



Den Haag, 11 oktober 2006

RAPPORT AD 2600.04.07

Inzake het onderzoek naar de werking van het stelsel van subsidiëring voor kinderen of pleegkinderen van schippers en kermisexploitanten

Aan:

de Directie Jeugdbeleid

Inhoud

1. Reikwijdte onderzoek
2. Samenvatting bevindingen
3. Inrichting stelsel
4. Werkwijze Censis
5. Herijking van het stelsel of aanpassing werkwijze Censis?

1. Reikwijdte onderzoek

De Auditdienst heeft onderzoek verricht naar de werking van het stelsel van subsidiëring voor kinderen of pleegkinderen van schippers en kermisexploitanten zoals neergelegd in de Subsidie-regeling welzijnsbeleid artikelen 27 tot en met 30. Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag of

- de rechtmatigheid van de geldstromen van VWS naar Censis en de inning van de ouderbijdrage voldoende gewaarborgd is;
- Censis de beleidsinformatie levert zoals bedoeld in de subsidieregeling;
- de werkwijze van Censis zoals neergelegd in de subsidieregeling voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

Voor het verkrijgen van antwoorden op bovengenoemde vragen heeft de Auditdienst onderzoek gedaan bij de directie Jeugdbeleid en Censis, alsmede een collegiaal overleg gehouden bij de huisaccountant van Censis. De reikwijdte van de opdracht is afgestemd met DJB, omdat er ook een evaluatie (met een andere reikwijdte) van de subsidieregeling zal worden uitgevoerd door een externe partij.

2. Samenvatting bevindingen

Rechtmatigheid geldstromen

De door de accountant uitgevoerde werkzaamheden ter bepaling van de juistheid van het kinderaantal zijn afdoende (4.1.1).

De controle op de volledigheid van de ouderbijdrage is voldoende gewaarborgd (4.1.3).

VWS heeft aanvullende informatie nodig om de subsidie voor de overcapaciteit vast te stellen (4.1.2).

Beleidsinformatie

De opgeleverde beleidsinformatie voldoet nog niet aan de subsidieregeling (4.2).

Werkwijze Censis

Het is volgens de subsidieregeling de bedoeling dat Censis op basis van contracten met ouders, onderhandelingen gaat voeren met de aanbieders (internaten) van opvang, contracten afsluit met deze aanbieders, de kostenontwikkeling kritisch volgt via een benchmark, toezicht houdt of de gecontracteerde kwaliteit ook wordt geleverd en coördinerend optreedt inzake het huisvestingsbeleid.

Deze rollen komen niet geheel uit de verf:

- Censis heeft zelf geen contracten met de ouders in haar administratie. De ouders melden zich aan bij de internaten en die geven door hoeveel kinderen ze hebben;
- de contracten met de internaten houden het midden tussen een inkooprelatie en een subsidierelatie;
- er worden door Censis geen controleerbare conclusies getrokken uit de benchmarkgegevens (kostenontwikkeling per internaat). De benchmark per internaat is inmiddels aangeleverd bij DJB;
- in de contracten met de (clusters van) internaten zijn geen eisen gesteld voor de te leveren kwaliteit, omdat deze eisen volgens Censis nog in ontwikkeling zijn. Het toezicht door Censis of de geleverde kwaliteit in overeenstemming is met de daaraan te stellen eisen functioneert dan ook nog niet. Het is de bedoeling dat de Inspectie jeugdhulpverlening binnenkort een onderzoek instelt naar de kwaliteit binnen de internaten;
- ~~het capaciteitsplan laat nu zien hoe de overcapaciteit wordt afgebouwd. Het is inmiddels goedgekeurd door DJB. Naar onze mening kan het beleidsmatige gehalte van het plan worden verhoogd;~~

Met opmaak: Lettertype: 10 pt

Verwijderd: RAPPORT AD 2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006

- door de clusters worden geen personeelsplannen opgeleverd. Deze personeelsplannen moeten wel opgeleverd worden volgens het bijdragereglement. In afwachting van het sociaal plan en de regeling met VWS inzake de wachtgelden heeft Censis geen personeelsplannen bij de clusters opgevraagd.

Wij adviseren dat DJB duidelijkheid verschaft over de mate waarin Censis informatieplicht heeft aan de Auditdienst (4.3.7).

De controlerol van de huisaccountant dient te worden verduidelijkt (4.3.8).

