

Vergaderjaar 1999–2000

26 541 Financiële verantwoordingen over het jaar 1998**26 546 Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 1998 (slotwet)****26 588 Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties****Nr. 57****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 21 september 1999

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹ heeft op 8 september 1999 overleg gevoerd met minister Borst-Eilers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over **de financiële verantwoording over het jaar 1998**, aan de hand van:

- de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ter aanbieding van het jaarverslag 1998 over de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (26 541, nr. 11);
- de financiële verantwoording over het jaar 1998 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (26 541, nr. 12);
- het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (26 541, nr. 13);
- de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 juni 1999 ter beantwoording van vragen over de financiële verantwoording van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor 1998 (26 541, nr. 36);
- het voorstel van wet tot wijziging van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 1998 (Slotwet) 26 546);
- paragraaf 17 van het ARK-rapport «Ambitieuze, maar haalbaar», analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties (26 588, nr. 1).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Hermann** (GroenLinks) zag deze behandeling van jaarverslag en financiële verantwoording van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over 1998 als een belangrijk moment, omdat hiermee uitvoering wordt gegeven aan wensen van de Kamer dienaangaande. Zij had waardering voor de tijdige aanlevering en voor de inhoud van de betreffende stukken, zij het dat het hierbij alleen nog ging om de begrotingsgefinancierde uitgaven. De Kamer is daarnaast geïnteresseerd in een dergelijke verslaglegging over onderwerpen behorende tot het

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Essers (VVD), voorzitter, Dankers (CDA), Oudkerk (PvdA), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Rouvoet (RPF), De Vries (VVD), Van Vliet (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD), Passtoors (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Gortzak (PvdA), Hermann (GroenLinks), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Spoelman (PvdA), Kant (SP), E. Meijer (VVD) en Van der Hoek (PvdA).

Plv. leden: Van 't Riet (D66), Rehwinkel (PvdA), Eurlings (CDA), Apostolou (PvdA), Örgü (VVD), Van de Camp (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Ravestein (D66), Weekers (VVD), Schutte (GPV), Cherribi (VVD), Schimmel (D66), Terpstra (VVD), Udo (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Belinfante (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Smits (PvdA), Marijnissen (SP), O. P. G. Vos (VVD) en Hamer (PvdA).

omvangrijke terrein van de premiegefinancierde uitgaven, in relatie tot het jaaroverzicht zorg (JOZ). Mevrouw Hermann verzocht de minister daaraan tegemoet te komen.

Wat betreft het beleid inzake de verzorgingshuizen hoopte zij dat het minister en staatssecretaris mogelijk zal zijn om daarbij ook prestatiedoelen te stellen, die de Kamer houvast kunnen bieden bij de beoordeling. Als punt van aandacht noemde mevrouw Hermann verder de budgetonderschrijdingen op het gebied van het bouwen, gegeven dat er landelijk gezien aanvragen voor bouwactiviteiten, nieuwbouw en verbouw, voorliggen.

De heer **Weekers** (VVD) sloot zich aan bij de woorden van waardering van mevrouw Hermann. Hij zou het op prijs stellen, indien er op meer plaatsen in het jaarverslag kengetallen of prestatiegegevens zouden worden opgenomen, teneinde een directer overzicht te krijgen van respectievelijk voorgenomen beleid, ingezette middelen en geleverde prestaties. Zo zijn, als het gaat om door het ministerie gesubsidieerde projecten, de beleidsdoelen niet altijd even scherp en meetbaar geformuleerd. Hij vond dat het jaarverslag zich goed leent voor een beleidsverantwoording, maar hechtte voorlopig nog wel aan een daarbij gevoegde financiële verantwoording, in de vorm van een bijlage. De heer Weekers vond het jammer dat het jaarverslag niet tevens handelt over de premiegefinancierde uitgaven, maar achtte dit, gezien de andere verantwoordelijkheden, begrijpelijk. Hij zou het op prijs stellen, indien er een meer beleidsmatige verantwoording betreffende het JOZ kan komen. De minister heeft aangegeven te zullen proberen gegevens daaromtrent, in het kader van de aanbevelingen van de werkgroep-Van Zijl, aan de Kamer te verstrekken in bijvoorbeeld de voorjaarsbrief zorg. Die voorjaarsbrief is echter een beleidsdocument dat gaat over het lopende jaar, terwijl de heer Weekers behoefte had aan een verantwoording over het afgelopen jaar. Wanneer de minister in die zin een verslag zou kunnen produceren over het budgettaire kader zorg dat aansluit bij het onderhavige jaarverslag, zou de Kamer daarmee het beeld compleet hebben. Wat betreft de door de Kamer gevraagde prestatiegegevens op het terrein van het geneesmiddelenbeleid heeft de Algemene Rekenkamer gezegd dat het mogelijk is dergelijke gegevens te verzamelen, zij het dat de minister daarbij afhankelijk is van derden. In dit verband wilde de heer Weekers weten hoe het met de ontwikkeling van het informatie- en monitoringsysteem in de zorgsector staat. Op het punt van de verzorgingshuizen is gevraagd om werkdruk- en wachtlijstmeting. De Algemene Rekenkamer heeft de suggestie gedaan tevens inzicht te geven in het substitutie-effect; daarbij gaat het om de vraag of en hoe er wordt voorzien in zorgverlening gedurende de periode dat iemand op de wachtlijst staat.

