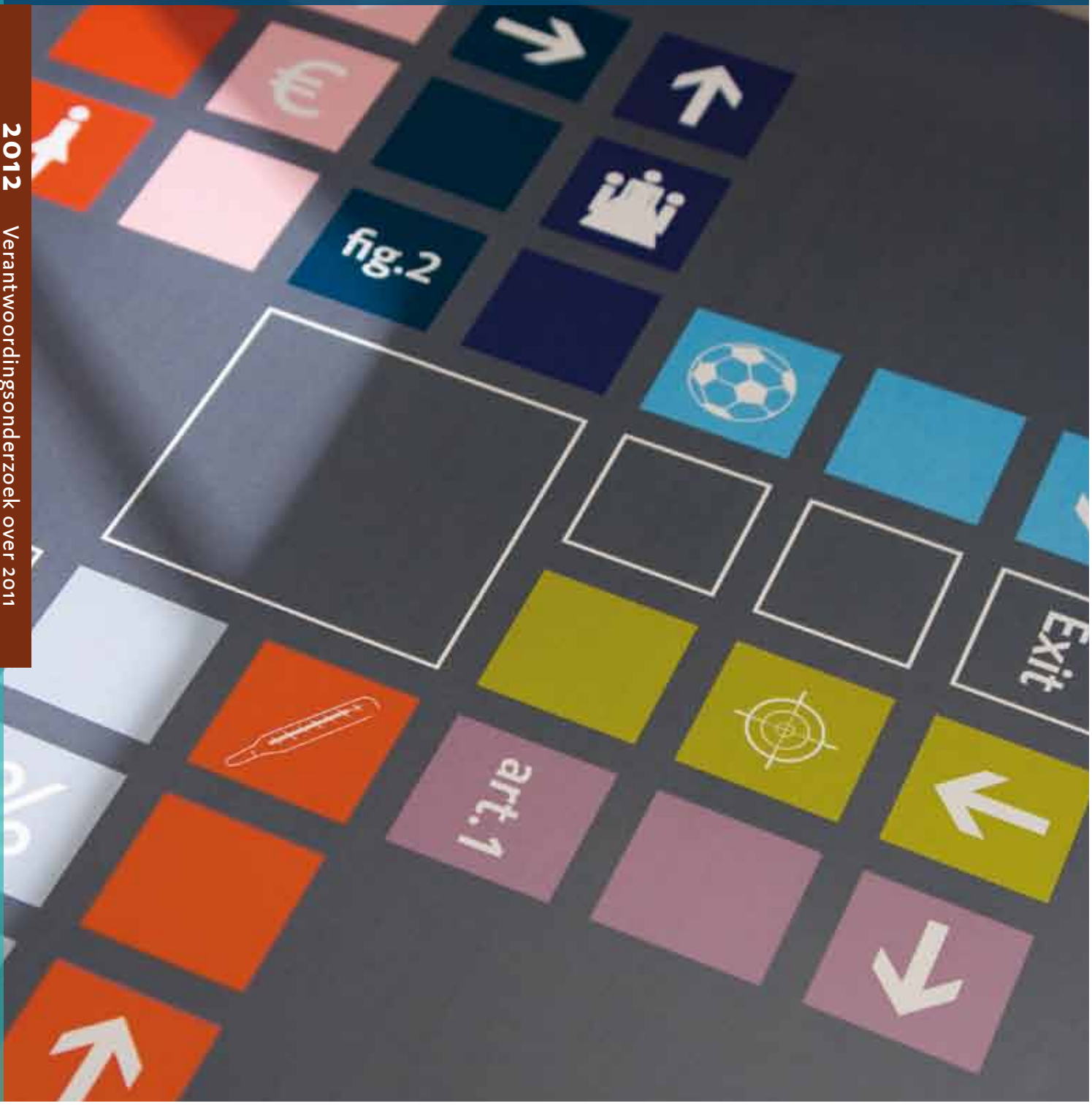
Algemene Rekenkamer

Rapport bij het Jaarverslag 2011

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)



2012 Verantwoordingsonderzoek over 2011

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

33 240 XVI — Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2011

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2011 VAN HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT (XVI)

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

’s-Gravenhage, 16 mei 2012

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2012 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

kst-33240-XVI-2
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2012

ONS ONDERZOEK

De ministers verantwoorden zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en antwoord geven op de vraag of het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft de *beleidsinformatie* in de jaarverslagen onderzocht en is nagegaan of de *bedrijfsvoering* van de ministeries en de *financiële informatie* in de jaarverslagen voldoen aan de eisen.

Dit rapport bevat de belangrijkste uitkomsten en onze oordelen over het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Op onze website www.rekenkamer.nl staat het achtergronddocument bij dit rapport en de volledige reactie van de minister van VWS (van 26 april 2012).

In onderstaand overzicht zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en het aantal fte van het ministerie opgenomen.

Ministerie van VWS in cijfers	2010	2011
Verplichtingen (€ mln)	21 708,2	18 815,5
Uitgaven (€ mln)	21 747,4	19 145,2
Ontvangsten (€ mln)	848,9	811,1
fte	4 211	4 189

BELEIDSINFORMATIE

Wij hebben onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de beleidsinformatie bij twee beleidsartikelen en naar de bijlage Financieel Beeld Zorg waarin verantwoording wordt afgelegd over het Budgettair Kader Zorg.

In het jaarverslag verantwoordt een minister zich over de kosten van beleidsprestaties en de daarmee bereikte resultaten. Bij twee artikelen hebben wij onderzocht in hoeverre de minister daarin is geslaagd: «Maatschappelijke ondersteuning» (artikel 44) en «Sport» (artikel 46). In het bijzonder hebben wij gekeken naar de beschikbaarheid van relevante informatie en de kwaliteit daarvan.

Het Jaarverslag 2011 bevat weinig beleidsinformatie. Enerzijds komt dit doordat het is opgesteld volgens de systematiek van het Experiment verbetering verantwoording en begroting.[1] Anderzijds is een groot gedeelte van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid de afgelopen jaren gedecentraliseerd naar gemeenten. De minister blijft echter wel verantwoordelijk voor de werking van het systeem van decentrale uitvoering en daarmee ook voor wat het beleid oplevert.