De vraag is gerechtvaardigd of de wijze waarop Censis haar taak nu vervult anders zou moeten of dat deze huidige wijze van taakuitoefening mogelijk wel heel acceptabel is gezien de huidige bestuurlijke constructie. Dit laatste betekent wel aanpassing van de subsidieregeling (5).

3. Inrichting stelsel

3.1 Algemeen

In 2001 heeft het Ministerie van VWS in samenspraak met de sector het stelsel van subsidiëring voor kinderen of pleegkinderen van schippers en kermisexploitanten gewijzigd. De terugloop van het aantal kinderen maakte wijziging van de organisatie van de sector als geheel noodzakelijk. Om dit te stimuleren is ook de verantwoordelijkheidsverdeling en de wijze van financieren aangepast. Aan de wijziging van de subsidiebepalingen ligt een kabinetsstandpunt ten grondslag, gebaseerd op het advies van de Commissie De Jong. De uitgangspunten van het kabinetsstandpunt zijn neergelegd in de artikelen 27 tot en met 30 van de Subsidieregeling welzijnsbeleid en de toelichting daarop.

3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

In de subsidieregeling is de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het beleid om de capaciteit (huisvesting en personeel) aan te passen aan het kinderaantal neergelegd bij Censis. VWS subsidieert Censis op basis van het kinderaantal op de peildatum (15 september jaar t-1). Het is de bedoeling dat Censis op basis van de wensen van de ouders de kinderen huisvest bij de internaten. Censis dient toezicht te houden op de door de internaten geleverde kwaliteit.

3.3 Wijze van financiering en aanlevering beleidsinformatie

De wijze van subsidiëring (p*q) is bedoeld om de sector te prikkelen om het kostenpatroon tijdig aan te passen aan het dalende kinderaantal. In de subsidieregeling is bepaald dat Censis jaarlijks bij de subsidieaanvraag inzicht geeft aan VWS over de wijze waarop dit gebeurt via een meerjarig capaciteitsplan. Jaarlijks moet Censis ook benchmarkgegevens opleveren over de kostenontwikkeling in de internaten.

3.4 Ouderbijdrage

De ouders/verzorgers betalen voor de opvang van de kinderen een bijdrage. Censis is verantwoordelijk voor de inning van deze bijdrage en de doorbetaling aan VWS.

3.5 Consequenties voor de subsidierelatie

De wijziging van de subsidiëring heeft geleid tot het verbreken van de subsidierelatie tussen VWS en de afzonderlijke internaten. VWS heeft nu alleen nog maar een subsidierelatie met Censis. Bij het verbreken van de subsidierelatie is vastgesteld welk deel van het vermogen van de internaten is opgebouwd met subsidiegelden. Conform de subsidievoorwaarden vloeit dit bedrag terug naar VWS. Er zit nu nog subsidiegeld in de gebouwen. Dit vloeit terug bij de afstoting van de desbetreffende panden.

3.6 Clusterorganisatie

De schippersinternaten zijn georganiseerd in clusters. Elk cluster heeft een aantal opvangpunten (gebouwen) verspreid over het land. Door de terugloop van het kinderaantal neemt de gemiddel-

Met opmaak: Lettertype: 10 pt

Verwijderd: RAPPORT AD 2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006

de omvang van een cluster en de bezetting van de gebouwen af. Tevens heeft de terugloop ook gevolgen voor het personeelsbestand.

3.7 Rol huisaccountant

Van de accountant wordt verlangd dat hij

- een oordeel uitspreekt over de betrouwbaarheid van de opgave van het aantal gehuisveste kinderen op de peildatum van 15 september van jaar t-1;
- bij de jaarrekening van Censis een accountantsverklaring afgeeft met daarin opgenomen een oordeel over de naleving van de subsidiebepalingen.

4. Bevindingen en aanbevelingen

4.1 Rechtmatigheid geldstromen VWS

De geldstromen tussen VWS en Censis zijn als volgt te verdelen:

- subsidie op basis van het kinderaantal;
- subsidie voor de overcapaciteit;
- inning van ouderbijdragen door Censis, af te storten aan VWS.

