Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Rapport bij het jaarverslag

2017



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

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

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoerings-informatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Inhoud

Vooraf 3

1 Onze conclusies 5

2 Feiten en cijfers 9

3 Financiële informatie 10
3.1 Oordeel over de financiële informatie 10

4 Bedrijfsvoering 13
4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering 13
4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering 13
4.3 Onvolkomenheden 14
4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie 19

5 Beleidsresultaten 20
5.1 Verantwoordelijkheden in keten trekkingsrecht pgb onduidelijk 20
5.2 Beperkt inzicht in opbrengst opleidingsregelingen in de zorg 30
5.3 Nieuwe werkwijze IGZ voor toezicht op goed bestuur 35
5.4 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie 37

6 Uitgelicht: Budgettair Kader Zorg 38
6.1 Inleiding 38
6.2 Opbouw van het Budgettair Kader Zorg 40
6.3 Geldstromen Budgettair Kader Zorg 42
6.4 Verantwoording uitgaven Budgettair Kader Zorg 49

7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer 62
7.1 Reactie minister van VWS 62
7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 72

Bijlage 1
Over het verantwoordingsonderzoek 75

Bijlage 2
Literatuurlijst 77

Bijlage 3
Eindnoten 79

1 Onze conclusies

Belangrijke onderdelen van het zorgstelsel zijn de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd. Voor het stelsel van het trekkingsrecht persoonsgebonden budget (pgb) en de decentralisaties voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning zijn betrokken partijen druk doende het gewijzigde stelsel werkbaar te maken. In de curatieve zorg blijft het een forse uitdaging om ook in de toekomst de uitgaven te beheersen.
Wij constateren dat het voor verschillende onderdelen van het zorgstelsel lastig is om inzicht te krijgen in de geleverde zorg voor het beschikbaar gestelde budget. Zo signaleerden we vorig jaar problemen in de verantwoording over de GGZ, over de persoonsgebonden budgetten (pgb's) en over het sociaal domein. Deze problemen zijn nog actueel. Hierdoor is het moeilijk om te beoordelen of de wijzigingen van het stelsel leiden tot de gewenste effecten en om te kunnen bepalen waar ruimte is om de doelmatigheid van de zorg te vergroten. Daarnaast constateren wij dat verdere inspanningen van betrokken partijen nodig zijn om te komen tot effectieve vormen van samenwerking.

Verantwoordelijkheden in keten trekkingsrecht pgb niet duidelijk
Twee jaar na invoering functioneert het systeem van het trekkingsrecht persoonsgebonden-budget (pgb) nog steeds niet zoals beoogd. Zorgverleners worden weliswaar op tijd uitbetaald maar veertig procent van de betalingen is onrechtmatig als gevolg van het ontbreken van een aantal controles. Dit heeft tot gevolg dat de keten op het punt van fraudebestrijding niet heeft gefunctioneerd zoals oorspronkelijk de bedoeling was van het trekkingsrecht pgb.
Het jaar 2016 stond voor een groot deel in het teken van het zoeken naar overeenstemming tussen ketenpartijen over de benodigde verbeteringen en wie daarbij welke rol vervult. De staatssecretaris van VWS heeft eind 2016 en begin 2017 een aantal besluiten genomen waarmee het ontwerp van het trekkingsrecht pgb fors gaat veranderen.
Dit nieuwe ontwerp is nog niet goed uitgewerkt. Zo is onvoldoende duidelijk welke ketenpartij waarvoor verantwoordelijk is en is onduidelijk wie waarop gaat sturen. Dit maakt het onzeker of de nieuwe opzet van de keten pgb zal gaan werken.

Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning: te weinig inzicht in effecten en hoge administratieve lasten
De decentralisatie van taken op het gebied van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning per 1 januari 2015 is een ingrijpende stelselwijziging. Gemeenten zijn beleidsmatig en uitvoerend verantwoordelijk voor de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke

ondersteuning 2015 (Wmo 2015). De minister van VWS is onder meer verantwoordelijk voor het wettelijk kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het openbaar bestuur en volgens de gemeentewet voor de algehele coördinatie van decentralisaties in het sociaal domein.
Deze decentralisaties hebben geleid tot een ingewikkeld geheel van informatiestromen en controle- en verantwoordingseisen in het sociaal domein. Een van de gevolgen is dat de helft van de gemeenten geen goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening over 2015 heeft gekregen. Daarnaast geven zorgaanbieders aan dat hun administratieve lasten fors zijn gestegen. Verschillende gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben namelijk verschillende eisen voor de doorlooptijden, de te hanteren voorwaarden en de aan te leveren informatie.
Wij achten standaardisatie en uniformering van criteria, definities en formulieren van belang om de administratieve lasten te beperken tot alleen de nodige en om transparantie te vergroten. Daarnaast draagt standaardisatie en uniformering uiteindelijk ook bij aan het inzichtelijk maken voor de burger die jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning nodig heeft, waar op effectieve en doelmatige wijze resultaten worden behaald. We dringen er bij de minister van VWS op aan om het gesprek over het hanteren van uniforme begrippen samen met haar collega's van BZK en SZW op te pakken binnen het programma sociaal domein (samen met gemeenten en zorgaanbieders). Zie hiervoor ook onze aanbeveling aan de minister van BZK [VO BZK] en onze boodschap over de noodzaak van een gemeenschappelijke taal in de *Staat van de Rijksverantwoording 2016* [SRV 2016].

Samenhangende afspraken nodig over financiële kaders en verbeteren doelmatigheid

In het stelsel is er veel aandacht geweest voor het vraagstuk van de beheersing van de zorguitgaven en de informatievoorziening daarover aan de Tweede Kamer. In de afgelopen kabinetsperiode hebben we gezien dat de minister van VWS goede stappen heeft gezet om de informatievoorziening naar de Tweede Kamer te verbeteren en sinds 2013 lijkt het Budgettair Kader Zorg (BKZ) niet meer overschreden te worden. Realisatiecijfers in de zorg ijlen ongeveer 2,5 jaar na voordat ze definitief worden.
De toename van de zorguitgaven is voor het eerst sinds lange tijd afgenomen. In ons rapport *Zorgakkoorden* hebben wij vastgesteld dat het zeer waarschijnlijk is dat de zorgakkoorden hebben bijgedragen aan de (beoogde) lagere uitgavengroei in de curatieve zorg tussen 2012-2015. Dit is met name te danken geweest aan de financiële afspraken in de zorgakkoorden. Positief is verder dat deze akkoorden een einde maakten aan een periode vol tegenstellingen en onrust; partijen gaan nu in overleg over gemeenschappelijke uitdagingen en over mogelijke oplossingen. De uitvoering van de inhoudelijke afspraken uit

de zorgakkoorden, gericht op het vergroten van de doelmatigheid van de zorg, verloopt echter moeizaam. Wij achten het onwaarschijnlijk dat de inhoudelijke afspraken een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan de lagere uitgaven groei tussen 2012-2015. Wanneer de minister van VWS in de komende kabinetsperiode opnieuw zou kiezen voor zorgakkoorden, dan is het belangrijk om de samenhang tussen de financiële en inhoudelijke afspraken beter te bewaken en aan te geven wat de betrokkenheid van de minister is bij de uitvoering van de inhoudelijke afspraken.

Uitgelicht

Dit jaar besteden we extra aandacht aan het Budgettair Kader Zorg. De publieke middelen waarmee de uitgaven in de zorg worden gefinancierd zijn deels afkomstig van de begroting van het Ministerie van VWS en komen deels uit geïnde premies. De uitgaven die uit premiemiddelen worden gefinancierd vormen samen met een klein deel van de begroting en met eigen betalingen het Budgettair Kader Zorg (BKZ). De uitgaven voor het BKZ zijn opgenomen in het *Financieel Beeld Zorg* dat een apart onderdeel is bij het departementaal jaarverslag van de minister. De minister geeft in het *Financieel Beeld Zorg* een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten die onder het BKZ vallen. Het BKZ kent daarmee een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. In hoofdstuk 6 van dit rapport geven we op hoofdlijnen inzicht in de begrotings- en verantwoordingssystematiek van het BKZ.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie' : hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS*. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven bij één artikel waarin onze tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over het inkoopbeheer, het subsidiebeheer en de informatiebeveiliging van het Ministerie van VWS. Deze drie onderwerpen merken wij aan als onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Inkoopbeheer was ook in 2015 aangemerkt als onvolkomenheid. De onvolkomenheden bij subsidiebeheer en informatiebeveiliging zijn nieuw. Daarmee stijgt het aantal onvolkomenheden ten opzichte van 2015 van één naar drie.

- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar het trekkingsrecht pgb, opleidingsregelingen in de zorg en de inrichting van het toezicht op goed bestuur door de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS* is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Uitgelicht: Budgettair Kader Zorg': hierin bieden wij een overzicht van de totstandkoming van en verantwoording over het Budgettair Kader Zorg (BKZ).
- Hoofdstuk 7, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer'.

2 Feiten en cijfers

Het Ministerie van VWS heeft als doel te zorgen voor een kwalitatief goede, breed toegankelijke en betaalbare zorg. Het Ministerie van VWS heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 15.192,6 miljoen, is verplichtingen aangegaan voor € 14.488 miljoen en heeft middelen ontvangen voor € 1.011,3 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van VWS beslaan 6,80 % van de totale rijksuitgaven over 2016.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	14.756,9	23.434,1	14.488,0
Uitgaven	16.066,2	15.328,7	15.192,6
Ontvangsten	1.038,1	1.011,2	1.011,3
Fte's	3.957	4.081	4.253

De begrotingsuitgaven van het Ministerie van VWS bedroegen in 2016 ongeveer € 15,2 miljard. Daarnaast worden er zorguitgaven uit premiegeld betaald. De premiegefinancierde uitgaven bedroegen in 2016 ongeveer € 63,9 miljard. De uitgaven die uit premiemiddelen worden gefinancierd, vormen samen met een klein deel van de begroting en met eigen betalingen het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In hoofdstuk 6 gaan wij nader in op het BKZ.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS*.

We geven hierna een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS* voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben wij fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau en afgerekende voorschotten overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS* is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van VWS in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS* is opgenomen omvat in totaal € 783 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 4, 5 en 8. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 762 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2 en 8. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS* is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben bij één begrotingsartikel fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven geconstateerd in het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS* die de artikelgrens overschrijden. Dit betreft artikel 4.

De Algemene Rekenkamer wijkt hier af ten opzichte van het oordeel van de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR rapporteert geen afwijkingen op artikelniveau. De reden is dat de Algemene Rekenkamer en ADR een van elkaar afwijkende systematiek hanteren voor het oordeel op artikelniveau. Vanaf verantwoordingsjaar 2017 geldt voor de Algemene Rekenkamer en ADR een nieuw stelsel van rapporteringstoleranties. Dat nieuwe stelsel houdt een vereenvoudiging en harmonisatie in van de huidige rapporteringstoleranties, waardoor er in beginsel geen verschillen meer zullen bestaan tussen de oordelen van de Algemene Rekenkamer en die van de ministers in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen (die door de ADR als intern controleur van een getrouwheidsoordeel worden voorzien). Dat schept meer duidelijkheid voor de Kamer en andere gebruikers van deze informatie. Zie ook de brief van de minister van Financiën van 26 januari 2017 (Financiën, 2017).

Onzekerheid uitgaven *Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg*

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 4 'Zorgbreed beleid' is overschreden. Het betreft een fout van € 0,4 miljoen en een onzekerheid van € 194,0 miljoen in de rechtmatigheid van de uitgaven voor de regeling '*Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg*'.

De onzekerheid komt doordat het Ministerie van VWS een ontoereikende invulling heeft gegeven aan het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Het Ministerie van VWS stelt in haar risicoanalyse met betrekking tot de regeling '*Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg*' vast dat er sprake is van een hoog risico voor het feit dat kosten van de gesubsidieerde activiteiten niet te onderscheiden zijn van de overige kosten. Volgens het Ministerie van VWS wordt dit veroorzaakt doordat opleidingsactiviteiten in de praktijk

nauw verweven zijn met de reguliere bedrijfsvoering, waardoor het ingewikkeld is om de kosten van opleidingsactiviteiten separaat te verantwoorden. Om dit hoge risico tegen te gaan heeft het Ministerie van VWS gekozen voor een eenvoudig verantwoordingsregime, waarbij de subsidieontvangers de kosten niet hoeven te verantwoorden. Hiermee geeft VWS onvoldoende follow up aan haar risicoanalyse en kiest zij bewust om voor het hoge risico geen adequate beheersmaatregel te nemen.

3.1.4 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op het niveau van afgerekende voorschotten

Wij controleren ook op het niveau van de afgerekende voorschotten of de financiële informatie rechtmatig is en of zij deugdelijk is weergegeven. Wij hebben hierbij onzekerheden in de rechtmatigheid geconstateerd die de tolerantiegrens overschrijden.

Onzekerheid afgerekende voorschotten Zorgverzekeringskantoor Caribisch Nederland

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. Het betreft een onzekerheid over de rechtmatigheid van € 103,3 miljoen.

De minister van VWS financiert een deel van de zorguitgaven voor Caribisch Nederland en doet dit middels het verstrekken van voorschotten die naderhand worden afgerekend. Door problemen bij het afsluiten van een zorgovereenkomst met de grootste zorgaanbieder, het ziekenhuis op Bonaire, kan de controlerend accountant niet met zekerheid vaststellen dat de uitgaven in 2015 en 2016 van het Zorgverzekeringskantoor rechtmatig zijn geweest. In onze verantwoordingsonderzoeken over 2013, 2014 en 2015 hebben wij eerder gerapporteerd over de problemen bij de verantwoording van het Zorgverzekeringskantoor. Het Ministerie van VWS gaat nu zelf met de grootste zorgaanbieder in overleg hierover.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. We schetsen kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen bespreken we de onvolkomenheden in meer detail (§ 4.3). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van VWS in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.4).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS richt zich op subsidiebeheer (ongeveer € 1,2 miljard), inkoopbeheer (ongeveer € 69 miljoen), personeelsbeheer, de financiële administratie en informatiebeveiliging. Wij constateren op drie van deze elementen onvolkomenheden die we in dit hoofdstuk toelichten. Hiermee zijn wij van oordeel dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering verslechterd is ten opzichte van eerdere jaren.

We zien wel verbetering ten aanzien van het autorisatiebeheer voor de financiële administratie. Het Ministerie van VWS heeft in 2016 maatregelen genomen om de autorisatieprocedure van het financiële systeem SAP 3F zo te verbeteren dat ongewenste vermenging van rollen wordt voorkomen. De procedure van aanvragen, beoordelen en verwerken van autorisaties is geüniformeerd en de controle van autorisatieaanvragen is in opzet vereenvoudigd en minder foutgevoelig. Omdat de nieuwe procedure in februari 2017 van kracht is geworden, hebben we de werking ervan nog niet kunnen vaststellen. Wij bevelen het Ministerie van VWS aan om gedurende 2017 te toetsen of de procedure inderdaad werkt zoals wordt beoogd.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS voldeden in 2016 aan de gestelde eisen, met uitzondering van drie onvolkomenheden.

Onderwerp	2014	2015	2016
Inkoopbeheer kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Invoering trekkingsrechten pgb	onvolkomenheid		
Subsidiebeheer			onvolkomenheid
Informatiebeveiliging			onvolkomenheid

Bovenstaand overzicht geeft het verloop van de onvolkomenheden in de tijd weer. Hieronder staat een toelichting per onvolkomenheid.

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Inkoopbeheer op de goede weg

Het financieel belang van het inkoopbeheer is € 69 miljoen. Voorgaande jaren hebben wij het inkoopbeheer aangemerkt als onvolkomenheid omdat er veel tekortkomingen waren in het beheer. De oorzaken lagen in een gebrek aan goed werkende beheersmaatregelen zoals een juist en volledig contractregister, een adequate beschrijving van de inkoopprocedures, een juiste en volledige aanbestedingskalender, periodieke spendanalyses en een onduidelijke procedure om de hoogste leiding bewuste afwijking van de aanbestedingsregels (waiverprocedure) te laten accorderen. Het ministerie heeft in 2016 in opzet verbeteringen aangebracht in de beheersmaatregelen. De meeste van deze verbeteringen zijn in de tweede helft van 2016 en sommige begin 2017 doorgevoerd. Het aantal bevindingen over de rechtmatigheid is licht gedaald in 2016. In 2017 zal moeten blijken of de verbetermaatregelen die het ministerie heeft doorgevoerd, de tekortkomingen in het inkoopbeheer helemaal zullen wegnemen. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid in het inkoopbeheer van VWS over 2016.

Tekortkomingen

Over 2016 hebben wij vastgesteld dat er tekortkomingen zijn in de werking van de volgende beheersmaatregelen:

- een volledig en juist contractregister;
- juiste naleving van de procedure voor inschakelen inkoopcentrum;
- juiste prestatieverklaring.

Het ministerie beschikte in 2016 niet over een juist en volledig contractregister waardoor een verhoogd risico aanwezig is dat het aflopen van een contract niet tijdig wordt

gesignaleerd. Een goed werkend contractregister signaleert tijdig wanneer contracten verlengd of opnieuw aanbesteed moet worden, zodat er voldoende tijd beschikbaar is om de benodigde procedures te doorlopen.

Het ministerie is in samenwerking met de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) eind 2016 een opschoonactie gestart om het contractregister juist en volledig te krijgen. Het ministerie maakt voor de inkopen vanaf € 25.000 gebruik van de HIS. Wij hebben vastgesteld dat het ministerie in 2016 voor een aantal aanbestedingen waar dat wel zou moeten, de HIS niet of niet tijdig betrokken heeft. Dit heeft een verhoogd risico op onrechtmatigheden vanwege een verkeerde aanbestedingsprocedure tot gevolg.

Het ministerie dient de geleverde prestatie vast te stellen en vast te leggen voordat de factuur betaald kan worden. In een aantal gevallen is de prestatieverklaring ontoereikend vastgesteld of ontbreekt deze geheel. Het is meerdere malen voorgekomen dat een factuur is betaald zonder dat een adequate prestatieverklaring aanwezig was. Dit leidt tot onrechtmatige uitgaven.

Aanbeveling
Wij bevelen aan om de resterende beheersmaatregelen zo snel mogelijk te incorporeren in het inkoopproces en toe te zien op de naleving van de nieuwe procedures.

4.3.2 Tekortkomingen in het subsidiebeheer

De financiële omvang van het subsidiebeheer is circa € 1,2 miljard. Het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS kent veel tekortkomingen en daarom beoordelen wij het als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering. Dit deden we ook al in de periode 1999 - 2012. Ook in onze verantwoordingsonderzoeken daarna hebben wij aandacht gevraagd voor de benodigde verbeteringen in het subsidiebeheer. Over 2016 signaleerde de Auditdienst Rijk in een kwart van de gecontroleerde subsidies tekortkomingen. Wij zijn van mening dat dit te veel is.

Voor een goede uitvoering van het subsidiebeheer is het belangrijk dat het ministerie beleid heeft ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O beleid). Wij constateren dat het M&O beleid van het Ministerie van VWS gebreken kent, omdat onderstaande elementen niet goed zijn ingevuld:

- De staatssteuntoets wordt onvoldoende gedocumenteerd en voor projectsubsidies niet altijd uitgevoerd.

- Het ministerie beschikt niet over een uitgewerkt reviewbeleid.
- Het misbruikregister bevat alleen gevallen waarbij voor 50% of meer van het subsidiebedrag misbruik is geconstateerd.

We lichten dit hieronder toe.

Staatssteuntoets

Bij het verstrekken van overdrachtsuitgaven bestaat het risico dat dit leidt tot het ten onrechte verschaffen van concurrentievoordeel aan een onderneming (ongeoorloofde staatssteun). Om dit te voorkomen, dienen dergelijke verstrekkingen aan een staatssteuntoets onderworpen te worden. Bij het Ministerie van VWS wordt deze toets door de juridische afdeling uitgevoerd. Uit ons onderzoek blijkt echter dat niet alle verstrekkingen aan een dergelijke toets onderworpen worden. Zo is voor subsidies die niet onder een subsidieregeling vallen (bijvoorbeeld projectsubsidies) deze staatssteuntoets niet verplicht gesteld. In ons onderzoek hebben wij in de door ons gecontroleerde posten bij een in 2016 verstrekte projectsubsidie van € 25,9 miljoen geconstateerd dat er onvoldoende is getoetst op de naleving van de staatssteunregels. Op grond van onze toetsing aan de geldende criteria signaleren wij dat er gerede twijfel is of hier niet sprake is van ongeoorloofde staatssteun en dat de geldende procedures (melding aan Europese Commissie) gevolgd hadden moeten worden. De nu gesignaleerde leemte in de toetsing op naleving staatssteunregels kan meer verstrekkingen betreffen. Gezien deze constatering vragen wij de minister van VWS om verdere aanscherping van de staatssteuntoets.

Reviewbeleid

Het ministerie beschikt niet over een uitgewerkt reviewbeleid als onderdeel van het toezicht dat zij uitvoert. Het ministerie laat jaarlijks reviews uitvoeren bij enkele instellingsaccountants van subsidieontvangers. Het aantal jaarlijks uit te voeren reviews verschilt van jaar tot jaar. Zo zijn er over 2015 vijftien reviews uitgevoerd en over 2016 tien reviews. Wij hebben vastgesteld dat dit aantal niet gebaseerd is op een gedegen risicoanalyse, maar lijkt te zijn ingegeven door de beschikbare capaciteit. Door het ontbreken van een duidelijk op risicoanalyse gebaseerd reviewbeleid heeft het ministerie onvoldoende zekerheid dat de verantwoordingen over de besteding van subsidies door de ontvangers adequaat zijn getoetst aan wet- en regelgeving.