Maatschappelijke ondersteuning

Van artikel 44 «Maatschappelijke ondersteuning» hebben we de volgende doelstellingen onderzocht:

- burgers met beperkingen kunnen gebruikmaken van (algemene) voorzieningen en professionele ondersteuning (€ 66,5 miljoen);
- burgers met (psycho)sociale problemen kunnen gebruikmaken van tijdelijke ondersteuning (€ 5,4 miljoen).

Het beleid van de minister is erop gericht alle burgers in de samenleving te laten participeren. Zij zet daarbij in op het bieden van ondersteuning aan burgers met een beperking of (psycho)sociale problemen. Dit doet zij onder andere door middel van de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo), € 1,5 miljard in 2011. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo.

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?
Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de uitgegeven middelen om burgers met beperkingen en burgers met (psycho)sociale problemen ondersteuning te bieden;
- de geleverde prestaties, met name op het gebied van Valys-vervoer en opvang voor specifieke groepen;
- de effecten van het beleid, met name de participatie van burgers met beperkingen en burgers met (psycho)sociale problemen in de samenleving;
- de toegankelijkheid van maatschappelijke ondersteuning;
- de onderwerpen opgenomen in de beleidsagenda van de begroting 2011 (de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling) en de beleidsprioriteiten van de nieuwe bewindspersoon (aanpak zwerfjongeren, misbruik in afhankelijkheidsrelaties, ouderenmishandeling).

Het Jaarverslag 2011 geeft in grote lijnen inzicht in de middelen die de minister heeft begroot voor en uitgegeven aan verschillende instrumenten. Daarbij wordt een toelichting gegeven op de meeste mutaties ten opzichte van de begroting. Ook wordt in het jaarverslag informatie gegeven over de ingezette acties op de beleidsprioriteiten van de nieuwe

[1] Het beleidsinhoudelijke deel van het jaarverslag over 2011 (het zogenoemde beleidsverslag) is daarbij een spiegel van de beleidsagenda uit de begroting voor 2011. De artikelen zelf bevatten geen beleidsmatige informatie.

bewindspersoon, namelijk de aanpak van de zwerfjongerenproblematiek, het misbruik in afhankelijkheidsrelaties en ouderenmishandeling.

Wat staat erover in het jaarverslag?[1]	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over prestaties die de minister heeft geleverd, bijvoorbeeld over het gebruik van Valys-taxivervoer in 2011. In 2011 waren er 355 204 Valys-pashouders (15% meer dan in 2010), waarvan 48,8% daadwerkelijk gebruikmaakte van Valys-vervoer. De klanttevredenheid over Valys in 2011 was 8,7 (streefwaarde was >8,6). Het jaarverslag bevat ook een verwijzing naar het wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo, het wetsvoorstel Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, de gemaakte bestuursafspraken in 2011 en het afgesloten plan van aanpak Maatschappelijke opvang tweede fase.	Dit is relevante informatie over wat de minister met de uitgegeven gelden heeft gedaan.
Uit de gepresenteerde participatie-indexcijfers in het jaarverslag blijkt dat de participatie van mensen met een lichamelijke beperking niet is verbeterd sinds de invoering van de Wmo (105 in 2007; 104 in 2010). Ook de participatie van mensen met een verstandelijke beperking is volgens het jaarverslag over het algemeen gelijk gebleven (er worden geen cijfers genoemd).	Om de cijfers goed te kunnen interpreteren is het belangrijk om te weten wat de gewenste participatie door de doelgroep is. Deze informatie staat niet in het jaarverslag, maar is wel beschikbaar. Uit de participatiemonitor van het Nivel (2011) blijkt dat een substantieel deel van de mensen met een lichamelijke beperking meer zou willen participeren.[2] Zij willen bijvoorbeeld betaald werk doen (37% van de mensen onder de veertig jaar die nu geen betaald werk doen) of vaker ergens naartoe gaan (23%).[3] Uit een onderzoek van november 2011 over de effecten van de Wmo[4] blijkt dat deze doelgroep de op een na laagste participatiescore heeft en de hoogste eenzaamheidsscore.[3]
Het percentage 65-plussers dat extramuraal woont.	Deze informatie is minder relevant om het succes van het ondersteuningsbeleid voor mensen met beperkingen te beoordelen, omdat we niet weten hoeveel 65-plussers beperkingen hebben en dankzij ondersteuning thuis zijn blijven wonen.

[1] Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.
[2] Meulenkamp, T. et al. (2011). *Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking en ouderen. Rapportage participatiemonitor 2011.* Utrecht: Nivel.
[3] Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.
[4] Beek, W. van, et al. (2011). *Participatie in beeld. Wie is kwetsbaar en wat belemmert kwetsbare doelgroepen in meedoen?* Den Haag: SGBO.

Welke informatie ontbreekt?	Wat is er bekend?[1]
Informatie over participatie van burgers met (psycho)sociale problemen. Het gaat hier om cliënten van de maatschappelijke opvang, de opvang van vrouwen en slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties.	Over de participatie van cliënten van de maatschappelijke opvang is wel informatie bekend, behalve over zwerfjongeren.[2] Zwerfjongeren worden vanaf 2012 gemonitord. Over de participatie van cliënten in de opvang van vrouwen en slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties is geen informatie bekend.
Informatie over de toegankelijkheid van maatschappelijke ondersteuning. Er wordt ook niet verwezen naar informatie elders.	De toegankelijkheid van specifieke voorzieningen in het kader van de WMO is volgens mensen met een beperking nog niet helemaal in orde, ook al denken de bij het beleid betrokken partijen van wel.[3] Een voorbeeld van de toegankelijkheid van algemene voorzieningen is het volgende. Voor ruim drie op de tien mensen met een ernstige lichamelijke beperking zijn openbare gebouwen onvoldoende toegankelijk.[4]

[1] Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.
[2] Tuynman, M. et al. (2011). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage 2010: Amstersam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.* Utrecht: Trimbos-instituut.
[3] Klerk, M. de, et al. (2010). *Op weg naar de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007–2009.* Den Haag: SCP.
[4] Meulenkamp, T. et al. (2011). *Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking en ouderen. Rapportage participatiemonitor 2011.* Utrecht: Nivel. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Sport

Van artikel 46 «Sport» hebben we de volgende doelstellingen onderzocht:

