

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 18

3.3 Inherente onzekerheid bij uitvoering toeslagen | 21

4. Bedrijfsvoering | 23

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 23

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 24

4.3 Onvolkomenheden | 25

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 44

4.5 Informatiebeheercasus CoronaCheck-app | 46

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 49

5. Beleidsresultaten | 50

5.1 Toegankelijkheid Gecombineerde leefstijlinterventie | 50

5.2 De Q-koorts en lessen voor de toekomst | 61

5.3 Inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening: CAK | 70

5.4 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 72

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 73

6.1 Reactie minister van VWS | 73

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 75

Bijlagen | 77

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van VWS 2021 | 77

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 80

Bijlage 3 Aanbevelingenlijst bij beleidscasus Q-koorts en lessen voor de toekomst | 90

Bijlage 4 Literatuur | 95

Bijlage 5 Eindnoten | 99

1. Onze conclusies

In 2020 tekenden we bezwaar aan vanwege ernstige tekortkomingen in het financieel beheer van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Goed financieel beheer betekent dat het geld volgens de wet- en regelgeving wordt uitgegeven en dat achteraf goed wordt verantwoord waar het geld aan is besteed. In 2021 heeft het ministerie zich serieus ingespannen om het financieel beheer te verbeteren, maar de problemen zijn nog steeds ernstig. In totaal was ruim € 4,1 miljard van de in 2021 aangegane verplichtingen onrechtmatig of onzeker. Bij de uitgaven was dit bijna € 2,0 miljard. Dit is zowel absoluut als relatief lager dan in 2020, maar desondanks nog steeds te hoog. De minister heeft nu zicht op welke problemen er zijn. Voor de toekomst is structurele versterking van het financieel beheer noodzakelijk.

Er is verbetering, maar het financieel beheer schiet nog ernstig tekort

Het Ministerie van VWS heeft in 2021 opnieuw een zwaar jaar achter de rug vanwege het bestrijden van de coronacrisis. Er lag grote druk op het ministerie om te zorgen voor onder meer snellere vaccinaties en grootschalig testen. De minister moest daarom snel veel extra geld uitgeven aan de bestrijding van corona, nog meer dan in 2020. We constateren dat de minister dit geld niet altijd volgens de regels heeft uitgegeven. Bijvoorbeeld door bestellingen rechtstreeks bij 1 leverancier te doen zonder de noodzaak hiervan voldoende te onderbouwen. Het doel van die regels is dat er niet te veel geld wordt betaald voor de goederen of diensten en dat alle bedrijven een eerlijke kans krijgen. Het ministerie kon vaak ook niet bewijzen dat alle goederen of diensten waarvoor was betaald, echt zijn geleverd. Omdat er in 2021 veel corona-uitgaven zijn gedaan, gaat het om een relatief groot bedrag dat niet volgens de regels is uitgegeven en dat wij onzeker of onrechtmatig noemen. Wij beoordelen het financieel beheer ook dit jaar als ernstig onvolkomen.

Wel heeft de minister het parlement in de meeste gevallen beter en tijdiger geïnformeerd dan in 2020, zodat Kamerleden al of niet konden instemmen met de maatregelen. Ook constateren we dat de niet-coronagerelateerde uitgaven grotendeels volgens de regels zijn uitgegeven. Onze conclusie is dat de minister van VWS nu zelf goed zicht heeft op de problemen in het financieel beheer en serieus werkt aan verbetering.

Het is belangrijk dat de minister dit doorzet en in de komende tijd het financieel beheer sterk verbetert, zodat uitgaven voortaan - ook in crisistijd - zorgvuldig en controleerbaar worden gedaan. Dit is een opgave voor het hele departement. Want niet alleen de financiële afdeling is verantwoordelijk voor het financieel beheer; alle afdelingen die geld uitgeven, moeten ervoor zorgen dat zij dit rechtmatig doen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van

- de rechtmatigheid van de verplichtingen;
- de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten;
- de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten;
- de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Financieel beheer			✗	✗	▶
2. Subsidiebeheer	✗	✗	✗	✗	
3. Informatiebeveiliging		✗	✗	✗	
4. Lifecyclemanagement		✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
5. Materieelbeheer				✗	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Feiten en cijfers

De minister van VWS is verantwoordelijk voor de volksgezondheid, voor toegankelijke, kwalitatief goede en betaalbare gezondheidszorg, voor een effectief en efficiënt werkend stelsel van maatschappelijke ondersteuning en voor het sport- en beweegbeleid.

Het Ministerie van VWS heeft in 2021 € 33.113 miljoen uitgegeven. Dit is 10,3% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 34.900 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 785 miljoen.

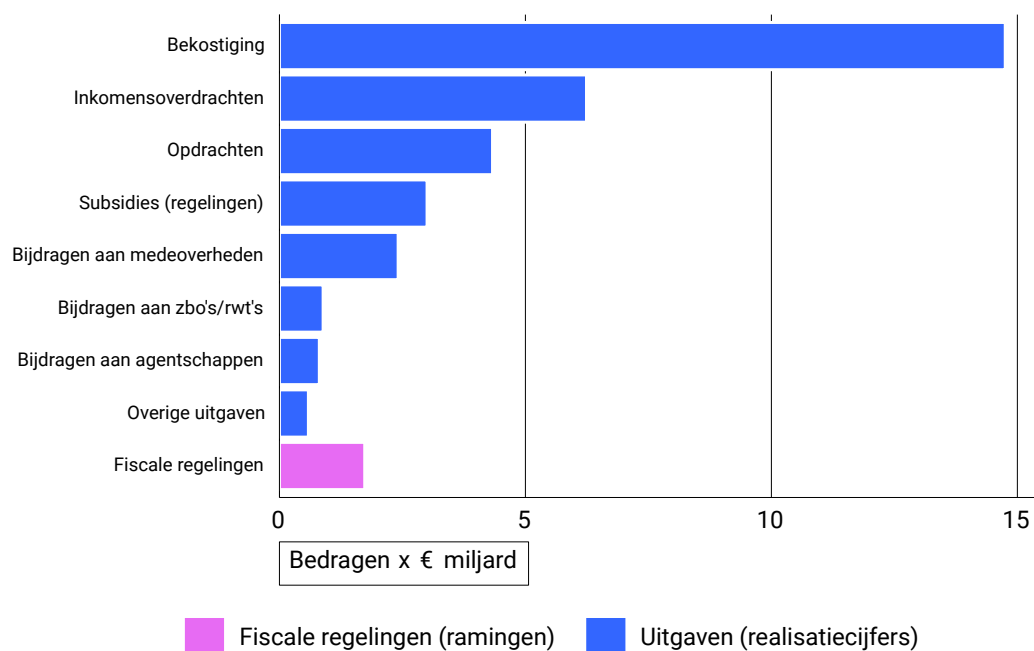
Tabel 1 Ministerie van VWS (XVI) in miljoenen € en aantallen fte's

	2019	2020	2021
Verplichtingen	20.998	34.952	34.900
Uitgaven	18.014	27.250	33.113
Ontvangsten	749	751	785
Fte's	4.803	5.240	5.736

De bedragen voor uitgaven zijn in 2021 ten opzichte van 2020 verder gestegen. Er is € 5,9 miljard extra uitgegeven. De totale uitgaven van VWS zijn dit jaar minder hard gestegen dan in 2020. Desondanks is de stijging groot. Het ging vorig jaar om een stijging van 51%, dit jaar is de stijging van uitgaven 22%. Dit komt onder andere door de coronacrisis. Verderop in dit hoofdstuk lichten we de extra corona-uitgaven toe. De verplichtingen zijn, na een flinke stijging vorig jaar (66%), dit jaar min of meer gelijk gebleven. De ontvangsten zijn dit jaar licht gestegen (5%).

Figuur 1 Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van VWS in 2021

Van de begroting van VWS gaat het meeste geld naar bekostiging



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Het grootste deel van de uitgaven (€ 14,7 miljard) is bestemd voor bekostiging van de zorg. Dit gaat onder andere om:

- € 7,6 miljard voor de rijksbijdrage Wlz;
- € 4,1 miljard voor de bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK);
- € 2,8 miljard voor de rijksbijdrage Zorgverzekeringsfonds voor financiering van verzekerden onder de 18.

Het resterende deel van de uitgaven is onder meer voor opdrachten, inkomensoverdrachten, bijdragen en subsidies.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van VWS, maar in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Ze leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën.

We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig en het resultaat onduidelijk. Daarom bevalen we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aan fiscale regelingen te herzien. Bij een dergelijke heroverweging is het van belang dat de minister voldoende kennis heeft van de effectiviteit van de regeling. In het verantwoordingsonderzoek vorig jaar constateerden we over de fiscale regeling specifieke zorgtoeslag dat de minister van VWS onvoldoende kennis had van de effectiviteit van deze regeling. Uit ons onderzoek bleek de regeling mensen met een chronische ziekte of beperking, die deze regeling het hardst nodig hebben, goed te bereiken, afgezien van de allerlaagste inkomens. Dit was daarvoor echter niet bekend bij het ministerie.

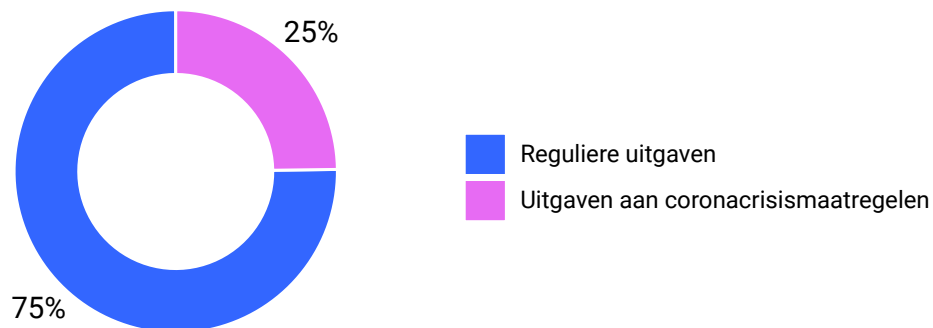
De fiscale regelingen waarvoor de minister van VWS verantwoordelijk is, hebben samen een omvang van € 1,7 miljard. De grootste post op het beleidsterrein van VWS is het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen en hulpmiddelen van € 1,5 miljard. Andere regelingen zijn: de aftrek specifieke zorgkosten (€ 257 miljoen) en verlaagd tarief motorrijtuigenbelasting bestelauto gehandicapten (€ 16 miljoen). Daarnaast zijn er btw-vrijstellingen voor sportclubs en medische zorg.

Coronagerelateerde uitgaven

Net als in 2020 gaf de minister van VWS in 2021 extra geld uit vanwege de coronacrisis. De coronagerelateerde uitgaven nemen 25% van de totale uitgaven van de minister van VWS voor hun rekening, namelijk € 8,2 miljard (zie figuur 2). Deze uitgaven zijn daarmee gestegen van € 5,1 miljard naar € 8,2 miljard (stijging van 61%). De grootste uitgaven gingen dit jaar naar de GGD'en en veiligheidsregio's (€ 2,9 miljard), de testcapaciteit (€ 2,3 miljard) en de ontwikkeling, het goedkeuringsproces en de medicatie van vaccins (€ 0,8 miljard). Meer details over specifieke regelingen staan in onze webpublicatie Coronarekening (www.rekenkamer.nl/coronarekening).

Figuur 2 Coronagerelateerde uitgaven Ministerie van VWS in 2021

25% van de uitgaven (€ 8,2 miljard) werd besteed aan coronacrisismaatregelen



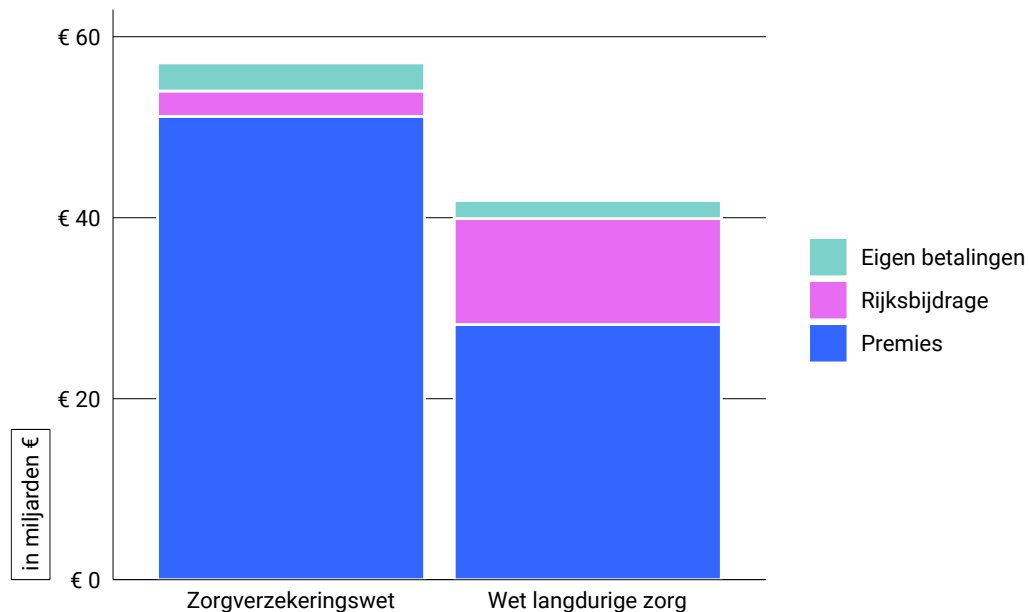
Premiegefinancierde uitgaven

In dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek bespreken we de jaarverslagen van de jaarverslagen van de rijksoverheid. Hierin verantwoordt het kabinet zich over ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid. Echter, dat zijn niet alle collectieve inkomsten en uitgaven van Nederland. Het saldo van alle collectieve inkomsten en uitgaven in Nederland (het EMU-saldo) is breder dan het saldo van de rijksfinanciën. Het bevat ook de inkomsten en uitgaven van de decentrale overheden (zoals gemeenten, provincies en waterschappen) en premiegefinancierde sectoren. Voor gezondheidszorg is dit een belangrijke toevoeging. Zorg wordt namelijk niet alleen bekostigd uit belastingmiddelen, maar voor het grootste deel uit premie-inkomsten, zoals de premies die particulieren en werkgevers betalen voor de verplichte zorgverzekering. We behandelen daarom hier ook kort de premiegefinancierde uitgaven van het Ministerie van VWS.

Het grootste deel van de zorguitgaven betreft zorg die geregeld is in 2 wetten: de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). De Zorgverzekeringswet regelt vooral de curatieve zorg (gericht op herstel van gezondheid), zoals ziekenhuiszorg, huisartsenzorg en medicijnen. De Wet langdurige zorg (Wlz) regelt zware, intensieve zorg en verzorging voor kwetsbare ouderen, mensen met een handicap en mensen met een psychische aandoening. Zoals in figuur 3 te zien is, worden de uitgaven voor de Zvw en Wlz voor het grootste deel gefinancierd uit premies. Voor een kleiner deel bestaan ze uit rijksbijdragen en daarnaast uit eigen betalingen. De zorguitgaven voor de Zvw lopen deels via zorgverzekeraars en deels via het Zorgverzekeringsfonds (Zvf). De zorguitgaven voor de Wlz lopen via het Fonds langdurige zorg (Flz).

Figuur 3 Uitgaven voor de Zorgverzekeringswet en Wet langdurige zorg

De uitgaven van de Zvw en Wlz worden vooral betaald met premies



De premiegefinancierde uitgaven hebben een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Deze uitgaven en inkomsten staan buiten de begroting van het Ministerie van VWS. Het parlement heeft daardoor geen budgetrecht bij de premiegefinancierde uitgaven. Dit betekent dat de minister vooraf geen autorisatie nodig heeft van het parlement om uitgaven te doen of de premiehoogte aan te passen. Het parlement kan echter wel invloed uitoefenen op de premiegefinancierde uitgaven en inkomsten door de onderliggende wet- en regelgeving te veranderen en door bijvoorbeeld een motie aan te nemen met een concreet verzoek aan de minister.

De premiegefinancierde uitgaven voor de Zvw en Wlz maken deel uit van het Uitgavenplafond Zorg. Het Uitgavenplafond Zorg is een afspraak die het kabinet maakt aan het begin van een kabinetsperiode. Hierin wordt het maximum aan uitgaven voor de zorg vastgelegd. Het doel van de afspraak is om de uitgaven beter te beheersen. In 2021 bedroegen de netto-uitgaven onder het Uitgavenplafond Zorg in totaal € 76,3 miljard. De netto-uitgaven bestaan uit de som van de uitgaven betaald met premies (€ 79,4 miljard) en het geld uit de rijksbegroting (€ 2 miljard; beschermd wonen en overige uitgaven, onder meer een deel van uitgaven aan zorgopleidingen en zorg, welzijn en jeugdhulp op Caribisch Nederland), minus de eigen betalingen van zorggebruikers (€ 5,1 miljard).

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van VWS.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 gaan we in op de inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de toeslaguitgaven. Hieronder is ons oordeel weergegeven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van

- de rechtmatigheid van de verplichtingen;
- de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten;
- de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten;
- de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

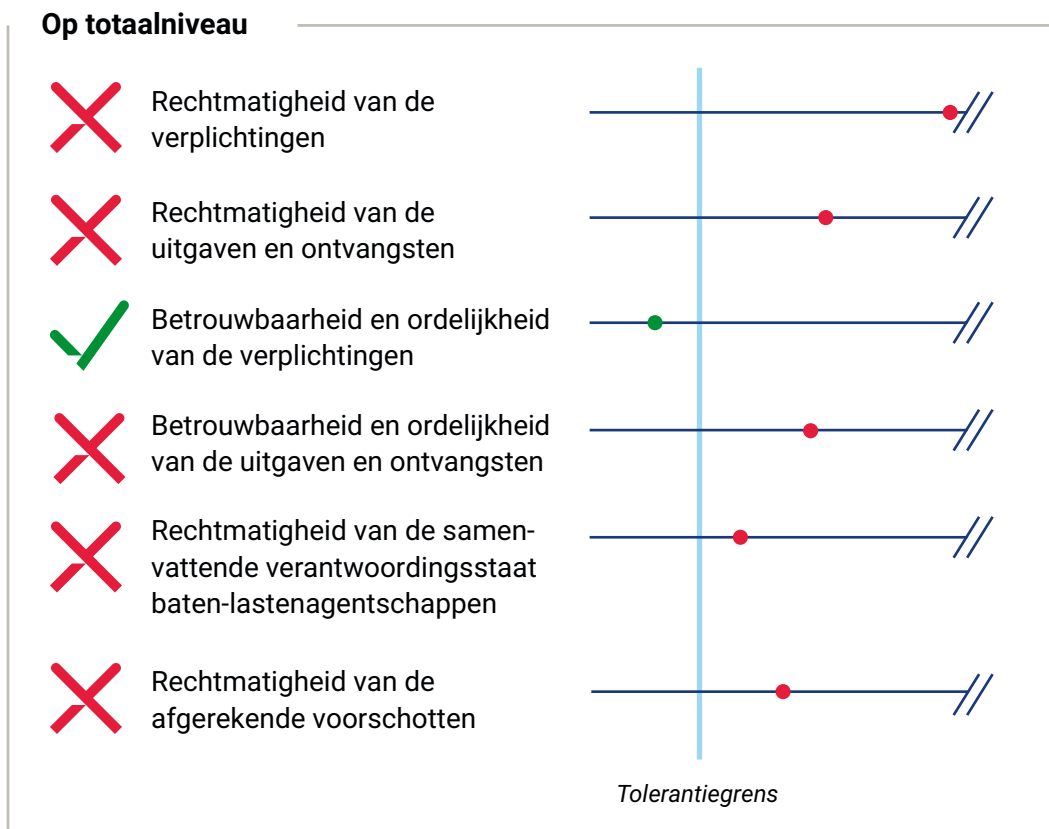
In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van VWS:

- is op totaalniveau niet rechtmatig omdat de tolerantiegrenzen zijn overschreden. Dit geldt voor:
 - de rechtmatigheid van de verplichtingen;
 - de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten;
 - de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
 - de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van VWS (XVI) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onderstaand is grafisch aangegeven bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

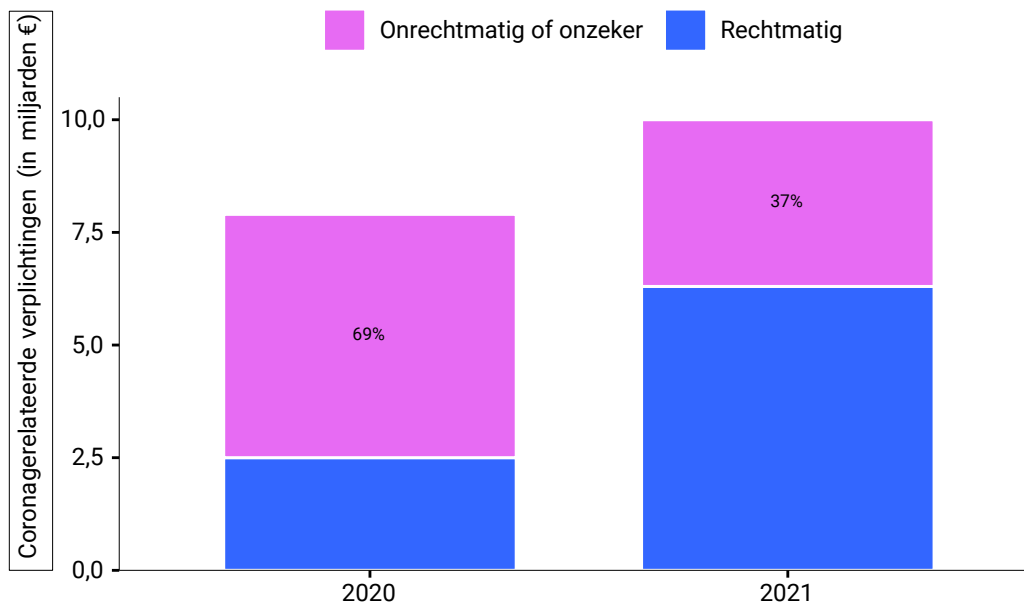


Toename coronagelden in 2021: rechtmatigheidsbevindingen boven de tolerantiegrens, maar wel afgenomen

In 2021 zijn de uitgaven voor coronagerelateerde maatregelen toegenomen tot € 8.208 miljoen (2020: € 5.054 miljoen). Ook de coronagerelateerde verplichtingen zijn toegenomen van € 7.872 miljoen in 2020 tot € 9.939 miljoen in 2021. De fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de coronagerelateerde verplichtingen (€ 3.655 miljoen) zijn boven de tolerantiegrens, maar zowel absoluut als relatief afgenomen ten opzichte van 2020 (€ 5.405 miljoen). Ook bij de coronagerelateerde uitgaven is het bedrag aan fouten en onzekerheden over 2021 (€ 1.700 miljoen) boven de tolerantiegrens, maar zowel absoluut als relatief afgenomen ten opzichte van 2020 (€ 2.105 miljoen). In onderstaande figuren laten we dit schematisch zien.

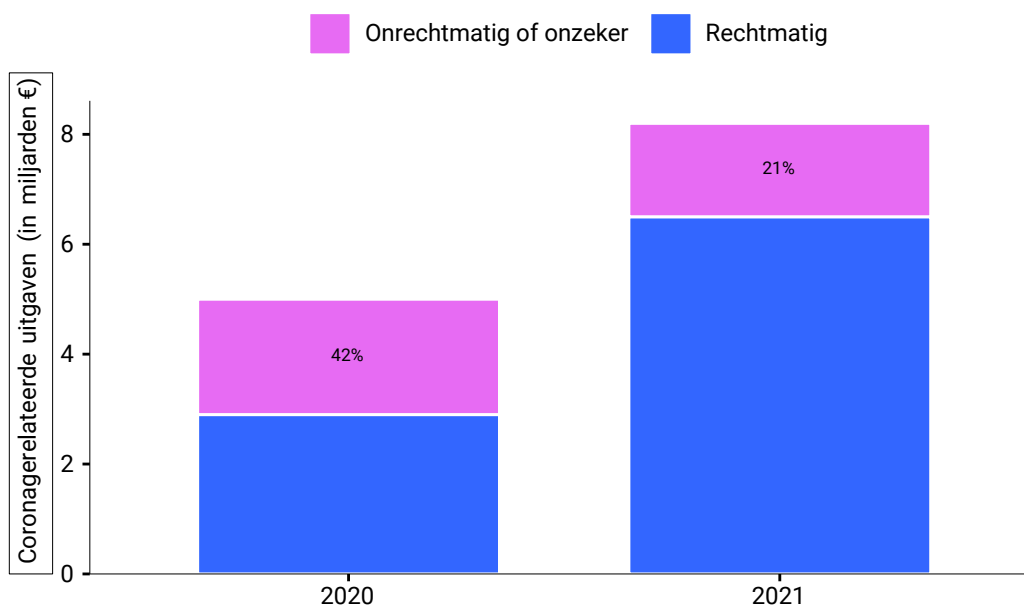
Figuur 4 *Rechtmatigheidsbevindingen van coronagerelateerde verplichtingen*

Coronagerelateerde verplichtingen toegenomen, rechtmatigheidsbevindingen boven de tolerantiegrens maar wel afgenomen



Figuur 5 *Rechtmatigheidsbevindingen van coronagerelateerde uitgaven*

Coronagerelateerde uitgaven toegenomen, rechtmatigheidsbevindingen boven de tolerantiegrens maar wel afgenomen



Er zijn minder rechtmatigheidsbevindingen omdat de minister in 2021 het parlement vaker dan in 2020 tijdig (vooraf) heeft geïnformeerd over de uitvoering van nieuwe coronamaatregelen. Desondanks zijn de rechtmatigheidsbevindingen ook over 2021 nog groot en ernstig.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen

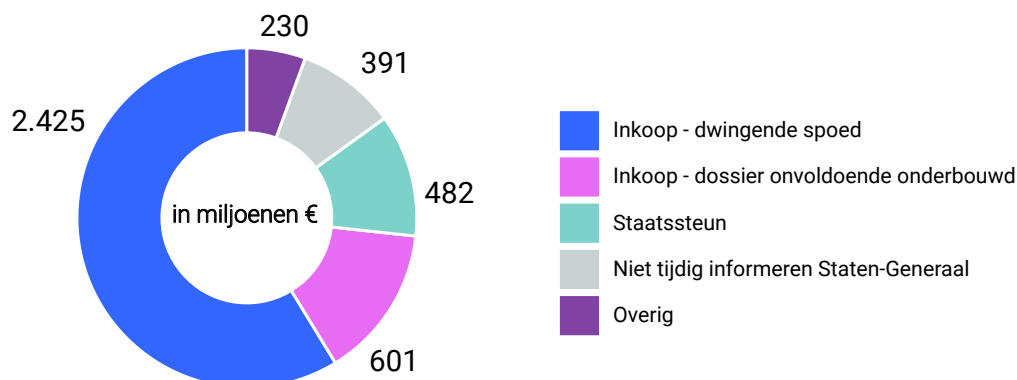
De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. We constateren € 4.129,3 miljoen aan fouten en onzekerheden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe:

- Een bedrag van € 1.514,1 miljoen aan fouten en € 911,1 miljoen aan onzekerheden wordt veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie, waarbij opdrachten direct zijn gegund. Hierbij voldoet de vereiste onderbouwing waarom directe gunning noodzakelijk is, niet aan de Europese wet- en regelgeving.
- Een bedrag van € 115,5 miljoen aan fouten en € 485,6 miljoen aan onzekerheden betreft coronagerelateerde inkoopdossiers, die ontbreken of incompleet zijn.
- Een bedrag van € 82,1 miljoen aan fouten en € 399,4 miljoen aan onzekerheden heeft betrekking op staatssteun.
- Een bedrag van € 391,2 miljoen aan fouten wordt veroorzaakt door het niet naleven van artikel 2.27 lid 2 van de Comptabiliteitswet (CW) 2016. Dit betekent dat de minister het parlement niet tijdig heeft geïnformeerd over onder andere de uitvoering van enkele nieuwe coronamaatregelen.

