

Vergaderjaar 2008–2009

**31 924 XVI**

**Slotwet en jaarverslag Ministerie van  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2008**

**Nr. 4**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE  
VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT (XVI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 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







## **SAMENVATTING**

Voor u ligt ons rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS, XVI). In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van VWS. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie.

Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van VWS draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op de terreinen gezondheidszorg, maatschappelijke zorg (welzijn) en sport.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2008 € 14,2 miljard. De verplichtingen bedroegen € 14,8 miljard en de ontvangsten € 0,5 miljard. Het ministerie heeft vooral overdrachtsuitgaven. Van een groot deel van deze uitgaven vinden beheershandelingen plaats buiten het departement. Zo voert de Belastingdienst de Wet op de zorgtoeslag uit (uitgaven in 2008: € 3,7 miljard) en verstrekt het Ministerie van VWS jaarlijks een rijksbijdrage aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten en aan het Zorgverzekeringsfonds. Deze rijksbijdragen bedroegen in 2008 respectievelijk € 4,8 miljard en € 2,1 miljard.

Het belangrijkste proces waarvoor het ministerie zelf beheershandelingen verricht, is het subsidieproces. Het ministerie heeft in 2008 € 1,8 miljard aan subsidies uitgegeven.

### **Kwaliteit van de publieke verantwoording**

Wij constateren dat de minister van VWS transparant verantwoording aflegt over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering, zijn bedrijfsvoering en de realisatie van zijn beleid.

Het ministerie heeft echter wel problemen met het subsidiebeheer. Deze problemen zijn ondanks de ambities van de minister ook in 2008 niet opgelost. Het ministerie heeft inmiddels nieuwe maatregelen getroffen. Om de problemen effectief en structureel op te lossen, vinden wij het nodig dat er voldoende capaciteit is in de interne controlefunctie, dat de werking van het subsidiebeheer op basis van de uitkomsten van de interne controle intensief wordt gemonitord en beheerst en dat de oorzaken van de problemen gericht aangepakt worden. Wij hebben afgesproken dat wij in 2009 met het ministerie periodiek de stand van zaken van het subsidiebeheer zullen bespreken. Voorts geven wij de minister in overweging persoonlijk aandacht te blijven schenken aan het verbeteren van het subsidiebeheer.

Een aandachtspunt dat in alle onderdelen van ons onderzoek naar voren komt betreft de dossiervorming, die niet altijd ordelijk is. Naast het beheersen van de werkdruk zou het ministerie op dit punt in ieder geval de discipline van betrokken medewerkers moeten versterken en moeten toezien op het naleven van de verantwoordelijkheden door de verschil-

lende directies. Hierbij kan uiteraard zo doelmatig mogelijk gebruik worden gemaakt van geautomatiseerde ondersteuning.

*Financiële informatie: tolerantiegrens overschreden door wetgevingsincident*

In 2008 heeft de minister voor de academische functie subsidies toegekend van in totaal € 1 260,6 miljoen. Hij heeft deze subsidies niet via de begroting laten lopen (in technische termen: «niet binnen begrotingsverband verantwoord»), omdat het hier volgens hem gaat om premiegeld. Hiervoor is de Zorgverzekeringswet veranderd. De minister van Financiën heeft aangegeven dat deze constructie onacceptabel is, omdat deze in strijd is met het zogenoemde universaliteitsbeginsel in de Comptabiliteitswet (CW) 2001. Wij delen dit standpunt: omdat de minister subsidieverplichtingen aangaat is volgens de Algemene Rekenkamer sprake van begrotingsgeld. We hebben daarom het hele bedrag van de aangevane verplichtingen fout gerekend, waardoor de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel wordt overschreden. Naast de fout in de subsidies voor de academische functie hebben wij in de overige verplichtingen fouten en onzekerheden van in totaal € 30,2 miljoen (2007: € 51,2 miljoen) en in de uitgaven fouten en onzekerheden van in totaal € 143,7 miljoen (2007: € 80,8 miljoen) aangetroffen. Dit laatste betreft met name fouten in de zorgtoeslag van € 58,8 miljoen.

*Bedrijfsvoering voor een groot deel onder controle, subsidiebeheer blijft achter bij ambities*

Op grond van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering constateren wij dat de bedrijfsvoering bij het Ministerie van VWS voor een groot deel onder controle is, maar dat de problemen in het subsidiebeheer nog niet zijn opgelost. De kwaliteit van het subsidiebeheer blijft ook achter bij de ambities van de minister zelf om te komen «tot een adequaat en zorgvuldig subsidiebeheer in 2008». Ondanks de vele investeringen is het subsidiebeheer in 2008 nog steeds een onvolkomenheid. In de bedrijfsvoering is er ook nog steeds een probleem met het inkoopbeheer doordat Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. Bovendien is er een nieuw probleem in het financieel beheer ontstaan doordat de entadministraties zijn geïntegreerd bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

*Beleidsinformatie: beleidsverslag verbeterd*

Tijdens het Verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over de kwaliteit van het verantwoordingsproces. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Financiën in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer eind 2007 besloten tot een experiment met de jaarverslagen van een aantal departementen. Het doel van het experiment is om de jaarverslagen meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. De betrokken ministers verantwoordden zich in het beleidsverslag van hun jaarverslag uitgebreid over de kabinetsdoelstellingen uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke beleidsprioriteiten. Over beleidsartikelen die niet onder deze prioriteiten vallen, nemen zij alleen een financiële verantwoording op in het jaarverslag. Het Ministerie van VWS is één van de departementen die aan het experiment meedoen.<sup>1</sup>

In het tweede jaar van het experiment jaarverslagen stellen wij vast dat de kwaliteit van het beleidsverslag van het Ministerie van VWS verbeterd is ten opzichte van 2007. De kabinetsdoelstellingen en de beleidsconclusies hebben hierin een prominentere plaats gekregen en het aantal prestatie-

<sup>1</sup> Aan het experiment met de jaarverslagen doen sinds verantwoordingsjaar 2007 mee: de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Buitenlandse Zaken (BuiZa) en van VWS. Met ingang van verantwoordingsjaar 2008 is het experiment uitgebreid met het jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (JenG) en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

indicatoren is sterk toegenomen. Ook is er nu een «Financieel overzicht kabinetsdoelstellingen» in het beleidsverslag opgenomen, waarin de relatie is weergegeven tussen kabinetsdoelstelling, beleidsartikel/ operationele doelstelling en het financieel belang. Wel merken wij daarbij op dat de in het overzicht opgenomen bedragen zowel realisaties als begrotingsmutaties betreffen. Het overzicht dat het Ministerie van Financiën in het kader van het experiment heeft voorgeschreven, vraagt niet om realisatiecijfers en een totaaltelling. Het Ministerie van VWS heeft hierin ook niet voorzien. Een soortgelijk financieel overzicht is gemaakt voor de departementspecifieke beleidsprioriteiten van het Ministerie van VWS.

### Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS, die wij krachtens de CW 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
<b>Jaarverslag</b>	Financiële informatie	Voldoet met uitzondering van overschrijding van de artikeltolerantie bij artikel 42 en de tolerantiegrens voor de jaarrekening als geheel	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
<b>Bedrijfsvoering</b>	Financieel beheer en materieelbeheer*	Voldoet met uitzondering van drie onvolkomenheden	§ 3.1

\* In de Audit Actielijst (AAL) achter in deze samenvatting staat een overzicht van *alle* onvolkomenheden.

## Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.<sup>2</sup>

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
<b>1. Subsidiebeheer kerndepartement</b>				
1999 Diverse artikelen	Belangrijkste beheersmaatregelen in opzet aanwezig, werking voldoet nog niet.	Zorg voor voldoende capaciteit voor de IC-functie, zorg dat de bestuursraad de werking van het subsidiebeheer intensief monitort en beheerst en de oorzaken van de problemen gericht aanpakt.	Een gerichte set van maatregelen wordt getroffen om op dossierniveau onvolkomenheden in een vroeg stadium te signaleren en te herstellen. Daartoe wordt de signaalfunctie van de interne controle uitgebreid en worden uitkomsten gemonitord. Daarnaast worden maatregelen getroffen voor een efficiëntere subsidie-uitvoering en een vermindering van het aantal subsidies. De minister zal de voortgang van de maatregelen en de uitkomsten intensief volgen.	§ 3.1.1
<b>2. Inkoopbeheer</b>				
2006 Diverse artikelen	Niet naleven EU-aanbestedingsregels.	Beoordeel de noodzaak van aanbesteding zorgvuldiger en tijdiger.	–	§ 3.1.2
<b>3. Financieel beheer entadministraties RIVM</b>				
2008	Financiële administraties nog niet geïntegreerd.	Geef prioriteit aan een adequate inrichting van de financiële administratie.	Acties zijn opgenomen in een controlplan dat met hoge prioriteit wordt uitgevoerd. De minister monitort de voortgang van de uitvoering van het plan en bespreekt het periodiek met de directie FEZ en de Rijksauditedienst	§ 3.1.3

<sup>2</sup> De Algemene Rekenkamer kan op grond van de CW 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.



## Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van VWS. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beheerdomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het *belang* van de beheerdomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beheerdomeinen wij en/of de departementale auditdienst (bij het Ministerie van VWS thans Rijksauditdienst) in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementsoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat alle aspecten van het desbetreffende beheersdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beheerdomein.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL staat een korte beschrijving van de onvolkomenheden en in § 3.1 worden de onvolkomenheden toegelicht.

Voor de opzet van de kwaliteitskaart van het Ministerie van VWS hebben wij een vertaalslag gemaakt. Het Ministerie van VWS is namelijk functioneel ingericht en de interne controle is procesgericht. Het ministerie is steeds meer een «systeembeheerder» waar flexibel en interdisciplinair gewerkt wordt. Daartoe zijn grote clusters geformeerd op portefeuillehouderniveau en worden processen gestandaardiseerd. Ook de Rijksauditdienst werkt volgens deze structuur. De controleaanpak is verschoven van directie naar proces (bijvoorbeeld het subsidieproces) en er wordt niet meer gerapporteerd op directieniveau maar op het niveau van portefeuillehouder (bijvoorbeeld directeur-generaal). De verwachting

voor de komende jaren is dat deze ontwikkeling zich doorzet. Het ministerie zoekt naar een efficiëntere bedrijfsvoering om de taakstelling te realiseren en de controlelasten te verminderen.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van VWS blijkt dat er 101 beheersdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering bij het ministerie. Daarvan zijn er 30 als kritisch aan te merken. Van alle 101 beheerdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van VWS, hebben de Rijksauditdienst en wij ministeriebreed het subsidiebeheer en het beheer van specifieke uitkeringen nader onderzocht. Daarnaast zijn de administratiesystemen van het Ministerie van VWS extra onderzocht. Specifiek onderzoek is verricht bij de baten-lastendiensten en bepaalde toezichtsrelaties. Wij hebben drie onvolkomenheden geconstateerd. Eén onvolkomenheid heeft betrekking op een relevant beheerdomein. Het betreft het financieel beheer van administraties RIVM. Twee onvolkomenheden, het subsidiebeheer en het inkoopbeheer, konden niet toegedeeld worden aan een beheerdomein.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van VWS blijkt dat alle artikelen van het Ministerie van VWS geraakt worden door de onvolkomenheden die wij bij dit ministerie hebben geconstateerd. Daarnaast hebben we een onvolkomenheid geconstateerd bij een ander ministerie die artikelen van het Ministerie van VWS raakt. Het gaat om de onvolkomenheid bij het Ministerie van Financiën, Belastingdienst, kantoor Toeslagen. Deze onvolkomenheid raakt artikel 42 van het Ministerie van VWS.

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van VWS**  
**Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel**

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen (Belasting) heffingen		Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (sald)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolesysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/LCT	
<b>Directoraten-generaal/clusters</b> (aantal organisatie-onderdelen)													
<b>Cluster SG /pSG</b> (16 onderdelen)													
<b>DG Volksgezondheid</b> (3 onderdelen)													
<b>DG Curatieve Zorg</b> (3 onderdelen)													
<b>DG Langdurige Zorg</b> (3 onderdelen)													
<b>DG Jeugd en Maatschappelijke Zorg</b> (4 onderdelen)													
<b>Baten-lastendiensten</b> (4 onderdelen)													
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel	✘ €			✘ €									
	Subsidiebeheer kerndepartement, zie AAL punt 1			Inkoopbeheer, zie AAL punt 2			Financieel beheer entadministraties RIVM, zie AAL punt 3						
Totaal: 101 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)													

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van VWS**  
**Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen**

		Onvolkomen bij:					Tolerantiegrenzen overschreden?	
		Subsidiebeheer kerndepartement	Inkoopbeheer	Financieel beheer entadministraties RIVM		Ministerie van Financiën Financieel beheer kantoor Toeslagen		Artikelniveau (zie bijlage 1)
		1	2	3		3*		
<b>Beleidsartikelen</b>								
Art. nr.	Omschrijving							
41	Volksgezondheid	€	€					nee
42	Gezondheidszorg	€	€			€		ja
43	Langdurige zorg	€	€					nee
44	Maatschappelijke ondersteuning	€	€					nee
46	Sport	€	€					nee
47	Oorlogsgetroffenen en herinnering WOII	€	€					nee
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
Art. nr.	Omschrijving							
98	Algemeen							nee
99	Nominaal en onvoorzien							nee
<b>Baten-lastendiensten</b>								
	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen		€					nee
	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg		€					nee
	Nederlands Vaccin Instituut		€					nee
	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu		€					nee
Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1)								ja
* In het Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën								

## 1 INLEIDING

### 1.1 Over dit onderzoek

Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

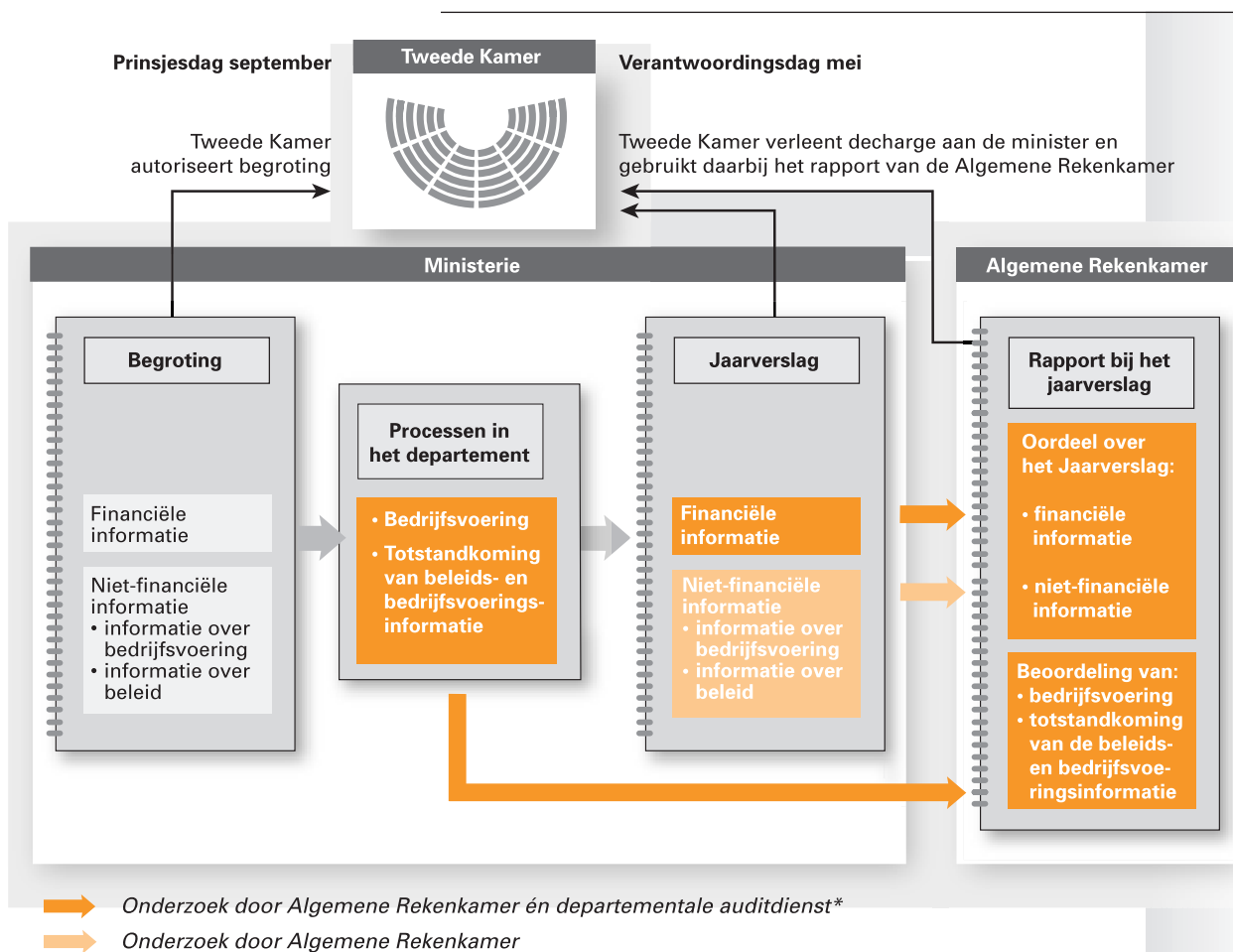
#### 1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

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



\* Om vast te stellen of wij bij de oordeelsvorming kunnen steunen op de controles van de departementale auditdienst voeren wij een review uit.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

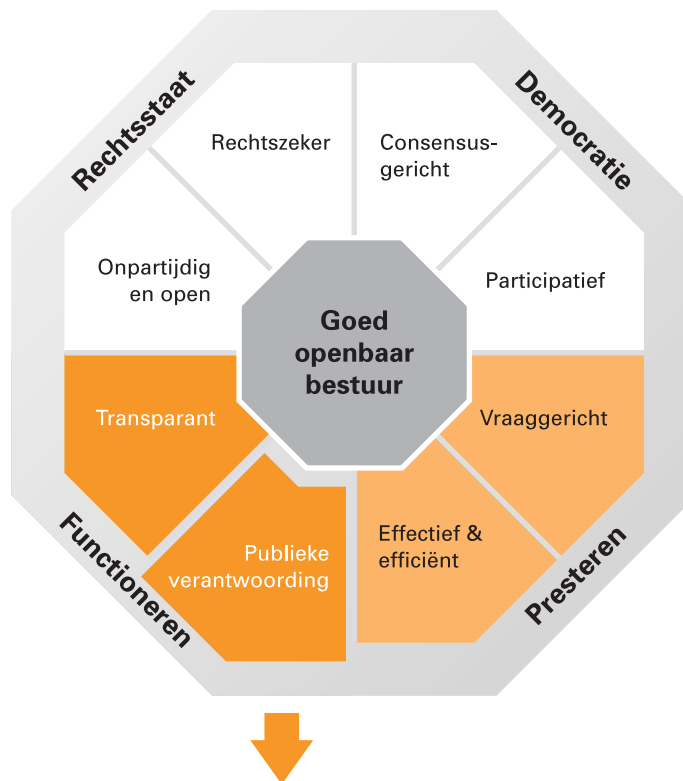
### 1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het

functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording over haar functioneren en presteren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

**Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur**



#### Publieke verantwoording

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

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 2)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 4)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers (Hier wijden we een apart onderzoek aan, waarover we binnenkort publiceren)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

\* Zie de brochures *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur*; *strategie algemene rekenkamer 2004 – 2009* en *Essentialia van goed openbaar bestuur* van de Algemene Rekenkamer.

### 1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we niet alleen in op onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer maar ook op onvolkomenheden in andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

### 1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van VWS. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- zorgtoeslag;
- subsidie academische functie;
- Europese aanbestedingen;
- bestuurskosten;
- subsidiebeheer;
- inkoopbeheer;
- ICT;
- informatiebeveiliging;
- integriteit;
- personeelsbeheer;
- taakstelling financiële functie;
- taakstelling Ministerie van VWS en vorming Rijksauditdienst;
- risicomanagement;
- sturing en toezicht op uitvoeringskosten van derden;
- single information single audit (sisa) specifieke uitkeringen;
- mantelzorg;
- overgang Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) naar de Sociale Verzekeringsbank (SVB);
- fondsbeheer College voor zorgverzekeringen (CVZ).

Als het onderzoek op een bepaald onderwerp voor dit jaar niet tot noemenswaardige bevindingen heeft geleid, rapporteren we niet over dit onderwerp.

Wij steunen bij ons onderzoek in belangrijke mate op de werkzaamheden van de Rijksauditdienst.



Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen en begrippen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

## 1.2 Over het Ministerie van VWS

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van VWS (XVI).

Het Ministerie van VWS draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op de terreinen gezondheidszorg, maatschappelijke zorg (welzijn) en sport. In onderstaand overzicht beschrijven wij het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.

<b>Overzicht 1 Het Ministerie van VWS in kengetallen</b>	
Totaal verplichtingen	€ 14,8 miljard
Totaal uitgaven	€ 14,2 miljard
Totaal ontvangsten	€ 0,5 miljard
Transactie-uitgaven waaronder personeelsuitgaven	€ 1,3 miljard € 0,1 miljard
Overdrachtsuitgaven – waarvan rijksbijdragen – waarvan zorgtoeslag – waarvan subsidies – waarvan specifieke uitkeringen	€ 12,9 miljard € 6,9 miljard € 3,7 miljard € 1,8 miljard € 0,4 miljard
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel – waarvan niet-beleidsartikel	8 6 2
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008	Pm
Aantal directoraten-generaal	4
Aantal baten-lastendiensten – bijdrage van moederdepartement – eigen vermogen	4 (RIVM, NVI, CIBG, aCBG) € 192,3 miljoen € 43,8 miljoen
Begrotingsfondsen	–
Rechtspersonen met wettelijke taak – Begrotingsgefinancierd – Premiegefinancierd – Begrotings- en premiegefinancierd	– ZonMw, Stichting Koppeling, Fonds PGO, SVB, PUR, NZa, CVZ, CBZ, CSZ – NTS, Stichting Uitvoering Omslag-regelingen WTZ (SUO), zorgverzekeraars – Uitvoeringsorganen AWBZ

## Overzicht 1 Het Ministerie van VWS in kengetallen

Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van VWS	<ul style="list-style-type: none"><li>– <i>Afstemming in de Zorg (2006)</i></li><li>– <i>Kopzorgen (2007)</i></li><li>– <i>Opvang zwerfjongeren 2007 (2008)</i></li><li>– <i>Ketenbesef op de werkvloer (2008)</i></li><li>– <i>Op weg van aanbod naar vraag in zorg en onderwijs (2008)</i></li><li>– <i>Topsport in Nederland (2008)</i></li><li>– <i>Opvang zwerfjongeren 2008 (2008)</i></li></ul>
--	--

Bron voor gegevens ministerie: Jaarverslag VWS 2008 en informatie directie Bedrijfsvoering.  
Bron voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft. Van een groot deel van deze uitgaven vinden de beheershandelingen plaats buiten het departement. Zo voert de Belastingdienst de Wet op de zorgtoeslag uit (uitgaven in 2008: € 3,7 miljard) en draagt het Ministerie van VWS jaarlijks bij aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ) en het Zorgverzekeringsfonds (ZVF). Deze rijksbijdragen bedroegen in 2008 respectievelijk € 4,8 miljard en € 2,1 miljard.

In het jaarverslag van het Ministerie van VWS is ook informatie opgenomen over de premie-uitgaven in de zorg (financieel belang 2008: € 54,9 miljard). Door deze gegevens op te nemen, geeft het ministerie een beleidsmatige verantwoording over de uitgaven binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ).

Het betreft de uitgaven die worden gefinancierd via de rijksbijdragen en via de premies voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). De premie-uitgaven vallen niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer.

De minister stuurt overigens wel jaarlijks de rapportage van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) over de recht- en doelmatige uitvoering van de AWBZ door zorgkantoren en het Centraal Administratie Kantoor (CAK), met zijn commentaar, naar de Staten-Generaal. De meest recente is die over 2007 en dateert van januari 2009. Ook stuurt de minister de jaarlijkse rapportage van de NZa over de uitvoering van de Zvw door zorgverzekeraars naar de Staten-Generaal. Deze rapportage richt zich conform de uitgangspunten van de Zvw vooral op de naleving van de publieke randvoorwaarden, zoals acceptatieplicht, verbod op premiedifferentiatie en de zorgplicht. De meest recente rapportage gaat over 2007, maar bevat ook bevindingen over de eerste helft van 2008 en is in november 2008 aangeboden.

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

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

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

De uitvoerders van AWBZ en Zvw zijn zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De Algemene Rekenkamer heeft dan ook

controlebevoegdheden bij zorgkantoren en zorgverzekeraars. Bij de invoering van de Zvw zijn de Staten-Generaal akkoord gegaan met een inperking van deze bevoegdheden.<sup>3</sup> De Algemene Rekenkamer heeft geen bevoegdheid wat betreft de controle op de rechtmatige en doelmatige besteding van premies en vereveningsbijdrage. De Algemene Rekenkamer heeft wel volledige bevoegdheden voor wat betreft de uitkeringen uit het ZVF en kan onderzoek doen naar de wijze waarop de zorgverzekeraars de in de Zvw geregelde publieke belangen borgen. We besteden regelmatig aandacht aan de recht- en doelmatige uitvoering van taken door dergelijke organisaties, zij het niet jaarlijks. Zo hebben wij in 2006 het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* gepubliceerd en hebben we in 2008 een verkennend onderzoek gedaan naar het fondsbeheer bij het CVZ (zie § 4.3.2).

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

---

<sup>3</sup> Artikel 121 van de Zvw beperkt de bevoegdheid voor wat betreft onderzoek naar de wijze waarop zorgverzekeraars die middelen besteden die zij op grond van de Zvw verkrijgen.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VWS beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

### 2.1 Oordeel over de financiële informatie

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

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

- artikel 42 Gezondheidszorg: een bedrag van € 1 266,3 miljoen in de verplichtingen dat onrechtmatig is. Dit is vooral een fout in de subsidies van de academische functie van € 1 260,6 miljoen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen omvat € 1 290,8 miljoen en heeft daarmee de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel overschreden.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 485,1 miljoen, respectievelijk € 287,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 41 tot en met 46, respectievelijk 42, 43, 98 en 99. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

In bijlage 1 van dit rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden. Hieronder lichten we de overschrijding toe die bij het oordeel genoemd is. Wegens de aard en omvang van de fouten gaan we daarbij ook in op de zorgtoeslag en de naleving van Europese aanbestedingsregels.

<sup>4</sup> Regeling van de minister van VWS van 14 december 2007, nr. CZ/FBI-2183467, houdende vaststelling van regels voor subsidiëring van de academische functie. Onder de academische functie wordt in deze subsidieregeling verstaan: «het uitvoeren van topreferente zorg en innovatie en ontwikkeling van nieuwe vormen van diagnostiek en behandeling».

#### *Subsidie academische functie*

Per 1 januari 2008 is de Subsidieregeling academische functie<sup>4</sup> van kracht geworden. Hiervoor is de Zvw veranderd. Via deze regeling heeft de minister in 2008 € 631,8 miljoen toegekend voor 2008 en € 628,8 miljoen voor 2009. In totaal heeft hij € 1 260,6 miljoen subsidie toegekend aan de

academische ziekenhuizen en een ander ziekenhuis dat de academische functie uitoefent. De subsidie wordt gefinancierd uit het ZVF. Het CVZ, beheerder van dit fonds, voert de betalingen uit en administreert ze.

Volgens de minister van VWS is hier sprake van premiegeld. Het ministerie administreert de verplichtingen en uitgaven daarom extracomptabel en verantwoordt deze niet via de begroting (in technische termen: «niet binnen begrotingsverband»).

Het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer vinden de verantwoordingswijze evenwel in strijd met het zogenoemde universaliteitsbeginsel in de CW 2001. Als de minister van VWS subsidie verstrekt aan derden, dan ontstaat een verplichting die hij via zijn eigen begroting moet afwikkelen. De minister van Financiën heeft aangegeven dat de constructie van het Ministerie van VWS onacceptabel is (Financiën, 2007a).

Omdat de minister van VWS toch voor deze verantwoordingswijze heeft gekozen, merken wij de in 2008 aangegane verplichtingen van € 1 260,6 miljoen als onrechtmatig aan.

Tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van VWS zijn in 2008 besprekingen gevoerd. Dit heeft geleid tot een voorstel van het Ministerie van VWS om het rechtmatigheidsprobleem vanaf 2010 op te lossen. Deze oplossing houdt in dat de NZa een beschikbaarheidsbijdrage gaat vaststellen door middel van een wijziging op de Wet marktordening gezondheidszorg (WMG). De ziekenhuizen kunnen dit bedrag declareren bij het CVZ. De Algemene Rekenkamer gaat hiermee akkoord, op voorwaarde dat de Zvw wordt aangepast (dat wil zeggen dat de eerdere wijziging ongedaan wordt gemaakt) en de subsidieregeling wordt ingetrokken. De minister heeft de Algemene Rekenkamer laten weten dat dit inderdaad zijn voornemen is.

Omdat de oplossing pas in 2010 gerealiseerd wordt, blijft er voor de jaren 2008 en 2009 nog steeds een onrechtmatigheid bestaan. Wij hebben van de minister een brief ontvangen waarin hij (VWS, 2009a):

1. aangeeft voornemens te zijn de academische functie vanaf 2010 via de WMG te financieren, de Zvw aan te passen en de huidige subsidieregeling te laten vervallen;
2. toezegt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2008 en 2009 transparant te verantwoorden over de door het Ministerie van VWS gekozen constructie en over de bezwaren daartegen van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer;
3. toezegt in 2008 en 2009 de verplichtingen en uitgaven die betrekking hebben op de Subsidieregeling academische functie extracomptabel te verantwoorden in het *Financieel Beeld Zorg* (niet-financiële premie-informatie).

Bij dit laatste merkt de minister op dat de Rijksauditedienst een onderzoek uitvoert naar de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven die buiten begrotingsverband zijn verantwoord.

#### *Zorgtoeslag*

Het Ministerie van VWS is beleids- en begrotingsverantwoordelijk voor de Wet op de zorgtoeslag. Het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. In 2007 heeft de Belastingdienst de zorgtoeslag voor het eerst definitief toegekend over het toeslagjaar 2006. Daarbij zijn achterstanden ontstaan. Door problemen in het financieel beheer bij het kantoor Toeslagen waren er veel onrechtmatigheden in de uitbetaalde voorschotten voor 2007 en 2008.

In 2008 bedroegen de uitgaven voor de zorgtoeslag € 3,7 miljard (2007: € 2,9 miljard). De omvang van de geconstateerde onrechtmatigheden is ten opzichte van 2007 zowel absoluut als relatief gedaald, van € 73,3 miljoen (2,5%) in 2007 naar € 58,8 miljoen (1,6%) in 2008. De fouten in 2008 werden vooral veroorzaakt doordat wijzigingsverzoeken niet of onjuist werden verwerkt. Behalve van fouten is er in 2008 sprake van een onzekerheid in de uitgaven van € 14,1 miljoen (0,4%).

In 2008 heeft de Belastingdienst nagenoeg alle toeslagen voor 2006 en 75% van de toeslagen voor 2007 definitief toegekend. De controle van het proces «Definitief beschikken» is redelijk verlopen. Van de definitieve toekenningen was 0,8% fout en 0,5% onzeker.

Het toezicht en het financieel beheer bij het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst zijn ten opzichte van 2007 verbeterd. Zo heeft de Belastingdienst in het kader van het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) toezicht uitgeoefend op de zorgtoeslag volgens een toezichtplan dat met het Ministerie van VWS is afgestemd. Het financieel beheer is nog onvoldoende verbeterd om de onvolkomenheid bij het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst te laten vervallen.

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat het Ministerie van VWS in 2008 in 16 (2007: 12) gevallen met een totaalbedrag van € 8,0 miljoen (2007: € 8,7 miljoen) ten onrechte niet Europees heeft aanbesteed. In 9 (2007: 12) andere gevallen zijn voor een bedrag van € 5,9 miljoen (2007: € 8,4 miljoen) overige aanbestedingsregels niet nageleefd. Dit betreft bijvoorbeeld het ten onrechte niet aanvragen van offertes bij andere partijen binnen de bestaande raamovereenkomst. Verder bestaat voor een geval met een bedrag van € 2,2 miljoen geen zekerheid over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. De aanbestedingen kunnen naar soort als volgt worden onderscheiden:

**Tabel 1 Niet naleven Europese aanbestedingsregels**

Ten onrechte niet Europees aanbesteed	Aantal fout	Aantal onzeker	Fouten in € mln.	Onzekerheden in € mln.
Diensten ICT	4		2,4	
Projecten	4		1,6	
Overige diensten	1		0,3	
Materiaal	7	1	3,7	2,2
<i>Totaal</i>	<i>16</i>	<i>1</i>	<i>8,0</i>	<i>2,2</i>
<b>Overige fouten Europese aanbestedingsregels</b>				
Diensten ICT	2		0,2	
Overige diensten	7		5,7	
<i>Totaal</i>	<i>9</i>		<i>5,9</i>	

## **2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting**

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans. Vanaf 2008 omvat de saldibalans van het Ministerie van VWS ook posten die betrekking hebben op Jeugd en Gezin.

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

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

#### Oordeel

De informatie in de saldbalans in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2008 heeft het Ministerie van VWS voor een bedrag van € 9,0 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldbalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldbalans als geheel.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

### 2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

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

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

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

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

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

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

#### Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VWS is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Wij merken hierbij op dat het Ministerie van VWS weliswaar een procedure volgt voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringspa-

ragraaf, maar dat deze niet is vastgelegd. Ook de dossiervorming over de ontwikkelingen in de onderwerpen die mogelijk relevant zijn voor de bedrijfsvoeringsparagraaf, kan worden verbeterd. Het ministerie heeft inmiddels maatregelen getroffen om de bewaking van bedrijfsvoeringsrisico's beter te borgen in de planning & controlcyclus (zie § 3.3.1).

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan beschreven in hoofdstuk 3.

## **2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid**

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

### **Oordeel**

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VWS is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen.

Wij merken op dat het proces van totstandkoming van het beleidsverslag nog niet geheel adequaat is. Dit heeft ertoe geleid dat de totstandkoming van het jaarverslag als geheel is vertraagd. Ook de dossiervorming is een aandachtspunt.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 4.



### 3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1). We schetsen vervolgens de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.2). In dit hoofdstuk besteden we niet alleen aandacht aan onvolkomenheden. We schetsen ook de stand van zaken van een aantal departements-overstijgende en overige onderwerpen (§ 3.3).

Op grond van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering constateren wij dat de bedrijfsvoering bij het Ministerie van VWS voor een groot deel onder controle is, maar dat de problemen in het subsidiebeheer nog niet zijn opgelost. De kwaliteit van het subsidiebeheer blijft ook achter bij de ambities van de minister zelf om te komen «tot een adequaat en zorgvuldig subsidiebeheer in 2008». Ondanks de vele investeringen is het subsidiebeheer in 2008 nog steeds een onvolkomenheid. In de bedrijfsvoering is er ook nog steeds een probleem met het inkoopbeheer omdat Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. Bovendien is er een nieuw probleem in het financieel beheer ontstaan doordat de entadministraties zijn geïntegreerd bij het RIVM.

#### 3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

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

##### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van VWS voldeden in 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer kerndepartement;
- het inkoopbeheer;
- het financieel beheer van de entadministraties bij het RIVM.

Hieronder gaan we in op deze onvolkomenheden.

##### 3.1.1 Subsidiebeheer kerndepartement

Het subsidieproces is een belangrijk primair proces voor het Ministerie van VWS. In 2008 gaf het ministerie € 1,8 miljard aan subsidies uit. Het subsidiebeheer is sinds 1999 aangemerkt als onvolkomenheid.<sup>5</sup> In 2005 heeft de minister in een plan van aanpak maatregelen geformuleerd om het subsidiebeheer te verbeteren. Dit is gebeurd in reactie op het voornemen van de Algemene Rekenkamer om bezwaar te maken tegen het subsidiebeheer bij het ministerie.

<sup>5</sup> Tot en met 2000 wordt nog gesproken over tekortkomingen in plaats van onvolkomenheden. Van 2002 tot en met 2006 heeft de Algemene Rekenkamer het subsidiebeheer als ernstige onvolkomenheid aangemerkt.

In 2007 heeft het ministerie de verbetertrajecten uit eerdere jaren voortgezet en nieuwe maatregelen getroffen om de kwaliteit van het subsidiebeheer te verbeteren. In het Rapport bij het Jaarverslag 2007

concludeerden wij dat de verbetermaatregelen op een aantal punten nog niet het volledige effect hadden bereikt. Wij stelden vast dat de belangrijkste beheersmaatregelen voor een adequaat subsidiebeheer aanwezig waren, maar drongen erop aan erop toe te zien dat het subsidieproces ook echt volgens deze opzet zou verlopen. Ook adviseerden wij de minister om de onvolkomenheden van 2007 te analyseren en hierop gerichte actie te ondernemen.

De minister deed in zijn bestuurlijke reactie de toezegging het subsidiebeheer te blijven monitoren en waar nodig bij te sturen.

In 2007 speelde een specifiek probleem in de subsidieverlening aan een sportkoepel die verplichtingen aanging met derden, zonder dat de minister hiervoor een wettelijke basis had gegeven. De minister deed in het Jaarverslag 2007 de toezegging dat hij nog voor 1 juli 2008 maatregelen zou treffen om dit probleem op te lossen.

**Begroting 2008 van het Ministerie van VWS, Bedrijfsvoeringsparagraaf, Financieel beheer en materieelbeheer**

*«Subsidiebeheer*

VWS heeft de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in de verbetering van het subsidiebeheer.

Deze maatregelen houden onder andere het volgende in:

- het opzetten en implementeren van een workflow-systeem (Subsidieplein);
- het opstellen van nieuwe subsidiereggeving;
- werken met een intern expertisecentrum subsidies;
- het strikter toepassen van bestaande sanctieregels.

De focus ligt nu bij het verder inbedden van deze aangescherpte werkwijze binnen de organisatie en blijvende aandacht houden voor de uitvoering van het subsidiebeheer. We verwachten dat deze inspanningen leiden tot een adequaat en zorgvuldig subsidiebeheer in 2008.»

In 2008 zien we dat de verbetermaatregelen verder zijn ontwikkeld en uitgevoerd:

- Het Subsidieplein<sup>6</sup> wordt steeds beter benut. Het beheer van het Subsidieplein en de webapplicatie van het Subsidieportaal behoeven nog wel verbetering. Dit is noodzakelijk zowel om transparant verantwoording af te kunnen leggen over dit beheer als om papieren subsidiedossiers te kunnen vernietigen. De mogelijkheid om het aantal geautomatiseerde interne controlemaatregelen in het Subsidieplein uit te breiden, is nog niet onderzocht.
- Met de publicatie van de *Beleidsregels handhaving subsidiebepalingen VWS en JenG* (VWS, 2008a) is het sanctiebeleid sinds 1 oktober 2008 aanzienlijk verscherpt en wordt het ook daadwerkelijk uitgevoerd.
- Het expertisecentrum subsidies, dat adviseert bij de totstandkoming van nieuwe of gewijzigde regelgeving en bij complexe subsidievraagstukken, heeft aantoonbare meerwaarde.

De verbetermaatregelen hebben echter ook in 2008 niet het gewenste effect gehad. De werking van het subsidiebeheer bij het kerndepartement is nauwelijks verbeterd. Uit de controle van de Rijksauditedienst blijkt dat er over 2008 meer onrechtmatigheden zijn geconstateerd dan in 2007 en

<sup>6</sup> Het Subsidieplein is een geautomatiseerd systeem waarin het Ministerie van VWS verleningen, verlengingen en vaststellingen van subsidies digitaal kan afhandelen.

dat het percentage gemiddelde en zware onvolkomenheden in het subsidiebeheer slechts in beperkte mate is afgenomen. De belangrijkste problemen zijn:

- Bevoorschotting voorafgaand aan verlening. De grootste post betreft de te vroeg verstrekte voorschotten aan het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) van € 31 miljoen.
- Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor subsidiëring. Net als in 2007 gaat het om subsidieverleningen door de directie Sport. In 2008 heeft dit geleid tot een onrechtmatigheid van € 3,8 miljoen in de verplichtingen.
- Te hoge bevoorschotting, waarmee in strijd wordt gehandeld met de Regeling verlening voorschotten 2007.
- Het niet zichtbaar uitvoeren van de financiële toets en de rechtmatigheidstoets.
- Het vaststellen van de subsidie terwijl de noodzakelijke afrekenbescheiden ontbreken.

