

Bijlage

1 Eindverslag werkgroep

Bijgaand treft u het eindverslag aan van de 'Werkgroep verbetering begroting en jaarverslag VWS'. Daarin wordt chronologisch inzicht gegeven in het ontstaan, de taakopdracht, de taakuitvoering en de resultaten van de werkgroep.

1.1 De aanleiding: tekortkomingen in het jaarverslag 2014 (mei/juni 2015)

In mei 2015 verschijnt het jaarverslag VWS over het jaar 2014. In navolging van andere commissies (OCW, SZW, I&M) besluit de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om bij de behandeling van het jaarverslag 2014 een rapporteur aan te stellen die namens de commissie ingaat op de kwaliteit van het jaarverslag. Het lid De Lange (VVD) vervult deze rol. In het wetgevingsoverleg (WGO) van 25 juni 2015 plaatst hij kanttekeningen bij het gebrek aan doelen en indicatoren in het jaarverslag en de afwezigheid van heldere beleidsconclusies.¹ De conclusie die in het WGO wordt getrokken is dat zowel in de opzet en invulling van het jaarverslag, als in de begroting die daar aan ten grondslag ligt, verbeteringen mogelijk en nodig zijn in de toekomst.

1.2 Commissie VWS stuurt minister een brief en stelt werkgroep in (juli 2015)

Naar aanleiding van het WGO over het jaarverslag 2014 besluit de vaste commissie voor VWS een commissiebrief te sturen aan de bewindspersonen van VWS.² In deze brief van 3 juli 2015 staan drie aanbevelingen gericht op verbetering van begroting en jaarverslag centraal:

1. werken met een vaste set indicatoren in begroting en jaarverslag (zie ook: box 1)
2. scherpere beleidsconclusies in het jaarverslag
3. aanscherping van beleidsagenda (begroting) en beleidsverslag (jaarverslag).

Box 1. Fragment uit brief commissie VWS van 3 juli 2015 aan bewindslieden VWS

In het wetgevingsoverleg heeft rapporteur De Lange namens de commissie gesteld dat vanuit de optiek van de Kamer een jaarverslag niet alleen gericht zou moeten zijn op het opsommen van beleidsdaden en feitelijkheden, maar ook gericht zou moeten zijn op:

1. Het bieden van inzicht op hoofdlijnen hoe een beleidsterrein er voor staat, zowel in breder (internationaal) vergelijkend perspectief, als qua ontwikkelingen. Daarbij staat de vraag centraal of het de goede kant op gaat. Dit vereist naar het oordeel van de commissie een goede set indicatoren voor zowel input en output (wat is gedaan), als op het punt van outcome en kwaliteit (wat is bereikt).

¹ [Kamerstukken II, 2014/15, 34 200 XVI, nr. 13.](#)

² [Brief](#) Commissie VWS aan minister d.d. 3 juli 2015 (zie ook bijlage 2 voor totaaloverzicht voor alle stukken in dit kader).

Daarnaast besluit de vaste commissie voor VWS om een werkgroep te vormen die gaat nadenken over mogelijkheden voor verbetering begroting en jaarverslag, met name door gebruikmaking van indicatoren (ofwel aanbeveling 1 uit de brief van 3 juli 2015). Voor deze werkgroep melden zich, naast rapporteur De Lange (VVD) die voorzitter wordt van de werkgroep, ook de leden Leijten (SP), Ypma (PvdA), Bruins Slot (CDA) en Van der Burg (VVD). Later nemen ook de leden Bergkamp (D66), Vermue (PvdA) en Van Gerven (SP) deel aan werkgroepbijeenkomsten, waarbij de laatste twee hun fractiegenoot vervangen.

1.3 Minister zegt verbeteringen en ambtelijke ondersteuning toe (augustus 2015)

Per brief van 31 augustus 2015 reageert de minister, mede namens de staatssecretaris, op de brief van de commissie.³ In deze brief stelt de minister ten aanzien van de eerste twee punten van de commissie (indicatorensets resp. scherpere beleidsconclusies) om ook vanuit het ministerie technische ondersteuning te willen bieden om *“onder meer te komen tot een bruikbare set indicatoren die met ingang van het Jaarverslag 2015 standaard kan worden opgenomen in het beleidsverslag en de beleidsagenda”*. (p. 1).

