zorgaanbieder niet binnen een termijn van 20 werkdagen reageert op het verzoek van het CAK een controle uit te voeren, wordt de klant in het gelijk gesteld.



serviceniveaus. Door de invoering van nieuw beleid, zoals de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) kan het aantal mensen dat telefonisch contact zoekt met het CAK weer toenemen. Er bestaat het risico dat het aantal klachten en bezwaren hierdoor stijgt. Het CAK geeft aan lessen te hebben getrokken uit het verleden. Zo is in de voorbereiding op de Wtcg veel aandacht besteed aan het opvangen van klantcontacten. Daarnaast geeft het CAK aan voor de Wtcg beheersmaatregelen te hebben getroffen om de risico's in de uitvoering te beheersen.

31

Conclusies en aanbevelingen

Uit ons onderzoek blijkt het volgende:

- Veel inspanningen zijn verricht om de knelpunten in de inning van eigen bijdragen voor geleverde zorg op te lossen. Het vergt echter nog enige tijd voordat alle maatregelen effectief zijn en alle problemen zijn opgelost. Door de aanpak van de meest urgente problemen is het aantal klachten wel al gedaald.
- Structurele verbeteringen zijn afhankelijk van de (nakoming) van afspraken over de aanlevering van informatie door andere ketenpartijen zoals de Belastingdienst, zorgkantoren, zorgaanbieders en gemeenten. De ketenmonitor die dit moet gaan meten, zal hiervoor een belangrijk instrument zijn. Wij vragen de minister een termijn te stellen waarbinnen de verbeteringen in het functioneren van het CAK volledig gerealiseerd zullen zijn. Wij menen dat het mogelijk moet zijn om de belangrijkste knelpunten in ieder geval voor de omvorming van het CAK tot publiekrechtelijk zbo in 2012 te hebben opgelost.
- Het Ministerie van VWS als proceseigenaar laat het oplossen van de problemen in de keten in belangrijke mate uitvoeren door het CAK. Het Ministerie van VWS is bestuurlijk verantwoordelijk voor de regie van de keten, maar het feitelijk op orde brengen van de keten vindt plaats onder regie van het CAK. Het CAK sluit ook de overeenkomsten met ketenpartijen af. Wij adviseren de bestuurlijke en uitvoerende verantwoordelijkheden voor de regie van de keten schriftelijk vast te leggen en concreet uit te werken.
- Om te waarborgen dat afspraken over het leveren van informatie door de ketenpartijen worden nagekomen, bevelen wij aan in de wet of in overeenkomsten met ketenpartijen mogelijkheden voor de minister in te bouwen om in te grijpen en eventueel sancties toe te passen. Deze verantwoordelijkheid kan niet bij het CAK worden gelegd.
- De afhankelijkheid van andere partijen voor de aanlevering van informatie speelt bij meerdere organisaties. Zo constateerden we in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* dat het niet tijdig aanleveren of certificeren van informatie leidde tot onzekerheden in de



verantwoording over het fondsbeheer¹⁵ door het CVZ. Ook voor wachtlijstgegevens (zie § 2.2) en gegevens over de kwaliteit van zorg is het ministerie afhankelijk van betrouwbare informatie van anderen. Wij bevelen aan de analyse van de knelpunten in de informatieketen te gebruiken voor andere informatieketens in het zorgstelsel en vast te stellen of soortgelijke maatregelen wenselijk dan wel noodzakelijk zijn.

32

2.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften en
- te voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van prestatiegegeven *Voor 80 aandoeningen kunnen burgers op www.kiesBeter.nl zien welke kwaliteit ziekenhuizen bieden* (artikel 42, operationele doelstelling 3) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VWS onderzocht.

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Voor 80 aandoeningen kunnen burgers op www.kiesBeter.nl zien welke kwaliteit ziekenhuizen bieden* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Wel merken wij op dat de dossiervorming bij de totstandkoming van de beleidsinformatie van het Ministerie van VWS net als vorig jaar aandacht vereist.

¹⁵ In het Financieel Jaarverslag Fondsen legt het CVZ verantwoording af over het fondsbeheer van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, het Zorgverzekeringsfonds en de Algemene Kas Ziekenfondswet.



3 Bedrijfsvoering

33

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. De Directie FEZ van het Ministerie van VWS coördineert ook de begrotingscyclus en de totstandkoming van het jaarverslag van Jeugd en Gezin. De Directie Bedrijfsvoering voert de begrotingsadministratie uit voor Jeugd en Gezin.

In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 3.2) en schetsen we de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.3).

We komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008*: het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie (§ 3.4) en het principe 'single information single audit' (sisa) (§ 3.5). Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.6).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.



Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van VWS voldeden in 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer kerndepartement;
- het subsidiebeheer CIBG;
- het inkoopbeheer kerndepartement;
- het inkoopbeheer NVI.

3.1.1 Subsidiebeheer kerndepartement

Het subsidiebeheer is een belangrijk bedrijfsvoeringsproces voor het Ministerie van VWS. In 2009 gaf het ministerie € 1,8 miljard aan subsidies uit. Het subsidiebeheer is sinds 1999 aangemerkt als onvolkomenheid.¹⁶ Gedurende deze tien jaar heeft de minister diverse maatregelen getroffen om het beheer te verbeteren (zie kader). Centraal in deze periode stond het *Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS t.b.v. Algemene Rekenkamer* van mei 2005. Dit plan heeft de minister opgesteld als reactie op het bezwaar van 8 april 2005 van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft op basis van dit plan het bezwaar ingetrokken. Het verbeterplan is in 2005 en 2006 uitgevoerd. In de jaren daarna heeft het ministerie nieuwe maatregelen getroffen om de kwaliteit van het subsidiebeheer te verbeteren.

¹⁶ Tot en met 2000 wordt nog gesproken over tekortkomingen in plaats van onvolkomenheden. Van 2002 tot en met 2006 heeft de Algemene Rekenkamer het subsidiebeheer als ernstige onvolkomenheid aangemerkt.



Tien jaar onvolkomenheden subsidiebeheer: maatregelen Ministerie van VWS tot en met 2008

35

Periode 1999-2004

- algemeen proces van voortschrijdend inzicht en kwaliteitsverbetering bij het Ministerie van VWS
- plan van aanpak:
 - 2001: tijdspad toegevoegd
 - 2003: verdere uitwerking op directieniveau
 - kader voor nieuw subsidiebeleid en -beheer met zware eisen aan doeltreffendheid en doelmatigheid

Periode 2005-2006

- Plan van aanpak Subsidiebeheer:
 - tijdsplanning: 2005 en 2006
 - onderdelen: beleid, regelgeving, sancties, interne verwerking subsidies, vergroting expertise en voorlichting/opleiding
- oprichting Expertisecentrum Subsidies
- ontwikkeling en implementatie Subsidieplein (workflow systeem)

Periode 2007-2008

- verbetermaatregelen verder ontwikkeld en uitgevoerd, onder meer strikter toepassen aangescherpt sanctiebeleid, aanpassen procedure bevoorschotting
- beleidsdoorlichting van subsidies die onder Kaderwet VWS-subsidies vallen

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* concludeerden wij dat in 2008 de werking van het subsidiebeheer bij het kerndepartement nauwelijks was verbeterd en dat de monitoring van het subsidiebeheer door het ministerie weinig concreet vorm had gekregen. Wij adviseerden voldoende capaciteit beschikbaar te stellen voor de interne controlefunctie, en de Bestuursraad de werking van het subsidiebeheer te laten monitoren en beheersen. Naar aanleiding van ons rapport heeft de minister de volgende maatregelen toegezegd:

- uitbreiding van de signaalfunctie van de interne controlefunctie;
- monitoring van de uitkomsten van de interne controlefunctie;
- maatregelen voor een efficiëntere subsidie-uitvoering en het verminderen van het aantal subsidies.

Wij hebben in onze bestuurlijke reactie opnieuw benadrukt het monitoren op een voldoende hoog niveau in de organisatie te beleggen.

In het voorjaar van 2009 heeft het ministerie aanvullende maatregelen getroffen (zie kader 'maatregelen voorjaar 2009'). Wij constateren dat het ministerie deze nieuwe maatregelen grotendeels heeft uitgevoerd.