Ook dit jaar blijkt er bij de slotwet sprake te zijn van onderuitputting. Kan de minister de Kamer een overzicht verschaffen van de hierbij betrokken onderdelen van haar begroting en aangeven in hoeverre dit een structurele dan wel een incidentele betrokkenheid is? Als op deze wijze bekend kan worden waar de oorzaken liggen, kan er ook wat aan gedaan worden. Mag terzake van het subsidiebeheer uit het desbetreffende antwoord van de minister op schriftelijke vragen worden afgeleid dat er in het verleden weliswaar is bezuinigd op de kwaliteit van het financiële beheer, maar dat een en ander nu weer op orde is?

De heer **Oudkerk** (PvdA) complimenteerde de minister en daarmee het ministerie in het bijzonder voor de toegankelijkheid van de verslaglegging. Hij gaf als suggestie door dat men het probleem van een gescheiden premiegefinancierde sector zou kunnen «oplossen» door een fiscalisatie van dat deel van de zorguitgaven.

De heer Oudkerk onderkende dat de minister moet werken met kengedaten en prestatiegegevens die haar van diverse zijden bereiken. Hieruit was bijvoorbeeld gebleken dat het gebruik van merkloze geneesmiddelen is toegenomen, hetgeen op zich een besparing oplevert; maar tegelijkertijd zegt het college voor zorgverzekeringen dat de kosten inzake geneesmiddelen enkele honderden miljoenen hoger liggen dan het vorige jaar. Ziet de minister kans om in het kader van het jaarverslag dergelijke zaken met elkaar in verband te brengen, teneinde zo tot een verklaring van de resulterende kostenstijging te komen? Welke systematiek staat de minister voor ogen om, zoals men in het bedrijfsleven naar een bepaald bedrijfsresultaat kan streven, haar beleidsvoering te koppelen aan de feitelijke omstandigheden?

Denkt de minister dat zij in staat is om de Kamer op een aantal in het kader van de werkgroep-Van Zijl genoemde aandachtspunten betreffende het geneesmiddelenbeleid, in april-mei volgend jaar informatie te verschaffen? De minister noemt dit als een mogelijkheid in haar brief van 19 mei 1999 (26 541, nr. 11), maar de heer Oudkerk kon zich voorstellen dat er bepaalde, nu al te signaleren redenen zijn, die hieraan in de weg staan; dit kan dan beter nu worden besproken. Is het de minister mogelijk om op het punt van de verzorgingshuizen tot bepaalde streefcijfers voor het beleid te komen, zo ten aanzien van het terugbrengen van de wachtlijsten? Dit heeft als voordeel dat aan de hand daarvan in het jaarverslag geconcludeerd kan worden of gestelde beleidsdoelen al of niet bereikt zijn.

De heer Oudkerk signaleerde dat de begroting van VWS vaak een onderuitputting laat zien, terwijl dit in de premiegefinancierde sector zelden het geval is; daar is eerder sprake van overschrijdingen. Hij wilde weten of hiervan een verklaring kan worden gegeven. Het was zijn oogmerk om in beide sectoren wat meer evenwicht te brengen tussen ramingen en realisatie. Voor het overige sloot hij zich aan bij de vragen van mevrouw Hermann en de heer Weekers.