Ten aanzien van het derde punt – een meer SMART geformuleerde beleidsagenda (in de begroting) en beleidsverslag (in het jaarverslag) – stelt de minister dat het qua tijdschema niet meer zal lukken om in de beleidsagenda voor de begroting 2016 nog substantieel aan te passen. De voorbereiding van de begroting 2016 is al vergevorderd, maar de minister zegt toe: *“Ik zou de gevraagde aanscherping van doelstellingen daarom willen betrekken bij de opstelling van de ontwerpbegroting 2017. Dit biedt bovendien de ruimte om de wensen van de Kamer op dit vlak goed te kunnen meewegen.”* (p. 2). De minister onderkent dat de aandacht voor beleidsprestaties in begroting en jaarverslag is afgenomen, maar plaats daarbij de kanttekening dat dit past in de operatie ‘Verantwoord begroten’ en wijst op de vele informatie die elders voor handen is (zie ook box 2).

Box 2. Fragment uit brief minister VWS van 31 augustus 2015 aan commissie VWS

Ik deel het ongemak van de Tweede Kamer dat de begroting en het jaarverslag in de afgelopen jaren meer zijn getransformeerd tot een financieel naslagwerk, en er minder aandacht is voor de beleidsprestaties. Tegelijkertijd voldoen zowel de begroting als het jaarverslag aan de begrotingsvoorschriften. Uitgangspunt is dat indicatoren alleen in de begroting worden opgenomen indien er sprake is van een rechtstreeks verband tussen de uitgaven, de rol en verantwoordelijkheid van de minister en het realiseren van de gewenste maatschappelijke uitkomst. Net als voor veel andere departementen betekent dit voor VWS dat het aantal indicatoren in de begroting is afgenomen. Daarvoor in de plaats is er meer aandacht voor beleidsdoorlichtingen gekomen. Daarnaast bestond de behoefte om de omvang van begroting en jaarverslag te beperken en het herhalen van informatie te voorkomen. Daarom is met Verantwoord Begroten gekozen voor een beknopte presentatie van beleidsprioriteiten en beleidswijzigingen in de beleidsagenda en de beleidsartikelen.

³ [Kamerstukken II 2014/15, 31 865, nr. 70.](#)

datum 20 oktober 2016
betreft Eindverslag werkgroep verbetering begroting en jaarverslag VWS, analyse resultaten en advies vervolg

Voor overige beleidsinformatie wordt verwezen naar de relevante nota's en brieven die afzonderlijk naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. (p.2).

(...)

In de tweede plaats de administratieve lasten. Er is heel veel informatie beschikbaar over de zorg en de zorguitgaven. Ik heb onder meer verwezen naar de marktscans van de Nza, de zorgcijfersdatabank, het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording en Zorginzicht van het Zorginstituut, de zorgbalans en de Volksgezondheid Toekomst Verkenning van het RIVM, de Monitor Langdurige Zorg en andere cijfers over de zorg via het CBS en de app Zorgcijfers van VWS. Het zou mijn voorkeur hebben om bij het samenstellen van een set indicatoren te werken vanuit informatie die reeds beschikbaar is in plaats van nieuwe data te genereren. (p.2).

De minister besluit de brief als volgt: "Graag verken ik tegen deze achtergrond samen met u de mogelijkheden om beter te laten zien welke resultaten het gevoerde beleid voor de samenleving heeft en welke lessen er kunnen worden getrokken voor de toekomst." (p. 3).

1.4 De werkgroep gaat van start (najaar 2015)

Op 10 september 2015 komt de werkgroep voor de eerste maal bijeen en bespreekt de brief van de minister. De werkgroep stelt de vaste commissie voor VWS voor om in samenwerking met het ministerie de mogelijkheden te gaan verkennen voor verbetering van begroting en jaarverslag. Tevens wordt voorgesteld de minister nog aanvullende vragen te stellen (naar aanleiding van de brief van 31 augustus 2015) over onder andere het tijdschema en de concrete verbeteringsmogelijkheden die de minister ziet. De commissie stemt in de procedurevergadering van 24 september 2015 daarmee in en stuurt de aanvullende vragen naar de minister.⁴

Op 27 oktober 2015 beantwoordt de minister per brief de aanvullende vragen.⁵ Ze constateert dat er behoefte is aan betere kerncijfers over de zorg en kondigt aan te komen met de 'Staat van Volksgezondheid en Zorg'. Dit wordt een webportal met kerncijfers over beleid die eenduidig, breed geaccepteerd en zo actueel mogelijk zullen zijn (p. 2). Daarnaast doet de minister een voorstel voor de werkwijze om te komen tot verbeteringen van begroting en jaarverslag (zie box 3.)