Verder stellen wij vast dat de toezegging van de minister om het subsidiebeheer te blijven monitoren en waar nodig bij te sturen, in 2008 nog te weinig concreet vorm heeft gekregen. Doordat het hoogste management vanuit de interne controlefunctie nog geen adequate informatie kreeg over de geconstateerde (en herstelde) onrechtmatigheden en onvolkomenheden, kon niet tijdig worden bijgestuurd. De minister had pas een volledig zicht op de werking van het subsidiebeheer nadat de werkzaamheden van de Rijksauditdienst waren afgerond. Op grond van deze bevindingen merken wij het subsidiebeheer opnieuw aan als onvolkomenheid.

Inmiddels heeft het ministerie nieuwe maatregelen getroffen om de genoemde problemen het hoofd te bieden.

- De procedure van bevoorschotting is per 1 januari 2009 aangepast. Voor instellingssubsidies wordt gewerkt met een blokkering van de betaling. Voor projectsubsidies is de termijn van voorschotbetaling met twee weken verlengd, zodat meer zekerheid bestaat dat de verlening verzonden is. Het ministerie beziet nog of de beheersmaatregelen geautomatiseerd kunnen worden ingebouwd in het Subsidieplein.
- Voor het ontbreken van de wettelijke grondslag voor subsidiëring door de sportkoepel zijn deels maatregelen getroffen, maar het ministerie voert nog bestuurlijk overleg met de sportkoepel over een definitieve oplossing. Daarnaast zoekt het ministerie naar structurele maatregelen om soortgelijke gevallen in de toekomst te voorkomen.
- Om te hoge bevoorschotting te voorkomen heeft de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegezegd een normenkader te ontwikkelen voor de omvang van de liquiditeitsposities van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en baten-lastendiensten.
- Het ministerie heeft besloten de in 2008 opgetreden onvolkomenheden diepgaand te analyseren. Op grond van deze analyse zullen de oorzaken met de betreffende beleidsdirectie besproken worden en zal een gerichte reeks van maatregelen worden bepaald. Conform onze aanbeveling zal het ministerie ook een stap zetten om de informatievoorziening van de interne controlefunctie van de Directie Bedrijfsvoering (DBV) over onrechtmatigheden structureel te verbeteren en deze informatie te laten bespreken tussen DBV en de beleidsdirecties. Voor het meten van onvolkomenheden zal het ministerie een nieuw ontwikkeld normenkader gebruiken.

- In 2008 heeft het Ministerie van VWS een doorlichting van subsidies en het subsidiebeleid uitgevoerd. Een projectgroep heeft in zijn eindrapportage *Gepast Subsidiëren, een verbeterplan voor de subsidiepraktijk* voorstellen gedaan aan de bestuursraad om de subsidiepraktijk van het Ministerie van VWS aan te passen, zodanig dat de uitvoering van het subsidiebeleid na de invulling van de personele taakstelling mogelijk blijft. Om het beleid ook met minder mensen uitvoerbaar te houden is het volgens het ministerie nodig dat de organisatie van de subsidie-uitvoering efficiënter wordt en het aantal subsidies beheerst wordt.
- In de tweede helft van 2009 laat de minister de Rijksauditdienst een Business Process Analysis audit uitvoeren, waarin risico's worden geïnventariseerd, beheersingsmaatregelen worden benoemd en restrisico's worden ingeschat.

Wij vinden het belangrijk dat er, ondanks de taakstelling, rekening wordt gehouden met de werkzaamheden die nodig zijn voor een adequaat subsidiebeheer. Het kan noodzakelijk zijn de interne controlefunctie tijdelijk te versterken totdat de wet- en regelgeving is vereenvoudigd en het subsidieproces is gestroomlijnd. Dit zou een verdere impuls kunnen krijgen door het verbeterplan *Gepast Subsidiëren* en door het rijksbrede subsidiekader.

Verder dringen wij erop aan dat de informatie over de uitkomsten van de interne controle wordt doorgeleid naar de bestuursraad, zodat deze op basis daarvan de werking van het subsidiebeheer intensief kan monitoren en beheersen. Ook adviseren wij er zorg voor te dragen dat de bestuursraad de oorzaken van de problemen gericht aanpakt.

Wij hebben afgesproken dat wij in 2009 periodiek met het ministerie de stand van zaken van het subsidiebeheer zullen bespreken.

Wij geven de minister in overweging persoonlijk aandacht te blijven schenken aan het verbeteren van het subsidiebeheer.

### 3.1.2 Inkoopbeheer

In 2006 en 2007 hebben wij het inkoopbeheer bij het Ministerie van VWS aangemerkt als onvolkomenheid, vooral op grond van de problemen bij de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

In 2008 heeft het ministerie naar aanleiding van het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* verbeteringen in het inkoopbeheer aangebracht. De voorlichting en communicatie over inkoopprocedures en de Europese aanbestedingen zijn beter gewaarborgd. De beschrijvingen van het inkoopproces zijn geactualiseerd. Bij het kerndepartement is de managementinformatie over de Europese aanbestedingen verder verbeterd. In de verplichtingenadministratie en in de *Atlas voor de Bedrijfsvoering* worden meer gegevens vastgelegd. Het ministerie registreert waarom de Europese aanbestedingsregels niet worden nageleefd. Ook wordt bijgehouden of de betreffende directeur-generaal (DG) of de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) in deze gevallen heeft getekend voor het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels. Dit maakt de verplichtingen overigens niet rechtmatig. De managementinformatie strekt zich nog niet uit over de batenlastendiensten.

Met de maatregelen die zijn getroffen in het inkoopbeheer, zijn de opzet en werking van dit beheer verder verbeterd. Dat geldt ook voor de informatievoorziening over het aantal gevallen waarin de Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. Dit neemt niet weg dat dergelijke gevallen zich ook in 2008 over het hele ministerie hebben voorgedaan (zie § 2.1).

De fouten en onzekerheden zijn relatief beperkt ten opzichte van het totale inkoopvolume. Wij hebben de grootste fouten aangetroffen bij het directoraat-generaal Curatieve Zorg (CZ), het directoraat-generaal Langdurige Zorg (LZ) en bij het Nederlands Vaccin Instituut (NVI). Wij merken het inkoopbeheer, vanwege de problemen in het naleven van de Europese aanbestedingsregels, als onvolkomenheid aan. Wij adviseren het ministerie de noodzaak tot Europees aanbesteden zorgvuldiger en tijdiger te beoordelen.

### *3.1.3 Financieel beheer entadministraties RIVM*

De entadministraties en hun koepelorganisatie de Landelijke Vereniging van Entadministraties (LVE) zijn per 1 januari 2008 onderdeel geworden van het RIVM. Het financieel belang van dit nieuwe onderdeel van het RIVM bedraagt circa € 100 miljoen. Hiermee zijn de landelijke regie en de regionale coördinatie van de uitvoering van de pre- en neonatale screening en het Rijksvaccinatieprogramma (RVP) verenigd in één organisatie. Het doel is de kwaliteit van deze landelijke preventieprogramma's ook in de toekomst te kunnen verzekeren.

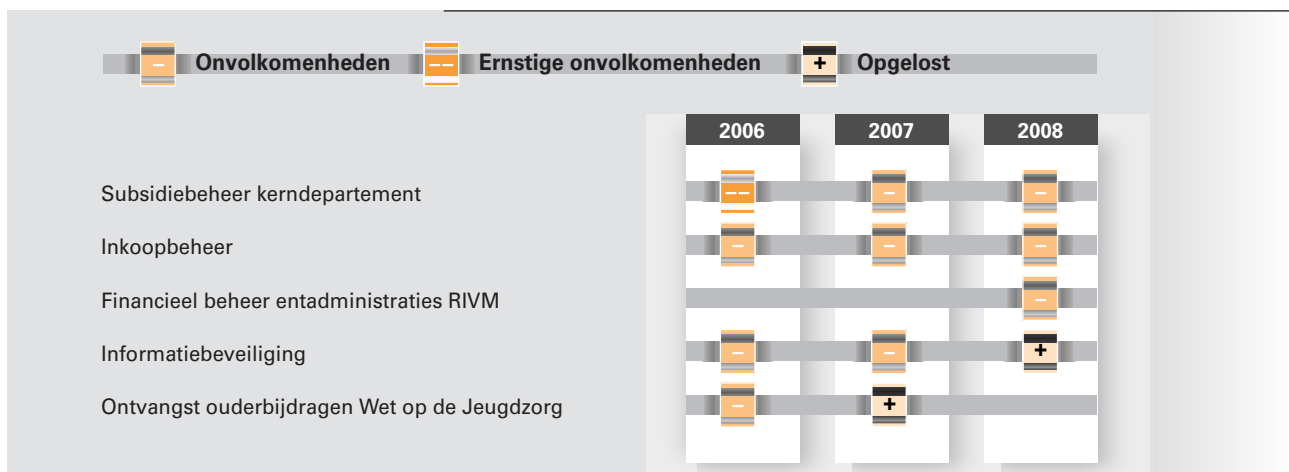
De negen entadministraties zijn vanaf 1 januari 2008 vestigingen van het RIVM en blijven gehuisvest op hun huidige adressen in de regio. Wel is de structuur van de entadministraties per 1 januari 2009 teruggebracht van negen naar vijf regio's.

De integratie van de entadministraties in 2008 is moeizaam verlopen. De regionale financiële processen van de negen entadministraties konden onvoldoende worden geüniformeerd. Pas aan het eind van 2008 was de openingsbalans 2008 geconsolideerd. Ook waren er leemten in de opzet en de werking van de AO/IC-procedures om het RVP en de pre- en neonatale screening uit te voeren. Het informatiesysteem voor de entadministraties, Praeventis, ondersteunt het financiële proces slechts in beperkte mate. Het RIVM heeft prioriteit gelegd bij het primaire proces, waardoor het financieel beheer te weinig aandacht heeft gekregen. De kwaliteit van de financiële administratie is nog onvoldoende om er betrouwbare (geconsolideerde) jaarcijfers uit te kunnen genereren. Met aanzienlijke inspanning van betrokken partijen en met hulp van ingehuurd externen zijn de cijfers uiteindelijk wel tot stand gekomen. Het RIVM heeft aangegeven structurele maatregelen te treffen om problemen in 2009 te voorkomen. Wij merken het financieel beheer van de entadministraties RIVM in 2008 als onvolkomenheid aan en adviseren om de financiële administratie met hoge prioriteit adequaat in te richten.

## **3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

**Figuur 3 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering  
Ministerie van VWS**



### 3.3 Departementsoverstijgende en overige onderwerpen

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering die wij hebben onderzocht onder andere omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording, en dan in het bijzonder voor het «in control» zijn van de minister. We hebben onderzoek gedaan naar risicomanagement (§ 3.3.1), naar de beheersing van de realisatie van een beleidsdoel (§ 3.3.2), naar de manier waarop het ministerie ICT toepast in zijn bedrijfsvoering (§ 3.3.3), naar de informatiebeveiliging (§ 3.3.4), naar het personeelsbeheer (§ 3.3.5), en naar de sturing en het toezicht op de uitvoeringskosten van derden (§ 3.3.6).

We staan in deze paragraaf ten slotte ook stil bij het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden. De uitvoering van subsidies en de uitvoering van beleid verschuiven steeds meer van het Rijk naar uitvoeringsorganisaties en andere derden. Deze decentralisatie gaat vaak gepaard met de bundeling van verschillende geldstromen en leidt tot de vraag of en hoe de minister zijn verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsgeld waar kan (blijven) maken. We hebben daarom onderzoek gedaan naar het principe van single information single audit (sisa) (§ 3.3.7).

#### 3.3.1 Risicomanagement

«Risicomanagement, verantwoordelijkheid en verantwoording», dat is een van de vier pijlers van het kabinetsstandpunt uit 2004 over regeldruk en controletoren (Ministerie van Financiën, 2004). Doel is de risico's voor een rechtmatige en doelmatige besteding van rijksmiddelen af te wegen tegen het belang van minder regel- en controledruk.

In 2007 was bij het Ministerie van VWS nog geen sprake van een geïntegreerd risicomanagementsysteem. De risicoworkshops en de financiële risicoanalyse van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) vormden wel al een belangrijke basis voor een departementale risicoanalyse. Wij adviseerden deze risicoanalyse verder te ontwikkelen.

De bestuursraad heeft er in mei 2008 mee ingestemd de planning & controlcyclus aan te scherpen. Nieuw is de invoering van een jaarplan dat wordt geschreven door de pSG en de DG's. De jaarplannen worden

besproken met en vastgesteld door de SG. Deze schakel tussen enerzijds SG en anderzijds pSG en DG's ontbrak voorheen.

De jaarplannen en de managementcontracten vormen instrumenten om de toepassing van risicomanagement binnen het Ministerie van VWS zichtbaar te maken en op het goede niveau te krijgen en te houden. De directie FEZ heeft de belangrijkste risico's geïnventariseerd en beschreven, ook om de jaarplannen 2009 te kunnen opstellen. Hierbij zijn dossiers opgesteld voor onderwerpen uit zowel de begrotingskant als de premiekant. In elk dossier wordt voor het betreffende onderwerp onder meer aangegeven wat er speelt, wat de ingeschatte financiële en politieke risico's zijn, en welke maatregelen zijn getroffen om de risico's te beheersen.

Wij zijn positief over de ontwikkelingen over risicomanagement bij het Ministerie van VWS in 2008.

Directie FEZ heeft zich voorgenomen om in 2009 de aangescherpte planning & controlcyclus en de hierbij gebruikte jaarplannen en managementcontracten te evalueren. Wij adviseren om in deze evaluatie ook aandacht te besteden aan de manier waarop de bestuursraad risicomanagement geïntegreerd toepast, aan de monitorende rol van de directie FEZ en aan de vraag of de risico's op zo'n manier worden beheerst, dat de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf kan verklaren dat hij «in control» is.

### *3.3.2 Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 42*

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het Ministerie van VWS «in control» is bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel hebben we onderzocht of voor operationele doelstelling 42.3.1 «De positie van de burger in het zorgstelsel wordt versterkt» de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen:

- Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?
- Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?
- Zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig?
- Zijn in de saldibalans de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten opgenomen?

Operationele doelstelling 42.3.1 is een brede doelstelling, waarvoor diverse instrumenten en financiële middelen ingezet worden.

De instrumenten die het Ministerie van VWS inzet om de positie van de burger in het zorgstelsel te versterken, hebben allemaal hun eigen verantwoordingssystematiek, zowel inhoudelijk als financieel. De subsidieverlening en -vaststelling hebben een andere systematiek dan een kleine opdracht of een meerjarige instellingssubsidie. Voor een baten-lastendienst gelden weer andere sturingsmechanismen. Deze operationele doelstelling weerspiegelt in algemene zin de beleids-systematiek van het hele Ministerie van VWS.



## **Begroting 2008 van het Ministerie van VWS**

### **Operationele doelstelling 42.3.1: De positie van de burger in het zorgstelsel wordt versterkt**

#### *Instrumenten voor transparante informatievoorziening*

- Ontwikkeling indicatoren curatieve zorg: projectsubsidies en opdrachten
- Transparantie ggz: projectsubsidies
- Informatievoorziening Wet BOPZ: opdrachten
- Betrouwbare en vergelijkbare kwaliteitsinformatie: via beleidsartikel 43.3.1 opdrachten en subsidie (via ZonMw)
- Ontwikkeling keuze-informatie zorgaanbod voor de consument: via beleidsartikel 43.3.1 opdracht RIVM en subsidie (via ZonMw)
- Perinatale audit: opdracht RIVM

#### *Instrumenten ter verbetering van de rechtspositie van de burger*

- Regelgeving vanuit het perspectief cliënten en patiënten: wet- en regelgeving
- Versterken rechtspositie zorgconsument door toepassing geschilbeslechting: overleg en via beleidsartikel 43.3.1 instellingssubsidie
- Patiëntenorganisaties versterken: subsidies (via beleidsartikel 43.3.1) en programma-ontwikkeling

#### *Financiële middelen (afgeronde bedragen):*

- Begroot: € 3,3 miljoen
- Overgeheveld: € 3 miljoen aan IGZ, beleidsartikel 41 en beleidsartikel 42.3.2
- Besteed € 0,4 miljoen

Wij constateren dat de sturing, het beheer, de verantwoording en de controle op het niveau van de operationele doelstelling transparant en consistent zijn. Doelen en financiële middelen kunnen gedurende het hele jaar gevolgd worden. Vooral in de periode van het opstellen van het jaarverslag en de begroting wordt gekeken hoe doelen en middelen op elkaar aansluiten. Tussentijds worden de beleidsmatige en de financiële kant afzonderlijk bewaakt. De beleidsmatige bewaking gebeurt met ingang van 2009 integraal door de jaarplannen en managementcontracten (zie § 3.3.1). De financiën worden bewaakt aan de hand van de bestedingsplannen en de voortgang daarvan.

Van het bedrag dat was begroot voor 2008 is 12% aan deze operationele doelstelling besteed. De overige middelen zijn overgeheveld naar andere operationele doelstellingen, omdat de instrumenten door anderen uitgevoerd zijn. Een voorbeeld hiervan is de overheveling van middelen aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) voor het programma «Zichtbare Zorg». Alle middelen zijn rechtmatig besteed. In het kader van de bedrijfsvoering merken we op dat ook hier het subsidiebeheer en het inkoopbeheer onvolkomenheden zijn (zie § 3.1). Daarnaast noemen wij twee aandachtspunten. Het eerste is de dossiervorming bij de betrokken beleidsdirecties in het kader van het opstellen van het beleidsverslag. Het tweede is het ministeriebreed uniformeren van het relatiebeheer met (zorg)-zbo's en andere instellingen (waaronder de IGZ), zowel voor bestuurlijke/beleidsmatige aspecten als voor beheersmatige. Wij constateren dat de beleidsinformatie transparant is en dat de geselecteerde prestatie-indicatoren een voldoende betrouwbaar beeld geven om op hoofdlijnen het operationele doel te bewaken (zie § 4.2).

Wij stellen vast dat operationele doelstelling 42.3.1 wordt beheerst volgens de vastgestelde kaders en procedures. Bij de uitvoering daarvan zijn de aandachtspunten die voor het Ministerie van VWS als geheel gelden, ook hier van belang.



### 3.3.3 ICT

Het kerndepartement wil behalve verdergaande efficiency in en concentratie van de bedrijfsvoering, ook veranderingen doorvoeren in de beleidsinformatievoorziening, inclusief het premiegefinancierde deel. Het Ministerie van VWS heeft voor de periode tot 2012 een informatiseringsagenda opgesteld met zes programma's:

1. digitaal werken (project «Digitalisering Documenthuishouding» en project «Identity en Access Management»)
2. digitaal communiceren (project «Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl»)
3. informatie transparant (integratie van extern verkregen informatie met financiële informatie)
4. herinrichting financiële informatievoorziening (vervanging financiële administratie IFIS en administratie premiegelden FRITZ)
5. P-Direkt
6. facilitaire informatievoorziening

Onder voorzitterschap van de pSG is een stuurgroep informatiseringsagenda gevormd, waarin per DG een vertegenwoordiger op directeursniveau is aangesteld. In deze stuurgroep worden periodiek de verschillende programma's besproken, alsmede de verdere ontwikkelingen op het terrein van informatievoorziening en ICT die van invloed zijn op de informatiseringsagenda.

Bij de vorming van DBV zijn alle strategische, tactische en operationele taken op het gebied van informatievoorziening en ICT in de bedrijfsvoering bij elkaar gebracht.

De veranderingen hebben grote invloed op de informatiestromen tussen het departement en zijn omgeving. Naar onze mening is het raadzaam om een programma op te stellen voor de cultuurverandering die nodig is voor de verdergaande digitalisering. Het succes van ICT-projecten heeft vaak te maken met cultuurverandering en draagvlak voor nieuwe ICT-voorzieningen.

### 3.3.4 Informatiebeveiliging

In ons Rapport bij het Jaarverslag 2007 van dit ministerie constateerden wij bij het kerndepartement voortgang in de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Maar we stelden vast dat de planning om vijf essentiële beveiligingsmaatregelen<sup>7</sup> in te voeren namelijk nog niet volledig was gehaald. Bij twee van de vier batenlastendiensten, het agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (aCBG) en het NVI, merkten wij de informatiebeveiliging als een onvolkomenheid aan, omdat de risico's op het gebied van informatiebeveiliging nog onvoldoende werden beheerst.