Mevrouw **Van Vliet** (D66) sprak eveneens waardering uit voor de wijze van verslaglegging. Zij wilde de minister volgen in haar voorstel om terzake van de verantwoording in het vervolg van het jaarverslag uit te gaan, dat de Kamerleden in staat stelt om op hoofdlijnen kennis te nemen van de materie. Daarnaast is er dan de mogelijkheid om op onderdelen of ten aanzien van technische punten schriftelijke vragen te stellen. Wel wilde zij nader inzicht hebben in de verantwoording over het premiegefinancierde deel van de zorg en zij vroeg naar de ideeën van de minister daarover. Ook verzocht zij om een verklaring van de telkens terugkerende onderuitputting op de begroting. Kan er in de toekomst voor gezorgd worden dat begroting en uitgaven meer in overeenstemming zijn? Verwijzende naar de verschillen in het cijfermateriaal, zoals afkomstig van respectievelijk het ministerie en diverse instellingen en organisaties, herinnerde mevrouw Van Vliet aan de wens van de Kamer te kunnen beschikken over betrouwbare gegevens; de Kamer moet ervan op aan kunnen dat er overeenstemming is over het gehanteerde cijfermateriaal. Zij was daarom benieuwd te vernemen hoe de stand van zaken is rondom de desbetreffende informatievoorziening. Wat betreft de door de Kamer verlangde prestatiegegevens op het punt van de geneesmiddelen en de verzorgingshuizen had zij er geen bezwaar tegen, als de minister dit wilde meenemen in de voorjaarsbrief 2000, mits op dat moment de voorgelegde prestatiegegevens dan ook goed onderbouwd zijn.

Antwoord van de regering

De **minister** zegde, mede namens haar medewerkers, dank voor de woorden van waardering voor de gepresenteerde verslaglegging: enerzijds de verplichte financiële verantwoording en anderzijds het

jaarverslag als een vrijwillig onderdeel. Dit laatste is opgesteld om te illustreren waar het ministerie in de toekomst naartoe wil, te weten een verantwoording die minder een louter financieel-technische is, maar meer een thematische, gericht op resultaten. Dit jaarverslag kan gezien worden als een pilot, waarbij het erom gaat of de van tevoren overeengekomen prestaties ook geleverd zijn en met welke middelen en of het doelmatig gebeurd is. Een dergelijk jaarverslag dient idealiter gekoppeld te worden aan een beleidsbegroting; er wordt aan gewerkt de begroting in die richting om te vormen, waarbij een vertaling plaatsvindt naar operationele beleidsdoelstellingen.

De minister vond het niet bij de Nederlandse mentaliteit passen om, gelijk vaak het geval is van Angelsaksische zijde, in beleidsdocumenten tal van streefgetallen te hanteren die vervolgens zelden of nooit gehaald worden. Wel dient, indien een bepaald streefgetal werkelijk haalbaar lijkt en tot doel gesteld kan worden, dit ook zo opgeschreven te worden. Er moet zo vroeg mogelijk in het jaar 2000 bekeken worden welke prestaties er zijn geleverd in 1999, bijvoorbeeld of de wachlijsten zijn weggewerkt tot het afgesproken niveau en of de werkdruk is verminderd; zo niet, dan moet dit gevolgen hebben voor de toewijzing van intensiveringsmiddelen.

Bij de vraag of nu verder volstaan kan worden met een jaarverslag, zonder aparte financiële verantwoording, dient rekening te worden gehouden met de van kracht zijnde regels en voorschriften over de financiële verslaglegging. De implementatie van het kabinetsrapport «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» zal ertoe leiden dat pas over het jaar 2002 voor het eerst zo'n jaarverslag nieuwe stijl gemaakt wordt, waarbij een aparte financiële verantwoording niet meer nodig is. De minister vond het jammer om nog een aantal jaren door te moeten gaan met twee documenten en daarom wilde zij, samen met minister Zalm, een brief aan de Kamer zenden over de mogelijkheid al voor 1999 tot een enkelvoudig jaarverslag te komen.

Veel van wat minister en Kamer het meest bezighoudt, speelt zich af in het omvangrijke premiegefinancierde deel van de uitgaven. Men zou de scheiding kunnen opheffen door wat nu premiegefinancierd is, via de belasting en de begroting te laten lopen. Het Verenigd Koninkrijk is daar een voorbeeld van. Hieraan is het risico verbonden dat als de rijksbegroting onder druk komt te staan, dit ten koste gaat van de aldus gefinancierde zorg. Dat is ook wat zich nu in Engeland voordoet.