4.1.1 Subsidie op basis van het kinderaantal (2003 € 22.973.046)

De subsidie op basis van het kinderaantal is gebaseerd op $p \cdot q$. Voor de (p) prijs zijn normbedragen vastgesteld in de subsidieregeling variërend in 2003 van € 15.822 tot € 20.099 afhankelijk van het soort pand waarin het kind is gehuisvest en € 2.572 per kind in een pleeggezin. Het kinderaantal (q, bij de aanvraag 2003:1267), per 15 september voorafgaande aan het jaar van de subsidieaanvraag, wordt voorzien van een accountantsverklaring van de huisaccountant. De door de huisaccountant uitgevoerde werkzaamheden ter bepaling van de juistheid van het kinderaantal over 2003 zijn afdoende.

4.1.2 Subsidie voor de overcapaciteit (2003 € 167.788)

VWS heeft aanvullende informatie nodig om de subsidie voor de overcapaciteit te kunnen vaststellen. In de jaren 2001, 2002 en 2003 heeft Censis achtereenvolgens subsidie ontvangen voor de kosten van de overcapaciteit. Vanaf 2004 komt Censis niet meer in aanmerking voor een overcapaciteitvergoeding. Inmiddels heeft DJB, na overleg met WJZ, geconcludeerd dat de werkelijke huurinkomsten die door de schippersinternaten zijn gerealiseerd bij de subsidievaststelling dienen te worden verrekend. De jaarrekening 2003 is volgens Censis en de huisaccountant ook volgens deze systematiek opgesteld. De wijze waarop de hiervoor in de jaarrekening opgenomen (terug te betalen) bedragen zijn bepaald, dient te worden verduidelijkt. Wij adviseren van de afrekening van de subsidie voor overcapaciteit een aparte subsidiedeclaratie (over de jaren 2001, 2002 en 2003) van Censis te vragen, voorzien van accountantsverklaring. Censis heeft aangegeven van DJB te willen vernemen op welke wijze een dergelijke subsidiedeclaratie moet worden opgesteld.

4.1.3 Inning van ouderbijdragen door Censis, af te storten aan VWS (2003 ca € 2.400.000)

Censis dient schriftelijk met de ouders overeen te komen dat zij zorgdraagt voor de huisvesting, verzorging en opvoeding van het kind in het internaat of het pleeggezin van voorkeur van de ouders of wettelijke vertegenwoordiger en dat een ouderbijdrage per schooljaar verschuldigd is. De bijdrage is inkomensafhankelijk. Daar waar geen inkomensgegevens worden verstrekt, wordt de hoogste bijdrage in rekening gebracht. De controle op de volledige afdracht van de ouderbijdrage is afdoende. Wij hebben bij het collegiaal overleg met de huisaccountant vernomen dat de aanmelding van de kinderen centraal bij de internaten plaatsvindt en dat de afgesloten contracten ook decentraal zijn opgeborgen. De huisaccountant heeft deze contracten ook niet in zijn oordeelsvorming betrokken. Wij adviseren u om de controle op de volledigheid van de ouderbijdragen specifiek op te nemen in het controleprotocol.

Met opmaak: Lettertype: 10 pt

Verwijderd: RAPPORT AD 2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006

4.2 Beleidsinformatie

4.2.1 Inleiding

De door Censis bij de subsidieaanvraag opgeleverde informatie over de afbouw van de leegstand (meerjarig capaciteitsplan) is inmiddels verbeterd. De beheersing van de kosten (benchmark) is inmiddels ook per internaat verstrekt aan DJB. Hieronder volgen tevens onze bevindingen over de meerjarige prognose van het kinderaantal en de informatie over het kwaliteitsbeleid.

4.2.2 Capaciteitsplan

Het vijfjarig capaciteitsplan, dat Censis jaarlijks bij de subsidieaanvraag bij VWS moet indienen, is ondermeer bedoeld om inzicht te geven in de bestaande huisvesting en de te nemen maatregelen om de overcapaciteit af te bouwen conform de verwachte daling van het aantal kinderen. DJB heeft in het verleden gedoogd dat er sprake was van een groeitraject inzake het vervaardigen van een adequaat meerjarig capaciteitsplan. Aangezien het ingediende meerjarig capaciteitsplan bij de subsidieaanvraag 2004 nog steeds niet voldeed aan de daaraan gestelde eisen heeft DJB het capaciteitsplan afgekeurd. Inmiddels heeft Censis een aangepast capaciteitsplan ingediend. Dit plan is akkoord bevonden door DJB.