In 2008 heeft het kerndepartement de primaire verantwoordelijkheid voor de implementatie van informatiebeveiliging verlegd naar de directies. Weliswaar hebben de departementale directies beveiligingsplannen opgesteld, maar deze zijn nog niet voldoende geïmplementeerd. Het merendeel van de directies van het kerndepartement geeft nog niet voldoende zelfstandig sturing aan het beheersen van de informatie-

<sup>7</sup> Om het invoeren van het informatiebeveiligingsbeleid voor iedere directie beheersbaar te maken, is afgesproken dat de focus in eerste instantie ligt op het doorvoeren van vijf zelfgekozen essentiële maatregelen.

beveiliging. Daardoor kan de minister van VWS in 2008 niet verklaren dat hij op het gebied van informatiebeveiliging «in control» is.

**Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 van 20 juni 2007, toelichting**

«Het VIR gaat niet meer uit van één voorgeschreven methodiek, zoals risicoanalyse of A&K-analyse. De kern is niet zozeer het hanteren van een methodiek, maar het bewust komen tot betrouwbaarheidseisen en maatregelen. Ministeries kunnen op deze wijze kiezen voor een methode of systematiek die past bij de interne risicoafwegingsmethodiek en daarmee dus aansluit op het risicodenken binnen het betreffende Ministerie. Daarmee is er in het VIR geen noodzaak voor het element «comply or explain». In feite wordt aan het management een managementverantwoording (in control statement) wat betreft de informatiebeveiliging gevraagd.»

Het ministerie werkt nu aan een visie op informatiebeveiliging die de kaders en strategische richtlijnen aangeeft. Ook wordt een «compliance tool» ontwikkeld om informatiebeveiliging te implementeren op directie-niveau. Met dit nieuwe instrument kunnen directies aantonen in hoeverre zij «in control» zijn. Wij vragen aandacht voor centrale coördinatie van de toepassing van het instrument, zodat de minister op basis daarvan in 2009 kan bepalen of hij al dan niet «in control» is.

De vier baten-lastendiensten hebben in 2008 veel gedaan om de Wbp en de voorschriften op het gebied van informatiebeveiliging na te leven. Het aCBG en het NVI hebben hierin voldoende voortgang gemaakt. Wij vinden blijvende aandacht op dit punt echter gewenst.

### *3.3.5 Personeelsbeheer*

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenland-vergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging* (Algemene Rekenkamer, 2009) dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

#### *Digitalisering van personeelsdossiers*

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe de digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten). Bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Economische Zaken (EZ), Justitie en VWS hebben we ook gekeken naar de kwaliteit van de personeelsdossiers (juistheid, volledigheid en toegankelijkheid).

De digitalisering van de personeelsdossiers is bij het Ministerie van VWS gestart in 2004 en afgerond begin 2006. Het ging bij de digitalisering om 4 450 dossiers met gemiddeld 360 pagina's per dossier. Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie het digitaliseringsproces planmatig heeft aangepakt. De voortgang werd bewaakt door rapportages aan de stuurgroep en de programmaraad. De digitalisering is met een beperkte vertraging uitgevoerd.

Voor het digitaliseringproces was een bedrag begroot van € 630 000. Een overkoepelende evaluatie na afloop van de digitalisering met een rapportage over de kosten, de knelpunten en de kwaliteit is niet uitgevoerd. Het departement wil dit doen zodra de digitale personeelsdossiers aan medewerkers en managers beschikbaar zijn gesteld, waarmee het project wordt afgerond.

De kwaliteit van de gedigitaliseerde personeelsdossiers was bij het Ministerie van VWS ultimo 2008 nog niet voldoende om ze via het zelfbedieningsportal P-loket ter beschikking te stellen aan medewerkers en managers. In het laatste kwartaal van 2008 en het eerste kwartaal van 2009 is een controle- en reparatieactie uitgevoerd. Verwacht wordt dat het ministerie in het tweede kwartaal van 2009 de digitale dossiers aan medewerkers en managers beschikbaar kan gaan stellen.

#### *Inhuur van externen*

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008) moeten ministers de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet automatisch opvullen door externen in te huren. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of bij het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf de benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zij hierover rapporteren in hun jaarverslagen.

Bij het Ministerie van BZK hebben we ook aandacht besteed aan de manier waarop het ministerie zijn coördinerende rol invult.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van VWS waarborgen heeft getroffen tegen draaideurconstructies en interne procedures heeft vastgelegd om de informatie over inhuur van externen deugdelijk tot stand te laten komen.

De directie FEZ heeft de externe inhuur in 2008 voor het kerndeptement gemonitord met de «Meetlat Indicatoren Bedrijfsvoering», die maandelijks wordt gepubliceerd in de departementale *Atlas voor de Bedrijfsvoering*. Daarnaast werden voor het hele departement zogenoemde stoplicht-rapportages opgesteld voor het Ministerie van BZK.

Tot medio 2008 was het beeld dat het kerndeptement onder of op de ijklijn voor externe inhuur van het kabinet bleef. Het Ministerie van VWS heeft deze ijklijn uiteindelijk toch overschreden. Naast het feit dat de ijklijn niet was aangepast voor de integratie van de entadministraties bij het RIVM waren de oorzaken hiervan:

- extra inhuur voor het subsidieproces en voor de registratie van de toelating van zorginstellingen;
- inhuur voor de opzet van het Bureau Transparante Zorg (IGZ);
- inhuur van specifieke ICT-kennis voor het elektronisch patiëntendossier en het UZI-register, de vervanging van P-view en het Subsidieplein;
- inhuur voor de reparaties in de entadministraties bij het RIVM (zie § 3.1.3).

### 3.3.6 Sturing en toezicht op uitvoeringskosten van derden

De uitvoering van beleid wordt in toenemende mate op afstand van het Rijk geplaatst. De organisaties die het beleid uitvoeren rekenen daar uitvoeringskosten voor. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid.

De Algemene Rekenkamer heeft bij vier ministeries onderzocht in hoeverre deze ministeries inzicht hebben in de uitvoeringskosten van organisaties die taken voor hen uitvoeren. Het gaat om de Ministeries van EZ, LNV, SZW en VWS. De organisaties ontvangen een bijdrage voor de uitvoeringskosten die hoofdzakelijk bestaan uit apparaatskosten (personele en materiële kosten). In ons onderzoek bij het Ministerie van VWS hebben wij gekeken naar de uitvoeringskosten en activiteiten van het CVZ en het CIZ.

#### **CVZ**

Het CVZ is een zbo en een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid krachtens artikel 58 van de Zvw. Op grond van artikel 91, eerste lid, onder d van de CW 2001 is het CVZ ook een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT).

#### *Inzicht in onderbouwing en realisatie van uitvoeringskosten*

In relatie tot de bestuursorganen hanteert het ministerie in de begroting het begrip «beheerskosten». Dit begrip is nader uitgewerkt in de Regeling bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid<sup>8</sup> (in het vervolg Regeling bezoldiging en beheerskosten).

In aanvulling op de Zvw, het beoordelingskader zbo's en de Regeling bezoldiging en beheerskosten, hebben het Ministerie van VWS en het CVZ hun onderlinge relatie en rolverdeling beschreven en werkafspraken vastgelegd in het *Governance Arrangement* (VWS en CVZ, 2007a). In dit arrangement is de planning & controlcyclus weergegeven, die het Ministerie van VWS en het CVZ overeengekomen zijn. In deze cyclus is zo veel mogelijk aangesloten bij de begrotingscyclus van het ministerie. Op dit moment werkt het CVZ aan een systeem van kostprijsberekening om inzicht te verkrijgen in (de kosten van) de nieuwe taken van het CVZ. Het doel is om de middelen op de taken van het CVZ aan te laten sluiten en daarvoor de planning & controlcyclus te optimaliseren. Om te komen tot een realistische begroting wordt gezocht naar prestatie-indicatoren die een reële schatting van de kosten bevorderen. De systematiek van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) en het systeem van kostprijsberekening fungeren hierbij als leidraden. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over maandrapportages om te komen tot een «early warning»-mechanisme.

Hoewel het systeem van kostprijsberekening een belangrijke factor is in de aansturing door het ministerie, moet het Ministerie van VWS ook de afspraken in het kader van de personele taakstelling van de Rijksoverheid bewaken, die voor het CVZ gelden.

De Regeling bezoldiging en beheerskosten bevat voorschriften over de inhoud van de jaarrekening en de toelichting daarop. In zijn jaarverslag legt het CVZ ook verantwoording af over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Per bedrijfsvoeringsaspect geeft het CVZ aan in hoeverre het «in control» is.

Wij stellen vast dat het inzicht van de minister van VWS in de totstandkoming en onderbouwing van de uitvoeringskosten van het CVZ nog niet

<sup>8</sup> Regeling van de Minister van VWS van 13 december 2005, nr. MC/T&B-2642630, houdende regels voor de bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid. De «Regeling bezoldiging en beheersing bestuursorganen volksgezondheid» is een regeling van de minister van VWS en bevat artikelsgewijs voorwaarden voor het budget van de beheerskosten, het jaarplan en de jaarverantwoording voor een aantal bestuursorganen. De regeling behelst ook het protocol voor de accountantscontrole van de jaarrekening over de beheerskosten van de genoemde bestuursorganen.

verloopt volgens een kostprijsmodel. Hierover zijn wel afspraken gemaakt. Wij zien hierin een positieve ontwikkeling.

#### *Informatie over prestaties in begroting en jaarverslag*

De beheerskosten van zbo's die zich bezighouden met de uitvoering van het zorgstelsel en het toezicht daarop, worden sinds 2006 gefinancierd uit begrotingsmiddelen. In de Begroting 2008 is onder artikel 98 (niet-beleidsartikel Algemeen) € 89,5 miljoen begroot voor zorg-zbo's, waaronder het CVZ. Als gevolg van het experiment jaarverslagen is de gedetailleerde beleidsmatige toelichting in de beleidsartikelen en niet-beleidsartikel 98 in het jaarverslag komen te vervallen. Alleen de financiële informatie per artikel wordt weergegeven, waarbij bijzondere verschillen ten opzichte van de begroting worden toegelicht. In het Jaarverslag 2008 zijn de mutaties toegelicht. Deze zijn voornamelijk het gevolg van verschuiving van taken en werkzaamheden van het CVZ. In de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van VWS is geen informatie opgenomen over de prestaties van het CVZ als zodanig. De minister rapporteert conform de Rijksbegrotingsvoorschriften alleen over uitzonderingen in het functioneren van RWT's. In de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van VWS wordt wel uitgebreide beleidsinformatie verstrekt op basis van gegevens van het CVZ. Omdat een groot deel van de collectieve zorguitgaven vanuit de fondsen die het CVZ beheert wordt gefinancierd, en omdat de taken die het CVZ uitvoert belangrijk zijn voor het uitvoeren van het beleid van het Ministerie van VWS, wordt hierover informatie gegeven op verschillende plaatsen in de begroting en het jaarverslag.

#### **CIZ**

De stichting CIZ is een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het CIZ is strikt genomen geen RWT en/of zbo omdat de indicatiestelling formeel nog steeds de verantwoordelijkheid is van burgemeesters en wethouders. In een aantal opzichten wordt de stichting door de minister wel behandeld als een RWT/zbo, bijvoorbeeld in de begroting en in het kader van de rijksbrede taakstelling.

##### **Status CIZ**

Aanvankelijk was het kabinet voornemens om het CIZ een positie te geven als tijdelijk privaatrechtelijke RWT/zbo. De staatssecretaris heeft het wetsvoorstel waarmee dit geregeld zou worden, eerst gedurende langere tijd aangehouden en uiteindelijk ingetrokken. Dat hing samen met de voornemens om de indicatiestelling te vereenvoudigen en met het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) om te kiezen voor een publieke verankering. De staatssecretaris gaf medio 2008 aan een nieuw wetsvoorstel in te zullen dienen waarin het CIZ een publieke verankering krijgt (VWS, 2008b). Op dit moment worden de voorbereidingen hiervoor getroffen.

#### *Inzicht in onderbouwing en realisatie van uitvoeringskosten*

De relatie tussen het CIZ en het Ministerie van VWS is primair een subsidierelatie. Tegelijkertijd is het CIZ gezien zijn taken een unieke organisatie die voor het Ministerie van VWS van belang is om het beleid van het Ministerie van VWS te realiseren, ook al is dit nog niet verankerd in wet- en regelgeving. De wettelijke grondslag voor de subsidies die het CIZ van het ministerie ontvangt, ligt in de Kaderwet Volksgezondheids-subsidies (Kaderwet VWS-subsidies).<sup>9</sup> Het CIZ ontvangt een instellings-subsidie en projectsubsidies.

Centraal in de subsidieverlening aan het CIZ staat het meerjarenplan *CIZ Financieel perspectief 2008–2011 AWBZ*. Inmiddels is gebleken dat dit

<sup>9</sup> De Kaderwet VWS-subsidies geeft een wettelijke grondslag voor de subsidieverstrekkingen door de minister van VWS op het terrein van de volksgezondheid. De Subsidie-regeling VWS-subsidies geeft algemene bepalingen voor de subsidietoekenning, bevoorschotting, subsidievaststelling, etc. met verwijzing naar art. 3 van de Kaderwet VWS-subsidies.

meerjarenplan aangepast moet worden, mede vanwege de pakketmaatregelen van het Ministerie van VWS. Het ministerie laat op dit moment een extern adviesbureau onderzoek doen naar de (voorgenomen) bedrijfsvoering van het CIZ, de haalbaarheid van het meerjarenplan en de informatievoorziening hierover.

Voor het totale subsidiebedrag richt het Ministerie van VWS zich nog maar ten dele op het eindproduct van het CIZ, in een *pxq*-constructie. De subsidieverlening is gebaseerd op het subsidiebedrag van het voorgaande jaar waarbij rekening wordt gehouden met het verwachte aantal indicatiebesluiten. Een volledige *pxq*-constructie zou naar de mening van het ministerie mogelijk kunnen zijn nadat voor de indicatiestelling AWBZ een stabiele situatie is ontstaan.

Wij stellen vast dat het inzicht van de minister van VWS in de totstandkoming en onderbouwing van de uitvoeringskosten van het CIZ nog niet verloopt volgens een kostprijsmodel. Hier wordt wel aan gewerkt en het resultaat zal mede afhankelijk zijn van de besluitvorming over de AWBZ.

#### *Informatie over prestaties in begroting en jaarverslag*

In de *Begroting 2008 van het Ministerie van VWS* zijn de instellingsubsidie en projectsubsidies aan het CIZ opgenomen onder artikel 43 Langdurige Zorg. Onder operationele doelstelling 43.3.2 «Voor iedere cliënt is de voor hem of haar noodzakelijke zorg beschikbaar» vormen «CIZ» en «uitvoering indicatiestelling» instrumenten voor toegankelijke zorg.

Het Ministerie van VWS heeft bij deze operationele doelstelling twee prestatie-indicatoren geformuleerd die (mede) betrekking hebben op het CIZ. Omdat het ministerie meedoet met het experiment jaarverslagen wordt in de artikelsgewijze toelichting in het jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van de prestaties. De realisatiecijfers 2007 zijn wel opgenomen in de *Begroting 2009 van het Ministerie van VWS*. Deze zijn daarbij niet geconfronteerd met de streefcijfers 2007. Deze cijfers moeten uit de Begroting 2007 worden gehaald. Dit levert het volgende beeld op:

	Streefwaarde 2008 (1)	Streefwaarde 2007 (2)	Realisatie 2007 (3)
Cliënttevredenheid over indicatie- stelling CIZ	8,0	n.v.t.	–
% indicatieaanvragen dat is afgedaan binnen de wettelijke termijn (0–6 weken)	90%	>90%	88%

(1) Streefwaarde 2008 opgenomen in de Begroting 2008.

(2) Streefwaarde 2007 opgenomen in de Begroting 2007.

(3) Realisatie 2007 opgenomen in de Begroting 2009.

In de Begroting 2009 licht het ministerie toe dat de cliënttevredenheid over de indicatiestelling in 2007 niet is gemeten en dat het CIZ het streven heeft de klanttevredenheid vanaf 2008 jaarlijks te meten.

In de Begroting 2008 is aangekondigd dat het beleid voor de indicatiestelling zal worden doorgelicht. In 2009 wordt hier verder aan gewerkt.

#### *3.3.7 Single information single audit*

Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeentes of provincies moeten worden gerealiseerd. Het kabinetsbeleid is gericht op een drastische reductie van deze uitkeringen en op het



toepassen van het principe *single information single audit* (sisa), met als doel het verminderen van de administratieve lasten.

Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.

Sisa is van toepassing sinds het verantwoordingsjaar 2006, gemeentes en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen. Behalve sisa wordt ook *single review* toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviewd door een accountant van het Rijk. Het Ministerie van BZK coördineert het beleid voor sisa en het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Auditdiensten (IODAD) voor *single review*, om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze voorzien worden van informatie over specifieke uitkeringen.

Wij hebben onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid en het financieel beheer van specifieke uitkeringen en naar de toepassing van sisa.

#### *Rechtmatigheid en financieel beheer*

We zijn nagegaan of de financiële informatie over de specifieke uitkeringen rechtmatig tot stand is gekomen en deugdelijk is weergegeven. Ook hebben we onderzocht of het beheer van de specifieke uitkeringen voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Wij hebben op basis van een risico-inschatting een selectie gemaakt van specifieke uitkeringen om te onderzoeken. Voor het Ministerie van VWS waren dit de uitkeringen Heroïnebehandeling en Maatschappelijke Opvang.

Bij ons onderzoek bleek de verantwoordingsinformatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) niet volledig in de dossiers te zitten, waardoor de specifieke uitkeringen niet konden worden vastgesteld. DBV heeft daarna een analyse gemaakt, waaruit bleek dat dit probleem zich voordeed bij verschillende uitkeringen. Uiteindelijk heeft het CBS de documenten opnieuw geleverd, waardoor de uitkeringen begin 2009 binnen de geldende termijnen alsnog konden worden vastgesteld. Deze vaststellingen vallen buiten het bestek van het Rapport bij het Jaarverslag 2008.

Bij specifieke uitkeringen kan het zo zijn dat een medeoverheid op haar beurt een derde subsidieert. Dit is het geval bij de Regeling heroïnebehandeling en de doeluitkering jeugdzorg. Bij deze uitkeringen kan het voorkomen dat er op het moment dat de accountantsverklaring bij de jaarrekening van de gemeente moet worden afgegeven, nog geen gecontroleerde opgave beschikbaar is van de instellingen (derden) die de regeling uitvoeren (de zogenoemde t+1-problematiek<sup>10</sup>). Uit de *single review* van de uitkering Heroïneregeling bleken in die gevallen ten onrechte de begrote kosten van het exploiteren van de behandel eenheid en het begrote aantal plaatsen in de behandel eenheid te worden verantwoord in plaats van de kosten die waren gemaakt. IODAD heeft de beleidsafdeling gewezen op dit risico en daarvoor aandacht gevraagd bij de vaststelling van de uitkeringen. De beleidsdirectie heeft naar aanleiding hiervan extra informatie verstrekt aan de gemeenten.

In 2008 hebben de departementale auditdiensten 26 reviews uitgevoerd bij accountants van gemeenten en provincies die uitkeringen ontvingen van de rijksoverheid. In vier gevallen zijn de rijksaccountants van mening dat de controle van de accountantskantoren ontoereikend was. Dit werd veroorzaakt doordat in deze gevallen de risicoanalyse niet toereikend was,

<sup>10</sup> De t+1 problematiek speelt bij meerdere uitkeringen. In de rijksbrede werkgroep bestedingsvoorwaarden wordt een voorstel uitgewerkt om deze problematiek op te lossen.

de werkzaamheden van de accountants onvoldoende onderbouwd waren of de dossiers niet zelfstandig toegankelijk waren. Het risico bestaat dus dat onrechtmatigheden niet aan het licht zijn gekomen.

#### *Toepassing sisa*

Over verantwoordingsjaar 2007 is sisa van toepassing voor alle 17 (2006: 4) specifieke uitkeringen van het Ministerie van VWS.<sup>11</sup> In alle gevallen zijn ook indicatoren bepaald en is voor zover relevant aangegeven wat de «aard van de controle» was voor de accountantscontrole. Wel merken wij op dat het ministerie voor de specifieke uitkeringen met een meerjarige verantwoordingstructuur in de sisabijlage vergeten was de informatie cumulatief te laten verantwoorden over de periode voordat sisa was ingevoerd (2004 en 2005). Dit is hersteld in de sisabijlage 2008. Wij adviseren het ministerie er tijdig op toe te zien dat de meerjarige verantwoordingen die in 2009 ontvangen worden, voldoen aan de vereisten.