- Via de sport ontmoeten mensen elkaar, doen mensen mee aan maatschappelijke activiteiten en gaan mensen respectvol met elkaar om (€ 45,9 miljoen).
- De topsport in Nederland staat symbool voor ambitie, is een bron van ontspanning en draagt bij aan ons nationale imago in binnen- en buitenland (€ 36,3 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?
Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de uitgegeven middelen om de sportdoelstellingen te halen;
- de geleverde prestaties (het aantal gerealiseerde combinatiefunctionarissen, gesubsidieerde coaches en talenten, gerealiseerde topsportaccommodaties, georganiseerde evenementen enzovoort);
- de gerealiseerde effecten (het aantal mensen dat elkaar via sport ontmoet, meedoet aan de samenleving en respectvol met elkaar omgaat; de mate waarin de topsport in Nederland symbool staat voor ambitie, een bron van ontspanning is en bijdraagt aan ons nationale imago in binnen- en buitenland);
- de onderwerpen opgenomen in de beleidsagenda van de begroting 2011 (Olympisch plan 2028 en de procedure om te komen tot een besluit over de kandidaatstellingsprocedure voor de Olympische Spelen in 2028) en de beleidsprioriteiten van de nieuwe bewindspersoon (sport en bewegen in de buurt, werken aan een veiliger sportklimaat en uitblinken in sport).

Het Jaarverslag 2011 geeft in grote lijnen inzicht in de middelen die de minister heeft begroot en besteed aan verschillende instrumenten en er wordt een toelichting gegeven op de meeste mutaties ten opzichte van de begroting.
In het beleidsverslag wordt ook weergegeven wat de belangrijkste acties zijn die de minister heeft ingezet op de door haar benoemde drie prioriteiten: sport en bewegen in de buurt, werken aan een veiliger sportklimaat en uitblinken in sport.

Wat staat erover in het jaarverslag?[1]	Wat is de kwaliteit daarvan?
Het percentage van de Nederlandse bevolking dat lid is van een sportvereniging (34% in 2007) en het percentage van de Nederlandse bevolking dat als vrijwilliger in de sport actief is (10% in 2007).	Deze informatie zegt iets over het aantal mensen dat elkaar via sport ontmoet en het aantal mensen dat via de sport mee doet aan maatschappelijke activiteiten. De opgenomen cijfers zijn echter gedateerd.

[1] Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

Welke informatie ontbreekt?	Wat is er bekend?[1]
Informatie over gerealiseerde prestaties (aantal combinatiefunctionarissen, gesubsidieerde coaches, gerealiseerde topsportaccomodaties enzovoort).	De Tweede Kamer is wel buiten de begrotingscyclus om geïnformeerd over de geleverde prestaties in de periode van 2006–2010 in de beleidsdoorlichting Sport van het Mulier-instituut (2011),[2] maar niet over geleverde prestaties in 2011.
Informatie over het aantal mensen dat via sport respectvol met elkaar omgaat. Er wordt ook niet verwezen naar informatie elders.	Wij hebben geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is maar niet in het jaarverslag staat.
Informatie over de bijdrage van de topsport aan ons nationale imago in binnen- en buitenland. Er wordt ook niet verwezen naar informatie elders.	Over de bijdrage van sport aan ons nationale imago is volgens de beleidsdoorlichting Sport (Mulier-instituut, 2011) wel wetenschappelijk onderzoek beschikbaar, waarin geconcludeerd wordt dat trots en verbondenheid door sport weinig variëren met de prestaties van Nederlandse sporters.[3]
Informatie over onderwerpen beleidsagenda begroting 2011 (Olympisch plan 2028 en de procedure om te komen tot een besluit over de kandidaatstellingsprocedure voor de Olympische Spelen in 2028).	De Tweede Kamer is met de beleidsbrief Toekomstig sportbeleid in mei 2011 wel geïnformeerd over deze onderwerpen. Ook heeft de Kamer in 2011 een draagvlakmeting Olympische Spelen 2028 ontvangen, evenals een rapport over de Olympische hoofdstructuur en een verkenning naar de maatschappelijke kosten en baten van de Olympische en Paralympische spelen 2028. De Tweede Kamer heeft op 27 maart 2012 gedebatteerd over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de Olympische spelen 2028.

[1] Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.
[2] Breedveld, K. et al. (2011). *Beleidsdoorlichting Sport.* Den Bosch: W.J.H. Mulier Instituut.
[3] Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Wat zijn belangrijke ontwikkelingen?
Artikel 44 «Maatschappelijke ondersteuning» zal in de begroting voor 2013 worden samengevoegd met artikel 43 «Langdurige zorg». Vanaf 2013 wil de minister in de begroting meer nadruk leggen op de verantwoording over de middelen die ze uitgeeft op basis van haar directe verantwoordelijkheid. In de beleidsagenda en het beleidsverslag zal de minister nog wel het totaalbeeld op het beleidsterrein schetsen. Omdat de minister ook verantwoordelijk blijft voor de werking van het systeem dat is opgezet om decentraal maatschappelijk ondersteuningsbeleid te voeren, vinden wij dat de minister zich ook moet blijven verantwoorden over de toegankelijkheid en effecten van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid. In de begroting voor 2012 is het sportartikel al vormgegeven volgens de principes van Verantwoord begroten. De doelstellingen op sportgebied zijn daarin meer toegespitst op de beoogde prestaties van de minister.

Financieel Beeld Zorg
Wij hebben ook onderzoek gedaan naar de bijlage Financieel Beeld Zorg waarin verantwoording wordt afgelegd over het Budgettair Kader Zorg.

Uit het jaarverslag blijkt dat de doelstelling om de totaliteit van de zorguitgaven binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ) te houden, niet bereikt is. Het BKZ is met € 2 miljard overschreden. De Tweede Kamer heeft gevraagd om een jaarverslag dat meer inzicht biedt in de koppeling van ramingen, vraag, aanbod en beleid en waarin een analyse gemaakt wordt van kosten, baten, overschrijdingen, meevallers, tegenvallers, besparingsverliezen, volume- en prijsontwikkelingen (motie-Van der Veen). De minister van VWS heeft toegezegd de uitvoering van de motie voortvarend te zullen oppakken.