Maatregelen Ministerie van VWS ter verbetering van subsidiebeheer: voorjaar 2009

- aanpassing van procedures, onder andere in het Subsidieplein
- aanpassing van de werkinstructie interne controle
- ontwikkeling van een normenkader voor zbo's en baten-lastendiensten
- verzorging diverse workshops
- interne kwaliteitsmetingen (juni en september)
- betere benutting van beschikbare managementinformatie voor sturing op effecten

36

De toegezegde monitoring van het subsidiebeheer kreeg echter nog steeds weinig concreet vorm. De directie Bedrijfsvoering verrichte binnen de mogelijkheden veel inspanningen om het subsidiebeheer te verbeteren, maar de capaciteit van de interne controlefunctie was niet voldoende om problemen in het subsidiebeheer te detecteren en hierover informatie op het niveau van het departement te aggregeren, analyseren en hierover te rapporteren. Voor deze sturingsinformatie is het ministerie grotendeels afhankelijk van de Rijksauditdienst.

De tussentijdse bevindingen van de Rijksauditdienst lieten een verontrustend beeld zien van het subsidiebeheer over de eerste helft van 2009. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie in het najaar van 2009 verdere maatregelen genomen (zie kader 'maatregelen najaar 2009').

Maatregelen Ministerie van VWS ter verbetering van subsidiebeheer: najaar 2009

- analyseren en terugkoppelen uitkomsten controle Rijksauditdienst eerste helft 2009
- uitvoeren herstelacties op dossierniveau op het gebied van rechtmatigheid
- opstellen actieplan per DG
- invullen signaalfunctie interne controle
- opname subsidiebeheer in p&c-cyclus en jaarplangesprekken DG's
- agendering subsidiebeheer in Bestuursraad en Audit Committee

De bevindingen van de Rijksauditdienst over het hele jaar 2009 lieten geen verbetering zien van het tussentijdse beeld. Het subsidiebeheer over 2009 bleek niet te zijn verbeterd ten opzichte van 2008. Bij ongeveer 50% van de door de Rijksauditdienst gecontroleerde dossiers was sprake van een of meerdere tekortkomingen, waaronder onrechtmatigheden. De oorzaak hiervan lag zowel bij de beleidsdirecties als bij de directies FEZ en Bedrijfsvoering. De tekortkomingen hadden betrekking op dossiervorming en -beheer, de handhaving van termijnen, de juridische grondslag en de uitvoering van interne controles.

Een positieve ontwikkeling in het subsidiebeheer in 2009 is de halvering van het percentage onrechtmatigheden en onzekerheden. Dit is voornamelijk te danken aan de aanpassing van de procedure van



bevoorschotting¹⁷ en de uitgevoerde acties om de onrechtmatigheden te herstellen. Verder is het percentage dossiers zonder tekortkomingen licht toegenomen.

37

Inmiddels heeft het ministerie nieuwe maatregelen getroffen:

- Er is besloten om twee functies (een medewerker interne controle en een accountmanager) die door de taakstelling zouden vervallen tot 31 december 2011 te handhaven. Verder wordt de mogelijkheid bekeken om een fte externe inhuur in te zetten voor interne controle.
- Accountmanagers van de directie Bedrijfsvoering krijgen meer tijd om managementinformatie over de uitkomsten van de interne controle te genereren en door te geleiden.
- De uitkomsten van de accountantscontrole 2009 worden geanalyseerd en teruggekoppeld aan de beleidsdirecties.
- Er is een Bedrijfsvoeringsberaad ingesteld.

Een van de toezeggingen van de minister was een efficiëntere subsidie-uitvoering en het verminderen van het aantal subsidies. In 2009 is het Ministerie van VWS het project Zuinig En Uniform Subsidiebeleid (ZEUS) gestart. Dit project heeft een looptijd van twee jaar (2009-2010). Het doel is om op integraal diverse ontwikkelingen in subsidiebeleid en -beheer uit te werken en in de organisatie te implementeren zodat het subsidiebeheer efficiënter uitgevoerd kan worden.

Het project ZEUS heeft nog niet tot efficiëntere subsidie-uitvoering en het verminderen van het aantal subsidies geleid. In 2009 was zelfs sprake van een relatief forse toename van het aantal subsidies. Mede hierdoor is het subsidiebeheer onder druk komen te staan.

Rijksbreed is op 1 januari 2010 de regeling houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking¹⁸ ingevoerd, kortweg het Uniform Subsidiekader genoemd. De regeling vloeit voort uit het rijksbrede uniforme kader voor eenvoudigere uitvoering en beheer van subsidies. De regeling voorziet in een overgangperiode van twee jaar. Het Ministerie van VWS heeft aan de ontwikkeling van dit kader een actieve bijdrage geleverd en op diverse onderdelen als voorbeeld gediend. Deze nieuwe regeling heeft gevolgen voor de subsidiereggeving van het ministerie en voor de werkprocessen. Het ministerie verwacht echter niet dat het Uniform Subsidiekader zal leiden tot belangrijke vereenvoudigingen voor het subsidiebeheer van VWS.

¹⁷ Met de procedure, die op 1 april 2009 is ingegaan, wordt voorkomen dat voorschotten worden uitbetaald voordat subsidieverlening heeft plaatsgevonden.

¹⁸ Staatscourant nr. 20306 d.d. 31 december 2009 houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.



Conclusies

38

Het Ministerie van VWS heeft in de afgelopen elf jaar veel maatregelen genomen om het subsidiebeheer te verbeteren. Wij stellen vast dat de werking van het subsidiebeheer bij het kerndepartement echter ook in 2009 niet is verbeterd. Bij ongeveer 50% van de door de Rijksauditdienst gecontroleerde dossiers was sprake van een of meerdere tekortkomingen, waaronder onrechtmatigheden. Het subsidiebeheer is daarmee voor het elfde jaar op rij onvolkomen. Een positieve ontwikkeling is de halvering van het percentage onrechtmatigheden en onzekerheden. Dit is voornamelijk te danken aan de aanpassing van de procedure van bevoorschotting en de uitgevoerde acties om de geconstateerde onrechtmatigheden te herstellen.

Het aantal subsidies is in 2009 toegenomen. Tegelijkertijd was de capaciteit van de interne controlefunctie niet voldoende om aan de eisen voor een goed financieel beheer te voldoen. In 2010 zal het ministerie vast moeten stellen hoe het evenwicht tussen een goed subsidiebeleid en een adequaat beheer daarvan kan worden hersteld. Het ministerie verwacht geen verlaging van de regel- en controledruk door het Uniform Subsidiekader. Dat betekent enerzijds dat het ministerie in 2010 grotere stappen moet zetten om werkprocessen efficiënter uit te voeren en het aantal subsidies te verminderen. Anderzijds dient de interne controlefunctie zodanig te worden versterkt dat tekortkomingen in het beheer tijdig worden gedetecteerd en hersteld.

Wij zullen de maatregelen ter verbetering en de feitelijke werking van het subsidiebeheer intensief blijven volgen. Daarbij verwachten wij dat het Ministerie van VWS in 2010 ten minste de volgende verbeteringen in het subsidiebeheer realiseert:

- Het ministerie stelt een interne controleplan op voor de tweede helft van 2010 en laat de opzet inclusief gehanteerde checklists beoordelen door de Rijksauditdienst;
- Het ministerie stelt een procedure op volgens welke de verbijzonderde interne controlefunctie tekortkomingen detecteert, verantwoordelijke ambtenaren hierop aanspreekt en tekortkomingen herstelt;
- De verbijzonderde interne controlefunctie analyseert maandelijks de door de Rijksauditdienst geconstateerde tekortkomingen die niet zelf zijn gedetecteerd;
- De verbijzonderde interne controlefunctie rapporteert met ingang van juli 2010 maandelijks over de geconstateerde tekortkomingen per beleidsdirectie aan het Bedrijfsvoeringsberaad en doet aanbevelingen ter verbetering;



- Het Bedrijfsvoeringsberaad bewaakt de voortgang van het subsidiebeheer. De leden van het Bedrijfsvoeringsberaad stellen maatregelen vast, beleggen deze binnen het ministerie en bewaken de voortgang;
- Het door de Rijksauditdienst over de tweede helft van 2010 geconstateerde aantal gemiddelde en zware onvolkomenheden¹⁹ bedraagt niet meer dan 35% en het aantal zware onvolkomenheden niet meer dan 10% op het totaal aantal gecontroleerde dossiers.

