



# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

## Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Rapport bij het jaarverslag

2019





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

*Rapport bij het jaarverslag*





## Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?





Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018).

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.










 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Financieel	 4 Bedrijfsvoering	 5 Beleid	 6 Budgettair kader	 7 Reactie	 Bijlage
--	---	---	--	---	---	--	--

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	6
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	9
<b>3</b>	<b>Financiële informatie</b>	12
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	12
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	16
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	16
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	16
4.3	Onvolkomenheid	17
4.4	Opgeloste onvolkomenheden	20
4.5	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	23
4.6	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	24
<b>5</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	25
5.1	Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg	25
5.2	Informatie over financiering en prestaties zbo's en rwt's	36
5.3	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	39
<b>6</b>	<b>Buiten de Rijksrekening</b>	40
6.1	Over de uitgavenplafonds	40
6.2	Invloed parlement bij uitgaven premiesectoren	42
6.3	Inzicht effectiviteit beleid en besteding middelen: traject Verbetering begroting en jaarverslag VWS	42
6.4	Resultaten	43
6.5	Conclusie en aanbevelingen	49
<b>7</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	50
7.1	Reactie minister van VWS	50
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	53





 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Financieel	 4 Bedrijfsvoering	 5 Beleid	 6 Budgettair kader	 7 Reactie	 Bijlage
--	---	---	--	---	---	--	--

<b>Bijlage 1 - Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van VWS 2018</b>	54
<b>Bijlage 2 - Geldstromen uitgavenplafond Zorg</b>	57
<b>Bijlage 3 - Over het verantwoordingsonderzoek</b>	61
<b>Bijlage 4 - Literatuur</b>	63
<b>Bijlage 5 - Eindnoten</b>	66





# 1 Onze conclusies

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verantwoordelijk voor de betaalbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit van de zorg. De begrotingsuitgaven van de minister van VWS bedroegen in 2018 ruim € 15 miljard. De meeste zorguitgaven worden met premiegeld betaald.

De uitgavenontwikkeling in de zorg moet goed beheerst blijven. Het kabinet heeft hier een grens aan gesteld in de vorm van het uitgavenplafond voor de zorg. De minister van VWS is ervoor verantwoordelijk dat dit plafond niet overschreden wordt. Voor 2018 was het plafond vastgesteld op € 72,5 miljard; de (netto) uitgaven bedroegen in 2018 (volgens voorlopige inzichten) € 70,7 miljard. Daarmee zijn de zorguitgaven in 2018 ongeveer € 1,9 miljard onder het plafond uitgekomen.

## Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering

De informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is rechtmatig en is deugdelijk weergegeven. De bedrijfsvoeringsinformatie en de informatie over het gevoerde beleid in het *Jaarverslag 2018* is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Wij beoordelen het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS in 2018 als onvolkomenheid. Vorig jaar kwamen wij nog tot het oordeel dat er sprake was van een 'ernstige onvolkomenheid'. Wij zien daarvoor in 2018 voldoende verbeteringen. Er blijft echter nog steeds sprake van belangrijke tekortkomingen in de uitvoering van de staatssteuntoetsen en van het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies te voorkomen. Als gevolg daarvan constateren wij ook in 2018 nog een omvangrijke onzekerheid over de rechtmatigheid van toegekende subsidies en handhaven we de onvolkomenheid.

Bij de informatiebeveiliging van het Ministerie van VWS was vorig jaar ook sprake van een onvolkomenheid. Deze is dit jaar opgelost.

## Meer inzicht in prestaties en effecten van zorg is noodzakelijk

Het is belangrijk om te weten wat de collectieve uitgaven zijn aan zorg. Het Financieel Beeld Zorg, dat jaarlijks als onderdeel van het jaarverslag van VWS verschijnt, geeft daar een beeld van. Maar het is net zo belangrijk om te weten wat de zorg oplevert. Sinds het begin van deze eeuw zijn de zorguitgaven sterk gestegen. In hoeverre heeft dat bijgedragen aan de eveneens gestegen levensverwachting? En brengen Nederlanders ook een groter deel van hun leven door in goede gezondheid? Enige jaren geleden heeft de Tweede Kamer





de minister van VWS gevraagd om in zijn begroting en jaarverslag meer informatie te geven over de resultaten van zorg en zorgbeleid. Uit ons onderzoek blijkt nu dat de minister voor meer informatie heeft gezorgd, maar ook dat verschillende wensen van de Tweede Kamer nog niet gerealiseerd zijn.

Een specifiek geval is de informatie over de zelfstandige bestuursorganen die rechtstreeks vanuit de begroting van het Ministerie van VWS bekostigd worden. Het jaarverslag van VWS bevat weinig informatie over de prestaties van deze instellingen, ook wanneer burgers direct afhankelijk zijn van de dienstverlening van deze instellingen, zoals het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) of het Centraal Administratiekantoor (CAK).

De wens van de Tweede Kamer, om meer inzicht te krijgen in de resultaten van de zorg, staat niet op zichzelf. In 2018 is het kabinet gestart met de operatie *Inzicht in kwaliteit*, die tot doel heeft meer inzicht in de resultaten van beleid te krijgen en daarnaar te handelen. De operatie kijkt niet alleen naar de rijksuitgaven maar ook naar premiegefinancierde uitgaven. Een relevant voorbeeld dat in dit rapport aan de orde komt, is het extra geld voor de kwaliteit van zorg in de verpleeghuizen: structureel € 2,1 miljard per jaar. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de resultaten van het extra geld voor de verpleeghuiszorg op dit moment nog niet goed in beeld gebracht worden. Meer inzicht hierin is noodzakelijk, ook om op termijn te kunnen beoordelen of de bereikte kwaliteitsverbetering in een goede verhouding staat tot de extra uitgaven.

### **Zorgkantoren kunnen niet sturen op kwaliteitsverbetering of doelmatige besteding van de extra kwaliteitsmiddelen verpleeghuiszorg**

In 2017 is het budget voor de verpleeghuizen structureel met € 2,1 miljard verhoogd. Met dit extra geld moeten de verpleeghuizen zorgen voor verbetering van de kwaliteit van de zorg. De Tweede Kamer heeft de minister van VWS verzocht om te garanderen dat het geld vooral aan extra personeel wordt besteed. De minister heeft in reactie daarop de middelen tijdelijk via een afzonderlijk 'kwaliteitsbudget' beschikbaar gesteld. De zorgkantoren hebben de taak gekregen om het extra geld over de verpleeghuizen te verdelen. Uit ons onderzoek blijkt dat zorgkantoren nog niet over de informatie beschikken die zij nodig hebben om te kunnen sturen op kwaliteitsverbetering of doelmatige besteding van de extra middelen. Deze informatie is ook nodig om straks voor het parlement en de samenleving inzichtelijk te maken in hoeverre de beoogde kwaliteitsverbetering in de verpleeghuizen is gerealiseerd. Daarom doen we aan de minister van VWS de aanbeveling om er snel voor te zorgen dat de zorgkantoren beter geïnformeerd worden over de kwaliteit en het doelmatig functioneren van de verpleeghuizen.





## Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van VWS en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van 4 artikelen waarbij de tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. In 2018 is er 1 onvolkomenheid geconstateerd, in het subsidiebeheer. De onvolkomenheid bij de informatiebeveiliging van het ministerie is opgelost. In dit hoofdstuk staan ook belangrijke risico's en aandachtspunten over de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de invoering van het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg. Ook gaan wij in op de informatie in het *Jaarverslag 2018* over het CIZ en het CAK. Tot slot geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Buiten de Rijksrekening': hierin geven we het parlement meer inzicht in de wetten, geldstromen en verantwoording van de uitgaven binnen de premiesectoren.
- Hoofdstuk 7, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 23 april 2019 ontvingen van de minister van VWS. De minister geeft in zijn reactie aan dat hij onze conclusies en aanbevelingen voor het grootste deel onderschrijft en overneemt.







## 2 Feiten en cijfers

De minister van VWS is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de curatieve zorg, de langdurige zorg en de maatschappelijke ondersteuning in Nederland. Sinds het aantreden van het nieuwe kabinet in 2017 is deze verantwoordelijkheid verdeeld over 2 ministers, namelijk de minister van VWS en de minister voor Medische Zorg. In dit rapport spreken we de minister van VWS aan, omdat deze verantwoordelijk is voor financieel en materieel beheer.

De uitgaven van het Ministerie van VWS beslaan 6,5% van de totale rijksuitgaven over 2018. Het Ministerie van VWS heeft in 2018 uitgaven gedaan voor € 15.374 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 16.203 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 838 miljoen.

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

	2016	2017	2018
Verplichtingen	14.448	15.388	16.203
Uitgaven	15.193	14.993	15.374
Ontvangsten	1.011	867	838
Fte's	4.253	4.424	4.642

Bron: Jaarverslag 2018 Ministerie van VWS.

De zorguitgaven worden betaald van belasting- en premiegeld. Samen met een klein deel van de begroting van het Ministerie van VWS vormen de uitgaven uit de premies, minus de eigen betalingen van de zorggebruikers, de netto-uitgaven onder het uitgavenplafond voor de zorg. De netto-uitgaven bedroegen in 2018 € 70,7 miljard (stand Jaarverslag 2018).

### Informatie over financiering en instellingen op afstand van belang voor budgetrecht parlement

Een deel van het rijksbeleid wordt uitgevoerd door de minister; een deel gebeurt door instellingen die op afstand van het Rijk staan. Hoe deze organisaties met publiek geld worden gefinancierd voor hun publieke taken en welke afspraken met deze organisaties worden gemaakt, varieert; de transparantie over de verantwoording van geld en prestaties verschilt eveneens.





Het is de vraag of het parlement zich een goed beeld hierover kan vormen op basis van de verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries.

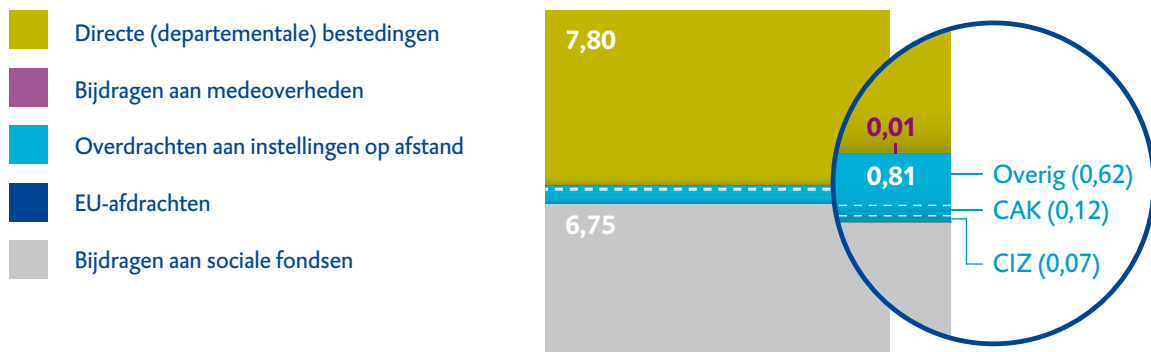
Vanaf de verantwoording over 2019 is het nieuwe artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016 van kracht, waar expliciet in is benoemd dat de minister moet zorgen voor informatie voor de verantwoording in zijn departementaal jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd.

In ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018* gaan we uitgebreider in op verantwoordingsinformatie over instellingen op afstand van het Rijk, waaronder zbo's en rwt's.

### Instellingen op afstand op het terrein van de minister van VWS

De geldstroom van het Ministerie van VWS naar instellingen op afstand omvat € 810 miljoen. Dit komt overeen met 5% van de uitgaven uit de begroting.

### De uitgaven van het Ministerie van VWS zijn grotendeels directe bestedingen en bijdragen aan sociale fondsen (bedragen in miljard €)



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van VWS in 2018

In de rwt/zbo-bijlage in het jaarverslag is aangegeven dat er 15 (clusters van) rwt's/zbo's zijn die in 2018 onder toezicht van de minister van VWS vielen. De meeste van deze instellingen vervullen taken die bijdragen aan het functioneren van het zorgstelsel. Zo beheert Zorginstituut Nederland het Zorgverzekeringsfonds en het Fonds langdurige zorg,



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

en betaalt het Centraal Administratie Kantoor (CAK) de zorginstellingen en int het de eigen bijdrage van zorggebruikers. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) is de poortwachter voor de toegang tot de langdurige zorg. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) houdt toezicht op het functioneren van de zorgmarkten. De zorgverzekeraars en de zorgkantoren hebben de wettelijke taak om ervoor te zorgen dat verzekerden de zorg krijgen waar zij recht op hebben.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website ([www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018)) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten van de baten/lastendiensten (indien van toepassing)

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 2 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van verplichtingen in de verantwoordingsstaat. Daarnaast hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### 3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de verantwoordingsstaat betreffende de verplichtingen voor een bedrag van € 888 miljoen. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van VWS in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De fouten en onzekerheden worden voornamelijk veroorzaakt door het niet of niet juist uitvoeren van staatssteuntoetsen. Een nadere toelichting wordt gegeven bij de afzonderlijke fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden in § 3.1.3.

#### Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is opgenomen omvat in totaal € 1,2 miljard aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 4, 6, 7 en 8. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 731 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 8. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

### 3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### 3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 1, 4, 5 en 6. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verplichtingen die de artikelgrens overschrijden.

#### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 1

##### Volksgezondheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 is overschreden. Het gaat om een onzekerheid van € 276 miljoen. Deze wordt veroorzaakt doordat de minister van VWS geen staatssteuntoetsen heeft uitgevoerd bij enkele subsidieregelingen. Door het uitblijven van deze staatssteuntoetsen loopt de minister een verhoogd risico concurrentievoordeel te verschaffen aan ondernemingen of andere organisaties die ondernemingsactiviteiten ontplooiën. De Europese Commissie heeft Europese regels uitgevaardigd om dergelijke concurrentievervalsing te voorkomen in de Europese Unie.

#### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 4

##### Zorgbreed beleid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 4 is overschreden. Het gaat om een onzekerheid van € 427 miljoen. Deze wordt veroorzaakt doordat de minister van VWS geen staatssteuntoetsen heeft uitgevoerd bij enkele subsidieregelingen. Ook heeft de minister geen of geen adequate staatssteuntoetsen uitgevoerd bij projectsubsidies. Door het uitblijven van deze staatssteuntoetsen loopt de minister een verhoogd risico concurrentievoordeel te verschaffen aan ondernemingen of andere organisaties die ondernemingsactiviteiten ontplooiën. De Europese Commissie heeft Europese regels uitgevaardigd om dergelijke concurrentievervalsing te voorkomen in de Europese Unie.

#### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 5 Jeugd

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 5 is overschreden. Het gaat om een onzekerheid van € 39 miljoen. Deze wordt veroorzaakt doordat de minister van VWS bij projectsubsidies en instellingssubsidies geen of geen adequate staatssteuntoetsen heeft uitgevoerd en één





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

subsidieregeling niet heeft getoetst op staatssteun. Door het uitblijven van deze staatssteuntoetsen loopt de minister een verhoogd risico concurrentievoordeel te verschaffen aan ondernemingen of andere organisaties die ondernemingsactiviteiten ontplooiën. De Europese Commissie heeft Europese regels uitgevaardigd om dergelijke concurrentievervalsing te voorkomen in de Europese Unie.

### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 6 Sport en bewegen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 6 is overschreden. Het gaat om een onzekerheid van € 12 miljoen. Deze wordt veroorzaakt doordat de minister van VWS geen of geen adequate staatssteuntoetsen heeft uitgevoerd bij projectsubsidies en instellingssubsidies op artikel 6. Door het uitblijven van deze staatssteuntoetsen loopt de minister een verhoogd risico concurrentievoordeel te verschaffen aan ondernemingen of andere organisaties die ondernemingsactiviteiten ontplooiën. De Europese Commissie heeft Europese regels uitgevaardigd om dergelijke concurrentievervalsing te voorkomen in de Europese Unie.

#### **3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau**

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. De minister van VWS draagt hiervoor de verantwoordelijkheid. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van VWS in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS richt zich op subsidiebeheer (ongeveer € 1,3 miljard), inkoopbeheer (ongeveer € 111 miljoen), personeelsbeheer (ongeveer € 465 miljoen), de financiële administratie en informatiebeveiliging.

Vorig jaar constateerden wij, in ons rapport bij het Jaarverslag 2017, 2 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS.

Bij het subsidiebeheer was sprake van een ernstige onvolkomenheid. Wij kwalificeren deze onvolkomenheid dit jaar niet meer als ernstig.

Op het onderdeel informatiebeveiliging is de onvolkomenheid opgelost.

Op beide onderdelen zien wij dus in 2018 verbetering ten opzichte van het jaar daarvoor.