In het Jaarverslag 2011 staan toelichtende beschrijvingen en cijfers, maar deze informatie zou meer inzicht kunnen bieden in de achterliggende oorzaken door het opnemen van een nadere analyse van kosten, baten en tegenvallers. Alle uitkomsten van ons onderzoek naar de informatie in het jaarverslag over het Financieel Beeld Zorg zijn opgenomen als bijlage.

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie

De minister schrijft in haar reactie dat zij onze mening deelt dat zij verantwoordelijk blijft voor de werking van het systeem van decentrale uitvoering en de resultaten van het beleid. Zij schrijft dat zij daarover periodiek uitgebreide verantwoording aflegt in beleidsbrieven en rapportages richting de Tweede Kamer. De minister is van mening dat wij in ons rapport onvoldoende oog hebben voor deze periodieke verantwoording.
De minister zegt toe om in het Financieel Beeld Zorg in de begroting 2013 waar mogelijk meer aandacht te besteden aan de verdere analyses van de mee- en tegenvallers, de besparingsverliezen en de volume- en prijsontwikkelingen. Tevens worden in het kader van de Taskforce Beheersing zorguitgaven mogelijkheden onderzocht om informatie over de zorguitgaven te versnellen en te verbeteren.

Nawoord

Wanneer de informatie niet in het jaarverslag staat maar wel buiten de begrotingscyclus aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt daar in het jaarverslag slechts incidenteel naar verwezen. Omdat de Tweede Kamer decharge verleent op basis van het jaarverslag, zou het goed zijn als de minister consequent naar deze documenten zou verwijzen. Dan biedt het jaarverslag een completer beeld van het gevoerde beleid.

BEDRIJFSVOERING

Wat zijn belangrijke ontwikkelingen?

Nieuw financieel administratiesysteem
In 2011 heeft het ministerie de invoering van een nieuw financieel administratiesysteem voorbereid. Dit gebeurde in samenwerking met de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Financiën in project 3F. Zo'n interdepartementale samenwerking is in de praktijk ingewikkeld omdat iedere minister ook zijn eigen belangen moet behartigen. Zo stelt een betrokkene bij het project: «Terugkijkend was dit project misschien alleen gelukt omdat we maar met z'n drieën waren, met meer ministeries en dus meer meningen was het vast moeilijker gegaan. Ook in de toekomst moeten we met elkaar rekening blijven houden: als SZW straks over gaat naar een nieuwe versie, moet het systeem van VWS ook even dicht.»
Ten tijde van ons onderzoek werkte het ministerie ongeveer twee maanden met het systeem. De gebruikers zijn overwegend tevreden. Verbetering behoeven nog de managementinformatie en de verantwoordingsinformatie (opstellen van de openingsbalans per 1-1-2012). Daar zal de projectgroep 3F zich de komende tijd op richten.

Zorgvastgoed
Om te komen tot integrale tarieven heeft het Ministerie van VWS per 1 januari 2012 een nieuw wettelijk kader voor de vergoeding van de kapitaallasten in de langdurige zorg ingevoerd. De vergoeding voor kapitaallasten, de zogenoemde normatieve huisvestingscomponent (NHC), wordt toegevoegd aan de vergoeding voor de geleverde zorg per cliënt.
De NHC houdt in dat zorginstellingen voor langdurige zorg over geleverde zorg een vergoeding voor huisvesting ontvangen, en geen vergoeding meer ontvangen voor zorggebouwen die deels of geheel leeg staan. Als de boekwaarde van de gebouwen, die gebaseerd is op deze vergoeding, te hoog is, kunnen zorginstellingen ervoor kiezen om over te gaan tot een bijzondere afwaardering. Dat kan tot gevolg hebben dat het voor zorginstellingen moeilijker wordt om aan een lening van banken te komen voor noodzakelijk geacht onderhoud of vernieuwing. De NHC is een gemiddelde vergoeding die geen rekening houdt met «investeringpieken». Dit betekent dat zorginstellingen gedurende de eerste jaren van de nieuwbouwinvestering mogelijk onvoldoende financiële middelen hebben om de uitgaven te kunnen doen.

Het Ministerie van VWS heeft besloten tot een overgangsregime van zes jaar. Daarnaast is er een compensatieregeling. Deze behelst dat zorginstellingen bij de NZa een financiële compensatie kunnen vragen voor een beperkt aantal situaties waar geen vergoeding meer is, zoals voor reeds gesloopte of al langer leegstaande gebouwen, en bijvoorbeeld compensatie voor kosten van asbestverwijdering. Deze compensatieregeling sluit evenwel een aantal potentieel problematische situaties uit. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vertragingen die hebben geleid tot leegstand en sloop na de peildatum van de compensatieregeling (1 januari 2012) en de huursituaties waarbij de NHC voor langere tijd te laag is om de huur te kunnen betalen. Het is nog niet te zeggen in welke mate zorginstellingen een beroep zullen doen op de compensatieregeling, omdat instellingen nog tot 1 juni 2012 verzoeken voor compensatie kunnen indienen.

Het Ministerie van VWS heeft ervoor gekozen om, in afwijking van de regels van het Burgerlijk Wetboek, aan zorginstellingen de mogelijkheid te bieden om eventuele afwaardering uit te stellen tot de jaarrekening 2012. Het Ministerie van VWS koos hiervoor omdat de zorginstellingen in de langdurige zorg soms nog niet over de juiste gegevens beschikken om de noodzakelijke berekeningen te kunnen maken. Zorginstellingen zijn nu aan zet en moeten strategische en bedrijfsmatige keuzes maken om in te spelen op deze nieuwe situatie. De Algemene Rekenkamer blijft de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

Wat zijn onvolkomenheden en belangrijke aandachtspunten in de bedrijfsvoering?
Wij zien een verbetering in de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het ministerie als gevolg van de toenemende aandacht die het ministerie in 2011 eraan heeft gegeven. Desondanks is het aantal onvolkomenheden (tien) gestegen ten opzichte van 2010 (negen).[2]

Onvolkomenheden 2011

Omschrijving	Sinds
Subsidiebeheer cluster SG/pSG	1999
Subsidiebeheer DG Volksgezondheid	1999
Subsidiebeheer DG Curatieve Zorg	1999
Subsidiebeheer DG Langdurige Zorg	1999
Inkoopbeheer van het kerndepartement	2006
Inkoopbeheer van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	2011
Informatiebeveiliging van het kerndepartement	2009
Informatiebeveiliging van het agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (aCBG)	2009
Informatiebeveiliging van het RIVM	2009
Toezicht op kwaliteit indicatiestellingen van het CIZ	2011

Voor de door ons geconstateerde negen onvolkomenheden over 2010 heeft het ministerie in 2011 verbeterplannen opgesteld. Daarbij heeft het ministerie prioriteit gegeven aan de verbetering van het subsidiebeheer. Wij zijn van mening dat deze prioritering juist is, omdat de problemen in het subsidiebeheer het grootst waren en gevolgen hadden voor de gesubsidieerde instellingen. Het uitvoeren van de verbeterplannen kost echter tijd, in 2011 waren de negen onvolkomenheden nog niet opgelost.