Box 3. Fragment uit brief minister VWS van 27 oktober 2015 aan commissie VWS

"Voor een nadere concretisering van de beleidsdoelstellingen zie ik dus vooral ruimte in de aanloop naar de ontwerpbegroting 2017. Dit biedt de mogelijkheid voor de werkgroep Verbetering VWS-begroting en Jaarverslag om haar wensen ten aanzien van de doelstellingen te formuleren. Zoals ik in mijn brief van 31 augustus (Kamerstuk 31 865, nr. 70) heb aangegeven ben ik gaarne bereid hierbij vanuit VWS technisch ambtelijke ondersteuning te verlenen. Ik zou mij kunnen voorstellen dat een open brainstorm met leden van de werkgroep, enkele betrokken ambtenaren (eventueel in

⁴ [Brief Commissie VWS aan minister d.d. 28 september 2015.](#)

⁵ [Kamerstukken II 2015/16, 31 865, nr. 72.](#)

aanwezigheid van een delegatie van de Algemene Rekenkamer) verhelderend zou kunnen werken bij het verkennen van wensen, mogelijkheden en dilemma's."

1.5 Verschillende bijeenkomsten werkgroep met ambtelijk VWS (najaar 2015 – voorjaar 2016)

Op 25 november 2015 vindt de tweede – interne - bijeenkomst van de werkgroep plaats. Deze leidt tot een vervolgbijeenkomst op 2 december 2015 waarvoor ook een ambtelijke delegatie van het ministerie, onder leiding van SG Gerritsen, wordt uitgenodigd. Conform het voorstel van de minister uit de brief van 27 oktober 2015 heeft deze bijeenkomst het karakter van een open brainstorm waarin wensen, mogelijkheden en dilemma's worden besproken. Ook zijn op ambtelijk niveau toehoorders aanwezig vanuit de Algemene Rekenkamer. Van de kant van het ministerie wordt een eerste proeve getoond van de in mei 2016 te lanceren Staat van Volksgezondheid en Zorg (SVZ).

Een vierde werkgroepbijeenkomst vindt plaats op 4 februari 2016. De SG van VWS en een aantal van zijn medewerkers presenteren een 'dummy' begroting en beleidsagenda VWS (gebaseerd op de begroting 2016) waarna een discussie plaatsvindt met de werkgroepleden. Behalve de toehoorders vanuit de Algemene Rekenkamer is ditmaal ook een toehoorder van het ministerie van Financiën aanwezig. De werkgroep verzoekt de VWS-ambtenaren voor een volgende bijeenkomst meer inzicht te geven in de doelstellingen van beleid (een doelenboom) en daar aan te koppelen indicatoren en kengetallen.

In de vijfde bijeenkomst van de werkgroep op 28 april 2016 geeft de SG VWS met zijn team inzicht in de laatste versie van Staat van Volksgezondheid en Zorg (die op derde woensdag in mei ook operationeel zal worden) en in een eerste proeve van een zogenaamd 'dashbord'. Dat is een indicatorentabel die inzicht geeft in een aantal hoofdterreinen van beleid, uitgesplitst naar enerzijds zorgvormen per levensfase en anderzijds naar de aspecten kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en participatie. De werkgroepleden zien dit als een werkbare presentatiewijze, maar hebben nog veel vragen over de verdere invulling en concretisering.

1.6 De (tussen)balans opgemaakt (voorjaar 2016)

In mei 2016 verschijnt het VWS-jaarverslag over 2015 en de eerste Staat van de Volksgezondheid en Zorg die per brief van 18 mei 2016⁶ wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. De Staat bestaat uit zowel een webportal met alle cijfers⁷, als een boekwerkje⁸ waarin een introductie op deze eerste Staat wordt gegeven en de belangrijkste cijfers en ontwikkelingen worden samengevat.

⁶ Kamerstuk II 2015/16, 32 60 nr. 170.

⁷ www.staatvenz.nl.