### 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van een onvolkomenheid in het subsidiebeheer.





1 Conclusies	2 Feiten & cijfers	3 Financieel	4 Bedrijfsvoering	5 Beleid	6 Budgettair kader	7 Reactie	Bijlage
--------------	--------------------	--------------	-------------------	----------	--------------------	-----------	---------

**Tabel 2** Onvolkomenheden bij Ministerie van VWS (XVI)

Onderwerp	2016	2017	2018
Subsidiebeheer	Onvolkomenheid	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Inkoopbeheer kerndepartement	Onvolkomenheid		

## 4.3 Onvolkomenheid

### 4.3.1 Subsidiebeheer: verbetering in opzet, omvangrijke onzekerheden over de rechtmatigheid

De minister van VWS heeft in 2018 voor ongeveer € 1,3 miljard aan subsidies verleend. Wij beoordelen het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS in 2018 als onvolkomenheid. Vorig jaar kwamen wij tot het oordeel dat er sprake was van een ernstige onvolkomenheid. Onze overweging hierbij was drieledig. Ten eerste was er in 2017 nog te weinig voortgang geboekt bij de uitvoering van de staatssteuntoets. Ten tweede had het ministerie nog niet voldoende invulling gegeven aan het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan (M&O-beleid). Tot slot waren de financiële consequenties van deze tekortkomingen, in termen van onzekerheid en onrechtmatigheid, in 2017 aanzienlijk.

Bij de uitvoering van staatssteuntoetsen zien wij dat het Ministerie van VWS in 2018 een inhaalslag heeft gepleegd. Ook zien wij in 2018 verbeteringen in de opzet van het M&O-beleid, waaronder een verbeterde opzet van het reviewbeleid. Tot slot is de onzekerheid over de rechtmatigheid afgenomen (hoewel deze nog steeds aanzienlijk is, zie hierna). Om deze redenen kwalificeren wij de onvolkomenheid als nog wel aanwezig, maar niet langer als ernstig.

Ondanks de verbeteringen constateren wij in 2018 een onzekerheid over de rechtmatigheid van toegekende subsidies ter grootte van € 888 miljoen. Deze onzekerheid heeft bij de beleidsartikelen 1, 4, 5 en 6 geleid tot overschrijding van de tolerantiegrenzen. Ook is de tolerantiegrens op het totaalniveau van de verplichtingen uit de verantwoording van het Ministerie van VWS overschreden. De minister van VWS licht de overschrijdingen toe in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### *Achterstanden staatssteuntoetsen in 2018 deels weggewerkt*

Het Ministerie van VWS maakt bij de uitvoering van de staatssteuntoetsen voor subsidies onderscheid in instellingssubsidies, projectsubsidies en subsidieregelingen. Het ministerie heeft eind 2017 een plan van aanpak opgesteld en vastgesteld voor het uitvoeren van staatssteuntoetsen. Onderdeel van dat plan van aanpak is de verplichtstelling van een staatssteuntoets voor nieuwe instellings- en projectsubsidies die de minister van VWS vanaf 1 januari 2018 verstrekt. Hiervoor is een checklist opgesteld die de beleidsdirecties moeten hanteren bij alle nieuw te verstrekken subsidies. Verder heeft het ministerie in 2018 geïnvesteerd in het vergroten van kennis en bewustzijn van staatssteunproblematiek bij de medewerkers.

De achterstand in de uitvoering van staatssteuntoetsen bij *instellingssubsidies* is nagenoeg volledig ingelopen. Bij 9 van de in totaal 130 instellingssubsidies is het echter niet helemaal gelukt om de staatssteuntoets in 2018 af te ronden. Deze 9 instellingssubsidies vergen door hun ingewikkeldheid meer tijd dan het Ministerie van VWS had voorzien.

Bij *projectsubsidies* zien wij nog grote tekortkomingen bij de uitvoering van staatssteuntoetsen. Zo zijn projectsubsidies waarvan de aanvragen voor 1 januari 2018 door het Ministerie van VWS zijn ontvangen, niet meer getoetst op staatssteun. Het ministerie geeft daarvoor als reden dat de interne verplichtstelling van de staatssteuntoets pas vanaf 1 januari 2018 is ingegaan.

Verder zien wij dat een deel van de wel uitgevoerde staatssteuntoetsen niet juist is uitgevoerd. Het niet of niet juist uitvoeren van de staatssteuntoetsen veroorzaakt bijna de helft van de totale onzekerheid over de rechtmatigheid van de subsidies in 2018.

De andere helft van de onzekerheid over de rechtmatigheid van de subsidies in 2018 komt voor rekening van de *subsidieregelingen*. Het Ministerie van VWS heeft in 2017 in het plan van aanpak aangegeven de subsidieregelingen pas te voorzien van een staatssteuntoets bij vernieuwing of verlenging van de regelingen. Uiteindelijk zijn 8 van de 34 subsidieregelingen in 2018 niet getoetst op staatssteun. De bijbehorende onzekerheid van € 410 miljoen is de consequentie van de keuze die in het plan van aanpak is gemaakt. Deze onzekerheid veroorzaakt over 2018 overschrijding van de tolerantiegrens van 2 beleidsartikelen en overschrijding van de tolerantiegrens op totaalniveau.

Het Ministerie van VWS heeft niet voor zichzelf inzichtelijk gemaakt hoelang de onzekerheid als gevolg van het niet toetsen van deze subsidieregelingen nog zal duren. Uit onze analyse, gebaseerd op vooronderzoek van de Auditdienst Rijk, blijkt dat de huidige situatie





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

zal voortduren tot en met 2021, met jaarlijks de hiervoor genoemde tolerantieoverschrijdingen tot gevolg. Wij bevelen de minister van VWS dan ook aan deze 8 subsidieregelingen versneld te toetsen op staatssteun en waar nodig maatregelen te treffen om het staatssteunrisico te beheersen.

#### *Verbetertraject M&O-beleid*

Het Ministerie van VWS heeft midden 2018 een verbetertraject gestart voor het versterken van het M&O-beleid. Eind 2018 heeft het ministerie het M&O-beleid vastgesteld en vastgelegd in een handleiding voor subsidiebeheer. Het M&O-beleid is uitgewerkt op de 5 onderdelen uit het Uniform Subsidiekader:

- risicoanalyse bij de totstandkoming van elke subsidieregeling;
- controlebeleid gebaseerd op de uitkomsten van deze risicoanalyse;
- sanctiebeleid voor de situaties waarin daadwerkelijk misbruik of oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de subsidieregeling;
- het bijhouden en gebruiken van een overzicht van misbruik bij een eerdere subsidieaanvraag;
- periodieke evaluatie van subsidieregelingen.

Het verder uitwerken van deze onderdelen in de dagelijkse praktijk van het subsidieproces (werking) staat gepland voor de eerste helft van 2019. Daarbij valt te denken aan het opstellen van handreikingen en het aanpassen van procedurebeschrijvingen, instructies en checklists die gebruikt worden bij het subsidiebeheer.

#### *Verbeterde opzet reviewbeleid*

In veel gevallen moeten subsidieontvangers zorgen voor een controleverklaring bij de verantwoording over de besteding van de subsidie. Om meer zekerheid te krijgen over de kwaliteit van de verklaringen, heeft het Ministerie van VWS in 2018 een verbeterde werkwijze voor het reviewbeleid vastgesteld en geïmplementeerd. Deze moet in 2019 nog nader worden uitgewerkt in het Handboek Subsidies van het ministerie. Ook dit is een onderdeel van het M&O-beleid.

In de nieuwe opzet is de Directie Financieel-Economische Zaken verantwoordelijk voor het selecteren van de instellingen waarvan de controleverklaring moet worden gereviewd. Voorheen verrichtte de Auditdienst Rijk deze selectie.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van VWS aan om:

- de resterende subsidieregelingen versneld te toetsen op staatssteun en waar nodig maatregelen te treffen om het staatssteunrisico te beheersen;
- toe te zien op een volledige en juiste uitvoering van staatssteuntoetsen op projectsubsidies;
- de ingezette verbeteringen in de opzet van het M&O-beleid te vertalen naar de werking door het opstellen van procedurebeschrijvingen, handreikingen, instructies en checklists.

## 4.4 Opgeloste onvolkomenheden

### 4.4.1 Informatiebeveiliging

#### *Belang van informatiebeveiliging*

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen (Distributed Denial of Service). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn. Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatiesystemen werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### *Aanpak onderzoek informatiebeveiliging*

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor 2 kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld als groeimodel. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012 normen.

De BIR:2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR:2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als ministeries hun informatievoorziening en IT in opzet, bestaan en werking inrichten volgens de BIR:2012, dan moet dat voldoende garantie bieden dat de ministeries hun eigen informatie en die van andere (op hun IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelen.

### *Opvolging aanbevelingen VO 2017*

In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)* (Algemene Rekenkamer, 2018) beoordeelden wij de informatiebeveiliging over 2017 als een onvolkomenheid. We zagen wel dat de minister van VWS in 2017 stappen in de goede richting had gezet om de sturing op de uitvoering van de informatiebeveiliging op orde te krijgen. Vergeleken met 2016 was er in 2017 centraal meer zicht op de decentrale informatiebeveiliging. Mede door personele problemen had de minister de ambities in 2017 echter nog niet geheel waar kunnen maken. Ook moest de werking van de reeds gezette stappen aantoonbaar zijn, wat nog niet het geval was.

In ons rapport over 2017 hebben wij de volgende aanbevelingen gedaan aan de minister van VWS:

- optimaliseer de centrale sturing op informatiebeveiliging;
- actualiseer de strategie en beleidsdocumenten (veranker daarin de positie en de werkwijze) van het centrale managementsysteem;
- breng focus en prioriteitstelling aan in de benodigde verbeteracties en maatregelen voor informatiebeveiliging.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

De minister van VWS heeft in 2018 de centrale sturing op de informatiebeveiliging verder verbeterd. Ook zijn de strategie en beleidsdocumenten over informatiebeveiliging geactualiseerd en vastgesteld. Tot slot heeft het departement voor 2018 een jaarplan vastgesteld waarin de stappen zijn beschreven om te voldoen aan het ambitieniveau van de informatiebeveiliging.

#### *Beeld over 2018*

De minister van VWS ziet onder meer toe op de beheersing van de processen van het kerndepartement en de agentschappen Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG) en het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG). De processen bij het kerndepartement en de agentschappen worden ondersteund met informatiesystemen. Het is van belang om de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de informatie goed te beheersen, aangezien dit kwaliteitsaspecten van de informatiebeveiliging zijn. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over geneesmiddelen en patiëntgegevens. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor het Chief Information Office (CIO) van het ministerie en de chief information security officers (CISO's) bij het kerndepartement en de dienstonderdelen. Wij hebben op 4 aandachtsgebieden (gerelateerd aan de BIR:2012) de centrale sturing op informatiebeveiliging onderzocht.

Wij zien dat op de aandachtsgebieden bestuur, organisatie en risicomanagement goede inspanningen zijn verricht. Zo is er een actueel en vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid, is er een overzicht met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met relevante rollen en functies voor informatiebeveiliging en is er op centraal niveau een overzicht van de (bedrijfs)kritieke systemen met hun relevante kenmerken. Hierbij valt te denken aan laatst uitgevoerde risicoanalyses, penetratietesten op de systemen, audits en is er een overzicht van contactpersonen per systeem. Hierdoor is de minister van VWS in staat geweest zich periodiek goed te laten informeren over de status van informatiebeveiliging om hierop te kunnen sturen.

Wij constateren dat de minister van VWS van de 4 onderzochte aandachtsgebieden in 2018 alleen bij incidentenmanagement nog in onvoldoende mate de BIR:2012 heeft geïmplementeerd. Bij incidentenmanagement ontbreekt het op dit moment nog aan heldere afspraken tussen het kerndepartement en de dienstonderdelen over de omgang met incidenten. De minister heeft er bewust voor gekozen dit over te laten aan de dienstonderdelen. Wij zien hier het risico dat kwetsbaarheden in de systemen niet bij de juiste functionarissen terecht komen, waardoor ze niet goed worden aangepakt of er geen lering uit getrokken kan worden.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### Conclusies en aanbevelingen

Wij constateren allereerst dat de minister van VWS in 2018 op goede wijze invulling heeft gegeven aan onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2017. Bovendien hebben wij bij 3 van de 4 onderzochte aandachtsgebieden kunnen vaststellen dat deze voldoen aan de BIR:2012. Om deze redenen beoordelen wij de informatiebeveiliging van het Ministerie van VWS niet langer als een onvolkomenheid.

Wij vragen wel aandacht voor de verbetering van het incidentenmanagement. Wij bevelen de minister van VWS aan om afspraken vast te leggen tussen het kerndepartement en de dienstonderdelen over de omgang met (en escalatie van) incidenten. Dit is van belang om op centraal niveau trends te kunnen onderkennen en over de volle breedte van het ministerie maatregelen voor informatiebeveiliging aan te scherpen.

## 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

### 4.5.1 Onzekerheid uitgaven Zorgverzekeringskantoor in Caribisch Nederland blijft bestaan

Ook in 2018 bestaat er redelijk grote onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven van het Zorgverzekeringskantoor (ZVK) van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). De minister van VWS bekostigt het ZVK om de zorguitgaven voor Caribisch Nederland te financieren. In 2018 heeft de minister de verantwoording van het ZVK over 2017 ontvangen en beoordeeld. Bij deze verantwoording heeft de accountant van het ZVK een controleverklaring van oordeelonthouding afgegeven. De accountant heeft geen zekerheid kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid van een bedrag van circa € 67 miljoen. Hierdoor weet de minister niet zeker of dat deel van de uitgaven van het ZVK, ruim 50%, in 2017 rechtmatig is besteed. In totaal heeft de minister in 2017 € 120,4 miljoen aan het ZVK verstrekt.

Sinds 2013 kan de accountant van het ZVK de rechtmatigheid van een belangrijk deel van de uitgaven van het ZVK niet vaststellen. De problemen hangen samen met de specifieke omstandigheden op de BES-eilanden zoals de kleinschaligheid. Hierdoor heeft het ZVK geen andere keus dan gebruik te maken van de aanwezige zorgaanbieders. De accountant van het ZVK geeft aan dat deze zorgaanbieders hun interne (beheers)processen rond de rechtmatige besteding van gelden in 2017 niet op orde hadden. Hierdoor is het vaststellen van de rechtmatige besteding van de bijdrage van het ZVK door die zorgaanbieders vrijwel niet mogelijk. De oplossing zit volgens het ZVK in een betere samenwerking tussen zorgaanbieders en het ZVK.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Gegeven het structurele karakter van het probleem om de rechtmatigheid van de zorguitgaven vast te stellen, achten wij het noodzakelijk dat de minister van VWS strakker de regie voert op het ZVK. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door het ZVK te beschouwen als een onderdeel van een reguliere directie en deze volledig mee te laten lopen in de departementale planning- en controlcyclus. De minister kan dan het jaarplan van het ZVK vaststellen en wordt dan periodiek geïnformeerd via managementrapportages. Hierdoor wordt de minister eerder geïnformeerd over de uitkomsten van het beleid en de bedrijfsvoering van het ZVK waardoor hij beter kan (bij)sturen.

#### 4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

##### *Rijksbreed onderzoek naar de bedrijfsvoeringsparagraaf*

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen. Daarbij hebben wij de nadruk gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd, ook voor andere departementen. De minister van VWS heeft in de paragraaf over fraudebestrijding in de zorg een duidelijke en concrete beschrijving opgenomen van de getroffen maatregelen om frauderisico’s te bestrijden. Deze uiteenzetting geeft goed inzicht in de problematiek. Daarnaast verwijst de minister naar de eerste voortgangsrapportage, waarin de behaalde resultaten nader toegelicht worden. In de *Staat van de Rijksverantwoording* gaan wij nader in op de algemene uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen.







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van VWS. Dit jaar hebben we gekeken naar de invoering van het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg (§ 5.1). Ook laten we in dit hoofdstuk zien welke informatie het jaarverslag geeft over het functioneren en presteren van instellingen die taken uitvoeren binnen het zorgstelsel maar wel op afstand van het ministerie staan (§ 5.2). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS in § 5.3.

### 5.1 Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg

#### 5.1.1 Inleiding

Het verbeteren van de kwaliteit van de verpleeghuizen is een prioriteit uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III. Met het programmaplan *Thuis in het Verpleeghuis. Waardigheid en Trots op elke locatie* (VWS, 2018a) gaat het kabinet verder op de ingeslagen weg. In januari 2017 was bovendien het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg al van kracht geworden. Het kwaliteitskader beschrijft wat goede verpleeghuiszorg is en hoe een goede bedrijfsvoering hieraan bijdraagt (Zorginstituut, 2017). De minister van VWS heeft de verpleeghuizen 4 jaar de tijd gegeven om te voldoen aan de eisen van het kwaliteitskader (VWS, 2017a). Een belangrijk onderdeel van het kwaliteitskader zijn de normen voor de personeelssamenstelling, waardoor de meeste verpleeghuizen extra personeel in dienst moeten nemen. Er is naar schatting ruim 40 duizend fte extra nodig in de verpleeghuiszorg om aan het kwaliteitskader te voldoen (CPB, 2017), oftewel 57 duizend personen. Dit leidt op termijn tot een structurele uitgavenstijging van minimaal € 2,1 miljard per jaar (zie § 5.1.2).