Zoals uit de tabel blijkt, zijn er over 2011 twee nieuwe onvolkomenheden geconstateerd. Ten aanzien van de onvolkomenheid Inkoopbeheer RIVM bevelen wij de minister aan om de interne controle te versterken en het contractenregister verder op orde te brengen.

Tekortkoming toezicht op kwaliteit indicatiestellingen van het CIZ
Wij constateren één nieuwe onvolkomenheid en twee aandachtspunten ten aanzien van de sturing en toezicht van het ministerie op het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK). De onvolkomenheid betreft het ontbreken van toezicht op de kwaliteit van de indicatiestellingen door het CIZ. Door het ontbreken van toezicht op de

[2] In ons Rapport bij het Jaarverslag 2010, Ministerie van VWS, rapporteerden wij vijf onvolkomenheden in het subsidiebeheer. Per 1 september 2011 is het cluster DG Jeugd en Maatschappelijke Zorg opgeheven en verdeeld over de resterende clusters.

kwaliteit van de indicatiestellingen is niet voldoende gewaarborgd dat de patiënt de juiste zorg krijgt en dat de kosten van de zorg beheersbaar blijven. We bevelen de minister van VWS aan dat zij het toezicht op de kwaliteit van de indicatiestelling zo snel mogelijk regelt en de Tweede Kamer hierover informeert.

De aandachtspunten hebben betrekking op de gegevensaanleveringen van ketenpartijen aan het CAK. Wij constateren dat de gegevensaanlevering door zorgkantoren voor de eigenbijdragenregelingen nog niet voldoet aan de daarvoor gestelde normen. De Nationale ombudsman signaleert in zijn jaarverslag over 2011 de gevolgen van de tekortkomingen in de gegevensaanlevering: «Ik zie regelmatig dat burgers door de werkwijze van de keten (grote) schulden opbouwen bij het CAK.» De minister heeft eind 2011 een sanctiebepaling in de wet laten opnemen om zo de ketenpartijen te stimuleren om de gegevensaanlevering te verbeteren. Maar deze wet zal pas ultimo 2012 of in 2013 van kracht worden en zal daarom op korte termijn nog weinig preventieve werking bieden.
Wij bevelen de minister daarom aan om samen met het CAK in gesprek te blijven met de ketenpartijen om ook aan de voorkant te stimuleren dat gegevens tijdig, juist en volledig aangeleverd worden.
Daarnaast vragen wij aandacht voor een structurele waarborg om jaarlijks voldoende zekerheid te krijgen over de betrouwbaarheid van de aan het CAK aangeleverde gegevens voor de uitvoering van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg). Dit is nodig voor een goede controle en verantwoording van de rechtmatigheid van de bestedingen die jaarlijks circa € 500 miljoen bedragen. Wij zijn verheugd dat de minister dit zelf ook al als belangrijk aandachtspunt had benoemd en wij zullen de maatregelen van de minister met belangstelling volgen.

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie

De minister wijst in haar reactie op de door ons geconstateerde onvolkomenheid in het toezicht op het CIZ op de onafhankelijkheid van het CIZ. Verder schetst zij het stelsel van interne kwaliteitszorg bij het CIZ en doet zij de toezegging dat zij zich periodiek op de hoogte zal laten stellen van de interne kwaliteitstoetsen van het CIZ.
De minister onderschrijft onze aanbeveling om samen met het CAK in gesprek te blijven met de ketenpartijen om aan de voorkant te stimuleren dat de gegevens voor de eigenbijdragenregelingen tijdig, juist en volledig aangeleverd worden. De minister kondigt ook aan dat zij een structurele oplossing heeft gevonden om vanaf 2012 jaarlijks zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van de bestedingen voor de Wtcg.
Ten aanzien van de onvolkomenheid inkoopbeheer RIVM doet de minister de toezegging dat zij in 2012 zal bezien of een eventuele verbetering van de interne controle – ten opzichte van de reeds in het inkoopproces vervatte beheermaatregelen – een toegevoegde waarde kan hebben en doelmatig kan worden uitgevoerd.
Tot slot geeft de minister aan dat zij voornemens is de ingezette verbetering omtrent de onvolkomenheden subsidiebeheer, inkoopbeheer en informatiebeveiliging voort te zetten.

Nawoord

Het CIZ heeft een onafhankelijke positie. Het CIZ valt desondanks onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS, en is daarom vergelijkbaar met andere onafhankelijke instellingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen.
Wij hanteren ook bij zulke instellingen het uitgangspunt dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over

de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen. Met het verticale toezicht door of namens de minister wordt deze ministeriële verantwoordelijkheid waargemaakt. Wij zijn ons bewust van de waarde van interne systemen van kwaliteitszorg en van intern toezicht. Wij willen de minister er op wijzen dat er pas sprake is van voldoende verticaal toezicht als de minister zich periodiek op de hoogte stelt van de werking en de uitkomsten van het interne kwaliteitsonderzoek van het CIZ en zo nodig maatregelen neemt. Wij zijn blij dat de minister dit in de eerstvolgende subsidiebeschikking zal effectueren.

FINANCIËLE INFORMATIE

De uitgaven van het Ministerie van VWS bedroegen in 2011 € 19 145,2 miljoen, de verplichtingen € 18 815,5 miljoen en de ontvangsten € 811,1 miljoen.

Voldoet de financiële informatie aan de eisen?
De op basis van onze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen, dat de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Daarnaast zijn wij van oordeel dat de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 1 091,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 42, 44, 45, 46 en 98. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 722,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 42, 43 en 98. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

Reactie van de minister
De minister gaat in haar reactie niet in op bovenstaande.

