

# Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

# Vooraf

## Verantwoordingsonderzoek 2022

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 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 zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 6

## 3. Financiële informatie | 12

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 20

## 4. Bedrijfsvoering | 24

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 24

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 25

4.3 Onvolkomenheden | 26

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 47

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 48

## 5. Beleidsresultaten | 49

5.1 Stagefonds Zorg | 49

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 64

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 65

6.1 Reactie minister van VWS | 65

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 67

## Bijlagen | 69

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van VWS 2022 | 69

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 72

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording Stagefonds Zorg | 78

Bijlage 4 Literatuur | 89

Bijlage 5 Eindnoten | 94

# 1. Onze conclusies

Het financieel beheer van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) beoordelen we voor het derde jaar op een rij als ernstig onvolkomen. Belangrijk in het financieel beheer over 2022 was de afwikkeling van voorschotten die uitgekeerd zijn tijdens de coronapandemie. Ondanks forse inspanning van het ministerie kon de rechtmatigheid van de besteding van veel publiek geld niet vastgesteld worden. Wij maken ons zorgen over het tempo waarin de minister werkt aan structurele verbeteringen in het financieel beheer.

## Minister werkt aan kortetermijnverbeteringen, fouten niet alleen door corona

De minister heeft serieus gewerkt aan kortetermijnverbeteringen. In 2022 heeft de minister vaker volgens de regels contracten afgesloten en geld uitgegeven dan in 2021. Toch was in dat jaar € 1,4 miljard van de verplichtingen en € 0,9 miljard van de uitgaven onrechtmatig of onzeker. Dit is wel lager dan in 2021, maar nog steeds te hoog.

Het ministerie stak veel energie in het rechtmatig verantwoorden van eerder verstrekt geld ter bestrijding van corona. In een aantal gevallen is dat gelukt, zoals bij de bonusregeling voor zorgpersoneel. In veel andere gevallen bleek dat niet meer mogelijk. Enkele organisaties waar de minister veel geld aan gaf, konden bijvoorbeeld niet aantonen dat alle goederen of diensten waarvoor was betaald, echt zijn geleverd.

De minister heeft ervoor gekozen deze fouten en onzekerheden zoveel mogelijk te verantwoorden in het *Jaarverslag 2022*. Het gaat om een bedrag van € 5,1 miljard aan afgerekende voorschotten.

Ook los van coronagerelateerde uitgaven zijn er echter problemen in het financieel beheer. Tot halverwege maart 2023 waren correcties nodig in de administratie om een goed beeld over 2022 te krijgen. Het ministerie kon daardoor het jaarverslag niet op tijd afronden.

## Structurele verbeteringen moeten sneller

De minister erkent dat blijvende verbeteringen in het financieel beheer nodig zijn. Hij werkt hieraan met een verbeterplan. Wij maken ons zorgen dat de aanpak van de minister niet tot voldoende tempo leidt, terwijl de problemen in het financieel beheer hardnekkig zijn. We hebben de minister van VWS eind maart 2023 geïnformeerd over onze zorgen.

Omdat de minister van Financiën de taak heeft de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te bevorderen, hebben we deze minister gevraagd aan aandacht te geven aan het Ministerie van VWS.<sup>1</sup>

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag* 2022 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 afgerekende voorschotten;
- de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen;
- de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten.

De saldibalans voldoet wel aan de daaraan te stellen eisen. Dat geldt ook voor de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen en de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

| Bestaande onvolkomenheden | 2019 | 2020 | 2021 | 20212 |   |
|---------------------------|------|------|------|-------|---|
| 1. Financieel beheer      |      | ✗    | ✗    | ✗     | ▶ |
| 2. Subsidiebeheer         | ✗    | ✗    | ✗    | ✗     | ▶ |
| 3. Informatiebeveiliging  | ✗    | ✗    | ✗    | ✗     |   |
| 4. Lifecyclemanagement    | ✗    | ✗    | ✗    | ✗     |   |
| 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

## 2.

# Feiten en cijfers

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verantwoordelijk voor de volksgezondheid, voor toegankelijke, 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 2022 € 31.401 miljoen uitgegeven. Dit is 9,6% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast zijn door het ministerie verplichtingen aangegaan voor € 31.698 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.258 miljoen.

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

|                | 2020   | 2021   | 2022   |
|----------------|--------|--------|--------|
| Verplichtingen | 34.939 | 34.900 | 31.698 |
| Uitgaven       | 27.249 | 33.113 | 31.401 |
| Ontvangsten    | 750    | 785    | 1.258  |
| Fte's          | 5.240  | 5.736  | 6.114  |

De uitgaven van het Ministerie van VWS zijn in 2022 gedaald ten opzichte van 2021. Er is € 3,2 miljard minder uitgegeven; dit is een daling van 9%. Ook de verplichtingen zijn gedaald met € 3,2 miljard; een daling van 5%. Dit komt voornamelijk doordat de coronapandemie in 2022 afnam in heftigheid. Er ging daardoor minder geld naar bijvoorbeeld GGD'en en veiligheidsregio's en er werden minder coronagerelateerde verplichtingen aangegaan. In de volgende alinea lichten we de corona-uitgaven toe.

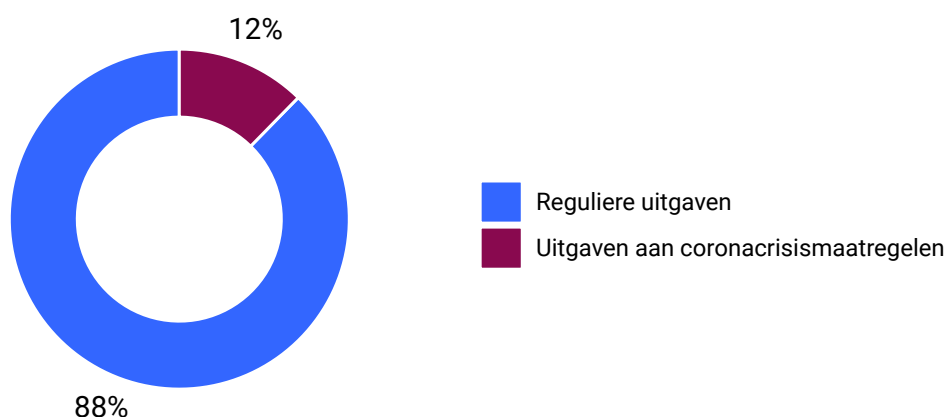
De ontvangsten zijn ten opzichte van 2021 gestegen met € 473 miljoen; dit is een stijging van 60%. Het gaat hier vooral om geld dat het Ministerie van VWS terugkreeg bij de afrekening van corona-gerelateerde opdrachten en voorschotten (onder andere testen voor toegang en de werkzaamheden van GGD'en en GGD GHOR).

### Coronagerelateerde uitgaven

De uitgaven die de minister van VWS deed vanwege de coronacrisis namen in 2022 flink af ten opzichte van 2021. In 2021 was 25% van de totale uitgaven, € 8,2 miljard, nog bestemd voor coronacrisismaatregelen. In 2022 ging het om 12% van het totaal, € 3,9 miljard (zie figuur 1). Het grootste deel van de corona-uitgaven ging vorig jaar naar de GGD'en en veiligheidsregio's (€ 1,8 miljard), de testcapaciteit (€ 0,6 miljard) en de ontwikkeling, het goedkeuringsproces en het toedienen van vaccins (€ 0,9 miljard). Meer details over specifieke regelingen staan in onze webpublicatie Coronarekening ([www.rekenkamer.nl/coronarekening](http://www.rekenkamer.nl/coronarekening)).

**Figuur 1** Percentage uitgaven van het Ministerie van VWS aan coronacrisismaatregelen

**12% van de uitgaven (€ 3,9 miljard) is besteed aan coronacrisismaatregelen**



Het percentage uitgaven van het Ministerie van VWS aan de coronacrisismaatregelen is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

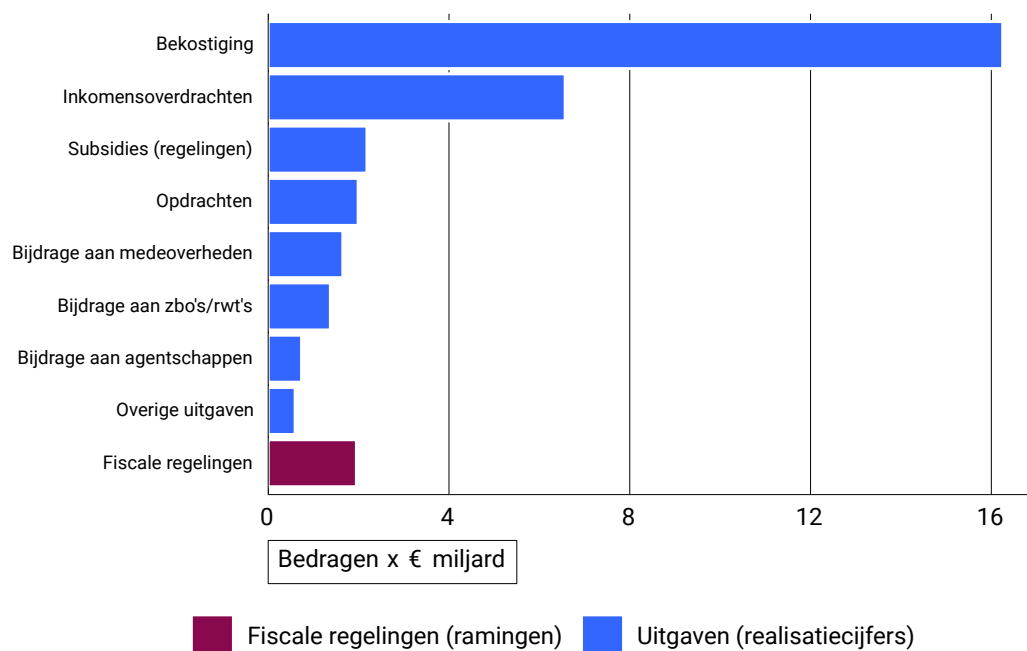
Figuur 2 toont de verschillende soorten uitgaven die de minister van VWS heeft gedaan. Te zien is dat het grootste deel van de uitgaven (€ 16,2 miljard) is bestemd voor bekostiging van de zorg. Dit gaat onder andere om:

- € 9,0 miljard voor de rijksbijdrage Wlz;
- € 4,2 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 bestemd voor opdrachten (zoals voor de inkoop van coronavaccins en -tests), inkomensoverdrachten (voor het grootste deel zorgtoeslagen), bijdragen (aan onder andere gemeenten, zbo's/rwt's en agent-schappen) en subsidies.

**Figuur 2** *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van VWS in 2022*

### Van de begroting van VWS gaat het meeste geld naar bekostiging zorg



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

### 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. Ramingen van de gederfde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. Fiscale regelingen 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 is en het resultaat onduidelijk. Daarom hebben we in



het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevelen de fiscale regelingen te herzien. De fiscale regelingen waarvoor de minister van VWS verantwoordelijk is, hebben samen een geraamde omvang van € 1,7 miljard. De grootste post op het beleidsterrein van het Ministerie van VWS is het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen en hulpmiddelen voor in totaal € 1,4 miljard. Andere regelingen zijn: de aftrek specifieke zorgkosten (€ 257 miljoen) en het verlaagd tarief motorrijtuigenbelasting bestelauto gehandicapten (€ 17 miljoen).<sup>2</sup>

### **Premiegefinancierde uitgaven**

Zorguitgaven worden niet alleen bekostigd uit belastinggeld, maar ook, en voor het grootste deel, uit premie-inkomsten, zoals de premies die particulieren en werkgevers betalen voor de verplichte zorgverzekering. Ook dit zijn publieke uitgaven, maar het begrotings- en verantwoordingsproces ervan is anders dan de rijksbegrotingscyclus. We behandelen hier daarom kort de premiegefinancierde uitgaven van het Ministerie van VWS.

#### *Begrotings- en verantwoordingscyclus premiegefinancierde zorguitgaven*

Premiegefinancierde uitgaven en inkomsten staan buiten de begroting van het Ministerie van VWS. Het parlement heeft daardoor geen budgetrecht bij de premiegefinancierde uitgaven. Dit houdt onder andere in dat de minister vooraf geen autorisatie nodig heeft van het parlement om uitgaven te doen of de premiehoogte aan te passen. Het parlement kan wel invloed uitoefenen op de premiegefinancierde uitgaven en inkomsten door de wet- en regelgeving die eraan ten grondslag ligt te veranderen. Ook heeft het parlement invloed op de aanspraken, door goedkeuring te geven aan het basispakket.

De premiegefinancierde inkomsten en uitgaven van het Ministerie van VWS worden, evenals de inkomsten en uitgaven vanuit de begroting van het Ministerie van VWS, gerekend tot de 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.

#### *Financiering van de zorguitgaven*

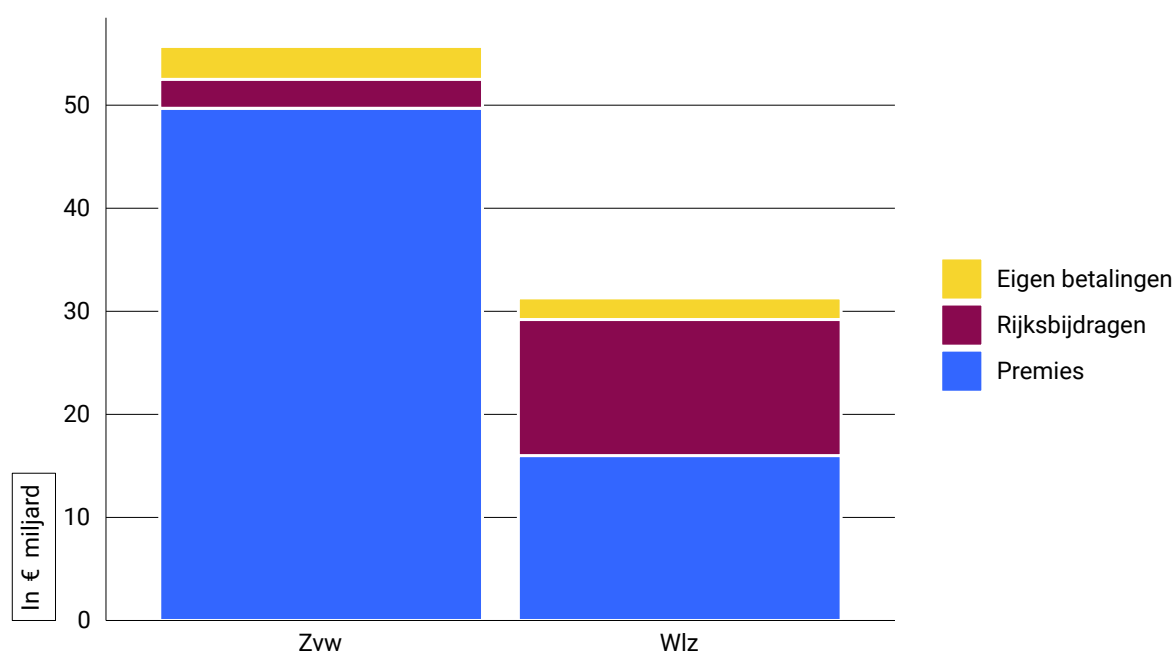
Het grootste deel van de zorguitgaven betreft zorg die geregeld is in 2 wetten: de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). De Zorgverzekeringswet regelt vooral de curatieve zorg (gericht op herstel van gezondheid), zoals ziekenhuiszorg, huisartsenzorg en medicijnen. De Wet langdurige zorg (Wlz) regelt zware, intensieve

zorg en verzorging voor kwetsbare ouderen, mensen met een handicap en mensen met een psychische aandoening.

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 uitgaven voor de Zvw en Wlz worden gefinancierd uit premies, rijksbijdragen en eigen betalingen. Zoals in figuur 3 te zien is, worden deze uitgaven voor het grootste deel gefinancierd uit premies. Voor de Zvw gaat het om € 49,7 miljard aan premies (de nominale premie en de inkomensafhankelijke bijdrage); voor de Wlz is dit € 16,0 miljard.

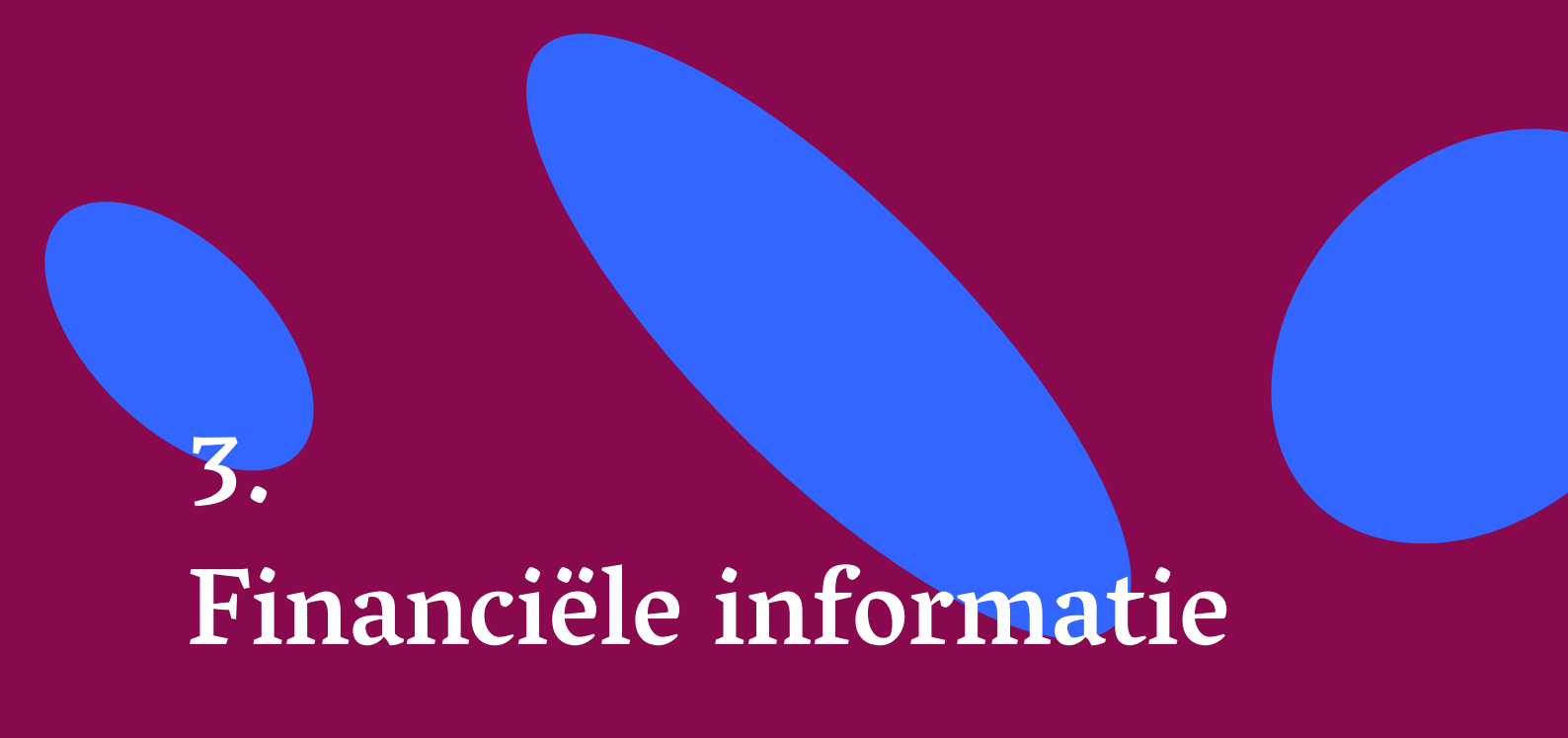
Een kleiner deel van de uitgaven bestaat uit rijksbijdragen en eigen betalingen. De rijksbijdragen zijn geldstromen vanuit de begroting naar de fondsen Zvf en Flz. De fondsen besteden dit geld vervolgens aan zorg. Voor de Zvw gaat het om € 2,8 miljard aan rijksbijdragen; de rijksbijdragen voor de Wlz tellen op tot € 13,2 miljard. Omdat de rijksbijdragen uit de begroting komen, vallen deze wel onder het budgetrecht van het parlement. De eigen betalingen in het kader van de Zvw bedragen € 3,2 miljard; in het geval van de Wlz gaat het om € 2,1 miljard aan eigen betalingen.

### *Uitgavenplafond Zorg*

De premiegefinancierde uitgaven voor de Zvw en Wlz maken deel uit van het Uitgavenplafond Zorg (UPZ). Het UPZ 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. Voor 2022 is het UPZ vastgesteld op € 82,4 miljard.

In 2022 bedroegen de netto-uitgaven onder het UPZ in totaal € 81,5 miljard (en dus is het UPZ niet overschreden). De bruto-uitgaven onder het UPZ bestaan uit: de premiegefinancierde uitgaven op grond van de Zvw en Wlz (€ 84,8 miljard); uitgaven aan beschermd wonen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning<sup>3</sup> (€ 1,5 miljard) en een deel van de begrotingsuitgaven van het Ministerie van VWS voor zorgopleidingen en zorg, welzijn en jeugdhulp in Caribisch Nederland (€ 0,5 miljard).

De netto-uitgaven onder het UPZ zijn de bruto-uitgaven minus de eigen betalingen van zorggebruikers (€ 5,3 miljard).



3.

# Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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, uitgaven en 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 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Op de volgende pagina geven we ons oordeel weer.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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 afgerekende voorschotten;
- de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten.

De saldibalans voldoet wel aan de daaraan te stellen eisen. Dat geldt ook voor de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen en de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

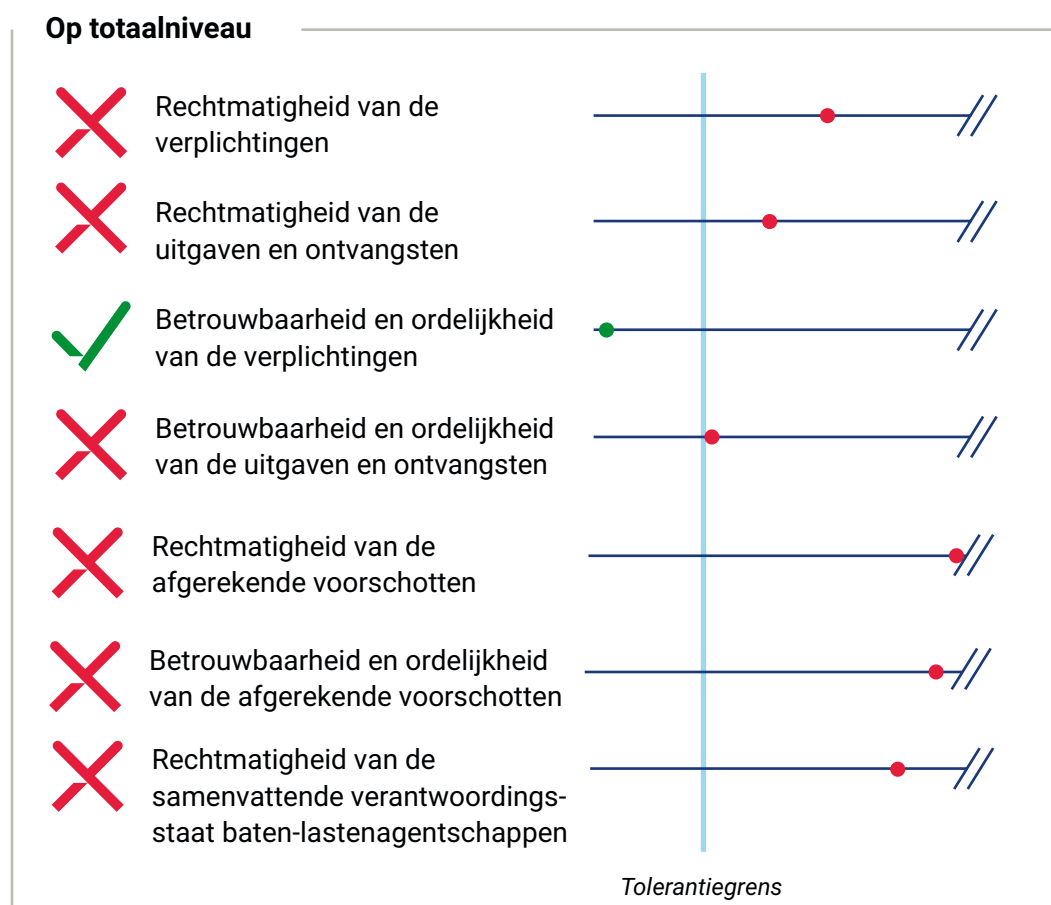
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van VWS:

- is op totaalniveau niet rechtmatig. Dit geldt voor:
  - de rechtmatigheid van de verplichtingen;
  - de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten;
  - de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten;
  - de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- 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;
  - de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de afgerekende voorschotten.