De besteding van dit aanzienlijke bedrag heeft tot veel discussie geleid. De Tweede Kamer wil zekerheid dat de extra middelen zo veel mogelijk ingezet worden voor het aantrekken van extra personeel (Tweede Kamer, 2017b). Verpleeghuizen wijzen op de krappe arbeidsmarkt en willen het geld ook kunnen besteden aan andere manieren om de kwaliteit van de zorg te verbeteren. Tegen deze achtergrond zijn in 2018 afspraken gemaakt over de besteding van de extra middelen (zie § 5.1.5). De kern hiervan is dat in de periode 2019-2021 wordt gewerkt met een geormerkt kwaliteitsbudget, waarvan minimaal 85% naar extra personeel moet gaan, en maximaal 15% naar overige investeringen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Vanaf 2022 zullen de extra middelen verwerkt zijn in de (maximum)tarieven voor verpleeghuiszorg en dus in de reguliere bekostiging zijn opgenomen. Het geormerkte kwaliteitsbudget en de 85%-afspraken vervallen dan weer. In dit hoofdstuk beschrijven wij aan welke randvoorwaarden tegen die tijd voldaan moet zijn, zodat de structurele extra middelen voor kwaliteit zo doelmatig mogelijk besteed worden.

In § 5.1.2 geven we een korte toelichting op de onderbouwing en de besteding van de € 2,1 miljard. In § 5.1.3 beschrijven wij de randvoorwaarden voor een doelmatige besteding. Vervolgens gaan wij in op de besteding van de eerste tranche van extra middelen in 2018 (§ 5.1.4) en de gemaakte afspraken voor 2019-2021; deze plaatsen we ook in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt (§ 5.1.5). We besluiten met conclusies en aanbevelingen (§ 5.1.6).

### 5.1.2 De € 2,1 miljard nader toegelicht

#### *Onderbouwing uitgavenstijging Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg*

In 2017 werd duidelijk dat de vaststelling van het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg tot een onontkoombare uitgavenstijging zou leiden. Dit volgde uit artikel 2 van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). Artikel 2 stelt dat de zorgverleners goede zorg moeten aanbieden en daarbij in overeenstemming met de standaarden uit het register moeten handelen. Doordat Zorginstituut Nederland (hierna: het Zorginstituut) het kwaliteitskader heeft opgenomen in het register, is het juridisch bindend geworden. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zal de tarieven voor de verpleeghuiszorg vervolgens zo moeten vaststellen dat deze redelijkerwijs dekking bieden voor de te maken kosten voor de zorgverlening conform het kwaliteitskader (Algemene Rekenkamer, 2018a).

De uitgavenstijging van structureel € 2,1 miljard is gebaseerd op berekeningen van de NZa en het Centraal Planbureau (CPB). Zij stelden vast dat er naar schatting 40 duizend extra fte in de verpleeghuissector nodig is om te voldoen aan de personele randvoorwaarden uit het kwaliteitskader. Op basis daarvan zou de invoering van het kwaliteitskader tot een structurele uitgavenstijging van € 2,6 miljard leiden. De minister van VWS is er echter ook van uitgegaan dat verpleeghuizen in de periode 2021-2027 een efficiencyverbetering realiseren van uiteindelijk ruim € 500 miljoen structureel (de 'efficiencyopdracht'), zie figuur 2. Zodoende wordt het niveau van de structurele uitgavenstijging dus pas in 2027 bereikt.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader

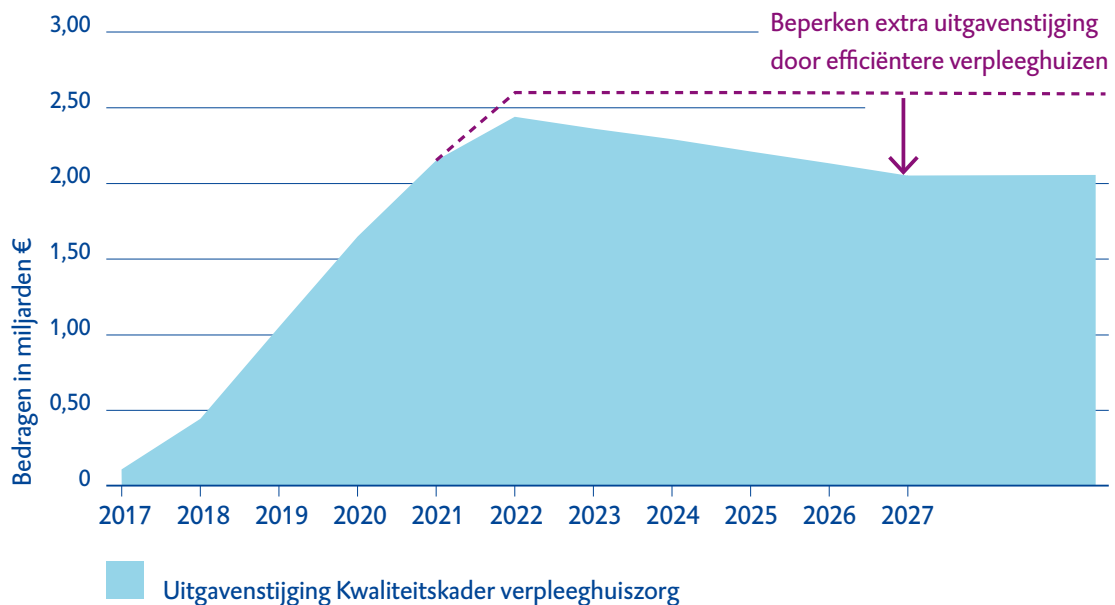


7 Reactie



Bijlage

## Uitgavenstijging Kwaliteitskader verpleeghuiszorg mede afhankelijk van realisatie efficiencyopdracht



Bron: Algemene Rekenkamer, 2017.

**Figuur 2** Financieel beeld Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg

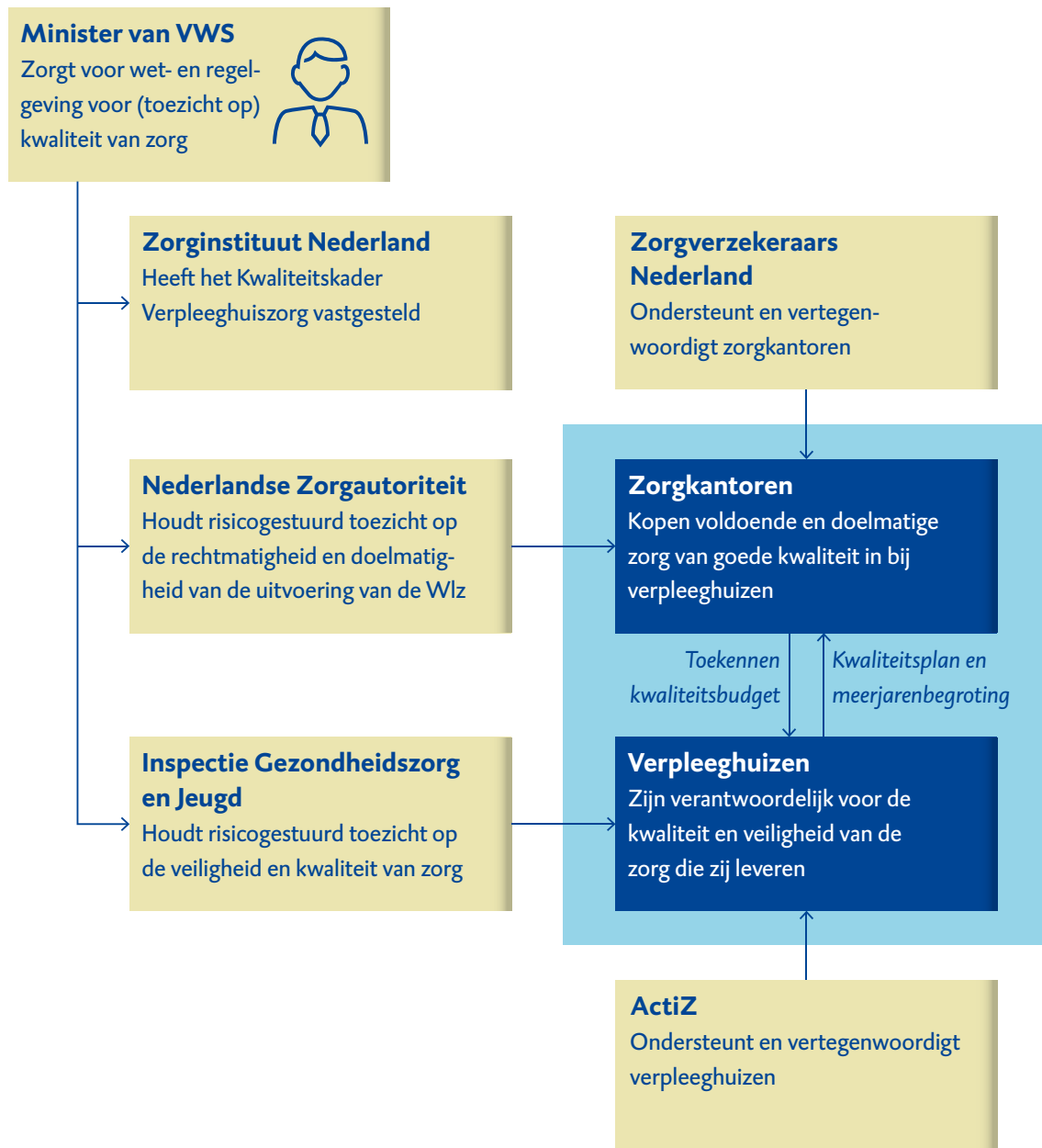
De verpleeghuizen worden geacht deze efficiencyverbetering te bereiken door verhoging van het aandeel inzetbare uren van de medewerkers op de groep (productiviteitstijging) en door verhoging van het percentage van het budget dat naar directe zorgverlening gaat (vermindering overhead). De minister van VWS heeft aangegeven dat de zorgkantoren bij de zorginkoop ook moeten letten op de uitvoering van deze efficiencyopdracht. Als verpleeghuizen te weinig voortgang laten zien, kunnen de zorgkantoren daar financiële consequenties aan verbinden (VWS, 2017b). Om het voor zorgkantoren mogelijk te maken verpleeghuizen te vergelijken, laat het ministerie een benchmark ontwikkelen waarmee prestaties van verpleeghuizen kunnen worden vergeleken op het terrein van kosten en kwaliteit van zorg.



### Rol zorgkantoren

De verdeling van de extra middelen over de verpleeghuizen is de wettelijke taak van de zorgkantoren. Zorgkantoren zijn privaatrechtelijke zbo's die binnen het door de minister van VWS vastgestelde financieel kader de verpleeghuiszorg inkopen, zie figuur 3.

## Verpleeghuizen en zorgkantoren samen verantwoordelijk voor kwaliteitsverbetering verpleeghuiszorg



**Figuur 3** Rolverdeling bij kwaliteit verpleeghuiszorg

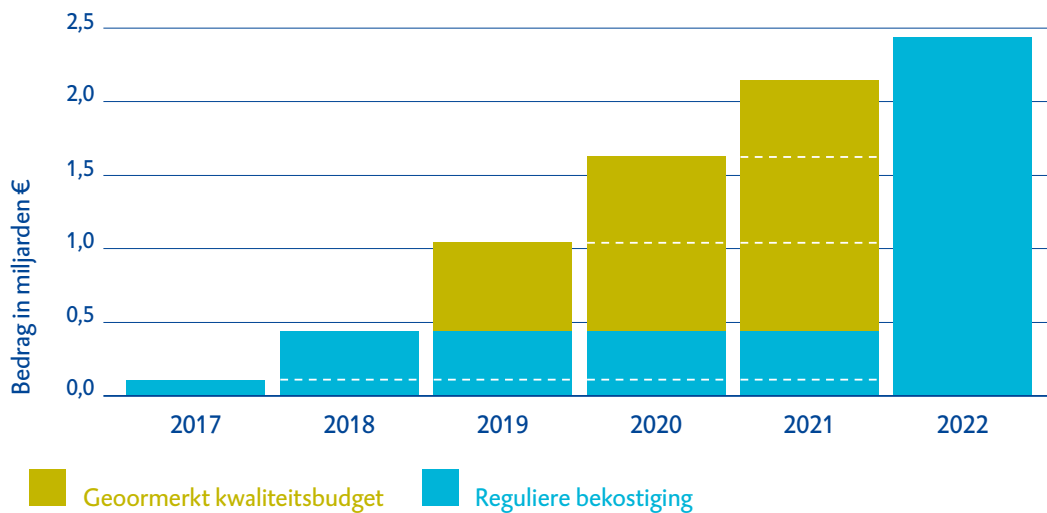




### Extra middelen komen stapsgewijs beschikbaar

In opdracht van de minister van VWS worden de extra middelen stapsgewijs beschikbaar gesteld, zie figuur 4.

#### Extra middelen verpleeghuiszorg komen stapsgewijs beschikbaar



Bron: Ontwerpbegroting 2018 Ministerie van VWS.

**Figuur 4** Extra middelen voor verpleeghuiszorg ingroeiperiode 2017-2022

In 2017 en 2018 zijn achtereenvolgens € 100 miljoen en € 435 miljoen als eerste stappen aan de reguliere bekostiging toegevoegd, door deze bedragen te verwerken in de tarieven van de verpleeghuiszorg. In de periode 2019 tot en met 2021 worden de extra middelen als afzonderlijk budget beschikbaar gesteld: het kwaliteitsbudget. Voor 2019 gaat het om € 600 miljoen extra. Vanaf 2022 zullen de extra middelen in hun geheel in de reguliere bekostiging zijn opgenomen.

De minister van VWS heeft aan zorgkantoren en verpleeghuizen gevraagd om afspraken te maken over de besteding van deze middelen. Met deze afspraken wil de minister ervoor zorgen dat de middelen vooral aan personeel worden besteed (zie § 5.1.5).

#### 5.1.3 Randvoorwaarden voor doelmatige besteding

In deze paragraaf gaan wij in op de randvoorwaarden voor de doelmatige besteding van de extra middelen voor de kwaliteit van de verpleeghuiszorg. In feite zijn dit instrumenten die de zorgkantoren in staat moeten stellen de verpleeghuizen aan te sturen op kwaliteit en doelmatigheid.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Inzicht in kwaliteit

De minister van VWS verwacht van de zorgkantoren dat zij sturen op kwaliteitsverbetering. Hiervoor moeten de zorgkantoren dan wel goed zicht hebben op de kwaliteit van de zorg in de verpleeghuizen. Zorgkantoren hadden de afgelopen jaren beperkt zicht op deze kwaliteit.

Sinds de vaststelling van het kwaliteitskader werkt de verpleeghuissector aan het operationaliseren en inzichtelijk maken van de daarin genoemde uitgangspunten voor goede zorg. Ook zorgkantoren zijn zich actiever bezig gaan houden met de vraag wat kwaliteit is en hoe dit te meten.

In het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg zijn verschillende kwaliteitsnormen benoemd. Sommige hebben betrekking op de (ervaren) kwaliteit van de zorg, zoals normen voor basisveiligheid en persoonsgerichte zorg. Andere normen hangen samen met de bedrijfsvoering van verpleeghuizen, zoals de normen voor personeel en voor leiderschap en management. Voor veel van deze kwaliteitsnormen gold dat ze na de vaststelling van het kwaliteitskader nog moesten worden uitgewerkt in indicatoren. Sindsdien heeft het veld indicatoren en meetinstrumenten vastgesteld bij de kwaliteitsnormen voor 3 kwaliteitsaspecten, namelijk basisveiligheid, cliënttevredenheid en personeel. Voor andere kwaliteitsnormen moet dat nog gebeuren.

Met de nu vastgestelde indicatoren kunnen de zorgkantoren zich nog onvoldoende een beeld vormen van de kwaliteit van een verpleeghuis. Hierna beschrijven we de vastgestelde indicatoren en geven we bij de indicatoren voor cliënttevredenheid en personeel aan waarom wij deze ontoereikend vinden.