ONZE OORDELEN

Beleidsinformatie

De onderzochte prestatie-indicatoren in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VWS (18 van de 66 – zie bijlage in het achtergronddocument op www.rekenkamer.nl) zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van:

- de prestatie-indicator «Percentage deelname aan Rijksvaccinatieprogramma», uit artikel 41, omdat niet alle risico's in het totstandkomingsproces toereikend zijn afgedekt. Zo zijn met het RIVM geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van de aangeleverde informatie.
- de prestatie-indicator «Het aantal ziekenhuizen dat op de thema's van het programma «Voorkom schade, werk veilig» participeert of aantoonbaar vergelijkbare initiatieven ontplooit» uit artikel 42, omdat niet alle risico's in het totstandkomingsproces toereikend zijn afgedekt en de indicator niet eenduidig is.
- de prestatie-indicatoren over het percentage Nederlanders «dat minimaal twaalf keer per jaar aan sport doet», «dat lid is van een sportvereniging» en «dat als vrijwilliger in de sport actief is» uit artikel 46, omdat de toelichting bij deze indicatoren onjuist is.

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS voldeden in 2011 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

1. subsidiebeheer SG/pSG sinds 1999;
2. subsidiebeheer DG Volksgezondheid sinds 1999;
3. subsidiebeheer DG Curatieve Zorg sinds 1999;
4. subsidiebeheer DG Langdurige Zorg sinds 1999;
5. inkoopbeheer kerndepartement sinds 2006;
6. inkoopbeheer RIVM sinds 2011;
7. informatiebeveiliging kerndepartement sinds 2009;
8. informatiebeveiliging agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen sinds 2009;
9. informatiebeveiliging RIVM sinds 2009;
10. toezicht op kwaliteit indicatiestellingen CIZ sinds 2011.

In het overzicht bedrijfsvoering (zie hierna) staat op welke organisatieonderdelen de onvolkomenheden betrekking hebben.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VWS is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Financiële informatie

In het achtergronddocument bij dit Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VWS hebben wij toegelicht wat de verantwoordelijkheid van de minister en van ons is en welke werkzaamheden wij verricht hebben. De op basis van deze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat:

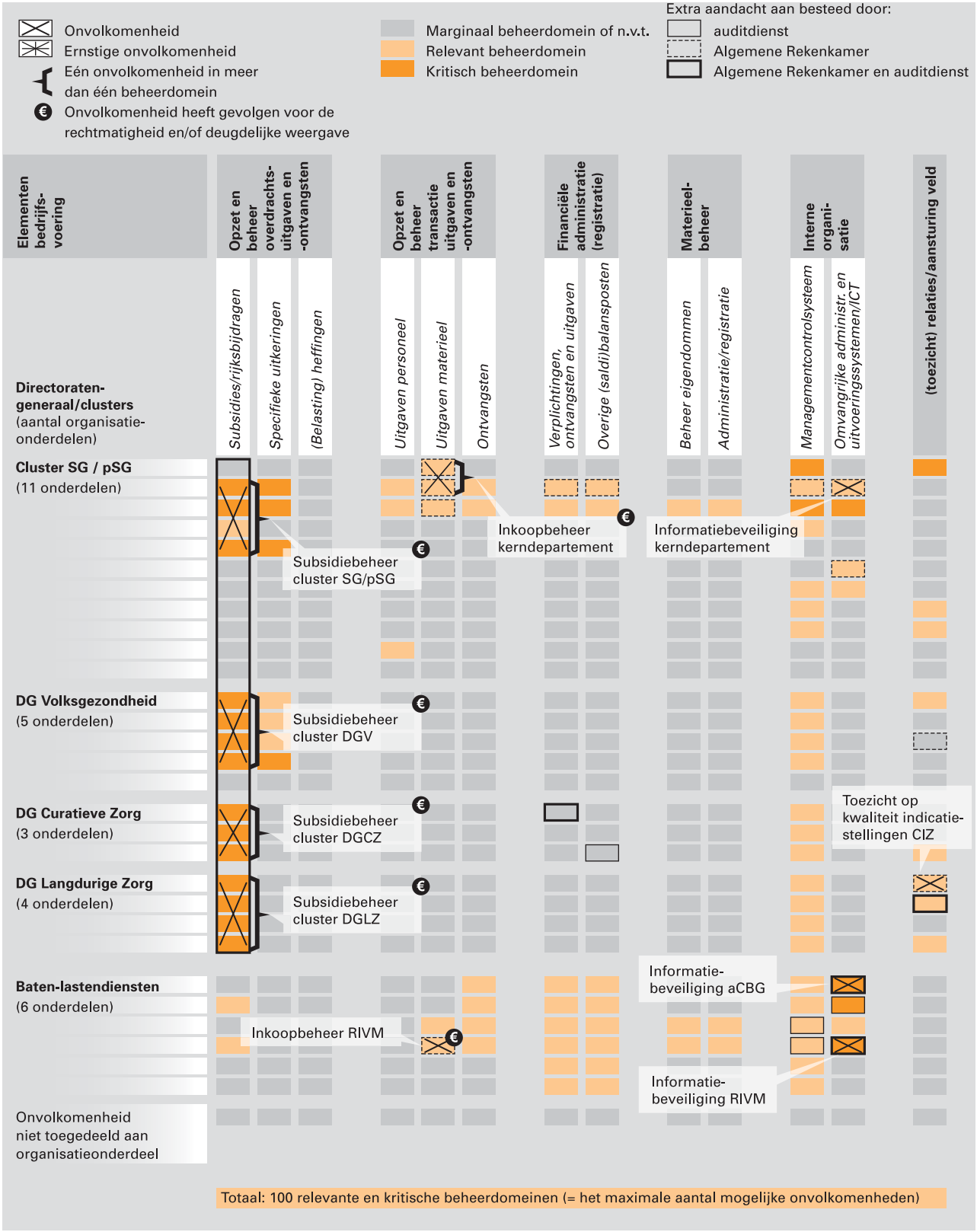
- de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften;
- de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

OVERZICHT BEDRIJFSVOERING, MINISTERIE VAN VWS

We onderscheiden 100 beheerdomeinen[3] in de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. 75 daarvan zijn relevant en 25 kritisch voor het goed functioneren van het ministerie. De 10 onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd hebben betrekking op 22 van de relevante en kritische beheerdomeinen.