⁸ Kamerstuk II 2015/16, 32 620, nr. 170 ([Bijlage](#)).

datum 20 oktober 2016
betreft Eindverslag werkgroep verbetering begroting en jaarverslag VWS, analyse resultaten en advies vervolg

De vaste commissie VWS besluit in de procedurevergadering van 13 april 2016 om bij de behandeling van het jaarverslag opnieuw rapporteurs aan te stellen die (onder andere) zullen kijken naar de kwaliteit van het jaarverslag. De leden De Lange (VVD) en Bruins Slot (CDA), die ook lid zijn van de werkgroep, vervullen deze taak. Op 23 juni 2016 vindt het WGO plaats en blikt de rapporteur terug op de voorlopige resultaten en de nog te zetten stappen (zie box 4).⁹

Box 4. Fragment uit WGO over het jaarverslag VWS 2015 (23 juni 2016)

"Vorig jaar zijn bij de behandeling van het jaarverslag over 2014 door mij kritische opmerkingen gemaakt over de bruikbaarheid van het jaarverslag. De conclusies uit dit overleg zijn vervolgens door de commissie opgepakt en verwerkt in een brief aan de Minister. In het afgelopen jaar is door het ministerie en door een werkgroep van de commissie voor VWS gewerkt aan concrete actiepunten uit die brief. Daarover zijn positieve tussenresultaten te melden. Zo is er inmiddels een Staat van Volksgezondheid en Zorg. Ook is aangekondigd dat er een Monitor VWS komt, een soort dashboard met relevante indicatoren die inzicht moeten bieden in hetgeen speelt in de hoofdaandachtsgebieden binnen de zorg. Met ingang van de begroting voor 2017 zal dat worden opgenomen in de begroting en in het jaarverslag."

"Maar we zijn er nog niet. De voorliggende verantwoordingsstukken laten zien dat er nog gewerkt moet worden aan een aantal aandachtspunten. Een monitor is geen bak cijfers, maar moet inzicht geven in de resultaten van beleid, bij voorkeur ook verbonden aan concrete doelstellingen en streefwaarden. Daarnaast missen we op heel veel punten nog echte beleidsconclusies. De beleidsprioriteiten van de Minister voor 2016, opgenomen in de begroting voor 2016, waren weliswaar wervend, maar amper meetbaar en afrekenbaar geformuleerd. Dat zal in de begroting voor 2017 zichtbaarder moeten zijn. Voor een nadere concretisering van de beleidsdoelstellingen zie ik dus vooral ruimte in de aanloop naar de ontwerpbegroting 2017. Dit biedt de mogelijkheid voor de werkgroep Verbetering VWS-begroting en Jaarverslag om haar wensen ten aanzien van de doelstellingen te formuleren." (p.4)

De minister gaat in haar beantwoording in op de stand van zaken: *"De vernieuwingen waaraan we werken, bijvoorbeeld het smarter maken van de beleidsagenda, worden ingebed in de ontwerpbegroting voor het jaar 2017. Daar zijn we nu heel druk mee bezig. Er zijn verschillende gesprekken over geweest. Die verbeteringen zien we dan terug in het jaarverslag over 2017, dat we in het voorjaar van 2018 bespreken. We zijn dus goed op weg, maar ik deel de mening van iedereen die zegt: het gaat heel traag omdat het altijd een jaar duurt voordat je terugziet wat je hebt afgesproken."*(p. 16).

De minister voegt daar aan toe dat een complicatie is dat resultaten van VWS-beleid niet een-op-een te koppelen zijn aan maatschappelijke effecten. Daarom acht de minister het inzetten van streefwaarden ook complex. Verder gaat de minister in op de voorziene monitor in de begroting 2017 (zie box 5).

⁹ [Kamerstukken II 2015/16, 34 475 XVI, nr. 11.](#)

Box 5. Fragment uit WGO over het jaarverslag VWS 2015 (23 juni 2016)

"Ik verwacht enorm veel van de monitor met indicatoren die we nu ontwikkelen en waar we de Kamer ook bij betrokken hebben. Het is een ontzettend ingewikkelde stap geweest, want iedereen werkt met eigen cijfers en daarmee met eigen waarheden. We hebben al die instituten die zich daarmee bezig houden – het RIVM, het Sociaal en Cultureel Planbureau en al die andere organisaties – gevraagd om dat op één lijn te zetten. Die monitor gaat ook helpen om straks de juiste vragen te stellen over welke informatie nodig is om de effectiviteit van het beleid vast te stellen. Het doel van die monitor is dus om een goede indicatie te geven van hoe het met de gezondheidszorg in Nederland is gesteld en om aan te geven of er reden is voor bijsturing, al dan niet met behulp van begrotingsgeld. De monitor staat in relatie tot de begrotingscyclus en is niet bedoeld om een eigen, zelfstandige rol te krijgen. Dat zou het immers alleen maar lastiger maken. De monitor gaat ons helpen om de juiste vragen te stellen over welke informatie nodig is om de effectiviteit van het beleid vast te stellen. In de VWS-begroting voor 2017 zal een selectief aantal indicatoren uit de conceptmonitor in de beleidsagenda worden opgenomen. Daarover hebben de sg en een delegatie van de Kamer recentelijk een gesprek gehad." (...)