In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 6 Verdeling fouten en onzekerheden van de verplichtingen naar categorieën¹

Grootste deel fouten en onzekerheden van verplichtingen bij inkoop



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de uitgaven en ontvangsten

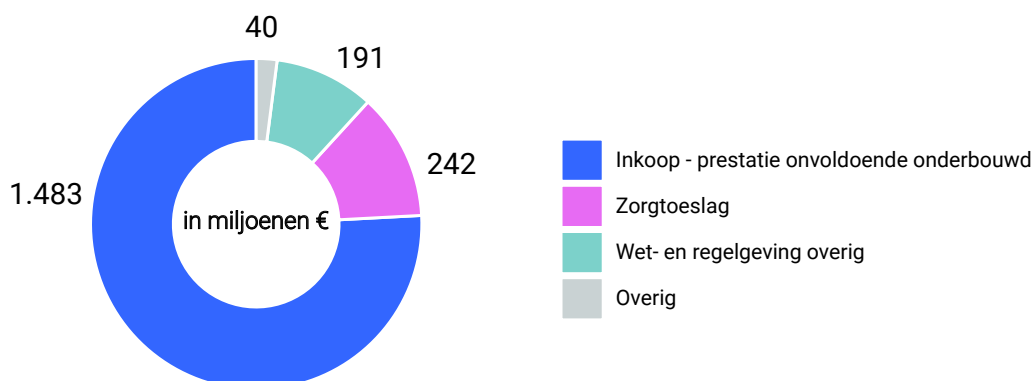
De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten is overschreden. We constateren € 1.955,1 miljoen aan fouten en onzekerheden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe:

- Een bedrag van € 1.482,7 miljoen aan onzekerheden betreft ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie, waarvan de geleverde prestatie niet kon worden onderbouwd.
- Er is een onzekerheid van € 241,8 miljoen op de uitbetaling van de zorgtoeslag.
- Op grond van artikel 13 lid 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk moet een bankgarantie van een leverancier worden geëist als het voorschot € 0,5 miljoen of meer bedraagt. Een bedrag van € 190,9 miljoen aan fouten voor ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie houdt hiermee verband. Er ontbreekt een bankgarantie bij de verstrekte voorschotten én er is geen verzoek tot afwijking van deze regelgeving gevraagd aan de minister van Financiën.

In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 7 Verdeling fouten en onzekerheden van de uitgaven en ontvangsten naar categorieën²

Grootste deel fouten en onzekerheden van uitgaven en ontvangsten bij inkoop



Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid op totaalniveau van de uitgaven en ontvangsten

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten is overschreden. We constateren € 1.535,2 miljoen aan fouten en onzekerheden. Het betreft voornamelijk onzekerheden door ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie, waarvan de geleverde prestatie niet kon worden onderbouwd.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 36,7 miljoen aan fouten en onzekerheden. Een bedrag van € 17,0 miljoen aan fouten wordt veroorzaakt doordat rijksbrede overbruggingsovereenkomsten voor diverse adviesdiensten onrechtmatig zijn verlengd.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. We constateren € 787,1 miljoen aan fouten en onzekerheden. De onzekerheden hebben vooral betrekking op de afrekening van voorschotten bij de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuizen, de Regeling specifieke uitkering stimulering sport, GGD GHOR en de zorgtoeslag.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van VWS is opgenomen, omvat € 1.680,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 4, 7 en 8. Het bedrag aan uitgaven omvat € 494,2 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 8.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van VWS:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 1, 2, 4, 6, 7 en 10:
 - in de artikelen 1, 2, 4, 6, 7 en 10 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
 - in artikel 1 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikel 1. In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.

Op de volgende pagina's zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht.

Op artikelniveau

-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 3.315,1 miljoen).
-  Artikel 2: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 165,9 miljoen).
-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 132,7 miljoen).
-  Artikel 6: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 278,7 miljoen).
-  Artikel 7: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 182,4 miljoen).
-  Artikel 10: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 43,3 miljoen).
-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 1.688,1 miljoen).
-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 1.504,4 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 1 Volksgezondheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 is overschreden. Het betreft fouten van € 1.732,4 miljoen en onzekerheden van € 1.582,8 miljoen. De fouten (€ 1.514,1 miljoen) en onzekerheden (€ 911,1 miljoen) worden hoofdzakelijk veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie, waarbij opdrachten direct zijn gegund. Hierbij voldoet de vereiste onderbouwing waarom directe gunning noodzakelijk is, niet aan de Europese wet- en regelgeving. Een andere oorzaak van de fouten (€ 166,3 miljoen) komt door het niet naleven van artikel 2.27 lid 2 van de Comptabiliteitswet (CW) 2016. Dit betekent dat de minister het parlement niet tijdig (vooraf) heeft geïnformeerd over de uitvoering van enkele nieuwe coronamaatregelen. Een andere oorzaak van de onzekerheden komt voor € 468,1 miljoen door coronagerelateerde inkoopdossiers, die ontbreken of incompleet zijn.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 2 Curatieve zorg

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 2 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 132,0 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 33,9 miljoen. € 78,5 miljoen aan fouten en € 12,9 miljoen aan onzekerheden worden veroorzaakt door coronagerelateerde inkoopdossiers die ontbreken of incompleet zijn. Een bedrag van € 45,2 miljoen aan fouten en € 20,4 miljoen aan onzekerheden heeft betrekking op staatssteun.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 4 Zorgbreed beleid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 4 is overschreden. Het betreft fouten van € 82,2 miljoen en onzekerheden van € 50,6 miljoen. Een bedrag van € 34,8 miljoen aan fouten wordt veroorzaakt door het niet naleven van artikel 2.27 lid 2 van de Comptabiliteitswet (CW) 2016. Een andere oorzaak van de fouten (€ 29,7 miljoen) heeft betrekking op staatssteun. Een bedrag van € 29,7 miljoen is onzeker, doordat de minister onvoldoende controle heeft uitgevoerd op een deel van de aanvragen voor de subsidieregeling Coronabanen in de zorg (COZO).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 6 Sport en bewegen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 6 is overschreden. Het betreft fouten van € 4,1 miljoen en onzekerheden van € 274,6 miljoen. Een bedrag van € 154,2 miljoen aan onzekerheden heeft betrekking op staatssteun.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 7 Oorlogsgetroffenen en Herinnering WO II

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 7 is overschreden. Het betreft fouten van € 182,4 miljoen die hoofdzakelijk worden veroorzaakt door het niet naleven van artikel 2.27 lid 2 van de Comptabiliteitswet (CW) 2016.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 10 Apparaatsuitgaven

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 10 is overschreden. Het betreft fouten van € 37,4 miljoen en onzekerheden van € 5,9 miljoen. De fouten worden voor € 11,7 miljoen veroorzaakt door coronagerelateerde inkoopdossiers die ontbreken of incompleet zijn. Daarnaast zijn rijksbrede overbruggingsovereenkomsten onrechtmatig verlengd, wat tot € 10,4 miljoen aan fouten leidt.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 1 Volksgezondheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 1 is overschreden. Het betreft fouten van € 217,1 miljoen en onzekerheden van € 1.471,0 miljoen. De fouten worden voor een bedrag van € 190,9 miljoen veroorzaakt door voorschotten die zijn verstrekt zonder bankgarantie op te vragen én waarbij geen verzoek tot afwijking van de regelgeving is gevraagd aan de minister van Financiën. De onzekerheden worden volledig veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie waarvan de geleverde prestatie niet kon worden onderbouwd.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 1 Volksgezondheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 1 is overschreden. Het betreft fouten van € 26,2 miljoen en onzekerheden van € 1.478,2 miljoen. De onzekerheden worden bijna volledig veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten ter bestrijding van de coronapandemie waarvan de geleverde prestatie niet kon worden onderbouwd.

3.3 Inherente onzekerheid bij uitvoering toeslagen

De uitvoering van de zorgtoeslag vindt plaats door Toeslagen (onderdeel van het Ministerie van Financiën). Bij de uitvoering van de toeslagen door Toeslagen is sprake van een inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de toeslaguitgaven in verband met de afhankelijkheid van door toeslagengerechtigden verstrekte informatie aan de Belastingdienst.

In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2022) hebben wij geconstateerd dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid bij Toeslagen in 2021 onder druk heeft gestaan. Dit was onder andere het gevolg van beperking van toezicht in verband met capaciteitstekorten en de in 2020 gestopte verwerkingsprocessen van fraude-signalen als gevolg van de problematiek met de Fraude Signalering Voorziening (FSV) van de Belastingdienst. Het exact kwantificeren van deze onzekerheid is door het kwalitatieve karakter van de analyse en het ontbreken van informatie niet goed mogelijk. Bij het Ministerie van Financiën leidt – voor de belastingontvangsten – de grotere onzekerheid in 2021 tot een beperking in ons financiële oordeel.

Bij de toelagenuitgaven constateren we in mindere mate beperkingen in het toezicht dan bij de belastingontvangsten. De impact van de onzekerheid is dan ook geringer. Daarom brengen we bij het Ministerie van VWS geen beperking aan in ons financiële oordeel. Voor een nadere toelichting op deze problematiek verwijzen we naar ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2022).

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2020 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail (§ 4.3) en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.4). Daarna bespreken we informatiebeheer aan de hand van een concreet voorbeeld: de CoronaCheck-app (§ 4.5). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van VWS in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De coronapandemie legde veel druk op het Ministerie van VWS. Zo was Nederland begin 2021 in lockdown, waren scholen dicht en gold er een avondklok. Eind 2021 ging Nederland weer in volledige lockdown. Om de maatschappij te kunnen heropenen, was er gedurende 2021 grote druk op het Ministerie van VWS om te zorgen voor onder meer snellere vaccinaties en grootschalig testen. Desondanks heeft de minister van VWS in 2021 gewerkt aan een deel van de onvolkomenheden die wij in 2020 constateerden. Toch kunnen we de onvolkomenheden niet opheffen.

In 2020 lag onze grootste zorg bij het financieel beheer van het Ministerie van VWS. We beoordeelden dit als een ernstige onvolkomenheid en tekenden bezwaar aan.

Voor 2021 concluderen we dat er verbetering is in het financieel beheer, maar dat nog lang niet alles goed gaat. Ondanks de inspanningen van de minister van VWS schiet het financieel beheer over 2021 nog ernstig tekort. De omvang van de fouten en onzekerheden van de coronacrisisverplichtingen en -uitgaven is fors. Daarom blijft het financieel beheer hiervan een ernstige onvolkomenheid.

Bij het materieelbeheer zien we dat op locaties veel materieel goed wordt beheerd, maar dat op centraal niveau inzicht en regie ontbreken. Daarom constateren we ook bij het materieelbeheer dit jaar een onvolkomenheid. Bij subsidiebeheer en informatiebeveiliging zijn geen substantiële verbeteringen te zien; daarom blijven ook de onvolkomenheden bij deze onderwerpen staan. Bij lifecyclemanagement van IT-systemen zien we wel verbetering: er zijn eind 2021 ministeriebrede regels opgesteld die voor beter zicht op het IT-landschap moeten zorgen. In 2021 waren de regels nog niet daadwerkelijk ingevoerd, waardoor het zicht op het IT-landschap in 2021 nog niet compleet was. Dit blijft daarom voor 2021 een onvolkomenheid. Het regulier inkoopbeheer was vorig jaar een aandachtspunt en blijft dit ook in 2021.

Dit jaar hebben we ook onderzoek gedaan naar de CoronaCheck-app. We hebben vooral gelet op hoe de rijksoverheid gegevens van burgers gebruikt. Onze conclusie is dat de minister van VWS veel oog heeft voor de privacy van burgers. Maar we zien ook dat controle op het voldoen van de GGD's aan informatiebeveiligingsnormen momenteel nog tekortschiet.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden en 1 ernstige onvolkomenheid.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Financieel beheer			✘	✘	▶
2. Subsidiebeheer	✘	✘	✘	✘	
3. Informatiebeveiliging		✘	✘	✘	
4. Lifecyclemanagement		✘	✘	✘	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
5. Materieelbeheer				✘	

- ✘ Onvolkomenheid
- ✘ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Ernstige onvolkomenheid financieel beheer

Financieel beheer en verantwoording schieten nog ernstig tekort

Door de voortdurende coronapandemie bleef de druk op het Ministerie van VWS en het financieel beheer in 2021 groot. Nadat de Algemene Rekenkamer in april 2021 bezwaar maakte tegen het financieel beheer, heeft de minister in mei een verbeterplan opgesteld. De minister heeft vervolgens een extern bureau gevraagd om over dit plan advies uit te brengen. In oktober 2021 heeft de minister dit advies ontvangen, waarna hij het heeft vertaald in een programma *Verbetering financieel beheer VWS*. Met name vanaf najaar 2021 heeft het ministerie gewerkt aan het verbeterprogramma.

Maar ondanks de inspanningen van de minister van VWS schiet zowel het financieel beheer als de verantwoording van de coronacrisisuitgaven over 2021 nog ernstig tekort. De minister heeft geprobeerd een zo getrouw mogelijk beeld te schetsen in het jaarverslag. Veel tekortkomingen zijn echter niet eenvoudig achteraf op te lossen.

We zien wel positieve ontwikkelingen. De minister heeft het parlement inmiddels veel vaker tijdig geïnformeerd over nieuwe coronacrisismaatregelen in 2021. Er is extra personeel aangetrokken en de top van het departement is zich bewust van de problematiek en is gecommitteerd aan het oplossen daarvan. Het ministerie heeft in tegenstelling tot vorig jaar goed zicht op de aard en omvang van de problematiek.

Gezien de omvang van de fouten en onzekerheden beoordelen wij het financieel beheer en de verantwoording van de coronacrisis-uitgaven nog steeds als een ernstige onvolkomenheid. Hieronder lichten wij dit toe.

Voortdurende coronapandemie in 2021: toename coronacrisisuitgaven en -verplichtingen

Om de coronapandemie te beheersen heeft het Ministerie van VWS in 2021 onder grote tijdsdruk beleid voortgezet en nieuw beleid ontwikkeld. De focus lag op het testen bij klachten bij de GGD, regelmatig zelftesten en vaccineren. In 2021 zijn de uitgaven voor coronamaatregelen dan ook gestegen naar € 8,2 miljard (2020: € 5,1 miljard). Ook de verplichtingen ter bestrijding van de coronapandemie zijn toegenomen van € 7,8 miljard in 2020 tot € 9,9 miljard in 2021.

Ministerie aan de slag met het programma *Verbetering financieel beheer VWS*

Naar aanleiding van ons bezwaar heeft de minister van VWS in mei 2021 een verbeterplan opgesteld. Doel van het plan is om op korte termijn het financieel beheer van de coronacrisis-uitgaven te verbeteren. Voor de langere termijn is structurele borging van dit beheer het doel.

In de maanden daarna heeft het ministerie meerdere activiteiten opgepakt, zoals het tijdig informeren van het parlement over uitgaven voor nieuw beleid. Daarnaast heeft de minister de grootste coronacrisisverplichtingen van 2021 gecontroleerd op onrechtmatigheden om deze te herstellen.

Naar aanleiding van het externe advies zijn in oktober 2021 de projecten *Herstel*, *Kraan dicht* en *Structurele borging* opgenomen in het programma *Verbetering financieel beheer VWS*. Het programma is belegd bij de directie FEZ van het ministerie. Voor de 3 projecten zijn deelplannen opgesteld. Hieronder geven we een toelichting op de projecten.

Projecten Herstel en Kraan dicht

Project *Herstel* heeft als doel de onzekerheden en bevindingen uit 2020 en de eerste maanden van 2021 te herstellen. Het project bestaat uit 17 activiteiten. Het projectteam heeft tot halverwege februari 2022 gewerkt aan het in kaart brengen van de fouten en onzekerheden uit 2020 en begin 2021. Voor zover mogelijk zijn deze fouten en onzekerheden hersteld.

Het project *Kraan dicht* heeft 2 doelen. Ten eerste: nieuwe (begrotings)onrechtmatigheden voorkomen. Ten tweede: zeker stellen dat de financiële administratie

een getrouw (waar en ordelijk) beeld weergeeft. Prioriteit van het projectteam is om nieuwe overeenkomsten tijdig te toetsen op knelpunten bij de naleving van wet- en regelgeving, en op de afspraken voor het vaststellen van de prestatieverklaring. De verwachting is dat dit project doorloopt tot en met het tweede kwartaal van 2022.

Met de projecten *Herstel* en *Kraan dicht* heeft het ministerie zelf inzicht gekregen in het financieel beheer van de coronagelden. Dit is een verbetering ten opzichte van 2020.

Vertraging door tijdelijke stopzetting bij project Structurele borging

De problemen in het financieel beheer zijn niet alleen veroorzaakt door de coronacrisis. De crisis heeft reeds bestaande zwakke plekken aan het licht gebracht. Met het project *Structurele borging* wil het Ministerie van VWS deze zwakke punten in het financieel beheer wegnemen en de geleerde lessen gebruiken om de organisatie te versterken. Dit moet leiden tot een robuust financieel beheer dat zowel in rustige als turbulente tijden zorgt voor controleerbare uitgaven. Het versterken van de organisatie neemt meer tijd in beslag en daarom is dit project bedoeld voor de langere termijn.

Begin december 2021 werd duidelijk dat de coronadirecties (Dienst Testen en Programmadirectie COVID-19) te zwaar belast zijn door de golf aan nieuwe coronabesmettingen. De directie FEZ van het Ministerie van VWS heeft een deel van de taken van de coronadirecties tijdelijk overgenomen. Vanwege dat capaciteitsbeslag is besloten prioriteit te geven aan het opstellen van de jaarrekening 2021 en het project *Structurele borging* op een lager pitje te zetten. Het gevolg is dat het tijdsplan van het project niet meer realistisch is.

Financiële functie versterkt

Een van de onderdelen van het verbeterprogramma voor financieel beheer is 20 tot 25 fte extra personeel voor financiële taken aan te nemen, zowel centraal als bij de beleidsdirecties. Het ministerie geeft aan dat het in de tweede helft van 2021 16 medewerkers met een financiële functie heeft aangenomen. Daarnaast huurt het Ministerie van VWS vanaf december 2021 4 externe financiële medewerkers in. Hiervan is 75% bij de directie FEZ (tweede lijn) gestart en 25% bij de beleidsdirecties (eerste lijn).

Bevindingen financieel beheer en verantwoording

Het Ministerie van VWS heeft niet kunnen voorkomen dat het merendeel van de tekortkomingen in het financieel beheer zich ook manifesteerde in 2021. Positieve uitzondering is het feit dat de minister het parlement veel vaker tijdig heeft geïnformeerd over nieuw coronabeleid. De belangrijkste bevindingen in het financieel beheer en de verantwoording van de coronagelden beschrijven we hieronder.

Parlement veel vaker tijdig geïnformeerd over nieuw coronabeleid

De minister kan nieuw beleid pas uitvoeren als de daarvoor benodigde middelen door het parlement zijn goedgekeurd. Dat wil zeggen dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer hebben ingestemd met de (incidentele) suppletoire begrotingswet (ISB). Dat is het normale begrotingsproces.

Lid 2 van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt dat nieuw beleid niet wordt uitgevoerd voordat de suppletoire begroting die ten grondslag ligt aan dit beleid tot wet is verheven en in werking is getreden, tenzij uitstel hiervan naar het oordeel van de minister die het aangaat, niet in het belang is van het Rijk én hij het parlement hierover heeft geïnformeerd.

Wij benadrukken dat deze afwijkingsprocedure uitsluitend bedoeld is voor uitzonderingssituaties waarin door bijzondere omstandigheden moet worden afgeweken van het normale begrotingsproces.

Als gevolg van het voortduren van de coronapandemie heeft het Ministerie van VWS 14 *incidentele suppletoire begrotingen over 2021* ingediend. In deze *incidentele suppletoire begrotingen* is aangegeven dat wordt gehandeld volgens artikel 2.27 2e lid van de Comptabiliteitswet 2016. Wij constateren dat de minister van VWS in deze *incidentele suppletoire begrotingen*, of in de Kamerbrieven waarnaar hij verwijst, niet goed heeft onderbouwd waarom de minister al begint met het uitgeven van geld. Het parlement kan daardoor niet goed beoordelen of daadwerkelijk sprake is van een uitzonderingssituatie.

In ons verantwoordingsonderzoek 2020 hebben wij geconstateerd dat het parlement, vooral de Eerste Kamer, niet tijdig is geïnformeerd dat de minister al begonnen was met het uitgeven van geld. Dit betekent dat het budgetrecht van het parlement is geschonden en dat wordt ook wel aangeduid als een begrotingsonrechtmatigheid. Om dergelijke onrechtmatigheden over 2021 te voorkomen, heeft de minister van VWS de procedure voor het opstellen van *incidentele suppletoire begrotingen* aangescherpt en heeft het Ministerie van VWS gecontroleerd of het nieuwe beleid niet is gestart voordat het parlement ten minste is geïnformeerd. Het ministerie constateert zelf dat het parlement bij enkele verplichtingen niet tijdig is geïnformeerd en dat er een begrotingsonrechtmatigheid is van € 391 miljoen op de verplichtingen. De begrotingsonrechtmatigheid bedroeg in 2020 nog € 4.047 miljoen op de verplichtingen en € 950 miljoen op de uitgaven. We concluderen dat de minister op dit punt flinke vooruitgang heeft geboekt.

Noodzaak voor directe gunning onvoldoende onderbouwd

In 2021 heeft het Ministerie van VWS omvangrijke inkoopovereenkomsten gesloten of verlengd. Het gaat om bijvoorbeeld laboratoriumdiensten, de aanschaf van zelftesten, bron- en contactonderzoek en coronavaccinaties. Deze opdrachten zijn niet Europees aanbesteed, maar direct gegund aan de betreffende leveranciers. De Europese Commissie staat dit toe bij dwingende spoed. Een van de voorwaarden om de procedure voor een Europese aanbesteding te vermijden, is dat de minister moet aantonen dat hij de reguliere termijnen van een aanbestedingsprocedure niet in acht kan nemen. Ook moet onderbouwd worden dat de oorzaak van de spoed niet te wijten is aan de aanbestedende dienst (hier: het Ministerie van VWS). Deze regels dienen 2 doelen: voorkomen dat te dure spullen worden aangeschaft, en leveranciers een eerlijke kans bieden een opdracht binnen te halen.

In het project *Herstel* is voor de direct gegunde inkopen achteraf beargumenteerd waarom een beroep is gedaan op dwingende spoed. Het Ministerie van VWS heeft deze argumentatie beoordeeld en kwam in sommige gevallen tot de conclusie dat het beroep op dwingende spoed niet terecht was. Bij enkele andere inkopen vindt het Ministerie van VWS dat de reden van de dwingende spoed niet aan het ministerie te wijten is. We constateren dat dit op basis van bestaande jurisprudentie echter onzeker is. Dit leidt tot € 2,4 miljard aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid.

Onvolledige inkoopdossiers

We hebben vastgesteld dat dossiers van corona-inkopen regelmatig ontbreken of incompleet zijn. Zo is de keuze voor leveranciers niet onderbouwd of is niet toegelicht op welke manier het ministerie voldoet aan de aanbestedingswetgeving. In één geval ontbrak een bevestiging van een vaccinbestelling. Deze bevindingen leiden tot fouten en onzekerheden in de verplichtingen van € 601 miljoen.

Financiële administratie nog niet op orde en verlate controleverklaring bij de jaarrekening 2021

Een van de doelen van het programma *Verbetering financieel beheer VWS* is ervoor zorgen dat de financiële administratie een ordelijk en getrouw beeld weergeeft. Daarom heeft het Ministerie van VWS vanaf halverwege 2021 een aantal activiteiten in gang gezet. De administratie is opnieuw ingericht, inclusief projectcodes om de coronacrisisverplichtingen en uitgaven efficiënter in kaart te brengen. Ook hebben de beleidsdirecties en het projectteam *Herstel* de juistheid en volledigheid van de verplichtingen en voorschotten gecontroleerd.

Het Ministerie van VWS was over 2021 laat met het aanleveren van informatie die nodig is om de jaarrekening te controleren. Ook heeft het ministerie aan het einde van het boekjaar nog voor een bedrag van bruto € 2,0 miljard aan herstelboekingen gedaan (2020: bruto € 4,7 miljard), zodat de administratie inzicht geeft in de juiste financiële positie van het ministerie. Hierdoor kon de Auditdienst Rijk (ADR) zijn controleverklaring pas 3 dagen na de gebruikelijke datum van 15 maart afgeven.

Deugdelijke onderbouwing van de levering van goederen of diensten ontbreekt en voorschotten kunnen nog niet rechtmatig worden afgerekend

Om de coronapandemie te bestrijden, heeft het Ministerie van VWS in 2021 met verschillende partijen overeenkomsten gesloten voor de levering van goederen en diensten. In de overeenkomsten ontbreken regelmatig afspraken op basis waarvan het Ministerie van VWS de levering van deze goederen en diensten objectief kan vaststellen. Door het ontbreken van goede afspraken met leveranciers over de informatieverstrekking van leveringen die niet bij het Ministerie van VWS plaatsvinden, heeft het ministerie facturen betaald waarbij niet aantoonbaar is dat de tegenprestatie is geleverd. Daarom is de rechtmatigheid onzeker voor € 556 miljoen aan uitgaven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanschaf van zelf- en sneltesten en het uitvoeren van sneltesten op aanvraag van werkgevers. De uitvoering van de sneltesten gebeurde bij werkgevers, het Ministerie van VWS betaalt de facturen. Hierdoor kan niet worden aangetoond dat het aantal uitgevoerde testen dat op de facturen staat ook echt is uitgevoerd. Wij benadrukken dat dit niet hoeft te betekenen dat niet alle testen zijn uitgevoerd. Wij kunnen dat echter ook niet uitsluiten, omdat het aantal uitgevoerde testen niet aantoonbaar is.