Wij stellen vast dat sisa voldoende is geïmplementeerd bij het Ministerie van VWS.

---

<sup>11</sup> Provinciaal en gemeentelijk verantwoordingsjaar 2007, aangeleverd in verantwoordingsjaar 2008 van het Rijk. In het aantal van zeventien zijn ook de uitkeringen begrepen die vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor Jeugd en Gezin, zoals de doeluitkering jeugdzorg.



#### 4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)? Ten slotte staan we stil bij een aantal ontwikkelingen in de beleidsinformatie (§ 4.3).

Het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VWS is onderdeel van een experiment waartoe de minister van Financiën in 2007 heeft besloten, in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Het doel van het experiment is om het jaarverslag meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het experiment houdt in dat de minister zich in het beleidsverslag in het jaarverslag uitgebreid verantwoordt over de kabinetsdoelstellingen uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke beleidsprioriteiten. Op basis van de verantwoording over deze prioriteiten trekt de minister beleidsconclusies. Ook wordt de koppeling tussen de middelen (in de beleidsartikelen) en het beleid (in het beleidsverslag) inzichtelijk gemaakt. Over beleidsartikelen die niet onder de prioriteiten vallen neemt de minister in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording op en geen informatie over prestaties en doelen.

De Jaarverslagen 2008 van de Ministeries van LNV, van Buitenlandse Zaken (BuiZa), en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de Jaarverslagen 2008 van Jeugd en Gezin en van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) maken ook deel uit van het experiment.<sup>12</sup>

Bij de start van het experiment is afgesproken dat de ministers samen met het jaarverslag minimaal één beleidsdoorlichting meesturen naar de Tweede Kamer. Deze beleidsdoorlichting maakt geen deel uit van het jaarverslag en valt daarom buiten de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

In de Begroting 2009 heeft de minister van VWS de beleidsdoorlichting Voedselveiligheid aangekondigd. Deze valt onder operationele doelstelling 41.3.2 «Het voorkomen van gezondheidsschade door onveilig voedsel en onveilige producten» en niet onder een kabinetsdoelstelling. Opgemerkt wordt dat deze beleidsdoorlichting parallel uitgevoerd wordt met die van het Ministerie van LNV. Beide doorlichtingen hebben ieder vanuit de eigen invalshoek onder andere de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) tot onderzoeksobject.

In het tweede jaar van het experiment jaarverslagen stellen wij vast dat de kwaliteit van het beleidsverslag verbeterd is ten opzichte van 2007. De kabinetsdoelstellingen en de beleidsconclusies hebben in het beleidsverslag een prominentere plaats gekregen en het aantal prestatie-indicatoren is sterk toegenomen. Er is nu ook een «Financieel overzicht kabinetsdoelstellingen» in het beleidsverslag opgenomen. Dit is een conversietabel, waarin de relatie tussen kabinetsdoelstelling, beleidsartikel/operationele doelstelling en financieel belang is weergegeven. Per kabinetsdoelstelling is het financieel belang bepaald. De in het overzicht opgenomen bedragen betreffen zowel realisaties als begrotingsmutaties. Het overzicht dat het Ministerie van Financiën in het kader van het experiment heeft voorgeschreven vraagt niet om realisatiecijfers en

<sup>12</sup> Naast dit experiment met de Jaarverslagen 2008 van JenG en WWI en van de Ministeries van LNV, van VWS, van VROM en van BuiZa is met ingang van het Jaarverslag 2007 ook een experiment met de tolerantiegrenzen van start gegaan. Dit experiment met de tolerantiegrenzen is op alle jaarverslagen van toepassing. Over beide experimenten is meer informatie te vinden in ons rapport Rijk verantwoord 2008, dat op 20 mei 2009 verschijnt.

een totaaltelling. Het Ministerie van VWS heeft hierin ook niet voorzien. Een soortgelijk financieel overzicht is gemaakt voor de departement-specifieke prioriteiten.

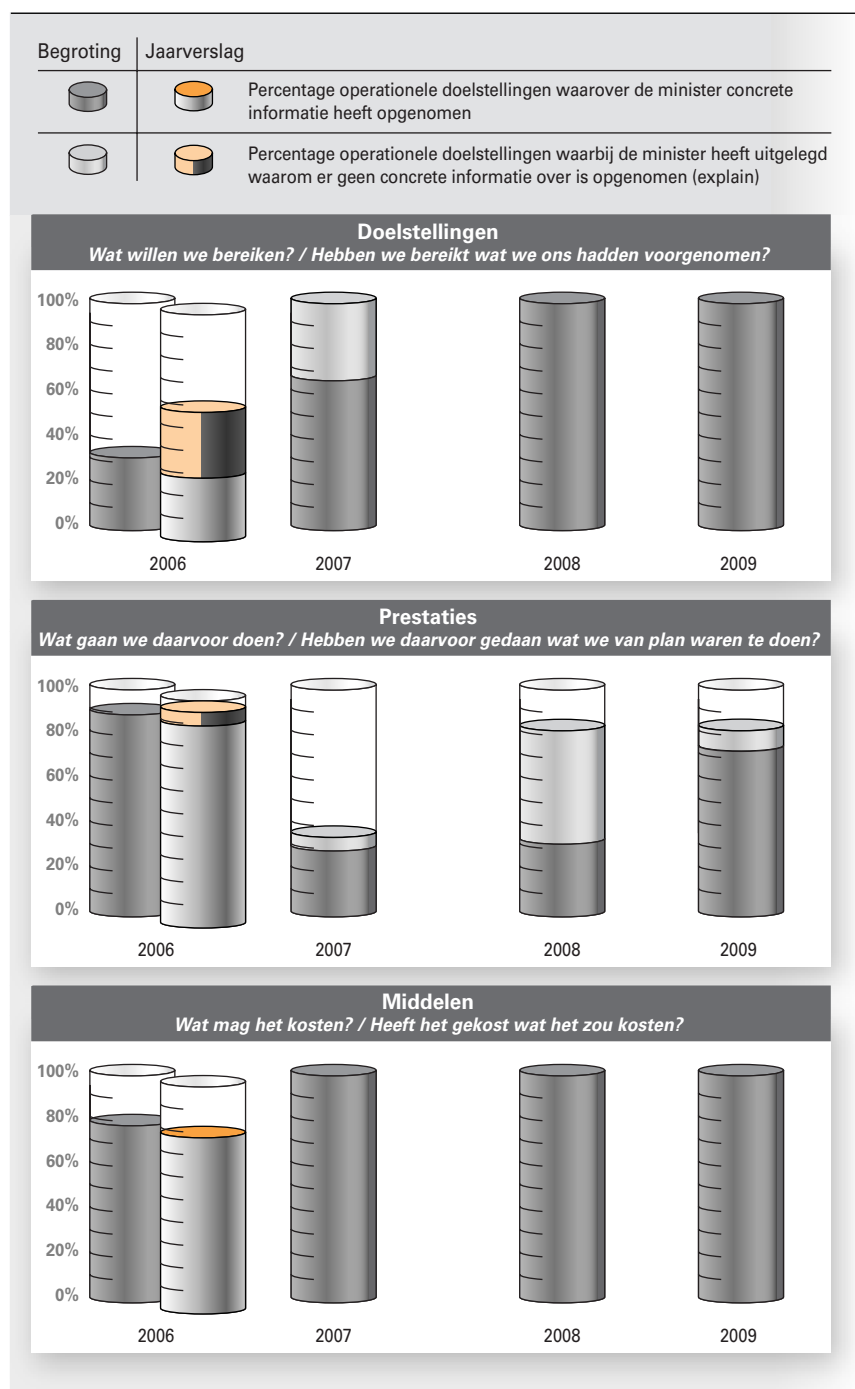
#### **4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie**

##### *4.1.1 Begroting 2009*

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. In overeenstemming met het experiment heeft de minister van VWS in het jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen. Daarom hebben we ons gebruikelijke onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie bij dit ministerie alleen uitgevoerd voor de Begroting 2009. We zijn nagegaan of de minister per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie uitgelegd wordt (het zogenoemde «comply or explain»-principe). Hierdoor wordt voor de Tweede Kamer inzichtelijk hoeveel beleidsinformatie beschikbaar was in de begroting en welke prestatiegegevens verzameld worden door de minister.

De resultaten van ons onderzoek zijn weergegeven in figuur 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de beschikbaarheid van informatie in de begroting 2009 vergeleken met de resultaten van het onderzoek naar de Begroting en het Jaarverslag 2006 en de Begrotingen 2007 en 2008.

**Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**  
**Ministerie van VWS**



Uit figuur 4 blijkt, dat de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de *Begroting 2009 van het Ministerie van VWS* verder is verbeterd.

Het ministerie heeft de eerste vraag «Wat willen we bereiken?» net als in 2008 voor alle algemene doelstellingen beantwoord. De zes algemene doelstellingen en de 22 operationele doelstellingen zijn in onderlinge

samenhang voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden (SMT) geformuleerd. Dat neemt niet weg dat er meer effectindicatoren ontwikkeld zouden kunnen worden.

In de Begroting 2009 is verder betere informatie opgenomen over prestaties van de operationele doelstellingen. Bij de beantwoording van de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» past de minister ten opzichte van 2008 veel minder het principe van «explain» toe.

Voorbeelden waar vooruitgang is geboekt, zijn terug te vinden bij de operationele doelstellingen van artikel 41 Volksgezondheid. Er zijn meer prestatie- en effectindicatoren voor doelstellingen die betrekking hebben op een gezonde leefstijl, veilig voedsel en veilige producten en bescherming tegen vermijdbare ziekten. Ook bij artikel 43 Langdurige zorg heeft de minister nu een groot aantal prestatie-indicatoren beschikbaar voor de operationele doelstelling «Zorg is effectief en veilig».

Wel blijven er enkele aandachtspunten. Zo is voor innovatie de indicator «het percentage aansluitingen op het Landelijk Schakelpunt» geïntroduceerd bij de operationele doelstelling «Zorgaanbieders worden gestimuleerd om het door de burger gewenste aanbod te realiseren» van artikel 42 Gezondheidszorg. Deze indicator geeft beperkte informatie gezien de forse ambities die het kabinet heeft met innovatie in de zorg.

Bij operationele doelstelling 41.3.4 «Minder vermijdbare ziektelast door een goede bescherming tegen infectieziekten en chronische ziekten» worden kengetallen gehanteerd als trend voor de lange termijn. De minister geeft aan dat hij het Nationaal Actieprogramma Diabetes wil inzetten om de groei van het aantal diabetespatiënten te verminderen. De minister zou ook voor deze operationele doelstelling prestatie- en effectindicatoren kunnen ontwikkelen.

De vraag «Wat mag het kosten?» is in de Begroting 2009 net als in de Begroting 2008 en de Begroting 2007 geheel beantwoord.

#### *4.1.2 Jaarverslag*

Als gevolg van het experiment wordt informatie over de realisatie van prestaties en doelen niet meer op het niveau van beleidsartikelen gegeven in het jaarverslag. Een deel van de beleidsinformatie (doelen en prestaties) over niet-prioritaire doelstellingen wordt hierdoor niet meer in het jaarverslag gepresenteerd. Deze informatie wordt volgens afspraak nog wel verzameld door het ministerie, in ieder geval ten behoeve van de volgende begroting. Bij het Ministerie van VWS wordt de beleidsinformatie bij de beleidsdirecties geadministreerd. Bij de verantwoordelijke beleidsdirecties worden dossiers bijgehouden waarin de relevante beleidsinformatie verzameld wordt.

Wij hebben ook onderzocht hoe de minister van VWS zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van de kabinetsdoelstellingen en de departementspecifieke beleidsprioriteiten. In het beleidsverslag worden deze prioriteiten de thematische beleidsprioriteiten van VWS genoemd.

Net als in 2008 doet de minister verslag van de kabinetsdoelstellingen waarvoor het ministerie «penvoerder» is. Deze worden, net als in het Jaarverslag 2007, maar wel prominenter en explicieter (in aparte paragrafen) beschreven onder de thematische beleidsprioriteiten van het Ministerie van VWS. In het hierna volgende overzicht is een samenvatting gegeven van de kabinetsdoelstellingen, de thematische beleidsprioriteiten van het Ministerie van VWS alsmede het aantal hiermee samenhangende

prestatie-indicatoren die in het beleidsverslag van de minister van VWS zijn opgenomen.

**Thematische beleidsprioriteiten van VWS – inclusief kabinetsdoelstellingen in samenhang met aantal prestatie-indicatoren in het Beleidsverslag 2008 van het Ministerie van VWS**

Thematische beleidsprioriteiten van VWS, inclusief kabinetsdoelstellingen (35, 45, 46, 47, 48)	Algemene of operationele doelstelling	Aantal prestatie-indicatoren
<b>1. Kwaliteit en veiligheid</b>		
45. Kwaliteit van de zorg zichtbaar verhogen in 2011 t.o.v. 2006 door:	42.3.2	
45a. De vermijdbare schade in de ziekenhuiszorg is in 2012 gehalveerd	42.3.2	2
45b. Burgers kunnen op kiesBeter.nl voor 80 aandoeningen zien welke kwaliteit de ziekenhuizen bieden	42.3.1	1
45c. Cliënten geven 90% van de zorgaanbieders in de AWBZ een voldoende voor de kwaliteit van de zorg	43.3.2	1
45d. De rechten en plichten van patiënten en cliënten zijn in 2011 wettelijk vastgelegd en de informatie hierover is voor iedereen toegankelijk	42.3.1/43.3.1	Geen
48. Verbeteren en versterken palliatieve zorg	42.3.2/43.3.3	Geen
Samen zorgen voor beter	43.3.3	2
Curatieve zorg	42.3.2/42.3.3	5
Langdurige zorg	43.3.3/43.3.4	2
<b>2. Preventie</b>	41.1	4
Leefstijl	41.3.1	3
Infectieziektebestrijding	41.3.1	2
<b>3. Innovatie</b>		
46. Meer patiëntgerichte zorg door vernieuwing zorgconcepten en innovatie	42.3.2/43.3.3	3
<b>4. Werken in de zorg</b>	43.3.4	1
<b>5. Participatie</b>		
35. Substantiële uitbreiding van het aantal vrijwilligers en behoud van het aantal mantelzorgers in 2011	44.3.2	2
47. Betere hulp en opvang voor tienermoeders	44.3.4	Geen
Aanpak geweld in afhankelijkheidsrelaties	44.3.4	2
Gelijke behandeling mensen met een handicap	44.3.3	2
Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning	44.3.1	1
<b>6. Ethiek</b>	42.3.2	1
<b>7. Oorlogsgetroffenen</b>		Geen
<b>8. Sport</b>	46.3.1/46.3.3	2

Wij constateren het volgende:

- In het beleidsverslag zijn twee kabinetsdoelstellingen (35 en 45a) geherformuleerd.
- In de Begroting 2008 zijn 22 operationele doelstellingen opgenomen. In het Beleidsverslag 2008 wordt over 14 van deze 22 operationele doelstellingen verantwoording afgelegd, zeven in het kader van de kabinetsdoelstellingen en tien in het kader van de thematische beleidsprioriteiten.
- In de Begroting 2008 zijn 72 prestatie-indicatoren opgenomen bij de afzonderlijke operationele doelstellingen. In het Beleidsverslag 2008 gaat het in totaal om 35 verschillende prestatie-indicatoren.<sup>13</sup> Dat waren er in het Beleidsverslag 2007 zeven.
- Het aantal prestatie-indicatoren onder de kabinetsdoelstellingen is uitgebreid van vier in het Beleidsverslag 2007 naar negen in het

<sup>13</sup> Er is één prestatie-indicator die tweemaal vermeld staat onder twee verschillende thematische beleidsprioriteiten.

Beleidsverslag 2008. Twee kabinetsdoelstellingen (47 en 48) hebben nog geen prestatie-indicatoren.

- In het beleidsverslag zijn vijf nieuwe, niet in de Begroting 2008 genoemde, prestatie-indicatoren opgenomen onder de kabinetsdoelstellingen en twee onder de thematische beleidsprioriteiten. Dit betekent dat van de 72 prestatie-indicatoren die zijn opgenomen in de Begroting 2008 er in het beleidsverslag 28 terugkomen.
- Voor de genoemde prestatie-indicatoren in het beleidsverslag is in 24 gevallen een realisatiewaarde voor 2008 opgenomen en in alle gevallen een streefwaarde voor de middellange termijn (2010, 2011 of 2012). Voor de overige elf prestatie-indicatoren ontbreekt de waarde voor 2008.

#### *Beleidsconclusies in het jaarverslag*

Een belangrijke afspraak in het kader van het experiment Jaarverslagen is dat er beleidsconclusies («Ligt het kabinet op koers?») worden opgenomen aan het eind van het beleidsverslag (Ministerie van Financiën, 2007b). In het Beleidsverslag 2007 kon het Ministerie van VWS deze afspraak nog beperkt invullen. In het Beleidsverslag 2008 is hierin duidelijk verandering zichtbaar, omdat voor alle thematische beleidsprioriteiten van VWS – waaronder de kabinetsdoelstellingen – consequent beleidsconclusies zijn opgenomen. Bij de stelligheid van een aantal beleidsconclusies in het Beleidsverslag 2008 kan een kanttekening geplaatst worden. Zo geeft de minister bij kabinetsdoelstelling 35 aan dat hij op koers ligt, terwijl er geen realisatiewaarden zijn opgenomen voor het aantal mantelzorgers en vrijwilligers en spreekt de minister een algemene verwachting uit voor de toekomst. Ook bij kabinetsdoelstelling 47 geeft de minister aan op koers te liggen, terwijl er geen indicatoren voor deze kabinetsdoelstelling zijn.

#### **Voorbeelden van beleidsconclusies bij Kabinetsdoelstellingen zoals opgenomen in het Beleidsverslag 2008**

##### **Kabinetsdoelstelling 45**

Voor kabinetsdoelstelling 45 liggen wij goeddeels op koers. Wij hebben voor alle opgenomen prestatie-indicatoren in 2008 bereikt wat wij hebben aangegeven. Voor kabinetsdoelstelling 45b hebben wij onze doelstelling bereikt om voor een tiental aandoeningen kwaliteitsinformatie van de ziekenhuiszorg op kiesBeter.nl te publiceren. Wel zullen wij een extra inzet moeten plegen om in de komende jaren voor de beoogde 80 aandoeningen kwaliteitsindicatoren te ontwikkelen, te registreren en kwaliteitsinformatie op kiesBeter.nl in 2011 beschikbaar te stellen.

##### **Kabinetsdoelstelling 48**

Wij zijn op koers wat betreft de uitwerking van het Plan van Aanpak Palliatieve Zorg samen met het veld. Het veld zal zich hier wel voor moeten blijven inzetten. De toetsing van de voortgang vindt plaats in het Platform Palliatieve Zorg. De subsidieregeling Palliatieve Terminale Zorg zal de komende jaren worden aangepast teneinde het aanbod verder uit te breiden en de toegankelijkheid te waarborgen.

##### **Kabinetsdoelstelling 35 en 47**

Voor beide kabinetsdoelstellingen (35 en 47) liggen wij op koers. Met betrekking tot het mantelzorgcompliment hopen wij door een in 2008 doorgevoerde verbetering van de uitvoering meer mantelzorgers te bereiken.

#### *Relatie beleidsdoelen en financiële middelen*

Wij zijn ten slotte nagegaan of in het beleidsverslag de operationele doelstellingen, de vijf kabinetsdoelstellingen en de uitgaven die hiermee worden verantwoord, aan elkaar zijn gekoppeld.

Hiervoor heeft de minister conform afspraken met het Ministerie van Financiën aan het einde van het beleidsverslag het «Financieel overzicht kabinetsdoelstellingen» opgenomen. Dit is een conversietabel, waarin de relatie tussen kabinetsdoelstelling, beleidsartikel/operationele doelstelling en financieel belang is weergegeven. Zoals de minister toelicht in het beleidsverslag bevat de kolom «financieel belang» naast realisatiecijfers ook begrotingsmutaties. Het financieel belang dat per kabinetsdoelstelling genoemd wordt, geeft daarmee richting aan de omvang van het budget dat uitgegeven is. Het overzicht dat het Ministerie van Financiën in het kader van het experiment heeft voorgeschreven vraagt niet om realisatiecijfers en een totaaltelling. Het Ministerie van VWS heeft hierin ook niet voorzien.

Overigens heeft het ministerie in de Begroting 2009 een overzicht opgenomen met geraamde uitgaven per kabinetsdoelstelling voor 2009, 2010 en 2011. In de komende jaren kan daarmee het financieel belang afgezet worden tegen de geraamde uitgaven.