4.2.3 Benchmark

In de bijlage bij de jaarrekening worden de werkelijke kosten van huisvesting, verzorging en opvoeding en personeelsformatie per cluster gepresenteerd. Op de kosten worden de gerealiseerde inkomsten in mindering gebracht. Op basis van artikel 29b lid 1 zijn wij van mening dat niet de gegevens per cluster maar per internaat moet worden gepresenteerd, inclusief daarbij de conclusies die Censis verbindt aan de kostenontwikkeling. De gerealiseerde inkomsten mogen naar onze mening niet verrekend worden met de kosten. Schommelingen in de kosten komen daarvoor ook beter in beeld. Inmiddels heeft Censis een benchmark per internaat aan DJB doen toekomen.

4.2.4 Prognose kinderaantal

De totstandkoming van de aangeleverde meerjarige prognoses is afdoende. De clusters maken zelf de prognoses en dienen deze periodiek bij Censis in. Censis staffelt de aantallen en beoordeelt de prognose zover mogelijk op betrouwbaarheid en corrigeert het aantal eventueel op basis van ervaringscijfers uit het verleden. De gecorrigeerde prognose wordt jaarlijks aan VWS bij de subsidieaanvraag verstrekt.

In onderstaande tabel volgt een overzicht van de afgegeven prognoses over de jaren.

Afgegeven prognose kinderaantallen bij aanvraag subsidie 2002		Afgegeven prognose kinderaantallen bij aanvraag subsidie 2003		Afgegeven prognose kinderaantallen bij aanvraag subsidie 2004
prognose	werkelijk	prognose	werkelijk	Prognose
2002 1338	1329 1)			
2003 1301		2003 1296	1267 1)	
2004 1272		2004 1281		2004 1223
2005 1226		2005 1252		2005 1193
2006 1192		2006 1217		2006 1165
		2007 1188		2007 1135
				2008 1116

Bron: subsidieaanvraag Censis
1) inclusief de pleegkinderen

4.2.5 Kwaliteitsbeleid

Censis dient driejaarlijks, of telkens wanneer nodig, op basis van een rapportage van een onafhankelijke derde, te rapporteren over het kwaliteitsbeleid aan VWS. In het schooljaar 2001/2002 heeft Censis een externe nultoetsing laten uitvoeren en het rapport aan VWS uitgebracht. Op basis van dit onderzoek en een intern onderzoek, dat binnenkort wordt afgerond, wordt een basiskwaliteit vastgesteld. Hieraan gerelateerd geeft Censis in de jaarlijkse benchmark aan VWS (zie 4.2.3) tevens inzicht in de werkelijke en genormeerde kosten en personeelsformatie per kind.

Met opmaak: Lettertype: 10 pt

Verwijderd: RAPPORT AD 2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006

DJB heeft tijdens ons onderzoek gemeld dat er voornemens zijn om de Inspectie voor de Jeugdhulpverlening begin 2005 naar het kwaliteitsbeleid bij Censis te laten kijken.

4.3 Werkwijze Censis

4.3.1 Algemeen

De subsidieregeling gaat uit van een transparante, efficiënte en effectieve subsidierelatie met de rijksoverheid en moet ook recht doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor verstrekte subsidiemiddelen. Een subsidierelatie die niet alleen zorgdraagt voor de subsidiabele activiteit, maar ook inspeelt op de ontwikkelingen binnen de sector' (toelichting subsidieregeling pagina 6, staatscourant 22 mei 2001, nr.98/pag.19).

Hieronder volgen onze bevindingen bij de uitvoering een aantal belangrijke taken door Censis.

Achtereenvolgens komen de volgende taken van Censis aan de orde:

- Afsluiten contracten.
- Huisvesting.
- Personeelsbeleid.
- Kwaliteitsbeleid.
- Benchmark.
- Verschaffen van inlichtingen en bescheiden.

4.3.2 Afsluiten contracten

- Censis komt schriftelijk met de ouders overeen dat zij zorgdraagt voor de huisvesting, verzorging en opvoeding van het kind in het internaat of in het pleeggezin van voorkeur van de ouders of wettelijke vertegenwoordiger en dat een ouderbijdrage per schooljaar verschuldigd is (artikel 29 b lid 4 en toelichting pagina 5 en 6).
- Censis zal overeenkomsten sluiten met de rechtspersonen die een of meer internaten exploiteren (toelichting subsidieregeling pagina 7).
- In het contracteringsbeleid met de rechtspersonen volgt Censis de overeengekomen voorkeur van de ouders en komt met hen voorwaarden overeen zodat er voldaan wordt aan de subsidievoorwaarden van VWS (toelichting subsidieregeling pagina 7).