Vorig jaar constateerden wij dat de betrouwbaarheid van de informatie uit het systeem CoronIT niet is vastgesteld. Dit systeem wordt onder andere gebruikt voor het coronatestproces. Laboratoria en de GGD'en leggen afspraken en testuitslagen vast in CoronIT. Het Ministerie van VWS kan de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens niet zelf vaststellen, maar is daarvoor afhankelijk van andere partijen. Enerzijds komt dat omdat het ministerie geen eigenaar is van CoronIT, dat is Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (GGD GHOR). Anderzijds moet er een IT-audit worden uitgevoerd door een andere partij om de werking van het systeem over het hele jaar te valideren en de betrouwbaarheid vast te stellen.

Het Ministerie van VWS niet kan aantonen dat het aantal testen waarvoor laboratoria facturen hebben ingediend, ook exact is geleverd, omdat de betrouwbaarheid van de gegevens uit CoronIT over 2021 nog niet is vastgesteld. Als gevolg daarvan is de rechtmatigheid van de facturen die het ministerie heeft betaald (€ 927 miljoen)

onzeker. Er is geen twijfel of laboratoria testen hebben uitgevoerd. Wij benadrukken ook dat dit niet hoeft te betekenen dat niet alle testen zijn uitgevoerd. Wij kunnen dat echter ook niet uitsluiten, omdat het aantal uitgevoerde testen waarvoor facturen zijn gestuurd, niet aantoonbaar is.

Ook komt het voor dat het Ministerie van VWS voorschotten verstrekt waarbij achteraf niet of moeilijk is aan te tonen of de prestatie wel geleverd is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij dienstverleningsovereenkomsten met GGD GHOR of met Stichting Open Nederland (SON). De voorschotten over 2021 (GGD GHOR € 1,3 miljard en SON € 631 miljoen) blijven op de balans staan, totdat er voldoende zekerheid is over deze voorschotten om af te rekenen. Het risico blijft bestaan dat de prestatie later niet aangetoond kan worden, zodat de voorschotten dan niet rechtmatig kunnen worden afgerekend. Over de besteding van de voorschotten die het heeft betaald aan SON, geeft het Ministerie van VWS aan dat er afspraken zijn gemaakt met derden over welke informatie het ministerie nodig heeft voor een rechtmatige afrekening.

Persoonlijke beschermingsmiddelen overgedragen aan het ministerie, voorschot Mediq formeel nog niet afgerekend

Het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH) is een publiek-private samenwerking met als doel persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) voor de zorg centraal in te kopen. Mediq, het bedrijf dat namens LCH de PBM inkoopt, gaf begin 2021 aan dat het zijn rol in het LCH wilde beëindigen. Per 1 november 2021 zijn met hulp van een onafhankelijke externe partij alle PBM geïnventariseerd. Er zijn daarbij geen grote voorraadverschillen geconstateerd. Kort daarna zijn de PBM overgedragen van Mediq aan het agentschap CIBG van het Ministerie van VWS. De ADR heeft de opdracht om de financiële eindafrekening van Mediq voor de LCH-activiteiten te controleren. Op basis van het nog te verschijnen rapport van de ADR, worden de voorschotten afgerekend.

Afwijking naleving Regeling financieel beheer van het Rijk bij voorschotten achteraf goedgekeurd door de minister van Financiën

Als een voorschot wordt verstrekt van € 500.000 of meer, moet het ministerie een bankgarantie eisen van de leverancier. Dit staat in artikel 13 lid 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk. In bijzondere gevallen kan van deze bepaling worden afgeweken, in overeenstemming met de minister van Financiën.

In 2020 hebben wij geconstateerd dat bij veel voorschotten van deze omvang een bankgarantie ontbreekt én er geen verzoek tot afwijking van de regelgeving is gedaan aan de minister van Financiën.

In 2021 waren er geen bankgaranties afgegeven op het moment dat het Ministerie van VWS de voorschotten verstrekke. De minister van VWS heeft voor 2 leveranciers vooraf toestemming gevraagd aan de minister van Financiën en deze ook gekregen. Begin 2022 heeft de minister van VWS achteraf om goedkeuring verzocht voor de overige voorschotten waar geen bankgarantie voor was opgevraagd.

De minister van Financiën heeft die goedkeuring gegeven. Wij benadrukken wat deze minister bij zijn instemming in de brief heeft opgenomen: 'Verzoeken achteraf voor een uitzondering op de regelgeving worden alleen in zeer uitzonderlijke situaties verleend; hier moet een goede reden aan ten grondslag liggen.'³ Met het oog op de bijzondere situatie waarin het Ministerie van VWS zich bevond in 2021, stemde de minister van Financiën in dit geval dus in met de aangevraagde uitzondering. Echter, voor 2022 en verder gaat de minister van Financiën ervan uit dat er in het programma *Verbetering financieel beheer VWS* maatregelen zijn genomen om de juiste procedures te doorlopen, te voldoen aan de regelgeving en ervoor te zorgen dat tijdig een onderbouwd verzoek voor een uitzondering wordt ingediend.

Ondanks de instemming van de minister van Financiën constateren we over 2021 nog een onrechtmatigheid van de uitgaven van € 191 miljoen (2020: € 564 miljoen). Dit omdat enkele leveranciers niet (voor het volledige bedrag) waren meegenomen in de aanvraag naar de minister van Financiën.

Voorafgaand toezicht op risicoregelingen was adequaat

De minister van Financiën heeft in 2021 meer aandacht besteed aan toezicht. Hierdoor kon hij vooraf instemmen met de garantieregelingen die in 2021 tot stand zijn gekomen.

Te beperkte aandacht voor (fraude)risicomanagement

Elke directie van het ministerie stelt jaarlijks een jaarplan op. In dit plan beschrijft de directie niet alleen beleidsprioriteiten, maar ook risico's. Meestal gaat het alleen om beleidsrisico's; de risico's voor bedrijfsvoerings- en financiële processen ontbreken in deze plannen. Het Ministerie van VWS heeft geen eenduidig, gestructureerd risicomanagementkader op concernniveau dat de risicobeheersing op centraal en decentraal niveau goed regelt.

In ons verantwoordingsonderzoek 2020 stellen we dat er nog te weinig aandacht is voor frauderisico's in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van VWS. Ditzelfde zien we ook voor 2021.

Ook ontbreekt een organisatiebreed beeld van de belangrijkste frauderisico's en is niet duidelijk of deze voldoende worden beheerst. Wel is er een algemene procedure bij vermoedens van persoonlijke integriteitsschendingen, waaronder fraude. Deze procedure is in februari 2022 herzien waarbij onder andere een centrale coördinator is aangesteld. Het Ministerie van VWS heeft nog geen procedure die beschrijft hoe te handelen bij interne fraude met financiële gevolgen. De directie FEZ van het ministerie heeft daarbij nog geen specifieke rol als concerncontroller. Het Ministerie van VWS heeft aangegeven geen signalen van interne fraude te hebben ontvangen.

Ernstige onvolkomenheid financieel beheer en verantwoording

Een onvolkomenheid is meestal niet in 1 jaar opgelost, laat staan een ernstige onvolkomenheid. Daarbij komt dat de coronapandemie ook in 2021 voortduurde, wat de druk op voor het Ministerie van VWS groter heeft gemaakt. De corona-uitgaven zijn in 2021 fors toegenomen in vergelijking met 2020. Vooral vanaf het najaar van 2021 heeft het Ministerie van VWS zich, met het programma *Verbetering financieel beheer VWS*, ingespannen om fouten en onzekerheden te herstellen en te voorkomen. Een verbetering ten opzichte van vorig jaar is dat het ministerie zelf meer inzicht heeft gekregen in de staat van het financieel beheer, in plaats van dat de ADR en de Algemene Rekenkamer dit inzicht geven. Daarnaast heeft de minister het parlement veel vaker tijdig geïnformeerd over nieuwe coronamaatregelen. Ook heeft het ministerie geïnvesteerd in nieuw personeel met een financiële functie.

Onze bevindingen over het financieel beheer en de forse omvang van de fouten en onzekerheden in 2021 laten duidelijk zien dat dit nog niet leidt tot de gewenste resultaten. Zo zijn direct gegunde inkopen onrechtmatig, omdat dwingende spoed niet onderbouwd kan worden en zijn er facturen betaald waarbij een deugdelijke onderbouwing van de levering van goederen of diensten ontbreekt. Ook waren er veel correctieboekingen nodig om inzicht te krijgen in de financiële positie van het ministerie.

Aan structurele borging van het financieel beheer is de minister van VWS aan het einde van 2021 niet meer toegekomen. Het Ministerie van VWS heeft namelijk, ook onder druk van de opleving van de coronapandemie, de focus moeten leggen op het opleveren van de financiële verantwoording 2021. Het risico bestaat dat wanneer de coronacrisis voorbij is, de aandacht voor het financieel beheer bij het departement verslapt. Voor 2022 is het daarom essentieel dat het project *Structurele borging* met urgentie wordt uitgevoerd.

Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheid voor rechtmatige besteding van middelen en de verantwoording daarover niet alleen bij de financiële afdeling van het ministerie ligt. De fouten en onzekerheden die wij constateren, ontstaan immers bij de beleidsdirecties die inkopen doen en facturen betaalbaar stellen. Het achteraf herstellen van fouten die daarbij gemaakt worden, was in 2021 nodig. Voorkomen moet worden dat het achteraf herstellen van fouten niet neerkomt op ‘dweilen met de kraan open’. Structurele versterking van het financieel beheer moet ervoor zorgen dat de kraan dicht gaat, zodat fouten en onzekerheden worden voorkomen of ten minste sterk worden teruggedrongen. Het is daarom van belang dat de minister de financiële functie van de beleidsdirecties zelf versterkt en dat de beleidsdirecties hierin hun verantwoordelijkheid nemen. Goed financieel beheer is de verantwoordelijkheid van de hele VWS-organisatie.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van VWS:

- Herstart tijdig het project *Structurele borging*, zorg voor de benodigde capaciteit, neem de lessen die geleerd zijn uit de andere projecten daarin mee en bepaal concrete mijlpalen met een nieuw tijdpad.
- Ga na hoe de financiële functie van de beleidsdirecties van het ministerie versterkt kan worden en voer deze versterking met spoed door.
- Respecteer de reguliere begrotingscyclus en maak alleen in uiterste noodzaak gebruik van incidentele suppletoire begrotingen. Licht expliciet aan het parlement toe waarom de reguliere begrotingsweg niet kan worden gevolgd.

Wij hebben de volgende aanbeveling voor het parlement:

- Wees alert op afwijkingen en gebruik van artikel 2.27. Stel het gebruik ervan indien nodig ter discussie.

4.3.2 Onvolkomenheid subsidiebeheer

Subsidiebeheer nog niet op orde

Het Ministerie van VWS verstrekt diverse subsidies. Een voorbeeld daarvan is de subsidieregeling Bonus zorgprofessionals COVID-19. Het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS kent al langere tijd tekortkomingen, met name in het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) en de toets op staatssteun. In 2021 worden subsidies getoetst op staatssteun, maar ziet de ADR nog verbeterpunten in de uitgevoerde toets. Voor het M&O-beleid heeft de minister een verbeterplan opgesteld, maar daarvan zijn nog weinig zichtbare effecten in 2021. De onvolkomenheid voor het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS blijft daarom staan. Hieronder geven we een toelichting op onze bevindingen.

M&O-beleid: onzekerheden stijgen in 2021

Verbeterplan opgestart, effecten in 2021 nog beperkt zichtbaar

In 2021 heeft het Ministerie van VWS een verbeterplan opgesteld voor het M&O-beleid op subsidies en is er een begin gemaakt met verbeteracties. Effecten daarvan verwacht de minister voornamelijk vanaf 2022. Ook is de minister in 2021 begonnen met het maken van een monitor subsidies om het centrale toezicht op de M&O-risico's beter te regelen. Verder heeft het Ministerie van VWS het M&O-register in 2021 geactualiseerd en zijn er stappen gezet voor risicoanalyses bij enkele regelingen.

Risicoanalyses en controlebeleid nog onvoldoende uitgewerkt

Om misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidies zoveel mogelijk te voorkomen, is het belangrijk dat het Ministerie van VWS maatregelen neemt dit soort risico's terug te dringen. Dat begint met een goed uitgewerkte analyse van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Aan de hand hiervan kan het Ministerie van VWS bepalen welke controles nodig zijn om de risico's voldoende af te dekken.

We constateren dat risicoanalyses van meerdere regelingen nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Bijvoorbeeld die voor de regelingen Bonus zorgprofessionals COVID-19, Opschaling curatieve zorg COVID-19, Coronabanen in de zorg (COZO), Tegemoetkoming amateursportorganisaties COVID-19 (TASO) en Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties COVID-19 (TVS). Ook bij de Specifieke uitkering (SPUK) IJsbanen en Zwembaden en de SPUK Sport is dat het geval.

Ook constateren we dat het Ministerie van VWS het controlebeleid bij meerdere regelingen nog ontoereikend heeft ingevuld. Daardoor is niet vast te stellen of de controles goed genoeg zijn om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik te achterhalen en te beperken. Zo heeft de minister nog niet vastgesteld welke eisen hij stelt aan de accountantscontrole op de regelingen Opschaling curatieve zorg COVID-19 en COZO.

De in 2021 beperkt uitgewerkte risicoanalyses en het controlebeleid hebben ook tot gevolg dat laat inzicht ontstaat in welke informatie nodig is voor controle en verantwoording en of dit haalbaar is. Hierdoor kunnen veel voorschotten niet afgerekend worden. Zo ontstaat later dan verwacht inzicht in de rechtmatigheid van het verstrekte subsidiegeld.

Eind 2021 heeft het Ministerie van VWS besloten het controlebeleid op de regeling Bonus zorgprofessionals COVID-19 te veranderen, om zo de administratieve lasten te verminderen voor zorginstellingen die door corona onder druk stonden. In plaats

van een accountantsverklaring te vragen bij subsidies groter dan € 125.000, gaat het Ministerie van VWS in samenwerking met accountants zelf controles uitvoeren. De uitwerking hiervan was eind 2021 nog niet gereed.

Om zekerheid te krijgen over de toereikendheid van de accountantscontroles, voert het Ministerie van VWS reviews uit. In 2021 heeft het ministerie echter weinig reviews uitgevoerd.

Onzekerheden M&O stijgen in 2021

Als gevolg van het ontoereikende M&O-beleid zijn in 2021 de onzekerheden in de rechtmatige subsidieverlening en besteding gestegen naar ruim € 330 miljoen. Een belangrijk deel hiervan, € 193 miljoen, is toe te schrijven aan de regeling Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg 2020-2022. In 2020 besloot de minister bij de subsidievaststelling van deze regeling beperkte controle op de rechtmatige besteding te laten uitvoeren door accountants.

Ook bij de regelingen Tegemoetkoming amateursportorganisaties COVID-19 (TASO), Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties COVID-19 (TVS) en regeling Coronabanen in de zorg (COZO) zijn er onzekerheden in de rechtmatigheid, met een totaal van € 139 miljoen. Bij de regeling TVS is er bijvoorbeeld beperkt controle op de kwijtschelding van huur. Een SBI-code is een code van de Kamer van Koophandel die aangeeft wat voor soort bedrijfsactiviteiten een onderneming uitvoert. Bij de regeling COZO heeft het Ministerie van VWS bij subsidieverlening niet altijd gecontroleerd op de juiste SBI-code van de aanvrager op de peildatum vermeld in de regeling.

Staatssteun: fouten en onzekerheden dalen in 2021, verbeterpunten blijven

Staatssteuntoetsen op subsidies worden uitgevoerd en kennen verbeterpunten

Als subsidies worden verstrekt die niet in lijn zijn met de staatssteunregels, bestaat het risico dat het ministerie concurrentievoordeel aan de ontvanger geeft en de subsidies verplicht moet terugvorderen. Dit heeft grote gevolgen voor de ontvangers van de subsidies. Om risico's bij staatssteun te verminderen heeft het Ministerie van VWS staatssteunanalyses uitgevoerd. In de uitgevoerde toetsen ziet de ADR nog verbeterpunten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de onderbouwing en de juiste toepassing van regels voor vrijstellingen.

Subsidieregelingen

Vorig jaar bestonden de fouten en onzekerheden vanwege staatssteunrisico's voornamelijk uit bestaande regelingen die niet voldoende waren getoetst op staatssteun. Over 2020 ging het nog om € 402 miljoen, over 2021 om € 207 miljoen. Dit komt door

het alsnog uitvoeren van staatssteuntoetsen in 2021. Ook zijn er in 2021 minder subsidies verstrekt op regelingen waarbij we al in 2020 onzekerheden constateerden.

Een belangrijk deel van de onzekerheden over 2021 bestaat uit de subsidieregeling Publieke gezondheidszorg. Hiervoor heeft het Ministerie van VWS voor de in 2021 geldende regeling wel getoetst op staatssteun, maar is de toets nog onvoldoende. Bij belangrijke nieuwe subsidieregelingen uit 2020 die zijn ingevoerd vanwege de coronacrisis, heeft het Ministerie van VWS in 2020 voldoende getoetst op staatssteun. Het gaat bijvoorbeeld om de regelingen Bonus zorgprofessionals COVID-19, Opschaling curatieve zorg COVID-19 en Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties COVID-19 (TVS). Verder heeft de minister een aanvullende staatssteunanalyse uitgevoerd toen de regeling Bonus zorgprofessionals COVID-19 in 2021 werd aangepast.

Instellings- en projectsubsidies

We zien dat het ministerie in 2021 staatssteuntoetsen voor instellings- en projectsubsidies heeft uitgevoerd. Het bedrag aan fouten en onzekerheden door staatssteunrisico's bij instellings- en projectsubsidies is in 2021 gedaald met € 25 miljoen tot € 97 miljoen. Bij enkele instellingssubsidies constateren we dat het risico op staatssteun nog wel speelt, gelet op de aard van de activiteiten. Daarnaast constateert het Ministerie van VWS bij een projectsubsidie bijvoorbeeld dat mogelijk sprake is van staatssteun en toch de subsidie verleent zonder melding te doen bij de Europese Commissie. Daarbij loopt het Ministerie van VWS het risico dat de steun teruggevoerd moet worden bij de ontvanger.

Staatssteunrisico speelt ook bij andere geldstromen dan subsidies

We zien dat het Ministerie van VWS voor de staatssteuntoetsen vooral kijkt naar subsidies. Echter, ook andere geldstromen lopen risico op staatssteun. Bijvoorbeeld specifieke uitkeringen (SPUK's) en bijdragen aan overheidsdeelnemingen. Deze geldstromen hebben daarom ook een staatssteuntoets nodig. Wij constateren dat deze toets er niet altijd is. Zo ontbreekt een staatssteuntoets voor de SPUK IJsbanen en Zwembaden; dit leidt in 2021 tot een onzekerheid van € 151 miljoen.

Aanbevelingen

We hebben de volgende aanbevelingen voor de minister:

- Voer goede risicoanalyses uit bij geldstromen waar kans is op misbruik en oneigenlijk gebruik.

- Werk bij subsidieregelingen een toereikend controlebeleid uit. Controleer met voldoende diepgang, zowel vooraf bij het verlenen van subsidie als achteraf bij de vaststelling ervan.
- Voer naast staatssteuntoetsing op subsidies ook staatssteuntoetsing uit op andere geldstromen waar het risico op staatssteun speelt.

4.3.3 Onvolkomenheid informatiebeveiliging

Geen voortgang bij onvolkomenheid informatiebeveiliging

De minister van VWS heeft geen voortgang geboekt bij het verbeteren van de informatiebeveiliging. Er was in 2021 geen plan voor verbetering en onze aanbevelingen zijn niet opgevolgd. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Met informatiebeveiliging beschermen overheidsorganisaties hun bedrijfsvoering tegen digitale dreigingen als ransomware en cyberspionage. De aanval op het Belgische Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarbij hackers van 2019 tot en met 2021 toegang hadden tot alle informatie, laat zien dat deze dreiging in Europese landen reëel is.⁴ Sinds het verantwoordingsonderzoek 2019 (Algemene Rekenkamer 2020) beoordelen wij de informatiebeveiliging van het Ministerie van VWS als een onvolkomenheid.

Het voornemen van de minister van VWS om het informatiebeveiligingsbeleid te herzien, is in 2021 niet gerealiseerd. Ook het risicomanagement is niet verder uitgewerkt. Het gebrek aan voortgang is grotendeels te verklaren door de beperkte capaciteit op informatiebeveiliging. Tot en met juli 2021 werd de functie van CISO in deeltijd waargenomen. Per augustus 2021 startte pas een nieuwe CISO. Deze kreeg in het najaar een beleidsondersteuner. Begin 2022 startte daarnaast een plaatsvervangend CISO.

Het is van belang dat de minister de risico's bij de onderdelen kent om te kunnen sturen op verdere verbetering van de informatiebeveiliging van de belangrijkste ICT-systemen. Positief is dat het Ministerie van VWS in gesprek is met de concernonderdelen om het overzicht van de belangrijkste ICT-systemen te vernieuwen en compleet te maken.⁵ Het ministerie wil in 2022 op centraal niveau richtlijnen en uitgangspunten vastleggen voor informatiebeveiliging en de wijze van rapporteren. Het risicomanagementproces van het Ministerie van BZK kan hierbij als voorbeeld dienen. Dat ministerie heeft in 2021 veel verschillende dienstonderdelen aangesloten op één risicomanagementproces, waarbij het rekening hield met de processen die al liepen bij de onderdelen.

Er is besloten dat alle departementen de incontrolverklaringen uiterlijk vanaf 2022 vervangen door informatiebeveiligingsbeelden. De informatiebeveiligingsbeelden bieden meer informatie dan de incontrolverklaringen om risicogericht te sturen. Bijvoorbeeld over het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's en inspanningen om feitelijke veiligheid te waarborgen. Het Ministerie van VWS heeft nog niet concreet uitgewerkt hoe het deze overgang zal maken.

Aanbevelingen

Wij herhalen de eerdere aanbevelingen die nog niet (volledig) zijn opgevolgd:

- Leg taken en verantwoordelijkheden voor de implementatie en uitvoering van de informatiebeveiliging in de organisatie helder vast.
- Zorg dat de CISO van het concern voldoende inzicht krijgt in de risico's van de decentrale concernonderdelen.
- Zorg dat de informatiebeveiliging op concernniveau wordt gemonitord en aangestuurd. Zo kan het kerndepartement bewaken dat op decentraal niveau risico's in de informatiebeveiliging voldoende worden beheerst en op verantwoorde wijze worden geaccepteerd.

4.3.4 Onvolkomenheid lifecyclemanagement

Lifecyclemanagement: randvoorwaarden voor beter inzicht zijn geregeld

De minister van VWS heeft substantieel voortgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid op lifecyclemanagement. Hij heeft namelijk in 2021 ministeriebrede kaders laten opstellen. Na invoering van deze kaders krijgt hij het noodzakelijke zicht op de risico's van de IT-applicaties die zijn ministerie gebruikt. Omdat het echter meer tijd kostte deze kaders ook daadwerkelijk in te voeren, was zijn zicht op deze risico's in 2021 nog steeds beperkt. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Het beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap noemen wij lifecyclemanagement (LCM). Goed LCM zorgt ervoor dat IT inzetbaar is en blijft. Daarmee draagt onderhoud bij aan de continuïteit van de dienstverlening van de overheid. Het risico dat niet-functionerende IT-systemen de dienstverlening aan burgers en bedrijven verstoren, wordt namelijk kleiner door tijdig onderhoud uit te voeren. Daarnaast verkleint LCM het risico dat IT-systemen niet wendbaar genoeg zijn om beleidswijzigingen tijdig door te voeren.

De departementale chief information officer (CIO) is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en coördineren van lifecyclemanagement in het hele departement. Deze rol van de departementale CIO is opgenomen in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021. De CIO zorgt ervoor dat voor het hele ministerie het planmatige onderhoud van de

IT-systemen op orde is. Om deze taak goed te kunnen vervullen heeft hij in eerste instantie inzicht nodig in het IT-landschap. Namelijk: inzicht in de levensfase, de risico's en in de financiële aspecten van de IT-systemen. Dat inzicht is immers de noodzakelijke basis om:

- verouderde systemen tijdig te vernieuwen;
- systemen die belangrijk zijn voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven wendbaar te houden om beleidswijzigingen tijdig door te voeren;
- zorgvuldige keuzes te maken over de inzet van IT-middelen.

Omdat het Ministerie van VWS een getrappt CIO-stelsel kent, hebben de verschillende concernonderdelen, zoals het RIVM en het Zorginstituut ook allemaal een eigen CIO. Alle CIO's van het Ministerie van VWS werken samen in de CIO-raad van het ministerie. In eerste instantie is elk van die CIO's verantwoordelijk voor het inzicht in de IT-applicaties van zijn of haar eigen onderdeel, inclusief de levensfase en de daaraan verbonden risico's.

De CIO VWS heeft echter ook overzicht nodig over het geheel. Hij is namelijk verantwoordelijk voor het volledige CIO-stelsel van het Ministerie van VWS en dus ook voor het goed functioneren ervan. Daarnaast heeft hij het overzicht nodig om de samenhang te bewaken tussen de onderdelen en om in te schatten wat de risico's en de onderlinge afhankelijkheden van het IT-landschap zijn.

In het verantwoordingsonderzoek 2020 constateerden wij dat de CIO van het Ministerie van VWS nog beperkt inzicht had in de IT-applicaties die bij het ministerie worden gebruikt. In het verantwoordingsonderzoek over 2021 hebben wij onderzocht of het inzicht in het IT-landschap beter is dan vorig jaar.

Ook dit jaar concluderen we dat het inzicht nog beperkt is. De CIO VWS heeft via een register wel een overzicht van de belangrijkste applicaties binnen het IT-landschap. Van de bijbehorende kenmerken zoals de levensfase is dat overzicht nog onvolledig.

In 2021 zijn belangrijke stappen gezet om het centrale inzicht te verbeteren. De CIO-raad heeft besloten om een centraal LCM-register op te zetten om het IT-landschap in kaart te brengen en te kunnen monitoren. In dit LCM-register zijn in 2021 alle bedrijfskritische applicaties van alle onderdelen van het Ministerie van VWS opgenomen. Een informatiesysteem is 'kritiek' als bij falen de uitvoering van een kerntaak niet langer kan worden gegarandeerd, of een te beschermen belang van de organisatie niet langer kan worden beschermd.