Sanctiebeleid

Onderdeel van het M&O beleid is een sanctiebeleid waarin beschreven is welke sancties het ministerie oplegt aan de subsidieontvangers naar aanleiding van de verantwoordingsinformatie. Het ministerie heeft haar sanctiebeleid vervat in de algemene 'Beleidsregels

handhaving subsidiebepalingen VWS'. In de regelingen zelf zijn ook specifieke sanctiebepalingen opgenomen. Wij stellen vast dat het ministerie niet in alle gevallen waar dit wel zou moeten sancties oplegt. Bijvoorbeeld als de controlerende accountant onzekerheden meldt in zijn controleverklaring. In de gevallen waarbij het ministerie wel een sanctie oplegt, zien wij dat de verstrekte subsidie met een 'standaard' percentage (20%) wordt gekort. Wij hebben geen onderbouwing aangetroffen van dit percentage.
Het Ministerie van VWS loopt hierdoor het risico dat het ten onrechte subsidies vaststelt waarbij geen zekerheid bestaat over de rechtmatige besteding daarvan.

Register subsidiemisbruik
Het ministerie houdt een register bij van subsidieontvangers, waarvan bewezen is dat zij misbruik hebben gemaakt van de betreffende subsidie. Deze registratie betreft alleen die gevallen waarbij het subsidiebedrag voor 50% of meer is gekort. Het Uniform Subsidiekader (USK) schrijft voor dat alle misbruikgevallen moeten worden bijgehouden in het misbruikregister. Door deze afwijking ten opzichte van het USK heeft het ministerie onvoldoende zicht op 'recidivisten'. Hierdoor loopt het ministerie het risico dat het onvoldoende attent is op aanscherping van de beheersmaatregelen bij het verstrekken van nieuwe subsidies aan deze 'recidivisten'.

Aanbevelingen
Wij bevelen de minister van VWS aan om:
- het M&O-beleid aan te scherpen en strikt te handhaven;
- het financieel beheer aan te scherpen door de procedures strikter na te leven.

4.3.3 Onvoldoende sturing op informatiebeveiliging
De Algemene Rekenkamer heeft een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar informatiebeveiliging bij de departementen. De toenemende digitalisering bij de rijksoverheid vereist continue aandacht voor informatiebeveiliging. Verstoring van ICT-systemen en inbreuken op de betrouwbaarheid van informatie kunnen de belangen van individuen, organisaties of de samenleving schade toebrengen. In ons rapport *Staat voor de Rijksverantwoording* gaan wij hier uitgebreider op in.

Uitgangspunt bij ons onderzoek is de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van een ministerie die het informatiebeveiligingsbeleid vaststelt, uitdraagt en hierover verantwoording aflegt. Wij baseren onze bevindingen op onderzoek naar de sturing op de

informatiebeveiliging en naar de feitelijke invulling van informatiebeveiligingsmaatregelen bij twee kritieke systemen per departement. Wij hebben daarbij gebruik gemaakt van de onderzoeksbevindingen van de Auditdienst Rijk.

Sturing op informatiebeveiliging

Het Ministerie van VWS heeft een managementsysteem ingericht om te sturen op informatiebeveiliging. Met betrekking tot de sturing op informatiebeveiliging zijn verschillende maatregelen onderzocht. Hiervan heeft het ministerie er zo'n 17% ingericht. Enkele voorbeelden van maatregelen die het ministerie nog niet (voldoende) heeft ingericht zijn:

- VWS is er niet in geslaagd om met een van de grootste ketenpartners afspraken te maken over toereikende sturings- en verantwoordingsinformatie.
- Er is op centraal niveau geen zichtbare vastlegging voor acceptatie (rest)risico's door het lijnmanagement beschikbaar. Op centraal niveau is er ook geen zicht op welke maatregelen relevant zijn voor de betrouwbaarheid van de informatievoorziening en in hoeverre deze maatregelen decentraal zijn geïmplementeerd.
- Op centraal niveau wordt niet gemonitord of voor alle kritieke systemen penetratietesten worden uitgevoerd.

Feitelijke informatiebeveiliging bij twee (kritieke) systemen

Naast onderzoek naar de sturing op informatiebeveiliging, zijn twee (kritieke) systemen onderzocht op de toepassing van de benodigde informatiebeveiligingsmaatregelen. Wanneer de informatiebeveiliging van *kritieke* systemen niet goed is geregeld, kan dit leiden tot een zeer ernstige of onomkeerbare verstoring van de bedrijfsprocessen waardoor de dienstverlening aan burgers en/of informatievoorziening aan de politiek in het geding komt of waardoor de Staat grote (imago)schade lijdt.

Voor een van die systemen is ongeveer 90% van alle maatregelen ingericht en voor het andere systeem is zo'n 37% van de maatregelen ingericht. Een voorbeeld van een maatregel die het ministerie nog niet (voldoende) heeft ingericht is het toepassen van een identificatie en -authenticatievoorziening waarmee de identiteit van de gebruiker eenduidig kan worden vastgesteld. Daarnaast bestaat er voor dit systeem geen inzicht in de naleving van het beveiligingsbeleid door de ICT-dienstverlener.

Conclusie

Wij constateren dat het ministerie op centraal niveau niet voldoende informatie heeft over de maatregelen van informatiebeveiliging om goed te kunnen (bij)sturen, en onvoldoende controleerbare informatiebeveiligingsmaatregelen heeft getroffen voor een van de onderzochte systemen.

Aanbeveling

Wij bevelen aan dat de minister de sturing op de informatiebeveiliging intensiveert en de noodzakelijke informatiebeveiligingsmaatregelen neemt voor de onderzochte systemen.

4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS* is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

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 gekeken naar het trekkingsrecht persoonsgebonden budget (§ 5.1), opleidingsregelingen voor de zorg (§ 5.2) en de inrichting van het toezicht op goed bestuur door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (§ 5.3). Ten slotte geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van VWS (§ 5.4).

5.1 Verantwoordelijkheden in keten trekkingsrecht pgb onduidelijk

Twee jaar na invoering functioneert het systeem van het trekkingsrecht persoonsgebondenbudget (pgb) nog steeds niet zoals beoogd. Zorgverleners worden weliswaar op tijd uitbetaald, maar veertig procent van de betalingen is onrechtmatig doordat een aantal controles ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat de keten op het punt van fraudebestrijding niet heeft gefunctioneerd zoals oorspronkelijk de bedoeling was van het trekkingsrecht pgb.
Het jaar 2016 stond voor een groot deel in het teken van het zoeken naar overeenstemming tussen ketenpartijen over de benodigde verbeteringen en wie daarbij welke rol vervult. De staatssecretaris van VWS heeft eind 2016 en begin 2017 een aantal besluiten genomen waarmee het ontwerp van het trekkingsrecht pgb fors gaat veranderen. Dit nieuwe ontwerp is nog niet goed uitgewerkt. Zo is onvoldoende duidelijk welke ketenpartij waarvoor verantwoordelijk is en is onduidelijk wie waarop gaat sturen. Dit maakt het onzeker of de nieuwe opzet van de keten van het trekkingsrecht pgb zal gaan werken.

Voordat we deze conclusie nader toelichten, gaan we hieronder kort in op wat het trekkingsrecht pgb precies is en hoe de verantwoordelijkheden op hoofdlijnen zijn verdeeld.

Wat is trekkingsrecht pgb?
Iemand die langdurige zorg, ondersteuning, begeleiding of jeugdhulp nodig heeft, kan in aanmerking komen voor een pgb. Met de toekenning van een pgb, wordt de zorgbehoevende ‘budgethouder’. Sinds 2015 krijgt de budgethouder het budget niet op zijn rekening gestort, maar verricht de Sociale Verzekeringsbank (SVB) de betalingen aan de zorgverlener vanuit het budget van de budgethouder. Dit laatste is in een notendop het trekkingsrecht. De invoering van het trekkingsrecht is bedoeld om fraude tegen te gaan en de administratieve lasten voor pgb-houders te verminderen. De invoering van het trekkingsrecht heeft tegelijkertijd plaatsgevonden met de decentralisatie van de jeugdhulp

en maatschappelijke ondersteuning naar gemeenten. Voor een toelichting op hoe de invoering van het trekkingsrecht pgb vanaf 1-1-2015 verlopen is, verwijzen wij naar onze verantwoordingsonderzoeken van het Ministerie van VWS 2014 en 2015 (Algemene Rekenkamer, 2015b en 2016a) en onze brief *Aanpak problemen trekkingsrecht pgb* van oktober 2015 (Algemene Rekenkamer, 2015a), alle te vinden op www.rekenkamer.nl. Ongeveer 123.000 budgethouders maken gebruik van een pgb. Zij betalen hiermee hun 280.000 zorgverleners uit. De pgb-betalingen bedroegen in 2016 ongeveer € 2,3 miljard.

Verantwoordelijkheidsverdeling op hoofdlijnen

De staatssecretaris van VWS is als wetgever verantwoordelijk voor het inrichten en de werking van het systeem van het trekkingsrecht pgb. Vanuit die verantwoordelijkheid heeft hij in de Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) het ontwerp van het systeem van trekkingsrechten vastgelegd. Zo is in deze wetten vastgelegd dat gemeenten en zorgkantoren pgb's verstrekken aan cliënten en dat de SVB de betalingen aan zorgverleners verricht. De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW valt. Verder is in de wetgeving vastgelegd dat gemeenten en zorgkantoren allebei opdrachtgever zijn van de SVB voor het trekkingsrecht pgb. Deze organisaties samen vormen de keten voor het trekkingsrecht pgb. De staatssecretaris van VWS moet vanuit zijn verantwoordelijkheid als wetgever bewaken en bevorderen dat de ketenpartijen hun rollen uitvoeren zoals de wetgever die heeft beoogd in wet- en regelgeving.

5.1.1 Betalingen aan zorgverleners op tijd, maar veertig procent onrechtmatig

De SVB heeft in 2016 de pgb-betalingen binnen de afgesproken termijnen gedaan. Dit was mogelijk doordat de SVB, op verzoek van de staatssecretaris van VWS, tot 1 november 2016 niet alle verplichte controles op de betalingen uitvoerde. Vanaf 1 november voert de SVB alle benodigde controles uit en worden zorgverleners ook grotendeels op tijd betaald.

Niet alle verplichte controles uitgevoerd tot 1 november 2016

Bij de invoering van het trekkingsrecht pgb op 1 januari 2015 ontstonden direct problemen in de betalingen aan zorgverleners. Om de betalingsproblemen op te lossen, heeft de staatssecretaris van VWS – op verzoek van de Tweede Kamer – begin 2015 noodscenario's in werking gesteld. Deze noodscenario's hielden in dat de pgb's werden uitbetaald, ook als alle benodigde gegevens nog niet binnen waren of gecontroleerd waren. Een aantal noodscenario's speelde niet meer in 2016. Op verzoek van de Tweede Kamer is het coulancebeleid in 2016 nog wel grotendeels van kracht geweest. Daarbij werden de pgb's dus wel uitbetaald zonder dat de verplichte controles waren uitgevoerd.

Als gevolg van het niet uitvoeren van controles voorafgaand aan de betalingen was in 2016 veertig procent van de pgb betalingen onrechtmatig. De omvang van de betalingen in 2016 is voor de Wmo 2015 € 0,5 miljard, de Jeugdwet € 0,2 miljard en voor de Wlz € 1,6 miljard. De auditdienst van de SVB heeft daarom over 2016 – net als over 2015 – afkeurende verklaringen afgegeven over deze pgb-betalingen. Deze afkeurende verklaringen kunnen - net als in 2015 – ook direct gevolgen hebben voor de controle van de gemeentelijke jaarrekeningen en van de zorgkantoren. In ons verantwoordingsonderzoek BZK gaan we in op de gevolgen voor gemeenten, namelijk een significante afname van het aantal goedkeurende accountantsverklaringen over 2015.

Een ander gevolg van het ontbreken van de controles is dat de keten op het punt van fraudebestrijding, de belangrijkste reden voor de invoering van het trekkingsrecht, niet heeft gefunctioneerd zoals beoogd. Ook nadat op 1 november 2016 de controles gestart zijn, is sprake van een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit omdat de controles veelal handmatig worden verricht vanwege tekortkomingen in de ICT-systemen van de SVB. Tot slot zijn de in 2015 geconstateerde knelpunten in de interne bedrijfsvoering, zoals de logische toegangsbeveiliging en logging van het ICT-systeem, nog actueel en vormen deze ook een risico voor misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Hoewel er in 2016 enkele verbeteringen zijn doorgevoerd, zijn de risico's nog onvoldoende afgedekt.

5.1.2 Veel overleg over verbeteringen gedurende 2016

In ons verantwoordingsonderzoek 2015 van het Ministerie van VWS (Algemene Rekenkamer, 2016a), te vinden op www.rekenkamer.nl, constateerden wij dat er nog veel moest gebeuren om de structurele problemen rond het trekkingsrecht pgb op te lossen en de uitvoering te vereenvoudigen. Het jaar 2016 stond in het teken van het zoeken naar overeenstemming tussen ketenpartijen over de benodigde verbeteringen. In deze paragraaf beschrijven we deze zoektocht.

Verbeterplan op hoofdlijnen

In september 2015 stuurde de staatssecretaris van VWS een verbeterplan naar de Tweede Kamer (VWS, 2015a). Dit verbeterplan was nog een plan op hoofdlijnen. Een belangrijk onderdeel van het verbeterplan was het verbeteren van het ICT-systeem van de SVB.

Pas op de plaats

De Tweede Kamer was begin maart 2016 niet tevreden over de plannen voor de vernieuwing van het ICT-systeem van de SVB. Daarom verzocht de Tweede Kamer op 8 maart

2016 de staatssecretaris van VWS om alternatieven te zoeken voor de uitvoering van het trekkingsrecht pgb door de SVB (Tweede Kamer, 2016a). Daarbij verzocht de Tweede Kamer om gedurende dit onderzoek geen onomkeerbare investeringen in het huidige ICT-betalingssysteem te doen die hierop vooruitlopen. Dit verzoek heeft er mede toe geleid dat de verbeteringen in de keten in 2016 deels zijn stil gelegd. Wij hebben hierover in ons verantwoordingsonderzoek 2015 van het Ministerie van VWS (zie www.rekenkamer.nl) aangegeven dat we dit geen toekomstbestendige keuze vinden.

In juni 2016 was het onderzoek naar nieuwe uitvoeringsvarianten voor het trekkingsrecht pgb gereed, maar uit het rapport kwam geen eenduidige keuze voor een van de varianten naar voren. Ketenpartijen hadden verschillende visies op een nieuwe uitvoeringsvariant. De ketenpartijen vonden wel overeenstemming over:

- de wens tot een nieuw budgethoudersportaal;
- de behoefte tot vergaand standaardiseren;
- het beter borgen van de taken voor de verstrekkers (gemeenten en zorgkantoren).

De ketenpartijen besloten om de keuze voor een nieuwe uitvoeringsvariant vooruit te schuiven en eerst aan de slag te gaan met de punten waarover wel overeenstemming is.

Wat is het budgethoudersportaal?

Het budgethoudersportaal moet budgethouders ondersteunen in het uitvoeren van eigen regie en zorgverleners ondersteunen in hun rol. Daarmee moet het portaal bijdragen aan één van de doelen van het pgb-trekkingsrecht, namelijk het verminderen van de administratieve lasten voor budgethouders. Uitgangspunt is dat er zoveel mogelijk controles worden geautomatiseerd en zoveel mogelijk wordt gedigitaliseerd, waardoor de budgethouder zo vroeg mogelijk in het proces zekerheid heeft over de volledigheid en correctheid van de ingediende declaraties en zorgovereenkomsten. De staatssecretaris van VWS heeft aangegeven dat het budgethoudersportaal het hart van het systeem van het trekkingsrecht pgb moet worden.

Onenigheid over bouw en beheer van het budgethoudersportaal

In september 2016 gingen de ketenpartijen akkoord met de functionele eisen voor het nieuwe budgethoudersportaal zoals opgesteld door patiëntenvereniging Per Saldo. Gemeenten en zorgkantoren verschilden vervolgens van mening over de vraag wie het portaal gaat bouwen. Gesprekken tussen partijen leidden niet tot een eensluidend besluit. Hierop besloot de staatssecretaris van VWS in december 2016 om het aanbod te aanvaarden van verzekeraar DSW, die het portaal 'om niet' wil bouwen. Daarna werden ketenpartijen het niet eens over de vraag wie het portaal moet gaan beheren en wat de reikwijdte moet zijn van het portaal. De staatssecretaris van VWS kondigde eind februari

2017 (VWS, 2017a) aan dat hij – na overleg met ketenpartijen – heeft besloten om het opdrachtgeverschap voor het beheer voor de korte termijn bij het Ministerie van VWS te beleggen en voor de lange termijn bij een nieuwe, nog op te richten, publiekrechtelijke organisatie.

ICT-investeringen SVB lange tijd onzeker

Parallel aan de gesprekken over het budgethoudersportaal vonden er gesprekken plaats over welke ICT-investeringen de SVB mag uitvoeren. De ketenpartijen gaven de SVB in oktober 2016 de opdracht om zes ICT-investeringen voor te bereiden, onder voorwaarde dat hierin geen onnodige overlap zit met het nieuwe budgethoudersportaal. Omdat de discussie over de reikwijdte van het portaal parallel hieraan gevoerd werd, kwam er pas midden februari 2017 duidelijkheid voor de SVB. In maart 2017 gaven de ketenpartijen de opdracht aan de SVB om de zes ICT-investeringen uit te voeren. Het voorbehoud bleef dat er geen overlap mag zijn met het portaal. Iedere twee maanden wordt dit opnieuw gezamenlijk bekeken door de ketenpartijen en wordt de financiering voor de volgende periode toegekend. Wij stellen vast dat zolang de reikwijdte van het portaal onzeker is de definitie van onnodige overlap in de tijd kan variëren.

5.1.3 Wat valt ons op, terugkijkend op 2016?

Weinig concrete verbeteringen in 2016, wel veel voorbereid

Terugkijkend op 2016 zien we dat de ketenpartijen in 2016 veel tijd hebben besteed aan het zoeken naar overeenstemming met elkaar over verbeteringen voor het stelsel. Daarnaast was veel tijd gemoeid met het afschaffen van het coulancebeleid. Dit ging ten koste van de inzet voor kleinschaligere verbeteringen die deels pas in 2017 of later ingevoerd zullen worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de voorbereidingen voor het standaardiseren van zorgovereenkomsten en het standaardiseren van het berichtenverkeer.

Goede samenwerking tussen gemeenten en zorgkantoren niet vanzelfsprekend

Terugkijkend op 2016 valt ook op dat een goede samenwerking tussen gemeenten en zorgkantoren niet vanzelfsprekend tot stand komt. De staatssecretaris van VWS heeft het goede functioneren van de keten wel afhankelijk gemaakt van deze samenwerking en van het vinden van een gemeenschappelijk belang, door gemeenten en zorgkantoren beiden opdrachtgever te laten zijn voor de SVB. Hierdoor moeten zij samen besluiten nemen over de benodigde verbeteringen. In 2016 is het gemeenten en zorgkantoren op belangrijke punten echter niet gelukt om samen besluiten te nemen, waardoor de staatssecretaris

moest optreden. Mogelijke verklaringen voor deze moeizame samenwerking zijn dat gemeenten en zorgkantoren twee autonome partijen zijn zonder doorzettingsmacht en dat er in het systeem geen prikkels tot samenwerken lijken te zijn.

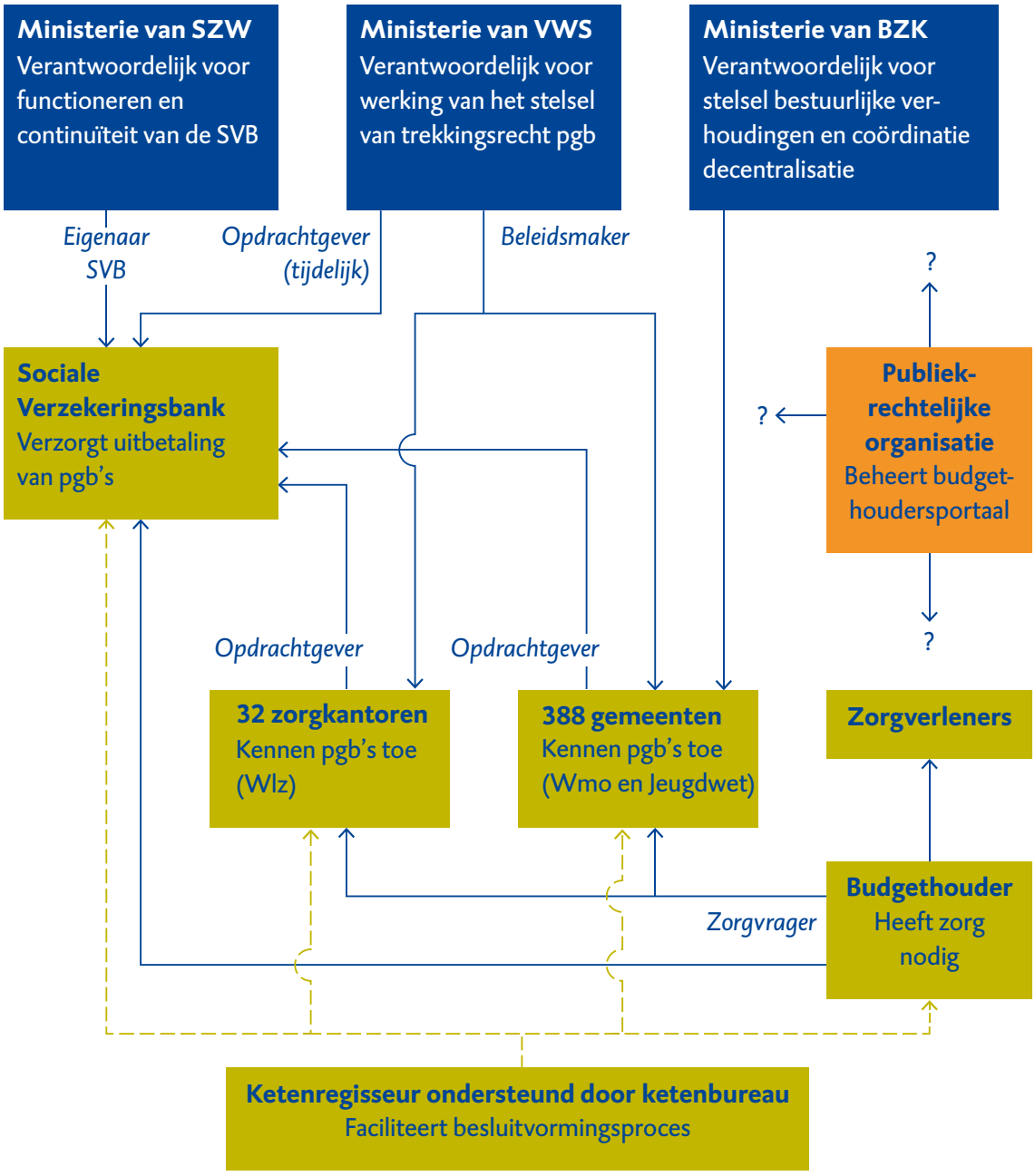
Beperkte regie op bouw budgethoudersportaal

De staatssecretaris van VWS heeft de regie voor het bouwen van het portaal uit handen gegeven aan verzekeraar DSW. Hij is geen opdrachtgever en heeft hierdoor geen invloed meer op hoe het portaal er precies uit gaat zien en wanneer het portaal af moet zijn.
De staatssecretaris heeft wel met Zorgverzekeraars Nederland voorwaarden afgesproken waar het portaal aan moet voldoen, bijvoorbeeld de functionele eisen zoals opgesteld door Per Saldo. Net als de ketenpartijen moet de staatssecretaris afwachten of en in hoeverre het door verzekeraar DSW te bouwen portaal voldoet aan deze eisen en wanneer het gereed is. De staatssecretaris maakt zich bij het uitoefenen van zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de pgb-keten afhankelijk van een private partij zonder directe invloed. Wij beschouwen dat als een ongewenste situatie.