### *Basisveiligheid*

Als gevolg van de inwerkingtreding van het kwaliteitskader is de bestaande set van indicatoren die de Inspectie al gebruikte om de basisveiligheid inzichtelijk te maken, aangevuld. Er zijn nu indicatoren voor 1) doorligpreventie, 2) medicatieveiligheid, 3) gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen en 4) voorkomen van acute ziekenhuisopnames. Voor deze onderdelen zijn in totaal acht indicatoren met meetmethode vastgesteld. Zo is bijvoorbeeld de indicator voor medicatieveiligheid: 'het percentage cliënten waarbij een formele medicatiereview heeft plaatsgevonden in het bijzijn van een zorgmedewerker die medicijnen aan de cliënt verstrekt'. De verpleeghuizen moeten voor het jaar 2018 de scores op de indicatoren aanleveren aan het Zorginstituut.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### *Cliënttevredenheid*

Het meten van de cliënttevredenheid is een verplichting die rechtstreeks volgt uit het kwaliteitskader. De voorgeschreven meetmethode levert een zeer globaal beeld op van de ervaren kwaliteit. De cliënttevredenheid wordt namelijk gemeten door aan cliënten te vragen of zij het verpleeghuis zouden aanbevelen bij familie of vrienden. Met deze indicator kan geen uitspraak worden gedaan over de vraag of de bewoner de persoonsgerichte zorg ontvangt die het kwaliteitskader voorschrijft. Er is voor deze indicator ook geen streefwaarde bepaald. De minister van VWS meldde in de eerste voortgangsrapportage een positieve score op deze indicator: 83% van de cliënten zou het eigen verpleeghuis aanbevelen (VWS, 2018b).

### *Personeel*

Het kwaliteitskader noemt de aanwezigheid van voldoende en vakbekwaam personeel als belangrijke randvoorwaarde voor goede zorg. Bij vaststelling van het kwaliteitskader in 2017 was nog sprake van tijdelijke normen voor personeel en een opdracht aan het veld om landelijke contextgebonden normen voor personeel te ontwikkelen. Een belangrijke tijdelijke norm was de aanwezigheid van minimaal 2 zorgverleners op intensieve zorgmomenten, zoals opstaan, naar bed gaan en rond het overlijden.

In januari 2019 hebben de veldpartijen het voorstel gedaan deze tijdelijke normen definitief te maken. Ook deden zij een voorstel voor de doorvertaling in 5 indicatoren.

Het Zorginstituut heeft deze voorstellen overgenomen en vastgesteld. De 5 indicatoren voor voldoende en vakbekwaam personeel zijn: 1) aard van de aanstellingen, 2) kwalificatieniveau zorgverleners en vrijwilligers, 3) ziekteverzuim, 4) in- door- en uitstroom en 5) ratio personeelskosten en opbrengsten.

Deze indicatoren geven een algemeen beeld van de samenstelling van het personeelsbestand van een verpleeghuis, maar het is de vraag in hoeverre deze indicatoren een goed beeld geven van de aanwezigheid van personeel. De zorgkantoren kunnen zich in ieder geval geen goed beeld vormen van de situatie op de afzonderlijke locaties, doordat de verpleeghuizen de scores niet aanleveren op locatieniveau maar op instellingsniveau.

Mogelijk zullen zorgkantoren zelf ook een manier moeten ontwikkelen om zich hiervan een beeld te kunnen vormen.

### **Benchmark voor efficiencyopdracht**

Zoals we beschreven in § 5.1.2, is bij de berekening van de uitgavenstijging vanwege het kwaliteitskader rekening gehouden met een efficiencyverbetering van structureel ruim € 500 miljoen. De zorgkantoren moeten hierop sturen. Hoe deze efficiencyverbetering volbracht moet worden, is nog niet uitgewerkt.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

De zorgkantoren beschikken nog niet over de gegevens waarmee zij kunnen beoordelen in hoeverre verpleeghuizen ruimte hebben om de overheadkosten te verminderen en/of het percentage directe uren van het zorgpersoneel te vergroten. Om dit wel mogelijk te maken, zorgt de minister voor een benchmark die zorgkantoren bij de zorginkoop kunnen gebruiken. Met deze benchmark kunnen prestaties van verpleeghuizen worden vergeleken op het terrein van kosten en kwaliteit van zorg. De minister van VWS heeft in maart 2019 een advies over de inrichting van de benchmark van de NZa ontvangen.

### **Kennis over werkzame zorginnovaties**

Verpleeghuizen vragen om meer financiële ruimte voor technologische zorginnovaties. Voorbeelden waar de verpleeghuizen deze middelen aan willen besteden, zijn sprekende bloempotten, een gps-tracker voor dwalende bewoners of sensoren in incontinentiemateriaal waardoor bewoners lichamelijke verzorging krijgen zodra dit noodzakelijk is. Ten eerste kunnen dergelijke innovaties bijdragen aan de kwaliteit van leven van bewoners, wat het uiteindelijke doel is van het kwaliteitskader. Ten tweede kunnen dergelijke innovaties arbeidsbesparend zijn, wat zou kunnen helpen om het probleem van de personeelstekorten te verlichten.

Om bij de zorginkoop dergelijke wensen en initiatieven van verpleeghuizen op waarde te kunnen schatten, hebben de zorgkantoren meer kennis over (zorg)innovaties nodig. Uit een onderzoek in opdracht van het Ministerie van VWS bleek dat zorgkantoren nog onvoldoende kennis hebben van de effectiviteit van technologische oplossingen (PWC, 2018). Van technologische zorginnovaties moet voldoende aannemelijk zijn (of aannemelijk gemaakt worden) dat deze bijdragen aan de goede zorg en welzijn van cliënten in verpleeghuizen. Daartoe moet het verzamelen, evalueren en delen van ervaringen met dergelijke toepassingen nog meer gemeengoed worden in de verpleeghuissector. Mogelijk kan de sector hierbij aansluiten bij het aandachtspunt 'leren en verbeteren', dat ook een onderdeel van het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg vormt.

#### **5.1.4 Besteding middelen 2018**

##### *Toevoeging extra middelen*

Voor het jaar 2018 is € 435 miljoen toegevoegd aan het budget voor de reguliere bekostiging van de verpleeghuizen (zie ook figuur 4). Er zijn geen bijzondere voorwaarden aan deze extra middelen gesteld en verpleeghuizen leggen hierover geen nadere verantwoording af. Zij kunnen daardoor niet aangeven waar de extra middelen in 2018 aan zijn besteed en of ze zijn ingezet om extra personeel aan te trekken.







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### *Eerste informatie over besteding extra middelen*

De minister van VWS heeft gebruikgemaakt van gegevens van pensioenfondsen Zorg & Welzijn om de personeelsontwikkeling te laten zien. Op basis van deze gegevens meldde de minister aan de Tweede Kamer een toename van 8 duizend werknemers in de verpleeghuissector in 2017 en in de eerste 6 maanden van 2018 een toename van circa 5 duizend werknemers (VWS, 2018b). Deze cijfers geven een algemeen beeld. Ze laten niet zien of er relatief (in verhouding tot het aantal bewoners) meer handen aan het bed zijn gekomen.

### **5.1.5 Besteding middelen 2019-2021**

In juni 2018 hebben de landelijke vertegenwoordigers van de zorgkantoren en verpleeghuizen, respectievelijk Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en branchevereniging ActiZ, afspraken over de verdeling van het kwaliteitsbudget vastgelegd in een bestuurlijk akkoord en verwerkt in de inkoopdocumenten. De minister van VWS heeft op deze bestedingsvoorwaarden aangedrongen, maar heeft deze niet opgelegd.

De kern van de afspraak is dat ten minste 85% van de middelen beschikbaar is voor extra zorgpersoneel en daarmee maximaal 15% voor andere investeringen. In absolute bedragen in 2019: € 510 miljoen voor zorgpersoneel en € 90 miljoen voor andere investeringen.

Van die 85% mogen alleen de directe loonkosten voor het extra zorgpersoneel worden bekostigd. De definitie van zorgpersoneel is breed geformuleerd: behandelaren, verpleegkundigen, verzorgenden, helpenden, geestelijk verzorgenden, gastvrouwen als ook vrijwilligers- en activiteitencoördinatoren (ZN, 2018).

De verpleeghuizen hebben voor uitgaven binnen de 15% veel bestedingsvrijheid; in het bestuurlijk akkoord staat: voor (onder andere) verhoging van de bestaande productiviteit, inzet van ondersteunend personeel, verhoging van de deskundigheid en toepassing van technologie die bijdraagt aan de kwaliteit van leven voor de bewoners en/of de productiviteit van medewerkers.

De partijen hebben verder procesafspraken gemaakt over de verdeling en verantwoording van de middelen.

- Om in aanmerking te komen voor middelen uit het kwaliteitsbudget voor 2019, moesten verpleeghuizen in 2018 het kwaliteitsplan en bijbehorende begroting beschikbaar maken voor hun zorgkantoor. In het eerste kwartaal van 2019 hebben de zorgkantoren aan de hand van alle plannen een definitieve verdeling gemaakt die past binnen het regionaal beschikbare budget. De afspraak uit het landelijk inkoopbeleid is dat op 1 april 2019 de definitieve budgetafspraken worden vastgesteld.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

- Gedurende het jaar volgt het zorgkantoor de realisatie van de uitgaven. Bij achterblijvende realisatie verlagen zij de maandelijkse bevoorschotting. Op deze manier willen de zorgkantoren zo veel mogelijk voorkomen dat er na afloop van 2019 grote bedragen moeten worden teruggevorderd. In april 2020 zal bij de eindafrekening van het kwaliteitsbudget blijken of terugvordering nog nodig is.
- Onderdeel van de verantwoording is de controle door een externe accountant. In het bestuurlijk akkoord staat dat Zorgverzekeraars Nederland en ActiZ een richtlijn en een accountantsprotocol ontwikkelen voor de controle van de besteding van het kwaliteitsbudget. Eind januari 2019 was het accountantsprotocol nog niet vastgesteld. De partijen hebben er al wel voor gekozen om de controle alleen te richten op de uitgaven aan zorgpersoneel. De controle van de uitgaven onder de 15% zal worden meegenomen in de reguliere accountantscontrole van de jaarrekening van verpleeghuizen.

De afspraken tussen Zorgverzekeraars Nederland en ActiZ zijn privaatrechtelijk. Dit weerspiegelt de bevoegdheden van de minister van VWS en de NZa. De NZa kan alleen geld terugvorderen als de sector (op macroniveau) het geormerkte bedrag van € 600 miljoen overschrijdt. De NZa zal, als toezichthouder op de zorgkantoren, wel procedureel toetsen of zorgkantoren en de verpleeghuizen zich houden aan de afspraken over de besteding van het kwaliteitsbudget.

#### *Krapte op de arbeidsmarkt*

Met de middelen voor het kwaliteitskader moet er tijdens de ingroeifase 40 duizend fte aan personeel in de verpleeghuizen bij komen. Gezien de krapte van de arbeidsmarkt in de zorg, is het de vraag of het benodigde personeel gevonden gaat worden. Dit probleem kan zich al in 2019 voordoen, maar de kans daarop kan de jaren erna groter worden als de arbeidsmarkt nog krappere wordt (UWV, 2018). Daarnaast schommelt de gemiddelde deeltijdfactor binnen de zorg al jaren rond de 0,7 fte (VWS, 2018c). Op basis daarvan zijn voor het vullen van de 40 duizend fte ruim 57 duizend nieuwe werknemers in de verpleeghuiszorg nodig.

Met het kwaliteitsbudget mag alleen extra personeel worden bekostigd, wat betekent dat er aan het einde van het jaar meer fte moet zijn in verhouding tot het aantal cliënten dan het jaar daarvoor. Het vinden van voldoende personeel dat bekostigd mag worden vanuit het kwaliteitsbudget, zal lastiger worden door 2 ontwikkelingen. Ten eerste moet er ook vervangend personeel gevonden worden voor de uitstroom van medewerkers. In de sector Verpleging, Verzorging en Thuiszorg (VVT) is de uitstroom hoog, onder andere doordat





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

een groot aandeel van het personeel in een hoge leeftijdscategorie valt (UWV, 2018). Ten tweede zal er, ook zonder kwaliteitsbudget, personeel bij moeten komen, vanwege de stijging van het aantal cliënten door toenemende vergrijzing (VWS, 2018a). Ook komen ouderen tegenwoordig met een zwaardere zorgvraag naar het verpleeghuis, doordat zij langer thuis blijven wonen (UWV, 2018).

Wij constateren dat de krapte op de arbeidsmarkt ertoe leidt dat de afgesproken 85%-15%-verdeling ter discussie wordt gesteld. Omdat het lastig is om personeel te vinden, dreigen de verpleeghuizen het 85%-deel van het extra geld niet volledig te kunnen besteden. Daarom gaan er steeds meer stemmen op om het voor personeel geormerkte extra geld op een andere manier te besteden. Branchevereniging ActiZ bijvoorbeeld bepleit meer vrijheid om te investeren in zorginnovaties. Ook de door de minister van VWS ingestelde Commissie Werken in de Zorg (2018) stelt in dit verband dat ‘vernieuwende oplossingen nadrukkelijk ook in “anders werken” en innovatie gezocht dienen te worden. Het helpt mogelijkserwijs als een groter deel van de beschikbaar gestelde middelen aan vernieuwende oplossingen besteed kan worden’.

### 5.1.6 Conclusie en aanbevelingen

De minister van VWS heeft besloten om in de periode 2019 - 2021 de middelen voor de invoering van het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg als afzonderlijk kwaliteitsbudget beschikbaar te stellen. De minister heeft aan de zorgkantoren en verpleeghuizen gevraagd om onderling afspraken te maken over de besteding van het kwaliteitsbudget. Hierdoor is de functie van de zorgkantoren zowel inhoudelijk als financieel van grotere betekenis geworden bij de realisatie van publieke doelstellingen. Voor de uitvoering van hun wettelijke taak is inzicht in kwaliteit van zorg en in doelmatigheid van de bedrijfsvoering van verpleeghuizen essentieel. Echter, de tot nu toe ontwikkelde indicatoren geven zorgkantoren nog onvoldoende zicht op de kwaliteit in de verpleeghuizen. Ook de benchmark die inzicht moet geven in de doelmatigheid van de verpleeghuizen was in 2018 nog niet beschikbaar. Zonder deze kennis kunnen de zorgkantoren niet goed sturen op kwaliteitsverbetering of doelmatige besteding van de middelen. Een laatste ontwikkeling, die vooral door de verpleeghuissector zelf moet worden doorgezet, is het vastleggen, evalueren en delen van ervaringen met technologische innovaties die de kwaliteit van verpleeghuiszorg al dan niet ten goede zijn gekomen.

De 85%-15%-afspraken die voor de periode 2019 - 2021 gemaakt is voor de besteding van het kwaliteitsbudget, komt neer op een vorm van inputsturing. Zolang nog niet voldaan is aan de randvoorwaarden waaronder de zorgkantoren kunnen sturen op resultaten (in termen van kwaliteit en doelmatigheid), is dat een begrijpelijke aanpak. Na 2021 wordt de





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

85%-15%-afspraken echter weer losgelaten en zullen de zorgkantoren in staat moeten zijn om de verpleeghuizen rechtstreeks op kwaliteit en doelmatigheid aan te sturen. Bij deze planning zou midden 2021 (wanneer de zorginkoop voor 2022 op gang komt) aan de randvoorwaarden voldaan moeten zijn.

Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt zal het een probleem zijn om voldoende extra personeel te vinden. Vanuit het veld gaan daarom stemmen op om de 85%-15%-afspraken te versoepelen. Zou dat inderdaad gebeuren, dan wordt de tijdige invulling van de door ons geschetste randvoorwaarden des te urgenter.

Wij bevelen de minister van VWS aan om ervoor te zorgen dat zorgkantoren de instrumenten hebben om verpleeghuizen aan te sturen op verbetering van de kwaliteit van de zorg en de bedrijfsvoering. Hierbij denken wij aan:

- het verbeteren en ontwikkelen van indicatoren die zorgkantoren zicht geven op de kwaliteit van de verpleeghuiszorg en aanknopingspunten bieden voor kwaliteitsverbetering. Specifiek is de methode waarmee cliënttevredenheid nu gemeten wordt, te globaal voor dit doel;
- snel duidelijkheid over de afronding en toepassing van de afgesproken benchmark voor de uitvoering van de efficiencyopdracht aan de verpleeghuizen.

De onderbouwing van de structurele uitgavenstijging van € 2,1 miljard voor de verpleeghuiszorg is gebaseerd op het aantal van 40 duizend fte aan extra personeel, waarmee voldaan zou zijn aan de personele randvoorwaarden uit het kwaliteitskader. Als de 85%-15%-afspraken nu voortijdig zou worden losgelaten – of als na 2021, vanwege de krapte op de arbeidsmarkt, een substantieel deel van de extra middelen niet aan extra personeel zou worden uitgegeven – ligt het voor de hand de onderbouwing van de uitgavenstijging opnieuw te bezien en de structurele uitgavenstijging zo nodig aan te passen.