Behalve een overzicht van de applicaties zelf is het doel van het LCM-register om een set uniforme kenmerken van deze applicaties te hebben. Deze kenmerken zijn bijvoorbeeld het type applicatie en de verantwoordelijke eigenaar. Daarnaast bevat het register ook kenmerken die relevant zijn voor LCM, zoals levensfase, gepland uitfaseerjaar en onderhouds- en beheerplan. Ook financiële informatie, zoals vervangingswaarde van een applicatie, is een onderdeel van het register. Die informatie moet tot beter inzicht leiden in de financiële aspecten van de applicaties. We constateren dat in 2021 nog niet alle uniforme kenmerken zijn ingevuld voor alle bedrijfskritische applicaties. De CIO VWS heeft daardoor beperkt inzicht in het IT-landschap voor het lifecyclemanagement. Het Ministerie van VWS heeft als doel gesteld dat inzicht in 2022 te hebben.

Daarnaast heeft de CIO VWS zich als doel gesteld om LCM een continu proces te laten zijn. Het centrale inzicht maakt het de CIO VWS mogelijk, met het CIO-stelsel, periodiek concernbrede rapportages uit te brengen. Daarmee kan de CIO strategisch sturen op risico's. Het meten van de voortgang van vernieuwingsplannen en het evalueren van de LCM-processen horen hier ook bij. De CIO van het Ministerie van VWS stelt als doel om in 2023 LCM volledig te hebben geïmplementeerd.

Wij concluderen dat de minister van VWS substantiële voortgang heeft geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid op LCM. Hij heeft onze aanbeveling om ministeriebrede kaders te formaliseren in 2021 opgevolgd. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet om het centrale inzicht te verbeteren.

Het Ministerie van VWS heeft echter meer tijd nodig om de kaders te implementeren. Met toepassing van de kaders kan de CIO pas centraal inzicht krijgen in het IT-landschap van het ministerie. Inzicht om strategisch te kunnen sturen op duurzame inzetbaarheid van IT-applicaties, essentieel om de beleidsdoelstellingen van het ministerie te behalen. Omdat in 2021 de CIO van het Ministerie van VWS nog beperkt inzicht had in de IT-applicaties die het Ministerie van VWS gebruikt en de bijbehorende risico's, handhaven wij de onvolkomenheid.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van VWS aan om de afgesproken kaders voor het lifecyclemanagement binnen een realistische termijn op het hele ministerie te implementeren.

4.3.5 Onvolkomenheid materieelbeheer

Materieelbeheer coronagoederen VWS niet op orde

Voordat de coronapandemie uitbrak, was materieelbeheer (beheren van voorraden) geen kerntaak van het Ministerie van VWS. Het ministerie bezat namelijk nauwelijks goederen, afgezien van de reguliere vaccins die het RIVM beheert. Maar om de pandemie te bestrijden, moest het ministerie grote hoeveelheden goederen aanschaffen. Denk aan persoonlijke beschermingsmiddelen en beademingsapparatuur, maar ook aan testen, vaccins en laboratoriummaterialen.

Niet al deze materialen hoeft het ministerie zelf te bewaren. Meerdere goederen die het ministerie had gekocht, heeft het direct geleverd aan de gebruikers. Testen en beademingsapparatuur zijn bijvoorbeeld direct geleverd aan onderwijsinstellingen en ziekenhuizen. Van de goederen die wel aan het ministerie zijn geleverd, wordt een deel nog in voorraad gehouden. Voorbeelden hiervan zijn persoonlijke beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur, testen en coronavaccins. De opslag en distributie zijn uitbesteed aan externe partijen. Het Ministerie van VWS blijft echter verantwoordelijk voor adequaat beheer van deze goederen.

Voor dat adequate materieelbeheer zijn er 3 dingen nodig. Ten eerste: de minister moet zicht hebben op de voorraden van het ministerie. Ten tweede: hij moet helder voor ogen hebben aan welke eisen het materieelbeheer moet voldoen. En ten derde: de minister moet actief toezicht houden op het materieelbeheer.

We constateren dat de minister:

- *geen centraal zicht* heeft op de omvang van de voorraad goederen. Bij externe partijen verantwoordelijk voor de opslag en distributie is bekend waar de goederen opgeslagen liggen, hoeveel goederen er liggen en hoe lang ze houdbaar zijn.
- *op centraal niveau niet voldoet aan de eisen voor goed materieelbeheer*. In 2021 is er geen centrale regie op het voorraadbeheer. De eisen van de regelgeving voor materieelbeheer zijn niet vertaald in heldere richtlijnen. Op decentraal niveau voldoet het materieelbeheer op onderdelen. Zo is het materieelbeheer van de coronavaccins waarvoor het agentschap RIVM verantwoordelijk is, volledig op orde.
- *geen actief toezicht* heeft uitgeoefend op het materieelbeheer.

Eind 2021 begon de minister met het opstellen van een kader om dit op te lossen. Maar omdat centraal overzicht en regie ontbreken, beoordelen wij het materieelbeheer van de coronagoederen als een onvolkomenheid. Wij lichten dit hierna toe.

Centrale regie, risicoanalyse, richtlijnen en toezicht ontbreken

Op het Ministerie van VWS ontbreekt de centrale regie op het voorraadbeheer. Volgens de Regeling materieelbeheer van de rijksoverheid moet ieder ministerie een risicoanalyse opstellen voor zijn materieelbeheer. In die analyse staat een overzicht van de belangrijke risico's en maatregelen om die risico's te beheersen. Daarnaast zijn ministeries verplicht richtlijnen te geven waarin ze de algemene wet- en regelgeving over het materieelbeheer vertalen naar hun eigen organisatie. Verder moeten ze het materieelbeheer toetsen aan die richtlijnen.

Wij constateren dat het Ministerie van VWS geen risicoanalyse heeft opgesteld voor het materieelbeheer. Ook constateren wij dat over 2021 kaders met richtlijnen voor het materieelbeheer ontbreken. Het ministerie heeft bijvoorbeeld niet gedefinieerd of en hoe vaak voorraden geteld moeten worden en hoe het toezicht geregeld moet zijn als externe partijen de voorraden beheren. Omdat er geen richtlijnen zijn, kunnen medewerkers van het ministerie ook niet toetsen of de goederen goed beheerd worden. Het materieelbeheer van het Ministerie van VWS voldoet daarmee in 2021 niet aan de regelgeving van de rijksoverheid voor dit onderwerp.

In het project *Herstel* (een onderdeel van het programma *Verbetering financieel beheer VWS*) werkt het ministerie aan verbetering van het materieelbeheer.

Centraal zicht op voorraden ontbreekt

Bij externe partijen verantwoordelijk voor de opslag en distributie is bekend waar de coronagoederen opgeslagen liggen, hoeveel goederen er liggen en hoe lang ze houdbaar zijn. Wij constateren echter dat het ministerie in 2021 geen centraal inzicht heeft in de voorraden, doordat informatie alleen gefragmenteerd beschikbaar is. Ook kon de betrouwbaarheid van de informatie niet meteen worden vastgesteld, doordat toezicht op het materieelbeheer ontbrak. Er zijn in 2021 geen inventarisaties uitgevoerd van de beademingsapparatuur en de testen. Ook de omvang en samenstelling van de voorraad laboratoriummaterialen zijn onbekend.

Op decentraal niveau voldoet het materieelbeheer op onderdelen wel

Ondanks dat er in 2021 geen adequate en centrale aanpak was voor het materieelbeheer, zijn er veel dingen wel goed gegaan.

Decentraal is er wel inzicht in de voorraden, zoals vaccins, persoonlijke beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur, desinfectiemiddelen en testen. Ook zijn er in 2021 inventarisaties uitgevoerd van de voorraden vaccins, de persoonlijke beschermingsmiddelen en de desinfectiemiddelen.

Verder voldoet het materieelbeheer op decentraal niveau op onderdelen. Zo is het materieelbeheer van de coronavaccins waarvoor het agentschap RIVM verantwoordelijk is, volledig op orde. Ook het beheer van voorraden bij externe logistieke dienstverleners voldoet naar verwachting op diverse punten aan de regeling voor materieelbeheer. Het Ministerie van VWS heeft dit echter niet zelf vastgesteld en gedurende het jaar gecontroleerd, terwijl het ministerie dit wel hoort te doen.

Aanbevelingen

Zorgen voor adequaat materieelbeheer is niet alleen belangrijk voor dit moment, maar ook voor de langere termijn, om bijvoorbeeld goed voorbereid te zijn op een nieuwe pandemie.

Wij hebben daarom de volgende aanbevelingen voor de minister van VWS:

- Stel regels en richtlijnen op voor het materieelbeheer bij het Ministerie van VWS. Zorg ervoor dat de regels worden vertaald naar de situatie in de praktijk met aandacht voor:
 - de centrale verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer op het ministerie;
 - een stelsel van interne controles dat een adequaat materieelbeheer garandeert;
 - afspraken met externe logistieke dienstverleners waarin de eisen zijn opgenomen voor uitvoering van het materieelbeheer, de verantwoording hierover en het toezicht door het Ministerie van VWS;
 - de risicoanalyse.
- Houd actief toezicht op de uitvoering van de regels en richtlijnen, ook bij de externe logistieke dienstverleners.
- Stel een langetermijnvisie op voor het materieelbeheer om voorbereid te zijn voor een volgende pandemie.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Regulier inkoopbeheer blijft punt van aandacht

Het Ministerie van VWS geeft sinds 2020 fors meer geld uit als gevolg van coronacrisisgerelateerde inkopen. De totale uitgaven voor inkopen in 2021 zijn € 4,7 miljard. Hiervan heeft slechts een beperkt deel, ongeveer € 400 miljoen, betrekking op reguliere inkopen. In deze paragraaf gaan we in op het beheer van deze reguliere inkopen. Onze bevindingen over de coronacrisisgerelateerde inkopen staan in § 4.3.1 over financieel beheer.

In 2020 signaleerden wij een aandachtspunt in het reguliere inkoopbeheer. Dit is ook voor 2021 nog actueel. Het Ministerie van VWS heeft weliswaar in 2021 gewerkt aan verbeteringen in het inkoopbeheer, maar er is nog geen geïntegreerd inkoopstelsel. Daardoor geeft de uitgavenanalyse nog niet het juiste en volledige beeld van de inkopen en is er ook nog geen volledig centraal contractenregister. Wij handhaven daarom dit aandachtspunt voor 2021.

Hierna lichten wij de belangrijkste bevindingen toe.

Inkoopbeheer: risico op onrechtmatige inkoop, centraal zicht ontbreekt

Op moment dat het Ministerie van VWS bij een inkoop wil afwijken van de wet- en regelgeving, moet dat via een interne afwijkingsprocedure vooraf aan de hoogste leiding worden voorgelegd. Gedurende 2021 bleek dat te veel aanvragen tot afwijking werden ingediend, en vaak ook nog achteraf. Begin 2022 is er daarom een aangescherpte afwijkingsprocedure ingevoerd. Sindsdien moet elke directie die een afwijking achteraf indient, ook een verbeterplan indienen waarin staat hoe deze afwijking in de toekomst wordt voorkomen.

Op het ministerie ontbreekt een compleet beeld van contracten en relevante inkoopdocumentatie. Er zijn wel decentrale contractenregisters, maar het Ministerie van VWS heeft nog geen volledig en centraal contractenregister waarin alle lopende contracten zijn opgenomen. Het analyseren en beoordelen of de uitgaven voldoen aan de Aanbestedingswet kost hierdoor veel tijd. Bovendien geeft de uitkomst van deze analyse nog niet het juiste en volledige beeld van de inkopen.

Bij sommige uitgaven heeft het ministerie de keuze om ze te behandelen als inkoop van goederen of diensten, óf als subsidie. Wij zien dat de afweging bij deze keuze nog niet is vastgelegd in de inkoopdossiers. Dit is wel belangrijk, omdat inkopen aan andere wet- en regelgeving moeten voldoen dan subsidies. Een handreiking hiervoor is in ontwikkeling.

Verbeterplan

Het Ministerie van VWS heeft begin 2021 een plan 'herijking inkoopfunctie' opgesteld. Onderdeel van dit plan is om een geïntegreerd inkoopstelsel aan te schaffen voor de contractadministratie, het inkoopproces en de factuurafhandeling. Dit moet het makkelijker maken om een uitgavenanalyse op te stellen. Het ministerie onderzoekt momenteel of het hiervoor kan aansluiten bij andere departementen.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van VWS:

- Stel vast of de vernieuwde afwijkingsprocedure wordt gevolgd en analyseer de oorzaak als deze niet wordt gevolgd.
- Stel mijlpalen met een tijdsplan voor de aanschaf en implementatie van het nieuwe inkoopstelsel en monitor de realisatie ervan.

4.5 Informatiebeheercasus CoronaCheck-app

Inleiding

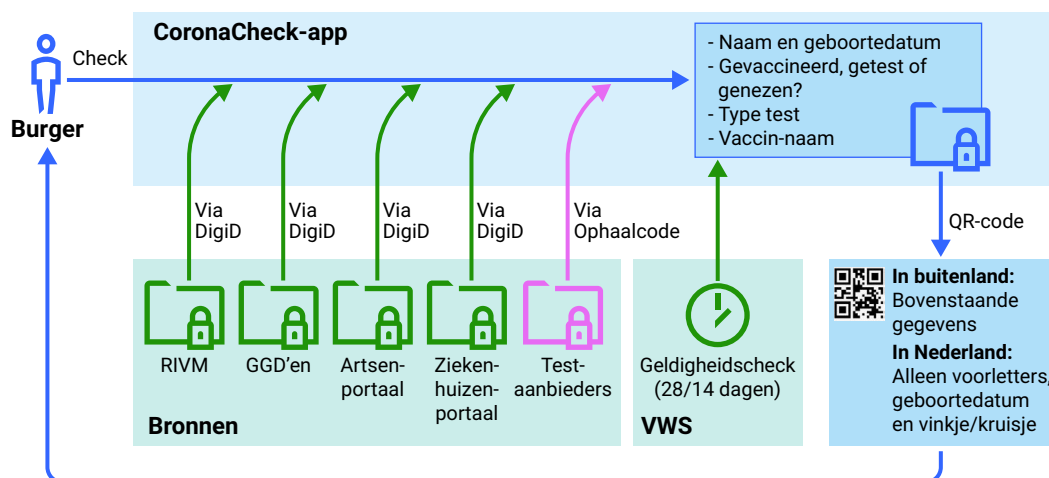
In het verantwoordingsonderzoek informatiebeheer doen we dit jaar onderzoek naar het (her)gebruik van gegevens van burgers door de rijksoverheid. Aan de hand van een concrete dienst van de overheid, de CoronaCheck-applicatie (app), laten we zien hoe de overheid gegevens gebruikt en welke waarborgen er gelden voor dat gebruik. Over nut, noodzaak en wenselijkheid van een coronatoegangsbewijs doen wij geen uitspraken; dit valt niet binnen de scope van dit onderzoek.

Privacy by design

De CoronaCheck-app is ontwikkeld vanuit het principe *privacy and security by design*, een principe omarmd door kabinet en parlement. Het Ministerie van VWS heeft geen centrale database met alle QR-codes die de CoronaCheck-app genereert. Uitsluitend frauduleus uitgegeven QR-codes worden bijgehouden in een centrale database. De app maakt verbinding met DigiD om te controleren of de burger besmet is geweest met het coronavirus, een vaccinatie heeft gehad of een testbewijs heeft. Die data worden opgehaald uit verschillende bronnen (zie figuur 8). De data en QR-code staan alleen op de telefoon van de burger. De minister van VWS heeft de privacy van burgers hoog in het vaandel staan: in Nederland worden, vergeleken met het buitenland, slechts weinig gegevens gedeeld bij het checken van de QR-code. In elk land verschillen de regels voor toegang – gevaccineerd, getest en/of genezen.

Figuur 8 CoronaCheck-app: gegevens uit verschillende databases leiden tot QR-code

De CoronaCheck-app haalt gegevens op bij verschillende databases



Geldigheid QR-code

In figuur 8 is ook te zien dat de geldigheid van de QR-codes periodiek wordt gecheckt. De QR-code was tot voor kort 28 dagen geldig. Na die termijn controleert de app bij de diverse bronnen of de gegevens nog valide zijn. De uitslagen van de diverse controles worden vervolgens gewaarmerkt via 'ondertekeningservers' van het Ministerie van VWS. In januari 2022 is de termijn van 28 dagen verkort naar 14 dagen. Dit is het resultaat van een belangenafweging. Aan de ene kant: hoe korter de termijn, hoe beter voorkomen kan worden dat burgers een 'groen vinkje' krijgen, terwijl ze onlangs nog positief op corona zijn getest. Aan de andere kant: hoe korter de termijn, hoe meer het IT-netwerk belast wordt en de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt.

Open source

De CoronaCheck-app is ontwikkeld op basis van open source, onder verantwoordelijkheid van de minister van VWS. Bij opensourceapplicaties is de broncode gepubliceerd en vrij beschikbaar gesteld. Burgers kunnen op deze manier bijdragen aan ontwikkeling en hebben inzage in de code van de applicatie. Ontwikkeling vindt plaats op de centrale plek GitHub, het platform waar het project wordt beheerd. De code wordt automatisch gescand op bekende kwetsbaarheden in opensourcecomponenten. Ter waarborging van de integriteit van de code heeft het Ministerie van VWS een adequaat ingerichte procedure. Wijzigingen in de code volgen een beheerst proces waarin een testprocedure en een goedkeuringsproces met vierogenprincipe worden gehanteerd. Dit goedkeuringsproces wordt uitgevoerd door een ontwikkelteam van het Ministerie van VWS. Ook wijzigingen in de code aangedragen door burgers worden daarmee adequaat gecontroleerd door bevoegde medewerkers. Tot slot worden wijzigingen notarieel vastgelegd.

Autorisatiebeheer

Een autorisatiebeheerproces waarborgt dat uitsluitend daarvoor bevoegde medewerkers bij het ontwikkelingsproces kunnen. Er is een goedkeuringsproces om toegangsrechten toe te kennen, maar de procedure ligt niet formeel vast. Ook de periodieke controle op toegangsrechten ligt niet vast. Dit kan nog verbeterd worden, zodat de minister van VWS altijd kan aantonen dat het autorisatiebeheer op orde is.

Aansluiten testaanbieders

De minister van VWS is wettelijk verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de (gegevens in de) CoronaCheck-app⁶. Voor commerciële testaanbieders wordt een aansluitproces met 18 stappen doorlopen. In dat proces controleert het Ministerie van VWS aangeleverde documentatie op het gebied van informatiebeveiliging en autorisatiebeheer. Onderdeel van de controle zijn onder andere een pentest (binnendringingstest) en een *data protection impact assessment* (DPIA). Ook dienen organisaties te verklaren dat ze zich aan de informatiebeveiligingseisen gaan houden. Daarbij moeten ze aangeven hoe ze beheersmaatregelen hebben geïmplementeerd en bewijzen dat ze de NEN 7510-certificering in gang hebben gezet. NEN 7510 is de norm voor informatiebeveiliging voor de zorgsector in Nederland.

De documenten die door commerciële testaanbieders aanleverden, waren in het begin niet van goede kwaliteit. Sindsdien is de kwaliteit verbeterd; het bewustzijn over de vereisten is gegroeid. Naast het controleren van documentatie voert het ministerie ook een aantal (technische) controles uit. Zo worden de beveiliging van de website van de testaanbieder en een aantal mogelijk openstaande kwetsbaarheden gecontroleerd. De eisen en controle daarop zijn door het ministerie aangescherpt na het datalekincident bij testcorona.nu.⁷ Ook zijn direct daarna alle testaanbieders getest. Door deze maatregelen beheerst de minister van VWS de informatiebeveiligingsrisico's steeds beter.

Informatiebeveiliging bij GGD'en

Bij de GGD'en, GGD GHOR en het RIVM voert het Ministerie van VWS veel minder controles uit op informatiebeveiliging en autorisatiebeheer dan bij commerciële testaanbieders. De GGD'en, GGD GHOR en het RIVM zijn overheidsorganisaties die aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) moeten voldoen en daar moet het ministerie op kunnen vertrouwen, zo is de redenering van het ministerie. Het RIVM is een concernonderdeel van het Ministerie van VWS; of het RIVM voldoet aan de BIO wordt daarom jaarlijks in beeld gebracht in de incontrolverklaring. De regionale GGD'en en GGD GHOR zijn geen concernonderdelen en hoeven zich daarom niet aan het Ministerie van VWS te verantwoorden. Het Ministerie van VWS heeft dan ook niet vastgesteld of ze voldoen aan de BIO, ondanks een aantal serieuze incidenten met

informatiebeveiliging die het nieuws haalden in 2021.⁸ Wel heeft de minister van VWS na deze incidenten in samenwerking met de ketenpartners een verbeterplan opgesteld, een externe audit laten uitvoeren, extra capaciteit ter beschikking gesteld en opdracht gegeven tot vervanging van IT-systemen. De GGD GHOR en GGD'en zijn niet NEN 7510-gecertificeerd.

Aanbeveling

We bevelen de minister van VWS aan te controleren of de bij de CoronaCheck-app betrokken overheidspartijen voldoen aan de BIO en/of NEN 7510. Voldoen ze niet, dan dient de minister van VWS de maatregelen die zij hebben getroffen voor informatiebeveiliging van de CoronaCheckgegevens zelf te controleren.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van VWS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie. Daarbij constateren we een aandachtspunt bij het proces van totstandkoming.

Aandachtspunten bij de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

We vragen aandacht voor een goede vastlegging van het gevolgde proces bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie. Daaronder valt ook dat het Ministerie van VWS zichtbaar maakt dat de juistheid van de informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf is vastgesteld.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van VWS. Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van het programma de *Gecombineerde leefstijlinterventie* (§ 5.1), Q-koorts en lessen voor beleid (§ 5.2) en inzicht in de risico's voor continuïteit van de dienstverlening bij het CAK (§ 5.3). Dit hoofdstuk sluiten we af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie.

5.1 Toegankelijkheid Gecombineerde leefstijlinterventie



5.1.1 Samenvatting en oordeel

Leefstijl heeft een grote invloed op de gezondheid van mensen. Door ziekte vermindert de kwaliteit van leven van mensen: ze hebben pijn of kunnen minder doen en soms gaan ze zelfs eerder dood. 20% van die vermindering aan kwaliteit van leven door ziekte heeft iets te maken met leefstijl (VWS 2021d). De minister van VWS stimuleert mensen daarom om gezond te leven. Sinds 2019 kan iedereen die door overgewicht gezondheidsrisico's loopt een leefstijlprogramma volgen van 2 jaar, onder begeleiding van een leefstijlcoach. Deelnemers hoeven hier niet voor te betalen

als ze een verwijzing hebben van de huisarts of medisch specialist. Het programma wordt volledig vergoed uit het basispakket van de verplichte zorgverzekering en valt ook niet onder het verplichte eigen risico (VWS 2021a).

Het leefstijlprogramma heet: de *Gecombineerde leefstijlinterventie* (GLI). Het is een gecombineerde aanpak om mensen te leren gezonder te eten en gezond te bewegen. De leefstijlcoach geeft advies en begeleiding en helpt mensen te werken aan de gedragsverandering die nodig is om een gezonde leefstijl vast te houden (VWS 2021).

De minister is actief betrokken bij het van de grond komen van dit leefstijlprogramma, blijkt uit ons onderzoek. Hij is goed op de hoogte: hij weet hoeveel mensen meedoen en hij weet waarom anderen nog niet mee (kunnen) doen. De minister gebruikt deze kennis ook. Hij werkt actief aan het wegnemen van drempels die het moeilijker maken mee te doen. Wij beoordelen de inzet van de minister voor het toegankelijker maken van deze zorgvorm daarom als toereikend.

In het beleid ligt echter nog niet genoeg nadruk op het toegankelijk maken van de GLI voor mensen met een lage sociaal-economische status (SES). Dit zijn mensen die een minder gunstige positie hebben in de samenleving. Bijvoorbeeld omdat ze laagopgeleid zijn, weinig inkomen hebben of allebei. Deze groep heeft gemiddeld ook een minder goede gezondheid. De minister weet wel hoeveel van deze mensen meedoen aan de GLI, maar hij is niet op de hoogte van alle extra knelpunten die het voor hen moeilijker maken om mee te doen en hij onderneemt hierop weinig actie. Wij bevelen de minister dan ook aan een aanpak te bedenken om de mensen met een lage sociaal-economische status beter te bereiken.

5.1.2 Inleiding

Overgewicht is een gevaar voor de gezondheid. Het verhoogt de kans op een breed scala aan ziekten, zoals diabetes en hart- en vaatziekten (Loket Gezond Leven 2021a). Ook tijdens de pandemie werd dit duidelijk. Corona-infecties hadden ernstiger gevolgen bij mensen met overgewicht: ze kwamen vaker in het ziekenhuis terecht (RIVM 2020b). In Nederland heeft bovendien 51% van de volwassenen matig of ernstig overgewicht (RIVM, 2021b). Overgewicht komt voor onder alle lagen van de bevolking, maar verhoudingsgewijs het vaakst bij mensen met een laag opleidingsniveau. Van de Nederlanders boven de 25 jaar met alleen basisonderwijs heeft bijna 1 op de 4 (23,0%) ernstig overgewicht, terwijl dit bij mensen met universitaire opleiding (master of hoger) maar 1 op de 20 (4,8%) is (CBS 2021a).

Matig overgewicht is een Body Mass Index (BMI) tussen 25 en 30. Ernstig overgewicht is een BMI hoger dan 30.

Vanwege het risico van overgewicht voor de volksgezondheid, is het tegengaan van overgewicht al sinds 2003 één van de speerpunten van het preventiebeleid van het Ministerie van VWS (VWS 2021b). Doel van dit beleid is mensen te stimuleren een gezond gewicht te behouden of te krijgen. In 2018 heeft de minister in het *Nationaal Preventieakkoord* met meer dan 70 maatschappelijke organisaties afspraken gemaakt om roken, problematisch alcoholgebruik en overgewicht aan te pakken. Daarnaast wil de minister sociaal-economische gezondheidsverschillen verkleinen. Dit wil hij doen door zich extra in te spannen voor verbetering van de gezondheid van mensen met een lage opleiding of een laag inkomen (VWS 2018).

Een belangrijk instrument in het tegengaan van overgewicht is het programma *Gecombineerde leefstijlinterventie*.