5.1.4 Rolafbakening en sturing keten nog steeds onduidelijk

In onze verantwoordingsonderzoeken van het Ministerie van VWS 2014 en 2015 en in onze brief *Aanpak problemen trekkingsrecht pgb* van oktober 2015 (zie www.rekenkamer.nl) hebben wij gewezen op onduidelijkheden in de rolafbakening tussen ketenpartijen en in de sturing van de keten. Wij constateren dat er twee jaar later nog steeds onduidelijkheid is over het opdrachtgeverschap voor de SVB.
Met de komst van het budgethoudersportaal en de nieuwe publiekrechtelijke organisatie gaan de taken en verantwoordelijkheden binnen de keten veranderen. Op dit moment is nog niet duidelijk wanneer dit gaat gebeuren en hoe dit verder vormgegeven wordt.
We constateren dat op dit moment onvoldoende duidelijk is welke ketenpartij waarvoor verantwoordelijk wordt (rolafbakening) en dat onduidelijk is wie waarop gaat sturen.

Inbedding nieuwe publiekrechtelijke organisatie onduidelijk



Figuur 1 *Systeem trekkingsrecht pgb*

In de Wlz, de Jeugdwet en de Wmo 2015 is geregeld dat zorgkantoren en gemeenten opdrachtgevers zijn voor de SVB voor het trekkingsrecht pgb. In 2015 heeft de staatssecretaris van VWS de rol van opdrachtgever op zich genomen, omdat het systeem zich in de transitiefase bevond. Zijn voornemen was om gedurende 2016 en 2017 in een groeipad zijn rol af te bouwen en de rol van gemeenten en de zorgkantoren te laten toenemen. Terugkijkend op 2016 constateren wij dat gemeenten en zorgkantoren ieder een andere rol voor de SVB in de keten zien en dat er (nog) geen overeenstemming is over de vraag welke taken van de SVB door het nieuwe portaal kunnen worden overgenomen (zie § 5.1.2). Hierdoor verschillen gemeenten en zorgkantoren ook van mening over de invulling van hun rol als opdrachtgever van de SVB. De staatssecretaris van VWS besluit eind februari 2017 (VWS, 2017a) - in overleg met de ketenpartijen - dat de SVB verantwoordelijk blijft voor de betaalfunctie en het uitvoeren van het budgetbeheer, maar dat de taken en de aansturing van de SVB wel zullen veranderen als gevolg van de nieuwe publiekrechtelijke organisatie.

Oprichting publiekrechtelijke organisatie

De staatssecretaris van VWS kondigt 22 februari 2017 in een brief aan de Tweede Kamer (VWS, 2017a) aan dat hij een nieuwe publiekrechtelijke organisatie gaat oprichten die verantwoordelijk wordt voor:

- het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van de gehele keten, inclusief het opdrachtgeverschap jegens de SVB;
- de beslisregels voor controles op declaraties en zorgovereenkomsten;
- het afgeven van rechtmatigheidsverklaringen aan gemeenten en zorgkantoren;
- het eigenaarschap van brongegevens;
- het beheer en door ontwikkelen van het portaal.

Omdat het oprichten van een publiekrechtelijke organisatie tijd kost (minimaal een jaar) zal in de tussentijd het Ministerie van VWS opdrachtgever zijn voor het beheer van het portaal. Voor de uitvoering van het technische beheer zal gezocht moeten worden naar een (markt-)partij. Een deel van de uitvoerende taken van de nog op te richten publiekrechtelijke organisatie zal tijdelijk worden belegd bij het ketenbureau pgb. Met de komst van de nieuwe publiekrechtelijke organisatie verandert de taak van de SVB en daarmee ook de verhoudingen binnen het systeem. De SVB blijft verantwoordelijk voor de betaalfunctie en het uitvoeren van het budgetbeheer.

Bovenstaand besluit leidt tot een ingrijpende verandering in het ontwerp van de keten. Het geeft op een aantal punten duidelijkheid over toekomstige verantwoordelijkheden, maar tegelijkertijd is er ook nog veel onduidelijk. Zo moet de rolafbakening nog opnieuw bepaald worden; het moet duidelijk worden waar de verantwoordelijkheid van de ene partij ophoudt en de verantwoordelijkheid van de andere partij begint. Dit geldt in het bijzonder voor de afbakening tussen de SVB en de nieuwe publieke organisatie. Ook de

sturing op de keten moet opnieuw ingericht worden. Zo is het de bedoeling dat gemeenten en zorgkantoren een 'leidende rol' krijgen in de nieuwe publieke organisatie, maar hoe dit concreet ingevuld gaat worden, is nog onduidelijk. Daarmee is er nog steeds onduidelijkheid over het opdrachtgeverschap van de SVB. Gelet op de ervaringen van de afgelopen twee jaar moet dit in de nieuwe situatie wel eenduidig geregeld worden.

5.1.5 Conclusies

Samenvattend concluderen wij het volgende:

- Wettelijk is weliswaar geregeld dat gemeenten en zorgkantoren opdrachtgever zijn voor de SVB, maar in de praktijk blijken deze rollen onvoldoende afgebakend wat in 2016 heeft geleid tot onenigheid tussen de ketenpartijen.
- Wanneer de ketenpartijen samen niet tot een besluit komen, is de staatssecretaris van VWS aan zet om regie te nemen over deze besluitvorming. Wij constateren dat de staatssecretaris zich in 2016 passief heeft opgesteld in de besluitvorming over de bouw en beheer van het portaal en pas in een laat stadium keuzes heeft gemaakt.
- De staatssecretaris van VWS heeft de regie voor het bouwen van het portaal uit handen gegeven aan verzekeraar DSW. Wij wijzen er op dat de staatssecretaris zowel tijdens de bouw als later bij de overdracht naar de toekomstige beheerder van het portaal moet borgen dat de publieke belangen, zoals privacy en afspraken over gegevensuitwisseling, voldoende zijn beheerst.
- Met de komst van het budgethoudersportaal en een nieuwe publieke organisatie gaan de taken en verantwoordelijkheden binnen de keten veranderen. Op dit moment is nog niet duidelijk wanneer dit gaat gebeuren en hoe dit vormgegeven wordt. Hierdoor zijn de rollen voor de toekomst onvoldoende afgebakend en is het onvoldoende duidelijk wie waarop stuurt.

5.1.6 Aanbevelingen

Zolang de genoemde onduidelijkheden voortbestaan, is er onvoldoende zekerheid dat de nieuwe opzet van de keten beter zal functioneren dan de huidige en is er onvoldoende zicht op een stabiele keten. Het scheppen van duidelijkheid is daarmee urgent. Vooral in het belang van de budgethouders die na ruim twee jaar een stabiele keten mogen verwachten. De staatssecretaris van VWS heeft de Tweede Kamer toegezegd dat hij direct na de zomer 2017 een uitwerking van de nieuwe publiekrechtelijke organisatie en de nieuwe governance naar de Tweede Kamer stuurt. In deze paragraaf geven we hiervoor een aantal aanbevelingen.

Ontwerp vanuit oorspronkelijke bedoeling

Nu de staatssecretaris de inrichting van het systeem en de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen weer opnieuw gaat ontwerpen, is het verstandig om terug te grijpen op de oorspronkelijke doelstellingen van het trekkingsrecht, te weten fraudebestrijding en het verminderen van de administratieve lasten voor budgethouders. Deze doelen moeten als uitgangspunten dienen voor het ontwerp.

Houd rekening met twee bestuurslagen

De keten van trekkingsrecht pgb heeft te maken met twee bestuurslagen: het Rijk (inclusief de zorgkantoren) en gemeenten. In het wetgevingstraject rond de Wmo 2015 hebben wij erop gewezen dat de taakverdeling tussen de gemeenten en het Rijk onduidelijk was. Deze problematiek vertaalt zich door naar het systeem van trekkingsrecht pgb.
Nu door de oprichting van een nieuw publiekrechtelijke organisatie de taken van de partijen veranderen, is dit opnieuw een belangrijk aandachtspunt. In het nieuwe ontwerp van het systeem moet geborgd worden dat de twee verschillende bestuurslagen goed met elkaar samenwerken, rekening houdend met de autonomie die bij de verschillende bestuurslagen hoort. Dit kan door het inbouwen van prikkels tot samenwerken of door het afdwingen in wet- en regelgeving. Wij wijzen erop dat de minister van BZK hier nadrukkelijk een rol heeft. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de bestuurlijke verhoudingen tussen de bestuurslagen (zie hiervoor ook ons Verantwoordingsonderzoek 2016 BZK). Deze verantwoordelijkheid strekt zich ook uit over de organisatie van het systeem van trekkingsrecht pgb. Wij merken op dat in de Gemeentewet is geregeld dat ministers in een vroegtijdig stadium in overleg met de minister van BZK moeten treden over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de gemeenten. We bevelen de minister van VWS daarom aan de minister van BZK te betrekken bij de oprichting van de nieuw op te richten publiekrechtelijke organisatie.

Blijf werken aan standaardisering

Om tot een effectieve samenwerking en gegevensuitwisseling in de uitvoering van de keten te komen, is het belangrijk dat er sprake is van standaardisering van de gegevensuitwisseling. Wij constateren dat ketenpartijen het weliswaar eens zijn dat vergaand standaardiseren nodig is, maar zien tegelijkertijd dat dit voor een groot deel nog moet gebeuren. In 2016 is wel voorbereidend werk gedaan maar de uitvoering hiervan vergt tijd. Wij achten het van belang dat de staatssecretaris van VWS en de minister van BZK de ketenpartijen op dit punt tot spoed manen.

ICT investeringen SVB van belang voor toekomstbestendigheid systeem trekkingsrecht

Wij wijzen er op dat de ICT-systemen van de SVB voor de uitvoering van het trekkingsrecht pgb ook voor de toekomst belangrijk blijven. De staatssecretaris heeft aangegeven dat de SVB de pgb-betalingen blijft doen. Daarnaast zijn de ICT-systemen van de SVB het terugvalscenario voor het geval dat het budgethoudersportaal begin 2018 niet klaar is. Dit betekent dat voor de toekomstbestendigheid van het systeem van het trekkingsrecht pgb mogelijk meer investeringen in de ICT van de SVB nodig zijn dan in februari 2017 is afgesproken. Het is belangrijk dat hier op korte termijn afspraken over worden gemaakt.

5.2 Beperkt inzicht in opbrengst opleidingsregelingen in de zorg

Om de kwaliteit van de zorg te waarborgen, is goed opgeleid personeel noodzakelijk. De minister van VWS financiert daarom opleidingsregelingen in de zorg. Wij hebben negen opleidingsregelingen onderzocht; daarmee was in 2016 ongeveer € 1,7 miljard gemoeid. We zien bij deze regelingen een wisselend beeld als het gaat om beschikbaarheid van beleidsinformatie. De Tweede Kamer ontvangt over drie regelingen (bijna 80 % van het budget) voldoende informatie over wat instellingen met deze beschikbaar gestelde budgetten doen (resultaten) en wat dit oplevert (effecten). Over zes regelingen ontvangt de Tweede Kamer echter beperkte tot geen informatie over resultaten en effecten. Door het ontbreken van informatie over de bereikte resultaten en effecten kan de minister het beleid niet goed evalueren en kan de Tweede Kamer niet goed beoordelen of en hoe de minister tussentijds moet bijsturen. Specifiek voor de *Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg* geldt dat het ten dele ontbreken van dergelijke informatie de besluitvorming van de minister bemoeilijkt over de continuering van de regeling na 2017, terwijl dit besluit wel dit jaar genomen moet worden.

5.2.1 Wisselend inzicht in resultaten en effecten opleidingsregelingen

De eisen aan het zorgpersoneel veranderen. Een voorbeeld hiervan is het veranderende beroepsprofiel van de verpleegkundige die zich meer gaat richten op preventieve taken. Deze verandering vraagt om een differentiatie in mbo- en hbo-verpleegkundigen.
De minister van VWS dient te bevorderen dat er voldoende gekwalificeerd zorgpersoneel beschikbaar is en dat er sprake is van een aansluitende zorgberoepenstructuur. De minister financiert instrumenten om zorgpersoneel op te leiden en bij te scholen (VWS, 2015b).

In ons onderzoek hebben wij gekeken naar negen opleidingsregelingen in de zorg, waarmee in 2016 ongeveer € 1,7 miljard is gemoeid. Een deel van dit budget, ongeveer € 1,3 miljard, wordt gefinancierd uit premiemiddelen (zie hoofdstuk 6, Budgettair Kader Zorg). Ongeveer € 370 miljoen bestaat uit middelen van de VWS-begroting en € 100 miljoen komt van de begroting van het Ministerie van SZW. We zijn nagegaan of de minister van VWS voldoende informatie beschikbaar stelt aan de Tweede Kamer over de resultaten en effecten van deze opleidingsregelingen. Het beeld is wisselend (zie de rechterkant van figuur 2).

Doelstellingen moeten in ieder geval specifiek en meetbaar zijn om beleidsinformatie over effecten op te kunnen leveren. Dat is bij drie van de negen regelingen het geval.

Doelstellingen		Opleidingsregelingen	Beleidsinformatie	
Specifiek	Meetbaar		Resultaten	Effecten
✓	✓	Beschikbaarheidbijdrage (medische) vervolgopleidingen (€ 1.250,9 - premiemiddelen)	✓	✓
✓	✓	Stagefonds (€ 112,0 - begroting VWS)	✓	✓
✓	✓	Publieke gezondheidszorgopleidingen (€ 20,6 - begroting VWS)	✓	✓
✓	✓	Regionale sectorplannen (€ 67,5 - begroting SZW)	✓	✗
✓	✓	Landelijk sectorplan (€ 32,5 - begroting SZW)	□	✗
□	□	Opleiding tot verpleegkundig specialist / physician assistant (€ 38,2 - begroting VWS)	✓	✗
✗	✗	Regionaal arbeidsmarktbeleid (€ 8,5 - begroting VWS)	✓	✗
✗	✗	Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg (€ 191,4 - begroting VWS)	□	✗
✗	✗	Opleidingsbudget binnen Waardigheid & Trots (€ 40,0 - premiemiddelen)	✗	✗

✓ Ja □ Deels ✗ Nee

Figuur 2: *Overzicht score negen opleidingsregelingen op specifieke en meetbare doelstelling en beschikbare informatie over resultaten en effecten voor Tweede Kamer. Bedragen in € miljoen.*

Over de drie regelingen *Beschikbaarheidbijdrage (medische) vervolgopleidingen, het Stagefonds* en de *Publieke gezondheidszorgopleidingen* is voldoende informatie beschikbaar over de resultaten en effecten. Samen zijn deze drie regelingen goed voor 78,5% van de totale uitgaven van de onderzochte regelingen. Bij deze regelingen zien we dat de doelstellingen specifiek en meetbaar zijn geformuleerd (zie linkerkant van figuur 2). Een specifieke en meetbare doelstelling helpt de minister om te bepalen welke beleidsinformatie van belang is om bijvoorbeeld tussentijds te kunnen bijsturen.

Over de andere zes regelingen (circa 20 % van de uitgaven) ontbreekt effectinformatie en voor drie van deze regelingen is daarnaast informatie over resultaten deels of niet beschikbaar. Het betreft het *Landelijke sectorplan*, de *Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg* en het opleidingsbudget binnen *Waardigheid & Trots*. Dit is problematisch, omdat beleidsinformatie nodig is om het beleid achteraf te kunnen evalueren. Zo lopen het *landelijke sectorplan zorg* en de *regionale sectorplannen zorg* ten einde en constateren we dat er voor de Tweede Kamer op dit moment nog maar ten dele zicht is op de resultaten en geen zicht is op de effecten ervan (zie figuur 2). In ons Rapport bij het *jaarverslag 2016* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (zie www.rekenkamer.nl) lichten we deze bevindingen over de sectorplannen zorg nader toe.

5.2.2 Ten dele inzicht in resultaten en effecten Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg

We hebben bij tien ziekenhuizen meer diepgaand gekeken naar wat er bekend is over de opbrengsten van de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg. Het betreft een tijdelijke subsidieregeling voor de periode 2014 tot en met 2017. In 2016 was € 191 miljoen begroot met deze regeling. De regeling beoogt ziekenhuizen te stimuleren om in het kader van de steeds complexer wordende zorg te investeren in de kwaliteit van hun personeel. Het is echter onduidelijk welke prestaties en effecten de regeling precies beoogt en wat het kwaliteitsbegrip inhoudt. Wij constateren dan ook dat de doelstelling van de *Kwaliteitsimpuls* niet specifiek en meetbaar is (zie figuur 2).

De minister van VWS heeft het geld voor de *Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg* geoormerkt voor strategisch opleidings- en personeelsbeleid en hanteert enkele bestedingsvoorwaarden. Zo mogen ziekenhuizen de middelen alleen gebruiken voor activiteiten die passen binnen een op te stellen strategisch opleidingsplan, en is het niet toegestaan opleidingsactiviteiten te financieren waarvoor via andere (subsidie)regelingen al een overheidsvergoeding mogelijk is. De minister heeft gekozen voor een licht

verantwoordingsregime, waarbij het ministerie de subsidieaanvraag alleen vooraf beoordeelt (op aanwezigheid van een strategisch opleidingsplan) en ziekenhuizen aan het ministerie geen verantwoordingsinformatie over de besteding hoeven te sturen. Dit betekent dat de minister niet achteraf controleert hoe de ziekenhuizen de *Kwaliteitsimpuls* hebben besteed (verticale verantwoording). In hoofdstuk 3 van dit rapport lichten we toe dat deze werkwijze leidt tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven.

De ziekenhuizen houden wel zelf bij wat zij doen met de ontvangen gelden en leveren informatie hierover aan bij de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen. Dit betreft bijvoorbeeld een jaarverslag *Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg* dat ziekenhuizen conform een leidraad van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) opstellen en laten ondertekenen door de Raad van Bestuur van het ziekenhuis. In dit jaarverslag is geen accountantsverklaring opgenomen. Ook blijkt uit het jaarverslag *Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg* niet dat de raden van toezicht hier formeel bij betrokken zijn (horizontale verantwoording). De NVZ rapporteert vervolgens de uitkomsten op geaggregeerd niveau in een (jaarlijkse) monitor. Deze monitor geeft een globaal beeld van waar de ziekenhuizen het budget aan hebben besteed. De minister van VWS stuurt deze monitor ter kennisneming aan de Tweede Kamer.

Wij constateren dat de Tweede Kamer ten dele informatie heeft over de resultaten en effecten van de *Kwaliteitsimpuls*. In eerdergenoemde monitor ontbreekt bijvoorbeeld concretere (resultaat)informatie, zoals over het aantal verpleegkundigen dat van mbo- naar hbo-niveau is (op)geschoold. Het merendeel van de onderzochte ziekenhuizen beschikt zelf overigens wel over deze meer concrete informatie. Voor wat betreft de effecten, geven ziekenhuizen aan dat de *Kwaliteitsimpuls* heeft bijgedragen aan strategisch opleidingsbeleid, maar wij constateren dat het onbekend is of deze heeft geleid tot betere kwaliteit van het personeel. Het ontbreken van voldoende beleidsinformatie is problematisch, omdat de minister van VWS op korte termijn een besluit zal moeten nemen over de continuering van de *Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg* na 2017. Het ontbreken van concrete informatie bemoeilijkt besluitvorming hierover.

5.2.3 Aanbevelingen

- Formuleer specifieke en meetbare doelstellingen voor de regelingen waarbij dergelijke doelstellingen momenteel ontbreken. Dit sluit aan bij voorgenomen acties van het ministerie naar aanleiding van de beleidsdoorlichting van artikel 2.1 Curatieve zorg in het *Jaarverslag 2016 van het* Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS, 2017b).