39

Op basis van de inspanningen en resultaten in 2010 zullen wij afwegen of we bezwaar maken. Wij zullen daartoe ook gedurende 2010, in aansluiting op de eigen bewaking door het ministerie, de voortgang vaststellen.

3.1.2 Subsidiebeheer CIBG

Met ingang van 1 januari 2009 geldt de nieuwe Subsidieregeling PGO.²⁰ Ook is de uitvoering van PGO-subsidies vanaf dat moment bij het CIBG ondergebracht (VWS, 2008b). Hierdoor is de minister van VWS integraal verantwoordelijk geworden voor de PGO-subsidies: zowel beleids- als beheersmatig.

Het financieel beheer van de Subsidieregeling PGO over 2009 heeft in het teken gestaan van de uitvoering van een nieuwe subsidiesystematiek in een gewijzigde organisatorische context. Er zijn veel inspanningen verricht om de subsidies op tijd te verlenen en vast te stellen. Daarbij hebben wij echter veel tekortkomingen geconstateerd. Deze hangen vooral samen met het niet volgen van de vooraf vastgestelde administratieve organisatie, onduidelijkheden in de uitvoering van beheershandelingen en gebrekkige dossiervorming. Wij merken het subsidiebeheer over 2009 daarom als een onvolkomenheid aan. Er zijn inmiddels maatregelen genomen om het beheer te verbeteren. Wij adviseren het ministerie het subsidiebeheer te monitoren.

3.1.3 Inkoopbeheer kerndepartement

Vanaf 2006 hebben wij het inkoopbeheer bij het Ministerie van VWS aangemerkt als onvolkomenheid, vooral op grond van problemen bij de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Ons advies in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* was om de noodzaak tot Europees aanbesteden zorgvuldiger en tijdiger te beoordelen.

¹⁹ De Rijksauditdienst kent onvolkomenheden op dossierniveau toe.

²⁰ Regeling van de minister van VWS van 24 september 2008, nr. MC-U-2875343, houdende regels omtrent het verstrekken van subsidies in het kader van patiënten-, gehandicapten-, en ouderenbeleid.



In ons onderzoek van 2009 hebben wij vastgesteld dat inkoopprocedures bij het Ministerie van VWS in opzet voldoende zijn om de belangrijkste risico's in het inkoopproces en in het bijzonder de Europese aanbestedingen af te dekken. Door middel van accountmanagers proberen de inkoopafdelingen potentiële opdrachten bij beleidsdirecties eerder te signaleren en beleidsdirecties te helpen bij het formuleren van inkoopbehoeften.

40

Bij het Ministerie van VWS is managementinformatie beschikbaar over inkopen en Europese aanbestedingen. De managementinformatie geeft geen inzicht in het bedrag van de fouten en onzekerheden in de Europese aanbestedingen.

Ondanks de opzet en informatievoorziening is het Ministerie van VWS er niet in geslaagd de fouten in het Europees aanbesteden te elimineren. In 2009 was hierdoor bij het kerndepartement een bedrag van € 8,1 miljoen onrechtmatig.

De minister schrijft in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf van 2009 dat net als in 2008 in het merendeel van de gevallen de interne procedures correct zijn gevolgd en het management bewust de keuze voor niet Europees aanbesteden heeft gemaakt. Wij hebben in ons onderzoek vastgesteld dat bij het ten onrechte niet Europees aanbesteden, de verantwoordelijke budgethouders hiervoor tekenen. Dit maakt het inkoopproces transparant, maar niet rechtmatig. Wij hebben drie casus nader onderzocht. Hiervan lichten we er twee nader toe.

Casus 1: ten onrechte beroep op vrijstelling

Het Ministerie van VWS heeft - op basis van nieuwe inzichten - in 2009 besloten een gedeelte van de huidige voorraad van het geneesmiddel X te laten herverpakken en te voorzien van een nieuwe bijsluiter. De oorspronkelijke fabrikant van het geneesmiddel X is bereid deze activiteiten uit te voeren. Uit het advies aan de desbetreffende DG blijkt dat de beleidsdirectie vindt dat de oorspronkelijke fabrikant de enige partij is die in aanmerking komt voor het uitvoeren van de opdracht, omdat zij als oorspronkelijke fabrikant verantwoordelijkheid wil en kan blijven nemen voor de kwaliteit van het product, de verpakking en de bijsluiter. De DG geeft toestemming af te zien van concurrentiestelling bij de aanbesteding van het herverpakken. De aangegane verplichting bedraagt € 433.756. Wij stellen vast dat uit het dossier blijkt dat er nog twee andere marktpartijen zijn en dat er daarom op de geëigende wijze had moeten worden aanbesteed. De mogelijkheden tot vrijstelling die het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao) (art. 10-17) biedt, zijn niet van toepassing.

Door onbekendheid met de regelgeving, verkeerde inschattingen of het te laat inschakelen van de afdeling Inkoop kunnen fouten optreden. Een voorbeeld van het laatste is beschreven in Casus 2 (zie kader).



Casus 2: afdeling Inkoop te laat ingeschakeld

Voor een aantal programma's heeft het Ministerie van VWS behoefte aan ondersteuning op het gebied van programmamanagement. Een extern bureau wordt gevraagd een programmabureau in te richten dat dient ter ondersteuning bij het maken van plannings, voortgangsrapportages en het in kaart brengen van de samenhang tussen de zes programma's. Het externe bureau is zowel betrokken bij de analyse- als de opzetfase en wordt ook gevraagd een offerte uit te brengen voor de uitvoerende fase. Hoewel de offertes voor de analyse- en opzetfase onder de Europese aanbestedingsgrens liggen, komen de werkzaamheden in totaal (inclusief de uitvoeringsfase) wel boven de aanbestedingsgrens te liggen. Het met de opdrachten gemoeide financiële belang is € 440.508. Door zeer goede ervaringen met het externe bureau bij eerdere aangelegenheden adviseert de beleidsdirectie aan de desbetreffende DG af te zien van een aanbestedingsprocedure. Tijdsdruk speelt hier een rol. De afdeling Inkoop wordt in een zeer laat stadium ingeschakeld. Wij stellen vast dat door het niet tijdig inschakelen van de afdeling Inkoop er geen afweging heeft kunnen plaatsvinden of de opdrachten onder een raamovereenkomst konden worden gebracht of dat een afzonderlijke Europese aanbestedingsprocedure nodig was.

In dit geval had de procedure correct kunnen worden gevolgd als tijdig was geanticipeerd op een mogelijke aanbesteding.

Informatie over mogelijke aanbestedingen kan worden afgeleid uit bestedingsplannen. Deze zijn vaak te abstract om als goede input te dienen voor de inkoopplannen. Wij adviseren het ministerie bestedingsplannen zo concreet mogelijk te maken, en waar nodig tussentijds aan te passen. Dit kan behulpzaam zijn bij het tijdig onderkennen van inkoopbehoeften en de noodzaak van Europees aanbesteden.

In een aantal gevallen kan, door de aard van een bepaalde gebeurtenis haast geboden zijn. De procedure van Europese aanbestedingen vergt dan een te lange doorlooptijd. Wij adviseren het ministerie na te gaan of voor dergelijke gevallen (Europees aanbestede) raamcontracten kunnen worden opgesteld, waarvan dan op afroep gebruik kan worden gemaakt.

Conclusies

Het Ministerie van VWS is er niet in geslaagd de fouten in het Europees aanbesteden of het niet-naleven van overige aanbestedingsregels te elimineren. In 2009 was hierdoor bij het kerndepartement een bedrag van € 8,1 miljoen onrechtmatig. Door goederen of diensten niet volgens de Europese regels aan te besteden krijgen leveranciers mogelijk onterecht geen opdracht van het departement en/of betaalt het ministerie te veel voor de leveringen. Mede gezien de omvang van het bedrag merken wij het inkoopbeheer van het kerndepartement als onvolkomenheid aan.



Wij hebben drie gevallen nader onderzocht en vastgesteld dat in die gevallen de fout niet nodig was geweest.

42

Wij geven de minister in overweging om per geval na te gaan welke lessen hieruit kunnen worden getrokken en of herhaling van soortgelijke gevallen in de toekomst kan worden voorkomen.