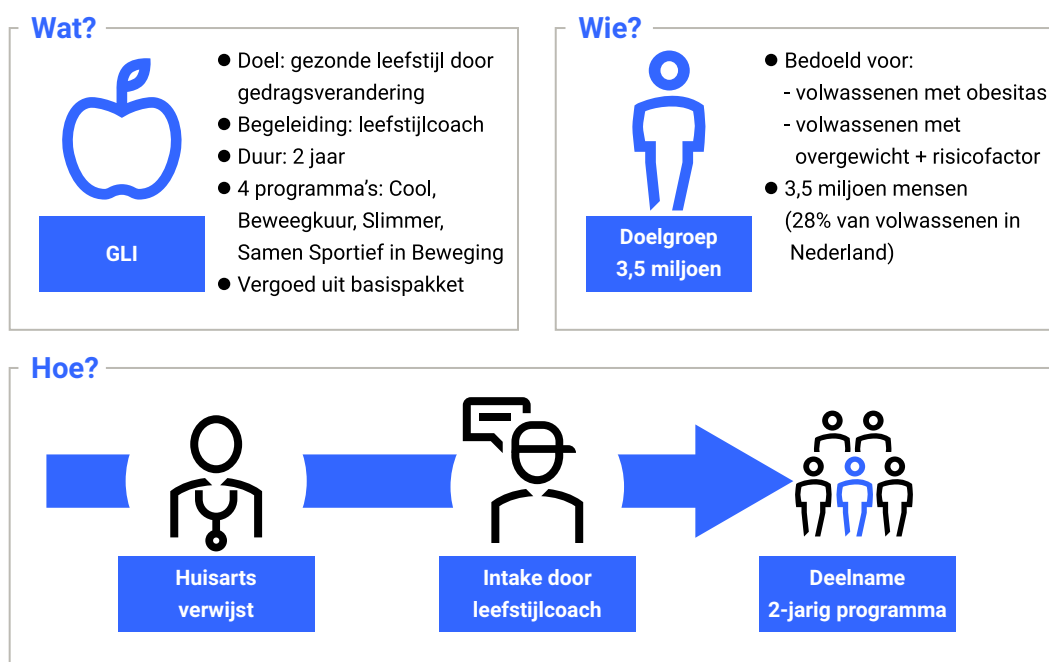
5.1.3 Het programma ‘Gecombineerde leefstijlinterventie’

Het leefstijlprogramma heet officieel: de *Gecombineerde leefstijlinterventie* (GLI), omdat het bestaat uit een combinatie van advies en begeleiding op verschillende terreinen. De leefstijlcoach geeft advies over gezonde voeding en over gezond bewegen en begeleidt mensen hierbij. Ook helpt de leefstijlcoach mensen duurzaam hun gedrag te veranderen in een gezonde leefstijl (VWS 2021). De coach is een diëtist, fysiotherapeut of oefentherapeut die een aantekening ‘leefstijlcoach’ heeft, of iemand die de volledige opleiding Leefstijlcoach heeft gedaan (Loket Gezond Leven 2021b). Iedereen die gezondheidsrisico’s loopt door overgewicht kan meedoen en krijgt 2 jaar begeleiding van de leefstijlcoach. Deelnemers hoeven niet te betalen, omdat meedoen aan de GLI sinds 2019 vergoed wordt uit het basispakket van de verplichte zorgverzekering. Het programma valt ook niet onder het verplichte eigen risico (VWS 2021a).

Het leefstijlprogramma is bedoeld voor een grote doelgroep: 3,5 miljoen Nederlanders die ofwel kampen met ernstig overgewicht, ofwel matig overgewicht combineren met enkele andere risicofactoren (RIVM 2018).⁹

De coaches werken volgens een officieel erkende methode. Er zijn 4 erkende programma’s: *Cool*, *Slimmer*, *Beweegkuur* en *Samen Sportief in Beweging*. Mensen die een nieuw leefstijlprogramma bedenken, kunnen dit indienen voor erkenning. Om erkend te worden moet een programma onder meer voldoen aan kwaliteitseisen en aan de eisen die gelden voor vergoede GLI’s in het basispakket van de zorgverzekering.

Figuur 9 Het programma *Gecombineerde leefstijlinterventie*



Meedoen aan een van de programma's wordt vergoed als de geïnteresseerde een verwijzing heeft van de huisarts of medisch specialist. Na de verwijzing volgt een intakegesprek bij de leefstijlcoach. De coach bepaalt aan de hand van dit gesprek of de geïnteresseerde voldoende gemotiveerd is. Een ander belangrijk onderdeel van de intake is dat de leefstijlcoach de hulpvraag en doelen van de potentiële deelnemer in kaart brengt (RIVM 2019a).

5.1.4 Ons onderzoek

We hebben onderzocht of de minister actief de toegankelijkheid van de GLI vergroot. Werkt hij actief aan het wegnemen van de knelpunten die mogelijk verhinderen dat mensen voor wie de GLI bedoeld is meedoen aan dit programma? Hierbij zijn we ook nagegaan of de minister ervoor zorgt dat de toegankelijkheid voor mensen met een lage SES niet achterblijft. We beantwoorden deze vragen in de volgende paragrafen:

1. Werkt de minister actief aan verbetering van de toegankelijkheid door het wegnemen van knelpunten? (§ 5.1.5.)
2. Zorgt hij er actief voor dat de toegankelijkheid voor mensen met een lage SES niet achterblijft? (§ 5.1.7.)

In bijlage 2 is beschreven hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd.

5.1.5 Minister verbetert de toegankelijkheid

De minister van VWS verbetert actief de toegankelijkheid van de GLI, blijkt uit ons onderzoek. Dit doet hij via de volgende acties.

Neemt initiatief in bestrijding van knelpunten

De minister is verantwoordelijk voor goede en betaalbare zorg die toegankelijk is voor iedereen die zorg nodig heeft. Dit betekent echter niet dat hij dit zelf moet regelen.

Allerlei partijen, zoals zorgverzekeraars, huisartsen en andere zorgaanbieders, hebben een taak hierin. Als er een nieuwe zorgsoort aan het basispakket wordt toegevoegd, regelen die partijen meestal zelf dat die zorg toegankelijk, goed en betaalbaar wordt geleverd. Pas als die partijen dat niet doen of niet kunnen doen, moet de minister in actie komen.

Bij de GLI heeft het Ministerie van VWS dit niet afgewacht, maar is het er vanaf het begin nauw bij betrokken geweest. Het was voor de minister van de VWS erg belangrijk dat de GLI goed van de grond zou komen. Het Ministerie van VWS heeft daarom vanaf het begin actief de knelpunten voor deelname gesignaleerd en aangepakt. Zo geeft het Ministerie van VWS sinds 2018 leiding aan een overleg met de relevante partijen, waarin ze knelpunten bespreken en afspraken maken over de aanpak ervan.

Maakt leefstijlcoach bekender

Uit onze gesprekken en uit ander onderzoek (WUR, 2021) blijkt dat de GLI en de meerwaarde ervan nog niet bekend zijn bij alle mensen die tot de doelgroep horen. Ook weet niet iedereen dat het leefstijlprogramma in het basispakket van de zorgverzekering zit, noch wat leefstijlcoaching precies inhoudt. En als potentiële deelnemers dat niet weten, is de kans dat ze de huisarts vragen om een verwijzing vrij klein. De minister is op de hoogte van dit knelpunt en werkt daarom samen met betrokken partijen aan meer bekendheid van het leefstijlprogramma en de voordelen ervan. Zorgverzekeraars, RIVM en leefstijlcoaches informeren deelnemers met online informatie over de leefstijlcoach. Daarnaast hebben zorgverzekeraars reclame gemaakt in lokale kranten en andere media. Ook televisieprogramma's waarin aandacht was voor de leefstijlcoach, zoals Kassa, hebben volgens leefstijlcoaches bijgedragen aan een toestroom van deelnemers. De Patiëntenfederatie heeft in afstemming met de minister een videoanimatie gemaakt die uitlegt wat een leefstijlcoach voor mensen kan doen. Huisartsen kunnen deze video laten zien in de wachtkamer. Ook heeft de minister ervoor gezorgd dat de leefstijlcoach wordt genoemd als mensen op www.thuisarts.nl zoeken op 'overgewicht'.

Informeert huisartsen

Om mee te kunnen doen is het niet per se noodzakelijk dat toekomstige deelnemers zelf weten dat er een leefstijlprogramma bestaat. De huisarts kan het onderwerp ter sprake brengen en uitleggen wat een leefstijlcoach voor hen kan betekenen. Echter, uit onze gesprekken en ander onderzoek blijkt dat een deel van de huisartsen de GLI niet kent of niet goed op de hoogte is van wat de leefstijlcoach kan doen voor

zijn of haar patiënten. De patiënten van deze huisartsen zullen daarom minder snel meedoen. De minister van VWS weet dit en heeft daarom een factsheet voor huisartsen laten maken en verspreiden onder huisartsen. Ook heeft het Ministerie van VWS symposia georganiseerd. Daarnaast heeft het ministerie een (openbare) digitale kaart laten maken waarop huisartsen kunnen zien welke leefstijlcoaches er in hun buurt actief zijn, zodat ze gemakkelijk kunnen verwijzen naar een bepaalde coach. Deze informatie is ook bedoeld voor gemeenten, zorgverzekeraars en andere zorgprofessionals.

Probeert vertrouwen van huisartsen te versterken

Een ander knelpunt waarvan de minister op de hoogte is: een deel van de huisartsen heeft weinig vertrouwen in de werkzaamheid van de GLI. Het Zorginstituut heeft vastgesteld dat de GLI een effectieve interventie tegen overgewicht en obesitas is. Desondanks blijkt uit onze gesprekken en ander onderzoek (WUR, 2021; Mohammad, 2020) dat er volgens een deel van de huisartsen onvoldoende bewijs is dat inzet van een leefstijlcoach echt werkt. En als huisartsen er al weinig vertrouwen in hebben, zullen hun patiënten ook minder snel meedoen.

Ook hier werkt het Ministerie van VWS aan. Het heeft het RIVM opdracht gegeven informatie bij te houden over de effecten van de leefstijlinterventie, en hierover te publiceren. Naar verwachting zal het RIVM hier vanaf 2022 over rapporteren.

Regelt leefstijlcoaches in de buurt

Als mensen mee willen doen aan de GLI, is het wel nodig dat er een leefstijlcoach in de buurt actief is. Wie 2 jaar lang telkens een uur moet reizen om naar de coachingssessies te gaan, houdt het niet lang vol. Bovendien zullen deelnemers hun leefstijlverbetering beter vasthouden als ze al tijdens het programma in contact komen met het sport- en beweegaanbod in hun eigen buurt. Dat er in 2019 bij de start van GLI nog niet in elke gemeente leefstijlcoaches actief waren, is de minister bekend. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) is ervoor verantwoordelijk dat zorgverzekeraars genoeg zorg inkopen. Daarom heeft de NZa bepaald dat zorgverzekeraars in elke gemeente een contract moeten aanbieden aan een leefstijlcoach. Sinds 2019 is het aantal gemeenten waar een erkende leefstijlcoach werkt sterk gegroeid. Op de RIVM-kaart, met daarop alle leefstijlcoaches in Nederland, zijn geen grote witte vlekken meer te zien (NZa 2021). Bovendien contracteren zorgverzekeraars steeds vaker alle 4 leefstijlprogramma's (NZa 2021).

Het aanbod lijkt voor het huidige aantal deelnemers voldoende. De NZa heeft geen signalen die aantonen dat er wachtlijsten zijn voor mensen die willen deelnemen (NZa 2021). Anderzijds geldt dat waar geen aanbod is, er mogelijk ook geen vraag ontstaat. De NZa houdt dit in de gaten en heeft aangekondigd individuele zorgverzekeraars

aan te spreken als ze in 2023 nog te weinig leefstijlcoaches hebben gecontracteerd (NZa 2021). Met een subsidie stimuleert de minister samenwerkingsverbanden tussen zorgverzekeraars en leefstijlcoaches. Het doel is een ruimer aanbod van leefstijlcoaching (ZonMW, 2021).

Laat onderzoek doen naar toekomstbestendigheid tarieven

De tarieven van leefstijlcoaches zijn een bekend aandachtspunt voor de minister. Een deel van de leefstijlcoaches die wij spraken geeft aan dat de tarieven te laag zijn om in de toekomst coach te blijven. Zij wijzen erop dat de investeringskosten (opstartkosten, scholing, licenties) en administratieve lasten soms hoog zijn en ze vinden de vergoeding soms laag. Dit bevestigt wat er in eerder onderzoek ook gevonden werd (WUR 2021). Als deze coaches stoppen en nieuwe coaches om deze redenen niet beginnen, kan dat betekenen dat er in de toekomst minder coaches zijn. Dan kunnen minder mensen meedoen aan het leefstijlprogramma.

Om na te gaan of de tarieven niet te laag zijn, heeft de minister de NZa gevraagd een kostprijsonderzoek te doen. Als hieruit blijkt dat de tarieven te laag zijn, worden ze in 2023 verhoogd. De NZa stelt maximumtarieven vast; de tarieven die zorgverzekeraars met leefstijlcoaches afspreken in het contract kunnen lager liggen.

Dit speelde ook al in 2020. Toen heeft de NZa de maximumtarieven voor leefstijlcoaches verhoogd. Daarnaast heeft de NZa het voor leefstijlcoaches die verbonden zijn aan samenwerkingsverbanden van huisartsen, makkelijker gemaakt de kosten te declareren bij de zorgverzekeraar.

Vermindert noodzaak voorschieten

De minister is ervan op de hoogte dat bij de start van de GLI in 2019 veel coaches nog geen contract aangeboden hadden gekregen van zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars willen vaak liever een contract sluiten met een zorggroep (samenwerkingsverband van huisartsen) dan met individuele leefstijlcoaches (NZa 2021). Normaal gesproken krijgen patiënten hun behandeling alleen volledig vergoed door de zorgverzekeraar als hun zorgverlener een contract heeft bij die zorgverzekeraar. Maar een deelnemer in wiens gemeente geen enkele coach een contract heeft, krijgt de kosten wel volledig vergoed, dus ook bij een leefstijlcoach zonder contract. In dat geval eisen sommige zorgverzekeraars wel van deelnemers dat zij de kosten van de coaching voorschieten én dat zij dit vooraf melden bij de zorgverzekeraar (NZa 2021). Dit kan voor sommige deelnemers een reden zijn om niet mee te doen. Niet iedereen heeft het geld zomaar liggen en voorschieten kan afschrikwekkend werken. Gevolg: minder deelnemers.

De minister heeft dit knelpunt ook in zicht en werkt actief aan een oplossing. De NZa dringt er bij zorgverzekeraars op aan in elke gemeente contracten af te sluiten met

leefstijlcoaches. Zorgverzekeraars hebben onder druk van de minister van VWS onderling afspraken gemaakt (volgbeleid) waardoor leefstijlcoaches steeds vaker gecontracteerd zijn en deelnemers de kosten niet meer hoeven voor te schieten.

Monitort deelname en effecten

Tot slot van deze opsomming: de minister heeft georganiseerd dat hij regelmatig goede informatie krijgt over deelname aan en effecten van de GLI.

De minister van VWS heeft het RIVM opdracht gegeven om te publiceren over:

- het aantal leefstijlcoaches en deelnemers;
- de effecten van coaching op de deelnemers;
- de kosten van de coaching.

Het RIVM publiceert sinds de start van de GLI in 2019 elk half jaar cijfers in openbare factsheets. De afgelopen jaren ging het om de cijfers over het aantal deelnemers en hun achtergrondkenmerken. Uit de factsheets blijkt dat aantal nieuwe deelnemers terugliep tijdens de eerste golf van de pandemie, dat er een forse inhaalslag plaatsvond in het najaar van 2020 en dat deze groei in 2021 doorzet. De minister heeft overigens geen doelen gesteld over het aantal deelnemers. In 2022 begint het RIVM met publiceren van de resultaten van het leefstijlprogramma. Hierbij brengt het RIVM de verandering in gewicht, de middelenomvang en de kwaliteit van leven van de deelnemers in kaart. Daarnaast houdt het RIVM bij waarom deelnemers uitvallen. Met deze gegevens wil de minister van VWS de knelpunten voor deelname verder aanpakken.

5.1.6 Deelname stijgt, maar sommige groepen blijven achter

Het aantal deelnemers stijgt

Sinds de start van de GLI in 2019 hebben ruim 28 duizend mensen meegedaan aan het leefstijlprogramma (cijfer tot september 2021). In de eerste anderhalf jaar waren dat er nog maar een kleine 9 duizend. Daarna is het aantal deelnemers sterk gegroeid. Het aantal deelnemers kan nog veel verder stijgen. Want het huidige deelnemersaantal is 0,8% van de 3,5 miljoen mensen voor wie het programma bedoeld is. In juni 2021 schreef de staatssecretaris van VWS: “afgezet tegen de 3,5 miljoen Nederlanders tussen 18 en 75 jaar die voor een GLI in aanmerking komen is het aantal deelnemers relatief laag” en dat op dat moment “de potentie van het leefstijlprogramma groter is dan de huidige deelname doet vermoeden” (VWS 2021b). In de brief van december 2021 is de staatssecretaris positiever over de (groeierende) deelnamecijfers (VWS 2021c).

Deelname mannen, jongeren en bewoners van bepaalde regio's blijft achter

Hoewel mannen bijna de helft van de doelgroep uitmaken, doen vrouwen meer dan 2 keer zo vaak mee aan het leefstijlprogramma. Ook jongvolwassenen (onder de 35 jaar) doen minder vaak mee dan je zou verwachten. Daarnaast zijn er grote regionale

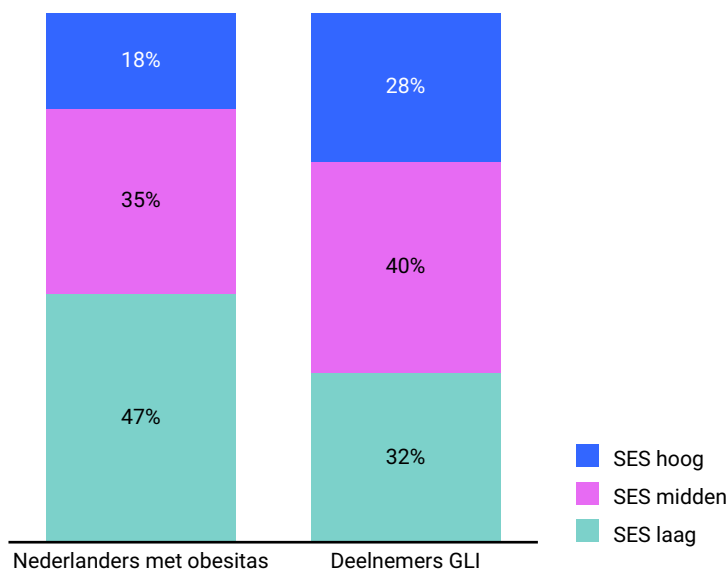
verschillen doordat de leefstijlprogramma's soms tot stand zijn gekomen met behulp van verzekeraars die alleen actief zijn in bepaalde regio's.

Deelname mensen met een laag inkomen of lage opleiding blijft achter

Ook de deelname van mensen met een lage opleiding of laag inkomen blijft achter, blijkt uit ons onderzoek. Van de Nederlanders met obesitas heeft bijna de helft (47%) een lage sociaal economische status (SES). Onder de GLI-deelnemers is dit maar een derde (32%) en hun deelname neemt af. In 2019 had nog 37% van de deelnemers een lage SES. In 2021 is dit gedaald naar 32% van het totaal aantal deelnemers (RIVM 2019b; 2020a; 2021a). Hierdoor verkleint het leefstijlprogramma, op dit moment, niet de gezondheidsverschillen. Wanneer de deelnamecijfers te veel uit elkaar gaan lopen, kan het zelfs de gezondheidsverschillen vergroten.

Figuur 10 Verdeling Nederlanders met obesitas en deelnemers GLI naar SES

Mensen met een lage sociaal-economische status hebben vaker obesitas maar doen minder vaak mee aan de GLI



Bron: RIVM 2021a (deelnemers GLI); eigen berekening Algemene Rekenkamer (Nederlanders met obesitas).

5.1.7 Minister kan alerter zijn op toegankelijkheid GLI voor mensen met lage SES

Een belangrijk doel van de minister is het verkleinen van gezondheidsverschillen. Zijn streven is het gezondheidsverschil tussen mensen met een hoge en lage sociaal-economische positie zo klein mogelijk te maken (RIVM 2019a, VWS 2006, 2011, 2015, 2020).

Daarom heeft de minister het landelijk expertisecentrum gezondheidsverschillen Pharos rondom de totstandkoming van het Nationaal Preventieakkoord gevraagd om aan te geven waar doelen en maatregelen zich op zouden moeten richten om ervoor te zorgen dat het preventieakkoord ook daadwerkelijk zal bijdragen aan het terugdringen van sociaaleconomische gezondheidsverschillen (Pharos 2018). Ook bij de introductie van de GLI in 2019 heeft Pharos, samen met Platform 31¹⁰, een informatiebrochure gemaakt voor huisartsen, gemeenten en zorgverzekeraars. In die brochure staan tips over hoe je mensen met een lage opleiding of laag inkomen kunt stimuleren mee te doen met het leefstijlprogramma (Pharos 2019).

Omdat het verkleinen van gezondheidsverschillen voor de minister een belangrijk doel is, zijn we in dit onderzoek niet alleen nagegaan of de minister actief werkt aan het wegnemen van knelpunten in het algemeen, maar ook of hij actief ervoor zorgt dat de deelname van mensen met een lage SES niet achterblijft.

Wij constateren dat de minister minder zicht heeft op knelpunten die vaker spelen bij mensen met een lage SES en ook dat de minister minder vaak actie onderneemt om deze knelpunten weg te nemen.

Het zijn knelpunten die niet uitsluitend voor mensen met een lage SES gelden, maar die verhoudingsgewijs wel vaker voorkomen bij hen. Zo geldt hieronder beschreven taalknelpunt bijvoorbeeld onder andere voor laaggeletterden. Deze groep is divers en bestaat niet alleen uit mensen met een lage SES, maar mensen met een lage SES zijn wel oververtegenwoordigd onder de laaggeletterden. Ook de knelpunten die mensen met een niet-westerse migratie-achtergrond of mensen met schulden raken, zijn knelpunten die extra vaak spelen bij mensen met een lage SES.

We bespreken ze in de volgende paragrafen.

Taalbeheersing

Een GLI bestaat uit (groeps)coaching met als doel mensen gezonder te laten eten en bewegen. Om mee te kunnen doen met de GLI-programma's zoals die nu worden aangeboden, is vaak een bepaalde taalvaardigheid nodig. Voor mensen die het Nederlands minder beheersen, bijvoorbeeld omdat ze laaggeletterd zijn of omdat Nederlands niet hun moedertaal is, is dat vaak een probleem. Uit onze gesprekken met leefstijlcoaches bleek dat de informatie te moeilijk kan zijn en daardoor is het programma voor mensen met een lagere taalbeheersing van het Nederlands slecht te volgen. Ook instituten als Pharos en RIVM stellen dat een gebrek aan taalvaardigheden een belangrijk obstakel kan zijn waar rekening mee gehouden moet worden bij het aanbieden van het leefstijlprogramma, omdat het anders niet werkt.

Achterliggende problemen

Wanneer een deelnemer naast overgewicht of obesitas ook andere, achterliggende problemen heeft (zoals schulden of psychische problemen), is het de bedoeling dat de huisarts deze problemen samen met het leefstijlprogramma in een behandelplan opneemt. De huisarts beoordeelt aan de hand van zijn of haar medische kennis uiteindelijk of een patiënt op dat moment baat heeft bij een leefstijlcoach, of dat andere problemen eerst opgelost moeten worden.

Uit ons onderzoek kwamen echter signalen dat huisartsen mensen soms niet verwijzen naar een leefstijlcoach, omdat ze denken dat het leefstijlprogramma per definitie niet geschikt is voor mensen met een onstabiele situatie of schulden. Met als gevolg dat deze mensen niet in aanraking komen met het leefstijlprogramma, ook wanneer leefstijlcoaching wel geschikt voor hen zou zijn in combinatie met een aanvullend behandelplan.

Uitvalredenen

Deelnemers die toegelaten zijn tot de GLI besluiten soms toch niet te starten met het leefstijlprogramma, of maken de 2 jaar niet vol. Uit ons onderzoek bleek dat dit verschillende oorzaken heeft. Sommige redenen waarom mensen niet meedoen spelen vooral bij mensen met een lage opleiding of laag inkomen, of bij groepen die binnen deze groep oververtegenwoordigd zijn, zoals mensen met schulden, laaggeletterden en mensen met een niet-Westerse migratieachtergrond. Bijvoorbeeld dat het leefstijlprogramma niet altijd voldoende rekening zou houden met gewoontes uit andere culturen en dat het programma te veel is gericht op praten en te weinig op doen. De minister heeft het RIVM gevraagd in 2022 uitvalredenen van deelnemers te analyseren. Op dit moment is er nog geen systematisch overzicht van uitvalredenen.

5.1.8 Conclusies

Wij concluderen dat de minister:

- actief betrokken is bij het van de grond komen van dit leefstijlprogramma;
- goed op de hoogte is: hij weet hoeveel mensen meedoen en wat knelpunten in de toegankelijkheid zijn;
- deze kennis gebruikt;
- actief oorzaken wegneemt die de deelname aan de GLI verhinderen.

We concluderen ook dat:

- het beleid van de minister voor verbetering vatbaar is als het gaat om de toegankelijkheid van de GLI voor mensen met een lage SES.

5.1.9 Oordeel over de beleidsresultaten

Het beleid van de minister van VWS om de toegankelijkheid van het programma *Gecombineerde leefstijlinterventie* te vergroten beoordelen wij als toereikend.

5.1.10 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van VWS het volgende aan:

Aanbeveling 1: formuleer een aanpak om meer mensen met een lage sociaaleconomische status beter te bereiken met de GLI.

De minister kan hierbij zijn voordeel doen met de uitkomsten van ons onderzoek: Huisartsen bereiken meer mensen voor GLI als ze bij patiënten met achterliggende problemen vaker in gesprek gaan over leefstijl, verwijzen volgens de richtlijn, de achterliggende problemen opnemen in het behandelplan en deze problemen niet zien als belemmering voor deelname aan een leefstijlprogramma. Ook zou het leefstijlprogramma meer rekening moeten houden met anderstaligen, mensen met lage gezondheidsvaardigheden¹¹ en mensen met een andere (eet)cultuur.

Aanbeveling 2: stel concrete doelen op voor het aantal deelnemers van de GLI. Stel hierbij ook specifieke doelen voor het aantal of aandeel deelnemers met een lage SES.

Doelen stellen is focus aanbrengen. Bijvoorbeeld als de minister prioriteiten wil stellen in het bereiken van de doelgroepen. Hierdoor kan hij gericht en specifiekere acties inzetten voor een bepaalde groep.

5.2 De Q-koorts en lessen voor de toekomst



Terwijl corona de samenleving al 2 jaar in zijn greep houdt, vraagt de volgende infectieziekte alweer onze aandacht. De besmettelijke vogelgriep verspreidt zich steeds verder door Nederland. Omdat ook zoogdieren vatbaar zijn voor de vogelgriep, neemt het risico toe dat mensen besmet kunnen raken. Als dit gebeurt, is er sprake

van een zoönose. Een zoönose is een infectieziekte die van dieren op mensen kan overspringen. Dit gebeurde ook bij corona. In Nederland hebben we hier vaker mee te maken, zoals figuur 11 laat zien. Niet alle ziektes genoemd in deze figuur zijn overgesprongen op mensen, maar het risico hierop bestond wel.