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.

De volgende figuur maakt duidelijk 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.

**Figuur 4** Overschrijding van de tolerantiegrens op totaalniveau



**Afname coronagelden in 2022: bevindingen in de rechtmatigheid afgenomen, maar voor de verplichtingen nog wel boven de tolerantiegrens**

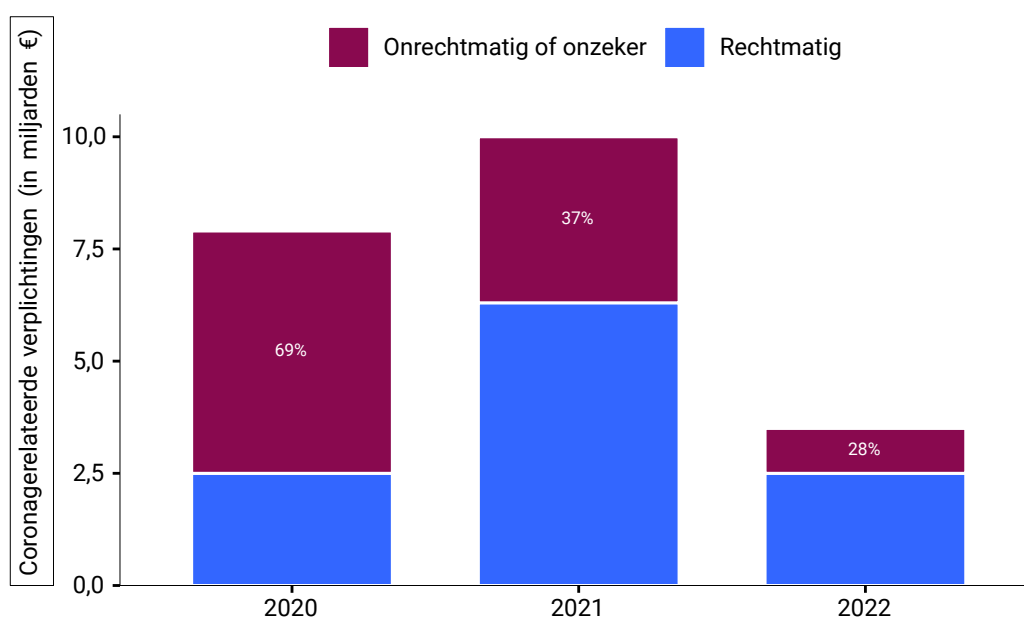
De coronacrisis heeft belangrijke invloed op de uitgaven van het Ministerie van VWS in de periode 2020-2022. Daarom geven we de invloed hiervan op de verplichtingen en uitgaven van het Ministerie van VWS weer in relatie tot de geconstateerde bevindingen in de rechtmatigheid.

In 2022 zijn de verplichtingen voor coronagerelateerde maatregelen afgenomen tot € 3.445 miljoen (2021: € 9.939 miljoen, 2020: € 7.872 miljoen). Ook de coronagerelateerde uitgaven zijn gedaald tot € 3.871 miljoen (2021: € 8.208 miljoen, 2020: € 5.054 miljoen).

De fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de coronagerelateerde verplichtingen (€ 952 miljoen) zijn boven de tolerantiegrens voor alle verplichtingen (€ 634 miljoen), maar zowel absoluut als relatief afgenomen ten opzichte van 2021 (€ 3.655 miljoen, 2020: € 5.405 miljoen). Bij de coronagerelateerde uitgaven is het bedrag aan fouten en onzekerheden over 2022 (€ 583 miljoen) onder de tolerantiegrens voor alle uitgaven (€ 653 miljoen) en zowel absoluut als relatief ook afgenomen ten opzichte van 2021 (€ 1.700 miljoen, 2020: € 2.105 miljoen). In onderstaande figuren laten we dit schematisch zien.

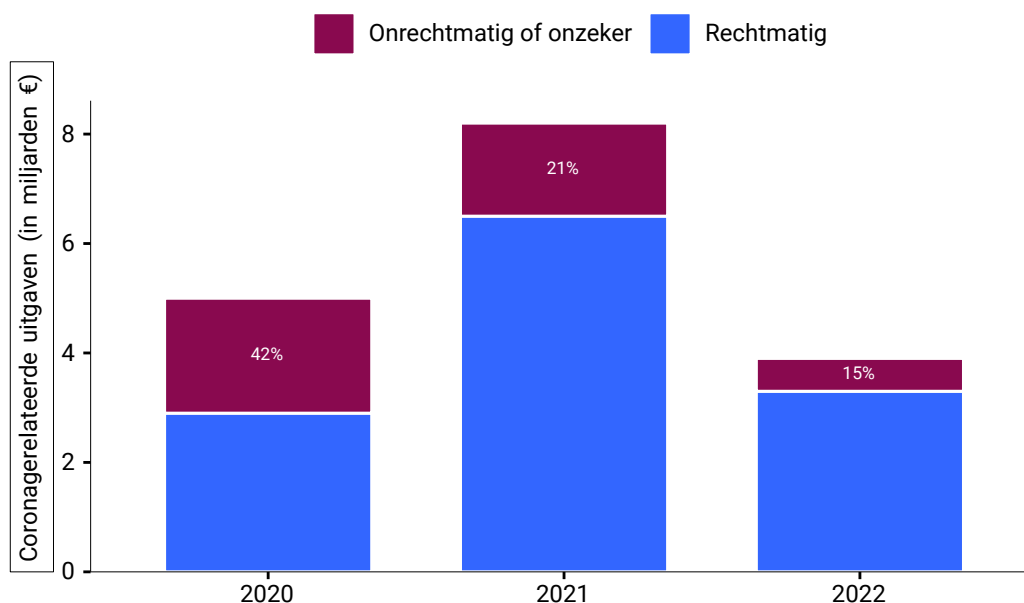
**Figuur 5** *Bevindingen in de rechtmatigheid van coronagerelateerde verplichtingen*

**Coronagerelateerde verplichtingen afgenomen, bevindingen in de rechtmatigheid boven de tolerantiegrens maar wel afgenomen**



**Figuur 6** Bevindingen in de rechtmatigheid van coronagerelateerde uitgaven

**Coronagerelateerde uitgaven afgenomen, bevindingen in de rechtmatigheid onder de tolerantiegrens en afgenomen**



Er zijn minder bevindingen in de rechtmatigheid ten opzichte van vorig jaar. Bij inkopen is minder vaak een beroep gedaan op dwingende spoed, doordat de coronacrisis in de loop van 2022 naar de achtergrond verdween. Daarnaast zijn er minder inkoopfacturen betaald waarvan de levering onvoldoende kon worden onderbouwd.

In gevallen waar volgens de minister sprake was van dwingende redenen voor de staat en de autorisatie van het parlement voor nieuw beleid niet kon worden afgewacht, werd het parlement daar in bijna alle gevallen vooraf over geïnformeerd zoals is vereist.

**Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 634,0 miljoen) is overschreden. We constateren € 1.379,2 miljoen aan fouten en onzekerheden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe.

- Een bedrag van € 529,1 miljoen aan fouten betreft een bijdrage aan stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding (LCCB). Het Ministerie van VWS heeft deze stichting als een rechtspersoon met een wettelijk taak (rwt) aangemerkt. In de huidige wet ontbreekt echter een wettelijke grondslag om stichting LCCB als rwt aan te merken. Zie voor de context § 4.3.1.
- Een bedrag van € 196,9 miljoen aan fouten en € 150,9 miljoen aan onzekerheden wordt veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten, waarbij opdrachten direct zijn gegund door een beroep te doen op dwingende spoed. Hierbij voldoet de vereiste onderbouwing waarom directe gunning noodzakelijk is, niet aan de Europese aanbestedingswet- en regelgeving.

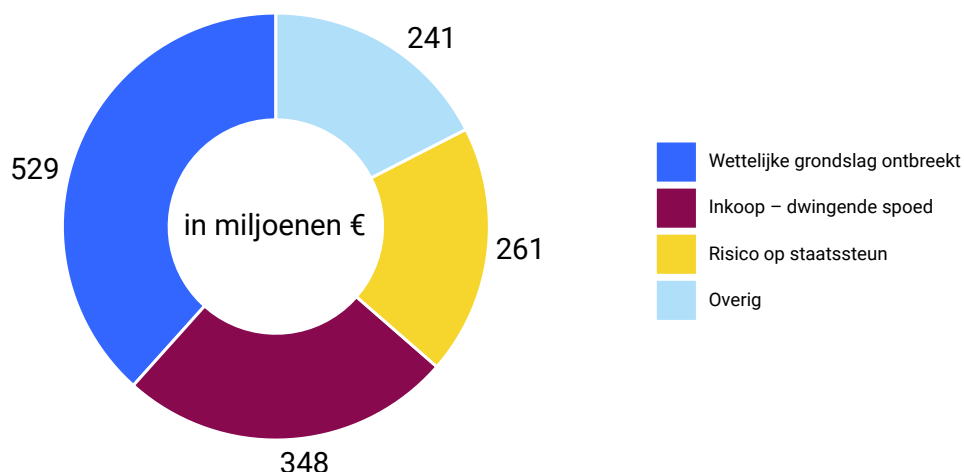


- Een bedrag van € 83,4 miljoen aan fouten en € 178,2 miljoen aan onzekerheden heeft betrekking op het risico op staatssteun.

In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

**Figuur 7** Verdeling fouten en onzekerheden van de verplichtingen naar categorieën

**Grootste deel fouten en onzekerheden vanwege ontbreken wettelijke grondslag bij verplichtingen**



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

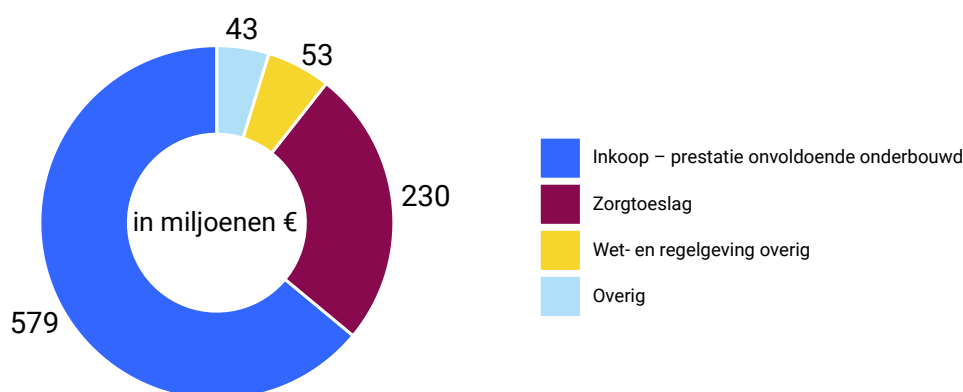
De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 653,2 miljoen) is overschreden. We constateren € 905,9 miljoen aan fouten en onzekerheden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe.

- Een bedrag van € 579,0 aan onzekerheden betreft ingekochte goederen en diensten, waarvan de geleverde prestatie niet volledig kon worden onderbouwd. Het betreft grotendeels coronagerelateerde inkoop. Zie hiervoor ook § 4.3.1.
- Er is een onzekerheid van € 230,5 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 € 53,1 miljoen aan fouten voor ingekochte diensten 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 8** Verdeling fouten en onzekerheden van de uitgaven en ontvangsten naar categorieën

Grootste deel fouten en onzekerheden van uitgaven en ontvangsten vanwege onvoldoende onderbouwing prestatie



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

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten is overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De maximale fout en onzekerheid bedraagt € 669,8 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 653,2 miljoen. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 12,6 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 617,2 miljoen. De fouten en onzekerheden worden voornamelijk veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten, waarvan de geleverde prestatie niet volledig kon worden onderbouwd. Het betreft grotendeels coronagerelateerde inkopen.

#### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten

Het jaar 2022 stond voor het Ministerie van VWS in het teken van de afwikkeling van voorschotten die uitgekeerd zijn tijdens de coronapandemie. In totaal heeft het ministerie € 16.648,1 miljoen aan voorschotten afgerekend, waarvan een fors deel coronagerelateerd is. Ondanks de energie die in de afwikkeling van de voorschotten is gestoken, bleek het in meerdere gevallen niet meer mogelijk om de rechtmatigheid vast te stellen. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten (€ 832,4 miljoen) is overschreden. We constateren € 5.119,9 miljoen aan fouten en onzekerheden. De belangrijkste onzekerheden lichten we toe.

- Een bedrag van € 4.734,6 miljoen aan onzekerheden betreft afgerekende voorschotten ter bestrijding van de coronapandemie, waarbij informatie ontbrak om de rechtmatigheid vast te stellen. Een voorbeeld is dat de geleverde prestatie niet volledig kon worden onderbouwd. Zie hiervoor ook § 4.3.1.
- Er is een onzekerheid van € 195,0 miljoen op de afrekening van voorschotten bij de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuizen. Zie hiervoor ook § 4.3.2.
- Er is een onzekerheid van € 129,6 miljoen op de afgerekende voorschotten van de zorgtoeslag.

#### **Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de afgerekende voorschotten**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de afgerekende voorschotten (€ 832,4 miljoen) is overschreden. We constateren € 2.963,7 miljoen aan fouten en onzekerheden. Dit komt vooral doordat enkele organisaties waar de minister veel geld aan gaf, niet konden aantonen dat álle goederen of diensten waarvoor was betaald, daadwerkelijk zijn geleverd.

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

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen (€ 25,0 miljoen) is overschreden. We constateren € 85,2 miljoen aan fouten en onzekerheden.

De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe.

- Er is een onzekerheid van € 21,5 miljoen voor ingekochte diensten waarvan de geleverde prestatie niet kon worden onderbouwd.
- Een bedrag van € 20,7 miljoen aan fouten betreft een besteding boven de maximale waarde van een raamovereenkomst.
- Er is een fout van € 19,5 miljoen doordat rijksbrede overbruggingsovereenkomsten voor diverse adviesdiensten onrechtmatig zijn verlengd.
- Een bedrag van € 11,7 miljoen aan fouten betreft een overbruggingsovereenkomst voor medicinale cannabis die onrechtmatig is verlengd.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van VWS is opgenomen, omvat € 485,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 6, 7 en 8. Het bedrag aan uitgaven omvat € 477,6 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 2022* van het Ministerie van VWS:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 1 Volksgezondheid, artikel 4 Zorgbreed beleid, artikel 5 Jeugd, artikel 6 Sport en bewegen en artikel 10 Apparaatsuitgaven:
  - In de artikelen 1, 4 en 6 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen die de artikelgrens overschrijden.
  - In de artikelen 1, 5 en 10 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 Volksgezondheid en artikel 10 Apparaatsuitgaven. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten die de artikelgrens overschrijden.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

**Figuur 9** *Overschrijding van de tolerantiegrens op artikelniveau*

**Op artikelniveau**

-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 1.101,3 miljoen).
-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 47,8 miljoen).
-  Artikel 6: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 107,7 miljoen).
-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 563,5 miljoen).
-  Artikel 5: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 9,4 miljoen).
-  Artikel 10: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 19,1 miljoen).
-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 566,0 miljoen).
-  Artikel 10: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 18,3 miljoen).

**Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotings-artikel 1 Volksgezondheid**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 Volksgezondheid is overschreden.

Het betreft fouten van € 791,4 miljoen en onzekerheden van € 309,9 miljoen die de tolerantiegrens van € 188,5 miljoen overschrijden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe.

- Een bedrag van € 529,1 miljoen aan fouten betreft een bijdrage aan stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding (LCCB). Het Ministerie van VWS heeft deze stichting als een rechtspersoon met een wettelijk taak aangemerkt. In de huidige wet ontbreekt echter een wettelijke basis om stichting LCCB als rwt aan te merken. Zie voor de context § 4.3.1.

- Een bedrag van € 190,8 miljoen aan fouten en € 150,5 miljoen aan onzekerheden wordt veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten, 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 € 38,2 miljoen aan fouten en € 135,0 miljoen aan onzekerheden heeft betrekking op het risico op staatssteun.

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotings-artikel 4 Zorgbreed beleid**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 4 Zorgbreed beleid is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Dit betreft fouten en onzekerheden van € 87,4 miljoen, die de tolerantiegrens van € 64,5 miljoen overschrijden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 35,4 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 12,4 miljoen. Een fout van € 25,5 miljoen wordt veroorzaakt door de subsidieregeling bonus zorgprofessionals.

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotings-artikel 6 Sport en bewegen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 6 Sport en bewegen is overschreden. Het betreft fouten van € 52,6 miljoen en onzekerheden van € 55,1 miljoen die de tolerantiegrens van € 25,0 miljoen overschrijden. € 51,7 miljoen aan fouten en € 48,1 miljoen aan onzekerheden worden veroorzaakt door risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de specifieke uitkeringen Stimulering Sport, IJsbanen en Zwembanen en Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties COVID-19.

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

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 1 Volksgezondheid is overschreden. Het betreft fouten van € 8,8 miljoen en onzekerheden van € 554,7 miljoen die de tolerantiegrens van € 288,6 miljoen overschrijden. De onzekerheden worden veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten, waarvan de geleverde prestatie niet volledig kon worden onderbouwd. Zie hiervoor ook § 4.3.1.

### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 5 Jeugd**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 5 Jeugd is overschreden.

De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale onzekerheid. Dit betreft onzekerheden van € 19,7 miljoen, die de tolerantiegrens van € 10,4 miljoen overschrijden. De meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 9,4 miljoen. Dit wordt met name veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten, waarvan de geleverde prestatie niet volledig kon worden onderbouwd.

### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 10 Apparaatsuitgaven**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 10 Apparaatsuitgaven is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Dit betreft fouten en onzekerheden van € 35,4 miljoen, die de tolerantiegrens van € 27,6 miljoen overschrijden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 1,6 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 17,5 miljoen. De onzekerheid wordt met name veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten, waarvan de geleverde prestatie niet volledig 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 in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 1 Volksgezondheid is overschreden. Het betreft fouten van € 5,1 miljoen en onzekerheden van € 560,9 miljoen die de tolerantiegrens van € 288,6 miljoen overschrijden. De onzekerheden worden voornamelijk veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten, waarvan de geleverde prestatie niet volledig kon worden onderbouwd.

### **Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 10 Apparaatsuitgaven**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 10 Apparaatsuitgaven is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale onzekerheid. Dit betreft onzekerheden van € 34,2 miljoen, die de tolerantiegrens van € 27,6 miljoen overschrijden. De meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 18,3 miljoen. De onzekerheid wordt met name veroorzaakt door ingekochte goederen en diensten, waarvan de geleverde prestatie niet volledig kon worden onderbouwd.

# 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 2021 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 en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van VWS in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.4).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De afgelopen jaren legde de coronapandemie veel druk op het Ministerie van VWS. In 2022 werden de coronamaatregelen langzaam versoepeld na een harde lockdown. Uiteindelijk vervielen de laatste maatregelen in maart 2022. Ook het Ministerie van VWS keerde gedurende 2022 geleidelijk 'terug naar normaal'. Dat geldt helaas nog niet voor het financieel beheer.

Via de programma's *Herstel* en *Kraan dicht* heeft het Ministerie van VWS serieus gewerkt aan verbeteringen in het financieel beheer voor de korte termijn. Het ministerie stak veel energie in het rechtmatig verantwoorden van eerder verstrekt geld om corona te bestrijden. In een aantal gevallen is dat gelukt, zoals bij de bonusregeling voor zorgpersoneel. In veel andere gevallen bleek dat niet meer mogelijk. Het financieel beheer is nog steeds ernstig onvolkomen. Voornaamste oorzaak hiervan is dat bij het aangaan



van nieuwe verplichtingen en het doen van uitgaven nog te veel fouten worden gemaakt. Hierdoor kan geld achteraf niet goed of alleen met heel veel inspanning verantwoord worden. Daarom is het Ministerie van VWS in 2022 via het programma *Structurele en culturele borging financieel beheer* begonnen met verbeteringen voor de langere termijn. We maken ons zorgen over het tempo dat het Ministerie van VWS maakt om het financieel beheer structureel te verbeteren. We hebben dit de minister laten weten in een brief (zie § 4.3.1).

Ook op het terrein van informatiebeveiliging (§ 4.3.3) en lifecyclemanagement (§ 4.3.4.) constateren we onvoldoende voortgang en maken we ons zorgen om het tempo. Beide aspecten van informatiebeheer beoordelen we dan ook als onvolkomen. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat het centrale zicht op de veiligheids- en continuïteitsrisico's van de belangrijkste IT-systemen en van het planmatig onderhoud van IT-systemen nog steeds ontoereikend is. Daardoor kan de minister de belangrijkste risico's niet goed beheersen.

Het subsidiebeheer (§ 4.3.2) en het materieelbeheer (§ 4.3.5).beoordelen we net als vorig jaar als onvolkomen.

## 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 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden en 1 ernstige onvolkomenheid.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

| Bestaande onvolkomenheden | 2019 | 2020 | 2021 | 20212 |   |
|---------------------------|------|------|------|-------|---|
| 1. Financieel beheer      |      | ✗    | ✗    | ✗     | ► |
| 2. Subsidiebeheer         | ✗    | ✗    | ✗    | ✗     | ► |
| 3. Informatiebeveiliging  | ✗    | ✗    | ✗    | ✗     |   |
| 4. Lifecyclemanagement    | ✗    | ✗    | ✗    | ✗     |   |
| 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

Naar aanleiding van ons bezwaar in april 2021 heeft de minister van VWS in mei 2021 een verbeterplan opgesteld. Hierna is het programma *Verbetering financieel beheer* VWS opgestart met daarin 3 projecten: *Herstel*, *Kraan dicht* en *Structurele borging*. De eerste 2 projecten – gericht op de kortetermijndoelen – zijn in 2021 uitgevoerd en begin 2022 formeel afgerond. Een van de verbeteringen uit deze projecten was het aanpassen van de procedure voor het informeren van het parlement bij nieuw beleid in de situatie waarbij uitstel niet in het belang is van het Rijk. Dit leidde in 2021 tot minder onrechtmatigheden. Dankzij de vernieuwde procedure heeft de minister in 2022, zoals wettelijk vereist, in vrijwel alle gevallen waarin uitstel niet in het belang is van het Rijk, het parlement tijdig geïnformeerd over nieuw beleid. Ook is er bij inkopen minder vaak een beroep gedaan op dwingende spoed om een uitzondering op de aanbestedingsregels te rechtvaardigen. Dit was minder vaak nodig omdat de coronacrisis in 2022 naar de achtergrond verdween.

Het project *Structurele borging* is eind 2021 niet verder uitgewerkt vanwege gebrek aan capaciteit en prioriteit op het ministerie door de toen nieuwe omikronvariant van het coronavirus. In mei 2022 is dit project omgezet in het programmaplan *Structurele en culturele borging financieel beheer*. Over 2022 zien wij nog veel tekortkomingen, waardoor wij het financieel beheer nog steeds als ernstig onvolkomen beschouwen.