[3] In het overzicht bedrijfsvoering (zie volgende bladzijde) onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein doelen wij op het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering; organisatieonderdelen, Ministerie van VWS (XVI)



THEMA ZORG: UITGAVENBEHEERSING EN FINANCIËLE VERANTWOORDINGSINFORMATIE

Begroting 2011

Hoewel de minister van VWS verantwoordelijk is voor de betaalbaarheid van de zorg, staan in de VWS-begroting voor 2011 geen specifieke doelstellingen voor beheersing van de zorguitgaven. Wel staat in de begroting dat er meer aandacht moet komen «voor de (collectieve) betaalbaarheid, door zo snel mogelijke introductie van een serieus geprikkelde en geïnstrumenteerde countervailing power aan de vraagzijde». Wat dit precies inhoudt en wanneer het wordt ingevoerd, wordt niet vermeld. Het beleid ter beheersing van de zorguitgaven heeft als algemene doelstelling om de totaliteit van de zorguitgaven binnen de norm te houden, dat wil zeggen binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In de begroting 2011 is het BKZ begroot op € 59 431 miljoen.[4]

Wanneer het BKZ wordt overschreden (of wanneer dit dreigt te gebeuren), moet de minister tijdig de juiste compenserende maatregelen nemen om een beheerste ontwikkeling van de zorguitgaven te waarborgen.[5] Hiertoe dient de minister te beschikken over tijdige, actuele, complete en overzichtelijke informatie over de zorguitgaven. Deze informatie moet de minister vervolgens opnemen in haar jaarverslag, opdat de Tweede Kamer kan toetsen of de minister haar verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid van de zorg waarmaakt.

Uitgavenbeheersing in de zorg

De Algemene Rekenkamer heeft op 3 november 2011 het rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* uitgebracht. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn:

1. Er is onvoldoende evenwicht tussen inkomsten en uitgaven. De zorguitgaven worden structureel overschreden. Deze overschrijdingen worden niet volledig in de eigen sector gecompenseerd. De AWBZ bevat een oplopend tekort dat gedekt wordt met leningen uit de schatkist.
2. De effectiviteit van de mogelijkheden om uitgaven te beheersen is gebrekkig. Instrumenten om de zorguitgaven te beheersen zijn onvoldoende effectief en soms niet in overeenstemming met de sturingsfilosofie. De minister van VWS werkt met twee ramingen tegelijk, waardoor het proces van aansluiting tussen raming en daadwerkelijke uitgaven niet transparant is.
3. De effectiviteit van compenserende maatregelen is onbekend. Ingrijpen op basis van concrete tegenvallers vindt in de praktijk vertraagd plaats met weinig zicht op de achterliggende oorzaken. Er is weinig zicht op de effectiviteit van de compenserende maatregelen.
4. De informatievoorziening is regelmatig niet actueel en onduidelijk, waardoor tijdig bijsturen moeilijk is. Definitieve cijfers over de zorguitgaven worden niet gepubliceerd. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer schiet tekort wat actualiteit, tijdigheid, eenduidigheid en transparantie betreft.

[4] In de suppletoire begrotingen uiteindelijk opgehoogd tot € 59 780 miljoen.
[5] Financiën (2010). *Startnota*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën. Kenmerk BZ/2010/797. Den Haag: Directie Begrotingszaken.

Jaarverslag 2011

Prestaties: realisatie Budgettair Kader Zorg
Het Jaarverslag 2011 van de minister van VWS gaat niet in op de in de begroting aangekondigde «introductie van serieus geprikkelde en geïnstrumenteerde countervailing power aan de vraagzijde».

Uit het Financieel Beeld Zorg (FBZ), een bijlage bij het Jaarverslag 2011, blijkt dat het niet is gelukt om de zorguitgaven binnen het BKZ te houden. Het BKZ is in 2011 (wederom) fors overschreden: de (netto) realisatie bedroeg € 61 815 miljoen. Dit betekent een overschrijding van € 2 035 miljoen. Een groot deel van de overschrijding (€ 795 miljoen) werd pas na de Najaarsnota 2011 bekend. Op dat moment kon de minister vrijwel geen maatregelen meer treffen anders dan het opleggen van kortingen in komende begrotingsjaren waarmee de (eerdere) overschrijding wordt gecompenseerd. Dit onderstreept het belang van tijdige en actuele informatie over mogelijke mee- en tegenvallers.
Realisatiecijfers blijken soms jaren later nog de werkelijke zorguitgaven te kunnen beïnvloeden. Ook de overschrijding in 2011, zoals gemeld in het FBZ, is nog niet stabiel.
Voor het begrotings- en verantwoordingsproces is dit een onwenselijke situatie. Immers, de beschikbaarheid van tijdige, actuele informatie is cruciaal voor de minister om de zorguitgaven te kunnen beheersen en zo nodig bij te kunnen sturen.

Uit de toelichting bij het FBZ blijkt dat het grootste deel van de overschrijding uit 2011, namelijk € 1 562 miljoen, voortvloeit uit de «actualisering» van de zorguitgaven. Het andere deel van de overschrijding is het gevolg van onder meer loon- en prijsbijstellingen en besparingsverliezen (dit zijn verliezen die ontstaan wanneer maatregelen die bedoeld zijn ter compensatie van eerdere overschrijdingen, minder opbrengen dan begroot).
We vinden dat de toelichting bij het FBZ aan kwaliteit zou winnen wanneer daarin ook zou worden ingegaan op de achterliggende oorzaken van tegenvallers.

Oorzaken van tegenvallers: toelichting vereist

De VWS-begroting voor 2011 ging uit van een korting voor ziekenhuizen van € 549 miljoen (gelijk aan de overschrijding van 2010). In oktober 2010 bleek dat dit bedrag met € 235 miljoen zou moeten worden verlaagd. Wij vinden de toelichting inzichtelijker als de minister in de toelichting bij het FBZ ook zou ingaan op de oorzaken hiervan: waarom kon er minder worden gekort?