## 5.2 Informatie over financiering en prestaties zbo's en rwt's

Vanaf de verantwoording over 2019 is het nieuwe artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016 van kracht, waarin expliciet is benoemd dat de minister moet zorgen voor informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd. Daarom vormen wij ons dit jaar alvast een globaal beeld over hoe de ministers in het *Jaarverslag 2018* het parlement informeren over de besteding van publieke middelen door instellingen op afstand van het Rijk. Voor het Ministerie van VWS doen we dit aan de hand van het CAK en het CIZ. Hierna geven wij onze bevindingen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### 5.2.1 Centraal Administratie Kantoor

Het CAK wordt volledig vanuit de VWS-begroting bekostigd. Het ontving in 2018 € 117,5 miljoen van het Ministerie van VWS. Dit is ongeveer 15% van de departementale uitgaven in 2018 aan instellingen op afstand.

Het CAK voert verscheidene wettelijke taken uit. Het is verantwoordelijk voor het beheer van omvangrijke financiële stromen, zoals de betaling van de declaraties voor verleende langdurige zorg aan zorgaanbieders en de inning van de uitvoering van de eigenbijdrage-regelingen van in totaal bijna € 850 miljoen (NZa, 2019).

Een goede uitvoering van de wettelijke taken is van direct belang voor zorgaanbieders en individuele burgers. Een taak van het CAK waar veel burgers direct mee te maken hebben, is het juist, volledig en tijdig opleggen van een eigen bijdrage aan een cliënt voor ontvangen zorg.

#### *Informatie over geleverde prestaties*

Het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS bevat geen informatie over de geleverde prestaties van het CAK. Ook verwijst het jaarverslag niet naar bronnen waar deze informatie wel te vinden is. Hierdoor is het voor het parlement lastig zich een beeld te vormen van de bijdrage van het CAK aan het bereiken van de beoogde beleidsdoelen en de minister daar op aan te spreken.

#### *Informatie over de bedrijfsvoering*

Al langere tijd heeft het CAK problemen met de bedrijfsvoering en verantwoording. Verwacht mag worden dat de minister van VWS hier als toezichthouder aandacht aan schenkt in zijn jaarverslag, aangezien deze problemen gevolgen kunnen hebben voor de publieke dienstverlening van het CAK en de bijdrage aan de realisatie van beleidsdoelen voor de zorg.

Sinds 2017 houdt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) een intensief toezichttraject bij het CAK. Het doel hiervan is het verbeteren van de interne processen en verantwoordingsinformatie over de uitvoering van de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van het CAK (NZa, 2018). In een rapport van februari 2019 constateert de NZa dat het CAK in 2017 onvoldoende in control was en ten opzichte van 2016 nog onvoldoende voortgang had gerealiseerd. Ook constateert de NZa dat er nieuwe verbeterpunten en onzekerheden bij zijn gekomen (NZa, 2019).





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Eerder, in juli 2018, had de NZa het CAK al een aanwijzing gegeven vanwege het te laat aanleveren van zijn verantwoordingsdocumenten over 2017. Uiteindelijk leverde het CAK deze 3 maanden na het verstrijken van de wettelijke termijn aan (NZa, 2019). Uit het recentste rapport van de NZa blijkt dat de externe accountant over 2017 voor de geldstromen behorend bij de regelingen voor eigen bijdragen van zowel de Wlz als de Wmo geen goedkeurende verklaring heeft afgegeven.

Door tekortschietende processen bij het vaststellen van de eigen bijdragen ontstaat het risico dat cliënten geen goed zicht hebben op de verschuldigde eigen bijdrage en mogelijk onverwacht geconfronteerd worden met hoge (stapel)facturen. Een voorbeeld van een haperend proces met mogelijke gevolgen voor de burger is dat over het jaar 2017 van circa 17.000 eigen bijdragen nog nader geanalyseerd moest worden of deze terecht niet zijn vastgesteld of alsnog geïnd moeten worden. De NZa vindt dat er onvoldoende aandacht is geweest voor het periodiek bewaken en afwikkelen van deze nog niet behandelde aanvragen (NZa, 2019).

### 5.2.2 Centrum voor Indicatiestelling

De wettelijke taak van het CIZ is beoordelen of mensen in aanmerking komen voor zorg op basis van de Wet langdurige zorg en het toekennen van indicaties. Ook het CIZ wordt volledig vanuit de VWS-begroting bekostigd. Het ontving in 2018 € 65,7 miljoen van het Ministerie van VWS. Dit is ongeveer 8% van de departementale uitgaven aan instellingen op afstand.

Het CIZ laat in het eigen jaarverslag over 2018 zien dat het verbeteringen heeft gerealiseerd op onder andere het tijdig en juist indiceren en de klanttevredenheid (CIZ, 2019). Het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS bevat echter geen informatie over de geleverde prestaties van het CIZ. Ook verwijst het jaarverslag niet naar waar deze informatie wel te vinden is. Hierdoor is het voor het parlement lastig zich een beeld te vormen van de bijdrage van het CIZ aan het bereiken van de beoogde beleidsdoelen en de minister daar op aan te spreken.

CIZ maakt in zijn jaardocument melding van de besteding van de middelen, de bedrijfsvoering en de prestaties. Over het jaar 2018 meldt het CIZ de volgende prestaties:

- De wettelijke norm voor de doorlooptijd – bij reguliere aanvraag 6 weken – is gerealiseerd. Deze stijgt van 88% in het eerste kwartaal van 2018 naar 99% van de aanvragen in het vierde kwartaal.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

- De eigen norm om in 95% van de gevallen tot een juist besluit te komen is niet gerealiseerd, maar is heel 2018 boven de 90% gebleven. De score over het vierde kwartaal van 2018 was 92%.
- Het eerste halfjaar behaalt het CIZ een klanttevredenheidsscore van 7,6. Eind 2018 steeg dit naar een 8,0. Hiermee behaalt het CIZ de eigen norm voor 2018 van een score van minimaal 7,5.

### 5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 6 Buiten de Rijksrekening

Van de totale collectieve uitgaven worden de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg grotendeels gefinancierd met premies. Deze uitgaven kennen een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook de betrokkenheid van het parlement is anders bij deze premiegefinancierde uitgaven; zo verleent het parlement geen decharge over deze uitgaven (Algemene Rekenkamer, 2018a en 2018b).

Met dit hoofdstuk in ons verantwoordingsonderzoek beogen we het parlement meer inzicht te geven in de uitgaven binnen de premiesectoren inclusief de resultaten van het beleid. Ook laten we zien welke mogelijkheden het parlement heeft om de (premie) uitgaven in de zorg en sociale zekerheid te beïnvloeden. In ons verantwoordingsonderzoek 2016 hebben we op hoofdlijnen de wetten, geldstromen en verantwoording van de uitgaven binnen de premiesectoren laten zien (Algemene Rekenkamer, 2017a en 2017b). In het verantwoordingsonderzoek 2017 hebben wij ons specifiek gericht op de uitgaven aan de langdurige zorg (Algemene Rekenkamer, 2018a) en de uitgaven aan het re-integratiebudget (Algemene Rekenkamer, 2018b). Dit jaar dragen wij verder bij aan het inzicht in de premiesectoren. In het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaan we in op de financiering van het Ouderdomsfonds en betalingen daaruit aan AOW-uitkeringen, de informatiepositie van het parlement en de mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen op de uitgaven aan AOW. Ook behandelen we de vermenging van premie- en begrotingsgelden bij dienstverlening aan en re-integratie van mensen met een uitkering.

Bij de zorg gaan we in op de vraag welke informatie het parlement ontvangt over de prestaties en effecten van de zorguitgaven. In dit rapport onderzoeken we de doelen en resultaten van het traject *Verbetering begroting en jaarverslag VWS*.

### 6.1 Over de uitgavenplafonds

Voor de collectieve uitgaven maakt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode afspraken over het maximale uitgavenniveau: het uitgavenplafond. Het totale uitgavenplafond bestaat uit 3 deelplafonds voor de 3 budgetdisciplinesectoren (zie figuur 5). Deze uitgavenplafonds bestaan sinds 1994 en hebben geen wettelijke basis in de Comptabiliteitswet. Ze komen voort uit de Wet houdbare overheidsfinanciën en begrotingsregels.



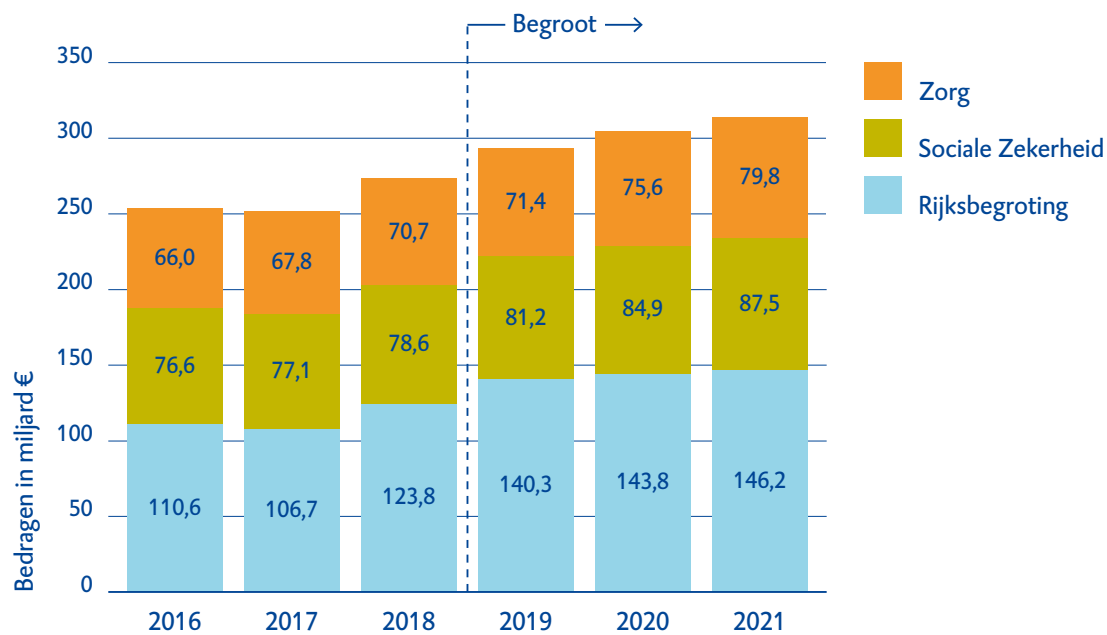




De uitgavenplafonds zijn:

- het uitgavenplafond Rijksbegroting;
- het uitgavenplafond Sociale Zekerheid;
- het uitgavenplafond Zorg.

### Ontwikkeling collectieve uitgaven 2016-2021



**Figuur 5** Uitgaven in periode 2016 - 2021. De staafdiagrammen tonen voor 2016 tot en met 2018 de gerealiseerde netto-uitgaven (EMU definitie) en voor 2019 tot en met 2021 de uitgavenplafonds zoals die zijn weergegeven in de Miljoenennota 2019

Figuur 5 toont de ontwikkeling van de uitgaven en uitgavenplafonds voor de periode 2016-2021. De uitgavenplafonds worden aan het begin van iedere kabinetsperiode voor de komende kabinetsperiode vastgelegd. De uitgavenplafonds worden wel jaarlijks geactualiseerd. Vanaf 2019 zijn de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (met uitzondering van beschermd wonen) overgebracht van het uitgavenplafond Zorg naar het uitgavenplafond Rijksbegroting. Voor een toelichting op de werking van de uitgavenplafonds verwijzen wij naar ons verantwoordingsonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018a en 2018b).





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 6.2 Invloed parlement bij uitgaven premiesectoren

Kenmerkend voor de uitgaven die vallen onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid en het uitgavenplafond Zorg is dat er zowel uitgaven onder vallen die via de rijksbegroting worden gefinancierd, als uitgaven die uit premies worden betaald. Deze premiegefinancierde uitgaven vallen wel onder de collectieve uitgaven, maar behoren niet tot de rijksrekening. Het parlement heeft geen budgetrecht bij de premiegefinancierde uitgaven. Dit betekent dat geen voorafgaande jaarlijkse instemming nodig is van het parlement voor het doen van uitgaven, met uitzondering van de uitgaven die gefinancierd worden met begrotingsgeld.

## 6.3 Inzicht effectiviteit beleid en besteding middelen: traject Verbetering begroting en jaarverslag VWS

De Vaste Kamercommissie van VWS van de Tweede Kamer (hierna: de commissie) startte in juli 2015 het traject *Verbetering begroting en jaarverslag VWS*. Aanleiding was de conclusie van de rapporteur van de commissie bij het VWS *Jaarverslag 2014* dat het inzicht in de effectiviteit van het zorgbeleid en de besteding van de middelen vergroot kon worden (Tweede Kamer, 2015).

Met het traject beoogde de commissie meer inzicht te krijgen in wat de zorguitgaven opleveren. Dat betekent dat het parlement zowel financiële als niet-financiële informatie nodig heeft om te bepalen of beleid en de (grotendeels premiegefinancierde) zorguitgaven leiden tot de gewenste maatschappelijke effecten en of bijsturing (via wet- en regelgeving) nodig is. Om dit inzicht te vergroten, vroeg de commissie aan de minister van VWS om in begroting en jaarverslag te zorgen voor:

1. een vaste set indicatoren om op hoofdlijnen zicht te krijgen op hoe de zorg er voor staat; of het de 'goede kant' uit gaat en waar kansen liggen voor verbetering;
2. scherpere (expliciete en herkenbare) beleidsconclusies over het gevoerde beleid en inzicht in (voorgenomen) acties tot bijsturing;
3. beter op elkaar aansluiten van beleidsagenda en beleidsverslag door systematisch na te lopen of de minister realiseert wat hij in de begroting heeft beloofd (VWS, 2015a; Tweede Kamer, 2017a).

Uit deze 3 wensen blijkt dat de commissie behoefte heeft aan inzicht in prestaties en effecten op zowel korte als langere termijn, om bijsturing van beleid en wet- en regelgeving mogelijk te maken. Ofwel, zicht op de voortgang van beleidsdoelen (korte termijn), zoals de kabinetsprioriteit betere kwaliteit van de verpleeghuiszorg, en zicht op hoe de zorg er voor staat en de richting die het op gaat (lange termijn), zoals de ervaren kwaliteit van het leven.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Dat deze niet-financiële informatie beperkt aanwezig is in begrotingen en jaarverslagen van VWS heeft in ieder geval te maken met 2 factoren:

1. Het grotendeels premiegefinancierde karakter van de zorguitgaven. Begroting en jaarverslag zijn gericht op begrotingsgefinancierde (zorg)uitgaven. De premiegefinancierde zorguitgaven staan in het specifieke overzicht *Financieel Beeld Zorg*, waarin – zoals de naam al aangeeft – alleen financiële overzichten staan en beleidsdoelen of beleidsresultaten niet aan de orde komen.
2. De voorschriften van begrotingssystematiek *Verantwoord Begroten*. Zo mogen beleidsindicatoren alleen worden opgenomen als er een directe relatie is tussen de verantwoordelijkheden van de minister en de uitkomsten van beleid (VWS, 2015a). Dit is zelden het geval bij het beleid van de minister van VWS.

Deze 2 factoren vormen overigens geen volledige belemmering voor het tegemoet komen aan de wensen van de commissie. *Verantwoord Begroten* stelt immers geen beperkingen aan het opnemen van niet-financiële informatie in het *Financieel Beeld Zorg*, de beleidsagenda of het beleidsverslag.

## 6.4 Resultaten

Wij concluderen dat de minister van VWS stappen heeft gezet om de informatie over prestaties en effecten van de zorguitgaven te verbeteren. De niet-financiële informatie in de begroting en het jaarverslag van 2018 komt echter nog niet geheel tegemoet aan de wensen die de commissie had geformuleerd voor het traject *Verbetering begroting en jaarverslag VWS*.

- De huidige set indicatoren stelt de Tweede Kamer nog niet goed in staat te beoordelen ‘hoe de zorg er voor staat’ en of er reden is tot bijsturing.
- Er zijn nog nauwelijks concrete beleidsdoelstellingen en concluderende en kritische beleidsconclusies.
- Begroting en jaarverslag van 2018 omvatten nog geen specifiek en meetbaar geformuleerde beleidsagenda en beleidsverslag.

Hierdoor bieden begroting en jaarverslag nog beperkt inzicht in de vraag in hoeverre de minister van VWS zijn voornemens heeft gerealiseerd. Wel zien we mogelijkheden voor verdere verbetering.