### *Rechtmatigheid afwikkeling coronagerelateerde voorschotten vaak niet vast te stellen*

Het jaar 2022 stond in het teken van de afwikkeling van voorschotten die verband houden met de coronapandemie. Ondanks de energie die hierin is gestoken, bleek het in meerdere gevallen niet meer mogelijk om de rechtmatigheid vast te stellen. De minister van VWS heeft ervoor gekozen om een groot deel van deze voorschotten waarbij de rechtmatigheid niet kon worden vastgesteld, in 2022 af te rekenen. Dit heeft geleid tot € 5,1 miljard aan fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten.

### *Kwaliteit van de financiële administratie*

De financiële administratie van het Ministerie van VWS, oftewel de basisboekhouding, gaf geen goed beeld over 2022. Daardoor waren er tot halverwege maart 2023 correctieboekingen in de financiële administratie 2022 nodig om de juiste standen van de verplichtingen en voorschotten weer te kunnen geven. Mede daardoor verliep de oplevering van verantwoordingsinformatie voor het *Jaarverslag 2022* opnieuw zeer moeizaam en vertraagd. Hierdoor heeft de Auditdienst Rijk (ADR), voor het derde jaar op een rij, niet op tijd een controleverklaring kunnen afgeven.

### *Vertraging bij nieuwe producten voor beter financieel beheer*

In de tweede helft van 2022 heeft het Ministerie van VWS gewerkt aan verbetering van het financieel beheer. Hiervoor zijn doelen gesteld en zogenaamde producten geformuleerd. Met producten wordt bijvoorbeeld het opstellen van een nieuwe procedure voor afwijkingen van de aanbestedingswetgeving bedoeld. We constateren dat eind 2022 de ontwikkeling van diverse producten ter verbetering van het beheer vertraagd was. Het is onduidelijk wat dit voor gevolgen heeft voor de doorlooptijd van de invoeringsfase van de nieuwe producten. Het risico bestaat dat het programma *Structurele en culturele borging financieel beheer* en daarmee ook de verbetering van het financieel beheer vertraging oploopt.

We maken ons zorgen over het tempo waarin structurele verbeteringen in het financieel beheer worden gerealiseerd. In de volgende alinea's lichten we onze bevindingen over het financieel beheer en de verantwoording 2022 toe. We sluiten af met onze bevindingen bij het programma *Structurele en culturele borging financieel beheer*.

### **Context: aflopende coronapandemie in 2022**

Het jaar 2022 begon met een harde lockdown, doordat de omikronvariant van het coronavirus Nederland had bereikt.<sup>4</sup> Vanaf eind januari 2022 werden de coronamaatregelen langzaam versoepeld en in maart 2022 vervielen de laatste maatregelen. Dit verlichtte de druk op het Ministerie van VWS. In 2022 zijn de uitgaven voor coronamaatregelen gedaald naar € 3,9 miljard (2021: € 8,2 miljard). Tevens zijn

de verplichtingen voor de bestrijding van de coronapandemie afgenomen van € 9,9 miljard in 2021 tot € 3,4 miljard in 2022.

### **Bevindingen financieel beheer en verantwoording 2022**

De belangrijkste bevindingen in het financieel beheer en de verantwoording over 2022 beschrijven we hieronder. We zien bij een aantal van deze bevindingen de positieve effecten terug uit de projecten *Herstel* en *Kraan dicht* die tot begin 2022 doorliepen.

#### *Parlement in vrijwel alle gevallen tijdig geïnformeerd over nieuw beleid*

De minister moet bij nieuw beleid vooraf autorisatie krijgen van het parlement via een begrotingsvoorstel. In de situatie waarbij de minister vindt dat uitstel van de uitvoering van het nieuwe beleid niet in het belang is van het Rijk en autorisatie niet kan worden afgewacht, kan hij afwijken van deze regel als hij het parlement daarover vooraf heeft geïnformeerd. In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 en 2021 hebben wij geconstateerd dat de minister van VWS al begonnen was met het uitgeven van geld voor nieuw beleid voordat hij daarover het parlement had geïnformeerd. Dit is in strijd met de wet (artikel 2.27 lid 2 CW) en het betekent dat het budgetrecht van het parlement was geschonden. Dit wordt ook 'begrotingsonrechtmatigheid' genoemd.

Het Ministerie van VWS heeft 8 incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) ingediend over 2022, waarbij in 7 ISB's een beroep is gedaan op artikel 2.27 lid 2 CW en nieuw beleid al in uitvoering was genomen. Het gaat in deze ISB's om coronagerelateerde maatregelen en de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne.

Begin 2023 heeft het Ministerie van VWS vastgesteld, en wij vervolgens ook, dat in 2022 in vrijwel alle gevallen waarbij nieuw beleid is ingevoerd en uitstel ervan niet in het belang is van het Rijk, het parlement tijdig is geïnformeerd.

#### *Minder noodzaak voor directe gunning*

In 2020 en 2021 is bij coronagerelateerde inkopen regelmatig gebruik gemaakt van de uitzondering in de Aanbestedingswet om bij dwingende spoed direct te gunnen. In 2022 waren minder coronagerelateerde inkopen nodig, omdat de coronacrisis vanaf het eerste kwartaal 2022 afzwakte. In enkele gevallen heeft het ministerie nog een beroep gedaan op dwingende spoed. Dat was enerzijds coronagerelateerd, en anderzijds een gevolg van de oorlog in de Oekraïne. De onderbouwing van deze dwingendespoedinkopen was echter ontoereikend. De fouten en onzekerheden die we hierbij hebben geconstateerd, bedragen ongeveer € 348 miljoen. Dit bedrag is, net als het bedrag aan coronagerelateerde inkopen, behoorlijk lager dan in 2021.

### *Deugdelijke onderbouwing van de levering van goederen of diensten ontbreekt*

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 is geen eigenaar van CoronIT; dat is Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (GGD GHOR).

In 2022 heeft een IT-auditor een controleopdracht uitgevoerd naar de totstandkoming van de gegevens uit het CoronIT-systeem. Hieruit kwam naar voren dat niet kan worden vastgesteld dat de aantallen uitgevoerde testen die in het systeem zijn verwerkt, ook betrouwbaar zijn. Daarom is ook in 2022 de totale omvang van de facturen (€ 528 miljoen) onzeker; immers, de onderliggende prestatie kan onvoldoende worden vastgesteld. Uiteraard hebben de laboratoria grote aantallen coronatesten geanalyseerd. Alleen is niet aangetoond dat alle gefactureerde analyses waarvoor is betaald, ook allemaal echt zijn uitgevoerd.

Ook bij de niet-coronagerelateerde inkopen zien we dat sommige facturen onvoldoende zijn onderbouwd door een goede prestatieverklaring.

### *Afwijking naleving Regeling financieel beheer van het Rijk bij voorschotten*

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, mits de minister van Financiën hiermee vooraf instemt.

De minister van VWS heeft in 2022 voor enkele leveranciers vooraf toestemming gevraagd aan de minister van Financiën om af te wijken van het opvragen van een bankgarantie. De minister van Financiën heeft die goedkeuring gegeven. Het Ministerie van VWS heeft echter ook voorschotten verstrekt zonder bankgarantie op te vragen en zonder toestemming van het Ministerie van Financiën. In die gevallen is de Regeling financieel beheer dus niet nageleefd. De omvang van de onrechtmatigheden (€ 53 miljoen) is afgenomen ten opzichte van voorgaand jaar (€ 191 miljoen), maar het gaat hier grotendeels om voorschotten die geen betrekking hebben op coronamaatregelen.

### *Voorschotten zijn afgerekend zonder zekerheid over geleverde prestaties*

Het jaar 2022 stond in het teken van de afwikkeling van voorschotten die verband houden met de coronapandemie. Ondanks de energie die hierin is gestoken, bleek het in meerdere gevallen niet meer mogelijk om de rechtmatigheid vast te stellen. Dit heeft te maken met eerdere keuzes van het Ministerie van VWS en afhankelijkheid

van derden. Dit alles heeft tot gevolg dat van veel publiek geld dat in de vorm van voorschotten was verstrekt, niet kon worden vastgesteld of volledig is geleverd waarvoor is betaald. Een voorbeeld van een voorschot waarbij het wel is gelukt betreft de Subsidieregeling bonus zorgprofessionals.

Voorbeelden waarbij dat niet mogelijk is gebleken, zijn GGD GHOR, Stichting Open Nederland (SON), Mediq (LCH) en meerkosten voor de GGD.

De voorschotten die het ministerie gaf aan GGD GHOR (€ 1,2 miljard) zijn in 2022 afgerekend op basis van de jaarrekening 2021 van GGD GHOR. Hierin staat informatie over de besteding van de voorschotten. GGD GHOR kon over 2021 onvoldoende informatie leveren voor de onderbouwing van de prestatielevering voor bron- en contactonderzoek en het klantcontactcenter. De externe accountant heeft daarom bij de jaarrekening 2021 geen goedkeurende verklaring afgegeven, maar een 'verklaring met oordeelsonthouding'. Met andere woorden: het is niet zeker of alle prestaties waarvoor GGD GHOR voorschotten kreeg, ook zijn geleverd.

De voorschotten aan SON heeft het Ministerie van VWS verstrekt voor testcapaciteit, dus voor het afnemen van coronatesten in het kader van Testen voor Toegang. De jaarrekening 2021 van SON geeft informatie over de besteding van de voorschotten, maar is niet voorzien van een controleverklaring over de rechtmatigheid. Daardoor is er onvoldoende zekerheid over de onderbouwing van de afrekening van € 405 miljoen aan voorschotten.

Daarnaast heeft het ministerie in 2020 voorschotten verstrekt aan Mediq (LCH) voor de financiering van persoonlijke beschermingsmiddelen en testmaterialen. In 2022 heeft het Ministerie van VWS het eerste deel van het openstaande voorschot afgerekend op basis van het accountantsrapport van EY. Bij de afrekening van dit eerste voorschot (€ 1,25 miljard) blijkt dat het onzeker is of de prijzen waarvoor goederen zijn aangekocht, zorgvuldig tot stand zijn gekomen, en of alle goederen (volgens de overeengekomen kwaliteit) zijn geleverd. Hierdoor kan niet worden vastgesteld dat dit deel van het voorschot rechtmatig is afgerekend.

Over 2020 heeft het Ministerie van VWS bijdragen (geen inkopen) aan GGD'en en veiligheidsregio's verstrekt voor de meerkosten die zij maken bij de bestrijding van de coronapandemie. Het grootste deel van de in 2020 en 2021 verstrekte voorschotten is in 2022 afgerekend op basis van een meerkostenoverzicht in het jaarverslag van de GGD'en en de veiligheidsregio's. De meerkosten die vermeld staan in het jaarverslag vallen buiten de reikwijdte van de reguliere controleverklaring van de accountant bij

de jaarrekening, en zijn daarom niet of met onvoldoende diepgang gecontroleerd. Hierdoor is niet zeker of € 1,8 miljard aan afgerekende voorschotten rechtmatig is besteed.

De bedragen bij de onzekerheden in de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten zijn maximumbedragen. Het is waarschijnlijk dat diverse goederen of diensten wél geleverd zijn. Alleen is niet aantoonbaar of alle goederen of diensten waarvoor is betaald, ook allemaal echt geleverd zijn. Het risico is aanwezig dat ook betaald is voor goederen en diensten die niet zijn geleverd. Daarom is het totale bedrag aan voorschotten als onzeker aangemerkt.

Naast de onzekerheid over de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten, was het bij een groot deel van de voorschotten ook onzeker of de bedragen waarvoor is betaald, betrouwbaar zijn vast te stellen. Dit heeft ertoe geleid dat de ADR een controleverklaring met beperking heeft afgegeven over 2022. Dit is voor het derde jaar op rij. In 2020 en 2021 had de beperking betrekking op de betrouwbaarheid van de uitgaven. In 2022 heeft de onzekerheid in de betrouwbaarheid betrekking op de afgerekende voorschotten.

#### *Financiële administratie nog niet op orde*

We signaleren onder andere bij de risicovolle coronadossiers dat de beleidsdirecties van het Ministerie van VWS (eerste lijn) hun taak niet goed hebben uitgevoerd. Dit geldt niet alleen voor het opstellen van contracten in 2020 en 2021 zonder duidelijke leveringsafspraken, maar ook, in 2022, voor onduidelijke afspraken en informatie om voorschotten te verantwoorden. De directie FEZ van het Ministerie van VWS is de directies te hulp geschoten en heeft daardoor feitelijk als eerste lijn gefunctioneerd, in plaats van als tweedelijns-toezichthouder. Hierdoor ontbrak er voor het ministerie een schakel in de controle en beheersing. De directie FEZ van het ministerie van VWS kon immers slechts beperkt toezicht houden in deze situatie. Het betekent dat de interne controles door de directie FEZ van het ministerie moesten worden afgeschaald, wat in ieder geval geen versterking was voor de kwaliteit van de financiële administratie.

De administratie van het Ministerie van VWS over 2022 gaf geen goed beeld van de aangegane verplichtingen en verstrekte voorschotten, waardoor tot halverwege maart 2023 nog steeds correcties nodig waren. De verantwoording werd dit jaar, in tegenstelling tot eerdere jaren, opgesteld toen de coronacrisis al voorbij was. Desondanks verliep de oplevering van verantwoordingsinformatie voor het *Jaarverslag 2022* door het Ministerie van VWS opnieuw moeizaam en vertraagd, net als afgelopen 2 jaar.

Hierdoor kon de ADR de controleverklaring bij de verantwoording over 2022 pas op 17 maart 2023 opleveren - 2 dagen na de uiterste deadline van 15 maart.

*Geen wettelijke grondslag voor aanwijzen stichting LCCB als rechtspersoon met wettelijke taak*

Op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg) hebben de veiligheidsregio's en GGD'en wettelijke taken in de bestrijding van het coronavirus, zoals bron- en contact-onderzoek, vaccineren en testen bij klachten. In de praktijk vroeg de uitvoering van deze taken om coördinatie die uitstijgt boven het niveau van de GGD'en. Daarom voerde GGD GHOR de coördinerende taken uit. Hiertoe hebben het Ministerie van VWS en GGD GHOR in 2020 en 2021 separate dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) opgesteld. Deze DVO's zijn op grond van dwingende spoed enkelvoudig onderhands aanbesteed voor de periode tot 31 december 2021. Voor de verplichtingen die uit de DVO's voortvloeien, kwamen wij al eerder tot het oordeel dat we niet konden vaststellen of deze verplichtingen rechtmatig zijn aangegaan, omdat de dwingende spoed onvoldoende onderbouwd was.

De DVO's konden niet meer rechtmatig worden verlengd. Met ingang van 2022 zijn de coördinerende activiteiten van GGD GHOR overgedragen aan stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding (LCCB). Het Ministerie van VWS geeft aan dat is gezocht naar een passende manier waarop de stichting de coördinatie rechtmatig kon uitvoeren, onder de omstandigheid dat de coronapandemie op dat moment snel en effectief optreden vereiste. Het ministerie heeft - in lijn met de Wpg - overwogen om de coördinerende taken toe te wijzen aan de veiligheidsregio's, en hiervoor een *specifieke uitkering* te verstrekken. Ook heeft het ministerie overwogen om 1 veiligheidsregio te laten optreden namens alle andere veiligheidsregio's. Volgens het ministerie achtten de veiligheidsregio's deze beide mogelijkheden niet wenselijk, waardoor het ministerie niet koos voor deze oplossing.

Als alternatief heeft de minister stichting LCCB aangemerkt als een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Hij heeft daarvoor de veiligheidsregio's opgedragen om bepaalde maatregelen voor de bestrijding van COVID-19 op landelijk niveau te laten uitvoeren. Wij constateren dat in de huidige wet een wettelijke basis ontbreekt om stichting LCCB als rwt aan te merken. Om wel die wettelijke basis te creëren, is een aanpassing van de Wpg nodig. Wij beoordelen de verplichting van € 529 miljoen als onrechtmatig, omdat de daarvoor benodigde wettelijke grondslag ontbreekt.



### *Aandacht voor frauderisico's nog steeds te beperkt*

Voorgaande jaren constateerden we dat op het Ministerie van VWS een duidelijk risicomanagementkader ontbrak waarmee de minister op concernniveau frauderisico's kan inschatten en beheersen. Omdat er geen vaste structuur of kader is, heeft de minister geen duidelijk beeld van de frauderisico's, en kan hij ook geen passende maatregelen nemen. Doordat in 2022 de planning-en-controlcyclus is aangescherpt is er wel iets meer aandacht gekomen voor bedrijfsvoeringsrisico's, maar dit is vaak niet omgezet in maatregelen.

Het Ministerie van VWS heeft in 2022 niet wezenlijk meer aandacht gehad voor frauderisico's dan in 2021 en 2020. Er is aandacht voor integriteitsrisico's in brede zin, maar aandacht voor frauderisico's in de bedrijfsvoering is nog beperkt. Ook zien wij net als vorig jaar dat de directie FEZ van het Ministerie van VWS bij frauderisico's nog geen specifieke rol heeft als concerncontroller. De rollen en verantwoordelijkheden van de eerste lijn en tweede lijn op het gebied van fraudebeheersing zijn niet duidelijk beschreven. Het Ministerie van VWS heeft aangegeven in 2022 geen signalen van interne fraude te hebben ontvangen.

### **Lange termijn: Ministerie van VWS aan de slag met het programma *Structurele en culturele borging financieel beheer***

In ons rapport van vorig jaar raadden wij de minister aan tijdig te herstarten met het project *Structurele borging*. Door financieel beheer op het moment dat een verplichting wordt aangegaan of een uitgave wordt gedaan goed in te richten, kan voorkomen worden dat geld achteraf niet goed of alleen met veel inspanning verantwoord kan worden. Eind 2021 was het project op een lager pitje gezet als gevolg van de opleving van de coronapandemie. In mei 2022 is *Structurele borging* omgezet in het programma-plan *Structurele en culturele borging financieel beheer*. De looptijd van dit programmaplan is van 1 januari 2022 tot 1 juli 2023 en het programma is ingedeeld in 3 fases:

- eerste helft 2022: voorbereidende fase;
- tweede helft 2022: ontwerpfase;
- eerste helft 2023: implementatiefase.

Het Ministerie van VWS heeft verschillende werkgroepen opgezet die doelen, producten en tijdslijnen uitwerken in deelplannen (startnota's).

Het programma heeft 3 thema's:

- cultuur/positionering, organisatie en bemensing;
- beheer en inzet van financiële instrumenten;
- interne beheersing.

In augustus 2022 hebben de werkgroepen 1 of meerdere startnota's per thema opgesteld. In de startnota's zijn scope, focus, doelen, producten en een planning voor de resterende 5 maanden van 2022 opgenomen. Het programma heeft ook aandacht voor subsidiebeheer en materieelbeheer. Subsidiebeheer beschrijven we in § 4.3.2. Materieelbeheer is opgenomen in § 4.3.5. Hieronder geven we de stand van zaken weer van de andere onderwerpen uit het programma.

#### *Verbeteringen in de planning-en-controlcyclus doorgevoerd*

Het ministerie heeft in de voorbereidende fase de planning-en-controlcyclus verbeterd. In de jaar- en bestedingsplannen 2022 is wat meer aandacht gekomen voor de bedrijfsvoeringsrisico's. Er zijn jaarplan- en voortgangsgesprekken met budgethouders, FEZ en SG geïntroduceerd.

#### *Versterking financiële functie van beleidsdirecties gestart, maar vertraagd*

In ons rapport van vorig jaar hebben wij de minister aanbevolen na te gaan hoe de financiële functie van de beleidsdirecties van het ministerie versterkt kan worden, en die versterking met spoed door te voeren. De werkgroep *Positionering, organisatie en bemensing* (POB) heeft een organisatieontwerp gemaakt om de financiële functie en de eerste lijn te versterken. De bestuursraad heeft dit ontwerp in juli 2022 goedgekeurd. Vervolgens is een deel van het globale organisatieontwerp in december 2022 uitgewerkt in een functieomschrijving van de financiële functie in de eerste lijn. De verwachting van het ministerie was dat er begin 2023 een besluit zou worden genomen over de financiële functie in de eerste lijn. Dat is niet gelukt. Het Ministerie van VWS gaf aan dat er breed draagvlak in de organisatie nodig is om zo'n ingrijpende verandering in de functieomschrijving door te voeren. Hiervoor is ook instemming van de ondernemingsraad nodig. Zorgen voor draagvlak vraagt meer tijd dan in eerste instantie was voorzien. Bij afronding van ons onderzoek, halverwege maart 2023, zijn er nog geen besluiten genomen over de financiële functie in de eerste lijn. Ook ontbreken een mijlpalenoverzicht en een concreet tijdpad voor de versterking van de eerste lijn en de financiële functie. Daar maken we ons zorgen over.

#### *Beperkte aandacht voor cultuur*

De organisatiecultuur is belangrijk, omdat deze de manier aangeeft waarop een organisatie functioneert. Dat heeft invloed op het gedrag en de communicatie van medewerkers in de organisatie. In het programmaplan heeft het Ministerie van VWS beschreven dat het ministerie een 'krachtige decentrale 'doeners'-mentaliteit heeft'.<sup>5</sup> Het ministerie omschrijft de cultuur hierin als volgt: "Een cultuur die past bij de variatie in de beleidsterreinen, maar die ook zorgt voor variatie in de financiële functie, zowel in discipline, vormgeving als prestaties. Ondanks het handelen naar eer en geweten

leidt de ‘doeners’-mentaliteit in combinatie met een gebrek aan financiële kennis soms ook tot een te beperkte aandacht voor zorgvuldigheid en aandacht voor de meer beheersmatige aspecten de uitvoering.” Wij constateren dat het Ministerie van VWS in het programmaplan geen concrete acties heeft benoemd voor het thema cultuur. In de startnota’s is niet meegenomen hoe de cultuur zou moeten veranderen en wat daarvoor de te nemen maatregelen zijn. Ook hierover maken we ons zorgen.

#### *Producten ter verbetering van inkoopbeheer en prestatieverklaringen*

Op het moment dat het Ministerie van VWS bij een inkoop wil afwijken van de wet- en regelgeving, zoals de Aanbestedingswet, moet dat vooraf aan de hoogste leiding worden voorgelegd via een interne afwijkingsprocedure. Omdat gedurende 2021 bleek dat er te veel aanvragen tot afwijking van de Aanbestedingswet achteraf werden ingediend, is de afwijkingsprocedure verscherpt. In maart 2022 is daarvoor het nieuwe format ‘Afwijkingsprocedure’ vastgesteld en geïntroduceerd. In 2022 is nog regelmatig een beroep gedaan op een afwijking van de Aanbestedingswet, soms ook nog achteraf. De bedragen in de afwijkingsnota’s moeten opgenomen worden in het totaaloverzicht met afwijkingen en uitzonderingen. Maar dit totaaloverzicht sluit niet goed aan bij de financiële administratie en de bedragen in de contracten; de gegevens kunnen niet met elkaar in verband worden gebracht. Ook is het overzicht van de afwijkingen nog onvolledig, waardoor het ministerie niet zelf kan aangeven wat de omvang is van de afwijkingen.

In 2020 en 2021 heeft het Ministerie van VWS met verschillende partijen overeenkomsten gesloten voor de levering van coronagerelateerde goederen en diensten. In de overeenkomsten ontbraken vaak afspraken op basis waarvan het ministerie de levering van goederen en diensten door deze partijen objectief kon vaststellen. Om dat te verbeteren is een ‘Wegwijzer prestatieverklaring’ ontworpen, die eind december is afgerond en in februari 2023 formeel is vastgesteld. De Wegwijzer is nog niet ingevoerd.

#### *Interne controles opgestart en daarna afgeschaald*

Het Ministerie van VWS nam zich in het programma voor 2022 voor om de financiële administratie op orde te brengen door middel van interne controles (IC). Een goede administratie is belangrijk voor een juiste en tijdige verantwoording. In 2020 en 2021 bleek dat de financiële administratie niet voldoende betrouwbaar en actueel was. Na de zomer 2022 startte de directie FEZ van het Ministerie van VWS op kleine schaal met interne controles op verplichtingen, betalingen en voorschotten. De directie FEZ van het ministerie schaalde de interne controles vanaf november 2022 af op basis van andere prioriteiten, zoals de afwikkeling van risicovolle coronadossiers. Het beoogde positieve effect van de interne controle op de administratie was

hierdoor kleiner dan had gekund. Ook werd het doel om in 2022 de financiële administratie op orde te krijgen niet gehaald.