Prestaties: realisatie informatie over zorguitgaven
Zowel de Tweede Kamer als de Algemene Rekenkamer hebben in 2011 aandacht gevraagd voor de actualiteit, volledigheid en overzichtelijkheid van (de informatie over) zorguitgaven:
- motie-Van der Veen van 9 juni 2011;[6]
- rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* van 3 november 2011.[7]

De minister heeft in juni 2011 aangegeven dat ook zij van mening is dat de informatie over zorguitgaven moet worden verbeterd en versneld.[8]
Hiertoe heeft de minister een taskforce van de Ministeries van VWS en van Financiën samen ingesteld die haar hierover zal adviseren. De

[6] Motie van Van der Veen, voorgesteld tijdens het wetgevingsoverleg van 9 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 XVI, nr. 7. De strekking van de motie luidt dat het jaarverslag van VWS meer inzicht moet bieden in de koppeling van ramingen, vraag, aanbod en beleid en dat een analyse gemaakt moet worden van kosten, baten, overschrijdingen, meevallers, tegenvallers, besparingsverliezen, volume- en prijsontwikkelingen.
[7] Algemene Rekenkamer (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 060, nr. 2. Den Haag: Sdu.
[8] Jaarverslag en Slotwet Ministerie van VWS 2010, 32 710 XVI, nr. 11.

minister heeft toegezegd de motie-Van der Veen voortvarend te zullen oppakken.

Bij het Kamerdebat over de VWS-begroting voor 2012 heeft de minister laten weten dat zij hoge prioriteit geeft aan verbetering van de informatievoorziening. «Transparantie is de beste garantie voor het realiseren van doelmatigheid.» Zij kwalificeerde de huidige informatievoorziening als «waardeloos en onvoldoende». Zij zegde toe om – met de invoering van Verantwoord begroten – nog een aantal wijzigingen door te voeren.[9]

Aandachtspunten
Op basis van de informatie in het Jaarverslag 2011 stellen we vast dat de minister van mening is dat de motie-Van der Veen (gericht op verbetering van de informatievoorziening) is uitgevoerd. Wij vinden dat sprake is van vooruitgang, maar zien ook nog mogelijkheden voor verdere verbetering van de informatie over zorguitgaven. In het jaarverslag staan meer toelichtende beschrijvingen en cijfers, maar er kan winst worden geboekt door meer inzicht te bieden in de achterliggende oorzaken van met name mee- en tegenvallers. Daarnaast leiden meer cijfers en toelichtingen niet automatisch tot meer transparantie.
Een stap vooruit is de opname van een tabel waarin de aansluiting en de verschillen tussen de cijfers van het Ministerie van VWS en het College voor zorgverzekeringen (CVZ) over het zorgverzekeringsfonds worden weergegeven en verklaard.
Een belangrijke voorwaarde voor meer inzicht in en transparantie over de zorguitgaven is de tijdige beschikbaarheid van juiste en actuele informatie. Op dit punt is naar onze mening nog winst te behalen.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de toezeggingen die de minister van VWS deed naar aanleiding van de motie-Van der Veen en naar aanleiding van ons rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg*.

[9] Begroting Ministerie van VWS 2012, internetbijlage 2: «Moties en toezeggingen» http://ikregeer.nl/documenten/blg-129976).

Aanbevelingen	Toezegging minister van VWS[1]	Wijzigingen in FBZ
Motie-Van der Veen		
Tweede Kamer verzoekt minister om een meer inzichtelijk jaarverslag waarmee beter inzicht komt in de koppeling van ramingen, vraag, aanbod en beleid.	Beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van vraag, aanbod en beleid in de omvangrijkste zorgsectoren.	Het FBZ bevat net als vorig jaar een koppeling van maatregelen met de sectoren en een toelichting. De informatie zou nog inzicht kunnen bieden in vraag en aanbod, anders dan alleen door een korte toelichting op de volumeontwikkeling.
Tweede Kamer verzoekt minister om een analyse van kosten en baten.	Rapportage over netto en bruto BKZ-uitgaven, de ontvangsten en eigen betalingen.	Het FBZ bevat een rapportage zoals toegezegd. De informatiewaarde van de rapportage zou nog kunnen worden verbeterd door een analyse van de kosten en baten op te nemen.
Tweede Kamer verzoekt minister om een analyse van overschrijdingen, meevallers, tegenvallers en besparingsverliezen.	Toezegging om meer toelichtingen op te nemen bij de uitgavenmutaties.	De toelichtingen zijn verbeterd. De kwaliteit zou kunnen worden vergroot als hierin ook wordt ingegaan op achterliggende oorzaken van de mutaties.
Tweede Kamer verzoekt minister om een analyse van volume- en prijsontwikkelingen.	–	Het jaarverslag bevat cijfers over en beschrijvingen van volume-, nominale en technische ontwikkelingen. Ook hiervan vinden we dat analyses van achterliggende oorzaken de informatiewaarde zou vergroten.
Algemene Rekenkamer		
Zorg voor tijdige, actuele, complete en overzichtelijke informatie over zorguitgaven, zodat tijdig kan worden bijgestuurd en zodat de informatiepositie van de Tweede Kamer wordt verbeterd.	Er is een taskforce opgericht die zich onder meer wijdt aan verbetering van de informatie over zorguitgaven, bijvoorbeeld door de DBC-schade niet toe te rekenen aan het jaar van openen, maar aan het jaar van sluiten (van de DBC).[2]	De resultaten van de taskforce worden verwacht voor de zomer. Hierdoor zijn mogelijke verbeteringen die hieruit voortvloeien (nog) niet zichtbaar in het FBZ 2011.
Leg verantwoording af over de definitieve realisatiecijfers van de zorguitgaven die onder het BKZ vallen.	Opbouw van een historische reeks.	Er zijn historische reeksen opgenomen maar definitieve realisatiecijfers zijn er nog niet.

[1] Zoals verwoord in een brief van de minister van VWS d.d. 28 november 2011 over de uitvoering van de motie-Van der Veen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XVI, nr. 88).
[2] VWS (2011). *Invoering Diagnose Behandel Combinaties (DBC's); Notitie over de verbeteringen van de financiële informatievoorziening cure en care*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000, nr. 88. Den Haag: Sdu.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Uitgave
Sdu Uitgevers

Drukwerk
DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag
Ontwerp: Corps Ontwerpers
Fotografie: 2D3D

Graphics
Schwandt Infographics

Bestelling
Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
sdu@sdu.nl of www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57548 5
NUR 823

9 789012 575485