Om deze conclusie toe te lichten, gaan we achtereenvolgens in op de 3 wensen van de commissie en de invulling daarvan. Daarbij gebruiken we de kabinetsprioriteit over het verbeteren van de kwaliteit in verpleeghuizen (zie ook hoofdstuk 5) als voorbeeld.

In onderstaande tijdlijn geven we een samenvatting van het verloop van het traject. In de tijdlijn is onder meer te zien dat er een Staat van Volksgezondheid en Zorg en een VWS Monitor zijn gepubliceerd. Omdat de ontwerpbegroting van 2016 zich ten tijde van het verzoek van de commissie al in een afrondend stadium bevond, gaf de minister van VWS aan een eerste aanscherping van beleidsdoelstellingen te doen bij de begroting van 2017 (VWS, 2015a).

### Verloop van het traject Verbetering begroting en jaarverslag VWS



**Figuur 6** *Tijdlijn met producten traject Verbetering begroting en jaarverslag VWS*

#### 6.4.1 Vaste set indicatoren in begroting en jaarverslag

De minister van VWS heeft tegemoet willen komen aan de wens voor een vaste set indicatoren met het ontwikkelen van de website Staat van Volksgezondheid en Zorg (hierna: Staat V&Z) en met de VWS Monitor.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Staat V&Z

De Staat V&Z biedt een op de langere termijn min of meer constante set aan kerncijfers over de zorg. De cijfers in de Staat V&Z zijn niet voorzien van een duiding of oordeel. Ondanks het oorspronkelijke idee van de minister van VWS om jaarlijks op Verantwoordingsdag ook een samenvattend rapport met duiding van de cijfers uit de Staat V&Z uit te brengen (VWS, 2015b), is dit alleen gebeurd bij de lancering van de website Staat V&Z in 2016 (VWS, 2016a).

### Over de Staat V&Z

De website Staat V&Z (<https://www.staatvenz.nl/>) biedt zo actueel mogelijke kerncijfers over zorg, volksgezondheid, welzijn en maatschappelijke ondersteuning. Het doel van de kerncijfers is om het beleid te ondersteunen. De Staat V&Z komt in opdracht van het Ministerie van VWS tot stand binnen een samenwerkingsverband, het consortium V&Z, van verschillende kennisinstituten onder leiding van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Het consortium V&Z beoordeelt periodiek welke cijfers geschikt zijn als kerncijfer voor de Staat V&Z.

In sommige gevallen is in de Staat V&Z voor de duiding wel een doorverwijzing opgenomen naar de RIVM-website [www.volksgezondheidenzorg.info](http://www.volksgezondheidenzorg.info). Een voorbeeld is een indicator voor de kwaliteit van de langdurige zorg, “het percentage zorgverleners werkzaam in de langdurige zorg dat aangeeft of de kwaliteit van de verleende zorg door de eigen afdeling of team regelmatig of vaak niet goed is”. De Staat V&Z vermeldt hier alleen een score van “13,5%”, de RIVM-website duidt dit op basis van een referentiewaarde als “een stabiele trend over de tijd”.

### VWS Monitor

De minister van VWS heeft een aantal kerncijfers en indicatoren uit de Staat V&Z geselecteerd en deze opgenomen in de VWS Monitor. Dit raamwerk is toegevoegd aan de begroting en het jaarverslag van VWS.

Met de VWS Monitor wil de minister meer inzicht geven in hoe het met de gezondheidszorg in Nederland is gesteld. Ook zou de Monitor van VWS aan kunnen geven of er reden is voor bijsturing, al dan niet met behulp van begrotingsgeld (VWS, 2016b).



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Over de VWS Monitor

Voor de VWS Monitor is de Staat V&Z de enige bron. In de VWS Monitor plaatst het Ministerie van VWS een aantal kerncijfers uit de Staat V&Z in een raamwerk van maatschappelijke doelstellingen, publieke waarden (toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit; aangevuld met 'betrokken samenleving'), en indicatoren voor verschillende levensfasen (zorg rond de geboorte, gezond blijven, beter worden, leven met een ziekte op beperking, zorg rond het levenseinde en 'levensfase overstijgende algemene thema's').

Wij concluderen dat de VWS Monitor het parlement naar onze mening nog niet in staat stelt om zich een oordeel te vormen over 'hoe de zorg er voor staat' of om te bepalen of er reden is voor bijsturing. Dit komt doordat de duiding van de VWS Monitor en de daarin opgenomen kerncijfers en indicatoren ontbreekt. De VWS Monitor is weliswaar toegevoegd aan begroting en jaarverslag, maar de minister van VWS gaat in de beleidsagenda en het beleidsverslag (2018) niet in op de VWS Monitor. Het is dus onduidelijk hoe de VWS Monitor zich verhoudt tot beleidsdoelen en kabinetsprioriteiten. Omgekeerd verwijst de minister in begrotingen en jaarverslagen naar beleidsdoelen in programmaplannen en voortgangsrapportages, maar het is onduidelijk of en hoe deze zich verhouden tot de VWS Monitor. We lichten dit toe met een voorbeeld.

## Voorbeeld kwaliteit verpleeghuiszorg

In het programmaplan (VWS, 2018a) en de voortgangsrapportage (VWS, 2018b) van het programma 'Thuis in het Verpleeghuis' staat het doel "meer tijd en aandacht voor de bewoner" waarvan het resultaat zal moeten blijken uit een hogere cliënttevredenheid. In de VWS Monitor staat bijvoorbeeld het maatschappelijke doel "kwaliteit van leven" en de indicator "het percentage zorgverleners werkzaam in de langdurige zorg dat aangeeft of de kwaliteit van de verleende zorg door de eigen afdeling of team regelmatig of vaak niet goed is". De minister van VWS spreekt in de beleidsagenda en het beleidsverslag over het verbeteren van de kwaliteit van de verpleeghuiszorg als kabinetsprioriteit, waarbij hij verwijst naar het programmaplan en de voortgangsrapportage. Maar hij legt geen relatie tussen de doelen en indicatoren uit het programma en de VWS Monitor.

De VWS Monitor is nog in ontwikkeling. De afgelopen jaren is in begrotingen en jaarverslagen de samenstelling van de set indicatoren veranderd. De minister van VWS heeft daarbij ook een aantal adviezen voor de verbetering van de VWS Monitor uit de adviesnotitie van het consortium V&Z opgevolgd (VWS, 2017c). In de VWS Monitor in de begroting van 2019 zijn bijvoorbeeld een aantal referentie- of streefwaarden opgenomen. Dit kan een basis zijn om verdere duiding te geven aan de cijfers in begroting en jaarverslag.



1 Concluisies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 6.4.2 Scherpere beleidsconclusies in jaarverslag

Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften kenmerkt een goede beleidsconclusie zich door beknopt en concluderend te zijn en zo nodig ook kritisch en stellig (RBV, model 3.22c). Een beleidsconclusie gaat in op de vraag of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd, op welke punten deze al dan niet achter lopen en of er een noodzaak tot aanpassing aan het licht is gekomen (RBV, model 3.22c).

Wij concluderen dat er in het *Jaarverslag 2018* nog niet is voldaan aan de wens van de commissie voor scherpere beleidsconclusies. De beleidsconclusies zijn nog vooral een opsomming van ondernomen activiteiten in plaats van een conclusie over de realisatie van beoogde resultaten. In het *Jaarverslag 2018* noemt de minister van VWS bijvoorbeeld concrete aantallen extra werknemers in de verpleeghuiszorg, maar geeft hij niet aan hoe dit zich verhoudt tot het voorgenomen aantal. Daar waar de minister wel doelen had geformuleerd, komt hij hier nauwelijks op terug. Zo stond in de begroting van 2018 het doel dat de wachttijden in de GGZ binnen een jaar terug moesten zijn op de afgesproken termijnen (VWS, 2017a: p.10). In het *Jaarverslag 2018* komt de minister hier niet op terug.

We zien voorbeelden in de juiste richting. Een voorbeeld van een beleidsconclusie waarbij de minister van VWS meer kritische noties of achterblijvende resultaten noemt, betreft de beleidsconclusie ‘arbeidsmarkt’ onder artikel 4 ‘zorgbreed beleid’ in het *Jaarverslag 2018*. Zo concludeert de minister: “Bij de opleiding tot HBO-verpleegkundige zien we een lichte teruggang ten opzichte van het schooljaar 2017/2018 (7.405 in schooljaar 2018/19 ten opzichte van 7.505 in schooljaar 2017/2018), maar ligt de instroom ook fors hoger dan in de jaren daarvoor (6.000 tot 6.500 per schooljaar) (TK 29 282, nr. 355).” Hierbij merkt hij op dat de “uitdaging groot blijft” en dat er op een aantal thema’s nog “flinke stappen moeten worden gezet”. Overigens had de minister hier vooraf in de begroting nog geen duidelijk doel gesteld (bijvoorbeeld over de beoogde instroom), zodat het ook nog niet goed mogelijk was om een scherpere beleidsconclusie te formuleren.

## 6.4.3 Aanscherping beleidsagenda en beleidsverslag

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

Met de begrotingssystematiek *Verantwoord Begroten* wordt niet-financiële informatie over beleid nog maar beperkt in begroting en jaarverslag opgenomen. De kabinetsprioriteiten inclusief de doelstellingen en realisatie zijn volgens de minister van VWS terug te vinden in





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

de afzonderlijke beleidsprogramma's waarover de minister met brieven, voortgangsrapportages, monitors en evaluaties gedurende het jaar de Tweede Kamer informeert (Tweede Kamer, 2015; VWS, 2015a). In deze documenten is volgens de minister ook meer ruimte voor indicatoren en referentiewaarden dan in begroting en jaarverslag. De minister heeft daarbij de ambitie om de beleidsevaluaties verder te verbeteren in de pilot *Lerend Evalueren* als onderdeel van de rijksbrede operatie *Inzicht in Kwaliteit* (VWS, 2017d; Financiën, 2018).

De minister van VWS neemt in begroting en jaarverslag verwijzingen op naar deze beleidsdocumenten. Meestal gaat hij daarbij niet inhoudelijk in op de resultaten van het beleid en hoe dit aansluit bij de ambities. Zo illustreert de minister in het *Jaarverslag 2018* over het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg met cijfers dat er nu meer mensen worden opgeleid tot zorgprofessional. Hij verwijst hierbij naar de voortgangsrapportage. Maar hij geeft niet aan in hoeverre dit aansluit bij de beoogde aantallen. Dit laatste staat ook niet in de voortgangsrapportage.





We zien op dit gebied nog ruimte voor verdere verbetering. De begroting voor 2018 was een beleidsarme begroting van een demissionair kabinet, waarin de minister van VWS vooral terugblikte op activiteiten van het voorgaande kabinet. Het *Jaarverslag 2018* bestaat daarom voornamelijk uit een opsomming van (nieuw) gemaakte afspraken van het nieuwe kabinet in 2018.

We hebben daarom ook gekeken naar de begroting voor 2019. Hier zien we dat de minister meer concretere doelstellingen noemt. Dit biedt aanknopingspunten voor verdere verbetering van het jaarverslag over het jaar 2019. Zo zijn er gevallen waarin de minister de doelstelling al koppelt aan indicatoren met een referentie- of streefwaarde, bijvoorbeeld bij het Preventieakkoord (VWS, 2018d: p.12). Ten tijde van de begroting over 2019 was het Preventieakkoord nog niet gesloten, maar wel gaf de minister al aan dat het Preventieakkoord een 'zichtbare bijdrage' moest gaan leveren aan de afname van het aantal rokers, het problematisch alcoholgebruik en mensen met overgewicht en obesitas. Daarbij noemde de minister de percentages van de huidige aantallen. Nu het akkoord met ambities en maatregelen is gesloten, verwachten wij dat de minister hierover zal rapporteren in het jaarverslag over 2019 aan de Tweede Kamer en daarbij ook gebruik maakt van de kerncijfers uit de Staat V&Z.







 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Financieel	 4 Bedrijfsvoering	 5 Beleid	 6 Budgettair kader	 7 Reactie	 Bijlage
--	---	---	--	---	---	--	--

## 6.5 Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren dat de minister van VWS stappen heeft gezet met het verbeteren van de informatie in begroting en jaarverslag over prestaties en effecten van de zorguitgaven, maar dat nog niet geheel is voldaan aan de wensen van de Vaste Kamercommissie VWS. We zien dat er mogelijkheden zijn voor verdere verbetering. Dit verwachten wij terug te zien in de begroting 2020 en het jaarverslag over 2019. Wij zien dit als bijdrage aan meer ‘integrated reporting’ over het zorgbeleid.

Wij bevelen de minister van VWS het volgende aan.

- Zorg voor samenhang tussen de informatie uit de Staat V&Z, de VWS Monitor en de afzonderlijke rapportages in begroting en jaarverslag. Duid de cijfers uit de Staat V&Z en de VWS Monitor, zodat het duidelijk wordt hoe ze bijdragen aan de antwoorden op de vragen hoe de zorg er voor staat en of het de ‘goede kant’ uit gaat. Duiding kan bijvoorbeeld gegeven worden in een periodiek rapport van het consortium dat de Staat V&Z produceert. Daarnaast kan de minister van VWS een interpretatie van de cijfers geven in beleidsagenda, beleidsverslag of Financieel Beeld Zorg.
- Zorg voor bekendheid met en betrokkenheid bij de niet-financiële informatie in het parlement. Dit kan door aan het parlement duidelijk te maken hoe en op welke momenten zij de producten (zoals Staat V&Z, VWS Monitor, voortgangsrapportages, evaluaties etc.) kunnen raadplegen en hoe dit bijdraagt aan het gewenste inzicht in de effecten van beleid en de besteding van middelen.
- Formuleer meer en scherpere beleidsconclusies in het jaarverslag, zodat het parlement beter kan beoordelen waar bijstelling van het beleid gewenst is.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VWS heeft, mede namens de minister voor Medische Zorg en Sport en de staatssecretaris van VWS, op 23 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 7.1 Reactie minister van VWS

#### Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg

De minister van VWS neemt de aanbeveling ter harte om ervoor te zorgen dat zorgkantoren de instrumenten hebben die nodig zijn om verpleeghuizen aan te sturen op verbetering van de kwaliteit van de zorg en de bedrijfsvoering. Zorginstituut Nederland werkt (vanuit het programma Keteninformatie Kwaliteit Verpleeghuiszorg, KIK-V) aan het ontsluiten en beschikbaar stellen van alle informatie en indicatoren die inzicht geven in de kwaliteit van zorg. Deze gegevens worden ook toegankelijk voor zorgkantoren.

Over de door ons gevraagde duidelijkheid over de benchmark geeft de minister van VWS aan dat hij hierover inmiddels een advies heeft ontvangen van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). In de tweede voortgangsrapportage van het programma Thuis in het Verpleeghuis zal de minister inhoudelijk ingaan op het NZa-advies in samenhang met de activiteiten die uitgevoerd worden voor dit programma.

Om de verpleeghuissector te stimuleren aan de slag te gaan met technologische innovaties, heeft de minister van VWS zorgkantoren gevraagd een visie hierop in het Wlz-zorginkoopkader op te nemen. Doel daarvan is de contractering van innovatieve zorg te bevorderen.

De afspraken waarbij op landelijk niveau 85% van de extra middelen beschikbaar is voor het aannemen van extra personeel, zijn een vorm van inputsturing. De minister van VWS constateert dat de kwaliteitsinformatie en de benchmark beschikbaar moeten zijn als deze inputsturing wordt losgelaten en de zorgkantoren rechtstreeks op kwaliteit en doelmatigheid moeten kunnen sturen.

De minister van VWS stelt dat er op dit moment geen aanwijzingen zijn dat de arbeidsmarkt ertoe leidt dat het noodzakelijke personeel niet aangenomen kan worden. Zolang het extra personeel dat nodig is om te voldoen aan het kwaliteitskader nog niet in de





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

verpleeghuissector werkzaam is en er nog geen andere mogelijkheden zijn om te sturen op een goede besteding van de extra middelen, blijft de minister vasthouden aan een vorm van inputsturing.

### **Instellingen op afstand van het Rijk**

De minister van VWS neemt goede notie van ons signaal over de informatievoorziening in het jaarverslag van VWS over de instellingen op afstand van het Rijk. Wat het Centraal Administratiekantoor (CAK) betreft, verwijst de minister naar zijn brief bij het NZa-rapport van februari 2019 die hij op 7 maart jl. aan de Tweede Kamer heeft verzonden. De minister meldt dat de raad van bestuur van het CAK recent een derde partij gevraagd heeft te adviseren over wat op lange termijn nodig is om structureel in control te komen.