*Voortgang programma is vertraagd, mijlpalen en concreet tijdpad voor 2023 ontbreken*  
Wij constateren dat de voortgang van het programma *Structurele en culturele borging financieel beheer* is vertraagd. Een aantal producten is per 31 december 2022 nog niet gereed, of er is hierover nog geen besluitvorming geweest. De directie FEZ van het Ministerie van VWS heeft dit gemeld in een voortgangsrapportage. Voorbeelden zijn: de functiebeschrijving (C)FA, een juiste en volledige administratie (verplichtingen en voorschotten), prestatieverklaring inkoopbeheer, kaders en visie materieelbeheer, versterken risicoanalyse subsidiebeheer en de subsidiemonitor. Dit betekent dat de ingebruikname van deze nog niet afgeronde producten ook later start dan 1 januari 2023. Bij afronding van ons onderzoek, eind maart 2023, constateren we ook dat uitgewerkte doelen en een concreet tijdpad voor structurele verbeteringen in 2023 ontbreken. Uitgewerkte doelen en een tijdpad zijn nodig om te kunnen sturen op de voortgang. Het ontbreken van doelen en tijdpad kan leiden tot verdere vertraging in de uitvoering en dit zorgt ook voor vertraging in de verbetering van het financieel beheer. Onduidelijk is wat dit voor gevolgen heeft voor de doorlooptijd van het verbeteren van het financieel beheer.

#### *Blijvend besef nodig*

In het hele ministerie is blijvend besef nodig van het feit dat het financieel beheer en verantwoording niet op orde zijn, terwijl de coronacrisis voorbij is. Om het financieel beheer op orde te krijgen, is het belangrijk dat de minister nu doorpakt op de ingezette verbeteringen in het financieel beheer en voldoende tempo maakt.

Om goed te kunnen verantwoorden, moeten zaken bij het aangaan van nieuwe verplichtingen al goed geregeld zijn, zodat achteraf kan worden vastgesteld waar het geld aan is besteed. Het is zaak dat iedereen op het ministerie zich daar bewust van is en ernaar handelt. Goed financieel beheer én een cultuur die dit onderschrijft, zijn de verantwoordelijkheid van de hele VWS-organisatie. Maar hoe de cultuur veranderd kan of moet worden, is onderbelicht in het programma. Voor cultuurverandering is draagvlak bij de gehele bestuursraad van essentieel belang. De noodzakelijke veranderingen worden nu nog te veel gedragen door de SG, ondersteund door de directie FEZ van het Ministerie van VWS.

Deze bevindingen laten zien dat de problemen in het financieel beheer bij het Ministerie van VWS hardnekkig zijn. Ook ligt het tempo te laag; het duurt te lang om het financieel beheer op orde te brengen. Wij realiseren ons dat de context niet altijd regulier was en dat hardnekkige problemen tijd en vastberadenheid kosten, maar wij maken ons zorgen over het financieel beheer bij het Ministerie van VWS. Eind maart 2023 hebben

we telefonisch contact gehad met de minister van VWS om onze zorgen over het financieel beheer kenbaar te maken. Aansluitend hebben we onze zorgen in een brief aan de minister bevestigd.<sup>6</sup>

De minister van Financiën heeft vanuit de Comptabiliteitswet de taak om de doelmatigheid van het financieel beheer bij het Rijk te bevorderen. Daarom hebben we onze zorgen over het financieel beheer bij het Ministerie van VWS ook met het Ministerie van Financiën gedeeld.<sup>7</sup> De verantwoordelijkheid van de minister van Financiën treedt uiteraard niet in de plaats van de verantwoordelijkheid die de minister van VWS heeft voor het financieel beheer bij het ministerie. Wij gaan ervan uit dat het Ministerie van Financiën in raad en daad een ondersteunende rol kan spelen bij het op orde krijgen van het financieel beheer van het Ministerie van VWS.

#### **4.3.2 Onvolkomenheid subsidiebeheer**

##### **Verbeteracties subsidiebeheer hebben nog te weinig effect**

De minister van VWS verleent diverse subsidies. Een voorbeeld is de subsidieregeling Opschaling curatieve zorg COVID-19 die tot doel heeft om de Intensive Care-capaciteit en klinische capaciteit te vergroten, bijvoorbeeld door bedden beschikbaar te houden en personeel op te leiden. In het subsidiebeheer van het ministerie zien we al langere tijd tekortkomingen, vooral in het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van publiek geld (M&O-beleid) en in de toets op staatssteun. We zien dit ook terug bij andere geldstromen dan subsidies, bijvoorbeeld bij sommige specifieke uitkeringen.

In 2022 heeft het Ministerie van VWS de startnota *Subsidiebeheer* opgesteld om het subsidiebeheer te verbeteren. Het ministerie heeft in 2022 gewerkt aan producten voor het M&O-beleid zoals deze gedefinieerd zijn in deze startnota. Voorbeelden zijn subsidiehandleidingen en een vernieuwd format voor risicoanalyse.

In de praktijk heeft het Ministerie van VWS het subsidiebeheer in 2022 nog niet op orde. De kwaliteit van de risicoanalyse is bij diverse subsidies ontoereikend en de controles zijn onvoldoende om de M&O-risico's af te dekken. Bij meerdere subsidie-vaststellingen leidt dit tot fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid. Verder worden alle subsidies getoetst op staatssteun. De kwaliteit van de staatssteuntoetsing is in enkele gevallen nog onvoldoende. In 2022 zijn slechts beperkt verbetermaatregelen getroffen om de kwaliteit van staatssteuntoetsing te verbeteren. De onvolkomenheid voor het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS blijft daarom staan. In de volgende alinea's geven we een toelichting op onze bevindingen.

### **M&O-beleid: meer aandacht vooraf nodig**

Om misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidies zoveel mogelijk te voorkomen, is het belangrijk dat het Ministerie van VWS maatregelen neemt om deze risico's terug te dringen (M&O-beleid). Dat begint met een goed uitgewerkte analyse van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. We zien dat het Ministerie van VWS voornamelijk gewerkt heeft aan een betere inrichting van het M&O-beleid aan de hand van de producten uit de startnota die we hiervoor noemden. Het ministerie heeft daarnaast trainingen georganiseerd waarin medewerkers hun M&O-kennis konden vergroten, en het M&O-register is geactualiseerd. Het M&O-register geeft inzicht in misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen.

#### *Risicoanalyses en controlebeleid nog onvoldoende uitgewerkt*

Het ministerie heeft een vernieuwd format voor risicoanalyse ontwikkeld als onderdeel van het M&O-beleid. Dit format is in september 2022 in gebruik genomen. DUS-I, onderdeel van het Ministerie van VWS, heeft in 2022 risicogerichte controles ingevoerd om het subsidieproces verder te verbeteren. Ook nieuw is het Subsidielab dat DUS-I eind 2021 heeft ingericht. In het Subsidielab komen verschillende disciplines samen om nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving te vertalen naar de uitvoering. Eind 2021 startte de minister met het opstellen van de Subsidiemonitor, om het centrale toezicht op de M&O-risico's beter te regelen. De Subsidiemonitor is bedoeld om per regeling inzicht te geven in bijvoorbeeld de M&O-risico's en of er wel of geen risicoanalyse of een accountantsprotocol is. Deze monitor was eind 2022 nog niet gereed. Het Ministerie van VWS verwacht zelf de monitor in 2023 in gebruik te nemen.

In de praktijk worden bij diverse subsidieregelingen de risico's en bijbehorende beheersingsmaatregelen beperkt uitgewerkt. Het is niet altijd duidelijk of de vooraf gekozen maatregelen de M&O-risico's tot een aanvaardbaar niveau afdekken. We zien deze tekortkomingen bijvoorbeeld bij de regelingen Opschaling curatieve zorg (IC) en Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg 2020-2022 (KiPZ). Ook geldt het voor de Regeling specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden (SPUK IJZ). Op basis van een goede risicoanalyse kan het ministerie bepalen welke maatregelen nodig zijn om de risico's voldoende af te dekken.

Tevens zien wij dat het Ministerie van VWS het controlebeleid bij meerdere regelingen nog niet genoeg heeft uitgewerkt, waardoor onduidelijk is of de maatregelen voldoende effectief zijn in beperking van de M&O-risico's. Het gelijktijdig uitwerken van de risicoanalyse én de controlevereisten kan het risico op oncontroleerbaarheid van een regeling beperken. Bij de vaststelling van de Subsidieregeling bonus zorg-professionals heeft de minister de subsidie te vroeg vastgesteld, namelijk voordat

de informatie over het naleven van de subsidievoorwaarden was geanalyseerd. De rechtmatigheid van de vastgestelde subsidies heeft het ministerie – na de vaststelling – wel aangetoond.

Verder voert het Ministerie van VWS reviews uit om zeker te weten of de accountantscontroles bij subsidies toereikend zijn. In 2022 heeft het ministerie enkele reviews uitgevoerd op de accountantscontroles 2020 en 2021. Hierbij ontbreekt een degelijke onderbouwing van de redenen waarom voor deze reviews is gekozen, en van het aantal uit te voeren reviews.

#### *Onzekerheden M&O in 2022*

Door het ontoereikende M&O-beleid kunnen we van € 334 miljoen niet vaststellen of het rechtmatig besteed is. Een belangrijk deel van het bedrag, namelijk € 195 miljoen, is toe te schrijven aan de regeling Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg (KiPZ) 2020-2022. De minister wilde de administratievelastendruk voor de ziekenhuizen verlagen en besloot bij de subsidievaststelling van deze regeling beperkte accountantscontrole op de rechtmatige besteding te laten uitvoeren. In 2022 heeft het Ministerie van VWS het controlebeleid van de regeling KiPZ verbeterd. Met ingang van 1 januari 2023 wordt wel een controleverklaring gevraagd bij het financieel verslag. Daarnaast zien we bij de Regeling specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden, € 32 miljoen, dat het M&O-risico onvoldoende is uitgewerkt en dat er geen afdoende maatregelen zijn genomen om de risico's af te dekken.

#### **Subsidies: aandacht voor staatssteunregels blijft nodig**

Als de minister subsidies verleent die niet in lijn zijn met de staatssteunregels, bestaat het risico dat de ontvangers van de subsidie hiermee een ongeoorloofd concurrentievoordeel krijgen; in dat geval is het ministerie verplicht de subsidie terug te vorderen. Dit heeft grote gevolgen voor de ontvangers van de subsidies. Het is dus van belang dat subsidieverstrekking voldoet aan de staatssteunregels.

#### *Staatssteun bij subsidies*

Net als in 2021 heeft het Ministerie van VWS in 2022 een staatssteuntoets uitgevoerd op de bestaande, nieuwe en gewijzigde subsidieregelingen. Het proces voor staatssteuntoetsing is niet gewijzigd. Bij sommige subsidies zien we mogelijkheden om de kwaliteit van de staatssteuntoets te verbeteren. Het gaat bijvoorbeeld om het nog onvoldoende kritisch beoordelen van subsidiabele activiteiten aan de hand van de vraag: is hier sprake van staatssteun of niet? Een voorbeeld hiervan is de Subsidie-regeling publieke gezondheid die hierna wordt toegelicht.

De fouten en onzekerheden door staatssteunrisico's bij subsidies bedragen € 204 miljoen. Een belangrijk deel van de onzekerheden over 2022, € 110 miljoen, bestaat uit de subsidieregeling Publieke gezondheid. Het Ministerie van VWS heeft bij deze regeling, die van kracht was in 2022, wel getoetst op staatssteun, maar deze toets is onvoldoende kritisch uitgevoerd. Voor instellings- en projectsubsidies heeft het Ministerie van VWS ook staatssteuntoetsen uitgevoerd. Bij enkele instellingssubsidies constateren we dat het risico op staatssteun nog wel speelt. Daarnaast constateert het Ministerie van VWS bij 1 projectsubsidie dat hier mogelijk sprake is van staatssteun. Deze subsidie wordt verleend zonder verplichte melding bij de Europese Commissie.

#### *Staatssteun bij andere geldstromen dan subsidies*

Staatssteun kan ook voorkomen bij andere geldstromen dan subsidies, zoals bij overheidsdeelnemingen, garanties en specifieke uitkeringen. We zien dat het Ministerie van VWS voor de andere geldstromen dan subsidies beperkt aandacht besteedt aan de toets op staatssteun. Bij enkele financieringen zijn de staatssteunrisico's onvoldoende uitgewerkt en heeft het ministerie ontoereikende maatregelen getroffen. Een voorbeeld is de Regeling specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden.

### **4.3.3 Onvolkomenheid informatiebeveiliging**

#### **Onvoldoende voortgang bij aanpak informatiebeveiliging**

De minister van VWS heeft in 2022 te weinig voortgang geboekt om de onvolkomenheid in de informatiebeveiliging op te lossen. Het Ministerie van VWS voldoet op meerdere van de door ons gecontroleerde onderdelen nog niet aan de norm. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Met informatiebeveiliging beschermen overheidsorganisaties hun bedrijfsvoering tegen digitale dreigingen zoals aanvallen van criminelen met ransomware. Sommige landen proberen Nederland met digitale middelen te bespioneren, te beïnvloeden of in het ergste geval te saboteren. De Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid zegt bij het jaarlijkse Cybersecuritybeeld Nederland over 2022 dat het niet de vraag is óf overheden worden aangevallen, maar wanneer.

We beoordelen informatiebeveiliging bij het Ministerie van VWS sinds 2019 als onvolkomenheid. Figuur 10 laat zien welke van de 12 door ons gecontroleerde onderdelen van de informatiebeveiliging bij het Ministerie van VWS in 2022 op orde waren en welke nog niet.



**Figuur 10** *Overzicht getoetste aspecten informatiebeveiliging*

**Bij de informatiebeveiliging loopt het Ministerie van VWS nog risico's bij alle aandachtsgebieden**

| Aandachtsgebied                                                                                                                                                                                                                                                                                | Aspect                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----|
| Beleid                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Visie op informatiebeveiliging                                    | ✓✗ |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Informatiebeveiligingsbeleid                                      | ✓✗ |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Jaarplan informatiebeveiliging                                    | ✓  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Bewustwordingsprogramma                                           | ✗  |
| Organisatie                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Overzicht van functionarissen en vertegenwoordigers               | ✓  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Afspraken over taken en verantwoordelijkheden                     | ✓✗ |
| Risicomanagement                                                                                                                                                                                                                                                                               | Risicomanagementbeleid en –proces                                 | ✗  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Overzicht van belangrijkste systemen                              | ✗  |
| Incidentmanagement                                                                                                                                                                                                                                                                             | Incidentenmanagementbeleid en –proces                             | ✓✗ |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Rollen, verantwoordelijkheden en communicatielijnen               | ✓✗ |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Centraal overzicht belangrijkste informatiebeveiligingsincidenten | ✓✗ |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Escalatieproces                                                   | ✓  |
|  Op orde  Niet op orde  Deels op orde |                                                                   |    |

#### *Informatiebeveiliging vergt sturing vanuit kerndepartement*

Naast het kerndepartement bestaat het Ministerie van VWS uit een aantal concernonderdelen zoals het RIVM en het CIBG. Wij onderzoeken of het kerndepartement stuurt op verbetering van de informatiebeveiliging in het hele VWS-concern. Dit is op grond van het Besluit CIO-stelsel 2021 een taak van de chief information security officer (CISO) van het concern. De CISO stelt vanuit het kerndepartement kaders en ontvangt informatie van de concernonderdelen over de informatiebeveiliging. Dit is bijvoorbeeld informatie over belangrijke informatiebeveiligingsincidenten, -risico's en de aanpak daarvan.

#### *Informatiebeveiligingsbeleid Ministerie van VWS is verouderd*

In het informatiebeveiligingsbeleid moet het ministerie de kaders voor informatiebeveiliging binnen het concern vastleggen. Zo is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wat van de concernonderdelen wordt verwacht. Dit beleid is bij het Ministerie van VWS verouderd en had al in 2021 vernieuwd moeten worden. In 2022 was het

nieuwe beleid nog steeds niet vastgesteld. Daardoor is bijvoorbeeld niet duidelijk vastgelegd hoe concernonderdelen en kerndepartement samenwerken.

#### *Geen programma voor informatiebeveiligingsbewustzijn*

Als medewerkers zich bewust zijn van de risico's bij informatiebeveiliging verkleint dat de kans op incidenten. Medewerkers moeten bijvoorbeeld op de hoogte zijn van de trucs die hackers gebruiken, zoals phishing via e-mail. De CISO moet zorgen dat het bewustzijn over informatiebeveiliging binnen het ministerie toeneemt. Maar er bestaat geen VWS-breed bewustzijnsprogramma of richtlijn voor zulke programma's bij de concernonderdelen van het Ministerie van VWS.

#### *Verbetering risicomanagement gestart*

De minister moet informatiebeveiligingsrisico's in het hele VWS-concern centraal in beeld krijgen en zorgen dat deze risico's in samenhang worden aangepakt. Hiervoor moet de minister een doorlopend proces inrichten. Het Ministerie van VWS heeft in 2022 voortgang geboekt bij het inrichten van dit proces. Halverwege het jaar heeft het ministerie een methodiek vastgesteld om risico's uit te vragen. In het najaar heeft het kerndepartement risico's opgevraagd bij concernonderdelen. De concernonderdelen hebben deze informatie eind 2022 aangeleverd. Ook voerde de concern-CISO eind 2022 gesprekken met de CISO's van de concernonderdelen over de verzamelde risico's. Het grootste deel van 2022 was die informatie echter niet beschikbaar en kon het ministerie niet sturen op de aanpak van de risico's. Ook ontbreekt het nog aan centraal inzicht in de risico's van de belangrijkste IT-systemen binnen het Ministerie van VWS. Dat is zorgelijk, aangezien het hier ook gaat om IT-systemen voor dienstverlening aan burgers en systemen waarin vertrouwelijke informatie wordt verwerkt.

#### **Oplossen onvolkomenheid vergt extra inspanning**

Het Ministerie van VWS is een van de laatste departementen waar wij informatiebeveiliging als onvolkomenheid beoordelen. Wij denken dat het ministerie er in dit tempo niet in slaagt de problemen snel op te lossen. We dringen erop aan dat de minister informatiebeveiliging chefsache maakt en inzet op een versnelde aanpak. De CISO van VWS kan de informatiebeveiliging niet alleen op orde brengen. Hij heeft daarbij zowel de lijn als het seniormanagement van alle dienstonderdelen nodig. Daarom is extra aandacht van de minister noodzakelijk.

#### 4.3.4 Onvolkomenheid lifecyclemanagement

##### **Onvoldoende voortgang bij lifecyclemanagement**

De minister van VWS heeft in 2022 onvoldoende voortgang geboekt om de onvolkomenheid op lifecyclemanagement op te lossen. De minister heeft nog steeds beperkt centraal zicht op het IT-landschap van het ministerie en zijn onderdelen. Daarmee heeft hij ook onvoldoende zicht op de continuïteitsrisico's van de IT-systemen binnen het ministerie. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

##### *Lifecyclemanagement nodig voor duurzame inzet IT-systemen*

De gezamenlijke IT-systemen van een organisatie noemen we het IT-landschap. Het beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap noemen we lifecyclemanagement. Goed lifecyclemanagement zorgt ervoor dat IT inzetbaar is en blijft. Als IT-systemen niet goed functioneren, kan de dienstverlening aan burgers en bedrijven in gevaar komen. Of de minister kan beleidswijzigingen niet doorvoeren.

De departementale chief information officer (CIO) is verantwoordelijk voor lifecyclemanagement binnen het hele ministerie. Dat staat in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021. De CIO moet ervoor zorgen dat de IT-systemen planmatig worden onderhouden. Inzicht in de staat van het IT-landschap is een basisvoorwaarde voor deze taak. De CIO moet bijvoorbeeld weten dat de programmeertaal van een IT-systeem aan het verouderen is of dat de kosten voor onderhoud hoog oplopen. Op basis van die informatie kan de CIO:

- garanderen dat IT-systemen aanpasbaar zijn bij veranderend beleid;
- voldoende geld reserveren voor onderhoud;
- sturen op tijdige vervanging van verouderde IT-systemen.

Voor het benodigde inzicht moet de departementale CIO samenwerken met de CIO's van de concernonderdelen van het Ministerie van VWS. De concernonderdelen, zoals het RIVM en het Zorginstituut, hebben een eigen CIO. Deze CIO's zijn verantwoordelijk voor het inzicht in de IT-systemen van hun concernonderdeel. De departementale CIO houdt overzicht over het geheel en bewaakt de samenhang en risico's op strategisch niveau. In ons onderzoek beoordelen we of de minister van VWS dit centrale overzicht heeft. Sinds 2019 beoordelen wij het lifecyclemanagement bij het Ministerie van VWS als een onvolkomenheid.

## Weinig voortgang in aanpak lifecyclemanagement in 2022

Figuur 11 laat zien aan welke onderdelen van ons toetsingskader voor lifecyclemanagement het Ministerie van VWS in 2022 voldeed en aan welke nog niet.

**Figuur 11** *Bevindingen lifecyclemanagement 2022*

### Centraal inzicht als basis voor lifecyclemanagement van VWS is nog niet op orde

| Aandachtsgebied                            | Aspect                                       |    |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------|----|
| Het gehele IT-landschap van het ministerie | Kritische applicaties                        | ✓  |
|                                            | Niet-kritische applicaties                   | ✗  |
| Applicatiestatus                           | Applicatiekenmerken                          | ✓✗ |
|                                            | Levensfase                                   | ✗  |
| Financiële aspecten                        | Beheer- en onderhoudskosten gehele landschap | ✗  |
|                                            | Beheer- en onderhoudskosten per applicatie   | ✗  |

✓ Op orde   ✗ Niet op orde   ✓✗ Deels op orde

### Geen centraal inzicht in essentiële kenmerken van IT-systemen

In 2021 hebben de departementale CIO en de CIO's van de concernonderdelen afspraken gemaakt in de CIO-raad van het Ministerie van VWS. Die hebben ze vastgelegd in een meerjarige routekaart voor lifecyclemanagement. In de routekaart staan afspraken over een centraal register voor lifecyclemanagement. Daarin wil het ministerie van alle IT-systemen een set kenmerken vastleggen. Bijvoorbeeld het type systeem en de verantwoordelijke eigenaar. De routekaart noemt de kenmerken die relevant zijn voor lifecyclemanagement, zoals levensfase en het geplande jaar van vervanging. Ook financiële informatie, zoals de geschatte kosten voor vervanging, worden genoemd als bij te houden kenmerk.

De departementale CIO vraagt de concernonderdelen informatie aan te leveren over hun belangrijkste IT-systemen. De onderdelen deden dit voor het eerst in 2021. In 2022 hebben ze meer kenmerken van de systemen aangeleverd voor het register dan in 2021. Toch hebben de onderdelen niet alle kenmerken aangeleverd voor hun belangrijkste systemen. Ook blijkt het ministerie halverwege 2022 te hebben besloten minder kenmerken vast te leggen dan was afgesproken in de routekaart. Essentiële kenmerken voor lifecyclemanagement zijn daardoor niet uitgevraagd. Deze zijn wel nodig voor centraal inzicht in de risico's in het IT-landschap.

### *Lifecyclemanagement nog geen continu proces*

Het ministerie wil lifecyclemanagement inrichten als een continu proces. Als de concernonderdelen de juiste informatie blijven aanleveren, behoudt de departementale CIO centraal inzicht. De CIO kan dan ook periodiek rapporteren over het lifecyclemanagement. Die rapportages geven inzicht in de staat van het IT-landschap en de voortgang van vernieuwingsplannen binnen het gehele ministerie. Daarmee kan de CIO strategisch sturen op de belangrijkste risico's. We constateren dat het ministerie de ambitie van een continu proces in 2022 nog niet heeft waargemaakt. De departementale CIO had als doel in 2022 een eerste centrale rapportage uit te brengen. Dit doel is uitgesteld naar 2023. Daarnaast evalueert het ministerie de lifecyclemanagement-processen nog niet.