De minister achtte het niet mogelijk de Kamer in het voorjaar, tegelijk met de verantwoording over de begrotingsuitgaven, een jaarverslag zorg te zenden. Het ministerie is te dien aanzien afhankelijk van een aantal externe gegevensleveranciers. Wel is er de afgelopen jaren een verbetering en versnelling doorgevoerd in deze informatievoorziening; in de binnenkort door de Kamer te ontvangen Zorgnota 2000 wordt uitgebreider op de financiële informatievoorziening ingegaan. De gegevens die het ministerie aangeleverd worden over de premiegefinancierde sector, komen binnen in de periode maart-juni. Het ministerie moet deze gegevens interpreteren en ordenen, waardoor het september wordt, voordat er echt een verantwoording tot stand kan komen; hiertoe wil de minister de zorgnota blijven benutten.

Toch zijn er in het voorjaar, met het oog op de meerjarenafspraken, reeds bepaalde prestatiegegevens nodig. De minister was van plan in de voorjaarsbrief 2000 al zoveel mogelijk van de in 1999 geleverde prestaties op te nemen; daarnaast krijgt de Kamer in mei het jaarverslag inzake de begroting van VWS. In september, bij de zorgnota, krijgt de Kamer de overige prestatiegegevens over het vorige jaar, alsmede de financiële afrekening over dat jaar. De zaken betreffende de meerjarenafspraken wilde de minister naar de Kamer toe koppelen aan deze beide momenten, respectievelijk de voorjaarsbrief en, wat betreft de definitieve gegevens, de zorgnota daarnaast zal ook de najaarsbrief voortgangsinformatie bevatten. De rapportage inzake de informatievoorziening meerjaren-

afspraken zorgsector had zij vóór het einde van het zomerreces toege-
stuurd aan de vaste commissie.

De minister constateerde dat de van de zijde van de Kamer verlangde prestatiegegevens op het gebied van het geneesmiddelenbeleid zich toespitsen op twee onderwerpen: modernisering van het GVS en de maatregel inzake de buiten-WTG-middelen. De minister probeerde de Kamer over het geneesmiddelendossier frequent te informeren; de komende zorgnota biedt een actueel beeld. Bij het monitoren van de effecten van het geneesmiddelenbeleid moet men bedacht zijn op autonome ontwikkelingen zoals de vergrijzing. Het ministerie besteedt veel aandacht aan het voorschrijfbeleid van artsen; er is een voortschrijdende ontwikkeling in richtlijnen voor die geneesmiddelen waarvan de uitgaven het hardst groeien. Aan de kengetallen op zich is moeilijk te zien wat het gevolg is van het beleid en wat een spontane ontwikkeling is. Bij de monitoring wordt langs twee sporen gewerkt. Het eerste spoor is erop gericht de informatievoorziening op zich fundamenteel te verbeteren. Daar is een plan van aanpak voor gemaakt; de minister zegde toe de Kamer dit – tezamen met het rapport van het RIVM over de determinanten van de groei van de geneesmiddelenuitgaven – over een paar weken toe te sturen. Het tweede spoor ziet op de informatieverwerving actuele beleidsontwikkelingen en hun realisatie binnen de mogelijkheden van de huidige informatievoorziening.

De vraag hoe er achter te komen welke maatregelen op geneesmiddelen-
terrein, in het kader van eventuele macro-overschrijdingen of -onder-
schrijdingen, productief dan wel contraproductief werken, is lastig te
beantwoorden. Soms is het evident, zoals de structurele kostenverlaging
die werd veroorzaakt door de introductie van het geneesmiddelenvergoe-
dingssysteem. De minister probeerde achter het eventueel contrapro-
ductief zijn van maatregelen te komen via contacten met de mensen in het
veld; die kunnen vertellen hoe bepaalde maatregelen uitwerken, zij het dat
men daarbij bedacht moet zijn op een vertekening vanwege het eigen
belang.