Bevindingen

Censis heeft aangegeven dat de internaten contracten met de ouders afsluiten. Hiermee wordt volgens Censis volkomen recht gedaan aan de voorkeuren van de ouders. Deze constructie is naar onze mening in tegenspraak met de subsidieregeling die ervan uit gaat dat Censis de contracten afsluit met de ouders en uitgaande van de voorkeuren van de ouders contracten afsluit met de clusters.

De relatie tussen Censis en de clusters is een subsidierelatie en geen zuivere inkooprelatie zoals bedoeld in de subsidieregeling. De subsidierelatie blijkt uit het bijdragereglement en de afgesloten overeenkomsten met de clusters. Censis heeft aangegeven dat de Commissie de Jong destijds met deze werkwijze heeft ingestemd.

In de subsidiesystematiek wordt de subsidie aan de clusters verstrekt conform de subsidiemethodiek tussen VWS en Censis.

4.3.3 Huisvesting en terugdringen overcapaciteit

- Huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen in internaten of pleeggezinnen (artikel 28).
- Het vervaardigen van een integraal capaciteitsplan conform de gestelde eisen in artikel 29a van de subsidieregeling en de aansluiting van dit plan bij de prognose van het aantal kinderen, dat moet worden gehuisvest in de komende vijf jaar (toelichting subsidieregeling pagina 9 en 10).
- Indienen van het meerjarig capaciteitsplan bij de subsidieaanvraag aan VWS ter goedkeuring (artikel 29a en toelichting pagina 9).
- Coördinerende rol van Censis in het proces van het terugdringen van de bestaande overcapaciteit en het in de toekomst doen aansluiten van de bestaande huisvestingscapaciteit aan de behoefte daaraan. Het daadwerkelijk besluit om tot vervreemding van onroerendgoed over te gaan ligt in handen van de exploitant van de internaten (toelichting subsidieregeling pagina 8 en 9).

Met opmaak: Lettertype: 10 pt

Verwijderd: RAPPORT AD 2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006

- Op basis van samenwerking gebruik maken van leegstaande of ongebruikte capaciteit (toelichting subsidieregeling pagina 8).
- Bevorderen van de samenwerking binnen de sector waardoor verwacht mag worden dat hierdoor sectorbreed gemakkelijk tot capaciteitsmaatregelen kan worden gekomen (toelichting subsidieregeling pagina 6).
- Inspanningsverplichting van Censis om de capaciteitsplannen op doelmatige wijze te verwezenlijken (toelichting subsidieregeling pagina 9 en 11).

Bevindingen

Zoals aangegeven in 4.2.2 is het meerjarig capaciteitsplan inmiddels door DJB goedgekeurd. Censis ervaart het vervaardigen van het meerjarige capaciteitsplan als lastig door de gewenste koppeling met de meerjarige prognoses van het kinderaantal en omdat de clusters hun afzonderlijke meerjarige capaciteitsplannen niet conform de gestelde eisen in het bijdragereglement hadden ingericht. Het voorgenomen meerjarig capaciteitsplan van een cluster moet voorzien in informatie over de wijze waarop de beschikbare capaciteit wordt aangepast aan de benodigde capaciteit. Censis kan naar onze mening op basis van het bijdragereglement afdwingen dat de gevraagde informatie wordt opgeleverd door een cluster.

Censis heeft aangegeven dat elk cluster haar eigen huisvestingsbeleid voert. Volgens Censis hechten de clusters aan hun eigen verantwoordelijkheid en zijn volop bezig hun huisvestingsbeleid vorm te geven. Er is geen integraal huisvestingsbeleid vervaardigd. Dit is naar onze mening wel de bedoeling van de subsidieregeling. Volgens Censis is hiervoor de medewerking van VWS nodig en dat werkt zo nu en dan vertragend. Met name bij de verkoop van panden.

De directeur van Censis constateert dat de overcapaciteit niet vlot genoeg daalt. Het terugdringen van de overcapaciteit wordt volgens Censis overigens bemoeilijkt door de geografisch gespreide ligging van de internaten binnen een cluster en het voldoen aan de keuzevrijheid van de ouders.