Een soortgelijk financieel overzicht is gemaakt voor de thematische beleidsprioriteiten van het Ministerie van VWS. Hierbij was het wél mogelijk om het financieel belang af te zetten tegen het geraamde budget 2008. Op de verschillen tussen het begrote bedrag en het financieel belang gaat de minister niet in. Daarvoor moeten de afzonderlijke financiële toelichtingen op de beleidsartikelen geraadpleegd worden. In het kader van het experiment is de afspraak gemaakt dat hierin belangrijke verschillen tussen begrote en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht. De minister van VWS geeft deze toelichting als de afwijking groter is dan € 3 miljoen of 3% van het vastgestelde begrotingsbedrag op het niveau van de operationele doelstelling. Wij hebben geconstateerd dat de minister deze lijn volgt.

#### **4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie**

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het beleidsverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister de kabinetsdoelstellingen en thematische beleidsprioriteiten van het Ministerie van VWS heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor geleverde prestaties en ingezette middelen. Dit jaar hebben we een verdiepend onderzoek gedaan naar twee subdoelstellingen van kabinetsdoelstelling 45, namelijk subdoelstelling 45a en 45b.

##### **Kabinetsdoelstelling 45: «Kwaliteit van de zorg zichtbaar verhogen in 2011 t.o.v. 2006»**

45a: De vermijdbare schade in de ziekenhuiszorg is in 2012 gehalveerd.  
Operationele doelstelling 42.3.2: Zorgaanbieders realiseren het door de burger gewenste zorgaanbod  
Prestatie-indicator begroting: Vermijdbare schade in ziekenhuizen.

45b: Burgers kunnen op kiesBeter.nl voor 80 aandoeningen zien welke kwaliteit de ziekenhuizen bieden.  
Operationele doelstelling 42.3.1: De positie van de burger in het zorgstelsel wordt versterkt.  
Prestatie-indicator begroting: Voor 80 aandoeningen kunnen burgers op [www.kiesBeter.nl](http://www.kiesBeter.nl) zien welke kwaliteit ziekenhuizen bieden.

Wij zijn voor de twee subdoelstellingen 45a en 45b nagegaan of de informatie over 2008 beschikbaar en betrouwbaar is. Ook hebben we onderzocht of de relatie tussen kabinetsdoelstelling, artikel en prestatie helder is verwoord.

#### 4.2.1 Kabinetsdoelstelling 45a

Kabinetsdoelstelling 45a luidt: «*De vermijdbare schade in de ziekenhuiszorg is in 2012 gehalveerd*». Gerelateerd aan de *Begroting 2008 van het Ministerie van VWS* vindt deze doelstelling aansluiting bij de operationele doelstelling 42.3.2. Deze operationele doelstelling kent twee prestatie-indicatoren:

- percentage ziekenhuizen dat werkt met een veiligheidsmanagement-systeem (VMS);
- vermijdbare schade in ziekenhuizen.

Wij constateren dat de tweede prestatie-indicator van de operationele doelstelling een kabinetsdoelstelling is geworden. Wij hebben deze prestatie-indicator nader onderzocht. In de *Begroting 2008* gaf de minister aan te streven naar een daling van de vermijdbare schade van 50% in 2011. Hij gaf daarbij niet aan ten opzichte van welk jaar deze daling bedoeld is. In de *Begroting 2009* is de prestatie-indicator verder ontwikkeld. Er is een uitsplitsing gemaakt naar «vermijdbare incidenten in ziekenhuizen» en «vermijdbare sterfte in ziekenhuizen». Beide prestatie-indicatoren zijn voorzien van een zogenoemde «basiswaarde» en streefwaarden voor 2009 en 2012. Deze zijn nu uitgedrukt in absolute aantallen.

In 2007 is een nulmeting gedaan door middel van dossieronderzoek. Dit dossieronderzoek zal in drie tranches herhaald worden. De eerste tranche gaat over dossiers uit 2009 en zal in de loop van 2010 bekend worden. Er zullen daarom voor het eerst in de loop van 2010 realisatiegegevens bekend zijn. In het *Beleidsverslag 2008* geeft de minister dit ook aan. De gegevens worden, net als de nulmeting, gebaseerd op onderzoek van twee onafhankelijke onderzoeksinstituten, het Instituut voor Extramuraal Geneeskundig Onderzoek/Vumc en NIVEL. Een multidisciplinair onderzoeksteam alsmede een begeleidingscommissie en team van beoordelaars waarborgen een wetenschappelijke basis alsmede een zorgvuldige uitvoering.

In het «Financieel overzicht kabinetsdoelstellingen» is af te lezen dat deze kabinetsdoelstelling een financieel belang heeft van ruim € 3 miljoen in 2008.

Wij constateren dat de minister de onderzochte prestatie-indicator meer SMT – Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden – heeft gemaakt. Naast de nulmeting over 2004 komt er een realisatiewaarde in 2010 over 2009 beschikbaar. Dit betekent dat de minister in de tweede helft van 2010 weet of het kabinet op koers ligt. De minister heeft dan nog één jaar om zijn beleid, zo nodig, bij te sturen.

#### 4.2.2 Kabinetsdoelstelling 45b

Kabinetsdoelstelling 45b luidt: «Burgers kunnen op kiesBeter.nl voor 80 aandoeeningen zien welke kwaliteit de ziekenhuizen bieden». Gerelateerd aan de *Begroting 2008 van het Ministerie van VWS* vindt deze doelstelling aansluiting bij de operationele doelstelling 42.3.1. Deze indicator bestrijkt een deel van de doelstelling, omdat de doelstelling betrekking heeft op de gehele curatieve sector en de prestatie-indicator zich richt op de ziekenhuizen. Deze operationele doelstelling kent één prestatie-indicator,



kabinetsdoelstelling 45b zelf. De prestatie-indicator van de operationele doelstelling is dus een kabinetsdoelstelling geworden.

#### **Achtergrond ontwikkeling van kwaliteitsinformatie**

De website KiesBeter.nl is een initiatief van het ministerie van VWS dat de voorwaarden schept voor een goed geïnformeerde, kiezende burger. Die speelt immers een steeds centralere rol in het beleid op dit gebied. De veranderingen in het zorgstelsel leggen de keuzes voor zorginstellingen en behandelingen steeds meer bij burgers (consument dan wel patiënt). Om deze keuzes verantwoord te kunnen maken, moeten zij over juiste informatie beschikken. KiesBeter.nl beoogt deze informatie op een onafhankelijke, betrouwbare en samenhangende wijze te presenteren.

De website KiesBeter.nl is in opdracht van het Ministerie van VWS gemaakt door het centrum voor Volksgezondheid Toekomst Verkenningen (VTV) van het RIVM. Dit centrum beheert de portal. Daarnaast heeft het ministerie de IGZ de opdracht gegeven om per sector indicatoren te ontwikkelen voor de kwaliteit van zorg. Deze indicatoren betreffen enerzijds zorginhoudelijke indicatoren en anderzijds cliëntervaringen. Daarbij wordt zicht gehouden op de betrouwbaarheid, de actualiteit en de tijdigheid van de indicatoren. De IGZ heeft hiertoe het programmabureau Zichtbare Zorg (ZIZO) opgericht.

In de Begroting 2008 is aangegeven dat de minister ernaar streeft om in 2011 80 aandoeeningen op KiesBeter.nl te hebben staan. Er zijn geen tussentijdse streefwaarden aangegeven, ook niet voor 2008. In het Beleidsverslag 2008 doet de minister verslag van de stand van zaken. Daarbij is ook de prestatie-indicator opgenomen met een realisatiewaarde van tien aandoeeningen voor 2008 en een streefwaarde van 80 aandoeeningen voor 2011. De minister licht toe dat hij een nieuwe commissie heeft ingericht om onder andere de stuurgroep van ZIZO, die de indicatoren voor de ziekenhuiszorg ontwikkelt, te ondersteunen. Hiermee geeft de minister op indirecte wijze aan dat hij een extra middel inzet om zijn doelstelling te kunnen bereiken. Tegelijkertijd schrijft de minister dat in 2011 voor *ruim* 80 aandoeeningen kwaliteitsinformatie beschikbaar zal zijn, terwijl de prestatie-indicator uitgaat van 80 in 2011. Op deze wijze laat de minister voortschrijdend inzicht in zijn beleid zien. De relatie met de financiële middelen is zichtbaar in het «Financieel overzicht kabinetsdoelstellingen». Voor zowel kabinetsdoelstelling 45b als 45c is in totaal ruim € 14 miljoen beschikbaar.

De prestatie die geleverd moet worden, bestaat uit twee delen: de ontwikkeling van de zorginhoudelijke indicatorensets van een eerste set van tien aandoeeningen alsmede de sectorbrede implementatie daarvan uitmondend in kwaliteitsinformatie op de website KiesBeter.nl. Wij constateren dat volgens de website van ZIZO inderdaad tien indicatorensets beschikbaar zijn. Deze worden in 2009 geïmplementeerd in alle ziekenhuizen. Momenteel is op deze website voor de afzonderlijke ziekenhuizen wel algemene kwaliteitsinformatie beschikbaar, zoals wachttijden, percentage heropnames of pijn na een operatie. De keuze-informatie voor de tien aandoeeningen was ultimo 2008 echter nog niet op de website beschikbaar.<sup>14</sup> De eerste kwaliteitsinformatie over deze tien aandoeeningen komt voor de burger in 2010 beschikbaar.

<sup>14</sup> In juni 2009 verwacht de Algemene Rekenkamer het rapport te publiceren over de Kwaliteitswet zorginstellingen, waarbij eveneens ingegaan wordt op de ontwikkeling van kwaliteitsinformatie.

De geselecteerde prestatie-indicator is gebaseerd op informatie die van het programmabureau ZIZO, dus van de IGZ afkomstig is. De kwaliteitsindicatoren worden ontwikkeld door een werkgroep waarin diverse

deskundigen en belanghebbenden zitting hebben. De meting wordt verricht door de ziekenhuizen zelf. Gezien het belang van een betrouwbare prestatie-indicator zal er aandacht moeten zijn voor een onafhankelijke meting. Objectieve kwaliteitsinformatie kan immers op gespannen voet staan met belangen en/of strategische overwegingen van het individuele ziekenhuis. De komende jaren zal blijken of dit dilemma speelt.

Wij constateren dat de minister in zijn beleidsverslag afzonderlijk aandacht besteedt aan de kabinetsdoelstelling. In zijn verantwoording daarover wordt gebruik gemaakt van voortschrijdend inzicht. Het is een complex beleidsthema. Hierover moet in het beleidsverslag op hoofdlijnen verantwoording wordt afgelegd, waardoor specifieke beleidsinformatie verdwijnt. Daarnaast constateren wij dat de minister terughoudend is in het benoemen van de haalbaarheid van de kabinetsdoelstelling.

### **4.3 Ontwikkelingen in de beleidsinformatie**

In deze paragraaf gaan we eerst in op een van de onderwerpen uit de Beleidsagenda 2008 van de minister (mantelzorg). Vervolgens rapporteren we over de uitkomsten van een verkennend onderzoek naar het fondsbeheer door het CVZ.

#### *4.3.1 Mantelzorg*

Kabinetsprioriteit 35 spreekt van een «Substantiële uitbreiding van het aantal vrijwilligers en behoud van het aantal mantelzorgers in 2011». Op 1 april 2007 is de Regeling waardering mantelzorgers van kracht geworden. Deze regeling werd echter door veel minder mensen gebruikt dan verwacht. In 2007 is daarop besloten van het begrote bedrag van € 65 miljoen eenmalig € 32 miljoen over te hevelen naar het Gemeentefonds. In een convenant met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) werden afspraken gemaakt om dit bedrag te besteden. De onderbenutting was voor het Ministerie van VWS aanleiding de regeling te laten evalueren door onderzoeksbureau Research voor Beleid. Bij deze evaluatie stonden twee mogelijkheden centraal:

- het verruimen van de toegangscriteria van de regeling;
- het intrekken van de regeling en de decentralisatie van taken.

Research voor Beleid concludeerde dat het verruimen van de toegangscriteria nadelen had voor de beheersbaarheid. Het onderzoeksbureau adviseerde het kabinet de regeling stop te zetten en samen met gemeenten een adequate vorm van waardering en ondersteuning voor mantelzorgers te zoeken. Wij zijn de ontwikkelingen nagegaan en hebben onderzocht of de gekozen oplossing risico's oplevert voor de rechtmatigheid en doelmatigheid.

### **Beleidsverslag 2008, Participatie, kabinetsdoelstelling 35**

«Met het amendement-Van der Vlies (TK 30 306, nr. 30) ontvangen mantelzorgers sinds 2007 een financieel blijk van waardering. Het zogenaamde mantelcompliment bestaat uit een jaarlijks bedrag van maximaal € 250,-. In 2008 is de uitvoering van het mantelzorgcompliment geëvalueerd (TK 30 169, nr. 17). Het is plezierig te constateren dat het compliment positief wordt gewaardeerd door de mantelzorgers. Met een verbeterde uitvoering van het compliment en een verruiming van de regeling willen we het compliment een grotere groep mantelzorgers laten bereiken. Met deze maatregelen liggen wij op koers bij het realiseren van een substantiële uitbreiding van het aantal vrijwilligers en behoud van het aantal mantelzorgers in 2011.»

#### *Uitvoering 2008*

In 2008 is het budget van € 65 miljoen net als in 2007 niet geheel uitgeput. Bij tweede suppletoire wet is het beschikbare bedrag op basis van de toen meest recente raming van de uitgaven die in 2008 voor het mantelzorgcompliment gedaan zouden worden, met € 34 miljoen naar beneden bijgesteld.

In 2008 maakten ruim 68 000 mantelzorgers gebruik van de regeling, over de negen maanden dat de regeling in 2007 van kracht was, was dit aantal 51 000.<sup>15</sup>

#### *Aanpassing van de regeling*

In reactie op de onderbenutting van de regeling in 2007 en de bevindingen uit de evaluatie heeft de staatsecretaris een traject in gang gezet om de huidige regeling te verruimen.

De staatssecretaris wil een beter gebruik van de regeling vooral bereiken door de eis te schrappen dat de mantelzorger «aantoonbaar professionele extramurale AWBZ-zorg moet vervangen» en dat «registratie bij het CIZ vooraf» plaatsvindt. Daarvoor in de plaats zal gelden dat iedere langdurige AWBZ-zorgeïndiceerde (langdurig wil zeggen vanaf 12 maanden) het recht heeft één mantelzorger per jaar voor te dragen voor het compliment. De bedoelde verruiming wil de staatssecretaris realiseren via een wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Ministeriële regeling waardering mantelzorgers.

In de voorstellen blijft de uitvoering bij de SVB. De SVB betaalt de complimenten uit en legt er verantwoording over af.

In de bestaande regeling bedroeg het compliment € 250. Na de wijziging van de regeling wordt het compliment berekend op basis van het verwachte aantal mantelzorgers en het jaarlijks daarvoor beschikbare budget. Voor 2009 is het compliment via deze rekenmethode vooralsnog gecalculerd op € 230.

Op 31 maart 2009 heeft de Eerste Kamer de wijziging van de Wmo goedgekeurd. De gewijzigde regeling treedt in werking met terugwerkende kracht tot 1 april 2007.

In de systematiek van de nieuwe regeling kan een M&O-risico worden onderkend. Iedere AWBZ-gerechtigde met een indicatie van twaalf maanden en langer, kan voor één mantelzorger het compliment ontvangen. De cliënt moet bij zijn AWBZ-aanvraag het rekeningnummer van de mantelzorger invullen, waarna de SVB de mantelzorger registreert. Het risico bestaat dat de betaling plaatsvindt zonder dat de mantelzorg geleverd is.<sup>16</sup> Ook als de mantelzorg wel is geleverd kan de betaling gaan naar een ander dan de mantelzorger die hier (het meest) recht op zou kunnen hebben.

<sup>15</sup> Interne rapportage van de SVB aan het Ministerie van VWS.

<sup>16</sup> Dit wordt in de Toelichting bij de regeling al onderkend. Gezien de aard van het compliment (het gaat om vrijwillig geleverde diensten) acht de wetgever controle op levering hiervan niet passend.

#### 4.3.2 Fondsbeheer CVZ

In de begroting en het jaarverslag geeft de minister van VWS ook informatie over de premie-uitgaven. In de leeswijzer bij het Jaarverslag 2008 wordt toegelicht dat hiermee een beleidsmatige verantwoording wordt gegeven over alle zorguitgaven die worden gerekend tot het BKZ. Zoals aangegeven in § 2.1, vallen de premie-uitgaven niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Wij onderzoeken de informatie over de premie-uitgaven in het jaarverslag van het Ministerie van VWS niet als financiële informatie maar als beleidsinformatie.

##### **Jaarverslag Ministerie van VWS 2008, Leeswijzer, Financieel Beeld Zorg**

«Met het opnemen van de premie-uitgaven in het jaarverslag wordt geen verantwoording over de (uitkomst van het toezicht op de) rechtmatige uitvoering van wettelijke zorgverzekeringen gegeven, maar een beleidsmatige verantwoording over alle uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) gerekend worden. Voor het toezicht op de wettelijke zorgverzekeringen leggen wij apart verantwoording aan u af. Deze verantwoording ontvangt u naar verwachting eind 2009, namelijk nadat de NZa zijn wettelijk geregelde rechtmatigheidsonderzoek naar de Zvw en de AWBZ heeft afgerond.»

De (bruto-)BKZ-uitgaven<sup>17</sup> bedroegen in 2008 € 54,9 miljard. Een belangrijk deel van deze uitgaven wordt gefinancierd uit het AFBZ en het ZVF. De minister verantwoordt zich hierover in het *Financieel Beeld Zorg* in het Jaarverslag 2008.

We hebben een verkennend onderzoek<sup>18</sup> uitgevoerd naar het fondsbeheer van het AFBZ en het ZVF. Het doel van dit onderzoek was inzicht te krijgen in de manier waarop het fondsbeheer voor de financiering van de zorgsector is vormgegeven en wordt uitgevoerd.

Het CVZ voert het fondsbeheer uit.<sup>19</sup> De taak van fondsbeheerder is een van de belangrijkste taken van het CVZ. Het CVZ vervult deze taak voor het AFBZ, het ZVF en tot 2010 voor de Algemene Kas Ziekenfondswet (AK ZFW)<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Onderscheiden worden bruto-BKZ-uitgaven en netto-BKZ-uitgaven. De bruto-BKZ-uitgaven zijn de totale uitgaven die worden gefinancierd via opbrengsten uit premieheffing (Zvw, AWBZ), rijksbijdragen, eigen betalingen van patiënten en overige ontvangsten. De zorguitgaven die aan het BKZ worden getoetst, zijn de netto-BKZ-uitgaven, dat wil zeggen de bruto-BKZ-uitgaven verminderd met de betalingen van patiënten en overige ontvangsten.

<sup>18</sup> De Algemene Rekenkamer deed in 1994 onderzoek naar drie fondsen van het stelsel van sociale zekerheid. Dit waren de Algemene Kas, beheerd door de toenmalige Ziekenfondsraad, het Ouderdomsfonds, beheerd door de Sociale Verzekeringsbank en het Arbeidsongeschiktheidsfonds, beheerd door het bestuur van dit Fonds (Algemene Rekenkamer, 1995).

<sup>19</sup> Naast het fondsbeheer voert het CVZ als taken uit het pakketbeheer (de enige beleidsrijke taak), de financiering van zorgverzekeraars (waaronder de risicoverevening) en de zorg voor bijzondere groepen (ook wel centrale uitvoering genoemd).

<sup>20</sup> Het CVZ is op grond van artikel 1q van de ZFW belast met het beheer van de AK ZFW. Per 1 januari 2006 is de ZFW komen te vervallen. De invoerings- en aanpassingswet Zvw (I&A-wet) regelt de overgang van de ZFW naar de Zvw.

##### **Fondsbeheer**

Onder fondsbeheer verstaat het CVZ het op doeltreffende en doelmatige wijze administreren van de ontvangsten, uitgaven en stand van de fondsen. In uitvoerende zin ziet het CVZ het fondsbeheer als een financieel logistiek proces. Interne borging van dit proces is vastgelegd en beschreven in het *Fondsbeheerstatuut (CVZ, 2007)*.