### **Traject Verbetering begroting en jaarverslag VWS**

De minister van VWS ondersteunt onze aanbeveling om meer samenhang aan te brengen tussen de informatie uit de Staat van de Volksgezondheid en Zorg (hierna: Staat V&Z), de VWS Monitor en de rapportages in begroting en jaarverslag. Hij is voornemens om in begroting en jaarverslag een duidelijkere link te leggen tussen enerzijds de doelstellingen van het kabinet en de thema's in de beleidsagenda, en anderzijds de indicatoren in de VWS Monitor die een beeld schetsen van trends in de Staat V&Z. De minister stelt dat hij met deze aanpak tegemoet komt aan onze aanbeveling om te zorgen voor meer bekendheid met en betrokkenheid bij de niet-financiële informatie in het parlement. De minister is voornemens in het jaarverslag over 2019 met scherpere beleidsconclusies te komen, onder meer op de indicatoren die zijn geformuleerd op de prioriteiten uit de beleidsagenda 2019.

### **Subsidiebeheer**

De onzekerheden en fouten als gevolg van het niet toetsen op staatssteun zijn nog aanzienlijk, schrijft de minister van VWS. Onze aanbevelingen – het versneld toetsen van subsidieregelingen, het toezien op staatssteuntoetsing van projectsubsidies en het vertalen van M&O-beleid van opzet naar werking – neemt de minister grotendeels over.

De minister van VWS treft voor subsidieregelingen maatregelen om het staatssteunrisico verder te beheersen. De praktijk om nieuwe subsidieregelingen voor publicatie op staatssteun te toetsen, blijft gehandhaafd. De minister is bereid om subsidieregelingen versneld te gaan toetsen, maar stelt dat er grenzen zijn aan beschikbare personele capaciteit.

Daarom richt hij zich in 2019 op de 3 qua financieel belang grootste regelingen die nog niet volledig zijn getoetst. Dit is een versnelling ten opzichte van zijn plan van aanpak van eind





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

2017. Mocht blijken dat het juridisch mogelijk is en uitvoerbaar (rekening houdend met de beginselen van behoorlijk bestuur), dan zal de minister vervolgens deze regelingen aanpassen voordat ze aflopen.

Bij projectsubsidies wil de minister van VWS de kwaliteit van de staatssteuntoets verscherpt beoordelen op volledigheid en juistheid. Daarnaast versterkt hij de interne controle bij projectsubsidies.

De verbeteringen van het M&O-beleid zet de minister van VWS voort. Hij neemt het M&O-beleid in de eerste helft van 2019 op in procedurebeschrijvingen, instructies en checklists. De minister vindt het vergroten en op peil houden van kennis over het subsidie-beheer binnen het departement belangrijk en zal daar blijvend op inzetten.

### **Informatiebeveiliging**

Ook in 2019 heeft de minister van VWS de nodige ambities om informatiebeveiliging verder te verbeteren. Onze aanbeveling op het gebied van incidentenmanagement neemt de minister ter harte. Het doel is om duidelijke afspraken te maken over de omgang met incidenten, om trends te analyseren en te herkennen en waar nodig beveiligingsmaatregelen aan te scherpen.

### **Zorgverzekeringskantoor BES**

De minister van VWS deelt onze constatering dat het nodig is om strakkere regie te voeren op het Zorgverzekeringskantoor BES (ZVK). Momenteel bekijkt de minister hoe het ZVK onderdeel kan worden van een reguliere directie binnen het ministerie en daarmee onderdeel van de departementale planning- en controlcyclus. De afgelopen periode is de monitoring op de bedrijfsvoering bij het ZVK geïntensiveerd. Het ministerie ontvangt sinds begin 2019 een maandelijkse rapportage zodat eerder bijgestuurd kan worden.

## **7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij constateren dat de minister van VWS, mede namens de minister voor Medische Zorg en Sport en de staatssecretaris van VWS, onze conclusies en aanbevelingen voor het grootste deel onderschrijft en overneemt.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg

De minister van VWS geeft aan dat in het programma KIK-V wordt gewerkt aan het beschikbaar stellen van alle informatie en indicatoren over de kwaliteit van verpleeghuiszorg. Wij onderstrepen dat de resultaten van dit programma daadwerkelijk zicht moeten geven op de kwaliteit van de verpleeghuiszorg en aanknopingspunten moeten bieden voor kwaliteitsverbetering. Na 2021 wordt de 85%-15%-afspraken immers losgelaten en zullen de zorgkantoren in staat moeten zijn om de verpleeghuizen rechtstreeks op kwaliteit (en doelmatigheid) aan te sturen.

Wij constateren thans dat de minister van VWS vast blijft houden aan een vorm van inputsturing op de extra middelen voor verpleeghuiszorg, zolang de beoogde personeelsuitbreiding nog niet heeft plaatsgevonden en zolang er nog geen andere mogelijkheden zijn om te sturen op goede besteding van de extra middelen.

## Traject Verbetering begroting en jaarverslag VWS

We hebben met instemming kennis genomen van de toezegging van de minister van VWS om met scherpere beleidsconclusies te komen in het jaarverslag 2019. Ook waarderen wij het voornemen van de minister om in begroting en jaarverslag een duidelijkere link te leggen tussen beleidsdoelen enerzijds en VWS Monitor en Staat V&Z. Wij zullen de uitwerking van dit voornemen met belangstelling volgen.

## Subsidiebeheer

Wij waarderen het voornemen van de minister van VWS om in 2019 van de 8 nog niet getoetste subsidieregelingen, de 3 financieel omvangrijkste regelingen versneld te gaan toetsen. Wel willen wij benadrukken dat onze aanbeveling luidde om alle resterende subsidieregelingen versneld te toetsen op staatssteun, gezien de financiële omvang van de hiermee gemoeide onzekerheid. Wij zullen in het verantwoordingsonderzoek over 2019 de aanpak van de onvolkomenheid bij het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS met aandacht volgen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 1

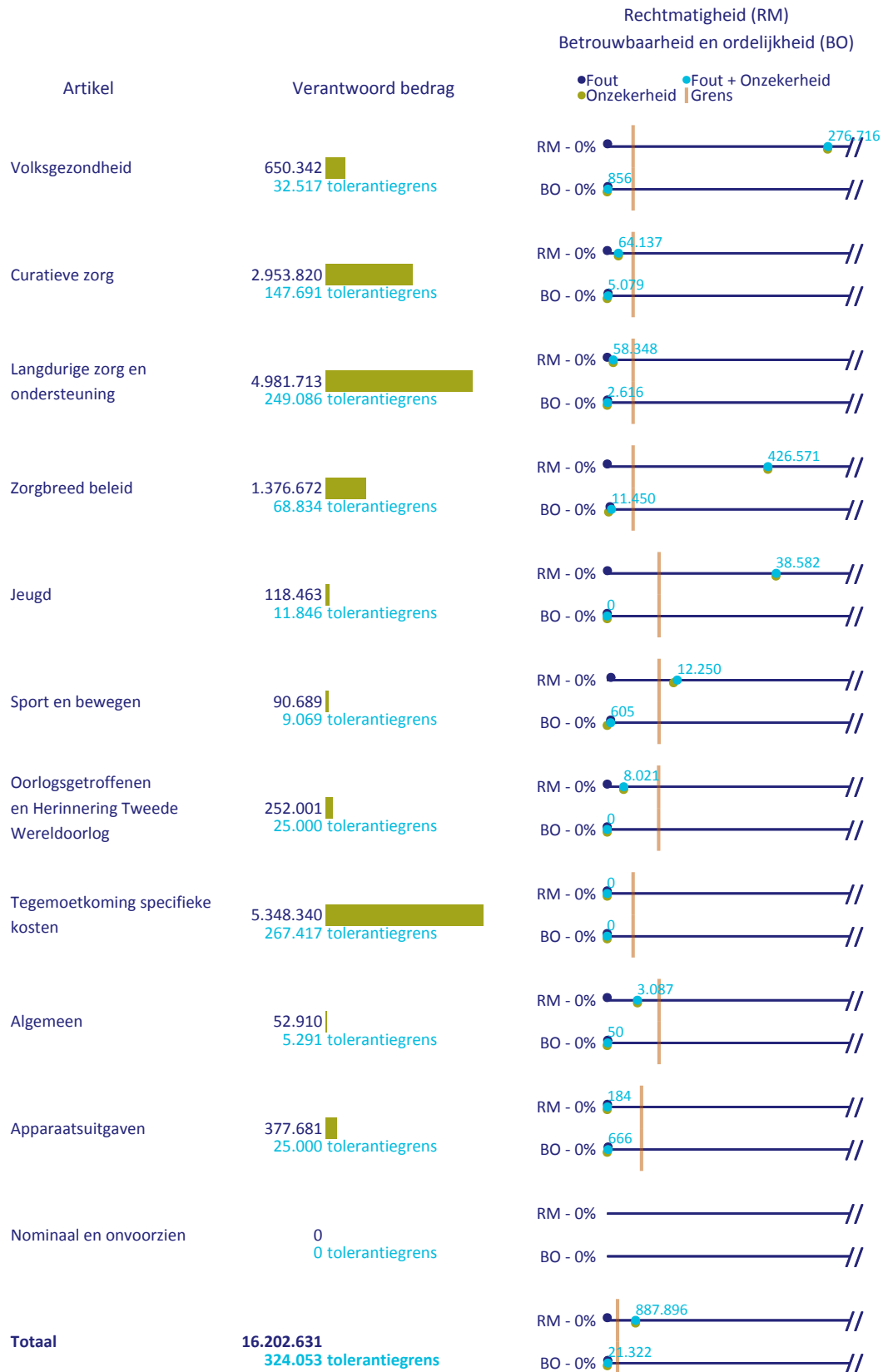
# Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van VWS 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van VWS.



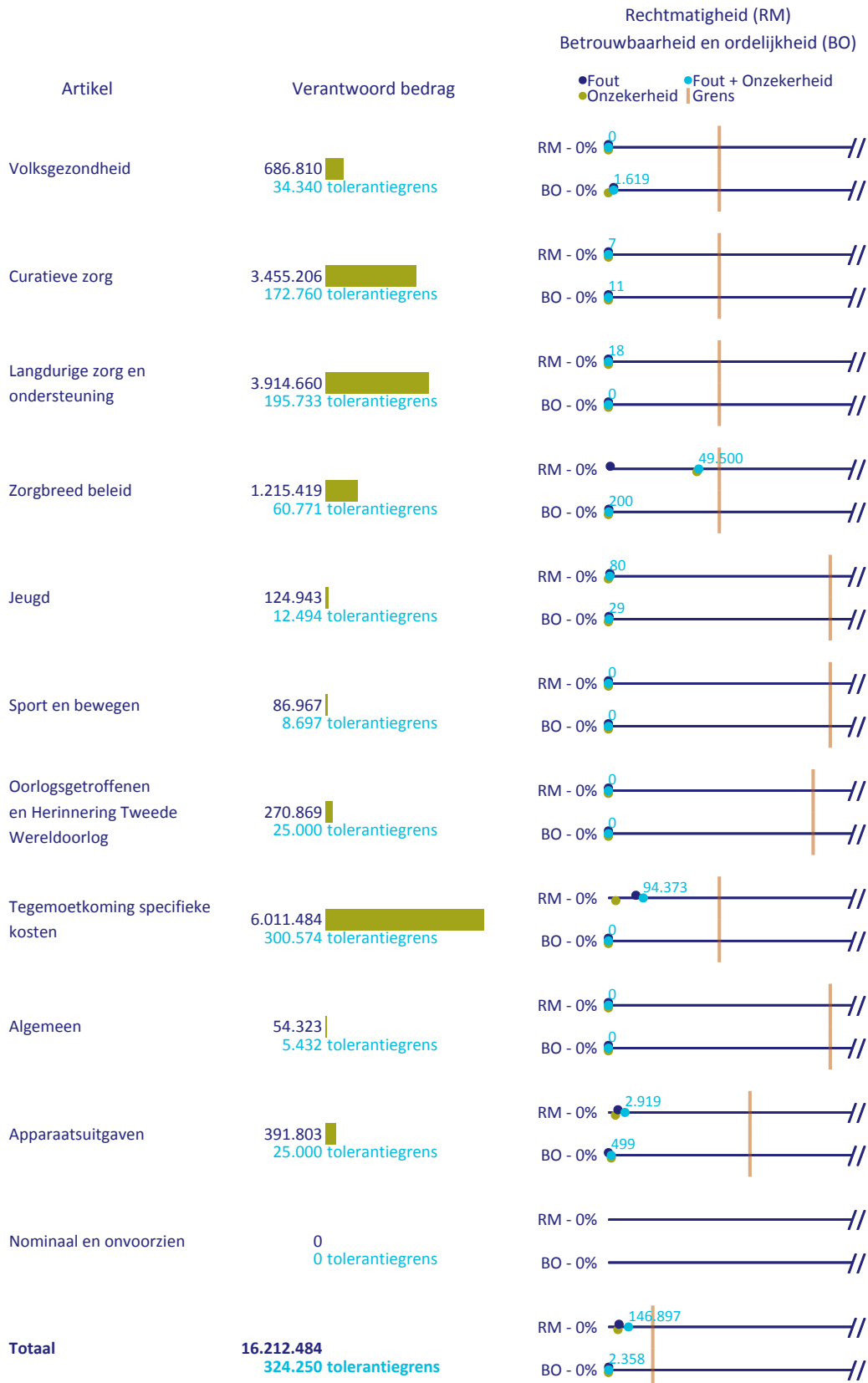


## Verplichtingen (bedragen x € 1.000)





## Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

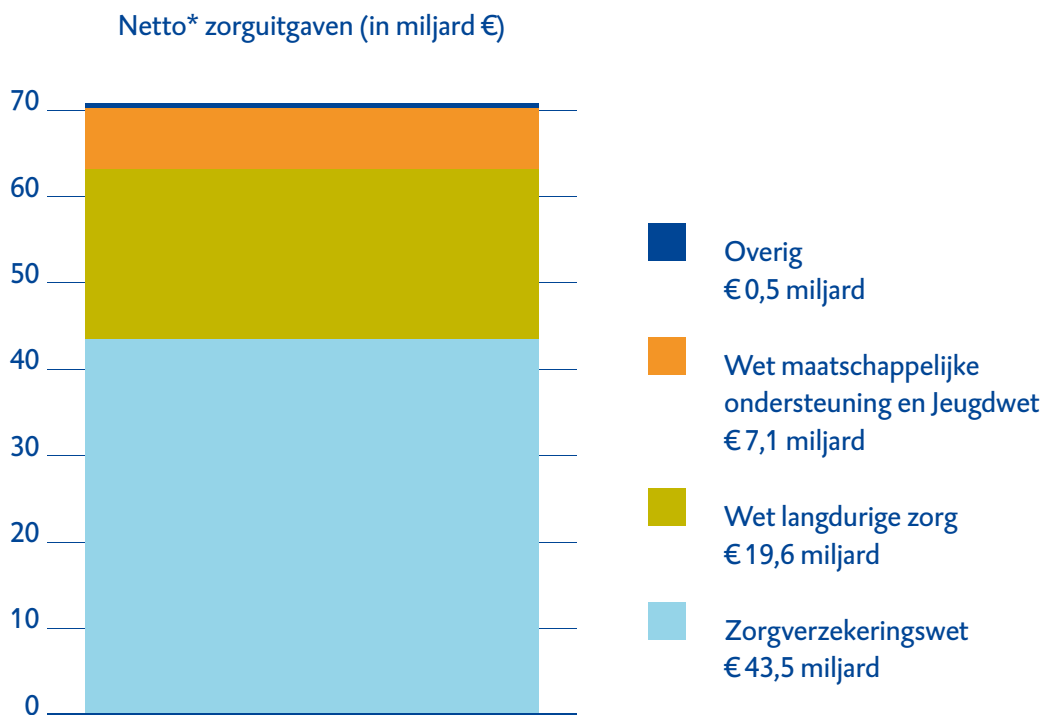
## Bijlage 2

# Geldstromen uitgavenplafond Zorg

Het uitgavenplafond Zorg is opgebouwd uit de uitgaven die voortvloeien uit vier wetten: de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. In deze bijlage geven we de geldstromen van 2018 weer: de totale uitgaven en uitgaven per wet.

In 2018 waren de uitgaven die onder het uitgavenplafond Zorg vielen € 70,7 miljard. Deze zorguitgaven werden gefinancierd met geïnde premies, eigen betalingen van zorggebruikers en bijdragen van de rijksoverheid.