Figuur 11 *Overzicht dierziekten met risico's voor mensen in Nederland*

In Nederland komen ook dierziekten voor die kunnen overspringen van dier naar mens

Jaar	Ziekte	Besmette bedrijven	Geruimde dieren	Directe besmetting van dier op mens
1997	Klassieke varkenspest	429 varkensbedrijven	> 11 miljoen varkens	Nee
2001	Mond- en klauwzeer	26 bedrijven	ca. 260.000 runderen, schapen en varkens	Nee
2003	Hoog-pathogene vogelgriep H7N7	255 pluimveebedrijven	30 miljoen kippen en ander pluimvee	Ja
2005-2010	Q-koorts	30 geiten- en schapenhouderijen	62.500 geiten en schapen	Ja
2006-2007	Blauwtong	600 rundveehouderijen en enkele duizenden schapen- en geitenhouderijen	–	Nee
2011	Schmallenberg virusinfectie	350 rundvee-, geiten- en schapenhouderijen	–	Nee
2016-2017	Hoog-pathogene vogelgriep H5	8 pluimveebedrijven	717.000 kippen en ander pluimvee	Nee
2020-2021	Hoog-pathogene vogelgriep H5	12 locaties met pluimvee	> 600.000 kippen en ander pluimvee	Nee
2020-	COVID-19	69 nertsbedrijven	2.7 miljoen nertsen	Ja

Een van de infectieziekten die van dier op mens is overgegaan, is Q-koorts. Deze ziekte brak in 2007 uit in Nederland en sprong over van melkgeiten en melkschapen naar mensen. 50.000 tot 100.000 mensen raakten besmet en sommigen hebben in 2022 nog steeds veel last van de gevolgen van die besmetting. Ook zijn er rond de 100 mensen overleden aan Q-koorts.

Na de Q-koortsuitbraak hebben de onafhankelijke onderzoekscommissie-Van Dijk, ingesteld door de ministers van LNV en VWS, en de Nationale ombudsman in verschillende rapporten aanbevelingen gedaan om in de toekomst anders om te gaan met (signalen van) mogelijke zoönosen (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010; Nationale ombudsman, 2012 en 2017). De commissie werd ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2010). De Kamer wilde zo inzicht krijgen in de ontwikkelingen en in de communicatie tussen de ministeries van LNV en VWS.

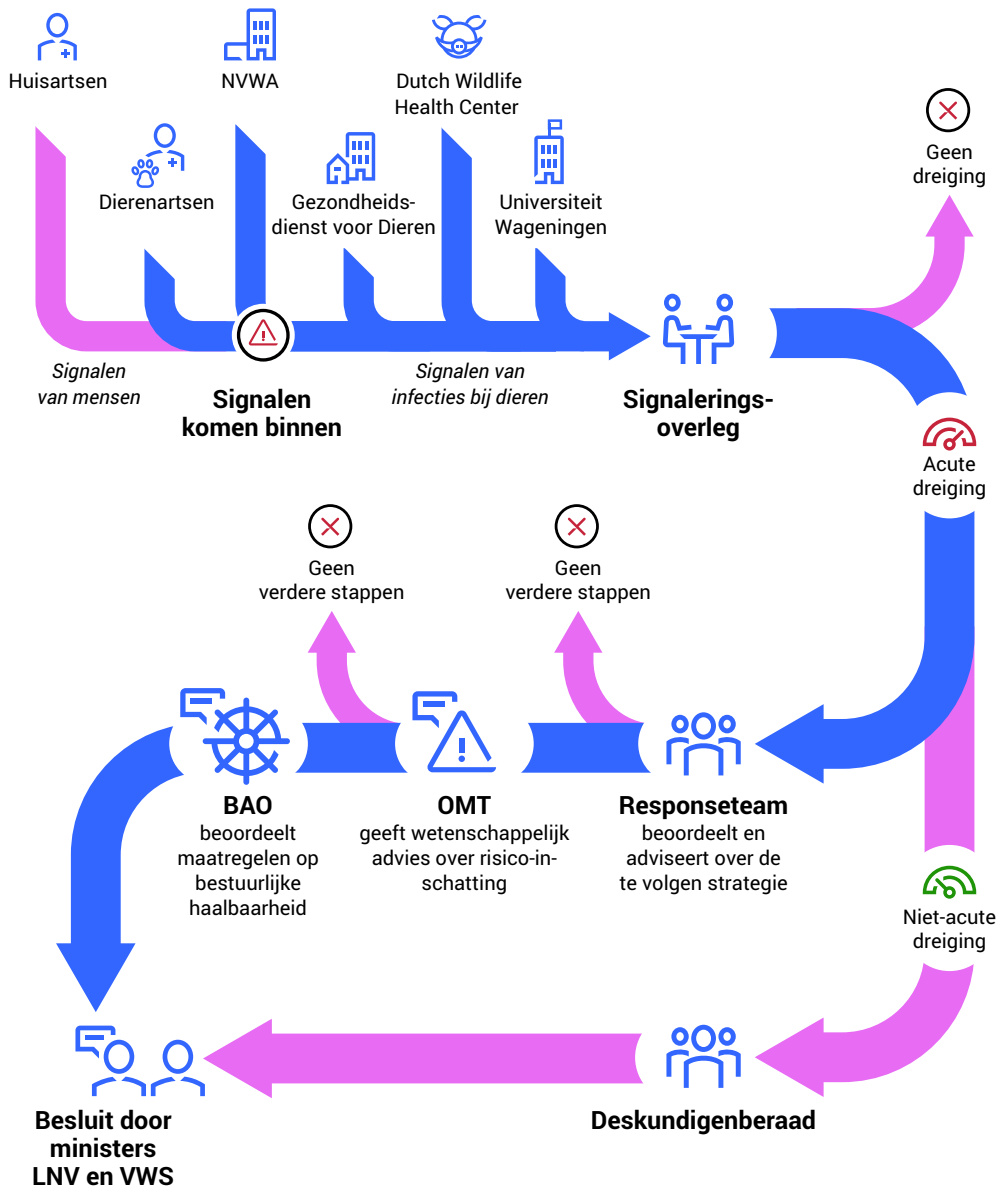
Wij hebben onderzocht wat de ministers van LNV en VWS hebben gedaan met deze aanbevelingen en wat er is veranderd in beleid en in de praktijk. In totaal hebben de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman 24 aanbevelingen gedaan. Bijlage 3 geeft een overzicht van alle aanbevelingen, onze normen en de onderzoeksmethoden. In dit rapport bespreken we alleen de aanbevelingen die *niet* goed zijn opgevolgd of die *aandacht verdienen*.

5.2.1 Grootste deel van de aanbevelingen opgevolgd

Na de Q-koortsuitbraak hebben de ministers van LNV en VWS een ‘zoönosestructuur’ opgezet. Het doel van deze structuur is signalen van zoönosen te herkennen en hier goed op te reageren. Het stappenplan werkt in grote lijnen als volgt: verdachte ziekteverschijnselen bij mensen of dieren worden besproken in het maandelijkse signaleringsoverleg. In dit overleg beoordelen deskundigen in gezondheid van mensen en diergezondheid de signalen van mogelijke zoönosen. Als er een vermoeden is van een zoönose, kan een responseteam, outbreakmanagement-team (OMT) of een bestuurlijk afstemmingsoverleg (BAO) bij elkaar geroepen worden. Een BAO en OMT hebben verschillende deelnemers, zowel vaste leden als op te roepen deskundigen. De directeur-Generaal Volksgezondheid (DGV) van het Ministerie van VWS is voorzitter van het BAO. De directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM zit het OMT voor. Figuur 12 geeft een toelichting op de rollen van de overleggen.

De ministers van LNV en VWS hebben bij de uitbraak van zoönosen beiden hun eigen taken en bevoegdheden en daarmee samenhangende politieke verantwoordelijkheid. De minister van LNV is verantwoordelijk voor het bestrijden van verschillende dierziekten, net als voor het monitoren en bewaken ervan (Tweede Kamer, 2020a). De minister van VWS is verantwoordelijk voor een goede gezondheidszorg (Tweede Kamer, 2020b). De ministers moeten dus samenwerken bij de aanpak van zoönosen en daarbij gebruik maken van hun wettelijke taken en bevoegdheden.

Figuur 12 Zoönosestructuur
Hoe gaan de ministers om met (signalen van) zoönosen?



In de zoönosestructuur werken gezondheidsorganisaties voor dieren en mensen beter samen. Bij de verschillende overleggen worden ook de getroffen agrarische bedrijven, wetenschappers en buitenlandse experts betrokken. Hiermee is een groot deel van de aanbevelingen opgevolgd (zie ook bijlage 3). Maar we constateren bij sommige van de aanbevelingen dat de achterliggende problemen nog steeds spelen. In figuur 13 geven we een overzicht van deze aandachtspunten.

Figuur 13 Aandachtspunten uit ons onderzoek

Aandachtspunten voor de aanpak van zoönosen



5.2.2 Geen doorzettingsmacht VWS tijdens een zoönosecrisis

De commissie-Van Dijk beval aan om de minister van VWS doorzettingsmacht te geven tijdens een zoönosecrisis. De commissie verstaat onder doorzettingsmacht dat wanneer meerdere ministers bij een probleem betrokken zijn, één minister de eindverantwoordelijkheid heeft. Deze minister kan tijdens crisissituaties opdrachten geven aan andere ministeries of organisaties om een probleem aan te pakken. De ministers hebben deze aanbeveling niet overgenomen. Het kabinet onderstreepte het belang van nauwe samenwerking en beargumenteerde dat de ministers over eigen specifieke kennis en wettelijke instrumenten beschikken die onmisbaar zijn voor zoönosebestrijding.

Wij vinden het zorgelijk dat de minister van VWS geen doorzettingsmacht heeft gekregen. Tegengestelde belangen spelen altijd een rol, ook bij een zoönosecrisis. De ministers hebben aangegeven dat gezondheidsbelangen prioriteit hebben (Tweede Kamer, 2016). We vinden het van belang dat de minister van VWS dan ook

in specifieke gevallen de bevoegdheid krijgt om opdrachten te geven aan andere ministeries of organisaties. Tijdens een crisis zijn immers snel daadkrachtige beslissingen nodig en is er vaak weinig tijd en ruimte voor overleg.

Ook hebben we niet gezien dat de ministers vooraf hebben uitgedacht welke gezondheidsbelangen en economische belangen tegen elkaar worden afgewogen. Dit is een risico op het moment dat een crisis zich voordoet. We begrijpen dat elke crisis anders is en vraagt om maatwerk. Maar, zoals we ook in 2020 schreven: om maatwerk te kunnen leveren, moet de overheid een gestructureerde werkwijze volgen (Tweede Kamer, 2020c).

5.2.3 Weinig houvast voor de lokale overheid

Nederland is kwetsbaar voor zoönosen. Een belangrijke reden is dat in sommige regio's veel veehouderijen niet alleen dicht bij elkaar staan, maar ook veel dieren houden. De verleende vergunningen bieden daarvoor ook de ruimte. Als er een ziekte uitbreekt bij een veehouderij, kan deze overslaan naar soortgelijke veehouderijen in de omgeving en soms ook naar andere dieren of mensen in de omgeving. Een van de manieren om zicht te houden op zoönoserisico's, is om hier kritisch naar te kijken bij het verlenen van vergunningen voor de start of uitbreiding van een veehouderij. Provincies en omgevingsdiensten geven die vergunningen af.

Een van de aanbevelingen van de Nationale ombudsman aan de ministers was om in gesprek te gaan met lokale en provinciale overheden over mogelijkheden om de gezondheidsbelangen van omwonenden bij uitbreiding of bouw van veehouderijen te borgen. Het Rijk heeft deze vergunningverleners de *Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden* aangeboden (Kenniscentrum InfoMil, geen datum). Dit is een hulpmiddel om de invloed van bijvoorbeeld luchtvervuiling en geluidsoverlast in de omgeving mee te nemen bij besluiten over een vergunningsaanvraag. Maar de ministers besteden in deze handreiking geen aandacht aan hoe vergunningverleners zoönosen kunnen voorkomen en hoe het risico op een uitbraak kan worden verkleind.

De ministers schrijven in een Kamerbrief van 17 juli 2017 (Tweede Kamer, 2017a) dat 2 wetten hierbij zouden kunnen helpen: de Interimwet veedichte gebieden en de Omgevingswet. Met het wetsvoorstel Interimwet veedichte gebieden zouden provincies de bevoegdheid krijgen om grenzen te stellen aan de omvang van de veehouderij in veedichte gebieden. Tijdens de formatie van kabinet-Rutte III is besloten deze wet in te trekken (Tweede Kamer, 2017b). Daarnaast is de Omgevingswet op dit moment nog niet in werking getreden. Dit gebeurt naar verwachting in oktober 2022. Dit betekent dat de wetgever provincies en gemeenten geen instrumenten biedt om risico's op

zoönosen te verkleinen, zoals handreikingen of regelgeving voor het verlenen van vergunningen. Zoönoserisico's worden nu niet meegenomen bij het besluiten over vergunningsaanvragen. Wij vinden dit zorgelijk.

5.2.4 Het uitwisselen van gegevens gaat nog niet altijd goed

In een van de aanbevelingen riep de commissie-Van Dijk op om aandacht te besteden aan gegevensuitwisseling voor het monitoren van zoönosen. De betrokken organisaties (GGD, NVWA, RIVM en de Gezondheidsdienst voor Dieren) hebben afspraken gemaakt over het uitwisselen van gegevens, maar in de praktijk gaat dit nog niet altijd goed. Een extra belemmering is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dit blijkt uit onze gesprekken met medewerkers van de ministeries van VWS en LNV. In de AVG, die sinds 2018 geldt, staan regels over hoe je met persoonlijke gegevens moet omgaan. Persoonsgegevens delen is wel mogelijk, maar deze wet beperkt de mogelijkheden. Bijvoorbeeld in 2020, toen coronabesmettingen van nertsen overgingen op mensen en andersom. Wat ging er mis? De gezondheidsgegevens van mensen die de veehouderijen bezochten, mochten volgens de ministeries om privacyredenen niet gekoppeld worden aan bedrijven waar een ziekte was uitgebroken. Dit maakte het lastig om uit te zoeken hoe het virus zich verspreidde, terwijl dit wel zou kunnen helpen om een verdere uitbraak te voorkomen. De ministeries van VWS en LNV ervaren de AVG als belemmerend bij de aanpak van zoönosen. Het achterliggende probleem bij deze aanbeveling is nog niet opgelost. Ook dit beschouwen wij als zorgelijk.

5.2.5 Niet alle patiënten voelen zich erkend door de Rijksoverheid

De aanpak van Q-koorts en de gevolgen van de Q-koorts waren aanleiding onderzoek te doen. Enkele aanbevelingen van de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman gingen specifiek over hulp aan slachtoffers van Q-koorts. De minister van VWS heeft bijvoorbeeld een onafhankelijke stichting opgericht, Q-support, waar slachtoffers terecht kunnen voor advies en ondersteuning. Q-support geeft ongeveer 1.300 patiënten advies en ondersteuning. Inmiddels is er ook eenzelfde steunpunt opgezet voor mensen met langdurige coronaklachten: C-support. In februari 2022 hebben al 10.000 mensen een beroep gedaan op C-support. Q-support is pas 6 jaar na de Q-koorts-uitbraak opgericht. Hierdoor was er bij sommige patiënten al sprake van onherstelbaar leed. C-support is al actief sinds oktober 2020. Deze stichting werd sneller opgericht omdat het door Q-koorts inmiddels bekend is dat tijdige nazorg heel belangrijk is. We zien dus dat de ministers bij corona hebben geleerd van eerdere ervaringen met de Q-koorts. We beoordelen dit als goed.

De Nationale ombudsman beval de overheid aan om excuses aan te bieden aan Q-koortspatiënten om op deze manier hun situatie te erkennen. De vereniging voor

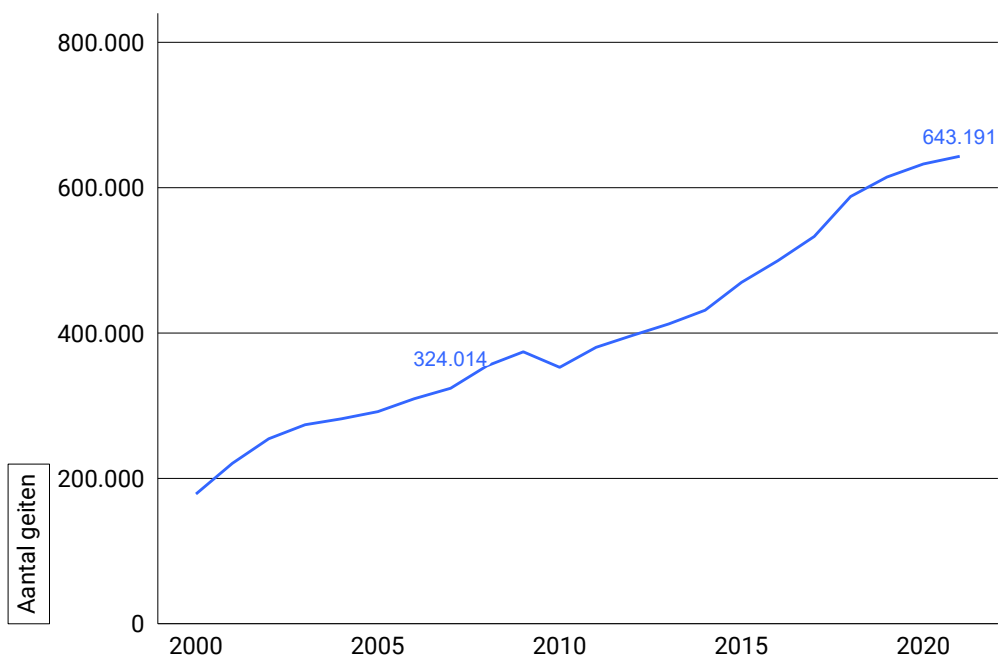
Q-koortspatiënten Q-uestion stelt dat nog niet alle slachtoffers het gevoel hebben dat de overheid hun leed heeft erkend. Een zorg die leeft bij sommige patiënten is de gestage groei van het aantal geiten in Nederland (zie figuur 14). Ook concludeerde de NVWA in 2019 dat het nalevingsniveau van vaccinatie- en registratieverplichtingen door geïnspecteerde schapen- en geitenhouderijen erg laag was. Vanuit gesprekken met vereniging Q-uestion begrijpen we dat sommige slachtoffers hierdoor het gevoel hebben dat het risico op Q-koorts niet serieus wordt genomen.

Aantal geiten sinds 2007 ieder jaar gegroeid

Sinds 2017 hebben 8 provincies een ‘geitenstop’ ingevoerd. Dit betekent dat er geen *nieuwe* vergunningen mogen worden toegekend voor het houden van geiten. Toch is het aantal geiten de afgelopen jaren gegroeid. In figuur 14 is te zien dat het aantal geiten op landbouwbedrijven in Nederland sinds de Q-koortsuitbraak in 2007 bijna verdubbeld. Dit was ondanks de geitenstop mogelijk, omdat sommige bedrijven nog ruimte hadden om binnen hun bestaande vergunning meer geiten te houden.

Figuur 14 Groei aantal geiten bij Nederlandse landbouwbedrijven (bron: CBS)

Sinds de Q-koortsuitbraak in 2007 is het aantal geiten bijna verdubbeld



Inspectieresultaten van de NVWA in 2019

De NVWA concludeerde in 2019 dat het nalevingsniveau van vaccinatie- en registratieverplichtingen door geïnspecteerde schapen- en geitenhouderijen erg laag lag (NVWA, 2020). Jaarlijks selecteert de NVWA 10% van de professionele bedrijven in Nederland met melkschapen en/of melkgeiten en 10% van de bedrijven met een publieksfunctie (bijvoorbeeld een kinderboerderij) voor inspectie. In totaal zijn er 27 professionele bedrijven geïnspecteerd. Bij 2 bedrijven was de naleving in orde, bij 25 bedrijven niet. Het nalevingsniveau is 7%. Daarnaast zijn er 87 publieksbedrijven geïnspecteerd. In deze groep was bij 37 bedrijven de naleving in orde, bij 50 bedrijven niet. Het nalevingsniveau ligt hier op 43%, concludeerde de NVWA.

Patiëntenvereniging Q-uestion heeft ook het gevoel dat economische belangen van de landbouwsector voorgaan op gezondheidsbelangen. Uit ons onderzoek maken wij op dat de ministers in het beleidshandboek *Zoönosen* wel hebben vastgelegd dat gezondheidsbelangen voorop staan. Dit schreef de minister van VWS op 16 november 2016 ook aan de Tweede Kamer.

Tot slot bestaat er bij de patiëntenvereniging onvrede over de samenwerking met het bestuur van Q-support. Q-uestion heeft daarom in 2021 het vertrouwen in de samenwerking met de Raad van Toezicht en de directeur-bestuurder van Q-support opgezegd.

Een andere aanbeveling van de Nationale ombudsman was om een financiële tegemoetkoming aan de Q-koortspatiënten en nabestaanden uit te keren. Het heeft 10 jaar geduurd voordat dit van de grond kwam. Uit een onderzoek van het RIVM bleek dat de tegemoetkoming voor 1 op de 3 ontvangers niet heeft geleid tot een gevoel van erkenning van het leed (RIVM, geen datum). Deze groep mensen geeft aan dat zij zich meer erkend gevoeld hadden als de overheid ook formele excuses had aangeboden.

5.2.6 Conclusie, oordeel en aanbevelingen

Wij concluderen dat de ministers van LNV en VWS zeker lessen hebben getrokken uit de aanbevelingen in de rapporten van de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman. Dit blijkt uit het opzetten van de zoönosestructuur, de oprichting van Q-support voor de ondersteuning van Q-koortspatiënten en de snellere totstandkoming van C-support. We vinden dat de aanbevelingen goed zijn opgevolgd.

Maar we constateren ook dat de achterliggende problemen bij sommige aanbevelingen van de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman nog steeds spelen. Dit vinden wij zorgelijk. Daarom doen wij de volgende aanbevelingen aan de ministers van LNV en VWS:

- Geef provincies en gemeenten instrumenten, zoals handreikingen of regelgeving, die zij kunnen gebruiken bij vergunningverlening. Dit kan hen ook houvast bieden om vergunningen gemotiveerd te weigeren vanwege zoönoserisico's.
- Zorg dat patiënten met langdurige Q-koorts klachten betrokken zijn bij de ontwikkeling van de dienstverlening door de stichting Q-support. Ga hierover in gesprek met stichting Q-support en patiëntenvereniging Q-uestion. Gebruik de lessen die zijn geleerd van Q-koorts voor de ondersteuning van patiënten bij langdurige coronaklachten.
- Maak gebruik van het momentum dat is ontstaan door de coronacrisis en regel dat de minister van VWS doorzettingsmacht heeft tijdens een zoönosecrisis. Bereid goed voor welke belangen relevant zijn om tegen elkaar af te wegen in tijden van crisis. Wij beschouwen dit als noodzakelijke waarborgen voor een beter onderbouwde en snellere besluitvorming.

5.3 Inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening: CAK

Hoe staat het met het inzicht in de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening van organisaties die publieke diensten leveren? Weten zij bijvoorbeeld of hun ICT-systemen toekomstbestendig zijn? Verwachten zij in de toekomst voldoende personeel in dienst te hebben? Zicht op dergelijke risico's is van belang om tijdig te kunnen bijsturen. We hebben voor 8 organisaties onderzocht in hoeverre de verantwoordelijke ministers zicht hebben op dergelijke continuïteitsrisico's. Ook keken we hoe zij het parlement hierover informeren. Als die informatie gepaard gaat met een duiding van de minister, weet het parlement of de minister vindt dat de maatregelen om de risico's te ondervangen afdoende zijn en kan de belangstelling van het parlement voor continuïteitsrisico's mogelijk worden vergroot. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2020 en 2021. De overkoepelende uitkomsten presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hieronder volgen de uitkomsten voor het CAK.

Het CAK is een zelfstandig bestuursorgaan. Het CAK berekent en int de eigen bijdragen voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Ook voert het regelingen uit voor klanten die anders buiten het Nederlandse zorgstelsel vallen: de regeling Wanbetalers, de regeling Onverzekerden, de regeling

Gemoedsbezwaarden en de regeling Onverzekerbare vreemdelingen. Ook verricht het CAK betalingen aan zorgaanbieders op grond van de Wlz.

Uitkomst van het onderzoek

De belangrijkste uitkomst van ons onderzoek is dat de minister van VWS en de externe toezichthouder, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), duidelijke afspraken hebben gemaakt met het CAK over hoe en op welke momenten het CAK communiceert over risico's en risicobeheersing. De NZa gaat in haar toezichtsrapportage in op het risicomanagement van het CAK en de opvolging van de verbeterpunten in de uitvoering. De minister van VWS deelt deze rapportage met de Tweede Kamer. In een bijgevoegde beleidsreactie informeert de minister de Tweede Kamer over de taakuitvoering door het CAK en de verbeterpunten.

Hieronder lichten we de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek toe.

Minister van VWS schrijft voor dat CAK zich verantwoordt over continuïteitsrisico's

In het *Model jaarverslaggeving CAK bestuurlijke verantwoording 2020* schrijft de minister voor dat het CAK zich onder meer verantwoordt over: "de wijze waarop het risicomanagementsysteem en de interne beheersstructuur is ingericht en in hoeverre de interne beheersmaatregelen gedurende het jaar hebben gewerkt. Met daarbij een expliciete toelichting van belangrijke actuele zaken, risico's en knelpunten in de uitvoering".

Het CAK deelt elk kwartaal de rapportages die uit de risicoanalyses komen met de minister van VWS en met de NZa. In het jaarverslag neemt het CAK de 5 belangrijkste strategische risico's op die het in dat jaar heeft onderkend. Sinds 2020 hanteert het CAK een duidelijke aanpak om deze risico's te identificeren en volgt het deze aanpak nauwkeurig.

Toezichthouder toetst het risicomanagement van CAK

In 2020 rapporteerde het CAK de volgende risico's: potentiële uitval van legacysystemen (uitval van ICT-systemen), datakwaliteit (datalekken en productiefouten), privacy en security (risico dat door cybercrime of door eigen fouten privacygevoelige informatie naar buiten komt), corona (risico op onvoldoende beschikbaarheid van CAK-medewerkers met een sleutelpositie), wendbaarheid en cultuur (onvoldoende tijd voor organisatieontwikkeling). Ook beschrijft het CAK de gevolgen van deze risico's voor zijn publieke dienstverlening in het jaarverslag. Hoewel de minister van VWS niet over een gestandaardiseerde aanpak beschikt om risico's te beoordelen, geeft hij wel aan dat hij aan het CAK laat weten wanneer bestaande beheersingsvoorstellen

onvoldoende zijn en dat hij in die gevallen zal verzoeken nieuwe maatregelen te nemen.