### **Aanpak lifecyclemanagement vergt meer aandacht van minister**

Wij constateren dat het Ministerie van VWS meer tijd nodig heeft om lifecyclemanagement op centraal niveau te laten werken. Omdat het Ministerie van VWS onvoldoende voortgang boekte, handhaven wij de onvolkomenheid. We dringen erop aan dat de minister van VWS lifecyclemanagement chefsache maakt. De CIO van het Ministerie van VWS kan het lifecyclemanagement niet alleen op orde brengen. Zij heeft daarvoor zowel de lijn als het senior management van de dienstonderdelen bij nodig. Daarom is extra aandacht van de minister noodzakelijk. We doen daarom de volgende aanbevelingen:

1. Actualiseer de routekaart lifecyclemanagement en benoem daarin meerjarige doelstellingen zodat lifecyclemanagement duurzaam in de organisatie kan worden ingebed en zich verder kan ontwikkelen.
2. Zorg dat alle essentiële kenmerken van het IT-landschap die nodig zijn voor lifecyclemanagement worden vastgelegd en periodiek worden geactualiseerd.
3. Zorg voor voldoende bestuurlijke aandacht voor lifecyclemanagement en monitor dat alle VWS-onderdelen de afspraken in de routekaart nakomen.
4. Zorg voor periodieke rapportages met centraal overzicht waarmee het ministerie kan sturen op het gezond houden van het IT-landschap.

### **4.3.5 Onvolkomenheid materieelbeheer**

Vóór de coronapandemie bezat het Ministerie van VWS nauwelijks goederen, afgezien van de reguliere vaccins die het RIVM beheert. Dat veranderde in 2020 en 2021, toen het ministerie vanwege de pandemie veel goederen heeft aangeschaft. Denk aan persoonlijke beschermingsmiddelen en beademingsapparatuur, maar ook aan testen, vaccins en desinfectiemiddelen.

Voor een adequaat materieelbeheer zijn 3 dingen nodig:

1. De minister moet zicht hebben op de voorraden van het ministerie en hij moet zeker weten of de voorraadlijsten de juiste stand aangeven.
2. De minister moet helder voor ogen hebben aan welke eisen het materieelbeheer moet voldoen, zoals hoe vaak voorraden geteld moeten worden.
3. De minister moet actief toezicht houden op het materieelbeheer.

In 2021 beoordeelden we het materieelbeheer als een onvolkomenheid. In 2022 is het materieelbeheer iets verbeterd. Het ministerie heeft centraal inzicht gekregen in de aanwezige coronavoorraden. Toch beoordelen wij het beheer van de coronagoederen ook dit jaar als een onvolkomenheid, doordat heldere richtlijnen en toezicht op het voorraadbeheer nog ontbreken. Wij lichten dit hierna toe.

### **Wat voorafging**

Vorig jaar constateerden wij dat gedurende 2021 bij het Ministerie van VWS centrale regie op het beheer van de coronavoorraden ontbrak. Aan geen van de 3 eisen voor goed materieelbeheer werd voldaan. Er was geen centraal inzicht in de voorraden, de informatie was slechts gefragmenteerd aanwezig. Ook kon de betrouwbaarheid van de informatie niet meteen worden vastgesteld doordat toezicht op het materieelbeheer ontbrak.

### **Centraal inzicht in voorraden, maar onzekerheid over de betrouwbaarheid van de voorraadlijsten**

In 2022 is het materieelbeheer iets verbeterd: er is centraal zicht op hoeveel en welke voorraden het ministerie bezit (eerste deel van eis 1). Er is een werkgroep Materieelbeheer gestart die de tekortkomingen in het beheer van de coronavoorraden op moet lossen. Als resultaat daarvan heeft het Ministerie van VWS centraal inzicht gekregen in deze voorraden. Er zijn voorraadlijsten beschikbaar van de verschillende categorieën voorraden. Deze voorraadlijsten geven per categorie informatie over de omvang, plaats en soort artikelen. Om ervoor te zorgen dat deze lijsten klopten, is in 2022 veel moeite gedaan om de voorraadadministratie aan te laten sluiten op de werkelijk aanwezige voorraden. Zo is een reconstructie opgesteld van de voorraadmutaties van de beademingsapparatuur en zijn de vaccins geteld. Ook zijn er meerdere inventarisaties uitgevoerd van de persoonlijke beschermingsmiddelen.

Echter, hoewel een belangrijk deel van de voorraad is geïnventariseerd, is er geen centraal inzicht in welke voorraden geteld zijn en welke niet. Een totaalbeeld van de voorraden, waarin per soort voorraad zowel staat aangegeven wanneer is geïnventariseerd, als wat de kwaliteit is van de voorraadadministratie, ontbreekt nog.

Daardoor is niet exact bekend in hoeverre de voorraadlijsten de juiste stand weer-  
geven (tweede deel van eis 1).

### **Eisen, richtlijnen en toezicht ontbreken nog**

Het Ministerie van VWS heeft in 2022 gewerkt aan het formuleren van de eisen voor  
beheer van de goederen (eis 2) en voor het toezicht op dit beheer (eis 3).

Om te beginnen heeft de werkgroep Materieelbeheer geprobeerd zicht te krijgen op  
de manier waarop de voorraden worden beheerd. Omdat alle voorraden opgeslagen  
liggen bij externe dienstverleners, heeft de werkgroep bezoeken afgelegd bij de  
verschillende opslaglocaties. Zij kreeg daarbij de indruk dat de goederen goed worden  
beheerd. Daarnaast heeft het ministerie globale eisen voor het beheer opgesteld: in  
juni 2022 is hiervoor de 'Aanwijzing materieelbeheer' vastgesteld. Hierin staat in grote  
lijnen beschreven waaraan het materieelbeheer moet voldoen. Onderwerpen als  
organisatie, samenstelling van de voorraden, risicobeheersing en inrichting komen  
aan bod. Het ministerie heeft deze grote lijn echter nog niet uitgewerkt in concrete  
richtlijnen. Er is bijvoorbeeld niet gedefinieerd of en hoe vaak voorraden geteld moeten  
worden. Dit leidt ertoe dat het ministerie contractueel niets heeft vastgelegd over het  
materieelbeheer met de dienstverleners die de voorraden in opslag hebben. De opslag  
van de coronavaccins is hierop een positieve uitzondering. Daarnaast heeft het minis-  
terie de voorgeschreven risicoanalyse nog slechts beperkt uitgewerkt. Er zijn geen  
afspraken gemaakt over het toezicht door het ministerie op het materieelbeheer.  
Omdat er geen richtlijnen zijn, kunnen medewerkers van het ministerie ook niet  
toetsen of de goederen goed beheerd worden.

Al met al is het materieelbeheer dus wel wat verbeterd, maar de centrale regie door  
het ministerie ontbreekt nog steeds. We verwachten dat het ministerie per voorraad  
kan aangeven hoe vaak de voorraad wordt geïnt inventariseerd, of de voorraadadmini-  
stratie is bijgewerkt en dat er toezicht is op het voorraadbeheer.

De minister geeft aan het jaar 2023 te gebruiken om het materieelbeheer op centraal  
niveau op orde te krijgen. Het Ministerie van VWS heeft nog niet concreet gemaakt  
hoe en wanneer dit doel bereikt wordt.

## **4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering**

### **Bestrijding vogelgriep**

De Algemene Rekenkamer publiceert in juni 2023 een rapport over de preventie en  
bestrijding van de vogelgriep. In het onderzoek besteden we aandacht aan de vogel-  
griep bij zowel pluimvee als wilde vogels.

In zeldzame gevallen kunnen vogelgriepvirussen ook overgaan van dier naar mens. Dat noemen we een zoönose. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 hebben we de aanpak van zoönosen onderzocht. Bij een uitbraak van zoönose hebben de ministers van VWS en LNV ieder hun eigen taken en bevoegdheden en daarmee samenhangende politieke verantwoordelijkheid. We stelden in het verantwoordingsonderzoek 2021 dat de minister van VWS doorzettingsmacht zou moeten hebben bij de aanpak van een snelle uitbraak van een zoönose. Tijdens een crisis zijn immers snel daadkrachtige beslissingen nodig en is er vaak weinig tijd en ruimte voor overleg. In 2016 gaven de bewindslieden van VWS en LNV zelf al aan dat gezondheidsbelangen prioriteit moeten hebben, maar desalniettemin gaven zij geen gehoor aan onze aanbeveling.

## 4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van VWS betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij de volgende bevindingen.

Ondanks dat afgelopen jaar enkele verbeteringen zijn doorgevoerd, vragen we 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.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.



# 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 een subsidie: het Stagefonds Zorg (§ 5.1). Dit onderzoek valt onder het rijksbrede thema subsidies. We hebben binnen het verantwoordingsonderzoek 2022 bij 7 verschillende departementen een beleidsonderzoek gedaan naar het thema subsidie. De overkoepelende uitkomsten van deze onderzoeken presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Het Stagefonds Zorg valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Langdurige Zorg en Sport (LZS). Daarom richten wij ons in dit hoofdstuk tot de minister voor LZS. We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van VWS in (§ 5.2).

### 5.1 Stagefonds Zorg

#### 5.1.1 Samenvatting en oordeel



De subsidie Stagefonds Zorg is een van de maatregelen waarmee de minister voor LZS wil zorgen voor meer personeel in de zorg. Met de subsidie kunnen zorgorganisaties een deel van de kosten dekken van het aanbieden van stages voor mbo- en hbo-studenten.

De minister verwacht dat de subsidie zorgorganisaties stimuleert meer stages aan te bieden. Maar ons onderzoek laat zien dat dat niet aannemelijk is. Zorgorganisaties vinden het belangrijk dat stages kunnen helpen bij het werven en binden van personeel voor de toekomst. Ook weegt voor hen zwaar dat ze daarmee bijdragen aan het opleiden van zorgpersoneel voor het hele land en zo de maatschappij een dienst bewijzen. Financiële overwegingen voor de korte termijn blijken nauwelijks mee te spelen in de beslissing om stages aan te bieden. Daarom is het niet aannemelijk dat de subsidie zorgorganisaties beduidend méér motiveert om stages aan te bieden.

Daarnaast is begeleidingscapaciteit, en niet geld, de belangrijkste belemmering voor zorgorganisaties die meer stages willen aanbieden. Een vergoeding voor het aanbieden van stages draagt weinig bij aan de oplossing van dit knelpunt.

Uit ons onderzoek blijkt daarom dat het onwaarschijnlijk is dat de subsidie effectief is in het creëren van meer stageplekken. Het beleid van de minister voor LSZ om via de subsidie te zorgen voor voldoende zorgpersoneel beoordelen wij daarom als zorgelijk. We bevelen de minister aan om de subsidie te heroverwegen. Wij adviseren de minister om te kiezen voor een ander instrument dat wel aansluit bij de daadwerkelijke overwegingen en belemmeringen binnen zorgorganisaties.

### **5.1.2 Over het Stagefonds Zorg**

Er werken te weinig mensen in de zorg om aan de groeiende vraag naar gezondheidszorg te (blijven) voldoen. Doordat de Nederlandse bevolking steeds ouder wordt, zal het risico op het tekort in de zorg alleen maar toenemen zolang daar onvoldoende instroom van nieuw personeel tegenover staat (Zorg en Welzijn, 2023). Dit brengt de toegankelijkheid en de kwaliteit van de gezondheidszorg in gevaar: patiënten moeten te lang wachten op zorg of krijgen verkeerde of onveilige zorg.

Het doel van de minister voor LZS is dat burgers toegang houden tot goede zorg. Daarom maakt zij beleid om het personeelstekort in de zorg te verminderen. Onderdeel van dit beleid is de subsidie Stagefonds Zorg. Door subsidie te geven, hoopt de minister zorgorganisaties aan te zetten tot het aanbieden van meer stages. Op dit moment is er een stagetekort: niet alle studenten kunnen een stageplek vinden. Terwijl stagelopen nodig is om een mbo- of hbo-opleiding af te kunnen maken. De subsidie moet ervoor zorgen dat meer studenten hun diploma halen en daarna aan het werk gaan in de zorg.

Sinds 2008 kunnen zorgorganisaties subsidie krijgen als tegemoetkoming in de kosten van stages en leerbanen. Het gaat niet alleen om stages voor studenten die het grootste deel van hun opleiding op school volgen (mbo-BOL en hbo-deeltijd of -voltijd), maar ook om *leerbanen* voor studenten die een contract hebben met een werkgever (mbo-BBL en hbo-duaal). Zij volgen het grootste deel van hun opleiding op de werkvloer. In dit hoofdstuk bedoelen we met 'stages' zowel stages als leerbanen.

### **Budget Stagefonds**

Het totale budget van het Stagefonds is in schooljaar 2022/2023 structureel verhoogd van € 112 naar € 116 miljoen. Daarnaast heeft de minister in 2021 het subsidiebudget (eenmalig) verhoogd met € 13 miljoen (om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen). In 2022 heeft zij het subsidiebudget opnieuw verhoogd, dit keer met € 63,5 miljoen, om de ontwikkeling van nieuwe vormen van stagebegeleiding vooruit te helpen.

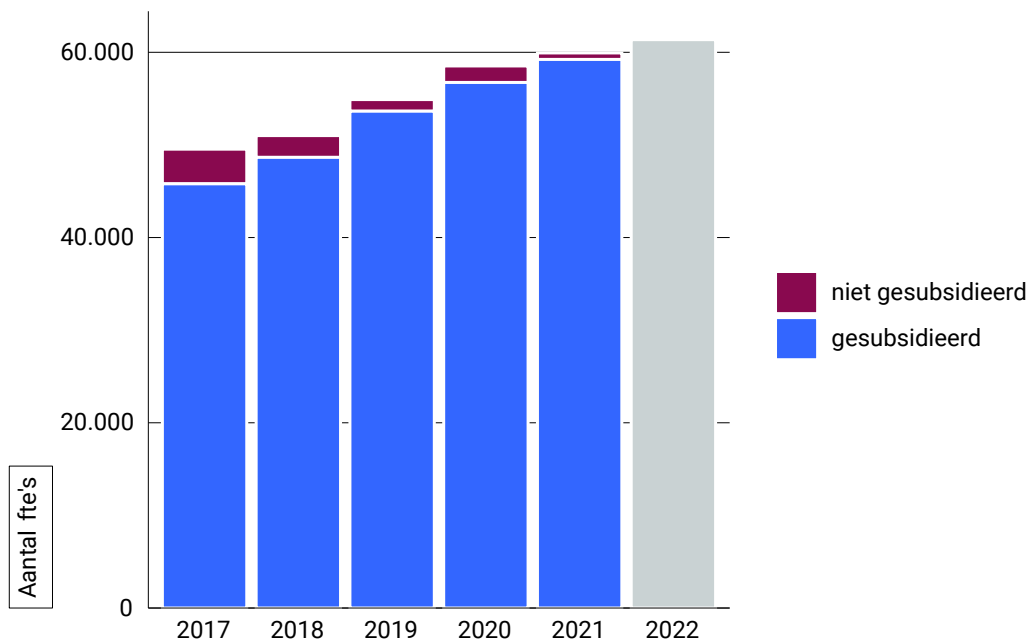
Hoeveel geld zorgorganisaties per stage krijgen, hangt af van het totale subsidiebudget en het aantal gelopen stages. Hoe hoger het totaal aantal gelopen stages per jaar, hoe lager het bedrag per stage. Zorgorganisaties kunnen per stage niet meer ontvangen dan een maximumbedrag. De minister heeft dat maximumbedrag zo gekozen dat de subsidie maar een deel van de kosten van stageplekken vergoedt. Daarmee wil de minister voorkomen dat de subsidie ongeoorloofde staatssteun is (Ecorys en SEOR, 2016). Zorgorganisaties mogen zelf beslissen hoe zij het subsidiegeld uitgeven.

Het maximumbedrag voor een stage hangt bovendien af van de opleiding waarvoor de student stageloopt. In de beroepen waar de behoefte aan personeel het grootste is, moeten meer stages komen dan in andere beroepen. Voor stages die opleiden tot die beroepen is daarom in het Stagefonds meer geld beschikbaar dan voor andere stages. Het maximumbedrag voor de hbo-opleiding Sociaal Werk was in het schooljaar 2020/2021 bijvoorbeeld ongeveer € 1.100. Voor de mbo-opleiding Verzorgende niveau 3 was dat € 2.400. In het schooljaar 2020/2021 heeft de minister via het Stagefonds Zorg subsidie verstrekt voor 59.260 fte aan stages in de zorg.

Het overgrote deel van de gelopen stages is ook gesubsidieerd. In figuur 12 zijn de cijfers over het aantal gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde stages in de periode 2017-2021 op een rij gezet (DUS-I, 2022, zie bijlage 3). Samen vormen deze cijfers het totaal aantal gelopen stages. Dit totaal aantal stages is toegenomen in de periode 2017-2022. Dat deze toename door de subsidie komt, is echter niet aannemelijk. Dit leggen we uit in § 5.1.6.

**Figuur 12** Ontwikkeling aantallen (gesubsidieerde) stage-fte's in de periode 2017-2022<sup>8</sup>

**Aantal stages neemt toe**



**Voldoende stageplekken**

Het doel van de subsidie is zorgen voor voldoende stageplekken. Met 'voldoende stageplekken' bedoelt de minister: genoeg stageplekken om later te kunnen voldoen aan de vraag naar nieuwe medewerkers in de zorg. Het gaat de minister dus niet om een toename van stages op zich, maar om *voldoende* stageplekken.

Op dit moment is het aantal stageplekken in de zorg namelijk onvoldoende. Zo waren er in het schooljaar 2021/2022 in de zorg- en welzijnsopleidingen van het mbo 2.084 stageplekken te weinig (SBB, juni 2022). Dit is waarschijnlijk een onderschatting: als onderwijsinstellingen verwachten geen stageplek te kunnen vinden voor hun studenten vervangen ze soms een stage door een praktische opdracht op school. SBB (Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven) registreert alleen tekorten als een onderwijsinstelling zelf aangeeft voor een student geen stageplek te hebben gevonden.

Hoe groot het stagetekort is, verschilt bovendien per opleiding. Voor sommige zorgopleidingen zijn er geen stagetekorten, bij andere opleidingen gaat het om ongeveer 3% van alle studenten die in een bepaald jaar geen stageplek kunnen vinden.

In september 2022 gaven de minister van VWS en minister voor LZS aan dat ze van plan zijn om de regelingen en de budgetten van het Stagefonds en andere regelingen (zoals Sectorplanplus en KiPZ) samen te voegen. Ook streven ze ernaar een vergoeding te bieden die alle kosten voor stagebegeleiding dekt. De bewindspersonen zijn deze opties nu aan het verkennen. Deze plannen zijn onderdeel van de afspraken die met zorgpartijen zijn gemaakt in het Integraal Zorgakkoord (IZA) in september 2022.

### **5.1.3 Ons onderzoek**

De minister voor LZS verwacht dat de subsidie Stagefonds Zorg leidt tot voldoende stageplekken. Die verwachting baseert ze op aannames over hoe de subsidie werkt. Bijvoorbeeld welk effect deze heeft op het gedrag van zorgorganisaties. Wij hebben onderzocht of de aannames van de minister overeenstemmen met de praktijk. Daarvoor deden we een empirische literatuurstudie. Ook voerden we gesprekken met onder andere zorgorganisaties en onderwijsinstellingen.

Daarnaast hebben we gekeken naar de informatie die de minister verzamelt over het Stagefonds Zorg. In respectievelijk § 5.1.4, § 5.1.5 en § 5.1.6 beantwoorden we onze onderzoeksvragen:

1. Hoe werkt de subsidie volgens de minister?
2. Weet de minister of de subsidie werkt en informeert zij het parlement daarover op de juiste manier?
3. Is het aannemelijk dat de subsidie in de praktijk werkt zoals de minister denkt?

In bijlage 3 beschrijven we in meer detail hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd.

### **5.1.4 Hoe de subsidie werkt volgens de minister**

De minister voor LZS veronderstelt dat er op de stagemarkt binnen de zorg sprake is van een 'freeriderprobleem'. Bij een freeriderprobleem zijn er organisaties die 'gratis' meeliften op de (stage-)inspanningen van andere organisaties. Ze werven medewerkers die goed zijn opgeleid, maar hebben zelf niet geïnvesteerd in die opleiding. De minister gaat ervan uit dat de subsidie dit probleem kan oplossen.

De aannames van de minister vatten we samen in dit kader:

#### Aannames van de minister

Het freeriderprobleem ontstaat volgens de minister doordat stageplekken niet lonend zijn voor zorgwerkgevers, waardoor deze geneigd zijn om geen of te weinig studenten op te leiden.

Waarom zou een zorgwerkgever extra kosten maken door studenten op te leiden als er op de arbeidsmarkt genoeg opgeleid personeel is? Een zorgwerkgever bespaart in deze situatie geld door personeel aan te nemen dat is opgeleid bij de concurrent.

En als er op de arbeidsmarkt niet genoeg opgeleid personeel is, dan kan een zorgorganisatie er in haar eentje niet voor zorgen dat dat er wel komt. Een zorgorganisatie kan in die situatie wel studenten opleiden. Maar een deel van die studenten zal na de opleiding bij een andere werkgever aan de slag gaan. Ook in deze situatie bespaart een zorgorganisatie geld door geen stages aan te bieden.

Zorgorganisaties besparen dus geld door niet op te leiden. Met dat geld kunnen zij nieuwe medewerkers aantrekken door hen betere arbeidsvoorwaarden te bieden. Zo hebben zij (op de korte termijn) een voordeel ten opzichte van zorgorganisaties die wel opleiden. Die organisaties besparen immers geen geld. Dit versterkt de neiging van zorgorganisaties om geen personeel op te leiden.

Stages aanbieden kent ook een voordeel (op de lange termijn), verwacht de minister. Immers, zorgorganisaties die wel stages aanbieden kunnen bijvoorbeeld door die stages nieuwe medewerkers scouten en werven op hun eigen werkvloer. Maar dit voordeel weegt volgens de minister niet op tegen het concurrentievoordeel dat zorgorganisaties hebben als ze niet opleiden. Het resultaat is dat er minder mensen worden opgeleid dan zorgorganisaties samen nodig hebben. En dus minder dan nodig is om de zorg draaiende te houden.

De minister verwacht dat de subsidie zorgwerkgevers aanzet tot meer opleiden. Ze redeneert hierbij als volgt: als zorgorganisaties geld ontvangen om stages aan te bieden, worden de voordelen van stages aanbieden groter dan de nadelen. Zorgorganisaties zullen dan eerder geneigd zijn rekening te houden met het maatschappelijk belang van stageplaatsen. En ze zullen minder snel geneigd

zijn om beslissingen te nemen op basis van de kosten van stageplaatsen. Of op basis van concurrentieoverwegingen die op korte termijn spelen (VWS, juli 2021). Daarom neemt de minister aan dat de subsidie het stage-aanbod vergroot.

Dit effect is het grootste bij stages die opleiden tot beroepen waarin de grootste tekorten bestaan, verwacht de minister. Want organisaties krijgen meer geld voor dit type stage. En meer geld betekent dat de voordelen van stages aanbieden nog sneller opwegen tegen de nadelen ervan.

Tot slot verwacht de minister dat een groter stage-aanbod leidt tot meer instroom van personeel. Een groter stage-aanbod betekent dat meer studenten (sneller) afstuderen. Meer studenten kunnen namelijk (snel) een stageplek vinden. Dit betekent dat zij (sneller) aan het werk gaan in de zorg.

### 5.1.5 Weet de minister of de subsidie werkt?

De minister weet niet of zij haar doel – voldoende stageplekken – behaalt. Daarvoor zijn 2 redenen. Ten eerste heeft de minister (behalve tussen 2008 en 2012) niet aangegeven hoeveel stageplekken zij voldoende vindt. Dan kan zij dus ook niet meten wanneer er sprake is van voldoende plekken.