3.1.4 Inkoopbeheer NVI

Wij hebben vastgesteld dat de inkoopprocedures bij het NVI in opzet voldoende zijn om de belangrijkste risico's in het inkoopproces en in het bijzonder de Europese aanbestedingen af te dekken. Toch was bij het NVI in 2009 een bedrag van € 6,3 miljoen onrechtmatig door het niet naleven van Europese aanbestedingsregels. Voor een bedrag van € 3,2 miljoen bestond onzekerheid over de rechtmatigheid. Gezien de omvang van het bedrag merken wij het inkoopbeheer van het NVI als onvolkomenheid aan.

3.2 Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering

We hebben behalve naar het financieel beheer en het materieelbeheer ook onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. Hieronder beschrijven we de onvolkomenheid die we bij deze bedrijfsvoeringsonderdelen hebben geconstateerd.

3.2.1 Informatiebeveiliging

Wij zijn nagegaan of het Ministerie van VWS de voorschriften op het gebied van informatiebeveiliging (het Beveiligingsvoorschrift 2005, het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007 (VIR) en het Besluit VIR - Bijzondere Informatie (VIR-BI)) naleeft en voldoet aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp).

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* constateerden wij dat het kerndepartement de primaire verantwoordelijkheid voor de implementatie van het VIR had verlegd naar de directies. Het merendeel van de directies gaf nog niet zelfstandig sturing aan het beheersen van de informatiebeveiliging. Daardoor kon de minister van VWS over 2008 niet verklaren dat hij op het gebied van informatiebeveiliging 'in control' was.



Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007 van 20 juni 2007, toelichting

"Het VIR gaat niet meer uit van één voorgeschreven methodiek, zoals risicoanalyse of A&K-analyse. De kern is niet zozeer het hanteren van een methodiek, maar het bewust komen tot betrouwbaarheidseisen en maatregelen. Ministeries kunnen op deze wijze kiezen voor een methode of systematiek die past bij de interne risicoafwegingsmethodiek en daarmee dus aansluit op het risicodenken binnen het betreffende Ministerie.

Daarmee is er in het VIR geen noodzaak voor het element 'comply or explain'. In feite wordt aan het management een managementverantwoording (in control statement) wat betreft de informatiebeveiliging gevraagd."

In 2009 heeft het Ministerie van VWS de visie op informatiebeveiliging voor de periode 2009-2014 vastgesteld. Deze moet nog verder worden uitgewerkt met concrete en realistische doelen.

Het ministerie zou in 2009 ook een instrument ontwikkelen om vast te stellen in welke mate directies 'in control' zijn op het gebied van informatiebeveiliging. De invoering van dit instrument heeft vanwege het ontbreken van licenties vertraging opgelopen.

In 2009 zou het ministerie ook een beleidsdocument opstellen voor de uitwerking van het VIR-BI en zouden procedures worden vastgelegd. Ook deze voornemens konden niet worden gerealiseerd in 2009. Tenslotte zijn twee deelprojecten gestart voor het wegwerken van achterstanden op het gebied van de Wbp en het implementeren van een aantal fysieke maatregelen voor het VIR-BI.

Bij het CIBG is veel gedaan om de informatiebeveiliging op orde te brengen en te houden. Bij het Agentschap College ter Beoordeling Geneesmiddelen (aCBG), het NVI en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is sprake van minder voortgang. Wij hebben geconstateerd dat het toezicht van de beveiligingsambtenaar op de werking van de informatiebeveiliging bij de baten-lastendiensten, zoals bedoeld in het Beveiligingsvoorschrift 2005, onvoldoende is uitgewerkt.²¹

Conclusies

Wij concluderen dat het Ministerie van VWS de voorschriften op het gebied van informatiebeveiliging en de Wbp onvoldoende naleeft. Net als in 2008 heeft de minister geen goed zicht op de risico's op het gebied van informatiebeveiliging en hoe deze worden beheerst. Hiermee loopt de minister het risico dat derden onbedoeld toegang krijgen tot

²¹ Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2005, artikel 4 lid 1.



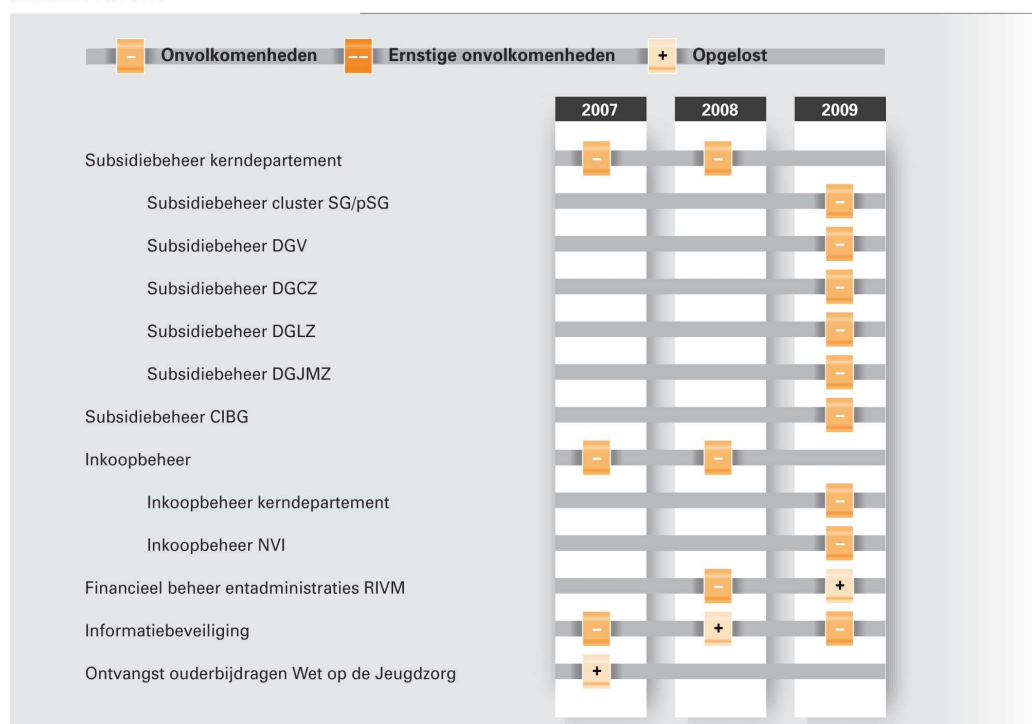
vertrouwelijke informatie. De beheersing van de informatiebeveiliging merken wij daarom aan als een onvolkomenheid.

Wij adviseren de minister de informatiebeveiliging expliciet onderdeel te maken van zijn risicomanagement en in 2010 zeker te stellen dat de risico's worden beheerst.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Figuur 4 toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aange- troffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost. De onvolkomenheid subsidiebeheer is in 2009 toegedeeld aan vijf organisatieonderdelen.

Figuur 4
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van VWS



Financieel beheer entadministraties

In 2008, het eerste uitvoeringsjaar van de entadministraties als onderdeel van het RIVM, waren er grote problemen in het financieel beheer. In 2009 zijn extra maatregelen getroffen om het beheer op orde te krijgen. De problemen die wij in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* hebben gerapporteerd, hebben



zich in 2009 niet meer voor gedaan. Wel dient nog een aantal balansposten te worden afgehandeld dat samenhangt met de periode van voor het onderbrengen van de entadministraties bij het RIVM. We merken het financieel beheer in 2009 niet meer als onvolkomenheid aan.

45

3.4 Managementcontrosysteem

Een managementcontrosysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken.

Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks Verantwoordingsdag op onze website (www.rekenkamer.nl) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt. Daarnaast hebben wij departementspecifiek twee taakoverdrachten van het Ministerie van VWS verkend.

3.4.1 ICT

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder ICT in control vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van Chief Information Officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.