- Waarborg dat er voldoende informatie is over resultaten en effecten van de regelingen. Dat kan via beleidsevaluaties. De minister geeft in het *jaarverslag 2016* van het ministerie aan zich de komende vijf jaar te willen committeren aan 'een moderne, ambitieuze opzet en uitvoering van beleidsevaluaties' (VWS, 2017b).
- Waarborg dat naast de evaluatie van het instrument sectorplan in brede zin (die de minister van SZW voornemens is te doen) ook een evaluatie van de resultaten en effecten van het sectorplan zorg in het bijzonder plaatsvindt. Wij doen deze aanbeveling ook aan de minister van SZW.
- Maak voor een beter inzicht in de besteding en in de resultaten en effecten van de *Kwaliteitsimpuls* zoveel mogelijk gebruik van bestaande informatiestructuren (jaarverslagen ziekenhuizen en monitor *Kwaliteitsimpuls*) en horizontale checks & balances (zoals intern toezicht door raden van toezicht ziekenhuizen). Goed zicht op resultaten en effecten is van belang voor de besluitvorming over de continuering van deze regeling die dit jaar moet plaatsvinden.

5.3 Nieuwe werkwijze IGZ voor toezicht op goed bestuur

In 2015 en 2016 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) extra aandacht besteed aan het verder vorm geven van het toezicht op goed bestuur. Uitgangspunten daarbij zijn dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid primair bij de zorgaanbieders is belegd en dat de IGZ maatregelen treft om uniform toezicht op goed bestuur te kunnen houden. Wij stellen vast dat de IGZ belangrijke voorwaarden heeft geschapen om deze uitgangspunten in de praktijk te kunnen brengen. De IGZ is eind 2016 begonnen met het toepassen van de nieuwe werkwijze.

5.3.1 Extra aandacht voor toezicht op goed bestuur door IGZ

Om kwalitatief goede en veilige zorg te borgen, is een goed functionerend bestuur van een zorginstelling en een goed functionerende raad van toezicht van essentieel belang. Daar waar falend bestuur en falend intern toezicht leiden tot risico's voor de kwaliteit en veiligheid van de zorg kan de IGZ optreden. Dit heet toezicht op goed bestuur.
Na diverse incidenten van onvoldoende functionerende bestuurders in de semipublieke sector, waaronder de zorg, heeft het functioneren van besturen en van hun interne toezichthouders meer aandacht gekregen van samenleving, media en politiek. De IGZ heeft in 2015 en 2016 extra aandacht besteed aan het verder vorm geven van het toezicht op goed bestuur.

5.3.2 Twee uitgangspunten toezicht goed bestuur

De IGZ heeft verschillende doelen geformuleerd voor het verder vormgeven van haar toezicht op goed bestuur. De doelen zijn op verschillende niveaus geformuleerd en de onderlinge samenhang is niet altijd helder. Wij hebben uit de doelen de twee belangrijkste uitgangspunten gedestilleerd: (1) de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid hoort primair bij de zorgaanbieders te liggen; uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat de IGZ meer op afstand kan blijven. (2) Het toezicht op goed bestuur moet op uniforme wijze vorm gegeven worden. Dit is enerzijds van belang voor inspecteurs zodat zij in gelijke gevallen op gelijke wijze kunnen optreden. Anderzijds is dit van belang voor de voorspelbaarheid van het externe toezicht voor de zorgaanbieders.

5.3.3 IGZ heeft belangrijke voorwaarden geschapen voor toezicht op goed bestuur

In ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat de IGZ belangrijke voorwaarden heeft geschapen om meer aan te sluiten bij het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid in een instelling primair bij het bestuur en de interne toezichthouder van de instelling (raad van toezicht) ligt. Ook stellen wij vast dat de IGZ in de opzet maatregelen getroffen heeft om de uniformiteit van haar toezicht op goed bestuur te borgen. Zo heeft de IGZ het kader *Toezicht op Goed Bestuur* samen met de Nederlandse Zorgautoriteit gepubliceerd, een nieuw toezichtinstrument (het 'bestuursgesprek') en een bijbehorende procedure ontwikkeld. Verder heeft de IGZ het zogeheten *Afwegingskader Vertrouwen* opgesteld dat dient als leidraad bij het beoordelen van goed bestuur en intern toezicht door de raad van toezicht. Ook worden toezichttrajecten structureel intern besproken. Wij raden de IGZ aan om na implementatie te evalueren of de ontwikkelde instrumenten adequaat aansluiten bij de genoemde uitgangspunten.

5.3.4 Risicoselectie voorwaarde om meer op afstand te kunnen blijven

Daar waar het presteren van het bestuur geen aanleiding voor twijfel geeft en het intern toezicht goed geregeld is, wil de IGZ op afstand blijven. Dit kan alleen gerealiseerd worden als de IGZ – naast de indicatoren voor kwaliteit en veiligheid die zij al hanteert – ook indicatoren voor (intern toezicht op) goed bestuur ontwikkelt, op basis waarvan het mogelijk is de risicovolle van de niet-risicovolle zorgaanbieders te onderscheiden. Pas dan kunnen uit de grote groep zorgaanbieders op een uniforme wijze die aanbieders geselecteerd worden, die voor aanvullend onderzoek of inspectie in aanmerking komen. De IGZ heeft nog geen risico-indicatoren voor (het toezicht op) goed bestuur ontwikkeld. Wij beseffen dat het toezicht op goed bestuur voor een belangrijk deel bestaat uit de 'zachte kant' van het toezicht, waar het gaat om 'het goede gesprek' en waar het niet altijd gemakkelijk is om kwantitatieve normen te gebruiken. Maar als de IGZ wil vasthouden aan

haar doel om op afstand te kunnen blijven bij goed presterende aanbieders die hun interne toezicht op orde hebben, dan heeft zij hiervoor toch risico-indicatoren nodig. Wij raden de IGZ daarom aan om het gesprek te blijven voeren over de zinvolle vormgeving van het toezicht op goed bestuur en te bezien waar het mogelijk is om toch indicatoren te ontwikkelen. Hiertoe is collegiaal overleg met sectoren waar hetzelfde speelt dienstbaar.

5.3.5 Implementatie project goed bestuur net gestart

De IGZ is eind 2016 gestart met de implementatie van het project *Goed bestuur*. We hebben daardoor niet kunnen onderzoeken of het de IGZ in de praktijk lukt om bestuurders uniform en effectief aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Voor de implementatie hebben we de volgende aanbeveling: wij raden de minister van VWS aan zich samen met de IGZ in te spannen om de (maatschappelijke) effecten van het toezicht op goed bestuur inzichtelijk te maken. Dit helpt om uiteindelijk inzichtelijk te kunnen maken welke verwachtingen van het toezicht op goed bestuur al dan niet realistisch zijn. Wij wijzen bijvoorbeeld op het WRR-rapport *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (WRR, 2013).

5.3.6 Tot slot

De IGZ is een toezichthouder waar veel van wordt verwacht. Het totale toezichtsveld van de IGZ bestaat uit ongeveer 40.000 zorginstellingen en -bedrijven waarin ongeveer 800.000 zorgprofessionals werken. De impact op patiënten en cliënten en hun naasten is groot als de zorg en producten die geleverd worden niet aan de kwaliteits- en veiligheidseisen voldoen. Wij constateren een zekere spanning als het gaat om de verwachtingen van het toezicht door de IGZ. Enerzijds is er het uitgangspunt om door middel van het toezicht bij te dragen aan het lerende vermogen van zorgaanbieders. Anderzijds heerst bij tijd en wijle een klimaat waarin geen enkele fout geaccepteerd lijkt te worden en zorgaanbieders via publieke discussie de maat wordt genomen.

5.4 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in voorgaande paragrafen – beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie.

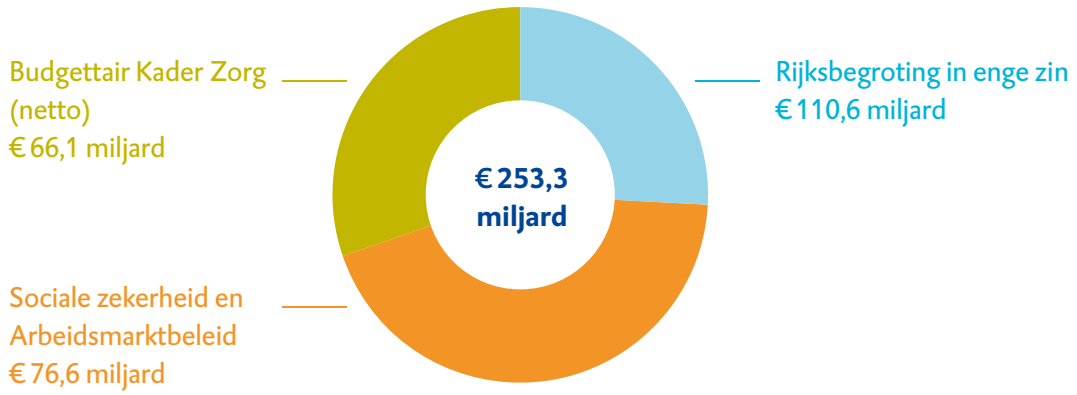
Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016 van het Ministerie van VWS* is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

6 Uitgelicht: Budgettair Kader Zorg

6.1 Inleiding

Het kabinet voert beleid dat mede is gestoeld op uitgavenkaders. Er zijn drie uitgavenkaders waarin de uitgaven zijn gemaximeerd, namelijk het uitgavenkader voor de rijksbegroting in enge zin, het uitgavenkader voor Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ) (zie figuur 3). Uitgavenkaders hebben geen wettelijke basis in de Comptabiliteitswet (CW), maar vloeien voort uit bestuurlijke regels en de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

Omvang uitgavenkaders voor 2016



Bron: Financieel jaarverslag Rijk 2016

Figuur 3 *Uitgavenkaders en de collectieve uitgaven 2016*

Aan het begin van een kabinetsperiode worden sinds 1994 de inkomsten- en uitgavenkaders vastgesteld. Elk jaar, bij het opstellen van de Miljoenennota, ontvangt het parlement ter informatie de omvang van de geactualiseerde kaders voor het komende kalenderjaar. De uitgaven moeten tijdens de kabinetsperiode binnen het uitgavenkader blijven. Het principe is dat tegenvallers binnen een uitgavenkader binnen dat kader worden opgevangen. Het werken met vaste uitgavenkaders versterkt op die manier de budgettaire discipline en bevordert de beheersing van uitgaven.

De uitgaven in het SZA-kader en het BKZ worden grotendeels gefinancierd uit premiegelden. Het parlement autoriseert de inkomsten- en uitgavenkaders niet, met uitzondering van de uitgaven die gefinancierd zijn met begrotingsgelden. Dit betekent dat als het parlement het uitgavenkader wil aanpassen, het dit niet rechtstreeks kan doen.

Aanpassingen aan de uitgavenkant kan het parlement realiseren door wijziging van (onderliggende) wet- en regelgeving. We lichten dit in het vervolg van dit hoofdstuk toe.

De inkomsten van de kaders zijn vooral afkomstig van verplichte premies. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het bij burgers en bedrijven innen van het merendeel van deze premies (met uitzondering van de zorgpremie die burgers aan de zorgverzekeraars betalen). Aanpassingen aan de inkomstenkant lopen vooral via aanpassing van ministeriële regelingen. Dit traject loopt via het Ministerie van Financiën in samenspraak met het Ministerie van VWS.
De uitgavenkaders BKZ en SZA kennen een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook de betrokkenheid van het parlement bij begroten van en verantwoorden over deze kaders is anders.

In oktober 2016 is de motie-Vermue c.s. (Tweede Kamer, 2016b) aangenomen door de Tweede Kamer. In deze motie geeft de Tweede Kamer aan dat het aandeel premiegefinancierde collectieve uitgaven de laatste jaren is toegenomen en de uitvoering van de wettelijke premietaken is belegd bij publieke en private partijen. De Tweede Kamer constateert dat zowel het parlement als de Algemene Rekenkamer minder bevoegdheden bij premiegefinancierde uitgaven hebben dan bij belastinggefinancierde uitgaven. De Tweede Kamer vroeg de regering daarom een onderzoek in te stellen ter versterking van het budgetrecht van het parlement, inclusief de verbetering van de informatiepositie en de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid ten aanzien van de uitgaven in de premiesectoren.

De Algemene Rekenkamer wil met dit hoofdstuk over het BKZ bijdragen aan het verbeteren van de informatiepositie van het parlement.

De Algemene Rekenkamer wil het parlement op hoofdlijnen inzicht geven in de begrotings- en verantwoordingssystematiek van deze uitgavenkaders. Hieronder volgt specifieke uitleg over het BKZ. We bespreken:
- de opbouw van het BKZ (§ 6.2);
- de geldstromen van het BKZ (§ 6.3);
- de verantwoording van de geldstromen van het BKZ (§ 6.4).

We besteden daarbij expliciet aandacht aan de rollen van het parlement en van de Algemene Rekenkamer en eerder gepubliceerd onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

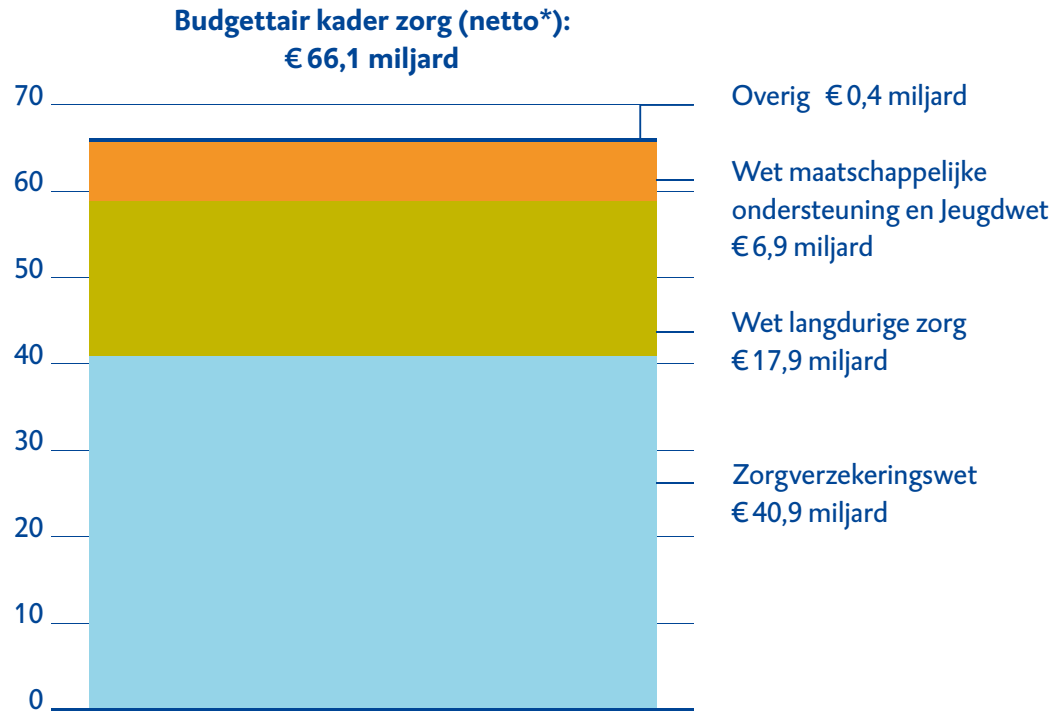
De beschrijving van het SZA-kader staat in ons Rapport bij het *jaarverslag 2016* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (zie www.rekenkamer.nl).

6.2 Opbouw van het Budgettair Kader Zorg

6.2.1 Omvang BKZ op hoofdlijnen

Het BKZ is opgebouwd uit de geraamde premiegefinancierde uitgaven onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) de Wet langdurige zorg (Wlz) en de begrotingsgefinancierde uitgaven (Wmo 2015, Jeugdwet en overige uitgaven).
Om de formele omvang van het nieuwe BKZ vooraf te bepalen, rekent het Centraal Planbureau (CPB) de beleidseffecten van het nieuwe regeerakkoord door ten opzichte van het bestaande overheidsbeleid vóór het nieuwe regeerakkoord.
Uiteindelijk wordt het nieuwe BKZ door de minister van Financiën op basis van het regeerakkoord vastgesteld in de startnota van het nieuwe kabinet. De minister van VWS is verantwoordelijk voor de betaalbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit van de zorg en dient er voor te zorgen dat het (netto-) BKZ niet overschreden wordt. Het netto-BKZ (€ 66,1 miljard) betreft de bruto-BKZ uitgaven (€ 71, 2 miljard) verminderd met de eigen betalingen (eigen risico en eigen bijdragen) van de zorggebruikers (€ 5,1 miljard). In figuur 4 zijn de netto-BKZ uitgaven weergegeven.
Gedurende de kabinetsperiode wordt het kader aangepast voor de jaarlijkse prijsstijging en kunnen er technische verschuivingen plaatsvinden. De minister van Financiën legt eventuele tussentijdse wijzigingen van het BKZ in samenspraak met de minister van VWS voor aan de ministerraad.

Omvang netto BKZ voor 2016 was € 66,1 miljard



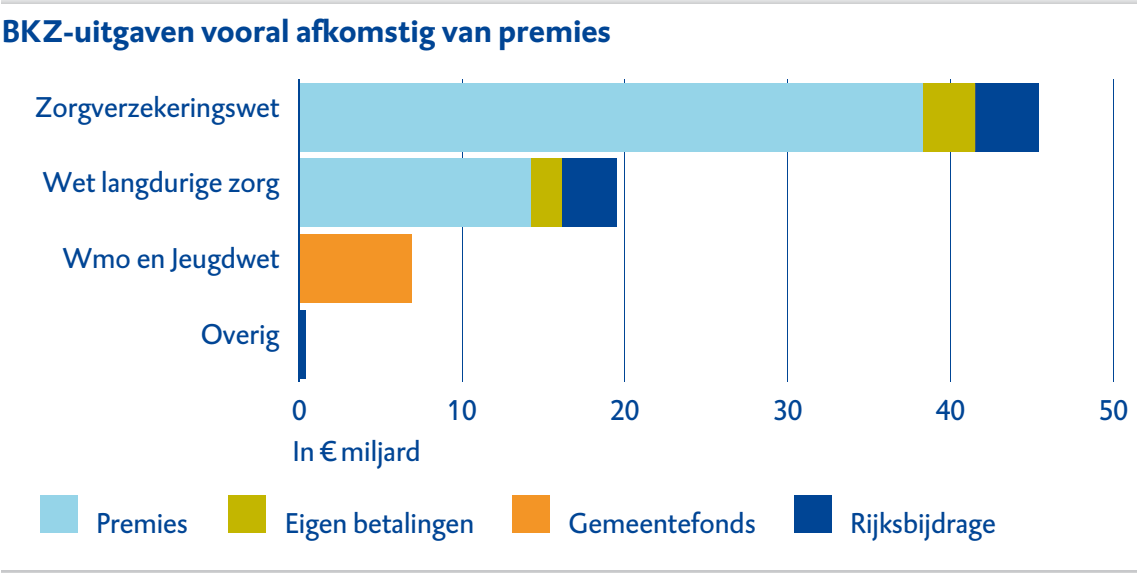
** Netto BKZ is bruto BKZ zonder de eigen betalingen (eigen risico en eigen bijdrage).*

Bron: Jaarverslag Ministerie van VWS 2016

Figuur 4 *Onderdelen Budgettair Kader Zorg 2016*

6.2.2 Rol parlement

Het parlement autoriseert vooraf de uitgaven in de begroting van het Ministerie van VWS en verleent achteraf decharge aan de minister voor het gevoerde beheer. De BKZ-uitgaven worden overwegend gefinancierd uit geïnde premies (zie figuur 5). Deze premie-gefinancierde uitgaven vallen niet onder het formeel budgetrecht of dechargeverlening van het parlement en zijn niet opgenomen in de rijksrekening. Voor het parlement is het van belang om te toetsen hoe de minister zijn wettelijke verantwoordelijkheden invult. Het parlement kan de minister van VWS op grond van de begrotingsregels aanspreken op het handhaven van het BKZ en de instrumenten die de minister hiervoor inzet. Het parlement kan hier invloed op uitoefenen door onderliggende wet- en regelgeving aan te passen.



Bron: Jaarverslag Ministerie van VWS 2016

Figuur 5 *Verdeling BKZ-uitgaven 2016 naar wet en inkomstenbron 2016*

6.2.3 Rol Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt, als onafhankelijke externe controleur, een rapport op dat de bevindingen en het oordeel van de Algemene Rekenkamer bevat over het door de minister gevoerde financieel beheer en materieel beheer, de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties en de financiële informatie in het jaarverslag (artikel 82, CW 2001). Het rechtmatigheidsoordeel van de Algemene Rekenkamer strekt zich uit tot de financiële informatie in het jaarverslag van het Ministerie van VWS en niet over de andere onderdelen van het jaarverslag zoals het *Financieel Beeld Zorg*. Het BKZ, dat is opgenomen in het *Financieel Beeld Zorg*, is dus niet betrokken in het rechtmatigheidsoordeel van de Algemene Rekenkamer.