"We werken samen met de Tweede Kamer aan een monitor, een soort dashboard, met daarin relevante indicatoren die aangeven hoe we het doen. Het streven is om deze voor het eerst met een selectief aantal indicatoren in de ontwerpbegroting voor 2017 op te nemen." (p. 17).

Ten aanzien van de beleidsconclusies stelt de minister: *"De beleidsconclusies zijn in het jaarverslag 2015 nog niet allemaal zo scherp geformuleerd als we graag zouden zien, maar daar investeren we wel in."* (p. 17). De minister is optimistisch over wat bereikt is, maar ziet ook nadrukkelijk mogelijkheden voor verdere verbeteringen: *"Als we kijken naar het jaarverslag 2015, waar we het vandaag tenslotte over hebben, concludeer ik met de Kamer dat we nog niet klaar zijn, maar dat we wel veel in gang hebben gezet. Ik ben dus zeer optimistisch dat we de komende jaren grote stappen gaan zetten in de kwaliteit van het jaarverslag en die ook verder kunnen brengen."* (p.17).

1.7 Werkgroep is klaar, het verbeteringsproces nog niet (najaar 2016)

Een zesde, vooralsnog laatste, bijeenkomst van de werkgroep met ambtelijk VWS en toehoorders van de AR vindt plaats op 15 september 2016. De werkgroep krijgt een voorproef te zien van de indicatoren tabel die in onder de noemer 'VWS Monitor' in de begroting 2017 zal zijn opgenomen. VWS kondigt aan dat de tabel op één pagina in de begroting wordt opgenomen en de cijfers beschikbaar komen via internet. Leden van de werkgroep danken de aanwezige VWS-ambtenaren voor de constructieve samenwerking en het werk dat is verzet. Ook worden enkele kritische kanttekeningen gezet bij bepaalde indicatoren en gesteld dat het nu aan de commissie is om bij de begroting 2017 een oordeel te geven over de indicatoren.

2 Verbetering begroting en jaarverslag: tussenstand en verbeterpunten

Na het uitbrengen van verslag van haar werkzaamheden (par. 1) maakt de werkgroep in deze paragraaf de balans op: wat is bereikt en wat kan nog worden uitgebouwd en verbeterd in het traject van verbetering van begroting en jaarverslag?

De commissie heeft in 2014 drie concrete actiepunten geformuleerd om te komen tot verbetering van begroting en jaarverslag:

1. werken met een vaste set indicatoren in begroting en jaarverslag
2. scherpere beleidsconclusies in het jaarverslag
3. aanscherping van beleidsagenda (begroting) en beleidsverslag (jaarverslag).

2.1 Werken met een vaste set indicatoren in begroting en jaarverslag

Mede dankzij de inzet van de werkgroep is er de afgelopen twee jaar meer zicht gekomen op beleidsmatige relevante zorgindicatoren, door De Staat van de Volksgezondheid en Zorg¹⁰ en met name de 'Monitor VWS'. De Staat is een webportal met gevalideerde cijfers over de zorg, op basis waarvan de minister ook periodiek de Kamer van een cijferbeeld met indicatorensets en van themarapporten zal voorzien. De monitor is een dashboard met een aantal relevante indicatoren, dat inzicht biedt in het brede zorgveld. Deze monitor, die voortaan onderdeel zal zijn van begroting en jaarverslag, is nu voor het eerst opgenomen in de VWS-begroting 2017.

De werkgroep constateert dat deze eerste set van indicatoren nog tal van tekortkomingen, c.q. verbetermogelijkheden heeft: (1) De Monitor VWS bevat geen cijfers en is relatief ontoegankelijk (2) kent vooral kengetallen (input en output) maar nog te weinig effectindicatoren (outcome), (3) streefwaarden ontbreken geheel, (4) Indicatoren dekken slechts deel doelstelling af of (5) sluiten niet op elkaar aan. Daarnaast (6) ontbreken er vaak nog indicatoren of zijn ze gedateerd, (7) hebben amper tot geen relatie met budgetten in de begroting en (8) zijn niet voorzien van een duiding.