De NZa houdt toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken door het CAK. Dit resulteert jaarlijks in een openbaar verslag. In dit verslag gaat de NZa in op het risicomanagement van het CAK en de opvolging van de verbeterpunten in de uitvoering.

De minister van VWS informeert de Tweede Kamer met beleidsreactie

Het rapport van de NZa over de uitvoering van de wettelijke taken van het CAK is openbaar. De minister van VWS stuurt het met een beleidsreactie naar de Tweede Kamer. Daardoor weet de Kamer of de minister vindt dat de maatregelen om de risico's te ondervangen afdoende zijn en dat vergroot mogelijk ook de belangstelling van het parlement voor risico's die de publieke dienstverlening van organisaties kunnen schaden.

5.4 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van VWS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie. Daarbij constateren we enkele aandachtspunten bij het proces van totstandkoming.

Aandachtspunten bij de totstandkoming beleidsinformatie

Het proces van de totstandkoming van de beleidsinformatie – waaronder de prestatie-indicatoren en kengetallen – kan beter worden geborgd. Bij het jaarverslag 2021 constateren we dezelfde aandachtspunten als bij het jaarverslag 2020. Het Ministerie van VWS steunt bij de beleidsinformatie in het jaarverslag op externe openbare bronnen zoals de VWS-Monitor en de Staat van Volksgezondheid en Zorg. Het is niet inzichtelijk op welke wijze de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van deze externe bronnen wordt ingeschat en of wordt afgewogen welke mogelijke maatregelen nodig zijn om de betrouwbaarheid te borgen.

Daarnaast vraagt de vastlegging en uitvoering van interne controles op het proces van de totstandkoming van beleidsinformatie om verbetering.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VWS heeft, mede namens de minister voor Langdurige Zorg en Sport en de staatssecretaris van VWS, op 26 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van VWS

Toegankelijkheid Gecombineerde leefstijlinterventie

Volgens de minister is de implementatie van de GLI vanaf 2019 traag op gang gekomen doordat het een nieuwe zorgvorm was met (deels) nieuwe professionals en een nieuwe rol van zorggroepen in de contractering van deze zorg. Bovendien leidde in 2020 corona tot uitstel van geplande of nog te plannen groepsbijeenkomsten. In het beleid lag de nadruk op het wegnemen van knelpunten die het landelijk dekkend aanbod in de weg stonden, en minder op specifieke groepen. De minister ziet de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer als een aanmoediging om zijn beleid voor de uitvoering van de GLI te verfijnen. Hij is in gesprek om dit voorjaar en deze zomer te laten onderzoeken welke knelpunten de deelname van mensen met een lage SES verhinderen, en hij zal hierbij dan ook kijken naar deelnemers die voortijdig zijn afgehaakt.

Zoönosen

De minister van VWS reageert op 2 van de 3 aanbevelingen van ons onderzoek naar Q-koorts en geeft aan dat de minister van LNV op de derde aanbeveling ingaat.

De minister van VWS schrijft dat Q-support in 2022 een patiëntenraad zal inrichten, waarmee patiëntenparticipatie en inzet van ervaringsdeskundigheid geborgd zullen zijn. Verder zegt hij geregeld overleg te hebben met de stichting Q-support en patiëntenvereniging Q-uestion over de samenwerking. De lessen die zijn geleerd van Q-koorts zal hij blijven gebruiken bij de ondersteuning van patiënten met langdurige coronaklachten.

In reactie op onze conclusie dat het zorgelijk is dat de minister van VWS geen doorzettingsmacht heeft gekregen, geeft de minister aan dat de zoönosestructuur goed heeft gewerkt; dit blijkt uit een evaluatie van de aanpak van SARS-CoV-2 bij nertsen. Verder maken de ministers van VWS en LNV bij beleidsbeslissingen op het gebied van zoönosen gebruik van een afwegingskader van de Raad voor Dierenaangelegenheden.

Inzicht in risico's continuïteit dienstverlening CAK

De minister erkent het belang van duidelijke afspraken over risicobeheersing en momenten waarop gecommuniceerd wordt over risico's.

Coronacheck-app

De minister van VWS geeft voor de CoronaCheck-app aan de conclusies over *privacy and security by design* te herkennen. Ook wil hij de procedure voor autorisatiebeheer formeel vastleggen. De minister van VWS geeft daarnaast aan samenwerkingspartners te screenen en aan te sluiten op de technische infrastructuur van de CoronaCheck-app. Hij is van mening dat sommige samenwerkingspartners zelf verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld hun BIO-compliance, waarbij zij handelen conform (wettelijke) kaders.

Informatiebeveiliging

De minister schrijft dat hij in 2021 de uitgangspositie heeft gecreëerd om in 2022 de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op te volgen. Zo zullen taken en verantwoordelijkheden in het nieuwe informatiebeveiligingsbeleid worden vastgelegd, streeft hij inhoudelijk inzicht in de stand van informatiebeveiliging bij de verschillende concernonderdelen na en heeft hij aandacht voor risicomanagement.

IT Lifecyclemanagement

De minister onderschrijft de noodzaak van strategische sturing op LCM door de CIO van VWS. Het Ministerie van VWS zal dit jaar het LCM-register completeren, om dit als basis te gebruiken voor het proces van sturing op beheer en onderhoud van het IT-landschap.

Financieel beheer en verantwoording coronagelden

De minister onderkent de huidige tekortkomingen in het financieel beheer en zegt toe de opgaande lijn die in 2021 is ingezet, in 2022 voort te zetten.

De minister onderstreept en herkent onze aanbeveling om het project *Structurele borging* verder te ontwikkelen, inclusief concrete mijlpalen en een nieuw tijdspad. De aanbeveling om de financiële functie met name bij de beleidsdirecties te versterken, neemt hij ter harte. De minister erkent ook onze aanbeveling terughoudend om te gaan met afwijkingen van de reguliere begrotingscyclus.

Regulier inkoopbeheer

De minister neemt onze aanbeveling over om de afwijkingsprocedure te volgen en, als deze niet gevolgd wordt, te analyseren wat de oorzaak hiervan is. Bij ons advies om mijlpalen met een tijdspad op te stellen voor de aanschaf van het nieuwe inkoopstelsel en de monitoring daarop in te richten, geeft de minister aan dat een zorgvuldig plan van aanpak wordt opgesteld en dat een interne stuurgroep de voortgang bewaakt.

Materieelbeheer

De minister onderschrijft onze aanbevelingen voor het materieelbeheer. Met de onlangs opgestelde *Aanwijzing materieelbeheer* worden interne procedures en richtlijnen vastgesteld voor het materieelbeheer van de verschillende producten. De aanwijzing wordt in 2022 verder uitgewerkt en heeft eveneens als aandachtspunt het inrichten van centrale regie en toezicht op materieelbeheer.

Subsidiebeheer

De minister neemt onze aanbevelingen voor het M&O-beleid over. Bijvoorbeeld als het gaat om de uitvoering van risicoanalyses en het uitwerken van het controlebeleid bij subsidies. Bovendien onderschrijft hij het belang van staatssteuntoetsing op andere geldstromen waar het risico op staatssteun speelt.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van VWS en LNV hebben apart gereageerd op ons onderzoek naar de aanpak van zoönosen. Onze volledige reactie hierop staat in het verantwoordingsonderzoek Ministerie van LNV. Wij begrijpen dat de minister van LNV in zijn reactie niet meteen heeft toegezegd dat hij afstand doet van bevoegdheden ten gunste van de minister van VWS. Het tijdsbestek van het verantwoordingsonderzoek is immers maar kort. Het lijkt ons verstandig dat parlement en kabinet zich verdiepen in de

achtergrond van onze aanbeveling. De kern: als 2 ministers bevoegdheden en taken delen, leidt dit onherroepelijk tot overleg en bureaucratie. En bij een crisis is juist daar geen tijd voor. Snel ingrijpen kan alleen als er een duidelijke verantwoordelijkheid met bevoegdheid is. Ook moet duidelijk zijn welk perspectief het zwaarst weegt. Er zijn altijd tegengestelde belangen, maar het moet vooraf duidelijk zijn vanuit welk belang moet worden gehandeld. Ons lijkt dat in dit geval: de volksgezondheid. Aan dat punt lijken de bewindslieden van LNV en VWS voorbij te gaan. De bewindslieden hebben wel aangegeven dat gezondheidsbelangen prioriteit hebben, maar hebben dit niet uitgewerkt door de minister van VWS aanvullende bevoegdheden te geven. Het is uiteraard aan kabinet en parlement om de wettelijke taakverdeling te bepalen. In de evaluatie van de aanpak van SARS-CoV-2 staat ook dat de uitwisseling van data een groot obstakel is. Dit kwam ook in ons onderzoek naar voren. We constateren echter dat de ministers van LNV en VWS hier niet op hebben gereageerd.

Gezondheids- en persoonsgegevens van burgers moeten zeer goed beveiligd zijn. Dit geldt voor gegevens in de CoronaCheck-app, maar ook voor andere (toekomstige) digitale dienstverlening van de minister van VWS. De minister geeft in zijn reactie aan dat (overheids-)samenwerkingspartners zelf verantwoordelijk zijn voor hun BIO-compliance. Wij achten het cruciaal dat de minister van VWS zich ervan vergewist dat samenwerkingspartners adequate maatregelen hebben genomen voor informatie-beveiliging van gegevens die worden uitgewisseld.

Het is goed om te lezen dat de minister onze aanbevelingen over het financieel beheer onderschrijft en gaat opvolgen. We zullen dit onderwerp aandachtig blijven volgen. Onze grootste zorg blijft dat nu de coronacrisis voorbij lijkt, de gewenste verbetering van het financieel beheer minder prioriteit krijgt. Wij geven zowel minister als parlement daarom mee alert te zijn op dit risico.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van VWS 2021

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

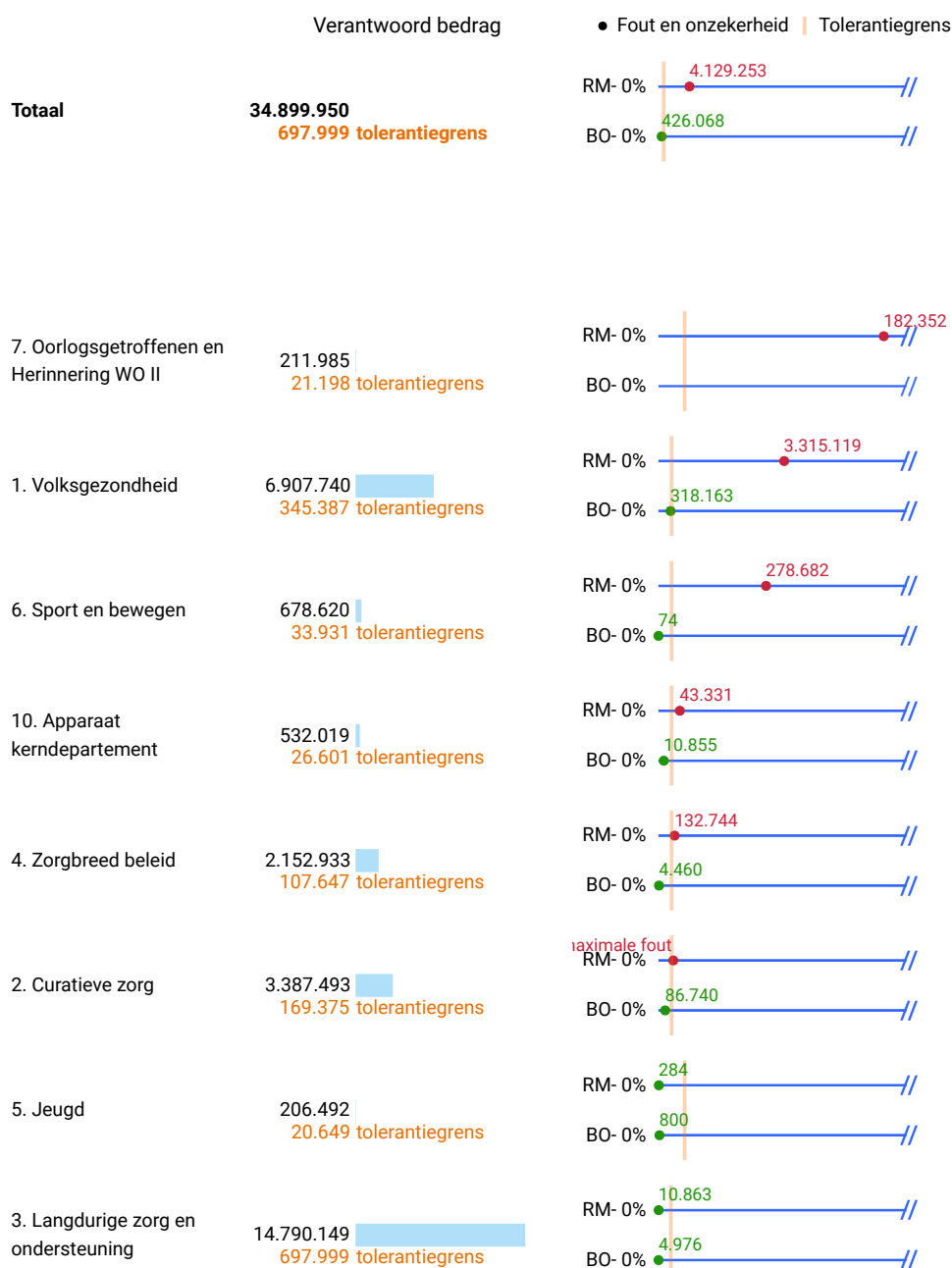
De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

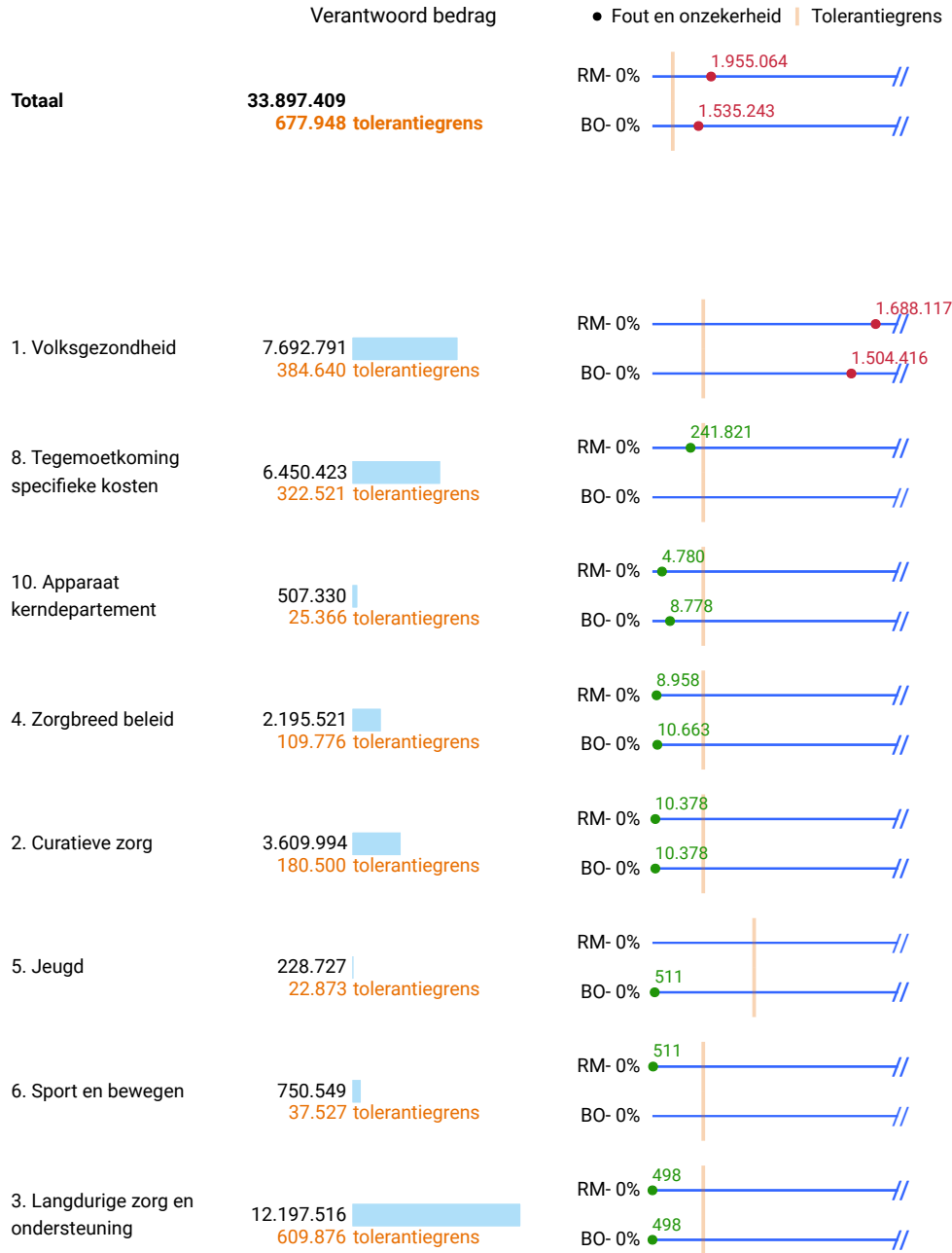
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)
Verplichtingen
Bedragen x € 1.000



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

Inleiding

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);

- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT beheer¹², management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomangement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens vertaald naar de situatie bij het Rijk. Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2021 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Dit oordeel betreft een combinatie van het gevoerde beleid, de context van en de maatschappelijke gevolgen op het betreffende beleidsterrein. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Methodologische bijlage Toegankelijkheid Gecombineerde Leefstijlinterventie

Voor ons onderzoek naar de toegankelijkheid van het programma Gecombineerde leerstijlinterventie (§ 5.1) hebben wij de volgende aanpak gekozen.

Doelstellingen van het onderzoek

Het onderzoek heeft 2 doelstellingen:

1. in kaart brengen waar het goed gaat en waar nog knelpunten zitten als het gaat om de toegankelijkheid van en de deelname aan GLI door mensen met risicovol overgewicht en obesitas. In het bijzonder deelname van mensen uit deze doelgroep die ook een lage sociaal-economische status (SES) hebben;
2. in kaart brengen hoeveel zicht de minister heeft op wat er goed gaat in toegankelijkheid en deelname, wat de knelpunten zijn en de mate waarin de minister die knelpunten effectief heeft aangepakt.

Normen

Dit zijn de normen die we gebruikt hebben voor ons onderzoek:

- De minister weet waar het goed gaat en waar nog knelpunten zijn die een risico vormen voor het bereiken van zijn beleidsdoelstelling.
- De minister zorgt ervoor dat de knelpunten die een risico vormen voor het bereiken van zijn beleidsdoelstelling, effectief worden aangepakt.

Aanpak

Deelname

In ons onderzoek, vergelijken we de verdeling van de sociaal economische status (SES) onder deelnemers aan de GLI met die van volwassenen in Nederland die ernstig overgewicht (obesitas) hebben (BMI > 30). Deze vergelijking vormt de basis voor figuur 10. We hebben hiervoor data gebruikt uit verschillende bronnen en de gepresenteerde cijfers zijn deels gebaseerd op eigen berekeningen door de Algemene Rekenkamer:

- De SES-percentages voor de deelnemers GLI komen uit de factsheet van het RIVM (2021a);
- De SES-percentages voor de volwassenen met obesitas zijn het resultaat van eigen berekeningen. In onderstaande tabel lichten we de verschillende stappen in de berekening toe en geven we per stap aan welke bron hiervoor gebruikt is.

Tabel 2 Toelichting berekening SES-percentages volwassenen met obesitas

Stap	Lage SES	Gem. SES	Hoge SES	Totaal
1a. Verdeling SES- onder populatie	30% ¹	40% ¹	30% ¹	
1b.Aantal mensen met dit kenmerk	0,3 x 14.087.130= 4.226.139	0,4 x 14.087.130= 5.634.852	0,3x 14.087.130= 4.226.139	14.087.130 ²
2a. Percentage mensen met obesitas per SES-categorie	23% ³	12% ⁵	8,6% ³	14,5% ⁴
2b.Aantal mensen met dit kenmerk	0,23 x 4.226.139= 972.011	0,13 x 5.634.852= 732.530	0,09x4.226.139= 380.352	0,145x14.087.130= 2.042.633
2c.Verdeling SES-scores onder mensen met obesitas	972.011/ 2.042.633= 0,48 (48%)	732.530/ 2.042.633= 0,36 (36%)	380.352/ 2.042.633= 0,19 (19%)	

Bronnen (zie cijfers in de tabel): 1: RIVM, 2021d; 2: CBS, 2021b (aantal volwassenen in Nederland); 3: RIVM 2019a; 4: RIVM, 2021c (totaal aantal mensen met obesitas).
 Getal bij nummer 5: zelf berekend op basis van 2b: 2.042.633-972.011 - 380.352= 690.270.
 Vervolgens: 690/270/5.634.852=0.12.

In ons onderzoek maken we (in § 5.1.6) ook een vergelijking tussen deelnemers aan de GLI enerzijds en volwassenen in Nederland die tot de doelgroep behoren anderzijds op de kenmerken leeftijd en gender.¹³

- *Kenmerken van deelnemers aan de GLI*
- Bij het RIVM hebben we de cijfers (absolute aantallen en percentages) opgevraagd die gebruikt zijn voor de factsheet van november 2021 (RIVM (2021d)). Deze cijfers zijn op ons verzoek door het RIVM gespecificeerd naar leeftijd, geslacht, en regio.
- *Geschatte kenmerken van volwassen Nederlanders die tot de doelgroep behoren (eigen berekeningen Algemene Rekenkamer)*
 - Stap 1: We hebben op basis van openbare gegevens uit CBS Statline de verdeling van leeftijd en gewicht onder volwassen Nederlanders met overgewicht, matig overgewicht en ernstig overgewicht bepaald. Dit resulteerde in percentages van de volwassen Nederlandse bevolking met overgewicht, matig overgewicht en ernstig overgewicht voor verschillende categorieën in leeftijd en gender.
 - Stap 2: Deze percentages zijn vermenigvuldigd met de aantallen Nederlandse volwassenen verdeeld naar leeftijd en gender; ook hiervoor zijn de openbare gegevens uit CBS Statline gebruikt. Uit de stappen 1 en 2 volgde dat 1,95 miljoen volwassenen (verdeeld naar leeftijd en gender) *ernstig overgewicht*

heeft. Deze groep behoort zeker tot de doelgroep van de GLI, die door het RIVM bepaald is op 3,5 miljoen volwassenen (RIVM 2018). Ook kwam uit de stappen 1 en 2 dat 5,09 miljoen volwassenen (verdeeld naar leeftijd en gender) *matig overgewicht* heeft. We hebben de aannahme gedaan dat van deze groep 1,55 miljoen volwassenen (namelijk 3,5 miljoen minus 1,95 miljoen) ook tot de doelgroep behoort.

- Stap 3: Vervolgens hebben we aangenomen dat binnen de door ons geconstrueerde benadering van de doelgroep van de GLI (met een omvang van 3,5 miljoen volwassenen) de kenmerken leeftijd en gender verdeeld zijn naar rato van de omvang van deze twee samenstellende groepen, namelijk de volwassenen met ernstig overgewicht (1,95 miljoen) en met matig overgewicht (1,55 miljoen). Op basis van deze aannahme hebben wij berekend wat (bij benadering) de kenmerken leeftijd en gender zijn van de mensen die tot de doelgroep van de GLI behoren.

Ten slotte vergelijken we de deelnemers aan de GLI ook met volwassen Nederlanders die tot de doelgroep behoren op het kenmerk regio. Er waren geen cijfers bekend over het percentage mensen met ernstig overgewicht per regio, daarom kon voor regio niet een vergelijkbare berekening gemaakt worden als voor leeftijd en gender (zie hierboven). Wel is per regio bekend hoeveel procent van de mensen overgewicht heeft (RIVM 2021c). Ook zijn er cijfers van het aantal inwoners per regio (CBS 2021c). Op basis daarvan hebben wij berekend hoeveel mensen per regio overgewicht hebben. Hierbij merken wij op dat de groep met matig overgewicht groter is dan de doelgroep van de GLI, de doelgroep bevat immers enkel de personen met een risicofactor of ernstig overgewicht en niet alle mensen met overgewicht. Hierdoor zouden verschillen tussen regio's in het relatieve aantal deelnemers, ook veroorzaakt kunnen zijn doordat de werkelijke doelgroep in een regio groter of kleiner is dan wij nu aannemen op basis van de cijfers over matig overgewicht.

Knelpunten in toegankelijkheid en deelname

We hebben de knelpunten in kaart gebracht aan de hand van:

- gesprekken met 22 leefstijlcoaches:
 - interviews met leefstijlcoaches (n=4) die minimaal 1 van de 4 vergoede GLI-programma's aanbieden;
 - 2 focusgroep-gesprekken met leefstijlcoaches (n= 18) met variatie tussen de coaches in locatie van het GLI-aanbod (regionale spreiding), in aangeboden GLI-programma en in organisatie van aanbod (coach aangesloten bij een zorggroep of niet);

- interviews met relevante organisaties, zoals koepelorganisaties, belangenorganisaties en partijen die een rol hebben in de uitvoering: zorgverzekeraars, Zorgverzekeraars Nederland, NZa, RIVM, een huisarts, Stichting Lezen en Schrijven, Partnerschap Overgewicht, Pharos, Stichting Over Gewicht en Beroepsvereniging Leefstijlcoaches Nederland;
- documentstudie: onderzoekspublicaties van relevante organisaties, zoals NZa en RIVM, informatiebrochures en andere openbare documenten.

Als in deze gesprekken en documenten beperkingen voor de toegankelijkheid of deelname aan GLI werden genoemd, hebben we dat opgevat als signaal. We hebben een signaal 'knelpunt' genoemd wanneer meerdere partijen dit signaal noemden, als het signaal werd benoemd door een gezaghebbende bron, of bij een combinatie hiervan. We doen geen uitspraken over de zwaarte van het knelpunt of hoeveel personen of organisaties dit zo ervaren.

Zicht van de minister op en aanpak van (knelpunten in) toegankelijkheid en deelname
In hoeverre heeft de minister zicht op knelpunten? Dit hebben we in kaart gebracht aan de hand van:

- verslagen en andere documentatie van het Implementatie Overleg traject GLI (IO-GLI). VWS voert vanaf april 2018 de regie over dit overleg en is ook de voorzitter. Aan IO-GLI nemen overheidsgerelateerde partijen deel, samen met zorgverzekeraars en veldpartijen: NZa, RIVM, ZIN, LHV, PON, ZN, Patiëntenfederatie, beroepsverenigingen (psychologen, diëtisten, fysiotherapeuten, oefentherapeuten), BLCN, zorgverzekeraars (VGZ, ZK, CZ) en Ineen;
- interviews met medewerkers van het Ministerie van VWS;
- interviews met personen en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van GLI;
- documentstudie, waaronder de factsheets van het RIVM over het gebruik van GLI, Kamerstukken en openbare informatie.