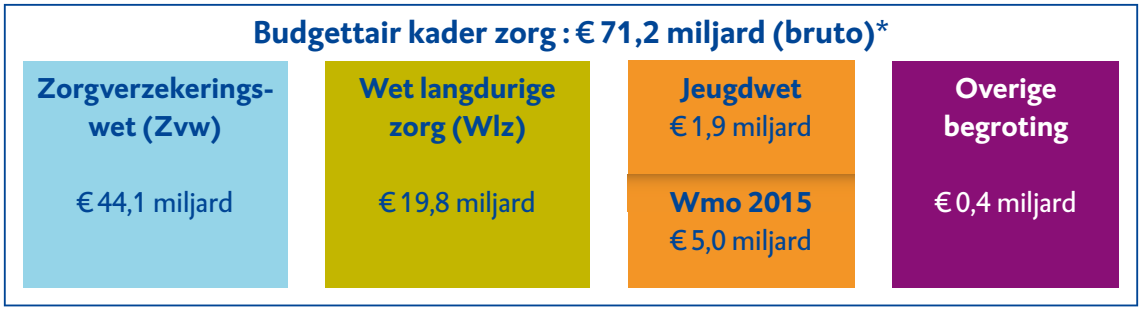
6.3 Geldstromen Budgettair Kader Zorg

6.3.1 Geldstromen BKZ op hoofdlijnen

De inkomstenbronnen van de zorguitgaven bestaan voor het grootste deel uit geïnde premies (zie ook figuur 5) die via fondsen terechtkomen bij de verschillende publieke en private uitvoerders ieder met eigen begroting, jaarrekening en taken.
In figuur 6 staan de bruto-BKZ uitgaven. Deze bedragen voor 2016 € 71,2 miljard (VWS, 2017b) en bestaan voor het grootste deel uit de zorguitgaven op grond van de Zvw en de Wlz. Het resterende deel van het BKZ bestaat voor een klein deel uit overige uitgaven van de begroting van VWS (€ 0,4 miljard) en uit de integratie-uitkering sociaal domein,

bedoeld voor de uitvoering door gemeenten van de Wmo 2015 en de Jeugdwet.
De integratie-uitkering sociaal domein is afkomstig van de begroting van het Gemeentefonds.
Aanvullende verzekeringen vallen niet onder het BKZ en laten we hier buiten beschouwing.

Opbouw van het budgettair kader zorg



** bruto BKZ is incl. eigen betalingen (eigen risico en eigen bijdrage).*

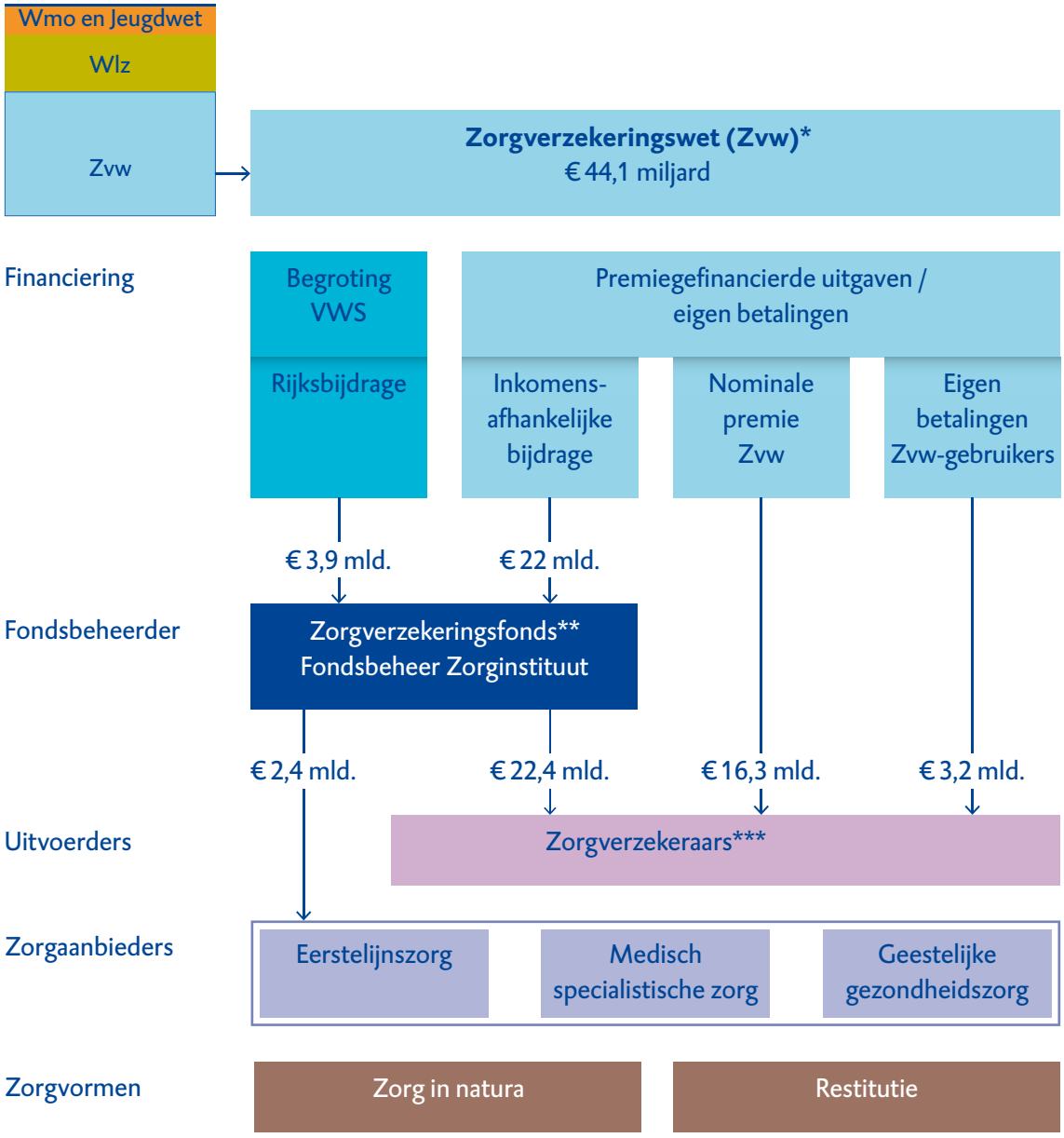
Figuur 6 *Opbouw bruto-BKZ*

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de geldstromen van de Zvw, Wlz, Jeugdwet en Wmo 2015.

Zorgverzekeringswet

Onder de verzekerde zorg valt onder andere: eerstelijnszorg, medisch specialistische zorg en curatieve geestelijke gezondheidszorg (zie figuur 7).
De curatieve zorg wordt voor het overgrote deel betaald uit verplichte premies (de inkomensafhankelijke bijdrage en de nominale premie) en eigen betalingen. Een beperkt deel is afkomstig van de begroting van het Ministerie van VWS. Het betreft de rijksbijdrage voor kinderen tot 18 jaar en de rijksbijdrage Hervorming Langdurige Zorg.
De zorgverzekeraars voeren de Zorgverzekeringswet (Zvw) uit en ontvangen de financiële middelen hiervoor via het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) (de zogeheten vereveningsbijdragen) en van hun verzekerden (premies en eigen betalingen). De vereveningsbijdragen zijn gebaseerd op het risicoprofiel van de verzekerdenpopulatie van de zorgverzekeraar (risicoverevening) en dienen te zorgen voor een gelijk speelveld dat concurrentie op prijs en kwaliteit tussen zorgverzekeraars mogelijk maakt. Het Zorginstituut Nederland (ZiN) voert deze risicoverevening uit en beheert het Zvf.

Geldstromen Zorgverzekeringswet



** Afrondingsverschillen verklaren een verschil van € 100 mln.*

*** Het Zorgverzekeringsfonds had in 2016 een overschot van € 1,0 mld. Overige baten zijn - € 100 mln.*

**** Beheerskosten zorgverzekeraars waren in 2016 € 100 mln.*

Figuur 7 *Geldstromen Zorgverzekeringswet*

Wet langdurige zorg

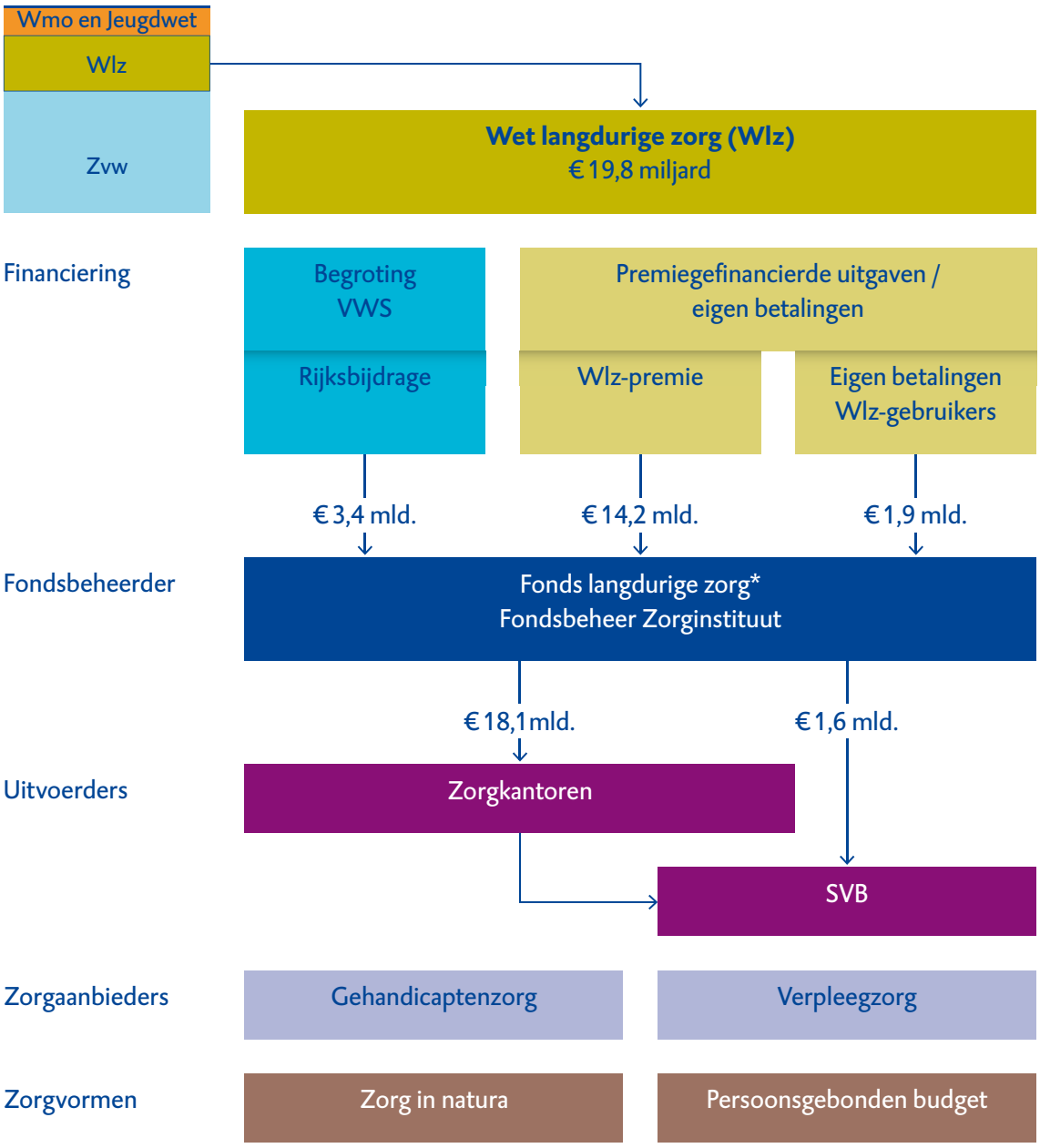
De langdurige zorg, zoals gehandicaptenzorg en verpleegzorg, wordt grotendeels betaald uit de verplichte Wlz-premie (zie figuur 8). Een klein deel is afkomstig van eigen bijdragen van Wlz-gebruikers.

De Belastingdienst int de Wlz-premie als percentage over het inkomen in de eerste en tweede belastingschijf. Het CAK is belast met de vaststelling en inning van de eigen bijdragen. Beide partijen zijn niet in figuur 8 opgenomen. Een ander klein deel is via een rijksbijdrage (bijdrage in kosten kortingen) afkomstig van de begroting van het Ministerie van VWS. De middelen komen via het Fonds langdurige zorg (Flz) terecht bij de zorgaanbieders.

De Wet langdurige zorg regelt dat Wlz-uitvoerders de Wet langdurige zorg uitvoeren voor hun verzekerden. In de praktijk is de uitvoering van de Wlz neergelegd bij regionale zorgkantoren. De minister van VWS wijst per regio een Wlz-uitvoerder aan als zorgkantoor. Het zorgkantoor is verantwoordelijk voor de administratie van de zorg en het verstrekken van het pgb van alle inwoners van die regio (ongeacht bij welke Wlz-uitvoerder ze verzekerd zijn). Daarnaast hebben veel Wlz-uitvoerders hun taken voor zorg in natura gemandateerd aan de Wlz-uitvoerder die zorgkantoor is in een regio. Hierna spreken wij dan ook over zorgkantoren in plaats van Wlz-uitvoerders. De zorg vanuit de Wlz wordt op twee manier aangeboden:

- zorg in natura: zorgkantoren kopen zorg in bij de zorgaanbieders. Het CAK betaalt de zorgaanbieder in opdracht van het zorgkantoor;
- persoonsgebonden budget (pgb): zorggebruikers kopen zelf zorg in bij de zorgaanbieders. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) betaalt de zorgaanbieder in opdracht van de zorggebruiker.

Geldstromen Wet langdurige zorg



**Het Fonds langdurige zorg had in 2016 een tekort van € 0,3 mld. De beheerskosten waren € 156,4 mln.*

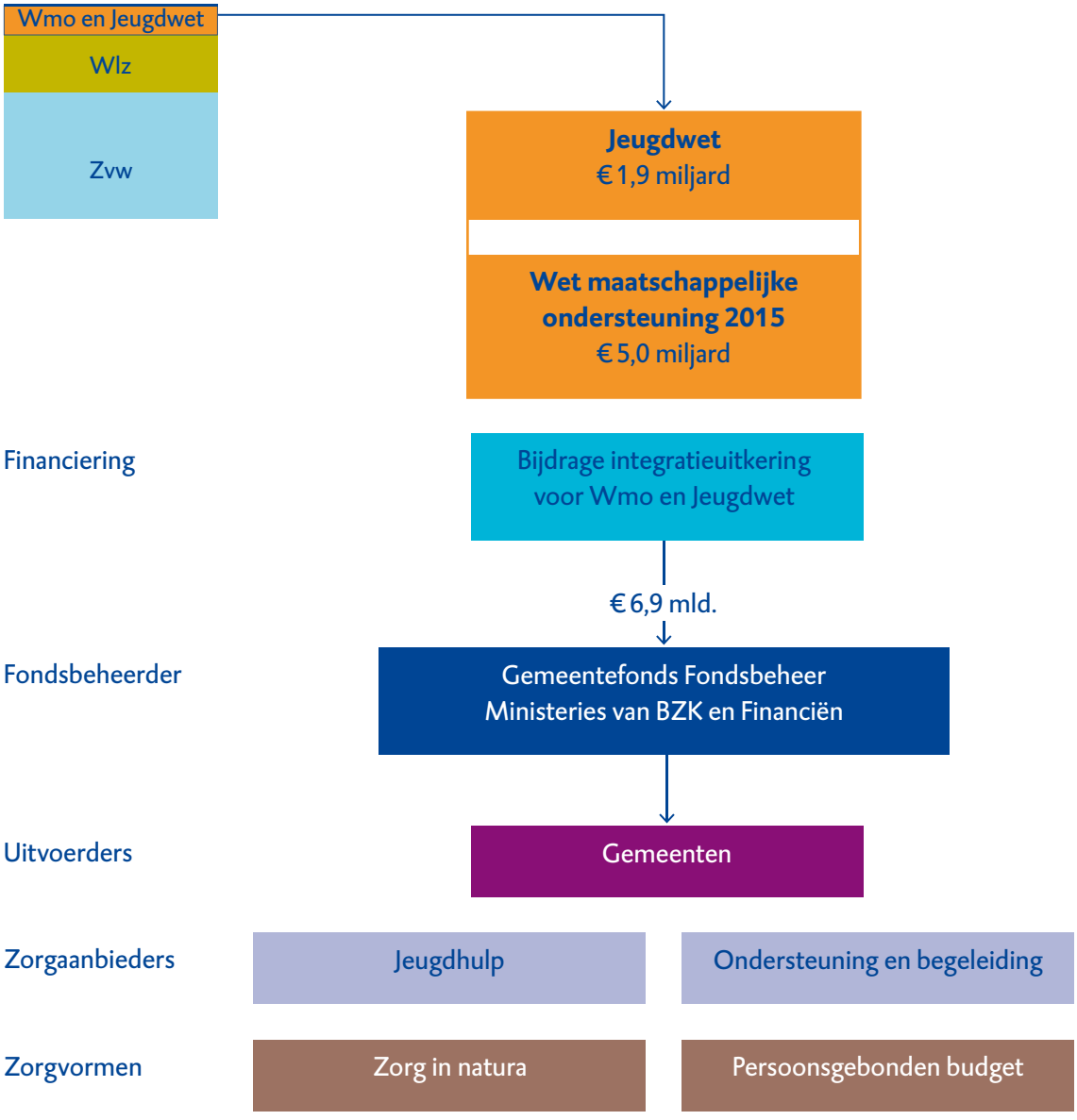
Figuur 8 *Geldstromen Wet langdurige zorg*

Wmo 2015 en Jeugdwet

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van ondersteuning en begeleiding uit de Wmo 2015 en jeugdhulp uit de Jeugdwet (zie figuur 9). Ze zijn daarmee verantwoordelijk voor een groot deel van de zorg voor en ondersteuning van jeugdigen,

ouderen en mensen met beperkingen. Gemeenten ontvangen hiervoor sinds 2015 via het Gemeentefonds een integratie-uitkering sociaal domein. Deze middelen zijn tot 1 januari 2018 geoormerkt voor de besteding aan het sociaal domein.

Geldstromen Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet



** Uitgaven zijn opgenomen in de integratie-uitkering sociaal domein 2016 van € 10,0 mld.*

Figuur 9 *Geldstromen Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet*

6.3.2 Rol parlement

Het parlement kan invloed uitoefenen op uitgaven van de Zvw en de Wlz door als medewetgever de wet- en regelgeving aan te passen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het aanpassen van de aanspraken op zorg om zo het verzekerde basispakket te wijzigen. Ook kan het parlement de hoogte van de eigen betalingen (inclusief het eigen risico) aanpassen.

Als het parlement via het aanpassen van de aanspraken op zorg invloed uitoefent op de uitgaven, moet het rekening houden met een aantal voorschriften die zijn vastgelegd in de Zorgverzekeringswet:

- Er is sprake van lastendekkende premies die gelijkelijk (50/50) verdeeld moeten zijn over de inkomensafhankelijke bijdrage enerzijds en het nominale deel (nominale premie, rijksbijdrage kinderen en eigen risico (eigen betalingen in figuur 7)) anderzijds.
- Het Zorgverzekeringsfonds mag geen overschot of tekort hebben. Als dat wel het geval is moet dit zo snel mogelijk gecorrigeerd worden.
- De (hoogte van de) premies, de eigen betalingen en de rijksbijdrage worden in samenhang bepaald. Wijzigingen op een van deze elementen heeft direct gevolgen voor de andere. Hierbij komt dat aanpassing van de inkomensafhankelijke bijdrage onderdeel is van belastingwetgeving en aanpassingen lopen via het *Belastingplan* van het Ministerie van Financiën.

De Wlz kent, anders dan de Zvw, geen eis tot lastendekkende premies; hogere Wlz-uitgaven leiden niet automatisch tot hogere premies. Het kabinet kan vanuit de algemene middelen het Fonds langdurige zorg aanvullen via een rijksbijdrage. Het kabinet kan elk jaar zelfstandig besluiten het premiepercentage te wijzigen maar streeft binnen een kabinetsperiode naar een constante lastendekkende premie. De minister van VWS legt de Wlz-premie vast in lagere regelgeving. Ook stelt de minister de eigen bijdragen en de rijksbijdrage jaarlijks vast in onderliggende regelgeving.

Met het aannemen van de Jeugdwet en de nieuwe Wmo 2015 heeft het parlement ingestemd met het overdragen van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de wet aan de gemeenten. De financiering voor deze taken vanuit het Rijk aan gemeenten verloopt via een integratie-uitkering sociaal domein vanuit het Gemeentefonds. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Minister van Financiën – i.c. de Staatssecretaris van Financiën – zijn verantwoordelijk voor het Gemeentefonds op grond van artikel 3 Financiële verhoudingswet, waarin de financiële verhoudingen tussen het Rijk, gemeenten en provincies is bepaald. Het parlement heeft budgetrecht bij de behandeling van de begroting van het Gemeentefonds.

6.3.3 Eerder gepubliceerd onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer startte in 2011 met de onderzoeksreeks *Uitgavenbeheersing in de zorg*. Daarnaast besteedt de Algemene Rekenkamer in brieven bij de ontwerpbegroting en het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek (terug te vinden op www.rekenkamer.nl) aandacht aan de zorg en het BKZ.

- In ons rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* (Algemene Rekenkamer, 2011a) concludeerden we dat de minister van VWS weinig inzicht had in de ontwikkeling van de zorguitgaven en niet over afdoende mogelijkheden beschikte om deze tijdig te beheersen.
- In ons rapport *Transparantie Ziekenhuisuitgaven* (Algemene Rekenkamer, 2013) concludeerden we dat de financiering van de ziekenhuiszorg al jaren wordt gekenmerkt door een grote complexiteit. Dit bemoeilijkt de controles op de terechte levering van zorg en leidt tot onzekerheid over de zorguitgaven.
- In ons rapport *Basispakket zorgverzekering* (Algemene Rekenkamer, 2015c) concludeerden we dat pakketbeheer tot dusverre een minder effectief instrument is gebleken voor de beheersing van de zorguitgaven. Wel zou pakketbeheer hier in de toekomst een grotere bijdrage aan kunnen leveren.
- In ons rapport *Zorgakkoorden* (Algemene Rekenkamer, 2016b) concludeerden we dat de zorgakkoorden zeer waarschijnlijk hebben bijgedragen aan de (beoogde) lagere uitgavengroei in de curatieve zorg in de jaren 2012-2015. Dit is met name te danken geweest aan de financiële afspraken in de akkoorden.
- In onze brief bij de ontwerpbegroting van 2017 (Algemene Rekenkamer, 2016c) merkten we op dat de minister een overschrijding van het financieel kader voor de medisch specialistische zorg (onderdeel van het totale BKZ) niet altijd als korting verwerkt in de nieuwe uitgavenkaders en deze beslissing niet toelicht in de ontwerpbegroting.
- In onze brief bij de ontwerpbegroting van 2017 (Algemene Rekenkamer, 2016c) gingen we in op de invoering van het trekkingsrecht pgb en de tekortkomingen in de verantwoording van de pgb-uitgaven.