##### *Financieel Jaarverslag Fondsen*

Het verantwoordingsdocument over het beheer is het wettelijke voorgescreven *Financieel Jaarverslag Fondsen*. Dit verslag behoeft de goedkeuring van de minister van VWS. Over de inrichting van dit verslag hebben het departement en het CVZ begin 2008 afspraken vastgelegd in de *Leidraad inrichting financieel jaarverslag* (Ministerie van VWS, 2008c). Deze leidraad maakt deel uit van het *Governance Arrangement*, waarin het CVZ en het Ministerie van VWS hun onderlinge relatie hebben beschreven op bestuurlijk niveau. Een belangrijk uitgangspunt van deze leidraad is dat het jaarverslag per te onderscheiden fonds een jaarrekening bevat. Ook wordt per fonds een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen, waarin het CVZ een juiste weergave geeft van de rechtmatigheid van de geldstromen die in het jaarverslag zijn opgenomen. Bovendien moet de externe accountant van het CVZ bij zowel de jaarrekening van de fondsen als bij de rechtmatigheidsverantwoording van het CVZ een getrouwbeeldverklaring afleggen.

Voor de rechtmatigheidsverantwoording maakt het CVZ onderscheid

tussen de directe en de indirecte verantwoordelijkheid van het CVZ voor de rechtmatigheid van de geldstromen. Het CVZ acht zich direct verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de geldstromen die het CVZ zelf aanstuurt en beheert. Indirect verantwoordelijk acht het CVZ zich voor geldstromen die het CVZ niet zelf beheert en aanstuurt en waarvoor de verantwoordingsplicht bij een andere instelling ligt.

Na de ministeriële goedkeuring stelt het CVZ het *Financieel Jaarverslag Fondsen* algemeen verkrijgbaar. Tot nu toe schreef de minister van VWS mede op basis van dit verslag zijn oordeel over het functioneren van de zorg-zbo's, waaronder het CVZ, in een brief aan de Tweede Kamer. In zijn laatste brief van 23 september 2008 kondigde de minister echter aan dat deze jaarlijkse toezichtsbrieff komt te vervallen, omdat de wettelijke verplichting hiervoor in de Kaderwet ZBO's ontbreekt (Ministerie van VWS, 2008d).

#### *Geldstromen*

Op 23 februari 2009 heeft de minister het *Financieel Jaarverslag Fondsen 2007* (CVZ, 2008a) aan de Tweede Kamer aangeboden (Ministerie van VWS, 2009b). Wij hebben op basis van dit jaarverslag de geldstromen van de drie onderscheiden fondsen in kaart gebracht. De totaalbedragen zijn opgenomen in tabel 2.

**Tabel 2: Baten, lasten en cumulatief saldo 2007 fondsen**

Fonds (bedragen in € miljard)	Baten	Lasten	Saldo 2007	Cumulatief saldo tot en met 2007
ZVF	16,8	17,9	- 1,1	- 2,3
AFBZ	23,3	22,9	0,4	0,6
AK ZFW	0,03	0,5	- 0,5	- 5,9

Zoals uit de tabel blijkt, bedroeg het cumulatieve tekort van de AK ZFW ultimo 2007 € 5,9 miljard. In de invoerings- en aanpassingswet Zvw (I&A-wet), artikel 2.1.11 is bepaald dat het tekort per 1 januari 2010 ten laste komt van «'s Rijksschatkist». Met het tekort is al rekening gehouden, omdat het net als de saldi van de andere fondsen deel uitmaakt van het EMU-saldo.<sup>21</sup>

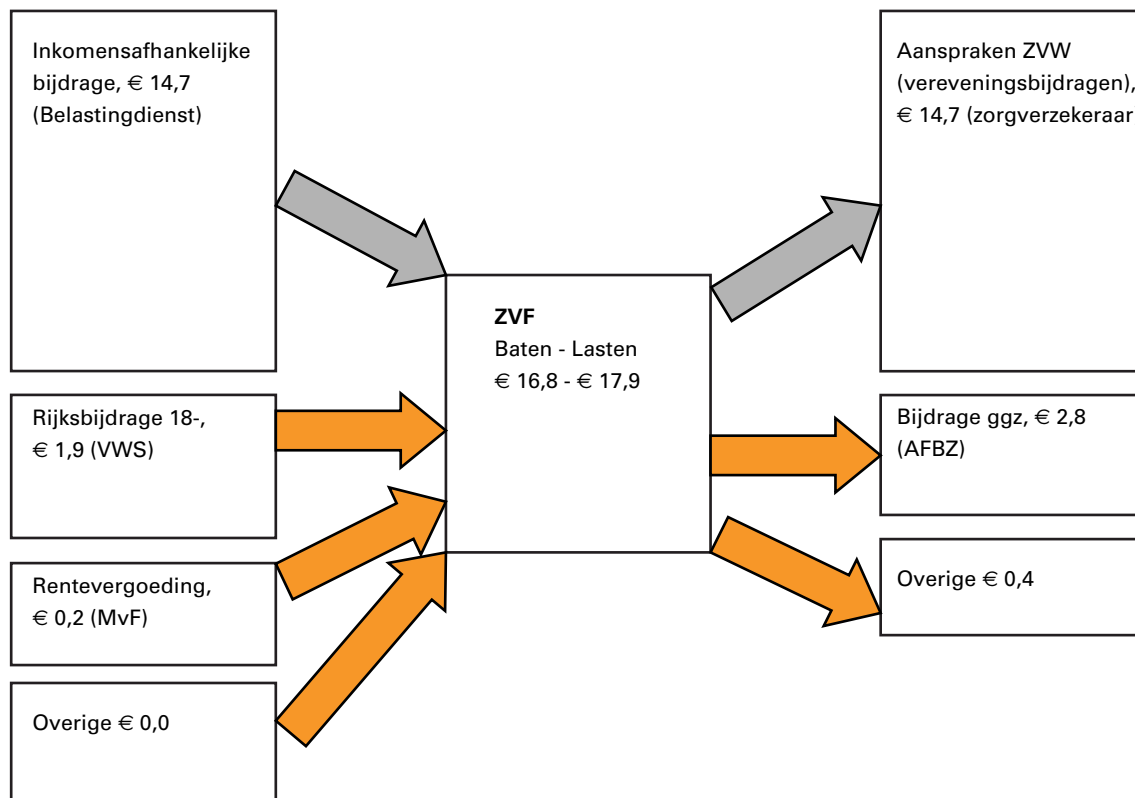
Volgens de ramingen in het *Financieel Beeld Zorg* in de Begroting 2009 zullen ook in het AFBZ flinke tekorten ontstaan. De minister heeft de saldi van de fondsen ultimo 2008, met uitzondering van de AK ZFW toegelicht in het *Financieel Beeld Zorg* van het Jaarverslag 2008. Hieruit blijkt dat de vermogens van het ZVF en het AFBZ zich in 2008 positief hebben ontwikkeld. We hebben hier geen nader onderzoek naar gedaan. Ook hebben wij niet onderzocht hoe de fondssaldi op lange termijn worden beheerst en hoe daarbij gebruik wordt gemaakt van ramingen.

<sup>21</sup> Tijdens het wetgevingstraject van de Zvw in 2005 heeft de fractie van de SGP expliciet gevraagd naar een raming van het saldo van de AK ZFW, dat in 2010 naar de schatkist zou gaan. Deze vraag is door de minister van VWS beantwoord (de schatting van het tekort bedroeg destijds € 3,5 miljard).

### Rechtmatigheidsverantwoording

Uit het *Financieel Jaarverslag Fondsen 2007* blijken onzekerheden in de verantwoordingscyclus. Figuur 5 laat zien voor welke baten en lasten van het ZVF (grijze pijlen) op het moment van verantwoording nog geen zekerheid bestaat over de rechtmatigheid.<sup>22</sup>

**Figuur 5 Geldstromen Zorgverzekeringsfonds 2007 (bedragen in miljarden, afgerond op 1 decimaal)**

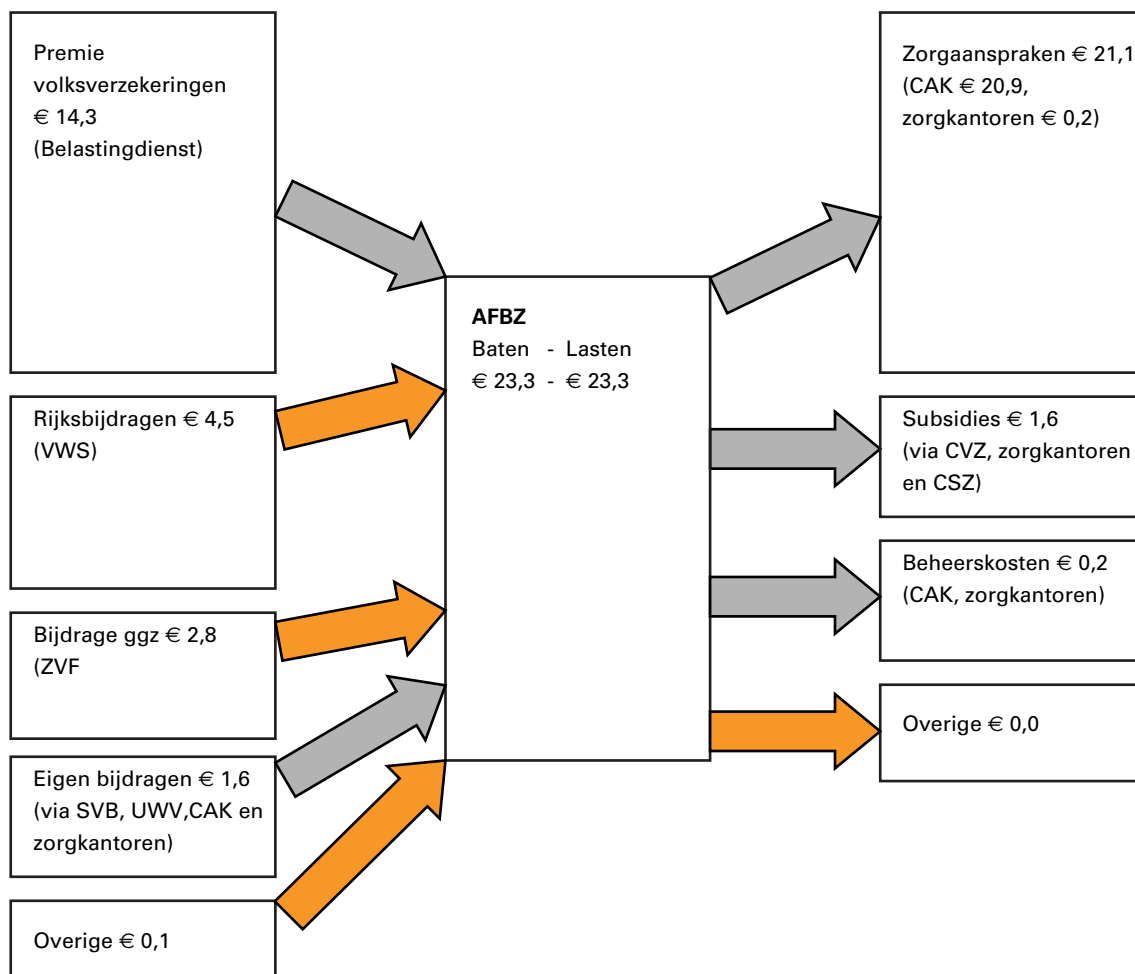


De premies ZVW bestaan uit inkomensafhankelijke bijdragen die de Belastingdienst int via de loon- en inkomstenheffing en nominale premies die de zorgverzekeraars innen. Deze nominale premies lopen niet via het ZVF.

<sup>22</sup> Op grond van artikel 74 van de Zvw dient het CVZ jaarlijks voor 15 maart aan de minister van VWS een jaarrekening over het afgelopen kalenderjaar te overleggen, vergezeld van het verslag van de externe accountant van het CVZ. Het Ministerie van VWS en het CVZ hebben onderling afgesproken dat deze termijn verlengd wordt tot 15 april.

Figuur 6 laat de geldstromen zien voor het AFBZ.

**Figuur 6 Geldstromen Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten 2007**  
(bedragen in miljarden, afgerond op 1 decimaal)



De figuren laten zien dat de onzekerheid aan de batenkant vooral zit in de inkomensafhankelijke bijdragen respectievelijk premies van de Belastingdienst (€ 14,7 miljard in het ZVF respectievelijk € 14,3 miljard in het AFBZ) en aan de lastenkant vooral in de aanspraken Zvw (ZVF: € 14,7 miljard) en de Zorgaanspraken CAK (AFBZ: € 20,9 miljard).

Als belangrijkste oorzaken van de onzekerheden noemt het CVZ in het *Financieel Jaarverslag Fondsen 2007*:

1. Diverse gegevensaanleverende partijen verantwoordden zich op basis van het kasstelsel in plaats van het baten-lastenstelsel.
2. Als de jaarrekeningen van de fondsen worden opgemaakt, zijn maar in beperkte mate door accountants gecertificeerde cijfers voorhanden.
3. Definitieve cijfers komen pas vele jaren later beschikbaar.

We gaan hierna in op deze oorzaken voor de onzekerheden, die het CVZ noemt.



#### Ad 1: Kasstelsel versus baten-lastensstelsel

De Belastingdienst legt verantwoording af aan de fondsen op kasbasis. Dit is het geval bij de baten van het ZVF (€ 14,7 miljard) en bij de baten van het AFBZ (€ 14,3 miljard). De fondsen hanteren echter het baten-lastensstelsel.

#### Ad 2: Beperkte beschikbaarheid gecertificeerde cijfers

Doordat de gecertificeerde jaarstukken van de zorgverzekeraars over het jaar t pas klaar zijn op 1 juni van het jaar t+1 en de NZa haar review daarop pas in november van het jaar t+1 afrondt, is de verantwoording in het *Financieel Jaarverslag Fondsen* voor een groot deel gebaseerd op ongecertificeerde data. De gecertificeerde verantwoording van de Belastingdienst is wel op tijd beschikbaar. Hierbij ontstaat echter onzekerheid doordat het tolerantiebedrag dat de Belastingdienst hanteert, vele malen groter is dan het gewenste tolerantiebedrag van 1% van de lasten van de beide fondsen.<sup>23</sup>

#### Ad 3: Definitieve cijfers komen pas vele jaren later beschikbaar

Voor de inkomensafhankelijke bijdragen Zvw en de premies volksverzekeringen worden verdeelsleutels gebruikt. Op basis van de heffingen die uiteindelijk worden geïnd, volgen nabetalingen. Dit kan enkele jaren duren.

#### *Verbetervoorstellen*

Mede naar aanleiding van de geconstateerde onzekerheden in de verantwoordingscyclus van het zorgverzekeringsstelsel<sup>24</sup> heeft de minister van VWS het CVZ gevraagd een onderbouwd voorstel te doen om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Het CVZ heeft daarop in een brief aan de minister van VWS op 29 augustus 2008 onder andere voorgesteld (CVZ, 2008b) om de huidige indieningstermijn van 15 april in jaar t+1 op te schuiven naar 31 december in jaar t+1. Dan zijn de rechtmatigheidsverantwoordingen van de diverse actoren beschikbaar. In de brief gaf het CVZ ook aan dat het de kwaliteit en tijdigheid van de informatievoorziening van de Belastingdienst aan het CVZ niet voldoende vond voor de operationele taken en voor de verantwoording. Hieronder schaaft het CVZ ook de harmonisatie van de toleranties.

De minister van VWS heeft op 4 december 2008 een reactie gegeven op de oplossingen die het CVZ heeft aangedragen om de knelpunten op te lossen (VWS, 2008e). In zijn brief gaf de minister aan:

- de indieningstermijn voor het *Financieel Jaarverslag Fondsen* van het jaar t op 31 december van het jaar t+1 te willen stellen;
- het door het CVZ gegeven signaal over de tijdigheid en kwaliteit van de door de Belastingdienst geleverde informatie door te spelen aan het Ministerie van Financiën;
- het knelpunt van de afwijkende tolerantiegrenzen door de Rijksauditedienst te laten bespreken met zowel het CVZ als de externe accountant van het CVZ, waarna hij in overleg met de Rijksauditedienst over deze kwestie een standpunt zal innemen.

<sup>23</sup> Voor elke organisatie geldt een tolerantie van 1%, maar door een verschil in omvang van de geldstromen kan een ander tolerantiebedrag ontstaan. Vooral bij de Belastingdienst is de geldmassa vele malen groter dan het deel dat naar de fondsen toevloei.

<sup>24</sup> Het Ministerie van VWS en het CVZ hebben beide aangegeven dat zij bij de ambtelijke voorbereiding van de Zvw het Ministerie van Financiën gewezen hebben op weeffouten in de voorgestelde inrichting van de verantwoordingscyclus.

#### *Evaluatie door het Ministerie van VWS*

Op dit moment evalueert het Ministerie van VWS zowel het CVZ als de NZa. Deze evaluatie vindt plaats in het kader van de evaluatie van de WMG, de Zvw en de Wet op de zorgtoeslag. Er bestaat weliswaar geen wettelijke verplichting om het CVZ te evalueren, maar het Ministerie van VWS leidt de grondslag hiervoor af uit de geest van de Kaderwet ZBO's. Deze evaluatie is naar verwachting per 1 juni 2009 afgerond. Voor eind



2009 wil het Ministerie van VWS een kabinetsstandpunt over de uitkomsten van de wetsevaluaties aan de Tweede Kamer aanbieden.

#### *Conclusies*

Naar aanleiding van ons verkennend onderzoek trekken wij de volgende conclusies:

- Doordat de indieningstermijn is verlengd, wordt de onzekerheid voor het *Financieel Jaarverslag Fondsen* grotendeels opgelost. Overigens blijven in het *Financieel Beeld Zorg* in het jaarverslag van het ministerie de onzekerheden bestaan.
- Het handhaven van het kasstelsel bij de Belastingdienst leidt tot onzekerheden in de verantwoordingen van de fondsen.
- Het probleem in de tijdigheid en kwaliteit van de aanlevering van informatie door de Belastingdienst kan met meer ambitie worden aangepakt, dan alleen met het doorspelen van een signaal aan de minister van Financiën.
- Over de afwijkende tolerantiegrenzen zal het ministerie met het CVZ spreken. Wij denken dat de minister een goede afweging moet maken tussen enerzijds de behoefte van de Tweede Kamer om meer zekerheid te krijgen over de ontvangsten van de Belastingdienst en anderzijds de hogere controlelasten die een lagere controletolerantie met zich meebrengt.
- Het vervallen van de jaarlijkse toezichtsbrief van de minister waarin hij oordeelt over het functioneren van de zorg-zbo's aan de Tweede Kamer, kan tot meer fragmentatie<sup>25</sup> leiden in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Wij zullen de uitkomsten van de evaluatie en de implementatie van de verbetervoorstellen in 2009 volgen.

---

<sup>25</sup> De Tweede Kamer blijft een afschrift krijgen van de brief van de minister van VWS aan het CVZ met de jaarlijkse goedkeuring, inclusief de actiepuntenlijst. Dit afschrift wordt echter in de toekomst niet meer door het departement, maar door het CVZ aan de kamer verstrekt.

## 5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

### 5.1 Reactie minister

De minister van VWS heeft op 21 april 2009 gereageerd op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VWS (XVI)*. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie (§ 5.1). De brief staat ook op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). Zijn reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

«Naar aanleiding van uw conceptrapport «Rapport bij het Jaarverslag 2008» doe ik u hierbij, mede namens de staatssecretaris, mijn reactie toekomen. Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw rapport. Het doet mij genoegen dat u in uw rapport constateert dat ik transparant verantwoording afleg over de realisatie van mijn beleid, de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en de bedrijfsvoering. In mijn reactie ga ik in op de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (subsidiebeheer, Europese aanbestedingen en de entadministraties bij het RIVM) en de weergave hiervan op de door u geïntroduceerde «kwaliteitskaart». Verder sta ik stil bij de door u opgemerkte onrechtmatigheid bij de subsidieregeling academische functie en bij een aantal opmerkingen over de beleidsinformatie.

#### *Subsidiebeheer*

Met u constateer ik dat de problemen in het subsidiebeheer nog niet zijn opgelost, ondanks de in 2008 verder ontwikkelde verbetermaatregelen en intensieve monitoring. Op deze problemen aan te pakken heb ik inmiddels een aantal maatregelen genomen, die u ook in uw rapport heeft vermeld. In deze maatregelen zijn twee sporen te onderscheiden.

Eenzijds zal naar aanleiding van de analyse van de tekortkomingen in het subsidiebeheer een gerichte set van maatregelen getroffen worden om op dossierniveau onvolkomenheden in een vroeg stadium te signaleren en vervolgens te herstellen. Hiertoe wordt onder andere de signaalfunctie van de interne controle aangescherpt en worden de uitkomsten gemonitord.