In 2008 heeft het kabinet besloten dat alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zouden invullen. In haar brief van 12 december 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ook inderdaad ingevuld. De minister van BZK wil met de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages over grote ICT-projecten aan de



Tweede Kamer, de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

46

Bij elk ministerie hebben wij een groot ICT-project geselecteerd en zijn we nagegaan hoe daarover in de uniforme rapportages over ICT-projecten aan de Tweede Kamer is gerapporteerd. Bij het Ministerie van VWS hebben wij het ICT-project Stroomlijning Indicatieprocessen in Zorg en Sociale Zekerheid (STIP) gekozen. Hierbij zijn we nagegaan of het ministerie over dit ICT-project onderzoek heeft laten uitvoeren naar het proces van totstandkoming van de rapportage. De nota van bevindingen en de rapportage grote ICT-projecten van het Ministerie van VWS voorzien in de toezegging aan de Tweede Kamer verwoord in de brief van 12 december 2008 (BZK, 2008). In de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie van 1 juli 2009 (BZK, 2009a) wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de bevindingen van de auditdiensten.

3.4.2 EU-aanbestedingen

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe elk ministerie daar inzicht in verwerft. Daartoe hebben we bij het Ministerie van VWS onderzocht hoe de Rijksauditdienst de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving heeft gecontroleerd. Wij hebben vastgesteld dat de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving door het kerndepartement en de baten-lastendiensten een belangrijk aandachtspunt bij de controle door de Rijksauditdienst is geweest.

Verder hebben we gekeken of, als er fouten en onzekerheden in de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving werden geconstateerd, de Rijksauditdienst heeft gezocht naar verklaringen daarvoor. Hieruit kwam naar voren dat de aard van de fouten en onzekerheden is vastgelegd.



3.4.3 Taakstelling

47

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* van september 2007 (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zbo's, wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1.800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking is aangehouden de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006: totaal 175.000 fte's waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8 deel), 2009 (1/8 deel), 2010 (1/4 deel) en 2011 (1/2 deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op hun eigen ministeries. Elk ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren, een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld in overeenstemming met de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

Uitvoering taakstelling

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein in control? Om antwoorden op deze vragen te krijgen hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van VWS nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak, *Samen zorgen voor Beter*, dateert van 15 juni 2007. Het plan wordt jaarlijks bijgesteld. Op 19 december 2007 is



daarnaast een implementatieplan uitgebracht. Beide plannen samen geven een overzichtelijk en duidelijk beeld van de te realiseren kwantitatieve (reductie fte's en budget) en kwalitatieve (kwaliteits)doelen en de door de gehele organisatie te nemen maatregelen. De kwantitatieve doelen zijn SMART+C²² geformuleerd. Dat geldt in mindere mate voor de kwalitatieve doelen.

48

In het plan en het implementatieplan wordt gesteld dat de uitvoering van de taakstelling in fte's en budget geheel realiseerbaar is, maar dat de bezetting op verschillende taken en dossiers dun en daarmee uiterst kwetsbaar wordt. Ook wordt gesteld dat met het realiseren van het implementatieplan (en eerdere taakstellingen uit de kabinetsperiodes Balkenende I en II) de rek uit de organisatie verdwijnt.

De voortgang van het plan, ook wat betreft de verdeling over de verschillende categorieën (beleid (20%), ondersteuning (25%), inspectie (20%) en uitvoering (5 á 10%)), werd in eerste instantie bijgehouden door een speciaal regieteam, dat belast was met de monitoring van en de communicatie over de uitvoering van de taakstelling. Nu is deze taak weer in de lijn belegd. Budgethouders zijn zelf verantwoordelijk voor de bewaking en realisatie van de taakstelling. De voortgang maakt deel uit van de reguliere p&c-cyclus. De SG bespreekt in de jaarplangesprekken met de budgethouders de voortgang van de taakstelling. Er is permanent managementinformatie beschikbaar over de voortgang van de taakstelling. Jaarlijks maken medewerkers van de directies FEZ, Bestuursondersteuning (BO) en Personeel en Organisatie (P&O) een overzicht op van de bezetting aan het eind van het kalenderjaar ten opzichte van de voor dat moment toegestane bezetting. De uitvoering van het plan ligt enigszins voor op de planning.

Invloed op de bedrijfsvoering

Volgens het Ministerie van VWS zijn door de taakstelling functies in de bedrijfsvoering dunner bezet waardoor er minder achtervang is voor medewerkers. De werkzaamheden worden daarnaast in veel gevallen niet minder, maar eerder meer door de grote beleidsdrukke bij het departement.²³ Deze drukte werkt door op diverse functies in de bedrijfsvoering. Sommige taken kunnen daarnaast ook niet verminderd worden, omdat ze niet gebonden zijn aan het aantal medewerkers op een

²² Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

²³ Deze ontstaat onder andere als gevolg van de ontwikkeling van nieuw beleid, het beantwoorden of voorbereiden van grote aantallen Kamervragen en debatten of het onderhouden van contacten met belanghebbenden. Zie het rapport van het Ministerie van BZK *Beleidsdruk in beeld* (BZK, 2009b).



departement, maar bijvoorbeeld aan de omvang van het gebouw. Het ministerie zoekt naar oplossingen voor de gestegen werkdruk. Zo probeert het ministerie werkzaamheden slimmer in te richten of tijdelijk capaciteit in te huren als bij piekbelasting of onverwachte of langdurige uitval van medewerkers opvang van de werkzaamheden binnen de eigen afdeling niet mogelijk is. Ook neemt het departement bij bedrijfsvoeringstaken vaker deel aan Rijksbrede samenwerkingstrajecten. Dat vergt echter ook inspanning van het ministerie, zodat er nog niet meteen een verlichting van de werkdruk optreedt.

49

Het Ministerie van VWS heeft de eerste helft van de totale taakstelling nu gerealiseerd. Er zijn echter zorgen over de tweede helft van de taakstelling. Verder moet nog afgewacht worden, welke maatregelen voortvloeien uit de voorstellen van de interdepartementale heroverwegingswerkgroep bedrijfsvoering.

Samenvattend stellen we vast dat de realisatie van de taakstelling volgens plan verloopt maar dat de bedrijfsvoering van het Ministerie onder druk staat. Er zijn risico's: de helft van de taakstelling moet nog gerealiseerd worden voor eind 2011.

Inhuur externen

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Iedere minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag.

Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van VWS heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe deze worden toegelicht.

Er is in 2009 28,4% meer uitgegeven aan externe inhuur dan in 2008. Het percentage uitgaven inhuur ten opzichte van de totale personele kosten in 2009 komt op 16% en is daarmee hoger dan de norm van 13%. De voornaamste verklaring daarvan ligt volgens het ministerie in het optreden van enkele eenmalige en onverwachte gebeurtenissen, zoals de Nieuw Influenza A (H1N1), de Q-koorts en de introductiecampagne HPV-vaccin. Daarnaast zijn net als in 2008 extra kosten gemaakt voor de invoering van het Elektronisch patiëntendossier (EPD).

Ook zijn we nagegaan of de bijlage door de Rijksauditdienst is gecontroleerd. Wij stelden vast dat de bijlage is gecontroleerd in het



kader van de wettelijke controle van de totstandkoming van informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag. De Rijksauditedienst heeft geconstateerd dat de bijlage op een laat tijdstip beschikbaar is gekomen en er lang onduidelijkheid bestond over de te hanteren definities en de vertaling daarvan binnen het Ministerie van VWS.

50

3.4.4 Taakoverdracht

Het uitvoeringsveld van het Ministerie van VWS is in beweging. De afgelopen jaren hebben taakoverdrachten plaatsgevonden, de komende jaren zullen nieuwe volgen. Hierbij is de aansturing door het ministerie in een opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie essentieel. Wij hebben twee taakoverdrachten nader onderzocht:

- Entadministraties naar RIVM per 1 januari 2008
- Stichting Fonds PGO naar het CIBG per 1 januari 2009.