Ten tweede heeft de minister sinds 2010 niet de juiste informatie om iets te kunnen zeggen over doelbereik. Zij hoopt met de subsidie het aantal *aangeboden* stageplekken te vergroten. De cijfers die de minister gebruikt als zij rapporteert over doelbereik, zijn echter aantallen *gelopen* stages en aantallen *gesubsidieerde* stages. Deze cijfers zeggen maar beperkt iets over of het doel is gehaald. Het aantal gelopen stages zegt niet alles over het aanbod van stages, want een zorginstelling kan stageplekken aanbieden zonder dat die worden bezet. Eind 2022 was dat nog het geval in bepaalde regio's. Ook vragen niet alle zorgorganisaties subsidie aan.

Het stageaanbod is echter lastig vast te stellen. Dit komt doordat het aanbod niet onafhankelijk van de vraag ontstaat. Zorginstellingen creëren soms meer aanbod (een extra stageplek) als onderwijsinstellingen daarom vragen. Het is daarom lastig om te bepalen hoeveel aanbod er is onafhankelijk van de vraag. Wat wel iets zegt over het aanbod, in ieder geval over het *tekort* aan aanbod, zijn de stagetekorten. De minister beschikt wel over deze informatie: deze cijfers worden op studentniveau bijgehouden.<sup>9</sup>

## Evaluaties Stagefonds Zorg

De minister voor LZS heeft in de afgelopen jaren 3 evaluaties over het Stagefonds Zorg laten uitvoeren, die (onder andere) ingingen op de werking van de subsidie. Uit de evaluaties komt naar voren dat de subsidie een positief effect heeft op de kwaliteit van de stages. Tot 2021 werd het verbeteren van de kwaliteit van de stages ook als doel gezien van de subsidie. Over het effect van de subsidie op het verhogen van het aantal stageplaatsen (het huidige doel) zijn de evaluaties genuanceerder.

De eerste evaluatie laat zien dat het aantal stageplaatsen in de jaren 2007-2010 steeg (AEF 2011). Volgens de onderzoekers is er zowel positief als negatief bewijs voor de stelling dat het Stagefonds tussen 2007 en 2010 heeft gezorgd voor meer stageplaatsen.

### Evaluatie 1: conclusies over werking Stagefonds periode 2007-2010 (AEF 2011)

*“Zorgorganisaties geven in de enquête aan dat het Stagefonds een belangrijke, positief stimulerende factor is voor het aanbieden van stageplaatsen. In de panelgesprekken is deze uitkomst iets genuanceerd door te benadrukken dat met name de arbeidsmarktproblematiek een prominente rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen.”*

*“Het Stagefonds heeft geholpen bij het nemen van bepaalde beslissingen op dit gebied”. Daarmee heeft het Stagefonds “een indirecte bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen.”*

Echter: *“Zorgorganisaties onderstrepen dat het Stagefonds vooral effect heeft gehad op de kwaliteit van stageplaatsen en in mindere mate op het aantal stageplaatsen.”*

*“De geformuleerde hypothese [de stijging van het aantal stageplaatsen is indirect te danken aan het Stagefonds] is kortom deels bekrachtigd en deels ontkracht.” (Zie voor toelichting bijlage 3.)*

De tweede evaluatie (Ecorys en SEOR 2016, over de jaren 2008-2015) laat zien dat het aantal gesubsidieerde stageplaatsen stabiliseerde. Over de invloed van het Stagefonds op het aantal stageplaatsen concluderen deze onderzoekers dat ze het verband plausibel vinden zonder verdere uitleg. De stabilisering verklaren zij door een gebrek aan begeleiding.



### Evaluatie 2: conclusies over werking Stagefonds periode 2008-2015 (Ecorys en SEOR 2016)

*“Op basis van de toename van het aantal stageplaatsen (in de beginperiode van het Stagefonds) lijkt het plausibel dat er een directe samenhang van de uitgaven aan het Stagefonds bestaat en de groei van het aantal (gesubsidieerde) stageplaatsen.”*

*“Dat er geen verdere doorgroei is geweest kan verklaard worden door de ontwikkelingen in de zorgsector (met name in de care). Uit de interviews bleek dat zorgorganisaties te maken hebben (gehad) met o.a. bezuinigingen, fusies en reorganisaties. Hierdoor zijn er minder mensen op de werkvloer, waardoor er minder tijd en budget is om leerlingen te begeleiden.”*

De onderzoekers constateren ook een mismatch: sommige zorgsectoren hebben een stagetekort, maar andere zorgsectoren hebben juist meer stageplekken dan studenten. Ook noemen de onderzoekers het effect van de arbeidsmarkt op het aantal stageplekken: *“De groei van het aantal stageplaatsen in bepaalde opleidingen is volgens de onderwijsinstellingen en geïnterviewden primair een gevolg van de toegenomen vraag naar hoger opgeleid personeel, als gevolg van toegenomen complexiteit en kwaliteitseisen in de zorg en wijzigingen in de zorgvraag (onder andere meer kleinschalige zorg en dienstverlening).”*

Volgens de derde evaluatie (Berenschot 2020, over de jaren 2016-2019) is het onduidelijk of het Stagefonds Zorg heeft gewerkt. Ten eerste is ook in deze derde periode het aantal stages gelijk gebleven, ondanks het feit dat het budget van het Stagefonds wel is verhoogd van € 99 naar € 112 miljoen per jaar. Ten tweede betwijfelen de onderzoekers of de veronderstelde mechanismen achter het Stagefonds wel werken.

### Evaluatie 3: conclusies over werking Stagefonds periode 2016-2019 (Berenschot 2020)

*“Onze analyse maakt verder duidelijk dat niet alle beoogde mechanismen van effect en contextuele factoren uit de beleidstheorie achter het Stagefonds Zorg zich (duidelijk) in de praktijk hebben voorgedaan.”*

De onderzoekers zetten ‘kanttekeningen bij de beoogde prikkelwerking’, zoals blijkt uit deze uitkomsten:

- het feit dat het geld op de grote hoop gaat; men vraagt zich af *“of deze financiële prikkel effect heeft, als de totale vergoeding voor stagiairs op een plek binnenkomt?”*;

- het feit dat medewerkers op de werkvloer niet weten dat er een subsidie is en hoe deze wordt ingezet. *“Dit maakt het niet logisch dat zij een link leggen tussen de ontvangen vergoeding en het inzetten op meer en betere stageplekken.”;*
- het feit dat *“de subsidie niet altijd ingezet wordt om meer stageplaatsen aan te bieden en/of betere begeleiding te realiseren.”* In de gevallen dat het geld wel naar stages gaat, *“zorgt dat met name voor een investering in de kwaliteit van stageplaatsen en minder in het aantal stageplaatsen.”;*
- verder geven zorginstellingen in hun onderzoek aan dat ze bepaalde categorieën studenten waarschijnlijk ook zonder een vergoeding uit het Stagefonds Zorg een stageplek zouden hebben aangeboden, met name vanwege de goede inzetbaarheid en het HR-instrument;
- en ze geven ook aan dat ze bij andere categorieën studenten ondanks de stagevergoeding niet bereid zijn een stage aan te bieden;
- voor BBL- en duale stages concluderen de onderzoekers *“dat met name het arbeidsmarkttekort van invloed lijkt op het aanbod van stages en in mindere mate het Stagefonds Zorg.”* Daarom is *“het moeilijk om vast te stellen wat de nettobijdrage van de regeling aan de outcome is.”*

De minister heeft de uitkomsten van deze evaluaties met het parlement gedeeld. Ook heeft ze het parlement andere relevante informatie toegestuurd. We constateren dan ook dat de minister de Tweede Kamer volledig heeft geïnformeerd over het Stagefonds Zorg.

### 5.1.6 Werkt de subsidie?

We constateren dat het onwaarschijnlijk is dat subsidie in de praktijk werkt zoals de minister heeft verondersteld. De belangrijkste reden hiervoor is dat geld geven aan zorgorganisaties hen waarschijnlijk niet aanzet tot het aanbieden van meer stageplekken. Onze constatering leunt op een aantal bevindingen. Die lichten we hieronder toe in § 5.1.7, § 5.1.8 en § 5.1.9. De bevindingen komen voort uit een empirische literatuurstudie, inzichten uit andere onderzoeken, gesprekken en een data-analyse. In de methodologische bijlage (bijlage 3) van dit rapport lichten we dit toe. Hierin staat ook vermeld welke bronnen we gebruikt hebben.

### 5.1.7 Stagekosten spelen geen belangrijke rol in motivatie

#### **Maatschappelijk belang en arbeidsmarkt belangrijke overwegingen bij het aanbieden van stages**

Wat motiveert zorgorganisaties om stages aan te bieden? Bij zorgorganisaties zijn 2 overwegingen belangrijk als ze bepalen hoeveel stageplekken zij aanbieden, blijkt uit literatuur (zie bijlage 3). De eerste overweging komt voort uit een intrinsieke motivatie om studenten op te leiden voor de zorg. Zorgorganisaties zien het als hun maatschappelijke taak om stages aan te bieden – iets wat ze van oudsher doen. Ook willen ze studenten en onderwijsinstellingen graag helpen als die hen vragen om een stageplek.

De tweede overweging is dat stages voor individuele zorgorganisaties een goede manier zijn om aan nieuw personeel te komen. Stages maken het mogelijk om toekomstig personeel te scouten op de eigen werkvloer. Zorgorganisaties kunnen zien welke stagiairs het best bij hen passen en zo kunnen ze gericht werven. Werkgevers maken daar ook regelmatig gebruik van. Stagiairs blijven na hun stage vaak in dienst bij hun stage-aanbieder: 40% van de BOL-studenten en 80% van de BBL-studenten gaan na hun studie werken bij een van hun stagebedrijven. Dit bespaart de werkgevers inwerk- en wervingskosten. Met name in de krappe arbeidsmarkt van de zorg levert investeren in nieuw personeel veel op.

Naast deze motieven zien zorgorganisaties nog meer voordelen in het aanbieden van stages, blijkt uit de literatuur. Zo zorgen studenten ervoor dat de nieuwste kennis en vaardigheden voor het vak geïntroduceerd worden in het bedrijf en ze vormen een verbinding met het zorgonderwijs. Ook kan het beeld over een bepaalde sector of de organisatie zelf positief beïnvloed worden. Minder populaire zorgsectoren kunnen stages gebruiken om studenten enthousiast te maken over hun vakgebied.

#### **Stagekosten veel minder belangrijk**

De precieze kosten van stages (afgezet tegen de baten) spelen een veel kleinere rol bij het bepalen van het aantal stageplekken voor zorgorganisaties, blijkt uit de literatuur (zie bijlage 3). Het is daarom niet vreemd dat onderzoek uitwijst dat zorgorganisaties vaak niet voor zichzelf in kaart brengen hoeveel geld het hen kost om een stageplek aan te bieden en hoeveel het hen oplevert op de korte termijn. Of dat ze, als hun gevraagd wordt dit toch te doen in het kader van onderzoeken hiernaar, bij vergelijkbare stageplekken tot sterk verschillende inschattingen komen.

Slechts een klein deel van de zorgorganisaties die subsidie ontvangen, weet waar aan het subsidiegeld besteed is. Vaak belandt het subsidiegeld 'op de grote hoop'.

Het is dan niet duidelijk of het geld is uitgegeven aan de stage (zoals aan het loon van de begeleider/stagiair, de stagevergoeding, studiematerialen, enzovoorts) of aan andere zaken.

### **Freeriderprobleem overschat**

Wat betekenen deze bevindingen voor de veronderstellingen van de minister? Het klopt waarschijnlijk dat stages op de korte termijn minder opleveren dan kosten (al is dat erg afhankelijk van welke zaken meetellen als kosten en baten). Het is echter onwaarschijnlijk dat dit tot een grootschalig freeriderprobleem leidt. Intrinsiek gemotiveerd, bieden veel zorgorganisaties al van oudsher stages aan. Daarnaast zorgt de oplopende arbeidsmarktkrapte ervoor dat het steeds aantrekkelijker wordt voor zorgorganisaties om stages aan te bieden. Dit betekent dat stagiairs opleiden voor veel zorgorganisaties ook zonder subsidie aantrekkelijk is.

Bovendien is het onwaarschijnlijk dat zorgorganisaties een groot concurrentievoordeel kunnen behalen door te freeriden. Stel dat deze zorgorganisaties personeel willen lokken door te freeriden, om zo het uitgespaarde geld in betere arbeidsvoorwaarden te steken (zoals de minister verwacht). Dan kunnen ze dat alleen doen met uitgespaarde uitgaven die een contante betaling vereisen tijdens de stage (de *'out-of-pocketkosten'*). Want niet-financiële voordelen, zoals tijdsbesparing van huidig personeel omdat ze geen begeleidingstijd kwijt zijn, kunnen niet zomaar worden omgezet in betere arbeidsvoorwaarden voor nieuw personeel.

De out-of-pocketkosten voor stagiairs zijn echter laag. Het zijn vooral uitgaven voor de stagevergoeding van ongeveer € 400 per maand (bij een werkweek van 36 uur). Daarmee kunnen organisaties geen groot verschil maken in arbeidsvoorwaarden voor nieuw personeel, als de cao daar al ruimte voor geeft. Voor BBL'ers en duale studenten zijn de out-of-pocketkosten wel substantieel. Maar de standaardcontracten voor BBL'ers bepalen dat BBL-studenten die na hun studie niet bij hun stagebedrijf blijven werken, hun studiekosten volledig moeten terugbetalen (deels in de jaren erna). Ook voor deze werkgevers zitten er dus geen grote voordelen aan freeriden.

### **Geld motiveert niet méér**

Hiervoor legden we uit dat het voor veel zorgorganisaties ook zonder subsidie aantrekkelijk is om stages aan te bieden. Zorgorganisaties hebben vooral andere overwegingen om stages aan te bieden en stagekosten spelen bij hun besluit nauwelijks een rol. Daarom constateren we dat de stagevergoeding weinig effect heeft op de motivatie van zorgorganisaties om stages aan te bieden.

### **5.1.8 Stagekostenvergoeding lost grootste knelpunt niet op**

Naast de vraag *welke overwegingen* bepalen hoeveel stages zorgorganisaties aanbieden, is het een even belangrijke vraag of gemotiveerde zorgorganisaties stages *kunnen* aanbieden. Sommige zorgorganisaties kunnen namelijk minder stages aanbieden dan zij zouden willen. De belangrijkste belemmering daarbij is gebrek aan begeleidingscapaciteit, blijkt uit onderzoek (zie bijlage 3). Veel zorgorganisaties willen wel meer stages aanbieden dan ze nu doen, maar hebben niet genoeg gekwalificeerde medewerkers om de stagiairs op te leiden.

Het is echter onwaarschijnlijk dat een stagekostenvergoeding dit knelpunt kan oplossen. Zorgorganisaties kunnen deze vergoeding gebruiken om nieuwe vormen van stagebegeleiding te introduceren. Daarmee kan de taak van stagebegeleiders lichter worden. Maar dit is zeker niet voor alle zorgorganisaties haalbaar en lost het tekort aan begeleiders niet op. Veel zorgorganisaties hebben gewoon meer personeel nodig om voldoende begeleidingstijd vrij te maken. Gegeven het personeelstekort kan geld hier maar in zeer beperkte mate helpen.

### **5.1.9 Cijfers wijzen er niet op dat de subsidie werkt**

We hebben ten slotte gekeken naar de aantallen stageplekken die zorgorganisaties hebben aangeboden in de periode 2016-2020.

Zoals uit figuur 12 blijkt, biedt een zeer klein deel van de zorgorganisaties zonder subsidie stages aan. Daarnaast hebben we onderzocht of zorgorganisaties die subsidie aanvragen, ander gedrag vertonen dan zorgorganisaties die geen subsidie aanvragen. Daarvoor hebben we de volgende analyse gedaan: we hebben alle zorgorganisaties onderzocht die in een schooljaar (bijvoorbeeld 2016/2017) geen subsidie hadden aangevraagd, maar wel stagiairs hadden. Deze groep hebben we verdeeld in A) zorgorganisaties die het jaar erna (2017/2018) wel subsidie aanvroegen, en B) zorgorganisaties die in 2017/2018 voor het tweede jaar op rij geen subsidie aanvroegen.

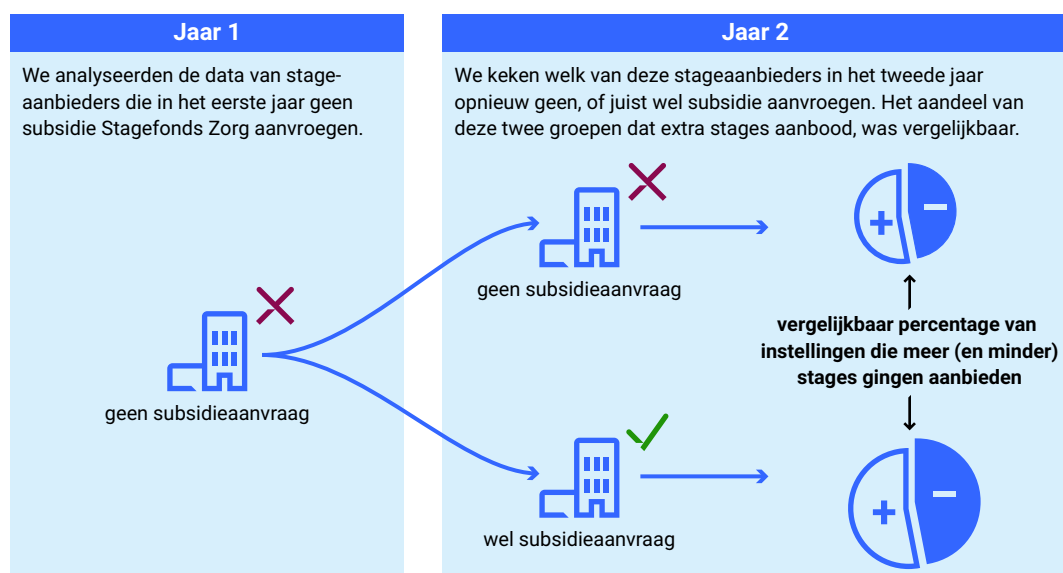
Eerst hebben we alleen gekeken naar groep A (wel subsidie). Daar zagen we dat bij ongeveer de helft het aantal stagiairs en/of de lengte van de stageperiode groeide ten opzichte van het jaar ervoor, waarin ze geen subsidie aanvroegen. Echter, de andere helft van groep A (wel subsidie) had evenveel of zelfs minder stagiairs dan het jaar ervoor waarin ze geen subsidie kregen. Dus hoewel ze hiervoor geen subsidie kregen en nu wel, is maar bij de helft van deze zorgorganisaties het aantal stagiairs toegenomen.

Nog opvallender wordt het als we kijken naar groep B (geen subsidie). Zij vertonen in dezelfde periode namelijk hetzelfde gedrag als groep A (wel subsidie). Net als bij

groep A, groeide bij zorgorganisaties uit groep B (die dus voor het tweede jaar op rij geen subsidie aanvroegen) bij ongeveer de helft het aantal stagiairs ten opzichte van het jaar ervoor, en had de andere helft evenveel of minder stagiairs.

**Figuur 13:** *Vergelijking tussen zorginstellingen in aanbod stages, met of zonder subsidie*

**Het percentage zorginstellingen dat mét subsidie extra stages aanbood, is ongeveer gelijk aan het percentage zorginstellingen dat zónder subsidie extra stages aanbood**



Deze analyse hebben we gedaan voor alle schooljaren tussen 2016 en 2020. Alle jaren gaven eenzelfde beeld. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom zorgorganisaties meer of minder stagiairs hebben, dus een harde conclusie trekken op basis van deze cijfers is niet mogelijk. Maar we kunnen wel concluderen dat deze cijfers ieder geval geen bewijs zijn of een aanwijzing zijn dat de subsidie wel aanzet tot het bieden van meer stages dan zonder subsidie zou gebeuren.

### 5.1.10 Conclusies

Wij concluderen dat:

- de subsidie Stagefonds Zorg waarschijnlijk niet werkt zoals de minister verwacht. Het is dan ook niet aannemelijk dat de subsidie heeft geleid of zal leiden tot het bieden van meer stages dan zonder subsidie zou gebeuren;
- we niet kunnen vaststellen of het doel van de subsidie wordt bereikt, omdat de minister hierover geen cijfers verzamelt. Wel zien we dat het aantal stages zowel bij gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde zorgorganisaties toeneemt. Het is echter niet aannemelijk dat dit door de subsidie komt;
- de minister wel de subsidie Stagefonds Zorg heeft laten evalueren en deze informatie ook met het parlement heeft gedeeld.

Meer in het algemeen trekken wij de conclusie dat een stagekostenvergoeding voor zorgorganisaties er waarschijnlijk niet voor zorgt dat zij meer stages aanbieden. En dat dit dus geen effectieve manier is om de instroom op de arbeidsmarkt in de zorg te vergroten.

Dit sluit overigens niet uit dat zorgorganisaties het geld dat zij uit het Stagefonds Zorg hebben ontvangen, wel nuttig hebben besteed. Ook kunnen er (goede) redenen zijn om zorgorganisaties die stages aanbieden daarvoor een vergoeding te geven. Ons onderzoek laat alleen zien dat de aanname dat stagevergoedingen zorgen voor meer stages, niet klopt. Wij hebben enkel onderzocht of het stopzetten van de subsidie gevolgen heeft voor het stageaanbod, en onze conclusie is dus dat dit onwaarschijnlijk is. Dat zegt echter niet dat het wegvallen van de subsidie zonder gevolgen is voor zorginstellingen (buiten het stageaanbod om).

### 5.1.11 Oordeel over de beleidsresultaten

De minister voor LZS zet de subsidie Stagefonds Zorg in om zorgorganisaties te stimuleren meer stageplekken aan te bieden. Zij wil meer stageplekken omdat dit de instroom in de zorg kan verhogen, en extra instroom kan de personeelstekorten in de zorg (gedeeltelijk) oplossen. Het is niet waarschijnlijk dat deze subsidie werkt zoals de minister verwacht, en evenmin dat de subsidie tot meer stageplekken leidt. De minister ziet het Stagefonds Zorg niet als de enige oplossing voor het personeelstekort in de zorg, maar de subsidie zou wel moeten bijdragen aan het terugdringen daarvan. Dit laatste lijkt nu onwaarschijnlijk. Het beleid voor het Stagefonds Zorg beoordelen wij daarom als zorgelijk.

#### Oordeel



### 5.1.12 Aanbeveling

Onze aanbeveling voor de minister voor Langdurige Zorg en Sport is:

*Heroverweeg de subsidie Stagefonds Zorg en onderzoek of een ander instrument beter werkt om het doel, meer stageplaatsen in de zorg, te bereiken. Kies daarbij voor een aanpak die aansluit bij de motieven van zorgorganisaties om stages aan te bieden en de belemmeringen die zij ondervinden.*

De minister kan bij het ontwikkelen van een nieuwe aanpak haar voordeel doen met onze bevindingen. De kern: de belangrijkste redenen waarom zorgorganisaties stages aanbieden, zijn dat ze dit zien als hun gezamenlijke maatschappelijke taak, en dat stages aanbieden voordeel oplevert bij de werving van toekomstig personeel. De grootste belemmering bij het aanbieden van stages is de begeleidingscapaciteit. Een aanpak die deze redenen en belemmering als uitgangspunten neemt, werkt waarschijnlijk beter.

## 5.2 Onderzoeksuitkomsten 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.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van VWS betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij de volgende bevindingen.

Het proces van totstandkoming van de beleidsinformatie – waaronder de prestatie-indicatoren en kengetallen – vraagt om verbetering. Het Ministerie van VWS steunt bij de beleidsinformatie in het jaarverslag op externe (openbare) bronnen, zoals van het CBS of de Belastingdienst. 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 vast te stellen. Daarnaast vraagt de vastlegging en uitvoering van interne controle op het proces van de totstandkoming van beleidsinformatie om verbetering.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.



# 6.

## Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VWS heeft op 14 april 2023 per brief gereageerd op onze brief van 5 april 2023 waarin wij onze zorgen uitten over het financieel beheer van zijn ministerie.