Anderzijds zal ik maatregelen treffen die moeten leiden tot een efficiëntere subsidieuitvoering en een vermindering van het aantal subsidies. Hiertoe worden de voorstellen uit het rapport «Gepast subsidiëren, een verbeterplan voor de subsidiepraktijk» en het kader financieel beheer rijkssubsidies geïmplementeerd. Bovendien wordt in 2009 uitvoering gegeven aan de subsidietaakstelling.

Bovendien zal ik in de tweede helft van 2009 de Rijksauditedienst vraaggestuurd onderzoek in de vorm van een procesanalyse van het heringerichte subsidieproces laten uitvoeren, waarin de risico's worden geïnventariseerd, beheersmaatregelen worden benoemd en restrisico's worden ingeschat.

De voortgang van deze maatregelen en de uitkomsten ervan op het subsidiebeheer zullen intensief gevolgd worden.

#### *Naleving van de Europese aanbestedingsregels*

In 2008 zijn er diverse verbeteringen in het inkoopbeheer aangebracht. Hierbij zijn de belangrijkste risico's afgedekt. Desondanks zijn in een klein aantal gevallen de Europese aanbestedingsregels niet correct nageleefd. Om deze reden merkt u het inkoopbeheer als een onvolkomenheid aan. Ik merk hierbij op dat, hoewel afwijking van de regelgeving onrechtmatig blijft, een goed gemotiveerde en zorgvuldige afwijking vanwege bijvoorbeeld beleidsmatige redenen transparant is en acceptabel kan zijn.

#### *Entadministraties Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*

Met ingang van 1 januari 2008 zijn de entadministraties en hun koepelorganisatie de Landelijke Vereniging van Entadministraties onderdeel geworden van het RIVM. Het RIVM

heeft prioriteit gelegd bij het primaire proces, waardoor het financieel beheer minder aandacht heeft gekregen.

Mede naar aanleiding van de jaarafsluiting 2008 heeft het RIVM de acties geïnventariseerd die nog uitgevoerd moeten worden om het logistieke en financiële beheer van de entadministraties op het vereiste structurele niveau te brengen. Deze acties zijn vastgelegd in een controlplan dat met hoge prioriteit wordt uitgevoerd. De voortgang van de uitvoering van het controlplan wordt strak gemonitord en periodiek besproken met FEZ en de Rijksauditedienst.

De uitvoering van het controlplan is erop gericht, behoudens onverwachte nieuwe ontwikkelingen, het vereiste structurele niveau in het beheer in 2009 te bereiken.

#### *Kwaliteitskaart*

Met de introductie van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering beoogt u de uitkomsten van uw onderzoek op een aansprekende manier te presenteren en de geconstateerde onvolkomenheden te plaatsen in het licht van de gehele bedrijfsvoering van het departement. Ik denk dat een dergelijk instrument zeer waardevol kan zijn en waardeert uw inzet bij de ontwikkeling van dit instrument. Ik signaleer echter een aantal beperkingen bij de huidige kaart, waardoor deze op een aantal onderdelen weinig gebruiks- en informatiewaarde heeft.

De belangrijkste beperking is dat de onvolkomenheden voor het subsidiebeheer en het inkoopbeheer betrekking hebben op het hele proces en niet op één of meerdere duidelijk aanwijsbare organisatie-onderdelen. Deze onvolkomenheden «exploderen» in deel II van de kaart. In deel II van de kwaliteitskaart geeft u aan welke beleidsartikelen door de onvolkomenheden subsidiebeheer en inkoopbeheer geraakt kunnen worden. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de het feit of deze gevolgen daadwerkelijk geconstateerd zijn en met de relevantie van de (mogelijke) onvolkomenheid voor dit artikel. Hierdoor wordt het beeld van de bedrijfsvoering negatief vertekend. Ik constateer op dit punt een discrepantie in de mate waarin ik mij verantwoord over onrechtmatigheden op het niveau van een beleidsartikel (uitsluitend indien sprake is van een overschrijding van de tolerantie) en de wijze waarop u met deze kwaliteitskaart de Tweede Kamer informatie over (mogelijke) rechtmatigheidsgevolgen op het niveau van een beleidsartikel verstrekt.

Voor de overige gesignaleerde beperkingen verwijs ik u naar de reactie van de minister van Financiën in uw rapport Rijk Verantwoord 2008. Ik betreurt het dat u de kwaliteitskaart niet eerst een jaar op proef wilt gebruiken, zodat door het uitwisselen van ervaringen er een betere basis voor de invoering van de kwaliteitskaart kan ontstaan.

#### *Subsidie academische functie*

In uw rapport merkt u de door mij extracomptabel verantwoorde uitgaven en verplichtingen in het kader van subsidieregeling academische functie als onrechtmatig aan. In overleg met het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer is afgesproken om vanaf 2010 de financieringsconstructie van de academische functie te veranderen. Verder verantwoord ik mij in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij de jaarverslagen 2008 en 2009 transparant over de door mij gekozen constructie. Bovendien zullen de verplichtingen en uitgaven extracomptabel worden verantwoord in het Financieel Beeld Zorg. De rechtmatigheid van de subsidieverlening wordt over 2008 en 2009 door de Rijksauditedienst met een specifiek vraggestuurd onderzoek gecontroleerd.

#### *Beleidsinformatie*

Ik ben blij dat u in uw rapport constateert dat de kwaliteit van het beleidsverslag verbeterd is ten opzicht van 2007. Het aantal prestatie-indicatoren is toegenomen en de kabinetsdoelstellingen en beleidsconclusies hebben een prominentere plaats gekregen. Wel geeft u aan dat bij de stelligheid van een aantal conclusies een kanttekening geplaatst kan worden. In het kader van de delivery is geconcludeerd dat VWS op koers ligt bij het realiseren van de kabinetsdoelstellingen. De conclusies in het beleidsverslag zijn hierop gebaseerd.

#### *Regeling mantelzorg*

In het kader van ontwikkelingen in de mantelzorg gaat u in uw rapport specifiek in op de ontwikkelingen op het gebied van de mantelzorg. U hebt hierbij in het bijzonder onderzocht welke rechtmatigheid- en doelmatigheidsrisico's de ontwikkelingen met zich meebrengen. U wijst erop dat de gekozen systematiek, waarbij iedere AWBZ-gerechtigde met een indicatie van 12 maanden en langer, voor één mantelzorger het compliment kan ontvangen, het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik met zich meebrengt. Gezien de aard van het compliment en de hoogte van het bedrag wordt dit risico geaccepteerd. Bij het opstellen van de regeling is dit risico erkend en in de toelichting opgenomen. Daarmee is naar mij mening, de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende, sprake van een toereikend M&O-beleid.«

## **5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij danken de minister voor zijn reactie waarin hij onze conclusies bevestigt. In dit nawoord gaan we in op een aantal punten uit zijn reactie.

#### *Subsidiebeheer*

De minister constateert met ons dat de problemen in het subsidiebeheer nog niet zijn opgelost. Hij geeft een nadere uiteenzetting van de twee sporen in de maatregelen die eerder in de bedrijfsvoeringsparagraaf en ons rapport zijn genoemd. Wij zijn blij met de aanscherping van de signaalfunctie van de interne controle en met de monitoring van de uitkomsten. Ook zien wij de maatregelen voor een efficiëntere subsidieuitvoering en voor vermindering van het aantal subsidies met belangstelling tegemoet. Wij hechten belang aan zijn toezegging om de voortgang van de maatregelen en de effecten ervan intensief te volgen. Zoals wij in ons rapport hebben aangegeven, verwachten wij dat dit op voldoende hoog niveau in de organisatie gebeurt. Wij zullen deze voortgang nauwlettend volgen en waar mogelijk een constructieve bijdrage leveren aan het verbeterproces.

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

De minister is van mening dat een goed gemotiveerde en zorgvuldige afwijking van regelgeving om bijvoorbeeld beleidsmatige redenen transparant en acceptabel kan zijn. Wij onderschrijven deze algemene stelling van de minister niet. De minister doet geen concrete toezeggingen om het aantal gevallen, waarin de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd, terug te dringen.

Wij onderkennen dat er uitvoeringsproblemen kunnen bestaan die de naleving van de Europese aanbestedingsregels bemoeilijken. Wij geven in overweging om samen met de andere ministers, in het bijzonder de minister van Economische Zaken, eventuele uitvoeringsproblemen te betrekken in de evaluatie van wet- en regelgeving.

#### *Entadministraties*

Wij waarderen de toezegging van de minister dat het controlplan, waarin de acties zijn vastgelegd om het logistieke en financiële beheer van de entadministraties op het vereiste structurele niveau te brengen, met hoge prioriteit wordt uitgevoerd. Ook waarderen wij de bewaking van de voortgang en uitvoering van het controlplan door de directie FEZ. Wij worden hierover graag periodiek op de hoogte gesteld.

#### *Kwaliteitskaart bedrijfsvoering*

Wij danken de minister voor zijn waardering voor onze inzet bij de ontwikkeling van het instrument kwaliteitskaart.

De minister geeft aan dat de onvolkomenheden in subsidiebeheer en

inkoopbeheer betrekking hebben op het volledige proces en niet op één of meer duidelijk aanwijsbare organisatieonderdelen. Het gevolg hiervan is volgens hem dat de onvolkomenheden «exploderen» in deel II van de kwaliteitskaart.

Met deel II van de kaart willen we zichtbaar maken waar de risico's van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering gevolgen kunnen hebben, ofwel welke artikelen ze «raken». Dit «raken» moet breed geïnterpreteerd worden. Het gaat dus niet alleen om geconstateerde gevolgen maar ook om *mogelijke* gevolgen. Bovendien gaat het niet alleen om gevolgen voor de rechtmatigheid, maar ook om andere gevolgen (bijvoorbeeld risico's voor de betrouwbaarheid van de informatie, de realisatie van beleidsdoelstellingen of de integriteit van bestanden). In *Rijk verantwoord 2008* gaan we in op de rijksbrede reactie op de introductie van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering.

#### *Subsidie academische functie*

Wij stellen vast dat de reactie van de minister overeenkomt met de inhoud van ons rapport.

#### *Beleidsinformatie*

Wij nemen kennis van de opmerking van de minister dat in het kader van de *delivery* is geconcludeerd dat het Ministerie van VWS op koers ligt bij het realiseren van de kabinetsdoelstellingen. De *delivery* valt buiten de reikwijdte van ons onderzoek. Wij geven in overweging conclusies over de realisatie van kabinetsdoelstellingen in het beleidsverslag waar mogelijk met gerealiseerde prestaties te onderbouwen.

#### *Regeling mantelzorg*

De feitelijke inhoud van de reactie is in overeenstemming met het de bevindingen in ons rapport. Op basis hiervan is de minister van mening dat, de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking genomen, sprake is van een toereikend M&O-beleid. Wij zullen bij de uitvoering van de gewijzigde regeling in 2009 onderzoeken of dit inderdaad het geval is.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT (XVI)**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
41*	705 758	1 700	-	-	-	-	-	1 700	nee	-
42*	7 276 310	1 266 201	-	-	186	-	-	1 266 387	ja	-
43*	5 384 995	415	-	-	662	-	-	1 077	nee	-
44*	594 076	15 472	-	-	-	-	-	15 472	nee	-
46*	95 900	5 725	-	-	-	-	-	5 725	nee	-
47*	402 844	321	-	-	-	-	-	321	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
98	370 582	100	-	-	-	-	-	100	nee	-
99	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>14 830 465</b>	<b>1 289 934</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>848</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. Post nr.	Fout
Totaal individuele fouten	0
Totaal verplichtingen	14 830 465
Procentuele fout	8,70%
Procentuele onzekerheid	0,01%
	Tolerantiegrens overschreden
	Tolerantiegrens niet overschreden

**B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
41*	Volksgesondheid	615 494	1 461	-	-	1 693	nee	-
42*	Gezondheidszorg	7 346 970	67 587	-	-	89 414	nee	-
43*	Langdurige zorg	5 396 046	40 080	-	-	40 087	nee	-
44*	Maatschappelijke ondersteuning	512 219	242	-	-	249	nee	-
46*	Sport	106 028	1 873	-	-	2 457	nee	-
47*	Oorlogsgetroffenen en herinnering WO II	400 573	12	-	-	520	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
98	Algemeen	336 130	8 927	-	-	9 272	nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		14 713 460	120 182	-	-	23 510		

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	14 713 460	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten
	Procentuele fout	0,82%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,16%	Tolerantiegrens niet overschreden
(2)	Totaal	15 058 507	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
	Procentuele fout	0,87%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,17%	Tolerantiegrens niet overschreden

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
41*	Volksgesondheid	601 294	1 461	-	-	1 693	nee	-
42*	Gezondheidszorg	6 911 427	67 587	-	-	89 414	nee	-
43*	Langdurige zorg	5 394 615	40 080	-	-	40 087	nee	-
44*	Maatschappelijke ondersteuning	510 288	242	-	-	249	nee	-
46*	Sport	104 548	1 873	-	-	2 457	nee	-
47*	Oorlogsgetroffenen en herinnering WO II	399 788	12	-	-	520	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
98	Algemeen	325 494	8 927	-	-	9 272	nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		14 247 454	120 182	-	-	23 510		

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	14 247 454
	Procentuele fout	0,84%
	Procentuele onzekerheid	0,17%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden



**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
<b>Beleidsartikelen</b>								
41	Volksgesondheid	14 200	-	-	-	-	-	-
42	Gezondheidszorg	435 543	-	-	-	-	-	-
43	Langdurige zorg	1 431	-	-	-	-	-	-
44	Maatschappelijke ondersteuning	1 931	-	-	-	-	-	-
46	Sport	1 480	-	-	-	-	-	-
47	Oorlogsgetroffenen en herinnering WO II	785	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
98	Algemeen	10 636	-	-	-	-	-	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		466 006	-	-	-	-	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal ontvangsten		
		466 006
Procentuele fout		
		0,00%
Procentuele onzekerheid		
		0,00%

**D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)**

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen					
* Baten	35 806	300	-	-	300
Bijdrage moederdepartement	178	-	-	-	-
Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg					
* Baten	31 914	2 100	-	179	2 279
Bijdrage moederdepartement	27 955	-	-	-	-
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu					
* Baten	329 747	2 870	-	-	2 870
Bijdrage moederdepartement	121 102	-	-	-	-
Nederlands Vaccin Instituut (tijdelijk)					
* Baten	139 901	5 400	-	2 200	7 600
Bijdrage moederdepartement	43 086	-	-	-	-
Totaal baten	537 368	10 670	-	2 379	-
* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering					
Totale baten baten-lastendiensten	537 368				
Procentuele fout	1,99%				Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,44%				Tolerantiegrens niet overschreden

**E. Saldbalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid
3	Liquide middelen	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	516	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	9 971	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	38 002	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	4 769 885	-	-	-	-
11	Garantieverplichtingen	1 080 695	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	4 869 671	-	-	-	-
13	Deelhemingen	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	10 768 740	-	-	-	-
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)					
	Totaal saldbalans	10 768 740				
	Procentuele fout	0,00%				
	Procentuele onzekerheid	0,00%				

**F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)**

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
Voorschotten	9 005 900	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	9 005 900	-	-	-	-		-

## BIJLAGE 2

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

A&K	Afhankelijkheids – en Kwetsbaarheid, – analyses
AAL	Audit Actielijst
aCBG	Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
AK ZFW	Algemene Kas Ziekenfondswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BIKK	Bijdrage in de kosten van kortingen
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BOPZ (Wet-)	Wet Bijzondere Opnemingen psychiatrische ziekenhuizen
BuiZa	Buitenlandse Zaken, Ministerie van –
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van –
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CBZ	College bouw zorginstellingen
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg, agentschap
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CSZ	Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
CZ	Curatieve Zorg
DBV	Directie Bedrijfsvoering
DG	Directeur-generaal
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken, ministerie van –
FEZ	Financieel Economische Zaken
ggz	geestelijke gezondheidszorg
IB	informatiebeveiliging
IODAD	Interdepartementaal overlegorgaan departementale auditdiensten
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van –
LVE	Landelijke Vereniging van Entadministraties
LZ	Langdurige Zorg
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NTS	Nederlandse Transplantatie Stichting
NVI	Nederlands Vaccin Instituut
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
p&c	Planning & Control
PGO, Fonds -	Fonds voor Patiënten-, Gehandicaptenorganisaties en Ouderenbonden
pSG	plaatsvervangend secretaris-generaal
PUR	Pensioen- en Uitkeringsraad
RAD	Rijksauditdienst
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SER	Sociaal-Economische Raad

sis	Single information single audit
SG	Secretaris-generaal
SM(AR)T	Specifiek, meetbaar, (afgestemd, realistisch) en tijdgebonden
SUO	Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie
VMS	Veiligheidsmanagementsysteem
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – Ministerie van
VTV	Centrum voor Volksgezondheid Toekomstverkenningen
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport – Ministerie van
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WMG	Wet marktordening gezondheidszorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WTZ	Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
zbo	Zelfstandige bestuursorgaan
ZIZO	Zichtbare Zorg
ZonMw	Zorgonderzoek Nederland Medische Wetenschappen
ZVF	Zorgverzekeringsfonds
Zvw	Zorgverzekeringswet

## LITERATUUR

### Algemene Rekenkamer

Algemene Rekenkamer (1995). *Fondsbeheer in de sociale zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 065, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Rapport bij het Jaarverslag 2007. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 XVI, nr. 4. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2008b). *Kaders voor toezicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

Algemene Rekenkamer (2009). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nr. 1. Den Haag: Sdu.

### CVZ

CVZ (2007). *Fondsbeheerstatuut Fondsen*. Diemen: CVZ.

CVZ (2008a). *Financieel Jaarverslag Fondsen 2007. Over de verantwoording van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, het Zorgverzekeringsfonds en de Algemene Kas*. Diemen: CVZ.

CVZ (2008b). *Brief aan de minister van VWS d.d. 29 augustus 2008 betreffende het vergroten van zekerheid in het Financieel Jaarverslag Fondsen*. Diemen: CVZ.

### Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën (2004). *Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer betreffende Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 950, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2007a). *Brief van 10 december 2007 van de minister van Financiën aan de minister van VWS*. BZ 2007690M. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2007b). *Brief van de minister van Financiën over het begrotings- en verantwoordingsproces, de toleranties en de uitvoerings van subsidies. Financieel jaarverslag van het Rijk 2006, Evaluatie VBTB*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 031 en 29 949, nr. 19. Den Haag: Sdu.

### Ministerie van VWS

Ministerie van VWS en CVZ (2007a). *Governance arrangement tussen het College voor zorgverzekeringen en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Samenwerking en afstemming op het gebied van sturing, verantwoording en toezicht*. Den Haag: Ministerie van VWS. Diemen: CVZ.

Ministerie van VWS (2007b). *Slotwet en Jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 XVI, nrs. 1–3. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2007c), Tweede Kamer, Kamerstuk 31 792 XV, nr. 2 Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van VWS, voor het jaar 2008 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota). Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2008a). Beleidsregels handhaving subsidie-bepalingen VWS en JenG. Staatscourant 30 september 2008, nr. 189/pag. 12

Ministerie van VWS (2008b). *Brief van 7 juli 2008 van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer betreffende vereenvoudiging indicatiestelling AWBZ*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 631 en 30 597, nr. 268. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2008c). *Leidraad inrichting financieel jaarverslag fondsen (onderdelen zorgverzekeringsfonds en algemeen fonds bijzondere ziektekosten)* (versie 21 februari 2008). Den Haag: Ministerie van VWS.

Ministerie van VWS (2008d). *Oordeel functioneren zorg-zbo's in 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 25 268, nr. 70. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2008e). *Brief van 4 december 2008 van het Ministerie van VWS aan het CVZ betreffende de vergroting zekerheid Financieel Jaarverslag Fondsen*.

Ministerie van VWS (2008f). *Begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2008*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 hoofdstuk XVI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2009a). *Brief van 23 februari 2009 van de minister van VWS aan de Tweede Kamer betreffende Financieel Jaarverslag Fondsen 2007*. Z/F-2909857/Z/F-2909843. Den Haag: Ministerie van VWS.

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

### **Wet- en regelgeving**

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

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

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

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



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

Minister van VWS. Regeling van de Minister van VWS van 13 december 2005, nr. MC/T&B-2642630 houdende regels voor de bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid.

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