Uitgaande van de huisvestingsnorm van 35 m² per kind is in der jaren 2001 tot en met 2003 sprake van overcapaciteit van ruim een derde van de totale capaciteit. Zie onderstaande tabel.

	2001	2002	2003	2004
Overcapaciteit in m ²	29.972	31.819	26.951	26.657
% van totale capaciteit	38%	40%	37%	37,8%

Bron: subsidieaanvraag Censis

4.3.4 Personeelsbeleid

Censis dient conform het kabinetsbesluit op basis van prognoses van het aantal kinderen voor de totale sector te verkennen waar zich personele knelpunten zullen gaan voordoen en welke maatregelen kunnen worden genomen om deze knelpunten weg te nemen. In het bijdragereglement van Censis is opgenomen dat de clusters jaarlijks een personeelsplan moeten opstellen en dit rapporteren aan Censis. In het bijdragereglement is tevens een 'protocol personeelsbeleid' opgenomen dat ingaat op de te stellen eisen aan de vervaardiging van het personeelsplan. Op basis van deze plannen dient Censis een meerjarig personeelsplan op te stellen. Een dergelijk plan vervult een sturende rol in het personeelsbeleid van de clusters op de volgende punten:

- beperking van het beroep op wachtgeld;
- zorgdragen voor een evenwichtige leeftijdsopbouw van het personeel;
- het in totaliteit optimaliseren van de personeelskosten.

Daarnaast draagt de sector voor dat de reductie van de personeelsformatie op een zodanige wijze plaatsvindt dat de bemiddelbaarheid van af te vloeien personeel zo groot mogelijk is. VWS heeft ondersteuning toegezegd in het door de sector te voeren gerichte personeelsbeleid.

Bevindingen

Censis beschikt niet over een integraal meerjarig personeelsplan. Censis heeft in het onderzoek aangegeven dat de clusters niet hebben voldaan aan het 'protocol personeelsbeleid' en dat Cen-

Met opmaak: Lettertype: 10 pt

Verwijderd: RAPPORT AD 2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006

sis geen directe rol vervult in het personeelsbeleid van de clusters. Censis fungeert wel als tussenpersoon met VWS met betrekking tot het wachtgeld en het sociaal plan.

Met betrekking tot de ondersteuning van VWS heeft Censis gereageerd dat zij vier jaar lang bezig is geweest om in overleg met VWS te komen tot een beleid om de wachtgeldkosten te reduceren. Hierdoor was er volgens Censis geen mogelijkheid om een adequaat personeelsbeleid te maken.

Het vervaardigen van een meerjarig personeelsplan is volgens Censis lastig mede door de gewenste koppeling met de meerjarige prognose van de kinderaantallen. Wij adviseren DJB om inzicht te verlangen in het meerjarig personeelsplan mede ten behoeve van de vermindering van het risico van wachtgeldclaims bij VWS.

In het kabinetsstandpunt is weergegeven dat een evenwichtige leeftijdsopbouw wordt bemoeilijkt door de daling van het aantal kinderen en de afvloeiingsregeling (last in first out). Dit laatste principe geldt volgens Censis nog steeds. De wachtgeldkosten worden volgens Censis wel beperkt maar er komt niets terecht van een evenwichtige leeftijdsopbouw van het personeel. De personeelskosten als geheel worden hierdoor volgens Censis niet geoptimaliseerd.

4.3.5 Kwaliteitsbeleid

- Driejaarlijks rapporteren door onafhankelijke derde of telkens wanneer dat nodig is, over het gevoerde kwaliteitsbeleid (artikel 29 b lid 3).
- Censis ziet toe op de naleving van haar kwaliteitsbeleid (artikel 29 b lid 3).

Bevindingen

Het toezicht van Censis op het kwaliteitsbeleid kan worden versterkt.

Op basis van het 'protocol blauwdruk kwaliteitssysteem sector schippersinternaten' zoals opgenomen als bijlage bij het bijdragereglement, is in 2002 en daarna een nultoetsing en nulmeting uitgevoerd. De nulmeting was een interne toetsing door Censis zelf. De nultoetsing is extern door het bedrijf Syntax uitgevoerd. Volgens het protocol is op basis van deze onderzoeken een basiskwaliteit vastgesteld. De resultaten van het onderzoek zijn mede door Syntax aan de individuele internaten gerapporteerd heeft Censis laten weten.