De minister van VWS heeft daarnaast, mede namens de minister voor Langdurige Zorg en Sport en de staatssecretaris van VWS, op 26 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport.

Hieronder geven we beide reacties samengevat weer.

De volledige reacties staan op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022).

We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van VWS

#### 6.1.1. Reactie op onze brief van 5 april 2023

De minister deelt onze zorgen over het gevoerde financieel beheer en het structureel op orde brengen hiervan. Hij geeft aan naar verwachting vóór de zomer 2023 een plan van aanpak voor de financiële administratie gereed te hebben. Ook zegt hij onderzoek te laten doen naar de inrichting van de financiële functie bij het departement. Ter ondersteuning daarbij heeft hij afspraken gemaakt met de Taskforce Verbetering Financieel Beheer van het Ministerie van Financiën.

### 6.1.2 Reactie op het conceptrapport

De minister onderschrijft de constatering van de Algemene Rekenkamer en neemt onze aanbevelingen over.

De minister laat weten dat in zijn ogen het ministerie wezenlijke stappen heeft gezet om het beheer te versterken, maar dat het verantwoordingsproces en de uitkomst daarvan laten zien dat verandering nog steeds nodig is. Die verandering vraagt de komende jaren nog bijzondere aandacht. De minister erkent dat ten eerste.

Ter verbetering van het financieel beheer is de minister het programma *Structurele en culturele borging* gestart. Bij de start was duidelijk dat het ministerie 2022 nodig zou hebben voor het uitwerken van verschillende verbetervoorstellen van het programma. Voor veel van de onderdelen die voor 2022 gepland waren, is dit ook gerealiseerd. In 2023 worden deze onderdelen ('producten') geïmplementeerd en zal de werking aangetoond moeten worden. Hierbij moet ruimte zijn voor het aanpassen van producten als blijkt dat met deze producten het doel nog niet wordt bereikt. Om de voortgang te monitoren worden – nog meer dan in voorgaande jaren – mijlpalen en ijkmomenten bepaald.

Volgens de minister is in 2022 veel energie gaan zitten in de afwikkeling van voorschotten die zijn verstrekt tijdens de coronapandemie. Hierdoor kon onvoldoende tijd en aandacht worden besteed aan het reguliere uitvoerings- en verantwoordingsproces. Met het nu grotendeels vaststellen van de verplichtingen c.q. verleende (coronagerelateerde) voorschotten uit 2020 en 2021 kan in 2023 meer aandacht worden besteed aan de jaarafsluiting (met naar verwachting beduidend minder correctieboekingen als gevolg).

De minister constateert dat veranderingen voor de culturele en gedragsaspecten niet eenvoudig te realiseren zijn. Een belangrijke maatregel op dit vlak is de versterking van de financiële functie. In 2021 en 2022 is met name de directie Financieel-Economische Zaken versterkt. In 2022 zijn functieprofielen voor de eerstelijns Financieel Adviseurs en Coördinerend Financieel Adviseur uitgewerkt. Tegelijkertijd is gebleken dat naast deze functieprofielen ook de inrichting van de financiële functie in zijn geheel onlosmakelijk verbonden is met de versterkingsopgave. Dit maakt dat de minister eind 2022 heeft afgesproken om te kijken naar de gehele inrichting van de financiële functie. Hierbij wordt ook verkend op welke wijze andere departementen de financiële functie hebben ingericht (onder andere de ministeries van OCW, SZW en BZK). De verkenning moet voor de zomer gereed zijn. Daarna wordt een keuze gemaakt, die vervolgens wordt uitgevoerd.

De minister benoemt als aandachtspunt dat de verbetering van het beheer niet alleen moet gaan over de mensen die werkzaam zijn in de financiële functie. Een belangrijke sleutel voor succes ligt in het betrekken en vergroten van de expertise van de mensen die deel uitmaken van de beleidsdirecties. Het is duidelijk dat voor dit verandertraject een lange adem nodig is en dat dit het volledige commitment vraagt van de politieke en ambtelijke leiding, en inzet van de gehele organisatie. De 3 bewindspersonen van het Ministerie van VWS en alle leden van de bestuursraad staan ten volste achter het realiseren van deze veranderopgave. Dit heeft ook de secretaris-generaal onlangs verwoord in een interne brief aan de gehele organisatie.

De minister beschrijft in zijn reactie de vorderingen in het subsidiebeheer, inkoopbeheer en materieelbeheer en welke opgave hierin nog resteert. In de voortgangsrapportage financieel beheer die op 12 april 2023 aan het parlement is verzonden (Kamerstukken II, 36200-XVI-216), heeft hij de voortgang op deze en andere domeinen van beheer uitgebreid toegelicht.

De minister onderkent het belang om de inrichting op informatiebeveiliging te voltooien en voldoende aandacht te schenken aan de benodigde kaders en het beleid. Hij zal de verbinding leggen met lifecyclemanagement, zodat er overzicht is van en beleid komt voor de bedrijfskritische applicaties. Met deze aanpak wordt de informatiebeveiliging op het niveau gebracht dat passend is bij de hedendaagse dreigingen.

Ten slotte geeft de minister een reactie op de bevindingen uit ons onderzoek naar het Stagefonds Zorg. Hij geeft aan dat de uitkomsten worden betrokken bij de uitwerking en invulling van de verkenning naar een kostendekkende vergoeding via de beschikbaarheidsbijdrage. Met dit nieuwe instrument wil hij de begeleidingscapaciteit voor stages bij zorginstellingen verhogen en ondersteunen. Ook zal de minister de uitkomsten in overweging nemen bij het op te stellen generieke instrumentarium vanuit het programma *Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn*.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister van VWS voor zijn constructieve reactie. Het is goed om te lezen dat de minister erkent dat de benodigde verandering in het beheer de komende jaren bijzondere aandacht vraagt. De minister geeft terecht aan dat dit vraagt om het volledige commitment van de politieke en ambtelijke leiding, en inzet van de gehele organisatie.

Belangrijk is dat de minister toezegt mijlpalen en ijkmomenten te bepalen om de voortgang in de verbetering van het financieel beheer te monitoren. Wij zullen de verschillende domeinen van beheer nauwlettend blijven volgen. Onze grootste zorg blijft het tempo waarin structurele verbeteringen in het financieel beheer worden bereikt. Wij begrijpen dat een cultuurverandering tijd kost, maar geven de minister en het parlement mee dit met aandacht te blijven volgen.

Het is ook goed om te lezen dat de minister de uitkomsten van ons onderzoek naar het Stagefonds Zorg wil benutten. De minister verkent de mogelijkheid om het Stagefonds Zorg te vervangen door een kostendekkende vergoeding voor stagebegeleiding via de beschikbaarheidsbijdrage. Dat neemt het door ons geconstateerde knelpunt echter niet weg. Uit ons onderzoek blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat zorgorganisaties meer stageplekken gaan aanbieden als ze hiervoor een stagevergoeding krijgen. Niet budget, maar met name het personeelstekort staat in de weg om voldoende begeleidingstijd voor stages vrij te maken. Wij bevelen de minister daarom aan om te onderzoeken of een ander soort instrument kan zorgen voor meer stageplekken.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van VWS 2022

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 2022* van het Ministerie van VWS.

Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

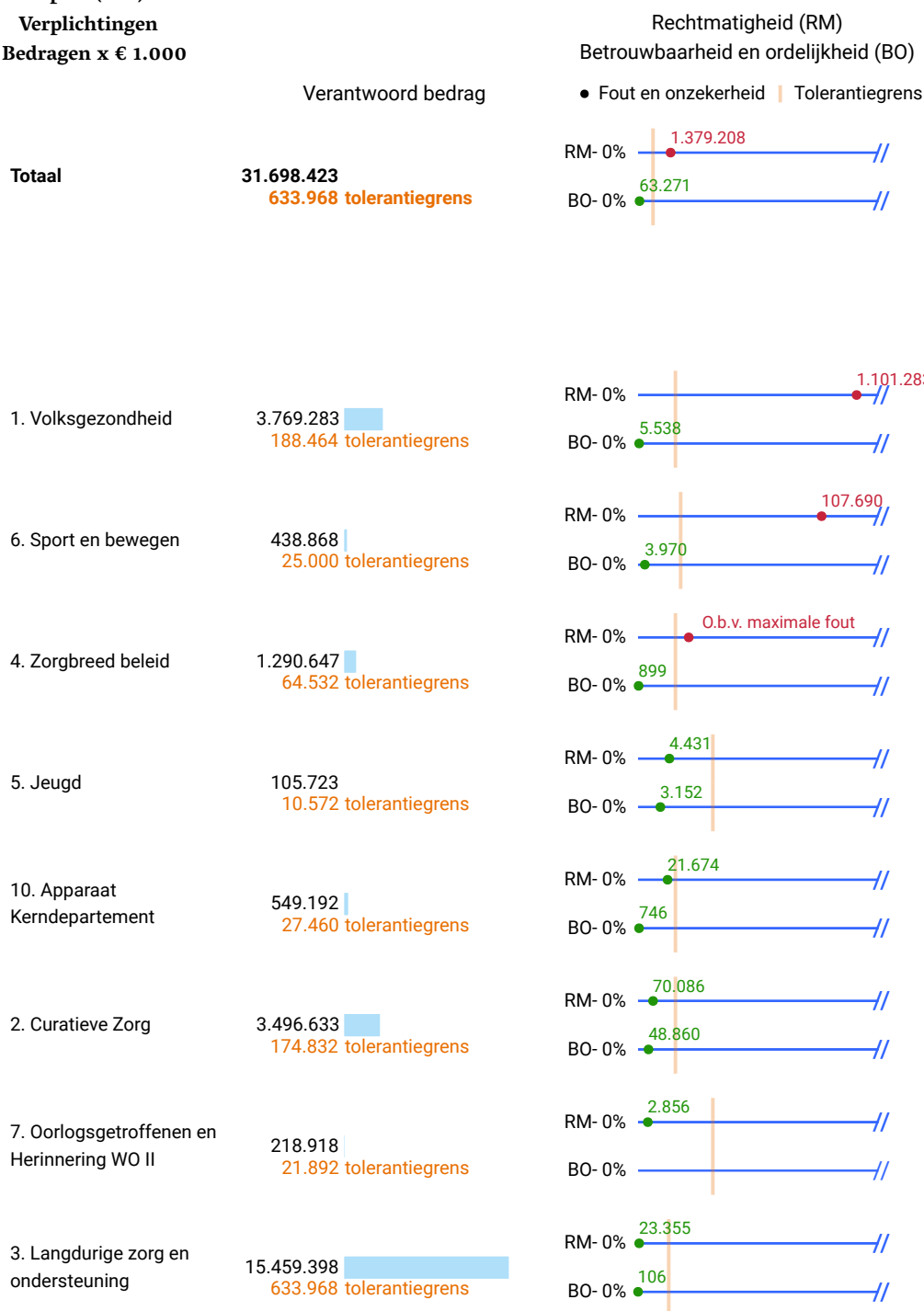
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic laat ons oordeel zien 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 wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- 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.

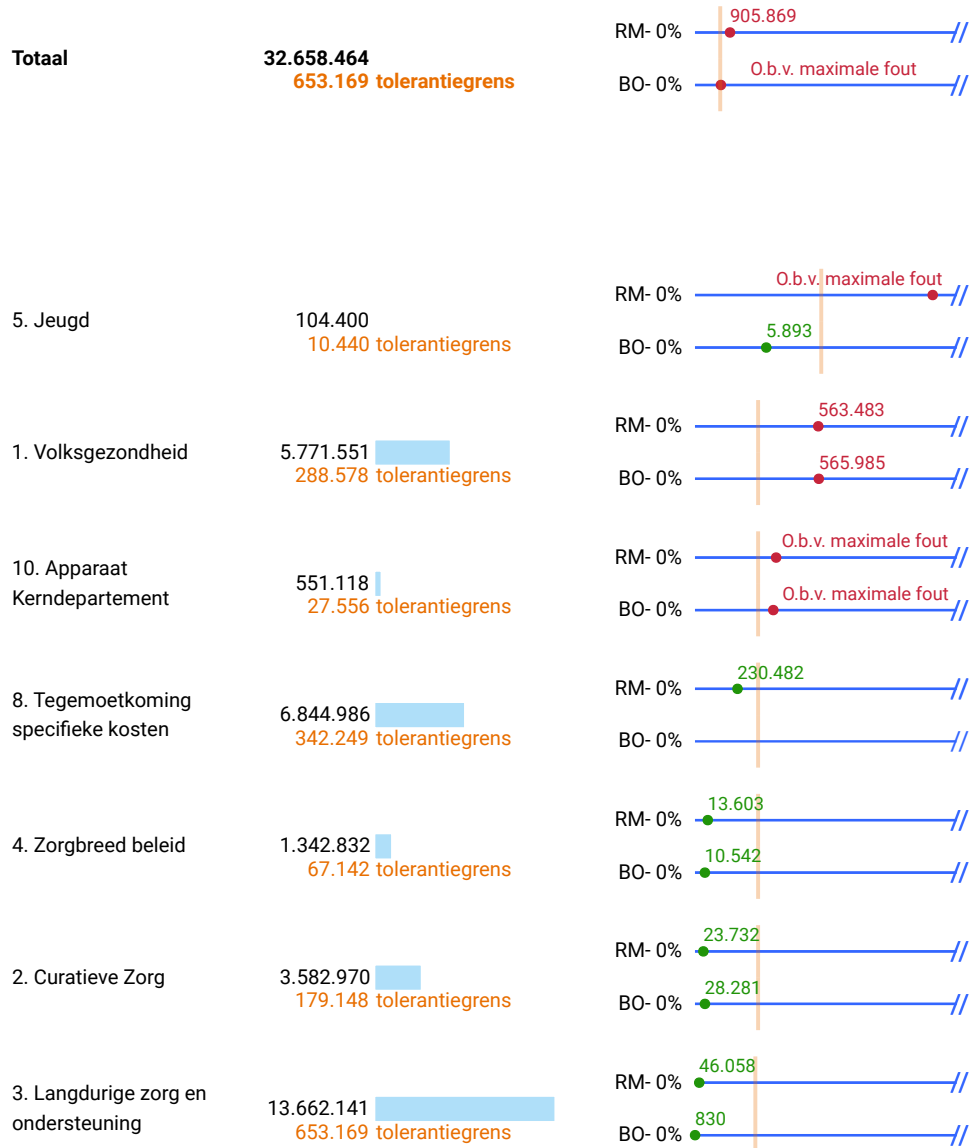
**Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)**  
**Verplichtingen**  
**Bedragen x € 1.000**



**Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)**  
**Uitgaven en ontvangsten**  
**Bedragen x € 1.000**

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)  
 Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)  
 • Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



## Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) die onderdeel zijn 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 [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022).

### Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het *Financieel Jaarverslag* van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het *Financieel Jaarverslag* van het Rijk (artikel 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 (artikel 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 (artikel 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 (artikel 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 (artikel 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 opstellen van het jaarverslag (artikel 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 (artikel 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's 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 ISSAI's 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 ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee 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 door de ADR

en voeren wij aanvullende eigen controles 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 (artikel 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;
- periodiek onderzoek 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 (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, managementcontrol, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 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, risicomanagement 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 2022 beoordelen wij de beheersmaatregelen die genomen zijn om te voldoen aan de normen voor inzicht in het IT-landschap.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we 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 vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

### **Beleidsresultaten**

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons 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 ons onderzoek naar het Stagefonds Zorg (§ 5.1) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

## Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording Stagefonds Zorg

Voor ons onderzoek naar de subsidieregeling Stagefonds Zorg (§ 5.1) hebben wij de volgende aanpak gekozen:

### Doelstelling en probleemstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft de volgende doelstelling:

- We beogen met dit onderzoek bij te dragen aan een effectief instrumentarium voor het vergroten van de instroom van zorgpersoneel op de arbeidsmarkt.

Het onderzoek heeft de volgende probleemstelling:

- Hoe valide en plausibel is de beleidstheorie van de subsidie Stagefonds Zorg en in hoeverre is het aannemelijk dat deze in de praktijk uitwerkt zoals voorzien?

### Onderzoeksvragen en normen

Het onderzoek heeft de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de subsidieregeling Stagefonds Zorg zorgvuldig onderbouwd?
  - a. Zijn er concrete doelen gesteld en is er een heldere en passende doelgroep geformuleerd?
  - b. Heeft het Ministerie van VWS een zorgvuldig onderbouwde beleidstheorie opgesteld?
  - c. Is de beleidstheorie aannemelijk?
2. Worden de doelen van de subsidie gerealiseerd en in hoeverre is het aannemelijk dat dit doelbereik door de subsidie komt?
3. Verzamelt de minister beleidsinformatie en informeert zij de Kamer hiermee?
  - a. Meet de minister voor LZS in welke mate de doelen gehaald worden en of de subsidie hierop van invloed is?
  - b. Informeert zij het parlement daar op juiste wijze over?

De normen die horen bij deze onderzoeksvragen zijn te vinden in deze bijlage. Dit onderzoek naar het Stagefonds Zorg, zoals beschreven in hoofdstuk 5, gaat enkel in op de resultaten van het beleid. Er is geen onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid of aspecten daarvan, zoals M&O en staatssteun. Bevindingen over de rechtmatigheid en bedrijfsvoering van de subsidieregeling Stagefonds Zorg in algemene zin zijn meegenomen in het onderzoek waarvan de uitkomsten beschreven worden in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

## Methode per onderzoeksvraag

In onderstaande tabel is te zien welke onderzoeksmethode we per onderzoeksvraag gehanteerd hebben.

**Tabel 2** Onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag

| Onderzoeksvraag                                                                                                                                                 | Onderzoeksmethode                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Is de subsidieregeling Stagefonds Zorg zorgvuldig onderbouwd?<br>a. Zijn er concrete doelen gesteld en is er een heldere en passende doelgroep geformuleerd? | Deskresearch: <ul style="list-style-type: none"><li>• openbare Kamerstukken en eerdere beleidsevaluaties van het Stagefonds Zorg;</li><li>• interne beleidsstukken opgevraagd bij VWS.</li></ul><br>Interviews met beleidsverantwoordelijken Stagefonds Zorg bij VWS. |
| b. Heeft VWS een zorgvuldig onderbouwde beleidstheorie opgesteld?                                                                                               | Deskresearch: <ul style="list-style-type: none"><li>• openbare Kamerstukken en eerdere beleidsevaluaties van het Stagefonds Zorg.</li></ul><br>Interviews met beleidsverantwoordelijken Stagefonds Zorg bij VWS.                                                      |
| c. Is de beleidstheorie aannemelijk?                                                                                                                            | Interviews met zorginstellingen, onderwijsinstellingen, belangenorganisaties en experts.<br><br>Deskresearch: literatuuronderzoek, openbare databases, eerdere beleidsevaluaties van het Stagefonds Zorg.<br><br>Data-analyse op DUS-I data.                          |
| 2. Worden de doelen van de subsidie gerealiseerd en in hoeverre is het aannemelijk dat dit doelbereik door de subsidie komt?                                    | Data-analyse op DUS-I data.<br><br>Deskresearch: eerdere beleidsevaluaties van het Stagefonds Zorg.<br><br>Interviews met beleidsverantwoordelijken Stagefonds Zorg bij VWS.                                                                                          |
| 3. Verzamelt de minister beleidsinformatie en informeert zij de Kamer hiermee?                                                                                  | Interviews met beleidsverantwoordelijken Stagefonds Zorg bij VWS.<br><br>Deskresearch: openbare Kamerstukken.                                                                                                                                                         |

## Reconstructie beleidstheorie

De beleidstheorie is het geheel aan verwachtingen en aannames die de minister heeft en die verklaren waarom een beleidsinstrument tot een bepaalde uitkomst zou leiden. Omdat er geen duidelijk uitgeschreven beleidstheorie beschikbaar was voor het

Stagefonds Zorg, hebben we samen met het Ministerie van VWS de veronderstelde beleidstheorie gereconstrueerd. Hiervoor zijn de wetstekst over het Stagefonds Zorg, Kamerstukken en de 3 beleidsevaluaties over het Stagefonds Zorg als basis genomen. Daarnaast hebben we met beleidsverantwoordelijken voor het Stagefonds Zorg op het ministerie gesproken. Op basis van al deze bronnen hebben we de beleidstheorie gereconstrueerd en aan het Ministerie van VWS voorgelegd. Het Ministerie van VWS heeft bevestigd dat het resultaat van deze reconstructie hun veronderstelde beleidstheorie is.

### **Toetsen aannemelijkheid beleidstheorie**

De beleidstheorie is opgebouwd uit verschillende stappen, in totaal 14. Iedere stap hebben we getoetst met de volgende werkwijze:

- We hebben gekeken of de stap logisch beredeneerd was.
- We hebben gesprekken gevoerd met zorginstellingen, onderwijsinstellingen en experts (SBB, JOB, LSvB, Actiz, NvZ). Informatie uit deze gesprekken hebben we gebruikt als *indicaties* over de werking van de stap.
- Ten slotte hebben we geprobeerd per stap bewijs te vinden voor de werking van het mechanisme in andere onderzoeken (o.a. de eerdere evaluaties), wetenschappelijke literatuur en door middel van openbare data/analyse van DUS-I data.

### **Gesprekken**

#### *Zorginstellingen - de doelgroep van het Stagefonds*

We hebben gesproken met stagebegeleiders en stagecoördinatoren (degenen die bepalen hoeveel stageplekken er komen in de organisatie) van zorginstellingen. Bij de selectie van zorginstellingen hebben we gezorgd voor spreiding in subsidiegebruik van het Stagefonds Zorg (wel/geen gebruik), regio (spreiding naar stagetekorten) en zorgsector/type instelling (ziekenhuis, verpleeghuis etc.). Doel van het gesprek was om een eerste beeld te krijgen van of en hoe de mechanismen en factoren van de beleidstheorie werken in de praktijk. We hebben met 8 zorginstellingen gesproken.

Bij de zorginstellingen hebben we gevraagd naar de motieven om stages aan te bieden, financiële afwegingen, eventuele bottlenecks voor meer stages en (indien deze instellingen de subsidie ontvingen) naar het effect van de subsidie. Bij het maken van de afspraak hebben we het onderwerp van gesprek benoemd als 'stages in de zorg'. Welbewust was de subsidie het laatste gespreksonderwerp, zodat eerdere antwoorden niet beïnvloed werden doordat de gesprekspartners al wisten dat het gesprek over de subsidieregeling ging.



### *Onderwijsinstellingen en experts*

We hebben gesproken met stagebegeleiders en -coördinatoren van zorgopleidingen bij onderwijsinstellingen (mbo en hbo). We hebben met 4 mbo-instellingen gesproken en 1 hbo-instelling. Ook spraken we met Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en andere experts en belangenorganisaties: studentenbelangenorganisaties (JOB MBO, LSVb) en brancheorganisaties van werkgevers in de zorg (Actiz en NvZ).

### **Empirische literatuurstudie en andere onderzoeken**

Om per stap uit de beleidstheorie bewijs te vinden, hebben we per stap een empirische literatuurstudie uitgevoerd. Hierbij zijn de eerdere beleidsevaluaties van de subsidie bekeken en zijn de inzichten uit andere onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur meegenomen.

#### *Eerdere evaluaties van het Stagefonds Zorg*

Er zijn 3 eerdere evaluaties, waarvan de laatste uit 2020:

Andersson Elffers Felix (2011). *Onderzoeksrapport Evaluatie Stagefonds Zorg. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor toekomstige arbeidskwaliteit*. Utrecht: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29282, nr. 111.

Ecorys en SEOR (2016). *Evaluatie Stagefonds Zorg (2008-2015); Eindrapportage beleidsdoorlichting Artikel 4.2 thema 2D*. Rotterdam: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29282, nr. 252.

Berenschot en I&O Research (2020). *Evaluatie Subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II 2016-2019*. Amsterdam: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29282, nr. 429.