De aanpak van wachttijden en werkdruk bij de verzorgingshuizen zag de
minister vooral lopen via de meerjarenafspraken. Er is nu een voorjaars-
akkoord verpleging en verzorging; daar zijn afspraken vastgelegd op het
terrein van wachtlijsten en werkdruk. Hierbij gaat het erom hoe de
intensiveringsmiddelen over de regio's worden verdeeld, onder welke
voorwaarden een instelling ervoor in aanmerking komt en hoe deze
verantwoording moet afleggen. Daarnaast is er een traject voor verbe-
tering van de informatievoorziening over de wachtlijsten en de werkdruk
bij verzorgingshuizen, verpleeghuizen en thuiszorg. De wachtlijsten
dienen te worden geschoond van dubbeltellingen, hetgeen betekent dat er
op naam wordt gemonitord. Het betreft hier een uniforme registratie van
wachttijden en wachttijden, in beheer bij de zorgkantoren en het college
voor zorgverzekeringen. Daarbij wil het ministerie de gegevens van de
hele keten doen vastleggen, van indicatiestelling tot realisatie van de zorg,
zodat de wachtlijsten, als het verschil tussen wat is geïndiceerd en wat is
gerealiseerd, als het ware vanzelf uit die administratie naar voren komen.
Dit staat vermeld in het plan van aanpak wachtlijsten verpleging en
verzorging, dat onlangs aan de Kamer is gezonden. Dit najaar wordt een
uniforme wachtlijstenquête gehouden bij de instellingen en de
zorgkantoren om zo goed mogelijk een beeld te krijgen van de huidige
situatie; vervolgens zal de werkgroep uniforme registratie de realisatie
van het voornoemde ter hand nemen. Staatssecretaris Vliegthart is
voornemens de Kamer hier in het voorjaar nader over te informeren.
Ook ten aanzien van de werkdruk zijn bij het voorjaarsakkoord afspraken
gemaakt, zoals een uniforme effectmeting van de inzet van werkdruk-
middelen. Er wordt met grote inzet gewerkt aan het ontwikkelen van
relevante indicatoren. In het voorjaar van 2000 zal er zicht bestaan op de
manier waarop de middelen voor 2000 worden ingezet. De informatie uit

de jaarverslagen zal naar verwachting medio 2000 beschikbaar zijn; een uniforme effectmeting vindt voor het eerst plaats in het eerste kwartaal van 2001. Wat betreft het substitutie-effect als gevolg van de wachtlijsten voor de verzorgingshuizen, wees de minister erop dat na de indicatiestelling er eerst nog een periode kan zijn dat men wacht en thuis zo goed mogelijk zorg ontvangt; dat wordt opgenomen in de informatieketen en is ook bekend bij het zorgkantoor.

Bij de onderuitputting op de begroting en bij zich eventueel voordoende overschrijdingen in de premiesector gaat het om afwijkingen van niet meer dan 1%. Gegeven dat begrotingsmiddelen worden ingezet om bepaalde doelstellingen te realiseren, mag onderuitputting hier niet het gevolg zijn van een te weinig aan die doelstellingen werken. Het mag wel het gevolg zijn van het feit dat er zó doelmatig gewerkt is dat het doel bereikt is zonder volledige benutting van de uitgetrokken middelen, aldus de minister. De vermeende onderuitputting bij de bouw heeft betrekking op de meldingsregeling; instellingen zijn nu zelf verantwoordelijk voor het onderhoud en hebben daartoe trekkingsrechten. Gebleken is dat er heel zuinig met deze trekkingsrechten wordt omgegaan, waardoor er thans onder de eerste ramingen gebleven wordt. Er is evenwel geen onderuitputting bij de grote trajecten op het gebied van nieuwbouw en verbouw.

Bij eerdere analyses door het ministerie is steeds gebleken dat er geen sprake is van structurele onderuitputting op bepaalde begrotingsartikelen. De onderuitputting heeft voornamelijk incidentele oorzaken, al zijn er wel enige lessen uit te trekken. Een analyse daaromtrent zal te vinden zijn in de komende begroting; dan kan de Kamer zien dat het ministerie er lering uit probeert te trekken en dat er accentverschuivingen zijn. Het verschil in dezen met de premiegefinancierde sector zocht de minister in het feit dat bij de begrotingsuitgaven het ministerie zelf de touwtjes in handen heeft en zo overschrijdingen weet te voorkomen. Bij de premiegefinancierde sector is er de afhankelijkheid van de vele honderdduizenden mensen die dagelijks de zorg verlenen en daarbij niet steeds scherp voor ogen hebben binnen welke uitgavenkaders zij dit moeten doen.

Wat betreft het subsidiebeheer is een verbeterplan gemaakt; de volledige implementatie daarvan is in 1998 aan de orde geweest. Hier ziet men echt een verbetering, aldus de minister, bijvoorbeeld wat betreft de uniformering van beheer, zij het dat goed subsidiebeheer een zaak is waaraan voortdurend moet worden gewerkt.

De voorzitter van de commissie,
Essers

De griffier van de commissie,
Teunissen