Box 1. Voorbeelden van tekortkomingen en verbetermogelijkheden huidige indicatoren

Ad 1) De Monitor VWS bevat geen cijfers en is relatief ontoegankelijk

De Monitor VWS/indicatoren tabel heeft geen prominente plek gekregen in de begroting. De tabel is geen onderdeel van de hoofdtekst van de beleidsagenda, maar de laatste bijlage. De indicatoren tabel bevat alleen een overzicht van de indicatoren en niet de bijbehorende cijfers. Voor de cijfers wordt verwezen naar de Staat van Volksgezondheid en Zorg (www.staatvenz.nl) en de Monitor VWS op internet (<https://www.hetzorgverhaal.nl/vws-monitor-2016>).

¹⁰ [Kamerstuk II 2015/16, 32 60 nr. 170](#), www.staatvenz.nl en Kamerstuk II 2015/16, 32 620, nr. 170 ([Bijlage](#)).

Ad 2) Vooral kengetallen (input, output) in plaats van effectindicatoren (outcome)

Een groot deel van de indicatoren in de tabel zijn kengetallen. Deze kengetallen geven inzicht in kosten, uitgaven, input of output, maar niet in hoeverre de maatschappelijke doelstelling is bereikt (outcome). Voorbeelden hiervan zijn de indicatoren over het aantal jeugdzorgorganisaties, het aantal werkzame verloskundigen en de gemiddelde ligduur in ziekenhuizen. De bijbehorende doelstellingen gaan onder meer over laagdrempelige ondersteuning, een goed aanbod, goed geïnformeerd keuzes kunnen maken en het snel herstellen van mensen. Op basis van deze kengetallen is het niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt. Een voorbeeld van een indicator die wel outcome meet is de ziektelast naar chronische ziekte. Deze indicator is gekoppeld aan de doelstelling 'Ervaren kwaliteit van leven'. De indicator geeft voor een aantal chronische ziekten inzicht in het verlies van kwaliteit van leven.

Ad 3) Streefwaarden ontbreken geheel

Geen enkele indicator uit de indicatorentabel is voorzien van streefwaarden. Streefwaarden bieden de mogelijkheid om vast te stellen in hoeverre een doelstelling is bereikt en of er reden is tot bijsturing. Nu zijn ze vooral geschikt om terug te kijken. In het wetgevingsoverleg over het VWS-jaarverslag 2015 heeft één van de rapporteurs aangegeven dat een monitor ook streefwaarden zou moeten bevatten. De rapporteur heeft aan de minister gevraagd of deze in de begroting 2017 zullen worden opgenomen. De minister heeft tijdens hetzelfde wetgevingsoverleg aangegeven dat het opnemen van streefwaarden complex is, omdat externe factoren van invloed zijn op het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. De minister geeft aan dat ze probeert wel meer met streefwaarden te werken, maar dat ze wil voorkomen dat er schijnzekerheid over de effectiviteit van het beleid ontstaat.

Deze argumentatie is niet nieuw voor de Kamer. Ook binnen deze beperkingen is meer inzicht mogelijk. Zo is bijvoorbeeld in de begroting OCW wel een indicatorentabel opgenomen met -waar mogelijk- ook inzicht in streefwaarden, basiswaarden en tussenwaarden. Op die manier wordt sturing en bijsturing beter mogelijk.

Ad 4) Indicatoren dekken slechts deel doelstelling af

Sommige indicatoren dekken slechts een deel van de doelstelling af. De indicator geeft dan slechts voor een deel de informatie die nodig is om vast te stellen in hoeverre de doelstelling bereikt wordt. Een voorbeeld hiervan is de indicator die hoort bij de doelstelling 'Stimuleren maatschappelijke participatie'. De indicator geeft aan welk percentage van de bevolking met een lichamelijke beperking betaald werk doet. Dit is één van de vormen van maatschappelijke participatie. Mensen die bijvoorbeeld vrijwilligerswerk doen worden hierin niet meegenomen. Om meer zicht te krijgen op het bereiken van de doelstelling zouden er bij deze doelstelling ook indicatoren moeten worden opgenomen, waarin andere vormen van maatschappelijke participatie tot uitdrukking komen.

Ook bij de doelstelling *'Stijging macrokosten blijft beperkt' (Leven met een chronische beperking)* geeft de indicator niet voldoende informatie. De indicator geeft een uitsplitsing van de Wlz-uitgaven en de begrotingsgefinancierde BKZ-uitgaven in 2014 en 2015. Er is geen totaalbedrag opgenomen, waardoor niet duidelijk is of de macrokosten zijn toe- of afgenomen. Bovendien geeft de indicator slechts informatie over twee jaar en dat is een te korte periode om een trend uit af te lezen. Een indicator die een totaaloverzicht geeft van de uitgaven aan *'leven met een chronische ziekte en beperking'* over een langere periode zou beter aansluiten bij deze doelstelling.