Censis berekent conform bovengenoemde protocol jaarlijks ook de kosten van huisvesting, verzorging en opvoeding per kind en naar de personeelsformatie per kind. Dit wordt samen met de benchmark gerapporteerd aan de clusters.

In het kader van de interne kwaliteitstoetsing is Censis (begeleidingsorgaan) in januari 2004 gestart met een interne kwaliteitsmeting. Er is een registratielijst kwaliteit opgesteld. Het is de bedoeling dat de vragenlijst per internaat jaarlijks wordt ingevuld. Het doel is het registreren van het kwaliteitsniveau van de dienstverlening van het internaat op een zestal hoofdthema's die afgeleid zijn van het kabinetsbesluit schippersinternaten. Met behulp hiervan wil Censis komen tot het opstellen van handhavings- en/of verbeterplannen. De uitkomsten worden per instelling besproken, zo is ons medegedeeld. Naar onze mening dient Censis kwaliteitsnormen op te nemen in de contracten met de clusters en jaarlijks toe te zien op de naleving daarvan.

4.3.6 Benchmark

- Jaarlijks opstellen van een benchmark naar de werkelijke kosten van de huisvesting, verzorging en opvoeding van een kind en naar de personeelsformatie per kind; de benchmark wordt als bijlage van de jaarrekening gevoegd (artikel 29b lid 1 en 2).
- Internaten die hoger dan het gemiddelde blijken uit te komen, worden geprikkeld efficiencywinst te behalen (toelichting subsidieregeling pagina 8).

Bevindingen.

De centrale sturing door Censis op basis van de resultaten van de benchmark dient versterkt te worden. Censis vervaardigt de benchmark ten behoeve van interne sturingsdoeleinden tevens op internatensniveau. Deze benchmark wordt verzonden naar de afzonderlijke clusters. Er vindt geen terugkoppeling plaats naar Censis over de getroffen maatregelen en de uitkomsten.

Met opmaak: Lettertype: 10 pt

Verwijderd: RAPPORT AD 2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006

Censis formuleert ook geen conclusies uit de benchmarkgegevens. Dit zou ons inziens wel moeten geschieden om de beoogde kwaliteit en efficiencywinst te realiseren. Uit de benchmark kan bijvoorbeeld per internaat worden bepaald of een internaat aan de personele norm voldoet (kwaliteit) of dat deze wordt overschreden (efficiency).

Vanuit het perspectief van Censis leidt efficiencywinst mogelijk tot een verlaging van het subsidie en dat lijkt niet in het belang van de sector. Echter efficiencywinst zou mogelijk ook gebruikt kunnen worden om knelpunten in de bedrijfsvoering op te lossen. Omdat er door Censis geen conclusies aan de benchmark worden verbonden mist het instrument haar effectiviteit.

4.3.7 Verschaffen van inlichtingen en bescheiden

- Indien Censis het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen doet uitvoeren door exploitanten, komt Censis met hen overeen, dat zij op verzoek van de accountant van Censis of op verzoek van de Auditdienst van het Ministerie van VWS alle bescheiden en inlichtingen die nodig zijn voor een juiste vervulling van hun taak dienen te verschaffen. De Auditdienst van VWS richt haar verzoek tot Censis (artikel 29b lid 6).

Bevinding

Wij hebben gebruik gemaakt van deze clausule om gegevens (contracten met ouders, verhuurcontracten overcapaciteit, inzicht verhuurcontracten huurbaten en de jaarrekeningen clusters) via Censis op te vragen. Deze informatie heeft Censis niet verstrekt. In een reactie geeft Censis de volgende redenen voor het niet verstrekken van de informatie:

- Contracten met de ouders: Censis heeft deze zelf niet, daar de clusters daar zelf voor zorgdragen.
- Verhuurcontracten: Censis heeft deze zelf niet omdat de clusters zelf verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van hun gebouwen.
- Jaarrekeningen clusters: Censis wijst op de subsidierelatie waarbij VWS geen directe relatie heeft met de clusters en verwijst ons naar de huisaccountant van de clusters voor verdere inzicht in de stukken.

Wij adviseren dat DJB duidelijkheid verschaft over de mate van informatieplicht van Censis richting de Auditdienst. Het is het meest doelmatig dat Censis de gevraagde informatie verzamelt. Omdat de rechtmatigheid van de geldstroom van DJB naar Censis ook is gebaseerd op informatie die onderdeel uitmaakt van de administraties van de clusters (zoals contracten met ouders) willen wij overigens wel de mogelijkheid voorbehouden in de toekomst deze informatie zelfstandig te beoordelen bij de clusters.