6.4 Verantwoording uitgaven Budgettair Kader Zorg

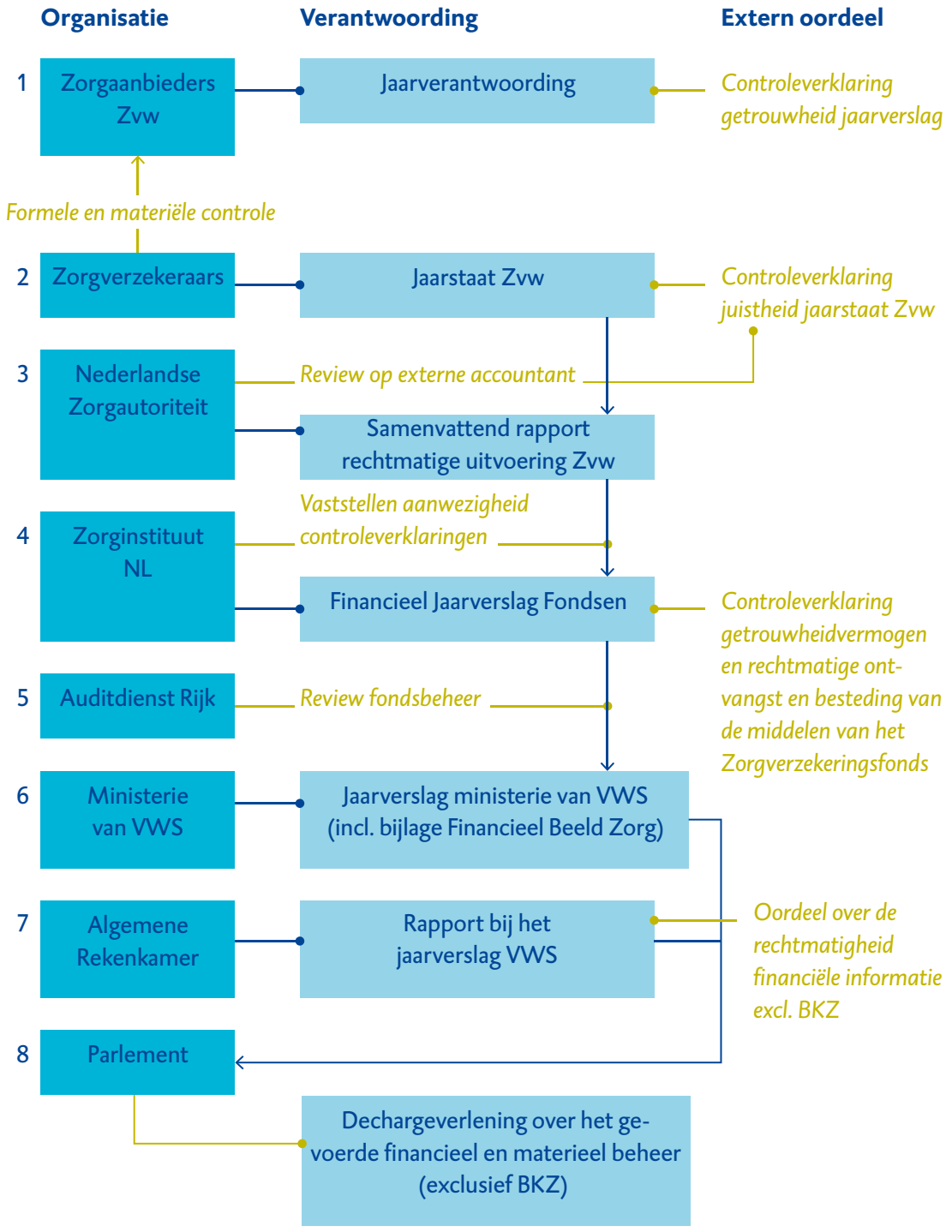
In deze paragraaf gaan we in op de verantwoording van de uitgaven in het BKZ. Verantwoording is onderdeel van een systeem van ‘checks & balances’ binnen en tussen organisaties. ‘Checks’ (controlemechanismen) en ‘balances’ (evenwichtige afwegingen van belangen) bestaan in algemene zin uit een mix van verticale en horizontale mechanismen (Algemene Rekenkamer, 2014).

In deze paragraaf gaan we in op de 'verticale' verantwoording van de uitgaven door zorg-aanbieders, zorgverzekeraars en zorgkantoren aan de minister van VWS. De minister heeft deze informatie nodig om verantwoording te kunnen afleggen aan het parlement over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook wanneer die plaatsvinden door (eerdergenoemde) organisaties die op afstand staan van het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2012, 2014). Wij gaan hier niet in op de 'horizontale' verantwoording van organisaties aan anderen dan de minister (Algemene Rekenkamer, 2011b); het gaat dan onder meer om de 'checks & balances' binnen organisaties zoals het interne toezicht door een raad van toezicht.

In de volgende paragrafen beschrijven we de verantwoording van de uitgaven van de Zvw (§ 6.4.1), de Wlz (§ 6.4.2) en de Wmo 2015 en de Jeugdwet (§ 6.4.3).

6.4.1 Verantwoording uitgaven Zorgverzekeringswet

Publieke en private partijen betrokken bij verantwoording zorguitgaven zorgverzekeringswet



Figuur 10: *Verantwoording uitgaven Zvw*

1. Rol zorgaanbieders Zvw

De zorgaanbieder stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast. Bij de jaarrekening geeft een onafhankelijke externe accountant een controleverklaring af. Hierin geeft de accountant een oordeel over het getrouwe beeld van de grootte en samenstelling van het vermogen en resultaat. De accountant geeft geen oordeel over de rechtmatigheid van de geleverde zorg (declaraties).

2. Rol zorgverzekeraars

Zorgverzekeraars moeten werkzaamheden uitvoeren om de rechtmatigheid van declaraties van zorgaanbieders en verzekerden te controleren. Hierbij hanteren zij de voorschriften voor 'controle en administratie zorgverzekeraars' van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Het doel van de controles is de juistheid en volledigheid te borgen van hun administratie en de juistheid te borgen van de verantwoordingsdocumenten die zij aan de NZa moeten aanleveren. De zorgverzekeraars voeren hiervoor (formele en materiële) controles uit bij de zorgaanbieders. Op grond van de uitkomsten kan een zorgverzekeraar maatregelen ondernemen richting een zorgaanbieder of een verzekerde, bijvoorbeeld door het opzeggen van een overeenkomst, terugvorderingen of het doen van een melding bij de NZa.
De zorgverzekeraar is verantwoordelijkheid voor het opstellen van de verantwoording (jaarstaat) die is voorgeschreven in de Zvw. De zorgverzekeraar stuurt elk jaar voor 1 juli verantwoordingsdocumenten naar de NZa:

- de jaarstaat: verantwoording met informatie over de risicoverevening en accountants-verklaring;
- het uitvoeringsverslag: verslag van de uitvoering van de Zvw;
- de bestuursverklaring: toelichting over bijvoorbeeld onjuistheden en onzekerheden;
- de jaarrekening en het jaarverslag: verantwoording van de zorgverzekeraar, voorzien van een controleverklaring waarin de onafhankelijke externe accountant een oordeel geeft over het getrouwe beeld van de grootte en samenstelling van het vermogen en resultaat.

3. Rol Nederlandse Zorgautoriteit

De NZa houdt toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Zorgverzekeringswet door de zorgverzekeraars (artikel 16 van de Wet marktordening gezondheidszorg). De NZa reviewt de door de accountant van de zorgverzekeraar uitgevoerde werkzaamheden. De review is bedoeld om vast te stellen of en in hoeverre de NZa gebruik kan maken van de door de accountant verrichte werkzaamheden. Mede op basis van het uitgevoerde onderzoek

rapporteert de NZa in een samenvattend rapport aan de minister van VWS over de rechtmatige uitvoering van de Zvw. De NZa heeft verschillende wettelijke en niet wettelijke handhavingsinstrumenten om in te zetten wanneer de regels overtreden worden, variërend van het verduidelijken van regels tot het opleggen van een boete.

4. Rol Zorginstituut Nederland

Het Zorginstituut (ZiN) publiceert de gerealiseerde uitgaven van het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) in het *Financieel Jaarverslag Fondsen*. Het ZiN is niet verantwoordelijk voor de juistheid en rechtmatigheid van de geldstromen (daarvoor zijn bijvoorbeeld de zorgverzekeraars en de NZa verantwoordelijk), maar wel voor de juiste weergave en de daaruit volgende geldstromen in de fondsen. Het ZiN stelt vast of de geldstromen zijn voorzien van een rechtmatigheidsverklaring of rapportage en geeft een totaaloordeel over de financiële rechtmatigheid van het Zvf. De externe accountant geeft in zijn controleverklaring bij deze jaarrekening van het Zvf een oordeel over de getrouwheid van het vermogen. De verklaring heeft mede betrekking op de rechtmatige ontvangst en besteding van de middelen van het Zvf. Het ZiN biedt het *Financieel Jaarverslag Fondsen* ter goedkeuring aan de minister van VWS aan.

5. Rol Auditdienst Rijk

De Auditdienst Rijk reviewt op verzoek van de minister van VWS het *Financieel Jaarverslag Fondsen* van het ZiN en adviseert de minister over het goedkeuren ervan. Daarnaast controleert de Auditdienst Rijk jaarlijks de financiële overzichten die deel uitmaken van de departementale jaarverslagen van het rijk, waaronder het jaarverslag van het Ministerie van VWS. De Auditdienst Rijk geeft hierbij een oordeel over het getrouwe beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van de financiële overzichten. De Auditdienst Rijk toetst of deze in overeenstemming zijn met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2017. De Auditdienst Rijk geeft een oordeel over het jaarverslag van het Ministerie van VWS (de uitgaven van de rijksrekening). De Auditdienst Rijk geeft geen oordeel over de bij het jaarverslag gevoegde bijlagen, waaronder het Financieel Beeld Zorg. De Auditdienst Rijk beschouwt het *Financieel Beeld Zorg* als niet-financiële informatie (beleidsinformatie) en beoordeelt de totstandkoming ervan.

6. Rol minister van VWS

De minister van VWS is op grond van de Comptabiliteitswet verantwoordelijk voor de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven van het Ministerie van VWS. Dit betekent dat de minister hierop toezicht moet houden. De minister van VWS keurt het *Financieel Jaarverslag Fondsen* goed na kennis te hebben genomen van de uitkomsten van de review van dit Jaarverslag Fondsen door de Auditdienst Rijk. In het jaarverslag van het Ministerie van VWS legt de minister verantwoording af over het door hem gevoerde financiële beheer (artikelen 63 en 64 CW 2001). Hij rapporteert in het jaarverslag over begrotings- en premiegefinancierde regelingen. De minister van VWS is op grond van de begrotingsregels naast het beheer van de VWS-begroting ook verantwoordelijk voor het beheer van de premiegefinancierde uitgaven binnen het BKZ.
De uitgaven voor het BKZ zijn opgenomen in het *Financieel Beeld Zorg* dat een apart onderdeel is bij het jaarverslag. De minister geeft in het *Financieel Beeld Zorg* een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten die onder het BKZ vallen.

7. Rol Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt, als onafhankelijke externe controleur, een rapport op dat de bevindingen en het oordeel van de Algemene Rekenkamer bevat over het door de minister gevoerde financieel beheer en materieel beheer, de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties en de financiële informatie in het jaarverslag (artikel 82 CW 2001). Het rechtmatigheidsoordeel van de Algemene Rekenkamer strekt zich dus uit tot de financiële informatie in het jaarverslag van het Ministerie van VWS (begrotingsgelden) en niet over de andere onderdelen van het jaarverslag zoals het *Financieel Beeld Zorg*. De premiegelden uit het BKZ zijn daarmee geen onderdeel van het rechtmatigheidsoordeel van de Algemene Rekenkamer.

8. Rol parlement

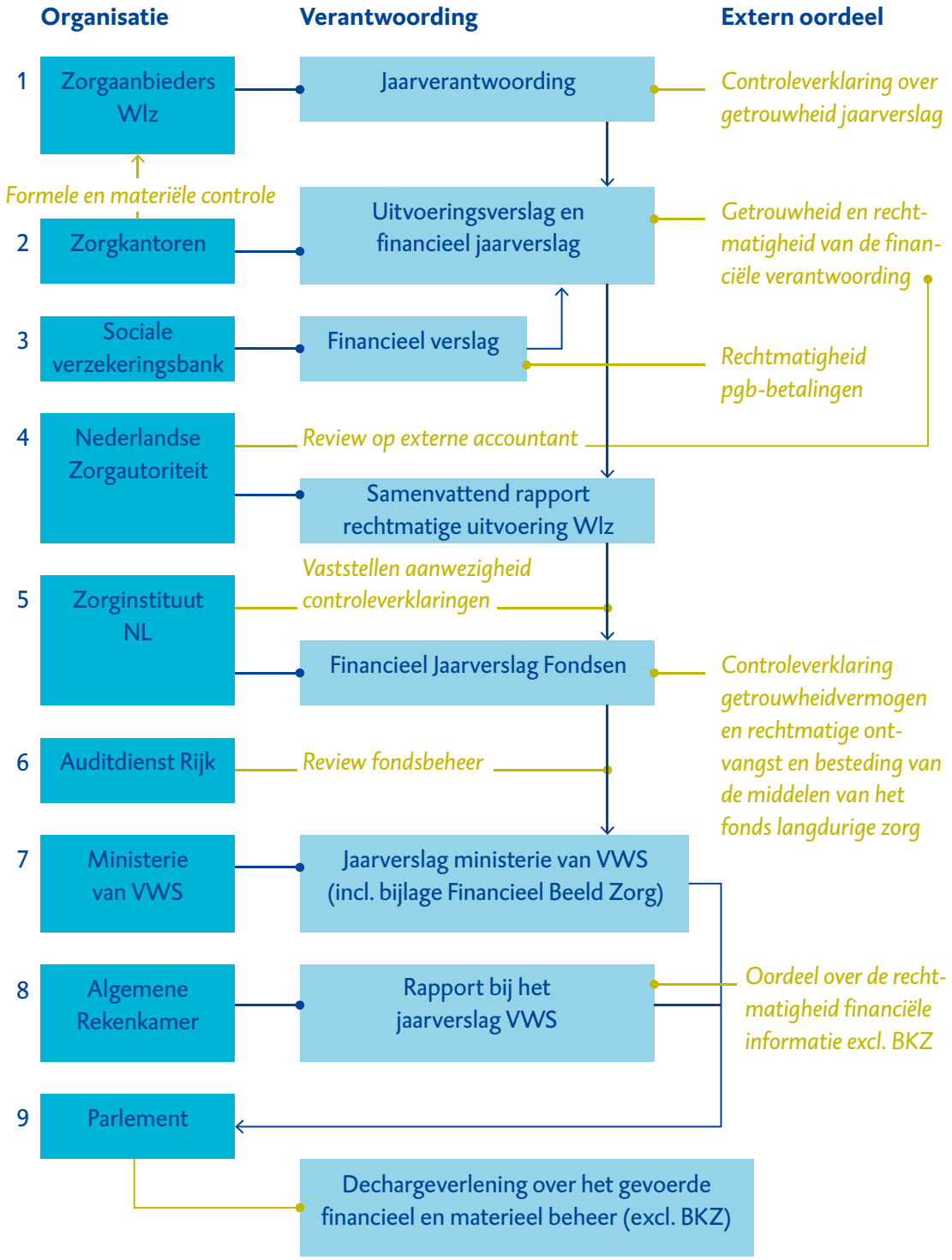
Het parlement ontvangt het *Financieel jaarverslag Rijk*, waaronder het departementale jaarverslag van het Ministerie van VWS. Zij verleent decharge over het gevoerde financieel en materieel beheer van de begrotingsgelden (niet het BKZ of het toezicht op de zbo's). Realisatiecijfers van de Zvw zoals opgenomen in het BKZ worden na drie jaar definitief vastgesteld. Dit betekent dat de cijfers over 2016 in het *jaarverslag 2016* van het ministerie nog niet definitief zijn, de cijfers over 2013 wel. De NZa stuurt het samenvattend rapport over rechtmatige uitvoering van de Zvw (en de recht- en doelmatige uitvoering van de Wlz; zie hierna) ter informatie naar het parlement. Het ZiN stelt het *Financieel Jaarverslag Fondsen* via haar website ter beschikking aan het parlement.

Eerder gepubliceerd onderzoek Algemene Rekenkamer Zvw

In ons verantwoordingsonderzoek VWS 2014 (zie www.rekenkamer.nl) stelden we vast dat er aanhoudende problemen zijn met het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitgaven vanuit de Zvw voor alle sectoren. Een belangrijke oorzaak hiervoor is de enorme complexiteit van de regelgeving waaraan moet worden getoetst (Algemene Rekenkamer, 2015b). Het zou winst zijn als in de nabije toekomst de rechtmatigheid van collectieve uitgaven in de zorgsector zich sneller en eenvoudiger laat vaststellen. Dan ontstaat meer ruimte en inzicht om de doelmatigheid van de zorg te verbeteren. Daar ligt een van de belangrijkste opgaven in de komende jaren (Algemene Rekenkamer, 2016a).

6.4.2 Verantwoording uitgaven Wet langdurige zorg

Veel partijen betrokken bij verantwoording zorguitgaven Wet langdurige zorg



Figuur 11 *Verantwoording uitgaven Wlz*

1. Rol zorgaanbieders Wlz

Zorgaanbieders die langdurige zorg aanbieden voeren een interne controle uit op hun administratie: de juistheid van de gedeclareerde zorg en het tarief (dit is vastgelegd in de NZa-regeling 'Administratieve organisatie en interne controle Wlz-zorgaanbieders 2016'). Een externe accountant geeft vervolgens een controleverklaring af over de juistheid van de verantwoording over het totaalbedrag van de gerealiseerde productie, de kapitaallasten en andere onderdelen zoals de nacalculatie-opgave 2016 (omzetverantwoording voor zorg in natura). Dit betreft geen oordeel over de rechtmatigheid van de geleverde zorg.
De zorgaanbieder stuurt het jaarverslag met daarin de nacalculatie-opgave 2016, met controleverklaring naar het zorgkantoor (dit geldt niet voor zelfstandig gevestigde zorgverleners zonder personeel).

2. Rol zorgkantoren

Zorgkantoren moeten vaststellen of de voor de Wlz ingediende en goedgekeurde declaraties van gecontracteerde zorgaanbieders recht- en doelmatig zijn. Zij maken voor hun controlewerkzaamheden gebruik van de voorschriften van de NZa-regeling 'Controle en administratie Wlz-uitvoerders'. De zorgkantoren voeren (formele en materiële) controles uit. Bij de materiële controle gaat het zorgkantoor na of de door de zorgaanbieder in rekening gebrachte prestatie feitelijk is geleverd (controle op rechtmatigheid) en of die geleverde prestatie het meest was aangewezen gezien de gezondheidstoestand van de verzekerde (controle op doelmatigheid). Op grond van de uitkomsten kan een zorgkantoor besluiten tot het stopzetten van betalingen, het terugvorderen van onterecht betaalde declaraties en/of het doen van fraudemeldingen.
De zorgkantoren leveren jaarlijks een uitvoeringsverslag en een financieel verslag (inclusief bestuursverklaringen en accountantsproducten) aan bij de NZa, die moeten voldoen aan de eisen die de NZa heeft gesteld in het 'Model uitvoeringsverslag en financieel verslag 2015'. In het financieel verslag legt het zorgkantoor formeel verantwoording af over de uitgaven voor het leveren van zorg, het verstrekken van pgb's aan verzekerden en over de uitvoering van de verzekering. In de financiële verantwoording verantwoordt het zorgkantoor zich over de geldstromen die rechtstreeks via het zorgkantoor lopen en de geldstromen die via andere rechtspersonen gaan, zoals de betaling van zorgaanspraken via het CAK of de SVB. Het zorgkantoor gaat in de bestuurlijke verantwoording in op het gevoerde financieel beheer en de borging van de rechtmatigheid van de baten en lasten die in de financiële verantwoording zijn opgenomen.
Een externe accountant geeft bij het financieel verslag een verklaring over de getrouwheid van de financiële verantwoording en de rechtmatigheid van de schaden, bedrijfsopbrengsten, beheerskosten Wlz die in de financiële verantwoording zijn opgenomen.

3. Rol Sociale Verzekeringsbank

Voor de vaststelling van de rechtmatigheid van de pgb-betalingen baseren zorgkantoren zich op de rechtmatigheidsverklaring van de interne accountant van de SVB.

4. Rol Nederlandse Zorgautoriteit

Net als bij de Zvw houdt de NZa ook bij de Wlz toezicht op de rechtmatige uitvoering door de zorgkantoren. Ook kijkt de NZa hier naar de doelmatige uitvoering. De NZa stelt vast of gebruik kan worden gemaakt van de bevindingen van de externe accountant van de zorgkantoren. Mede op basis van het uitvoeringsverslag en het financieel verslag rapporteert de NZa in het 'Samenvattend rapport Wet langdurige zorg 2015/2016' aan de minister van VWS over de recht- en doelmatige uitvoering van de Wlz door de zorgkantoren en het CAK. Hierin geeft de NZa voor wat betreft de rechtmatige uitvoering aan of de geldstromen van de zorgkantoren en het CAK rechtmatig zijn. Onderdeel van dit samenvattend rapport zijn brieven die de NZa stuurt aan zorgkantoren over de financiële rechtmatigheid van de Wlz-uitvoering door de zorgkantoren. Het betreft de rechtmatigheid van beheerskosten, bedrijfsopbrengsten en schaden Wlz. De NZa stuurt de financiële verslagen en de verklaringen van de externe accountants naar het ZiN. De NZa heeft verschillende wettelijke en niet wettelijke handhavingsinstrumenten om in te zetten wanneer de regels overtreden worden, variërend van het verduidelijken van regels tot het opleggen van een boete.