Voorbeelden van taakoverdrachten bij het Ministerie van VWS

Verleden

- Afsplitsing vaccinactiviteiten van het RIVM naar het NVI (2003)
- Overheveling entadministraties naar het RIVM (1 januari 2008)
- Overgang Fonds PGO naar het CIBG (1 januari 2009)
- Omvorming van twee gesloten jeugdzorginstellingen tot baten-lastendienst (1 februari 2009)

Toekomst

- Afstoten productietaken NVI, publieke vaccinfuncties integreren in RIVM
- Secretariaten Tuchtcolleges van het CIBG naar kerndepartement
- Verzelfstandiging KiesBeter.nl (RIVM) en Zichtbare Zorg (Inspectie voor de Gezondheidszorg)

Entadministraties naar RIVM

In 2004 maakte de minister van VWS het voornemen bekend om de zeven provinciale entadministraties, de twee entadministraties geplaatst onder een gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD) en de Landelijke Vereniging Entadministraties samen onder te brengen bij het RIVM (VWS, 2004). Het doel hiervan was de kwaliteit en uniformiteit van het Rijksvaccinatieprogramma beter te waarborgen en de hoge vaccinatiegraad van 95% voor de toekomst te behouden. De minister stelde drie voorwaarden aan de overdracht die voornamelijk betrekking hadden op juridische en financiële aspecten. Daarnaast moest binnen het RIVM afstemming plaatsvinden met de Jeugdgezondheidszorg. Het Ministerie van VWS streefde met een projectorganisatie naar een tijdige overdracht. De beoogde doelen van de integratie van de



entadministraties zijn deels bereikt. Bij de entadministraties ligt de vaccinatiëgraad in de periode 2006-2008 een procentpunt onder de streefwaarde van 95%.

51

Bij de entadministraties bleek tijdens het eerste uitvoeringsjaar het financieel beheer onvoldoende: de risico's waren onderschat. De afstemming met de Jeugdgezondheidszorg is nog in ontwikkeling. De uniformering van de werkprocessen beslaat een aantal jaren. Dit vraagt cultuuraanpassing.

Overgang stichting Fonds PGO naar het CIBG

In januari 2008 maakte de minister van VWS de herpositionering van de uitvoering van de PGO-subsidies bekend (VWS, 2008c). De Stichting Fonds PGO werd ondergebracht bij het CIBG om te voldoen aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (VWS, 2008b). De uitvoering van subsidieregelingen moest namelijk volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid geplaatst worden. Daarnaast beoogde de minister vanwege de implementatie van de nieuwe subsidieregeling de stabiliteit in de uitvoeringsstructuur van het Fonds PGO te behouden.

In 2009 werden de werkprocessen aangepast aan de nieuwe PGO-subsidieregeling. In het voorjaar van 2010 voert het CIBG een algehele reorganisatie door, waardoor ook de uitvoering van de PGO-subsidies een nieuwe plaats krijgt binnen het CIBG.

In 2010 zal blijken of de nieuwe positie van het Fonds PGO binnen het CIBG voldoende waarborgen biedt voor herkenbaarheid voor en aanspreekbaarheid door het veld.

Gevolgen voor de bedrijfsvoering

Beide taakoverdrachten zijn begeleid door een projectteam. Ter voorbereiding op de overdrachten zijn diverse onderzoeken verricht, waaronder risicoanalyses. Er zijn in beide gevallen beheersmaatregelen getroffen om de inbedding van de nieuwe taak in de baten-lastendiensten soepel te laten verlopen. Wat de gevolgen van de overdrachten voor de bedrijfsvoering betreft zien wij twee parallellen:

- Bij beide overdrachten was sprake van een overgang van private stichting(en) naar een publieke baten-lastendienst. De uitvoering kwam hiermee onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS. De Rijksauditedienst rapporteert over de bedrijfsvoering aan de budgethouder en aan de SG. De kwaliteit van de bedrijfsvoering wordt hiermee beter zichtbaar.
- Bij beide overdrachten is in het eerste uitvoeringsjaar prioriteit gegeven aan het primaire proces. In het tweede uitvoeringsjaar worden problemen in de bedrijfsvoering aangepakt. Bij het RIVM heeft dit er toe geleid dat de onvolkomenheid in 2008, in 2009 is



opgeheven. Bij het CIBG hebben wij in 2009, het eerste jaar van uitvoering van de PGO-subsidieregeling, het subsidiebeheer als een onvolkomenheid aangemerkt.

52

Conclusies

Wij stellen vast dat bij de twee onderzochte taakoverdrachten inhoud is gegeven aan project- en risicomanagement. Toch hebben de beide taakoverdrachten geleid tot onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Het is van belang bij soortgelijke taakoverdrachten (bedrijfsvoering)risico's voldoende hoog in te schatten en tijdig adequate beheersmaatregelen te treffen. Wij adviseren hierbij gebruik te maken van (risico)evaluaties van eerdere taakoverdrachten en deze informatie centraal bij te houden als onderdeel van het risicomanagement.

3.5 Single information single audit

Het kabinetsbeleid is gericht op het verminderen van de administratieve lasten voor de overheid, zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een van de middelen die het kabinet daarvoor inzet is het principe 'single information single audit' (sisa). Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering die zij vanuit het Rijk ontvangen, afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.

Specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

In artikel 15a lid 1 van de Financiële-verhoudingswet wordt het instrument 'specifieke uitkering' als volgt omschreven: "Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering."

Met andere woorden: specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Omdat er veel administratieve lasten zijn gemoeid met deze uitkeringen, wil het kabinet ze drastisch in aantal reduceren. Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is er een nieuwe optie binnen de categorie van specifieke uitkeringen bijgekomen: de verzameluitkering. Hierin worden afzonderlijke specifieke uitkeringen gebundeld tot één uitkering per beleidsthema. Daarnaast kunnen op grond van de wetswijziging specifieke uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Voor zover de specifieke uitkeringen gehandhaafd blijven, wil het kabinet 'sisa' inzetten om de lastendruk te verminderen.

Het sisaprincipe wordt toegepast sinds het verantwoordingsjaar 2006. Gemeenten en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen.



Behalve sisa wordt ook 'single review' toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviewd door een accountant van het Rijk.

53

Het Ministerie van BZK coördineert het beleid voor sisa en single review, om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze worden voorzien van informatie over specifieke uitkeringen.

Ontwikkeling specifieke uitkeringen

Volgens het Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen (OSU) 2009 dat op 27 april 2009 door de minister van BZK aan de Tweede Kamer is gestuurd, bedroeg het totaal aantal specifieke uitkeringen van het Rijk 109 (Ministerie van BZK, 2009c). Het Ministerie van VWS had in 2009 zeven specifieke uitkeringen. Het Ministerie van VWS paste in 2009 de *verzameluitkering* 2009 toe voor Topsportevenementen en pilots. Er zijn in 2009 geen specifieke uitkeringen omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Het aantal specifieke uitkeringen neemt in 2010 verder af naar vijf.

Toepassing sisa

Provincies en gemeenten dienden zich in 2009 via de Sisabijlage 2008 aan het Ministerie van VWS te verantwoorden over acht specifieke uitkeringen. Er zijn bij het Ministerie van VWS geen specifieke uitkeringen die niet via sisa zijn verantwoord.

Bij het Ministerie van VWS maken we de volgende opmerkingen over de toepassing van sisa:

- t+1-problematiek.²⁴ Op dit moment is uit de sisaverantwoording niet af te leiden of de gemeente de subsidie aan derden al heeft vastgesteld en of het Ministerie van VWS over kan gaan tot vaststelling. Het ministerie geeft aan dat door de t+1-problematiek gemeenten mogelijk geen juiste informatie aanleveren, maar dat het geen andere keus heeft dan op basis van de aangeleverde gegevens vast te stellen. Op grond van de regeling moeten de uitkeringen 'Heroïnebehandeling' en 'Maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid' namelijk per jaar worden vastgesteld. Een mogelijke oplossing voor de toekomst zou zijn om (een jaar) later vast te stellen. Hierop dient de regelgeving te worden aangepast.
- Meerjarige verantwoording in relatie tot de overgang naar sisa. Verantwoordingen werden in de eerste jaren afzonderlijk aangeleverd

²⁴ Deze problematiek houdt in dat er op het moment dat de accountantsverklaring bij de jaarrekening van een medeoverheid moet worden afgegeven, nog geen gecontroleerde opgave beschikbaar is van de instellingen (derden) die de regelingen uitvoeren.



en pas daarna via sisa. Dit speelt vooral bij de Regeling Buurt, Onderwijs en Sport (BOS). Bij BOS waren er per gemeente verschillende projecten met verschillende data van uitvoering. Het Ministerie van VWS overlegt met het Ministerie van BZK om de Regeling BOS buiten sisa vast te stellen. Wij menen dat het verstandig is om dit geval terug te vallen op de oude systematiek voor de invoering van sisa.