Ad 5) Doelstelling en indicator sluiten niet altijd goed op elkaar aan

De doelstelling en bijbehorende indicatoren sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Als bijvoorbeeld de waarde van een bepaalde indicator stijgt is niet bekend welke gevolgen dit heeft voor het bereiken van de doelstelling. Dit speelt onder andere bij de doelstelling *'Een gezond kind op de wereld zetten is voor iedereen betaalbaar'*. De indicatoren geven informatie over de kosten van gezondheidszorg voor nul-jarigen en de omzet per type bevalling. Uit deze informatie valt niet af te leiden welke kosten de ouders maken voor het op de wereld zetten van een gezond kind.

Ook bij de doelstelling *'Stimuleren sociale netwerken, sport en bewegen, maatschappelijk en vrijwilligerswerk'* is de relatie tussen de indicator en de doelstelling onduidelijk. Een van de bijbehorende indicatoren geeft weer welk deel van de bevolking deelneemt aan de screening voor borstkanker en baarmoederhalskanker. Het is niet duidelijk wat deelname aan deze bevolkingsonderzoeken zegt over deze doelstelling.

Bij de doelstelling *'aandacht voor ongewenste stapeling eigen betalingen'* is een indicator opgenomen die informatie geeft over het aantal wanbetalers in de Zvw. Het is aannemelijk dat het aantal wanbetalers stijgt als er meer eigen betalingen gedaan moeten worden. Er zijn echter veel andere factoren die het aantal wanbetalers kunnen beïnvloeden. Een stijging van het aantal wanbetalers hoeft daarom niet te betekenen dat er vaker sprake is van een ongewenste stapeling van eigen bijdragen.

Een goed voorbeeld op dit gebied zijn de indicatoren die zijn opgenomen bij de doelstelling *'Voorkomen relatief hoge geboortesterfte'*. De bijbehorende indicatoren zijn de foetale sterfte (doodgeboorte), neonatale sterfte (overlijden in de eerste vier weken) en moedersterfte. De indicatoren geven inzicht in het bereiken van de doelstelling.

Ad 6) Indicatoren ontbreken of achterliggende cijfers zijn gedateerd

Bij enkele doelstellingen zijn nog geen indicatoren opgenomen. Daarnaast zijn er bij sommige indicatoren geen actuele gegevens beschikbaar. Dit laatste is bijvoorbeeld aan de orde bij de indicatoren over potentieel vermijdbare sterfte, zorggerelateerde schade en vermijdbare ziekenhuisopnamen. De meest recente cijfers komen uit 2011/2012. Het is niet bekend wat de actuele stand van zaken is en of er op dit moment reden is om bij te sturen. Bij de doelstellingen *'De wensen van de cliënt (welke zorg en waar) staan centraal'* en *'Cliënten en naasten ondersteunen om de laatste levensfase zo lang mogelijk*

in of nabij eigen sociale omgeving door te kunnen brengen' zijn nog geen indicatoren. Het is dus niet bekend in hoeverre deze doelstellingen worden bereikt.

Naast actuele cijfers is het van belang dat de indicator ook inzicht geeft in hoe de ontwikkeling in de afgelopen jaren is geweest. Dat zien we bijvoorbeeld terug bij de indicator *'percentage wachtenden langer dan de Treeknorm'*, waarin percentages zijn opgenomen in de periode 2010-2015.

Ad 7) Indicatoren hebben geen relatie met budgetten in de begroting

Er wordt bij de indicatoren geen relatie gelegd met de ingezette middelen. Om te kunnen oordelen over zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het beleid en gewenste bijsturing is ook inzicht in de ingezette middelen nodig.

Ad 8) indicatoren niet voorzien van een duiding

De in de monitor opgenomen indicatoren zijn zelden voorzien van een duiding. Dat is voor bepaalde (statische) kengetallen ook niet echt nodig of zinvol omdat deze voor zich spreken. Maar bij veel indicatoren, zeker wanneer deze tijdsreeksen laten zien, ligt het in de rede dat opvallende patronen/afwijkingen ook van een toelichting of verklaring worden voorzien.