5. Rol Zorginstituut Nederland

Het ZiN heeft de wettelijke taak om de recht- en doelmatige uitvoering van de Wlz door de zorgkantoren en het CAK te bevorderen. Het ZiN beheert het Fonds langdurige zorg (Flz). Net als bij het Zorgverzekeringsfonds (ZvF), publiceert het ZiN de gerealiseerde uitgaven van het Flz in het *Financieel Jaarverslag Fondsen*. Het ZiN is niet verantwoordelijk voor de juistheid en rechtmatigheid van de geldstromen (daarvoor zijn bijvoorbeeld de SVB en de NZa verantwoordelijk), maar wel voor de juiste weergave en de daaruit volgende geldstromen in de fondsen. Het ZiN stelt vast of de geldstromen zijn voorzien van een rechtmatigheidsverklaring of rapportage en geeft een totaaloordeel over de financiële rechtmatigheid van het fonds. De controleverklaring van een externe accountant bij deze jaarrekening van het Flz geeft een oordeel over de getrouwheid van het vermogen. De verklaring heeft mede betrekking op de rechtmatige ontvangst en besteding van de middelen van het Flz. Het ZiN biedt het *Financieel Jaarverslag Fondsen* ter goedkeuring aan de minister van VWS aan.

6. Rol Auditdienst Rijk

De rol van de Auditdienst bij de Wlz is gelijk aan de rol zoals hiervoor beschreven bij de Zvw.

7. Rol minister van VWS

De rol van de minister van VWS bij de Wlz is gelijk aan de rol zoals hiervoor beschreven bij de Zvw.

8. Rol Algemene Rekenkamer

De rol van de Algemene Rekenkamer bij de Wlz is gelijk aan de rol zoals hiervoor beschreven bij de Zvw.

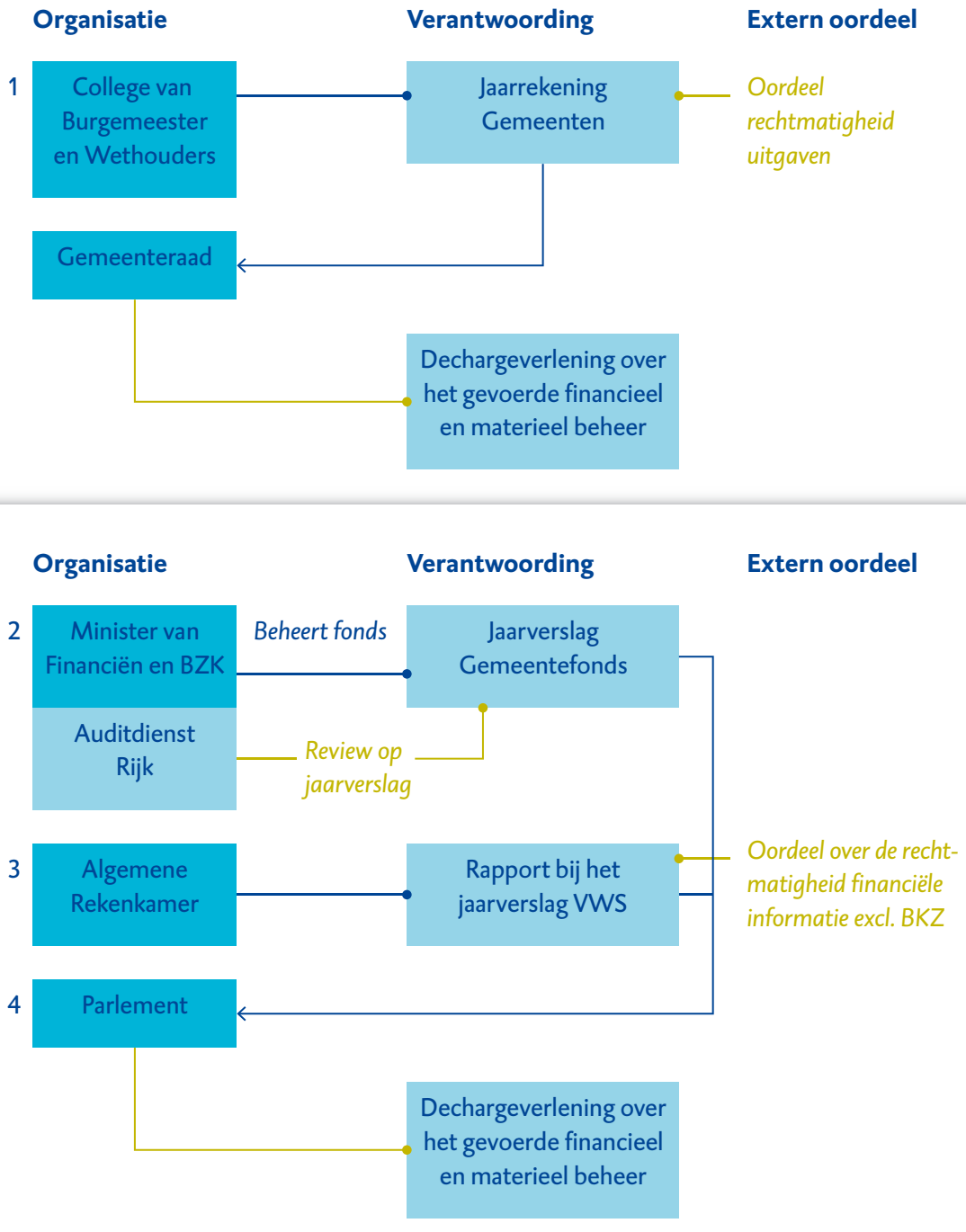
9. Rol parlement

De rol van het parlement bij de Wlz is gelijk aan de rol zoals beschreven bij de Zvw. Realisatiecijfers van de Wlz zoals opgenomen in het BKZ, worden na twee jaar definitief vastgesteld. Dit betekent dat cijfers over 2016 in het *jaarverslag 2016* van het ministerie nog niet definitief zijn, de cijfers over 2014 wel.

6.4.3 Verantwoording begrotingsgefinancierde uitgaven Wmo 2015 en Jeugdwet

In deze paragraaf beperken we ons tot de begrotingsgefinancierde uitgaven op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Verantwoording over zorguitgaven Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet op niveau van gemeenten



Figuur 12 *Verantwoording begrotingsgefinancierde uitgaven Wmo en Jeugdwet*

1. Rol gemeentebestuur en gemeenteraad

Het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening. Het College van B&W legt verantwoording af over de uitgaven in de jaarrekening die wordt aangeboden aan de gemeenteraad.
De jaarrekening wordt door een onafhankelijke externe accountant gecontroleerd.
De accountant geeft een oordeel over het getrouwe beeld van de verantwoording en de rechtmatigheid van de bestedingen. De gemeenteraad stelt de jaarrekening van de gemeente vast. Het College van B&W stuurt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag aan Gedeputeerde Staten. De provincie is immers verantwoordelijk voor het financieel toezicht op gemeenten.

In november 2016 meldde de minister van BZK aan de Tweede Kamer dat over het verslagjaar 2015 slechts de helft van de gemeenten een goedkeurende controleverklaring kreeg. De andersluidende controleverklaringen zijn vooral een gevolg van de fouten en onzekerheden die opgetreden zijn bij de zorg in natura bij met name de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet en de verstrekking van de persoonsgebonden budgetten.

2. Rol ministers van BZK en Financiën

De minister van BZK en de minister van Financiën (i.c. de staatssecretaris) zijn de fondsbeheerders van het Gemeentefonds. Zij verantwoorden zich in het jaarverslag van het Gemeentefonds.
De Auditdienst Rijk geeft een oordeel over het jaarverslag van het Gemeentefonds.

3. Rol Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt, als externe onafhankelijke controleur, een rapport op dat de bevindingen en het oordeel van de Algemene Rekenkamer bevat over het door de minister gevoerde financieel beheer en materieel beheer, de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties en de financiële informatie in het jaarverslag van het Gemeentefonds (artikel 82 CW 2001). Dit betekent dat wordt gecontroleerd of de juiste bedragen door het Rijk naar gemeenten worden overgemaakt. Het rechtmatigheidsoordeel van de Algemene Rekenkamer strekt zich niet uit tot de uitgaven door de gemeenten.

4. Rol parlement

Het jaarverslag van het Gemeentefonds wordt op de derde woensdag in mei – verantwoordingsdag – aangeboden aan de Tweede Kamer.
De Algemene Rekenkamer biedt op dezelfde dag haar rapport bij dit fonds aan de Tweede Kamer aan. Deze stukken worden betrokken bij het besluit tot dechargeverlening door de Tweede Kamer.

7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van VWS heeft mede namens de minister van VWS op 21 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer.
De reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van VWS

"In deze brief geef ik, mede namens de minister van VWS, mijn reactie op het rapport 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport'. In mijn reactie ga ik in op de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij de verschillende beleids- en bedrijfsvoeringonderwerpen.

Beleidsonderwerpen

Het trekkingsrecht persoonsgebonden budget (pgb)
Het afgelopen jaar zijn door alle ketenpartijen cruciale stappen gezet om tot verdere stabilisering, samenwerking en verbetering van het systeem van trekkingsrecht te komen. In 2016 is er onder de ketenpartners overeenstemming bereikt over het nieuw te bouwen budgethoudersportaal. Desalniettemin zijn we nog niet waar we zouden willen zijn en werk ik in 2017 verder aan een goed functionerende keten. Ook de Rekenkamer constateert in het verantwoordingsonderzoek over 2016 nog aandachtspunten ten aanzien van de rolafbakening in en het functioneren van de keten van het trekkingsrecht en gaat in op rechtmatigheid en fraudebestrijding. Tevens doet de Rekenkamer aanbevelingen. Onderstaand geef ik mijn reactie welke ik onderverdeel in twee aspecten namelijk (1) het functioneren van de keten trekkingsrecht en de ontwikkeling van het budgethouders-portaal en (2) rechtmatigheid en fraude.

Functioneren keten trekkingsrecht pgb en ontwikkeling budqethoudersportaal
Het ontwikkelen van het nieuwe budgethoudersportaal, het verdergaand standaardiseren en digitaliseren en het beter borgen van de taken en verantwoordelijkheden voor de verstrekkers (gemeenten en zorgkantoren) zijn elementen die in een aangepast systeem van trekkingsrechten verankerd dienen te worden. De centrale uitgangspunten hiervoor zijn onverminderd van belang, te weten vereenvoudiging in de uitvoering van het trek-kingsrecht pgb en vermindering van de administratieve lasten voor de budgethouders.

Ik deel de opvatting van de Rekenkamer dat deze doelen als uitgangspunt moeten dienen voor de verdere ontwikkeling.
Doel is een zorgvuldige invoering van het budgethoudersportaal, waarbij uitdrukkelijk het adagium is “zorgvuldigheid voor snelheid”. Het voornemen is om het structurele beheer van het portaal te beleggen bij een door mij op te richten publieke organisatie. De contouren van deze organisatie zullen nog nader vorm krijgen. Ik zal de minister van BZK betrekken bij de vormgeving van deze publieke organisatie, mede vanwege de rol die het ministerie van BZK vervult ten aanzien van de bestuurlijke verhoudingen tussen de bestuurslagen (Rijk en gemeenten). Ik neem de aanbeveling van de Rekenkamer op dit punt ter harte.

De Rekenkamer geeft vervolgens aan dat het borgen van de publieke belangen, zoals privacy en afspraken over gegevensuitwisseling, goed moet worden beheerst bij de bouw van het budgethoudersportaal. Ik deel die opvatting vanzelfsprekend. Ik heb voorafgaand aan het accepteren van het aanbod van DSW om het portaal ‘om niet’ te bouwen, met DSW randvoorwaarden afgesproken waarbinnen ik het bod van DSW heb aanvaard. Deze randvoorwaarden zijn onder andere:

- Het budgethoudersportaal voldoet aan de functionele eisen die door Per Saldo zijn opgesteld en door het bestuurlijk overleg met ketenpartijen zijn vastgesteld.
- Uitvoering binnen de bestaande wettelijke kaders en randvoorwaarden, o.a. op het gebied van 1. privacywetgeving, 2. wettelijke taken gemeenten, zorgkantoren en SVB en 3. overheidsvoorschriften op het gebied van ICT-verlening aan burgers.
- Het portaal moet fraudebestendig worden ingericht.

Ketenpartijen kunnen nadere eisen stellen waar het budgethoudersportaal aan moet voldoen. Recent hebben gemeenten en de SVB dit reeds gedaan. Daarbij wordt ook nadrukkelijk de samenhang met het portaal bezien.
De Rekenkamer wijst er op dat de ICT-systemen van de SVB voor de uitvoering van het trekkingsrecht pgb ook voor de toekomst belangrijk blijven en geeft aan dat het belangrijk is dat er op korte termijn afspraken worden gemaakt over eventuele investeringen in de ICT van de SVB.
Beide aspecten worden op dit moment nauwgezet besproken en hier zal op zeer korte termijn meer duidelijkheid over komen.

Voorts geeft de Rekenkamer aan dat het belangrijk is dat er sprake is van standaardisering om tot een effectieve samenwerking en gegevensuitwisseling in de uitvoering van de keten te komen. Ik deel de opvatting van de Rekenkamer en daarom is standaardisatie een van de

belangrijke uitgangspunten van het programma van eisen zoals opgesteld voor het nieuwe budgethoudersportaal. Terwijl gewerkt wordt aan de ontwikkeling van het portaal, worden de nieuwe verhoudingen en de governance binnen de pgb-keten opnieuw vormgegeven. Hier betrek ik alle ketenpartijen bij. Voor alle partijen is helder dat het vormgeven hiervan stap voor stap zal worden gedaan met maximale betrokkenheid van alle partijen.
Het tijdelijk beheer van het budgethoudersportaal wordt op verzoek van de ketenpartijen tijdelijk door VWS ingevuld. Ik breng momenteel de consequenties voor de governance in kaart, samen met de ketenpartijen. Ik zal hierbij blijven sturen op het goed verankeren van de verantwoordelijkheden in de pgb-keten, waarbij scherp is wie waarvoor aan de lat staat. Ik neem hierbij de aanbeveling van de Rekenkamer ter harte om de oorspronkelijke doelen van het trekkingsrecht pgb en de budgethouder centraal te blijven stellen.

Rechtmatigheid en fraude
In overleg met de Tweede Kamer is besloten een deel van de controles niet uit te voeren (coulancebeleid), omdat prioriteit werd gegeven aan tijdige betalingen. Dit had effect op de rechtmatigheid van de uitgaven van gemeenten en zorgkantoren. Het coulancebeleid heeft tot november 2016 voortgeduurd.
Partijen zijn het eens dat de reeds voor het coulancebeleid afgesproken controlepunten, logisch en noodzakelijk zijn. De Tweede Kamer heeft meerdere malen aangedrongen op een zorgvuldig proces rondom het afschaffen van het coulancebeleid, zodat de tijdige uitbetalingen niet in gevaar zouden komen. Uit de rapportage van de Ketenregisseur blijkt dat dit proces ordentelijk is verlopen. De gewenningsperiode en communicatie door de SVB hebben daarmee het gewenste effect gehad.
De Rekenkamer constateert dat door het coulancebeleid de keten op het punt van fraudebestrijding niet heeft gefunctioneerd zoals beoogd. Het zal moeten blijken of het coulancebeleid heeft geleid tot fraude. Ook betekent dit niet automatisch dat er dan geen zorg geleverd is. Ik ben van mening dat de basiskenmerken van het trekkingsrecht, waarbij er geen geld op de eigen rekening van de budgethouder terecht komt wel degelijk een bijdrage heeft geleverd aan de bestrijding van pgb-fraude.

Opleidingsregelingen in de zorg
De Rekenkamer is van mening dat voor de middelen voor de Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuizen met het lichte verantwoordingsregime onvoldoende follow-up is gegeven aan het hoge risico dat het ministerie van VWS heeft gegeven aan de rechtmatigheid van de besteding van de middelen. Ik ben het niet eens met deze conclusie, die onvoldoende rekening houdt met de context van de regeling en de effecten die we nastreven.

Met het zorgakkoord uit 2013 kwamen middelen vrij voor de curesector. In plaats van deze rechtstreeks naar de sector terug te laten vloeien is met de sector afgesproken deze middelen te oormerken voor opleidingen. Gezamenlijk is gekozen voor de vorm van een subsidieregeling. Door te kiezen voor een subsidie is per definitie de controle op de besteding van de middelen al toegenomen. Doel van deze regeling is de instellingen te stimuleren de benodigde investeringen in het personeel te realiseren, hetgeen met dit lichte oormerk is verwezenlijkt. Er is gekozen voor een licht subsidieregime om instellingen de ruimte te bieden zelf nadere invulling te geven. Om te garanderen dat instellingen de middelen ook daadwerkelijk uitgeven aan de door hen opgestelde opleidingsplannen, is één van de eisen dat deze goedgekeurd zijn door ondernemingsraden. Daarnaast leveren de instellingen jaarlijks een verslag aan de NVZ die in opdracht van VWS een evaluatie uitvoert. Deze bevestigen het beeld dat ziekenhuizen dankzij de regelingen ook meer middelen vastleggen voor opleiden en dit ook doen op basis van een opleidingsplan. De resultaten van deze evaluaties stuurt de minister van VWS jaarlijks naar de Tweede Kamer Daarnaast stuurt de minister van VWS binnenkort de resultaten van de beleidsevaluatie die we hebben laten uitvoeren.

De Rekenkamer heeft onderzocht op welke manier beleidsinformatie beschikbaar is over de opleidingsregelingen in de zorg. De Rekenkamer geeft aan een wisselend beeld te zien en doet een aantal aanbevelingen om dit te verbeteren. Om de kwaliteit van de zorg te borgen is goed opgeleid personeel noodzakelijk. Het ministerie van VWS draagt hier onder andere aan bij met de financiering van een aantal opleidingsregelingen. Deze negen regelingen, die de Rekenkamer heeft getoetst op de beschikbaarheid van beleidsinformatie verschillen van doelstelling en invulling.
Het gros van het budget van de jaarlijks € 1,7 miljard (80%) gaat naar de Beschikbaarheids-bijdrage (medische en verpleegkundige) vervolgopleidingen, de Publieke gezondheids-vervolgopleidingen en het Stagefonds. Dit zijn structurele middelen voor de sector om vervolgopleidingen en stages. Het doet me deugd om te zien dat de Rekenkamer concludeert dat er voldoende beleidsinformatie beschikbaar is over resultaten en effecten.

De tweede groep regelingen bestaat uit de Regionale sectorplannen zorg en het Landelijke sectorplan zorg. Dit zijn tijdelijke impulsen om zorgpersoneel dat een baan had verloren of dreigde te verliezen, met scholing beter voor te bereiden op verandering en mobiliteit. Hiermee zijn ruim 68 duizend scholingstrajecten ingezet. Het grootste deel is afgerond, een deel wordt dit jaar nog afgerond. In de sectorplannen zijn ruim 3.200 mobiliteitstrajecten uitgevoerd, ongeveer 7.000 studieadviezen gegeven en aan ongeveer 50.000 medewerkers is

competentiescholing geboden. Daarmee zijn veel vakkrachten beter toegerust op de arbeidsmarkt in economisch lastige tijden. Daarnaast zijn bijna 1.000 zorgmedewerkers opgeschoold naar hbo-verpleegkundige, ruim 3.000 naar mbo-verpleegkundige en ruim 5.000 naar verzorgende. Met deze resultaten is een grote bijdrage geleverd aan het verminderen van het dreigend tekort in deze beroepen. Voor het antwoord op de effectiviteitsvraag verwijs ik u naar de evaluatie van het instrument sectorplan door het Ministerie van SZW. We zullen hier geen aparte evaluatie voor uitvoeren.

De derde groep bestaat uit regelingen gericht om verandering in gang te zetten (Regionaal Arbeidsmarktbeleid, *Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg* en het opleidingsbudget binnen Waardigheid en Trots). Deze regelingen zijn zo ontworpen om de gebruikers van de regeling ruimte te geven in de invulling ervan. Dit betekent daarom ook brede doelstellingen. Tegelijkertijd zit in alle regelingen een garantie van checks en balances om te borgen dat de middelen goed worden besteed. Voor het opleidingsgeld binnen Waardigheid en Trots en de Kwaliteitsimpuls hebben ondernemingsraden en andere vertegenwoordiging een nadrukkelijke en beslissende stem in de besteding van de middelen. Voor het regionaal arbeidsmarktbeleid geldt naast een reguliere overlegstructuur tussen het ministerie van VWS en de stichting RegioPlus, ook dat er sprake is van cofinanciering waarmee de gebruikers een groot belang hebben bij een goede besteding van de beschikbare middelen.
Voor het opleidingsgeld binnen Waardigheid en Trots heb ik in februari van dit jaar een kwalitatieve evaluatie naar de Tweede Kamer gestuurd over het eerste half jaar. Ik zal de Kamer blijven informeren over de voortgang. Hetzelfde geldt voor het Regionaal Arbeidsmarktbeleid en de Kwaliteitsimpuls.

Toezicht op goed bestuur door de Inspectie voor de Gezondheidszorg
Ik herken uw beeld dat de IGZ belangrijke voorwaarden heeft geschapen voor toezicht op goed bestuur. De implementatie van deze nieuwe aanpak is eind 2016 gestart. Deze zal, naar ik verwacht, een stimulerende werking hebben op de kwaliteit van bestuur en intern toezicht. Uw advies om indicatoren te ontwikkelen voor het toezicht op goed bestuur neem ik ter harte. Dat geldt ook voor uw advies om de (maatschappelijke) effecten van dit toezicht inzichtelijk te maken. De Academische Werkplaats Toezicht van de IGZ zal dit in haar programmering meenemen. De minister van VWS gaat samen met de IGZ verkennen óf en op welke wijze de maatschappelijke effecten van het toezicht inzichtelijk gemaakt zouden kunnen worden.