54

- Onderscheid gemeenten en andere subsidieontvangers. Het onderscheid tussen subsidies aan gemeenten en andere instellingen is in de praktijk moeilijk vooraf te maken. Regelingen zijn niet altijd uit te zonderen voor bepaalde groepen. Dit zou betekenen dat er verschillende regelingen voor verschillende subsidieontvangers zouden moeten worden opgesteld.

Met name de t+1-problematiek kan grote gevolgen hebben voor de vaststelling. Wij adviseren hiervoor een oplossing uit te werken met het Ministerie van BZK.

3.6 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?



- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

55

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VWS is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Bij ons positieve oordeel plaatsen wij wel een kanttekening. Het Ministerie van VWS had in 2009 net als in 2008 geen vastgelegde procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Afspraken lagen vast in een jaarverslagcirculaire. We zien wel verbetering: vanaf 2010 is de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf expliciet opgenomen in de planning- & controlcyclus.



4 Oordeel over de financiële informatie

56

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

Artikel 42 Gezondheidszorg: een bedrag van € 643,5 miljoen in de verplichtingen dat onrechtmatig is. Dit wordt veroorzaakt door een fout in de verantwoording van de subsidies academische functie van € 641,7 miljoen.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen omvat € 664 miljoen en heeft daarmee de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel overschreden.

Ook in 2009 is de tolerantiegrens overschreden door het niet verantwoorden van de subsidies academische functie. Op deze fout na is het bedrag van de fouten en onzekerheden in de financiële informatie sterk afgenomen. Het bedrag in de verplichtingen is afgenomen van € 30,2 in 2008 naar € 22,3 miljoen in 2009 en het bedrag in de uitgaven van € 143,7 miljoen in 2008 naar € 58,6 miljoen in 2009. De daling van het bedrag in de uitgaven is vooral te danken aan een



afname van de fouten in de uitgaven aan zorgtoeslag en de subsidie-
uitgaven.

57

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 634 miljoen, respectievelijk € 311,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 41 tot en met 46. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

In de bijlagen van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VWS* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

4.1.1 Subsidies academische functie

Sinds 2008 verstrekt de minister van VWS subsidies op grond van de Subsidieregeling academische functie.²⁵ Hiervoor is de Zorgverzekeringswet (Zvw) veranderd.

De minister van VWS verantwoordt de verplichtingen en uitgaven op grond van de Zvw niet in zijn begroting en jaarverslag. Het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer achten dit in strijd met het universaliteitsbeginsel in de CW 2001; als de minister een subsidie verstrekt aan derden, dan ontstaat een verplichting die hij via zijn eigen begroting moet afwikkelen. Door dit wetgevingsincident hebben wij in 2008 € 1,3 miljard als onrechtmatig aangemerkt (de in 2008 aangegane verplichtingen 2008 en 2009).

In 2009 heeft de minister de Algemene Rekenkamer in een brief²⁶ laten weten dat hij voornemens was het rechtmatigheidsprobleem in 2010 op te lossen. Deze oplossing houdt in dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) een beschikbaarheidsbijdrage gaat vaststellen. Hiervoor wordt de Wet marktordening gezondheidszorg (WMG) gewijzigd, waarbij de Zvw wordt aangepast en de Subsidieregeling academische functie komt te vervallen. Verder heeft de minister toegezegd zich in de jaarverslagen 2008 en 2009 te verantwoorden over de door het Ministerie van VWS gekozen constructie en de bezwaren daartegen van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Ten slotte heeft hij toegezegd de verplichtingen en uitgaven die betrekking hebben op de subsidieregeling op te nemen in het Financieel Beeld Zorg.

²⁵ Regeling van de minister van VWS van 14 december 2007, nr. CZ/FBI-2183467, houdende vaststelling van regels voor subsidiëring van de academische functie. Onder de academische functie wordt in de regeling verstaan: 'het uitvoeren van topreferente zorg en innovatie en ontwikkeling van nieuwe vormen van diagnostiek en behandeling'. De subsidie wordt verstrekt aan academische ziekenhuizen en een ander ziekenhuis dat de academische functie uitoefent.

²⁶ Brief minister van VWS van 2 april 2009, kenmerk CZ/FBI-2920012.



Tegelijk met de aanpassing voor de nieuwe financieringsconstructie van de academische functie wordt de WMG op andere onderdelen gewijzigd. Door vertraging in deze andere wijzigingen was het in werking treden van de wetswijziging niet meer haalbaar per 2010. De minister verwacht nu dat dit per 1 januari 2011 kan worden gerealiseerd. Hierdoor is een jaar langer dan voorzien sprake van een onrechtmatige verantwoording van de subsidies academische functie. In 2009 merken wij de aangegane verplichtingen van € 641,7 miljoen als onrechtmatig aan. In 2010 zal opnieuw een dergelijk bedrag als onrechtmatig worden aangemerkt.

De minister heeft de Algemene Rekenkamer verzocht akkoord te gaan met vertraging van maximaal één jaar in het oplossen van het rechtmatigheidsprobleem onder de toezegging dat hij de hiervoor beschreven verantwoordingswijze voor 2008 en 2009 continueert voor het Jaarverslag 2010.²⁷ Wij geven de minister maximaal één jaar uitstel om de verantwoording van de subsidies academische functie op orde te brengen.

4.1.2 Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van VWS in 22 gevallen met een totaalbedrag van € 19,1 miljoen deze regels niet zijn nageleefd en dat voor één geval met een totaalbedrag van € 3,2 miljoen er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

Tabel 4 Niet naleven Europese aanbestedingsregels

Ten onrechte niet Europees aanbesteed	Aantal fout	Aantal onzeker	Fouten in € mln.	Onzekerheden in € mln.
Diensten ICT	4		3,2	
Projecten	3		1,2	
Overige diensten	12		10,2	
Materiaal	2	1	3,9	3,2
<i>Totaal</i>	<i>21</i>	<i>1</i>	<i>18,5</i>	<i>3,2</i>
Overige fouten EU-aanbestedingsregels				
Overige diensten	1		0,6	
Totaal	1		0,6	

²⁷ Brief minister van VWS van 22 januari 2010, kenmerk CZ/FBI-2980624.



4.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

59

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van VWS voor een bedrag van € 9,9 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

In de bijlagen van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



Gebruikte afkortingen

60

A&K	Afhankelijkheids – en Kwetsbaarheid, - analyses
AAL	Audit Actielijst
aCBG	Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
AK ZFW	Algemene Kas Ziekenfondswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BIKK	Bijdrage in de kosten van kortingen
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BuiZa	Buitenlandse Zaken, Ministerie van -
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van -
CAK	Centraal Administratiekantoor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CG-raad	Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland
CBZ	College bouw zorginstellingen
CER	(Regeling) Compensatie eigen risico
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CIO	Chief Information Officer (CIO);
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CSZ	Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
CZ	Curatieve Zorg
DBV	Directie Bedrijfsvoering
DG	directeur-generaal
EPD	elektronisch patiëntendossier
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken, ministerie van -
FEZ	Financieel Economische Zaken
GGD	gemeentelijke gezondheidsdiensten
IB	informatiebeveiliging
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van –
LVE	Landelijke Vereniging van Entadministraties
LZ	Langdurige Zorg
NTS	Nederlandse Transplantatie Stichting
NVI	Nederlands Vaccin Instituut
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
p&c	Planning & Control



PGO, Fonds -	Fonds voor Patiënten-, Gehandicaptenorganisaties en Ouderenbonden	61
pSG	plaatsvervangend secretaris-generaal	
PUR	Pensioen- en Uitkeringsraad	
RAD	Rijksauditdienst	
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak	
sisa	Single information single audit	
SG	secretaris-generaal	
SM(AR)T	Specifiek, meetbaar, (afgestemd, realistisch) en tijdgebonden	
STIP	Stroomlijning Indicatieprocessen in Zorg en Sociale Zekerheid	
SVB	Sociale Verzekeringsbank	
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van -	
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording	
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007	
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie	
VMS	Veiligheidsmanagementsysteem	
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - Ministerie van	
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit	
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van	
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens	
WMG	Wet marktordening gezondheidszorg	
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning	
WTZ	Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen	
WWI	Wonen, Wijken en Integratie	
zbo	zelfstandig bestuursorgaan	
ZFW	Ziekenfondswet	
ZIZO	Zichtbare Zorg	
ZonMw	Zorgonderzoek Nederland Medische Wetenschappen	
ZVF	Zorgverzekeringsfonds	
Zvw	Zorgverzekeringswet	

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.