2.2 Scherpere beleidsconclusies in het jaarverslag

Beleidsconclusies vormen de tegenhanger van de beleidsagenda. Als de beleidsagenda SMART is geformuleerd kunnen beleidsconclusies ook veelzeggend worden.

Op dit punt is tot dusver geen zichtbare voortuitgang geboekt. Beleidsconclusies in het jaarverslag 2015 zijn evenals vorig jaar beperkt gebleven tot weinig zeggende standaardzinnen en een opsomming van feiten en activiteiten. De minister heeft dit in het WGO van 23 juni jl. onderkend maar geen concrete toezeggingen gedaan.

Bij het jaarverslag 2016 kan worden nagegaan of dan wel zichtbare voortuitgang is geboekt. Analyse van de begroting 2016 leerde echter dat de beleidsprioriteiten in de beleidsagenda 2016 weliswaar wervend, maar amper meetbaar en afrekenbaar waren geformuleerd. Dit bemoeilijkt het trekken van beleidsconclusies in het daarop gebaseerde jaarverslag. Ook de beleidsagenda in de begroting 2017 is nog verre van SMART (zie volgende paragraaf).

2.3 Aanscherping van beleidsagenda (begroting) en beleidsverslag (jaarverslag)

De commissie constateerde in 2015 dat de beleidsprioriteiten in de begroting 2016 amper meetbaar en afrekenbaar zijn geformuleerd. De minister heeft daarop toegezegd dit te willen verbeteren in de begroting 2017. De beleidsagenda moet volgens de minister een document worden op basis waarvan het gesprek aangegaan kan worden over 'Zitten we op de juiste koers?' en de bijdrage van het beleid aan kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid (zie par. 1).

In de beleidsagenda van de begroting 2017 stelt de minister dat ze aandacht heeft besteed aan het concreet formuleren van maatregelen en dat ze acht indicatoren uit de VWS-monitor in de beleidsagenda heeft opgenomen.

De werkgroep constateert dat de beleidsagenda in de begroting 2017 is verbeterd ten opzichte van vorig jaar, maar dat er nog geen sprake is van een SMART-beleidsagenda op basis waarvan het gesprek kan worden aangegaan of we op de juiste koers zitten en wat de bijdrage is geweest van het beleid aan kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid. Zo beslaat de indicatorenset maar een deel van de onderwerpen uit de beleidsagenda. Voor veel onderwerpen geeft de beleidsagenda geen inzicht in het bereiken van de doelstellingen en of er reden is tot bijsturing. Daarnaast worden de maatregelen in de beleidsagenda niet altijd concreet geformuleerd, waardoor het niet duidelijk is wat de minister gaat doen.

De werkgroep stelt overigens ook vast dat de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van de beleidsagenda voor een groter publiek zichtbaar is verbeterd. Dit onder meer door in de beleidsagenda gebruik te maken van linkjes naar gebruikersvriendelijke filmpjes met uitleg (het 'zorgverhaal.nl')

Box 2. Concrete voorbeelden niet concrete maatregelen en ontbreken koppeling maatregel aan concrete en meetbare doelstellingen

Niet concrete maatregelen

'We versterken de samenwerking tussen zorg, onderwijs en gemeenten, gericht op een goede uitvoering'; 'We laten programma's ontwikkelen om vooral ouderen, chronisch zieken en mensen met een beperking aan het sporten te krijgen'; 'Daarnaast blijven we werken aan een klantvriendelijker en goedwerkend systeem van trekkingsrecht waarmee de budgethouder van het pgb gemakkelijk zelf zijn zaken kan regelen'.

Maatregelen niet gekoppeld aan concrete en meetbare doelstellingen

Een van de aangekondigde maatregelen is dat Nederland in 2017 een nationaal plan heeft om te voorkomen dat mensen te veel zout, verzadigde vetten en calorieën binnen krijgen. In de beleidsagenda staat geen concrete doelstelling over wat het nationaal plan moet opleveren. Daardoor is het niet mogelijk om achteraf vast te stellen of het nationaal plan effectief is geweest. De aanpak van regeldruk is een ander voorbeeld van een maatregel uit de beleidsagenda, waarbij een concrete doelstelling ontbreekt. Bij tenminste vijf beroepsgroepen zal een maatwerk aanpak worden ingezet om de regeldruk merkbaar te verminderen. Daarnaast is hier ook niet duidelijk hoe regeldruk gemeten wordt, zodat het niet mogelijk is achteraf vast te stellen of de maatwerk aanpak succesvol is geweest.