### Netto zorguitgaven in 2018 waren € 70,7 miljard

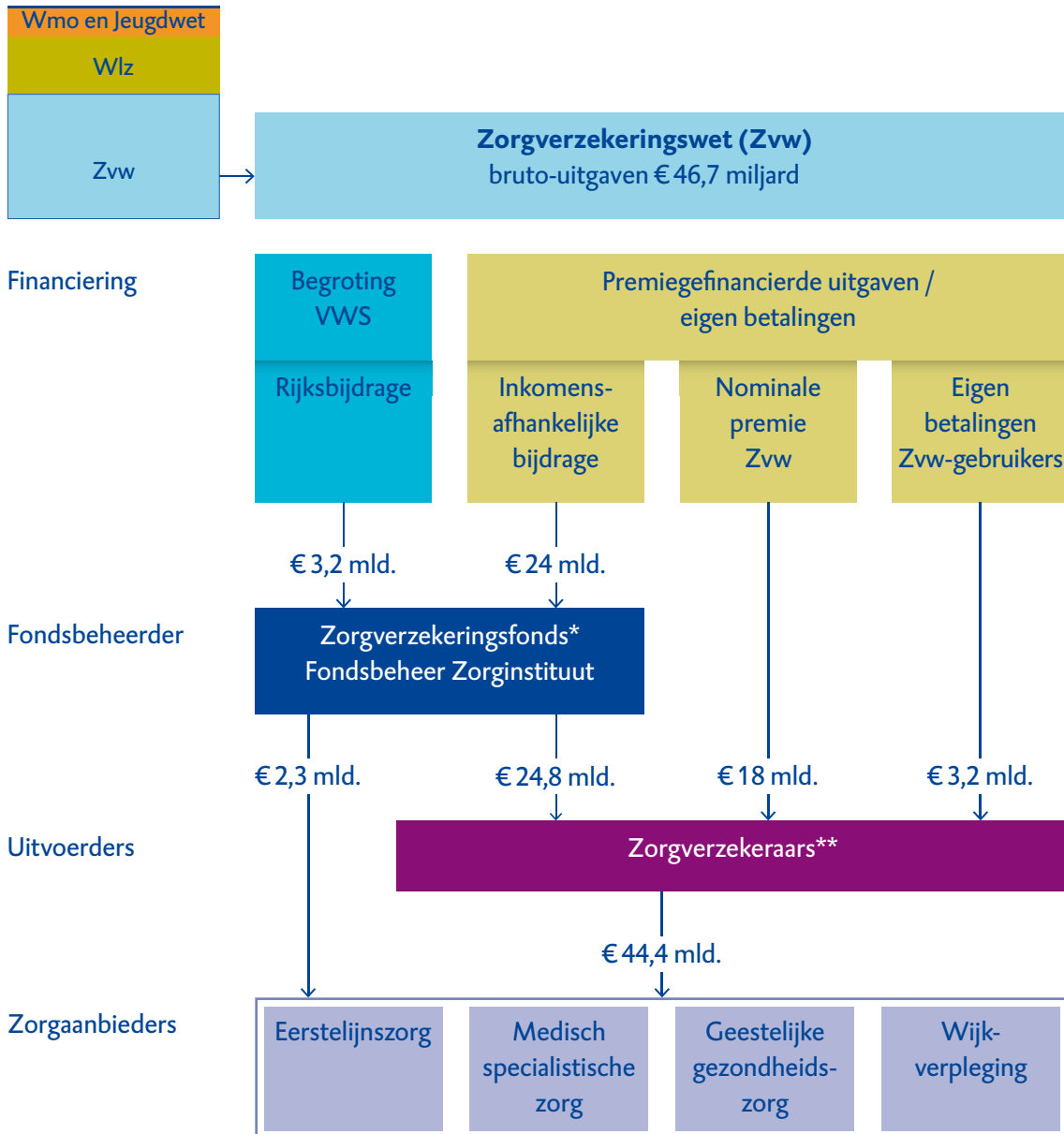


\*Netto zorguitgaven zijn de bruto zorguitgaven zonder de eigen bijdragen van zorggebruikers

**Figuur 7** Samenstelling van de netto zorguitgaven 2018



## Geldstromen 2018 Zorgverzekeringswet



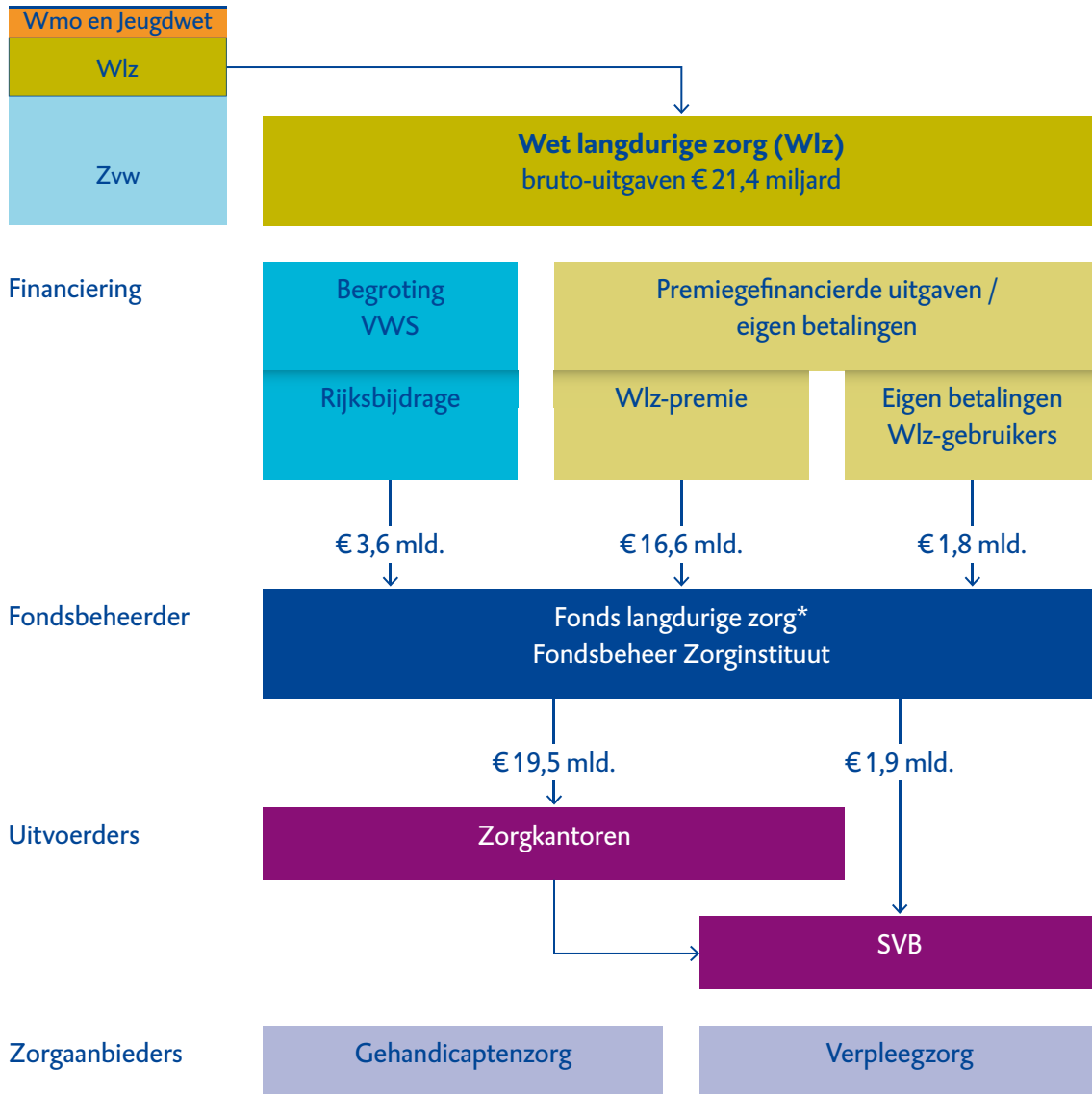
\*Het Zorgverzekeringsfonds had in 2018 een overschot van € 0,1 miljard

\*\*Saldo inkomsten en uitgaven (incl. beheerskosten) zorgverzekeraars was € 1,5 miljard.

**Figuur 8** Geldstromen 2018 Zorgverzekeringswet (bruto)



## Geldstromen 2018 Wet langdurige zorg



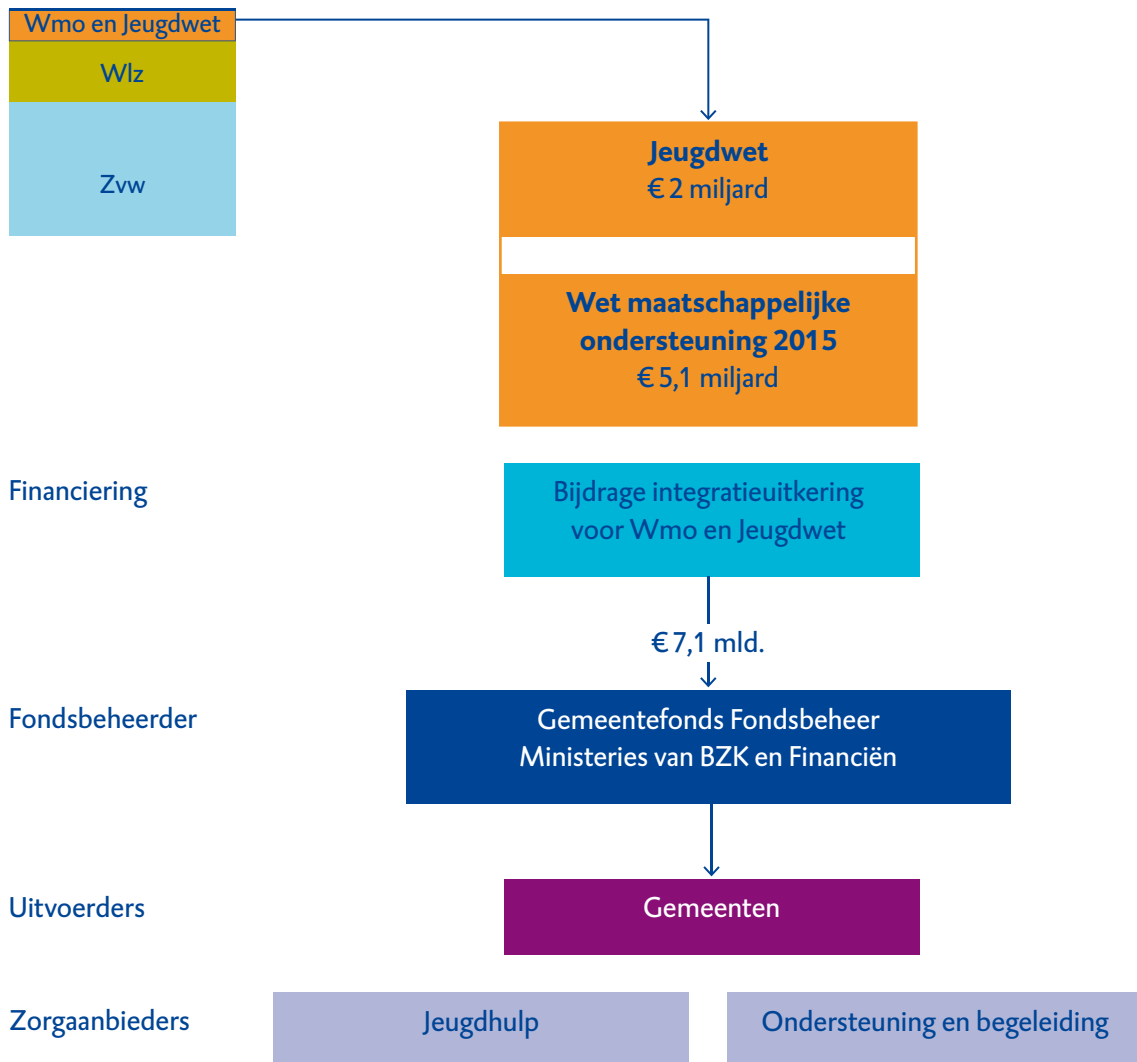
\*Het Fonds langdurige zorg had in 2018 een overschot van € 0,6 miljard. De beheerskosten van de zorgkantoren waren € 0,2 miljard.

**Figuur 9** Geldstromen 2018 Wet langdurige zorg (bruto) en Jeugdwet





### Geldstromen 2018 Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet



**Figuur 10** Geldstromen 2018 Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 3

# Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

### Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAI's'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

## Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek).



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 4

### Literatuur

Algemene Rekenkamer (2017a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 XVI, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2017b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 XV nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (XVI)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950 XVI, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950 XV, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

CIZ (2019). *Jaardocument 2018*. Utrecht: eigen beheer.

Commissie Werken in de Zorg (2018). *Rapportage commissie Werken in de Zorg 2018*. Bijlage bij Kamerstuk 29 282, nr. 348. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

CPB (2017). *Bezettingnormen voor de verpleeghuiszorg*. Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2018). *Brief van de minister van Financiën van 6 juli over verbetering verantwoording en begroting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, kamerstuk 31 865, nr. 118.

NBA (2016). *Handreiking bij Volwassenheidsmodel Informatiebeveiliging*. Amsterdam: eigen beheer.

NZa (2018). *Uitvoering Wet langdurige zorg door zorgkantoren 2017/2018*. Utrecht: eigen beheer.

NZa (2019). *Uitvoering wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar 2017*. Utrecht: eigen beheer.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

PWC (2018). *Inkoop van innovatie en technologie in de langdurige zorg*. Amsterdam: eigen beheer.

SCP (2018). *Burgerperspectieven 2018-4*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2015). *Wetgevingsoverleg 25 juni over Jaarverslag 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 200 XVI, nr. 13.

Tweede Kamer (2017a). *Wetgevingsoverleg 29 juni over Jaarverslag 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 725 XVI, nr. 21.

Tweede Kamer (2017b). *Motie van het lid Roemer c.s. over goede besteding van het extra geld voor de verpleeghuiszorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775, nr. 23.

UWV (2018). *Factsheet Arbeidsmarkt Zorg*. Den Haag: eigen beheer.

VWS (2015a). *Brief van de minister van VWS van 31 augustus 2015 over verbetering verantwoording en begroting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 865, nr. 70.

VWS (2015b). *Brief van de minister van VWS van 27 oktober 2015 over verbetering verantwoording en begroting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 865, nr. 72.

VWS (2016a). *Brief van de minister van VWS van 18 mei over beleidsdoelstellingen: brief met toelichtend rapport op de Staat VenZ*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 620, nr. 170.

VWS (2016b). *Rijksbegroting VWS (XVI) voor het jaar 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 550 XVI, nr. 2.

VWS (2017a). *Rijksbegroting VWS (XVI) voor het jaar 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 XVI, nr. 2.

VWS (2017b). *Kwaliteit van zorg; Brief regering; Kwaliteit verpleeghuizen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 765, nr. 291.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

VWS (2017c). *Bijlage advies doorontwikkeling VWS Monitor bij brief van de minister van VWS van 9 november 2017 over verbetering verantwoording en begroting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 865, nr. 103.

VWS (2017d). *Brief van de minister van VWS van 14 september 2017 over verbetering verantwoording en begroting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 865, nr. 99.

VWS (2018a). *Programma Thuis in het Verpleeghuis. Waardigheid en trots op elke locatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 765, nr. 318.

VWS (2018b). *Voortgangsrapportage programma Thuis in het Verpleeghuis. Waardigheid en trots op elke locatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 765, nr. 345.

VWS (2018c). *Monitor actieprogramma Werken in de Zorg*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29 282, nr. 315.

VWS (2018d). *Rijksbegroting VWS (XVI) voor het jaar 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XVI, nr. 1.

ZN (2018). *Addendum extra middelen kwaliteitskader verpleeghuiszorg 2019*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 765, nr. 328.

Zorginstituut Nederland (2017). *Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg. Samen leren en verbeteren*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 765, nr. 261.

## Websites

Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2018 (uitvoering begroting 2018) en 2019 (verantwoording jaarverslag 2019) – toegankelijk via <https://rbv.minfin.nl/>. Laatste geraadpleegd op 27 maart 2019.

VWS Monitor (versie 19-09-2018) – toegankelijk via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/publicaties/2018/09/10/vws-monitor-2018>. Laatste geraadpleegd op 27 maart 2019.

Staat van Volksgezondheid en Zorg – toegankelijk via <https://www.staatvenz.nl/>. Laatste geraadpleegd op 27 maart 2019.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 5

### Eindnoten

1. De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.
  - Figuur 1 en bijbehorende cijfers op pagina's 10 en 38.
2. Op basis van een deeltijdfactor van 0,7 fte, en nog zonder rekening te houden met de vervanging van uitstromend personeel.
3. zorginzicht.nl, geraadpleegd op 4 maart 2019.
4. Zie het programma *Good practices in de Langdurige Zorg* van het Zorginstituut waarmee de sector gestimuleerd werd om de effectiviteit van interventies (wetenschappelijk) te onderbouwen.
5. Tot 2019 'uitgavenkaders' genoemd, bijvoorbeeld het Budgettair Kader Zorg.





### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

**Den Haag, mei 2019**