In de evaluaties worden verschillende methoden gebruikt om informatie te verzamelen. In dit onderzoek nemen wij alleen de bevindingen mee van de methodes die wij betrouwbaar en valide achten. Ook kijken wij alleen naar de bevindingen die gaan over het doel voor het aantal stages ('meer stageplekken'). Eerder was het doel ook 'betere stages'. Sinds 2021 is dit echter geen doel meer en daarom wordt dat in ons onderzoek niet meegenomen.

De minister heeft 3 evaluaties over het Stagefonds Zorg laten uitvoeren, die (onder andere) ingingen op de werking van de subsidie. De evaluaties geven een wisselend beeld. De uitkomsten zijn te vinden in § 5.1.5.

De eerste evaluatie (over de jaren 2007-2010) geeft een genuanceerd beeld. Hieronder lichten we daarom extra toe wat de uitkomsten van deze evaluatie zijn. De onderzoekers concluderen dat hun onderzoek de hypothese *‘het Stagefonds Zorg heeft er indirect voor gezorgd dat er meer stageplaatsen kwamen tussen 2007 en 2010’* deels bevestigt en deels ontkracht. Ter toelichting:

De onderzoekers hebben eerst trends, ontwikkelingen en factoren in kaart gebracht die van invloed konden zijn op het aantal stageplaatsen. Hieruit bleek: *“Er is een veelheid aan ontwikkelingen die op de één of andere manier een effect, negatief of positief, hebben gehad op het aantal en de kwaliteit van stageplaatsen in de zorg-sector. De precieze factor van invloed van ieder van deze ontwikkelingen is niet te verklaren.”* Vervolgens hebben de onderzoekers in een enquête onder zorginstellingen en een enquête onder onderwijsinstellingen gevraagd hoeveel de respondenten denken dat deze ontwikkelingen meespelen. Hieruit bleek: *“Zorgorganisaties geven in de enquête aan dat het Stagefonds een belangrijke, positief stimulerende factor is voor het aanbieden van stageplaatsen. Het Stagefonds is daarmee, gebaseerd op de uitkomsten van de zorgenquête, een factor van invloed geweest.”* Tot slot hebben de onderzoekers de resultaten van de enquêtes getoetst in panelgesprekken met zorginstellingen. *“Na toetsing in de panels is het vermoeden dat hierin [in de enquête onder zorginstellingen] ook een bepaald sociaal wenselijk effect zit. In de panelgesprekken is deze uitkomst iets genuanceerd door te benadrukken dat met name de arbeidsmarkt-problematiek een prominente rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen. Zorgorganisaties onderstrepen dat het Stagefonds vooral effect heeft gehad op de kwaliteit van stageplaatsen en in mindere mate op het aantal stageplaatsen.”* De panels lichten toe dat dit komt omdat het geld met name is gebruikt voor het verbeteren van de kwaliteit van stageplaatsen en niet zozeer voor het creëren van extra stageplaatsen. Echter, de panels geven ook aan dat de aanwezigheid van het Stagefonds (en niet zozeer het geld zelf) opleidingscoördinatoren heeft geholpen om opleiden op de kaart te krijgen en te houden. Dit heeft volgens de panels invloed gehad op het aantal stageplekken.

De onderzoekers vatten hun resultaten als volgt samen: *“De ontwikkeling van het aantal stageplaatsen heeft plaatsgevonden in een context waarin veel gebeurd is. Met name het arbeidsmarktvaagstuk lijkt voor zorgorganisaties de bepalende factor voor het aanbod van stageplaatsen. Het Stagefonds heeft geholpen bij het nemen van bepaalde beslissingen op dit gebied. Het Stagefonds heeft indirect een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen. De geformuleerde hypothese [de stijging van het aantal stageplaatsen is indirect te danken aan het Stagefonds] is kortom deels bekrachtigd en deels ontkracht.”*

### *Onderzoeksrapporten en (wetenschappelijke) artikelen*

Om de beleidstheorie te kunnen toetsen, hebben we andere onderzoeken over dit onderwerp en literatuur geraadpleegd. Per stap is gezocht naar literatuur die over het specifieke onderwerp ging (bijvoorbeeld motieven voor stages, stagetekorten en werking van financiële beloningen). Hiervoor is gezocht via Google en Google Scholar. Ook bronverwijzingen in gevonden literatuur werden gebruikt om verder te zoeken. Bij elke bron is een check gedaan of het stuk gebruikt kon worden. Hiervoor werd onder andere gekeken naar in welk jaar het artikel is gepubliceerd of het onderzoek is uitgevoerd, in welk land en in welke sector en hoe betrouwbaar de bevindingen zijn. Voor de betrouwbaarheid is telkens gekeken of er een gedegen onderzoeksopzet was en wat de status van de auteur is.

In § 5.1.6 tot en met § 5.1.9 bespreken we onze bevindingen. Hieronder geven we per onderwerp aan welke literatuur onze bevindingen onderbouwt.

### **Motieven om stages aan te bieden (onder meer filantropisch motief en arbeids-marktmotief):**

Actie Leer Netwerk (2019). *Ontwikkelafdeling – Aafje Thuiszorg*, beschikbaar via: <https://www.actieleernetwerk.nl/artikel/koploper/ontwikkelafdeling-aafje-thuiszorg/>, geraadpleegd 21 december 2022.

Bailey, T., Hughes, K. en Barr, T. (2000). 'Achieving scale and quality in school-to-work internships: Findings from two employer surveys', *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22.1, pp. 41-64.

CPB (2018). CPB Notitie: *Kosten en baten van de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo*. Den Haag: eigen beheer.

De Rick, K. (2007). 'Tewerkstellen van jongeren die deeltijds leren: kosten en baten voor de werkgevers', *Over. werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, Vol. 17, nr. 1, pp. 14-21.

Elarde, J. en Chong, F. (2012). 'The pedagogical value of "eduployment" information technology internships in rural areas.', *Proceedings of the 13th annual conference on Information technology education*, pp. 189-194.

Gambin, L., Hasluck, C., en Hogarth, T. (2010). 'Recouping the costs of apprenticeship training: employer case study evidence from England', *Empirical research in vocational education and training* 2.2, pp. 127-146.

Helper, S., Noonan, R., Nicholson, J. R. en Langdon, D. (2016). 'The Benefits and Costs of Apprenticeships: A Business Perspective', US Department of Commerce.

Hoogmoed, A. (2022). 'Regionale Stagecoördinatie. Voldoende passende stageplaatsen met een betere kwaliteit', *De Rotterdamse Zorg*, beschikbaar via: <https://derotterdamsezorg.nl/project/regionale-stagecoordinatie/>, geraadpleegd op 20 december 2022.

Ismail, Z. (2018). 'Benefits of Internships for Interns and Host Organisations', K4D Helpdesk Report, Birmingham UK: University of Birmingham.

Kuczera, M. (2017). 'Incentives for apprenticeship', *OECD Education Working Papers*, No. 152. Parijs: OECD publishing.

Maertz, C., Stoeberl, P. en Marks, J. (2014). 'Building successful internships: lessons from the research for interns, schools, and employers', *Career Development International*, Vol.19, nr.1, pp. 123-142.

Muehlemann, S. (2016). 'Making Apprenticeships Profitable for Firms and Apprentices: The Swiss Model', *Challenge, Taylor & Francis Journals*, Vol. 59(5), pp. 390-404.

Murtazin, K., Shvets, O., en Piho, G. (2020). 'Literature review on work-based learning'. In: 2020 IEEE Frontiers in Education Conference', pp. 1-8.

Tobback, I., Verhaest, D. en De Rick, K. (2018). 'Het aanbod en de kwaliteit van werk-leerplekken voor duaal leren: een onderzoek naar de determinanten.' *Research paper SONO*. Gent: eigen beheer.

Wolter, S., Muehlemann, S., en Schweri J. (2006). 'Why some firms train apprentices and many others do not', *German Economic Review* 7.3, pp. 249-264.

### **Kosten-batenanalyse van stages en rol financiën bij stages zorginstellingen**

Andersson Elffers Felix (2011). *Onderzoeksrapport Evaluatie Stagefonds Zorg. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor toekomstige arbeidskwaliteit*. Utrecht: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29282, nr. 111.

De Rick, K. (2007). 'Tewerkstellen van jongeren die deeltijds leren: kosten en baten voor de werkgevers'. *Over. werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, Vol. 17, nr. 1, pp. 14-21.

Detmar, B. en de Vries, I. (2009). *Beroepspraktijkvorming in het MBO. Ervaringen van leerbedrijven*. Dijk 12, Amsterdam: eigen beheer.

Kuczera, M. (2017). 'Incentives for apprenticeship', *OECD Education Working Papers*, No. 152. Parijs: OECD publishing.

Mohrenweiser, J., Zwick, T. en Backes-Gellner, U. (2013). 'Poaching and firm-sponsored training: First clean evidence'. *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper* 37.

Muehlemann, S. (2016). 'Making Apprenticeships Profitable for Firms and Apprentices: The Swiss Model', *Challenge, Taylor & Francis Journals*, Vol. 59(5), pp. 390-404.

Muehlemann, S. et al. (2017). 'So Similar and Yet So Different: A Comparative Analysis of a Firm's Cost and Benefits of Apprenticeship Training in Austria and Switzerland', *IZA Discussion Papers*, No. 11081, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.

SEO (2019). *Kosten en opbrengsten van stageplaatsen in ziekenhuizen*, SEO-rapport nr. 2019-70. Amsterdam: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29282, nr. 384.

#### **Stagetekorten en oorzaken hiervan (knelpunten):**

Andersson Elffers Felix (2011). *Onderzoeksrapport Evaluatie Stagefonds Zorg. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor toekomstige arbeidskwaliteit*. Utrecht: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29282, nr. 111.

Berenschot en I&O Research (2020). *Evaluatie Subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II 2016-2019*. Amsterdam: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29282, nr. 429.

Ecorys en SEOR (2016). *Evaluatie Stagefonds Zorg (2008–2015); Eindrapportage beleidsdoorlichting Artikel 4.2 thema 2D*. Rotterdam: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29282, nr. 252.

Kuczera, M. (2017). 'Incentives for apprenticeship', *OECD Education Working Papers*, No. 152. Parijs: OECD publishing.

SBB (juni 2022). 'Stagetekorten en ontwikkelingen' (interactieve rapportage). <https://www.s-bb.nl/activiteiten/onderzoek-en-informatie/rapportages>, geraadpleegd op 25 augustus 2022.

SBB (juli 2022). 'Tekorten aan stages en leerbanen: Een veelheid van oorzaken'. Zoetermeer: eigen beheer. Beschikbaar via: <https://www.s-bb.nl/activiteiten/onderzoek-en-informatie/rapportages/>, geraadpleegd 21 december 2022.

Tobback, I., Verhaest, D. en De Rick, K. (2018). 'Het aanbod en de kwaliteit van werk-leerplekken voor duaal leren: een onderzoek naar de determinanten', *Research paper SONO*. Gent: eigen beheer.

Visser, de M., Kans, K., Delft, van A., Temorshuizen, T. (2021). *Drie scenario's voor stages in de zorg*, ResearchNed en ECBO: in opdracht van het Onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn. Nijmegen/'s-Hertogenbosch: eigen beheer.

#### **Personeelstekorten en effecten daarvan**

Werff, S. van der, Kok, L., Vervliet T. en Luiten, W. (2019). *Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor medisch en verzorgend personeel*, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam: eigen beheer.

#### **Stagiairs blijven werken bij stageplek:**

Elarde, J. en Chong, F. (2012). 'The pedagogical value of "eduployment" information technology internships in rural areas.' *Proceedings of the 13th annual conference on Information technology education*, pp. 189-194.

Kuczera, M. (2017). 'Incentives for apprenticeship', *OECD Education Working Papers*, No. 152. Parijs: OECD publishing.

Murtazin, K., Shvets, O., en Piho, G. (2020). 'Literature review on work-based learning. In: *2020 IEEE Frontiers in Education Conference*, pp. 1-8.

Regtop, V. (2020). 'Het effect van bbl-opleidingen op de vertrekintenties van zorgwerkers in de ouderenzorg. Afstudeerscriptie voor de master Strategisch Human Resource Management.' Universiteit Utrecht. Utrecht: eigen beheer.

SBB (2020). 'Onderzoek en informatie', beschikbaar via: <https://www.s-bb.nl/activiteiten/onderzoek-en-informatie/>, geraadpleegd 21 december 2022.

Tuinenga, J. (2021). 'Bbl-leerling als werknemer in dienst.' Website Cumela, toegankelijk via <https://www.cumela.nl/nieuws/downloads/bbl-leerling-als-werknemer-dienst>, geraadpleegd op 4 januari 2023.

### **Financiële prikkel als instrument om aantal stages te vergroten:**

Kuczera, M. (2017). 'Incentives for apprenticeship', *OECD Education Working Papers*, No. 152, Parijs: OECD publishing.

### **Openbare databases**

Om de beleidstheorie te kunnen toetsen, zijn ook enkele openbare databases gebruikt, zoals Statline Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (arbeidsmarktcijfers & cijfers over studie-uitval en gediplomeerden) en het SBB-dashboard (gelopen stages en stagetekorten).

### **Data-analyse DUS-I data**

Met DUS-I data is een beknopte data-analyse uitgevoerd. We hebben van DUS-I bestanden ontvangen waarin voor de jaren 2016 t/m 2022 het aantal fte aan gelopen stages per opleiding en het aantal fte aan gesubsidieerde stages per opleiding opgenomen zijn per zorginstelling. Op de bestanden zijn checks uitgevoerd om de betrouwbaarheid en volledigheid van de data vast te stellen. Zo is er gekeken of de totaal aantallen gelopen en gesubsidieerde stages overeen kwamen met eerdere cijfers die hierover gerapporteerd zijn. Dit was inderdaad het geval. Ook hebben we gecontroleerd of waarden van een variabele overeenkomen met het gedefinieerde bereik voor die variabele. De data leken over het algemeen betrouwbaar en volledig. Eén kanttekening is dat het bestand met de gelopen stages een lichte onderschatting kan zijn van het werkelijk aantal gelopen stages. Bij de subsidieaanvraag kunnen zorgorganisaties namelijk bewijzen meer fte te hebben aangeboden dan geregistreerd is in de data van DUS-I. Voor het jaar 2016 is dan ook het aantal gesubsidieerde stages hoger dan het totaal aantal gelopen stages. Ook voor de andere jaren kan het aantal gelopen stages dus een kleine onderschatting zijn.

Deze bestanden hebben we geanalyseerd in R. We brachten in kaart:

- welke zorginstellingen in het betreffende schooljaar geen subsidie ontvingen;
- welke van deze zorginstellingen het volgende jaar wél stages aanboden;
- welke van deze zorginstelling ook subsidie aanvroegen in jaar 2, en welke niet;
- zo hebben we bepaald hoeveel zorginstellingen in het tweede jaar (waarin ze wel subsidie kregen) meer stage-fte's realiseerden en (gemiddeld) hoeveel meer;
- dit hebben we vergeleken met de zorginstellingen die in beide jaren geen subsidie ontvingen (maar wel stages aanboden): ook voor deze instellingen brachten we in kaart hoeveel ervan meer stage-fte's realiseerden en (gemiddeld) hoeveel meer;

- de groep die beide jaren geen subsidie aanvraag bestond uit circa 700/800 zorgorganisaties. De groep die in het tweede jaar wel subsidie aanvraag, telde circa 500 zorgorganisaties. Deze aantallen fluctueerden licht over de jaren heen. De groepen konden niet vergeleken worden op kenmerken als grootte en type instelling, omdat deze kenmerken niet in de dataset zaten. Wel is te zien dat beide groepen voornamelijk uit kleine stageaanbieders bestaan (de meeste zorgorganisaties boden minder dan 1 fte aan stage aan per jaar). In de groep die in het tweede jaar wel stages aanbood, zaten wel enkele grotere aanbieders.



## Bijlage 4 Literatuur

Actie Leer Netwerk (2019). 'Ontwikkelfdeling – Aafje Thuiszorg', beschikbaar via: <https://www.actieleernetwerk.nl/artikel/koploper/ontwikkelfdeling-aafje-thuiszorg/>, geraadpleegd 21 december 2022.

Andersson Elffers Felix (2011). *Onderzoeksrapport Evaluatie Stagefonds Zorg. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor toekomstige arbeidskwaliteit*. Utrecht: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29282, nr. 111.

Bailey, T., Hughes, K. en Barr, T. (2000). 'Achieving scale and quality in school-to-work internships: Findings from two employer surveys', *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22.1, pp. 41-64.

Berenschot en I&O Research (2020). *Evaluatie Subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II 2016-2019*. Amsterdam: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29282, nr. 429.

CBS (2019). Dashboard Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn, beschikbaar via: <https://dashboards.cbs.nl/v3/AZWDashboard/>. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29282, nr. 361.

CPB (2018). CPB Notitie: *Kosten en baten van de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo*. Den Haag: eigen beheer.

De Rick, K. (2007). 'Tewerkstellen van jongeren die deeltijds leren: kosten en baten voor de werkgevers', *Over. werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, Vol. 17, nr. 1, pp. 14-21.

Detmar, B. en de Vries, I. (2009). *Beroepspraktijkvorming in het MBO. Ervaringen van leerbedrijven*. Dijk 12, Amsterdam: eigen beheer.

Ecorys en SEOR (2016). *Evaluatie Stagefonds Zorg (2008–2015); Eindrapportage beleidsdoorlichting Artikel 4.2 thema 2D*. Rotterdam: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29282, nr. 252.

Elarde, J. en Chong, F. (2012). 'The pedagogical value of "eduployment" information technology internships in rural areas', *Proceedings of the 13th annual conference on Information technology education*, pp. 189-194.

Gambin, L., Hasluck, C., en Hogarth, T. (2010). 'Recouping the costs of apprenticeship training: employer case study evidence from England', *Empirical research in vocational education and training* 2.2, pp.127-146.

Helper, S., Noonan, R., Nicholson, J. R. en Langdon, D. (2016). 'The Benefits and Costs of Apprenticeships: A Business Perspective', US Department of Commerce.

Hoogmoed, A. (2022). 'Regionale Stagecoördinatie. Voldoende passende stageplaatsen met een betere kwaliteit', *De Rotterdamse Zorg*, beschikbaar via: <https://derotterdamsezorg.nl/project/regionale-stagecoördinatie/>, geraadpleegd op 20 december 2022.

Ismail, Z. (2018). 'Benefits of Internships for Interns and Host Organisations.', K4D Helpdesk Report. Birmingham UK: University of Birmingham.

Kuczera, M. (2017). 'Incentives for apprenticeship', *OECD Education Working Papers*, No. 152. Parijs: OECD publishing.

Maertz, C., Stoeberl, P. en Marks, J. (2014). 'Building successful internships: lessons from the research for interns, schools, and employers', *Career Development International*, Vol.19, nr.1, pp. 123-142.

Mohrenweiser, J., Zwick, T. en Backes-Gellner, U. (2013). 'Poaching and firm-sponsored training: First clean evidence', *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper* 37.

Muehlemann, S. (2016). 'Making Apprenticeships Profitable for Firms and Apprentices: The Swiss Model', *Challenge, Taylor & Francis Journals*, Vol. 59(5), pp.390-404.

Muehlemann, S. et al. (2017). 'So Similar and Yet So Different: A Comparative Analysis of a Firm's Cost and Benefits of Apprenticeship Training in Austria and Switzerland', *IZA Discussion Papers*, No. 11081, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.

Murtazin, K., Shvets, O., en Piho, G. (2020). 'Literature review on work-based learning'. In: *2020 IEEE Frontiers in Education Conference*, pp.1-8.

Regtop, V. (2020). 'Het effect van bbl-opleidingen op de vertrekintenties van zorgwerkers in de ouderenzorg. Afstudeerscriptie voor de master Strategisch Human Resource Management'. Universiteit Utrecht. Utrecht: eigen beheer.

SBB (2020). 'Onderzoek en informatie', beschikbaar via:  
<https://www.s-bb.nl/activiteiten/onderzoek-en-informatie/>, geraadpleegd 21 december 2022.

SBB (juni 2022). 'Stagetekorten en ontwikkelingen' (interactieve rapportage).  
<https://www.s-bb.nl/activiteiten/onderzoek-en-informatie/rapportages>, geraadpleegd op 25 augustus 2022.

SBB (juli 2022). 'Tekorten aan stages en leerbanen: Een veelheid van oorzaken', Zoetermeer: eigen beheer. Beschikbaar via: <https://www.s-bb.nl/activiteiten/onderzoek-en-informatie/rapportages/>, geraadpleegd 21 december 2022.

SEO (2019). *Kosten en opbrengsten van stageplaatsen in ziekenhuizen*, SEO-rapport nr. 2019-70. Amsterdam: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29282, nr. 384.

Tobback, I., Verhaest, D. en De Rick, K. (2018). 'Het aanbod en de kwaliteit van werk-leerplekken voor duaal leren: een onderzoek naar de determinanten.' *Research paper SONO*. Gent: eigen beheer.

Tuinenga, J. (2021). 'Bbl-leerling als werknemer in dienst.' Website Cumela, toegankelijk via <https://www.cumela.nl/nieuws/downloads/bbl-leerling-als-werknemer-dienst>, geraadpleegd op 4 januari 2023.

Visser, de M., Kans, K., Delft, van A., Temorshuizen, T. (2021). *Drie scenario's voor stages in de zorg*, ResearchNed en ECBO: in opdracht van het Onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn. Nijmegen/'s-Hertogenbosch: eigen beheer.

VWS (november 2007). Brief van de Minister en Staatssecretaris van VWS over Arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29282, nr.46.

VWS (juli 2021). *Regeling van de Minister voor Medische Zorg van 30 juni 2021, kenmerk 3216930-1011601-MEVA, houdende wijziging van de Subsidieregeling stageplaatsen zorg II in verband met verlenging van de werkingsduur*, Staatscourant 2021, 35066.

Werff, S. van der, Kok, L., Vervliet T. en Luiten, W. (2019). *Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor medisch en verzorgend personeel*, SEO Economisch onderzoek. Amsterdam: eigen beheer.

Wolter, S., Mühlemann, S., en Schweri J. (2006). 'Why some firms train apprentices and many others do not', *German Economic Review* 7.3, pp. 249-264.

Zorg en Welzijn (2023). '*Prognosemodel zorg en welzijn – arbeidsmarkt*'. Website zorg en welzijn, toegankelijk via: <https://prognosemodelzw.databank.nl/dashboard/dashboard-branches/totaal-zorg-en-welzijn--breed-/>. Geraadpleegd op 16 februari 2023.



## Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Deze zin is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen vermelden we niet. In het conceptrapport stond: 'Omdat de minister van Financiën de taak heeft het financieel beheer van het Rijk te bevorderen hebben we deze minister aandacht gevraagd voor het Ministerie van VWS'.
- 2 Deze 2 fiscale regelingen tellen we niet mee: de btw-vrijstelling sportclubs en de btw-vrijstelling medische zorg. Dit zijn regelingen die niet zijn opgenomen in bijlage 9 van de Miljoenennota, en die niet structureel worden gekwantificeerd vanwege het beperkte belang.
- 3 Bij beschermd wonen gaat het om geld dat aan gemeenten beschikbaar wordt gesteld. Deze uitgaven staan op de begroting van het gemeentefonds van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), maar vallen wel onder het Uitgavenplafond Zorg.
- 4 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/2022>.
- 5 Programmaplan Financieel Beheer van het Ministerie van VWS, 20 mei 2022.
- 6 De brief aan de minister van VWS is in te zien via [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022).
- 7 De brief aan de minister van Financiën is in te zien via [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022).
- 8 In 2022 waren er 61.364 fte aan gelopen stages. Hoeveel hiervan gesubsidieerd zijn, was tijdens dit onderzoek nog niet bekend.
- 9 Het aantal fte's gekoppeld aan stagetekorten wordt echter niet bijgehouden – daardoor weet de minister niet wat er aan stageplaatsen nodig is om de tekorten te laten verdwijnen. Ook rapporteert de minister niet over deze cijfers, wanneer zij over doelbereik schrijft.



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is

vastgesteld op 9 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2023**