Literatuur

62

Algemene Rekenkamer

Algemene Rekenkamer (2008). *Rijk Verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar, vergaderjaar 2008-2009 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Rapport bij het Jaarverslag 2008. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 924 XVI, nr. 4. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rijk Verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Staat van de beleidsinformatie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010 32 380, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Kabinet

Kabinet (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van BZK (2008). *Kamerbrief Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 643, nr. 135

Ministerie van BZK (2009a). *Kamerbrief Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 26 643, nr. 143 herdruk. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2009b). *Beleidsdruk in beeld: een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*. Augustus 2009. BZK.

Ministerie van BZK (2009c). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009. Brief aan de Tweede Kamer over Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 700 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.



Ministerie van Financiën

63

Ministerie van Financiën (2007). *Handelingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, nr. 87, blz. 6115–6150.

Ministerie van Financiën (2009). *Kamerbrief Verantwoordingsbrief 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 951 nr. 21. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS

Ministerie van VWS (2004). *Kamerbrief Infectieziektenbestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 25 295, nr. 13. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2008a). *Kamerbrief herziening zorgstelsel*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30 597, nr. 60. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2008b). *Kamerbrief subsidiebeleid VWS*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 214, nr. 31. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2008c). *Kamerbrief Zelfstandige bestuursorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 57. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2009a). *Kamerbrief Toekomst AWBZ*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30 597, nr. 75. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2009b). *Kamerbrief herziening zorgstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010 29 689, nr. 281. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2009c). *Evaluatie wet voorzieningen gehandicapten*. Tweede kamer, vergaderjaar 2009-2010, 25 847 nrs. 80, 82. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2009d). *Gelijke behandeling voor mensen met een handicap of een chronische ziekte; gehandicaptenbeleid*. Tweede kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 170, nr. 41. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2009e). *Taxibeleid; Handboek Professioneel aanbesteden Regiotaxi, Wmo-vervoer en Valys*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, bijlage bij 31 521, nr. 39. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2009f). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XVI, nr. 1 en nr.2. Den Haag: Sdu.



Ministerie van VWS (2009g). *Brief van 2 april 2009 van de minister van VWS aan de Algemene Rekenkamer betreffende subsidieregeling academische functie*. CZ/FBI-2920012. Den Haag: Ministerie van VWS.

Ministerie van VWS (2010a). *Verslag van een Algemeen Overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 25847, nr. 86. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2010b). *Brief van 22 januari 2010 van de minister van VWS aan de Algemene Rekenkamer betreffende subsidieregeling academische functie*. CZ/FBI-2980624. Den Haag: Ministerie van VWS.

Overige

Boer & Croon (2006). *Businessplan CAK-2007-2009*. Amsterdam: Boer & Croon.

Blommesteijn M., Desai E., Koning C., Niet M., Wessel M. (2004), *Evaluatie Valys; Eindrapport*, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van VWS. Amsterdam: z.uitg.

Bouwsma, S. en ten Vergert, A.(2008), *Klachtenregistraties over gehandicaptenvervoer in Overijssel*, uitgevoerd door Arcon in opdracht van SENtrum (stichting senioren organisatie Overijssel), RFvO (Regionale federatie van ouderverenigingen) en Zorgbelang Overijssel. Borne: z.uitg.

CG-Raad (2007), *Brief Stand van zaken Valysvervoer* d.d. 27 november 2007. z.pl.: z.uitg.

CAK (2009). *Verbeterplan CAK*. Den Haag: CAK.

CAK (2009). *Afschrift van de akte houdende wijziging in de statuten van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid: CAK B.V.;* akte van 5 februari 2009.

CAK (2009). *Afschrift van de akte houdende wijziging in de statuten van de stichting "Groene Duinweg": CAK B.V.;* akte van 5 februari 2009.

CAK (2009). *Jaarverslag 2008*. Den Haag: CAK.



CAK (2009). *Diverse documenten, waaronder halfjaarrapportages, kwartaalrapportages, maandrapportages, Periodieke rapportages Verbeterplan CAK, Ketenmonitor Eigen Bijdrage (concept), overzicht Convenanten, Afspraakdocumenten, uitvoeringstoetsen.*

CG-Raad, ANBO, FNV bondgenoten (2008), *Zwartboek; Klachten over taxibusvervoer.* z.pl: z.uitg.

CVZ, College voor zorgverzekeringen (2007). *Landelijke wachtlijstrapportage AWBZ: peildatum 1 januari 2007.* Diemen.

Haeften van M., Teeffelen van P., Vree van F. (2009), *Verdiepend onderzoek Valys; Ervaringen en verbeter suggesties van pashouders,* uitgevoerd door Research voor Beleid, in opdracht van Ministerie van VWS. Zoetermeer: z.uitg.

HHM, Hoeksema, Homans en Menting, organisatieadviseurs (2009). *Resultaten verdiepend onderzoek naar wachtlijsten voor Verpleging & Verzorging en Gehandicaptenzorg.* Enschede.

Ministerie van SZW (1998). *Evaluatie wet voorzieningen gehandicapten.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25847, nr.11. Den Haag: Sdu.

Mobycon/ Concordis Groep (2009), *Onderzoek onder passieve Valys-pashouders; Eindrapport,* in opdracht van het Ministerie van VWS. Delft: z. uitg.

Nationale ombudsman (2010). *Verslag over 2009.* Den Haag.

Nederlandse Zorgautoriteit (2009). *Rapportage Consumenten 2009.* Utrecht.

Poort J. en Weda J. (2008), *Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer; Rapport van de rondetafel contractvervoer,* uitgevoerd door SEO Economisch onderzoek in opdracht van het Ministerie van VenW. Amsterdam: z.uitg.

RIVM (2009). Nationaal Kompas Volksgezondheid, website www.nationaalkompas.nl, webpagina Sectoroverstijgende zorg, wachten op zorg, 2009.



Schouten W., Vegter H., Bos W. (2009), *De gebruiker aan het woord; De ervaringen van gebruikers van collectief taxivervoer voor doelgroepen en hun mening over de kwaliteit*, uitgevoerd door Stichting OPC (Expertisecentrum voor consumenteninspraak openbaar vervoer), in opdracht van KpVV (Kennis platform Verkeer en Vervoer). z.pl: z.uitg.

66

VSN (2008), *Reizen tegen heug en meug; Enquête Valys november 2008, Onderzoek naar de waardering van het vervoerssysteem Valys onder leden van de Vereniging Spierziekten in Nederland*. z.pl.: z.uitg.

Wet- en regelgeving

AWBZ. Wet van 14 december 1967 houdende Algemene verzekering bijzondere ziektekosten, Staatsblad 1967, 617.

Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2005.

Bijdragebesluit zorg. Besluit van 11 september 2006 tot wijziging van het Bijdragebesluit zorg en het Administratiebesluit Bijzondere Ziektekostenverzekering in verband met centralisatie van de uitvoering van de bijdrage en enkele wijzigingen in de bijdrage. Staatsblad 2006, 433.

Comptabiliteitswet 2001, 01-09-2002, Stb. 2002, 413.

Ministerie van Financiën (2006). Regeling prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid.

Minister van Algemene Zaken. Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007. Staatscourant 28 juni 2007, nr. 122/ pag 11.

Minister van Algemene Zaken. Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst- bijzondere informatie. Staatscourant 9 maart 2004, nr. 47 / pag. 11.

Minister van VWS. Subsidieregeling academische functie, Regeling van de minister van VWS van 14 december 2007, nr. CZ/FBI-2183467, houdende vaststelling van regels voor subsidiëring van de academische functie.

Minister van VWS. Regeling van de minister van VWS van 24 september 2008, nr. MC-U-2875343, houdende regels omtrent het verstrekken van subsidies in het kader van patiënten-, gehandicapten-, en ouderenbeleid.



Minister van VWS. Besluit houdende vaststelling van de Beleidsregels handhaving subsidiebepalingen VWS en JenG. Staatscourant 30 september 2008, nr. 189 / pag. 12.

67

Wet marktordening gezondheidszorg. Wet van 7 juli 2006, houdende regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg. Staatsblad 2006, 415.

Zorgverzekeringswet. Wet van 16 juni 2005, houdende regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking. Staatsblad 2005, 358.