4.3.8 Overige bevindingen

Rol huisaccountant Censis

Ten aanzien van de uitvoering van de controle door de huisaccountant van Censis willen wij het volgende onder uw aandacht brengen.

De accountant beoordeelt de administratieve organisatie en interne controle thans aan de hand van een algemene checklist. Wij hebben de accountant de suggestie gedaan om in deze checklist meer aandacht te geven aan de specifieke kenmerken van Censis zoals neergelegd in de subsidieregeling. Tevens hebben wij de accountant er op geattendeerd om de afgesloten overeenkomsten met de clusters in de controle te betrekken.

Wij adviseren deze punten in het controleprotocol op te nemen opdat de werking van het stelsel door de accountant wordt beoordeeld en hierover wordt gerapporteerd aan DJB.

5. Herrijking van het stelsel of aanpassing van de werkwijze Censis?

In het kabinetsstandpunt en de subsidieregeling is Censis gepositioneerd als een inkoper van plaatsen bij internaten. De vraag is of deze verantwoordelijkheid voor Censis wel is waar te maken. Destijds is er bij VWS bewust voor gekozen om het bestuur van Censis, met een onafhankelijke voorzitter, te laten vormen door leveranciers (de clusters) en een vertegenwoordiging van de ouders. Censis is hierdoor meer een belangenvertegenwoordiger van de cluster dan een inkoper.

Met opmaak: Lettertype: 10 pt

Verwijderd: RAPPORT AD 2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006

Censis is ook belast met taken die normaliter niet aan een inkoper zijn toebedeeld. De rol van Censis gaat hiermee verder dan het alleen vaststellen van de kwaliteitseisen, het voeren van onderhandelingen met de clusters over de prijsstelling en toezicht of de kwaliteit van de dienstverlening voldoet.

De vraag is gerechtvaardigd of de wijze waarop Censis haar taak nu vervult anders zou moeten of dat deze wijze van taakuitoefening mogelijk wel heel acceptabel is uitgaande van de huidige bestuurlijke constructie.

Vanuit de beleidsdirectie DJB vraagt dit dan wel om een andere aansturing van Censis. Er dient niet alleen een focus te komen op de rechtmatigheid van de geldstromen, maar ook op het maken van concrete afspraken over te behalen doelen en de verdeling van risico's. In de huidige situatie wordt er vanuit gegaan dat door de p*q financiering alle risico's zijn afgedekt. De vraag is echter wat de consequenties zijn voor VWS als een cluster onverhoopt in een faillissement terecht zou komen.

In de praktijk komt het voor dat de verantwoordelijkheden van DJB en Censis door elkaar kunnen lopen. Recentelijk zijn de benchmarkgegevens verkregen van Censis. Het zou niet alleen de taak van Censis moeten zijn om deze gegevens aan te leveren, maar ook te voorzien van beleidsmatige conclusies voor de korte en de lange termijn. DJB wil de cijfers zelf gaan analyseren. Dit lijkt ons niet wenselijk.

Bepaalde afspraken omtrent de uitvoering van de subsidieregeling leveren nog behoorlijke beheershandelingen op voor DJB. Bijvoorbeeld de instroomstoets voor de wachtgelders.

Bij de oprichting is bepaald dat Censis geen zelfstandig bestuursorgaan is. Wij adviseren te herijken of dit materieel echter niet toch het geval is. De conclusie is van belang voor de juridische verhouding (privaat of publiekrechtelijk) tussen Censis en de clusters.

Vastlegging in het Handboek administratieve organisatie van DJB zal ook een fundament kunnen zijn om te voorkomen dat de kennis binnen DJB omtrent het kabinetsstandpunt en de subsidieregeling verwaterd.

Tot het geven van een nadere toelichting zijn wij bereid.

De Auditdienst,
de auditmanager,

de Directeur Auditdienst,

D. Knol RA MGA

drs. P.S. van Nes RA MGA

Ref.: mevrouw drs. N.E. Weltevrede (OA)
W. Raghoenath (FA)

Met opmaak: Lettertype: 10
pt

Verwijderd: RAPPORT AD
2600.04.0

Verwijderd: 11 oktober 2006