Methodologische bijlage Q-koorts en lessen voor beleid

Voor ons onderzoek naar Q-koorts zijn we nagegaan in hoeverre de ministers van LNV en VWS lessen hebben getrokken uit onderzoeken en evaluaties naar (het beleid rondom) de Q-koorts uitbraak in 2007. Hierbij hebben we gekeken of de ministers de aanbevelingen uit evaluaties hebben overgenomen of dat gemotiveerd is waarom zij dit niet hebben gedaan. Tot slot hebben we onderzocht of deze beleidsaanpassingen geleid hebben tot veranderingen in de praktijk. In aansluiting op bovenstaande doelstelling, beantwoorden we in dit onderzoek 3 onderzoeksvragen:

1. Welke evaluaties zijn er gedaan naar het beleid rondom de Q-koorts uitbraak in 2007 en welke aanbevelingen zijn hierin gedaan?
2. Hebben de ministers de aanbevelingen overgenomen in hun beleid? Zo ja, hoe?

3. Als het beleid is veranderd, heeft dit geleid tot wijzigingen in de praktijk? (bijvoorbeeld bij het Schmallenberg virus, de hoog-pathogene vogelgriep en/of de Corona pandemie).

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we gebruik gemaakt van onderstaande bronnen en normen:

Vraag	Normen en benodigde data
1.	<p><i>Bronnen:</i> we hebben de bestaande evaluaties en onderzoeken geanalyseerd en besproken met het ministerie van LNV en VWS. Daarnaast hebben we de schrijvers van de stukken geïnterviewd, namelijk de voorzitter van de Commissie van Dijk en de onderzoekers van de Nationale ombudsman.</p> <p><i>Normen:</i> dit is een beschrijvende vraag, daarom hanteren we geen normen.</p>
2.	<p><i>Bronnen:</i> we hebben gesprekken gevoerd met het ministerie van LNV en VWS. We hebben (interne) documentatie geanalyseerd zoals beleidsstukken, plan van aanpak, draaiboek etc. van na de Q-koortsuitbraak. Ook hebben we deze vraag besproken in de gesprekken met de Commissie van Dijk, de onderzoekers van de Ombudsman, de voorzitter van de expertgroep zoönosen Bekedam (die recentelijk een adviesrapport heeft gepubliceerd over maatregelen tegen ontstaan en verspreiding van zoönosen), Q-support (de organisatie die is opgericht naar aanleiding van de aanbevelingen), patiëntenvereniging Q-uestion, de Provincie Noord-Brabant, de Omgevingsdienst Brabant Noord en de Provincie Utrecht voor het lokale perspectief.</p> <p><i>Normen:</i> de minister heeft de lessen gebruikt bij het ontwikkelen van haar beleid, plannen van aanpak en draaiboeken, of gemotiveerd waarom ze aanbevelingen niet opvolgt.</p>
3.	<p><i>Bronnen:</i> of de opgestelde maatregelen werken in de praktijk is te zien aan de acties rondom de huidige COVID-19 situatie, maar ook kleinere uitbraken na 2007 zoals Schmallenberg virus, de hoog-pathogene vogelgriep en/of de Corona pandemie. We hebben gekeken naar beleidsstukken en gesprekken gevoerd met de gesprekspartners zoals opgenomen bij vraag 2.</p> <p><i>Normen:</i> wijzigingen in de opzet van beleid hebben geleid tot wijzigingen in de praktijk, oftewel uitbraken ná de Q-koortsuitbraak zijn anders aangepakt dan de Q-koorts. Deze wijzigingen zijn te zien bij bijvoorbeeld Blauwtong, het Schmallenbergvirus en COVID-19.</p>

In het onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals het afnemen en uitwerken van interviews en documentenanalyse. De resultaten van dit onderzoek zijn zowel in het verantwoordingsonderzoek Ministerie van LNV gepubliceerd als in het verantwoordingsonderzoek Ministerie van VWS.

Bijlage 3 Aanbevelingenlijst bij beleidscasus Q-koorts en lessen voor de toekomst

De onderstaande tabel geeft een overzicht van alle aanbevelingen van de commissie Van Dijk en de Nationale ombudsman over de aanpak van de Q-koorts. In interviews met het Ministerie van LNV, het Ministerie van VWS en experts hebben we besproken in hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd. Ook hebben we documentenonderzoek gedaan om wijzigingen te valideren. Op basis van deze gesprekken en documenten hebben we voor elke aanbeveling beoordeeld of deze is overgenomen. Soms was het niet mogelijk om hier conclusies uit te trekken doordat stukken ontbraken. Ook bleek soms uit gesprekken dat er wel wijzigingen hadden plaatsgevonden, maar het achterliggende probleem niet was opgelost. Tot slot hebben we een aantal aanbevelingen in het onderzoek achterwege gelaten.

1. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen hanteren we de volgende 2 normen: 1. De minister heeft de lessen gebruikt bij het ontwikkelen van haar beleid, plannen van aanpak en draaiboeken, of ze heeft gemotiveerd waarom ze aanbevelingen niet opvolgt.
2. Wijzigingen in de opzet van beleid hebben geleid tot wijzigingen in de praktijk, oftewel uitbraken van andere infectieziekten ná de Q-koorts zijn anders aangepakt dan de Q-koorts. Deze wijzigingen zijn te zien bij bijvoorbeeld Blauwtong, het Schmallenbergvirus en corona.

Tabel 3 Overzicht aanbevelingen aanpak Q-koorts en zoönosen en mate van opvolging

Evaluatiecommissie Q-koorts (Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010):	Opgevolgd?
1. De overheid moet in de toekomst een crisis zoals de uitbraak van de Q-koorts 'oplossen samen met' de direct betrokkenen en de crisis niet 'oplossen vóór' hen. Het laatste uitgangspunt schept verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt en leidt vervolgens tot verwarring, onrust en ontevredenheid. In de situatie van een opduikende zoönose in de toekomst, zal de overheid de problemen samen met bedrijfsleven en samenleving moeten oplossen (en hierbij open communiceren over wat zij (nog) niet weet).	Ja. De ministers van VWS en LNV betrekken in de zoönosestructuur diverse partijen, waaronder ook sectororganisaties.
2. De Commissie is van oordeel dat in voorkomende gevallen de betreffende sector in een eerder stadium moet worden betrokken en aangesproken. Dit geldt niet alleen ten aanzien van de contacten met Landbouw, maar nadrukkelijk ook ten aanzien van die met VWS.	Deels. In de zoönosestructuur wordt ook de sector betrokken. Maar of dit in een eerder stadium gebeurt dan voorheen, is ons niet helder geworden. Hier speelt mee dat 'eerder' niet is gespecificeerd.

Evaluatiecommissie Q-koorts (Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010):	Opgevolgd?
3. Wetenschap is de voornaamste bron van kennis. Het is van belang zich daarbij te laten adviseren door zo onafhankelijk mogelijke specialisten, die liefst over grenzen heen kunnen kijken.	Ja. De ministers van VWS en LNV maken gebruik van wetenschappelijke en onafhankelijke specialisten.
4. De ervaringen met vergelijkbare problematiek in het buitenland verdienen een plaats in de eerste adviezen aan de beleidsmakers.	Ja. De ministers van VWS en LNV maken gebruik van buitenlandse wetenschappelijke specialisten.
5. De inbreng van veterinaire zijde en vroege betrokkenheid van het bedrijfsleven is essentieel.	Deels. De veterinaire zijde wordt vroeg betrokken. Het is ons niet helder of het bedrijfsleven vroeg wordt betrokken. Hier speelt mee dat 'vroeg betrokkenheid' niet is gespecificeerd.
6. In het geval van een zoönose waarbij de consequenties zich beperken tot ziektegevallen bij de mens, en het dier niet of nauwelijks klachten vertoont, zoals het geval is bij Q-koorts, dient de humane kolom (VWS) het initiatief te nemen bij de signalering, definitie, beoordeling en management van een eventuele crisis.	Ja.
7. Voor wat betreft monitoring en surveillance van zoönosen bij landbouwhuisdieren door de GD, moet geborgd worden dat de verzamelde informatie met het Clb/LCI gedeeld en besproken wordt. Het is gewenst dat het meldingssysteem van de GD periodiek wordt geaudit. Als die afspraken helder gemaakt kunnen worden, hoeft het private karakter van de GD naar het oordeel van de Commissie geen beletsel te zijn.	Deels. In het Protocol Regionale Samenwerking zoönosen en voedsel is vastgelegd hoe de gegevens van de Gezondheidsdienst voor Dieren worden gedeeld met o.a. het RIVM en het Centrum Infectieziektebestrijding. Het is bij ons onbekend of het probleem hiermee in de praktijk ook is opgelost.

8. Bij een zoönotische crisis heeft VWS het voortouw, maar dit laat onverlet dat wanneer het Clb meent dat er sprake is van een ernstige (regio-overschrijdende) infectie, en een OMT instelt, ze eigen expertise steeds aanvult met specifieke deskundigen vanuit veterinaire kring. Immers, volwaardige representatie van veterinaire expertise is net zo essentieel als humane expertise bij de oplossing van een zoönose. Dat betekent dat de samensteller van het OMT, in casu de directeur van het Clb, goed op de hoogte moet zijn, dan wel zich op de hoogte moet laten stellen, van de veterinaire structuren en specialisten. Het ligt voor de hand dat de GD deelneemt in het OMT, maar haar meerwaarde maakt haar – door een directe (zakelijke) relatie met veehouders en dierenartsen – tegelijk minder onafhankelijk. Verder is het van belang dat het bedrijfsleven tijdig betrokken wordt. Via het BAO, onder voorzitterschap van de DG Volksgezondheid VWS, dat het OMT-advies beoordeelt op bestuurlijke haalbaarheid en logistieke uitvoerbaarheid, belandt dit advies bij de ministers van VWS en LNV, waarbij VWS doorzettingsmacht heeft. De gemandateerde DG Volksgezondheid VWS stelt in praktijk het beleid vast en adresseert wie wat wanneer moet doen. De Commissie acht dit een goede structuur.

Deels. Ook veterinaire specialisten worden betrokken in de zoönose-structuur. Het is onbekend of het bedrijfsleven tijdig betrokken wordt. Hier speelt mee dat 'tijdig' niet is gespecificeerd. De minister van VWS heeft geen doorzettingsmacht gekregen.

9. Ook bij niet-meldingsplichtige dierziekten moet het OMT privacy-overwegingen terzijde kunnen schuiven ten behoeve van gericht brononderzoek.

Deels. De minister van LNV heeft het beleid niet aangepast maar heeft voor dit probleem in de praktijk wel een andere oplossing gevonden.

10. De Commissie zou graag zien dat de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) de naam van onafhankelijke, deskundige 'autoriteit' waar kan maken. De VWA dient op te kunnen treden als regisseur en crisismanager, geleid door de adviezen van het OMT en besluiten van het BAO. Meer dan nu het geval is zou de nieuwe VWA (nVWA) onafhankelijk gemaakt kunnen worden van de 2 betrokken beleidsdepartementen. Immers, om een werkelijke autoriteit te worden dient de nVWA op termijn op enige afstand van de ministers (ministeries) te worden geplaatst. De Commissie beveelt aan dat er een vervolgstudie komt naar de juridische status van VWA in relatie tot het takenpakket van de nVWA.

Deze aanbeveling is niet overgenomen. De ministers van LNV en VWS hebben in een reactie op de evaluatie van commissie-Van Dijk toegelicht waarom niet. Daarom hebben we deze aanbeveling niet verder onderzocht.

Evaluatiecommissie Q-koorts (Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010):	Opgevolgd?
11. De humane en veterinaire kolommen dienen op het terrein van zoönosen beter te worden geïntegreerd. Het voorgestelde model kan worden uitgebreid naar natuurbeheer en andere sectoren die met zoönosen te maken kunnen krijgen. Wat betreft de nog vrijwel ontbrekende monitoring bij deze sectoren wordt verwezen naar het recente Emzoo-rapport.	Ja. De humane en veterinaire kolommen zijn in de zoönosestructuur beter geïntegreerd.
Ombudsman 2012 ('Het spijt me', over Q-koorts en de menselijke maat)	Opgevolgd?
12. De Nationale ombudsman beveelt aan om een goed geformuleerd excuses aan te bieden aan Q-koortspatiënten en nabestaanden.	Nee, dit is niet opgevolgd. We doen hier geen uitspraken over in dit rapport omdat er nog een rechtszaak speelt.
13. De Nationale ombudsman beveelt aan om een financiële tegemoetkoming aan te bieden in concrete situaties die gekenmerkt worden door de hardheid van de consequenties voor individuele getroffen en van de Q-koorts.	Ja. De minister van VWS heeft een financiële tegemoetkoming aangeboden.
14. De Nationale ombudsman beveelt aan om een steunpunt te realiseren waar men terecht kan voor advies en ondersteuning bij sociale, maatschappelijke, zorggerelateerde en financiële problematiek in relatie tot de Q-koorts.	Ja. De minister van VWS heeft een steunpunt opgericht.
15. De Nationale ombudsman beveelt aan om een (bevolkings)onderzoek in te stellen naar Q-koorts in de besmette gebieden.	Ja. Het RIVM heeft onderzoek gedaan.
16. De Nationale ombudsman beveelt aan om actief bij te dragen aan het verspreiden en onderhouden van kennis over acute Q-koorts, chronische Q-koorts, QVS en hieraan gerelateerde gezondheidsproblemen binnen de medische beroepsgroepen waaronder huisartsen, verzekeringsartsen en bedrijfsartsen.	Ja. Dit wordt uitgevoerd door Q-support.
17. De Nationale ombudsman beveelt aan om in overleg met de Provinciale Raad Gezondheid Brabant de gewenste onderzoeken naar Q-koorts op medisch en veterinair gebied en daarmee samenhangende voorlichtingsactiviteiten nader in te vullen en te faciliteren.	Ja. Dit is gedaan.

Ombudsman 2012 ('Het spijt me', over Q-koorts en de menselijke maat)	Opgevolgd?
18. De Nationale ombudsman beveelt aan om de mogelijkheid te creëren om in acute situaties waarbij de volksgezondheid in het geding is, zo snel mogelijk een onderzoek te starten als daar vanuit het getroffen gebied goede vragen en voorstellen voor zijn.	We zijn met de informatie die we tot onze beschikking hebben niet in staat om te beoordelen in hoeverre deze aanbeveling is opgevolgd.
19. De Nationale ombudsman beveelt aan om het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) ertoe te bewegen om in gesprek te gaan met de Stichting Q-uestion over het al dan niet opnemen van het protocol QVS voor de beoordeling door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen.	Ja. Er heeft een gesprek plaatsgevonden tussen het UWV en Q-uestion. Zij zijn samen tot de conclusie gekomen dat er geen uniform protocol komt.
Ombudsman 2017 (Q-koorts, een kwestie van erkenning. Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken):	Opgevolgd?
20. Excuses maken: hiermee geeft de overheid concreet invulling aan de herkenning en erkenning van hun situatie (blz. 29).	Nee. We doen hier geen uitspraken over in dit rapport omdat er nog een rechtszaak speelt.
21. Verbeter de ketensamenwerking rond en integrale benadering van de Q-koortspatiënt.	Deels. Er wordt veel gedaan door Q-support, maar niet alle patiënten voelen zich gehoord.
22. Borg de nalatenschap van Q-support op het gebied van kenniscentra, onderzoek en expertise en begeleiding van de patiënten.	Ja. Dit wordt uitgevoerd door Q-support.
23. Investeer samen met de medische beroepsgroep in het tijdig oppakken van signalen.	Dit hebben we niet onderzocht vanwege onduidelijkheden. De aanbeveling is breed en daardoor moeilijk toetsbaar. Ook sluit de kabinetsreactie van de minister en staatsecretaris maar deels aan op de aanbeveling.
24. Ga in gesprek met lokale en provinciale overheden over mogelijkheden om de gezondheidsbelangen van omwonenden bij uitbreiding of bouw van veehouderijen te borgen.	Deels. Er hebben gesprekken plaatsgevonden maar het achterliggende probleem is daarmee nog niet opgelost.

Bijlage 4 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35470-XVI, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Literatuur beleids casus Gecombineerde leefstijlinterventie

CBS (2021a) Statline, Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken, cijfers over 2020, gewijzigd op: 11 maart 2021, te raadplegen via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83021NED/table?ts=1522312658353>

CBS (2021b) Statline, Bevolking; geslacht, leeftijd en burgerlijke staat, 1 januari, te raadplegen op: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/7461BEV/table?fromstatweb>

CBS 2021c: Statline, regionale kerncijfers Nederland, te raadplegen op <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072NED/table?fromstatweb>.

Loket Gezond Leven (2021a). *Beleidsfocus en doelen voor preventie van overgewicht*. <https://www.loketgezondleven.nl/gezondheidsthema/overgewicht/doelstellingen-voor-preventie-van-overgewicht> (geraadpleegd 10 december 2021).

Loket Gezond Leven (2021b). *Hoe kunt u de gecombineerde leefstijlinterventie aanbieden?* <https://www.loketgezondleven.nl/zorgstelsel/gecombineerde-leefstijlinterventie> (geraadpleegd 10 december 2021).

NZa (2021). *Voortgang Gecombineerde Leefstijlinterventie 2021*. Nederlandse Zorgautoriteit. Permalink: http://puc.overheid.nl/doc/PUC_655296_22.

Pharos (2018). *Preventieakkoord: maatregelen en doelen om sociaaleconomische gezondheidsverschillen terug te dringen*. Utrecht: Pharos.

Pharos (2019). *Themadoc Gecombineerde Leefstijlinterventie voor iedereen*. Utrecht: Pharos.

RIVM (2018). *Budget impact analyse van gecombineerde leefstijlinterventie (GLI); Raming van het benodigde budget bij opname van de GLI in de basisverzekering*. RIVM Briefrapport 2018-0092. Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu.

RIVM (2019a). *Aan de slag met de gecombineerde leefstijlinterventie*. Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu.

RIVM (2019b). *Monitor Gecombineerde Leefstijlinterventie (GLI-Monitor)*. December 2019. Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu.

RIVM (2020a). *Gecombineerde leefstijlinterventie 2020: ontwikkeling geremd door COVID-19?* November 2020. Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu.

RIVM (2020b). *Corona-inclusieve Volksgezondheid Toekomst Verkenning (C-VTV)*. <https://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/c-vtv/covid-19/kwetsbaarheid-bevolking> (geraadpleegd op 10 december 2021).

RIVM (2021a). *Gecombineerde leefstijlinterventie 2021: de groei in aantal deelnemers zet door*. November 2021. Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu.

RIVM (2021b). *Overgewicht*. <https://www.vzinfo.nl/overgewicht> (geraadpleegd 10 december 2021).

RIVM (2021c). *Overgewicht en obesitas*. <https://www.vzinfo.nl/overgewicht/leeftijd-geslacht> (geraadpleegd 10 december 2021).

RIVM (2021d). Dataset samengesteld door het RIVM, niet openbaar beschikbaar.

VWS (2006). *Kiezen voor gezond leven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 22 894, nr. 100. Den Haag: Sdu.

VWS (2011). *Gezondheid Dichtbij: Landelijke nota gezondheidsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2015). *Landelijke nota gezondheidsbeleid 2016-2019*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32793, nr. 204. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2018). *Nationaal preventieakkoord*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 793, nr. 339. Den Haag: Sdu.

VWS (2020). *Gezondheid breed op de agenda, Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024*. Den Haag: Sdu.

VWS (2021a). *Gecombineerde Leefstijl Interventie (GLI); Factsheet voor huisartsen*. <https://www.loketgezondleven.nl/documenten/factsheet-voor-huisartsen-met-info-over-gli>. Den Haag: Ministerie van VWS.

VWS (2021b). *Kamerbrief Voortgang preventie in het zorgstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 793, nr 562. Den Haag: Sdu.

VWS (2021c). *Kamerbrief Factsheet Monitor GLI najaar 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 793, nr. 577. Den Haag: Sdu.

VWS (2021d) *Jaarverslag en Slotwet van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XVI. Den Haag: Sdu.

VZinfo (2021a) *Sociaal economische status*. <https://vzinfo.nl/sociaaleconomische-status> (geraadpleegd op 10 december).

VZinfo (2021b) *Overgewicht*. [https://www.vzinfo.nl/overgewicht#:~:text=De%20helft%20van%20de%20volwassen,bij%20mannen%20dan%20bij%20vrouwen](https://www.vzinfo.nl/overgewicht#:~:text=De%20helft%20van%20de%20volwassen,bij%20mannen%20dan%20bij%20vrouwen.). (geraadpleegd op 10 december).

ZIN (2018). *De gecombineerde leefstijlinterventie nader bekeken. Addendum bij de duiding van het Zorginstituut van 2009*. Diemen: Zorginstituut Nederland.

ZonMW (2021) *Subsidieoproep rondom de Gecombineerde Leefstijlinterventies*. <https://www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/subsidieoproep-rondom-de-gecombineerde-leefstijlinterventies/> (geraadpleegd 10 december 2021).

Literatuur beleids casus Q-koorts en lessen voor de toekomst

Evaluatiecommissie Q-koorts (2010). *Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010*. Den Haag: eigen beheer.

Kenniscentrum InfoMil (geen datum). *Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden*. <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/gezondheid/handreiking/>, geraadpleegd op 7 april 2022.

Nationale ombudsman (2012). *Het spijt mij, over Q-koorts en de menselijke maat*. Den Haag: eigen beheer.

Nationale ombudsman (2017a). *Q-koorts, een kwestie van erkenning. Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2017b). *Kamerbrief Kabinetsformatie 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 700, nr. 50. Den Haag.

NVWA (2020). *Q-koorts. Inspectieresultaten 2019*. Den Haag: eigen beheer.

RIVM (geen datum). Financiële tegemoetkoming Q-koorts helpt ten dele. <https://www.rivm.nl/nieuws/financiele-tegemoetkoming-q-koorts-helpt-ten-dele>, geraadpleegd op 9 december 2021.

Tweede Kamer (2016). *Beantwoording vragen van de leden Van Dekken en Leenders, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 503*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2017b). *Kamerbrief Infectieziektenbestrijding. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 25 295, nr. 42*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2020a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2021. Memorie van Toelichting. 35 570, XIV nr. 2*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2020b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2021. Memorie van Toelichting. 35 570, XVI nr. 2*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer, (2020c), 35 420, nr. 85 (*Brief van de Algemene Rekenkamer van 26 juni 2020*). Den Haag: eigen beheer.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 De beeldboodschap van figuur 6 is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS. In het conceptrapport stond 'Categorie fouten en onzekerheden bij verplichtingen'.
- 2 De beeldboodschap van figuur 7 is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS. In het conceptrapport stond 'Categorie fouten en onzekerheden bij uitgaven en ontvangsten'.
- 3 Financiën (2022). Brief instemming uitzondering regeling financieel beheer van 21 februari 2022, kenmerk 2022-0000047849.
- 4 Het persbericht van 25 mei 2021 waarin de Belgische Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken meldde dat de dienst slachtoffer was van een cyberaanval is te vinden op www.ibz.be. Het bericht werd door diverse media uitgelicht waarbij experts een link met China legden. Zie hiervoor bijvoorbeeld www.nos.nl.
- 5 De concernonderdelen van het Ministerie van VWS: Centraal Administratie Kantoor (CAK), College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG), CIBG, Centrum Indicatiestelling zorg (CIZ), Dopingautoriteit, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Nederlandse Zorgautoriteit (Nza), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), ZonMW, Zorginstituut.
- 6 De Wet publieke gezondheid (Wpg) regelt de verantwoordelijkheid van de minister van VWS voor de CoronaCheck-app:
Wpg 3.1: Onze Minister bevordert de kwaliteit en doelmatigheid van de publieke gezondheidszorg en draagt zorg voor de instandhouding en verbetering van de landelijke ondersteuningsstructuur.
Wpg 58re.3 Voor het lezen van het elektronisch of schriftelijk coronatoegangsbewijs wordt een door Onze Minister beschikbaar gestelde applicatie gebruikt.
Wpg 58re.4 Onze Minister draagt zorg voor de inrichting en het beheer van de applicaties en treft waarborgen om ervoor te zorgen dat met de applicaties uitsluitend betrouwbare resultaten getoond worden.
- 7 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/18/kamerbrief-over-incident-testcoronanu-bv>; RTLNieuws *Groot lek testbedrijf: iedereen kon valse toegangsbewijzen in app CoronaCheck krijgen*, 18 juli 2021.
- 8 Onder meer: Volkskrant, *Datalek bij GGD: gegevens van miljoenen Nederlanders in criminele handen*, 26 januari 2021 en: RTLNieuws *Datadiefstal GGD veel groter dan gemeld, gedupeerden niet geïnformeerd*, 12 augustus 2021 en: AD, *Omvangrijke QR-fraude GGD Schiphol: drie verdachten verstrekken valse codes*, 12 november 2021.

- 9 De GLI is bedoeld voor mensen die een matig of hoger gewichtsgelateerd gezondheidsrisico hebben. Dit risico wordt bepaald op basis van de BMI-score en eventuele risicofactoren of andere aandoeningen:
- obesitas (BMI \geq 30 kg/m²);
 - overgewicht (BMI \geq 25 kg/m²) in combinatie met een risicofactor* en/of co-morbiditeit** (risicovol overgewicht).
- * Risicofactor: ernstig vergrote buikomvang (\geq 102 cm bij mannen en \geq 88 cm bij vrouwen) of de aanwezigheid van andere risicofactoren voor hart- en vaatziekten (HVZ).
- ** Co-morbiditeit: DM2, cardiovasculaire aandoeningen, slaapapneu of artrose (VWS 2021a).
- 10 De minister van VWS financiert GezondIn, een stimuleringsprogramma van Pharos en Platform 31. Dit programma helpt gemeenten om lokaal gezondheidsverschillen terug te dringen.
- 11 Zie voor een uitleg van gezondheidsvaardigheden: <https://www.pharos.nl/factsheets/laaggeletterdheid-en-beperkte-gezondheidsvaardigheden>
- 12 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (*Aandacht voor algoritmes*, januari 2021).
- 13 Risicovol overgewicht: (BMI \geq 25 kg/m²) in combinatie met een risicofactor* en/of co-morbiditeit**.
- Obesitas: (BMI \geq 30 kg/m²).
- * Risicofactor: ernstig vergrote buikomvang (\geq 102 cm bij mannen en \geq 88 cm bij vrouwen) of de aanwezigheid van andere risicofactoren voor hart- en vaatziekten (HVZ).
- ** Co-morbiditeit: DM2, cardiovasculaire aandoeningen, slaapapneu of artrose (VWS 2021a).

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 10 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022