De inspectie herkent de in het rapport genoemde spanning als het gaat om de verwachtingen van het toezicht door de IGZ. Het effect van het toezicht op het lerend vermogen van zorginstellingen om fouten in de toekomst te voorkomen leidt niet altijd tot begrip en acceptatie in de samenleving. Zeker als in de daarbij behorende openheid niet voldoende gedeeld wordt met de patiënt.

Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning

Ik deel de bevindingen van de Rekenkamer dat er een verscheidenheid in informatiestromen, controle- en verantwoordingseisen en doorlooptijden is ontstaan met de decentralisaties. De gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling heeft gevolgen voor de inrichting van de administratie en de onderlinge relaties van betrokken organisaties en het kost enige tijd om daar nieuwe vormen voor te vinden. Dat aanbieders aangeven dat met deze veranderingen de administratieve lasten zijn gestegen, herken ik en er zijn de afgelopen periode veel maatregelen genomen om dit te reduceren. Overigens ligt de oorzaak van niet goedgekeurde accountantsverklaringen op veel andere fronten dan sec de decentralisaties. Na de decentralisaties per 1 januari 2015 is er door VWS, VNG en de branches van aanbieders in het programma Informatievoorziening in het Sociaal Domein (ISD) regie genomen op de implementatie en de verdergaande vereenvoudiging rondom contractering en verantwoording tussen gemeenten en aanbieders door standaard berichtenverkeer, uniforme gegevensstromen en een standaard verantwoordingsprotocol. Tevens wordt een wetsvoorstel voorbereid om in de Jeugdwet en de Wmo 2015 nadere regels te kunnen stellen over het gebruik van standaarden. In mijn brief van 30 maart jl.[1] aan de Tweede Kamer is het totaal aan activiteiten en voornemens om de administratieve lasten aan te pakken, te vinden.
Binnen het programma Sociaal Domein, waarin gemeenten met het Rijk (BZK, SZW, OCW, VWS, VenJ) intensief samenwerken, worden daarnaast inhoudelijke en randvoorwaardelijke thema's opgepakt. Onder die laatste valt onder andere goed opdrachtgeverschap, inclusief aanbesteden en outcome monitoring en verantwoording. Gemeenschappelijke taal vormt daarbij een belangrijke invalshoek. Dit programma wordt momenteel samen met gemeenten ontwikkeld en uitgevoerd.

Zorgakkoorden

Ik neem kennis van de suggesties van de Rekenkamer over de inhoudelijke afspraken uit de zorgakkoorden. De minister van VWS heeft haar standpunt daarover kenbaar gemaakt in haar reactie op het rapport van de Rekenkamer *Zorgakkoorden* d.d. 6 december 2016. De reactie van de minister van VWS is in dat rapport opgenomen.

Bedrijfsvoeringonderwerpen

Autorisatiebeheer financieel systeem SAP3F

De Rekenkamer constateert dat het autorisatiebeheer voor de financiële administratie is verbeterd. Ten aanzien van de procedure van aanvragen, beoordelen en verwerken van autorisaties doet de Rekenkamer de aanbeveling om gedurende 2017 te toetsen of de procedure werkt zoals beoogd. Ik neem deze aanbeveling over.

Inkoopbeheer

Ik heb kennis genomen van de bevindingen en de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van het inkoopbeheer van het kerndepartement tegen de achtergrond van alle stappen die VWS heeft gezet om een robuust inkoopstelsel neer te zetten. Met het aanhouden van de onvolkomenheid plaatst de Rekenkamer het inkoopbeheer van het kerndepartement feitelijk op hetzelfde niveau als in 2015. Gezien de slagen die VWS heeft gemaakt om het inkoopbeheer duurzaam op orde te brengen, is de beoordeling van de Rekenkamer opvallend. Ik ga hier nader op in.

De Rekenkamer merkt op dat de tekortkomingen in het inkoopbeheer in voorgaande jaren veroorzaakt zijn door een gebrek aan goed werkende beheersmaatregelen en benoemt daarbij: (1) een juist en volledig contractenregister (2) een adequate beschrijving van de inkoopprocedures, (3) een juiste en volledige aanbestedingskalender, (4) periodieke spendanalyses en (5) een procedure om de hoogste leiding een bewuste afwijking van de aanbestedingsregels te laten accorderen. De punten 2 tot en met 5 liggen alle in de invloedssfeer van VWS en deze heeft VWS op orde gebracht. Het contractenregister van VWS (punt 1) wordt beheerd door de Haagse Inkoopsamenwerking (hierna: de HIS). De HIS is een shared serviceorganisatie voor de uitvoering van en advisering over aanbestedingstrajecten en (complexe) inkoopvraagstukken van het Rijk. De HIS is onderdeel van BZK en verricht inkopen voor VWS en vijf andere ministeries. Ondanks de eindverantwoordelijkheid van BZK, heeft VWS vanuit haar afnemersrol onevenredig veel tijd en energie geïnvesteerd in het aandringen op verbetering van de kwaliteit van het contractenregister door de HIS, daar op gestuurd en eigen kennis en kunde op ingezet. De HIS neemt hierbij de volledige verantwoordelijkheid voor het achterblijven van prestaties in voorgaande jaren en zet zich in voor het duurzaam verankeren van de verbetermaatregelen in haar processen.

Betreffende het jaar 2016 is de Rekenkamer van mening dat de werking van de volgende beheersmaatregelen tekortkomingen vertoont: juiste naleving van de procedure voor het inschakelen van de HIS en de juiste prestatieverklaring voordat de facturen worden betaald. Het is incidenteel voorgekomen dat de HIS niet of niet tijdig is ingeschakeld. De Auditdienst Rijk heeft dit geconstateerd bij een zeer beperkt aantal posten waarbij de consequenties voor de onrechtmatigheid zeer beperkt tot nihil zijn. Bovendien is de procedure voor het inschakelen van de HIS reeds ingebed in de procesbeschrijvingen van de AO/IC (administratie organisatie en interne controle) voor het inkoopbeheer. Dit is tevens het geval voor het leveren van de prestatie voordat de factuur wordt betaald. VWS heeft deze beheersmaatregel zowel procedureel als systeemtechnisch duurzaam geborgd.

U beveelt aan om de resterende beheersmaatregelen zo snel mogelijk te incorporeren in het inkoopproces en toe te zien op de naleving. VWS heeft deze aanbeveling reeds ingevuld. VWS beschikt over een AO/IC voor het inkoopbeheer met een volledige set aan geïncorporeerde beheersmaatregelen welke volgens vastgestelde kaders op vaste momenten worden gemonitord.

Subsidiebeheer

De Rekenkamer merkt het subsidiebeheer van VWS aan als onvolkomenheid. Ik heb kennis genomen van de argumenten die de Rekenkamer daarvoor heeft. VWS werkt sinds 2012, met medeweten van de Rekenkamer, conform de Normatiek Subsidiebeheer. Hierin is vastgelegd aan welke eisen het subsidiebeheer dient te voldoen. Sinds 2012 heeft VWS aan alle normen, controleregimes en beheersmaatregelen voldaan die in de normatiek zijn vastgelegd. Zo ook in 2016. In eerdere jaren heeft de Rekenkamer hierover in haar rapport bij het jaarverslag van VWS aan de Tweede Kamer gerapporteerd en haar waardering hiervoor uitgesproken. Het subsidiebeheer was in 2015 naar het oordeel van de Auditdienst Rijk en Rekenkamer op orde. Ten opzichte van 2015 is het subsidiebeheer in 2016 verbeterd, zo heeft VWS zelf en ook de Auditdienst Rijk vastgesteld. Het is opvallend dat de Rekenkamer nu tot een ander oordeel komt.

De Rekenkamer gaat in op een aantal aspecten van het subsidiebeheer van VWS, te weten staatssteun, het M&O beleid en het reviewbeleid. De Rekenkamer stelt terecht dat incidentele subsidies (niet vallend onder een beleidskader of een ministeriële regeling) in de huidige procedure niet aan een staatssteuntoets worden onderworpen. De Rekenkamer concludeert ten onrechte dat het reviewbeleid van VWS niet gebaseerd is op een risicoanalyse. Verder merkt de Rekenkamer op dat het M&O-beleid van VWS gebreken kent, omdat punten niet goed zouden zijn ingevuld. Het beeld dat het rapport hierbij geeft, is onvolledig. Op een aantal van deze punten reageer ik hier.

De Rekenkamer beveelt aan om de staatssteuntoets verder aan te scherpen en de procedures strikter na te leven. VWS erkent het belang van een toets op staatssteun. Zowel voor subsidieregelingen als voor individuele subsidies dient daarom een toets op staatssteun te worden uitgevoerd. Om de werking van deze toets te verbeteren zal VWS investeren in kennis over staatssteun bij medewerkers en in het beter documenteren van staatssteuntoetsen. De Rekenkamer merkt op dat VWS niet beschikt over een algemeen sanctiebeleid en doet de aanbeveling om het M&O-beleid aan te scherpen en strikt te handhaven.
Bij VWS is het sanctiebeleid vervat in de algemene 'Beleidsregels handhaving subsidiebepalingen VWS'. Het sanctiebeleid wordt bij VWS strikt opgevolgd, waarbij ook de proportionaliteit van de sanctie in acht genomen wordt. VWS heeft een departementale registratie van ernstige onregelmatigheden bij subsidies (M&O-register) en hanteert hierbij de regels die gelden voor subsidieverstrekking. VWS wijkt op dit punt niet af van het Uniform Subsidiekader.

Informatiebeveiliging
De Rekenkamer is van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid ten aanzien van de informatiebeveiliging van VWS. Ik deel dit oordeel van de Rekenkamer niet. De governance en de in-control situatie over informatiebeveiliging van VWS zijn ten onrechte buiten beschouwing gelaten.

Control en sturing op de informatiebeveiliging bij VWS
VWS hanteert het uitgangspunt, conform het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst, dat het lijnmanagement van de agentschappen, het SCP, de inspecties, raden en de publieke ZBO's ten principale zelf verantwoordelijk is voor adequate informatiebeveiliging.

Control op de informatiebeveiliging is ingebed in de P&C-cyclus, met de nodige procedures. De beheersing van de bedrijfsvoering wordt jaarcyclisch gestuurd en verantwoord, gekoppeld aan de (concernbreed geharmoniseerde) P&C-cyclus. Toepassing van de rijksbrede kaders is opgenomen in de aandachtspuntenbrieven die door de bewindspersonen van VWS aan alle concernorganisaties worden gestuurd aan het begin van de P&C-cyclus. Er wordt procesgericht toegezien op informatiebeveiliging, met site visits en periodieke gesprekken voor inzicht in de (BIR)dossiers, risico's, incidenten en het tot stand komen van de In Control Verklaring informatiebeveiliging. Indien een concernorganisatie voor zijn informatiebeveiliging gecertificeerd is (ISO 27000), is afgesproken dat kan worden volstaan met een lichte toets. Bijsturing vindt plaats - eventueel na verder inhoudelijk onderzoek - als er sprake is van bijzondere kwetsbaarheden of onvolkomenheden, die er nu bij VWS niet zijn.

Het beeld uit de P&C-cyclus 2016 is dat het concern in control is voor informatiebeveiliging en er geen aanleiding is voor extra inhoudelijke toetsing bij een onderdeel.

Het 'Samenvattend auditrapport 2016' van de ADR constateert dat: 'de sturing op informatiebeveiliging groeit in volwassenheid'. De verbeterkansen die de ADR heeft benoemd, zijn in het najaar van 2016 opgepakt (het verder sluitend maken van het managementsysteem op de fasen Check en Act).

VWS is het met de Rekenkamer eens dat het van groot belang is om het management voor informatiebeveiliging zo ingericht te hebben dat elk onderdeel van het VWS-concern, alsook VWS op centraal niveau, in staat is om gedurende het jaar de actuele stand van de informatiebeveiliging in het concern te beoordelen en (bij) te sturen op (rest)risico's, waar dat noodzakelijk is. VWS hanteert een groeiproces. Via de P&C cyclus zal in 2017 adequaat en daar waar relevant met meer diepgang gerapporteerd worden over – en indien noodzakelijk gestuurd worden op – het aantoonbaar voldoen aan rijksnormen en wetgeving op het gebied van informatiebeveiliging en het adequaat beveiligen van ict-systemen.

De Rekenkamer beveelt aan om de sturing op de informatiebeveiliging te intensiveren en de noodzakelijke informatiebeveiligingsmaatregelen te nemen voor de onderzochte systemen. Deze aanbevelingen komen overeen met de nu lopende acties die zijn ingezet in het kader van de afgeronde P&C-cyclus 2016 en de inzichten die daarbij zijn opgedaan:

- Het concernbrede inzicht in systemen en de genomen maatregelen, zoals het uitvoeren van pentesten, zal in 2017 op een hoger niveau gebracht worden met de concernbrede uitrol en implementatie van een informatiemanagement systeem (Information Security Management System, ISMS). Via dit plannings- en sturingssysteem zullen de noodzakelijke informatiebeveiligingsmaatregelen en de (rest)risico's geregistreerd worden.
- Daarbij zullen ook de maatregelen voor de door de ADR onderzochte bedrijfskritische systemen in 2017 versterkte aandacht krijgen. Via risicomanagement zal de noodzakelijkheid en planning van maatregelen bepaald worden.
- Verder zal VWS, ondanks de eindverantwoordelijkheid van BZK voor SSC-ICT, op een hoger niveau bij SSC-ICT aandringen op goede afspraken over toereikende sturings- en verantwoordingsinformatie.

Met bovengenoemde versterking van het managementsysteem voor informatiebeveiliging zal het ministerie een volgende stevige groeistap maken in een robuuste informatiebeveiliging en intensivering van de sturing, daar waar dat nodig is.

Tot slot: gelet op bovenstaande verzoek ik u uw oordeel over het inkoopbeheer, het subsidiebeheer en de informatiebeveiliging te heroverwegen. Tevens dring ik er bij u op aan om voorliggende bestuurlijke reactie integraal op te nemen in uw rapport 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport'."

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de staatssecretaris van VWS namens de minister van VWS onze conclusies en aanbevelingen voor het overgrote deel onderschrijft en overneemt[2].
De staatssecretaris vraagt ons om onze oordelen over de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering te herzien. De staatssecretaris draagt hier echter geen nieuwe feiten of argumenten voor aan. Wij handhaven daarom onze oordelen.

PGB trekkingsrecht

De staatssecretaris van VWS herkent onze bevinding dat het systeem van pgb-trekkingsrecht nog niet functioneert zoals zou moeten, en hij geeft aan in 2017 verder te werken aan een goed functionerend systeem. Bij onze bevinding dat de keten op het punt van fraudebestrijding nog niet heeft gewerkt zoals beoogd, plaatst hij de kanttekening dat de basiskenmerken van het trekkingsrecht - waarbij er geen geld op de eigen rekening van de budgethouder terecht komt - weldegelijk een bijdrage heeft geleverd aan de bestrijding van pgb-fraude. We erkennen dat de invoering van het trekkingsrecht een belangrijke stap is geweest om het risico op fraude van het pgb te verkleinen. Feit blijft dat het trekkingsrecht pgb tot nu toe niet heeft gefunctioneerd zoals het zou moeten, doordat de controles op de declaraties in 2016 grotendeels niet zijn uitgevoerd. Het handmatig verrichten van controles bij de SVB en de gebreken in de interne bedrijfsvoering van de SVB verhogen voorts het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik en fraude. Wij concluderen daarom dat de keten op het punt van fraudebestrijding in 2016 niet heeft gefunctioneerd zoals beoogd bij de invoering van het systeem per 1 januari 2015.

Opleidingsregelingen in de zorg

De staatssecretaris geeft in de reactie over de *Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuizenzorg* aan dat via goedkeuring door ondernemingsraden van ziekenhuizen gegarandeerd wordt dat de ziekenhuizen de middelen besteden aan de door hen opgestelde opleidingsplannen. Daarnaast wijst de staatssecretaris op evaluatie-informatie die het ministerie jaarlijks van de NVZ ontvangt. Dit is onzes inziens echter onvoldoende om met zekerheid vast te stellen dat de middelen daadwerkelijk aan het beoogde doel zijn besteed. De staatssecretaris dient deze zekerheid wel te verkrijgen om zich aan het parlement te kunnen verantwoorden over de *rechtmatige* besteding van het begrotingsgeld.

De staatssecretaris van VWS verwijst voor de evaluatie van de sectorplannen zorg naar de 'overall' evaluatie van de minister van SZW. De minister van SZW geeft echter aan dat hij in zijn 'overall' evaluatie geen sector specifiek zal uitlichten. Wij hebben daarom de minister van SZW aanbevolen om in zijn 'overall' evaluatie een vergelijking tussen de verschillende sectoren toe te voegen omdat dit kan bijdragen aan beter inzicht welke aanpak wel werkte en welke niet. Op deze wijze kan de minister van VWS ook meer inzicht krijgen in de effectiviteit van het sectorplan zorg.

Inkoopbeheer

De staatssecretaris schetst de maatregelen die vanaf 2015 zijn getroffen en die herkennen wij. Wij handhaven evenwel ons oordeel dat het inkoopbeheer een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering is, omdat het merendeel van de genoemde maatregelen pas in de tweede helft van 2016 heeft plaatsgevonden. Hierdoor hebben wij de structurele werking van deze maatregelen nog niet kunnen vaststellen.

De staatssecretaris geeft in de reactie aan dat het Ministerie van BZK verantwoordelijk is voor de HIS. De HIS voert voor het Ministerie van VWS het beheer van het contracten-register uit. Wij merken hierbij op dat de keuze om het beheer van het contractenregister uit te besteden aan derden de minister van VWS niet ontslaat van de verantwoordelijkheid voor een recht- en doelmatig begrotingsbeheer.

Subsidiebeheer

In ons rapport over 2015 merkten wij het subsidiebeheer aan als aandachtspunt. Wij onderschrijven daarom niet de stelling van de staatssecretaris dat het subsidie-beheer in 2015 volgens ons op orde was.

De staatssecretaris onderschrijft het belang van de toets op staatssteun. In principe speelt het risico op onterechte vormen van staatssteun bij veel overdrachtsuitgaven van het Ministerie van VWS, zowel bij de bijdragen, de garanties als subsidieverleningen. Het is daarom van belang dat dit goed wordt gecontroleerd en hierover intern wordt gerapporteerd. Wij hebben geconstateerd dat niet alle verstrekkingen aan een dergelijke toets zijn onderworpen. Wij adviseren de normatiek aan te scherpen naar aanleiding van onze bevindingen bij het subsidiebeheer over 2016.

Informatiebeveiliging

Het belang van adequate informatiebeveiliging kan anno 2017 niet worden overschat. Mede daarom hebben wij rijksbreed onderzoek gedaan naar de mate waarin de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) bij de departementen is geïmplementeerd. Bij de invoering van de BIR is immers bepaald dat de ministeries deze eind 2013 geïmplementeerd moesten hebben, en zich hierover in een 'In Control Verklaring' verantwoorden. We keken hier niet voor het eerst naar. Over 2014 constateerden we 13 onvolkomenheden en 6 aandachtspunten bij de departementen. Onze conclusie toen: 'Informatiebeveiliging krijgt bestuurlijke aandacht, maar te weinig en te laat'. Dit jaar is daarom rijksbreed onderzoek gedaan naar de sturing op informatiebeveiliging, alsook naar de implementatie van BIR-maatregelen bij twee kritieke systemen. Nog altijd zien we tekortkomingen, wat over 2016 rijksbreed uitmondt in acht departementale onvolkomenheden. De Minister van BZK erkent dit en schrijft in zijn reactie op het conceptrapport bij het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst "dat het rijksbrede beeld dat de ADR en de Rekenkamer schetsen over alle onderzoeken heen, geen positief beeld is."

Het uitgangspunt van VWS dat het lijnmanagement verantwoordelijk is voor adequate informatiebeveiliging onderschrijven wij. De secretaris-generaal hoeft niet alle registraties op centraal niveau te hebben en er hoeft ook geen centraal informatiebeveiligingsdossier te zijn. Er moet wel altijd een mechanisme zijn ingeregeld dat zorgt voor de sturingsinformatie ten behoeve van de secretaris-generaal. Uit het onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de elementen van de centrale beheersing van de Informatiebeveiliging (sturing, uitvoering, toezicht en controle) nog niet volledig was ingericht. Hetgeen betekent dat relevante informatie niet vanzelf centraal bij de secretaris-generaal terecht komt.

Veel van de door u aangegeven verbeteracties zijn eind 2016 en begin 2017 in gang gezet. Voor ons onderzoek over 2016 hebben wij de werking daarvan niet kunnen vaststellen. Over het jaar 2017 zullen wij beoordelen of deze acties tot structurele verbeteringen hebben geleid. Gelet op het grote maatschappelijke belang van een goede informatiebeveiliging zijn wij vanzelfsprekend bereid om samen met de Minister van VWS, en de Minister van BZK als verantwoordelijke voor het rijksbeleid op dit terrein, nader te bespreken hoe implementatie van de BIR verder vormgegeven kan worden, alsmede de borging van de centrale beheersing daarvan.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, die in het *Financieel jaarverslag van het Rijk* zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.
Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.
Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is, gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico's signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek vindt u op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016, onder 'Over dit onderzoek'.

Bijlage 2

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2011a). *Uitgavenbeheersing in de zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Bijlage bij Kamerstuk 33 060, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Bijlage bij Kamerstuk 30 850, nr. 40. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012). *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk; Achtergrondstudie*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013). *Transparantie ziekenhuisuitgaven; Uitgavenbeheersing in de zorg deel 2*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Bijlage bij Kamerstuk 33 060, nr. 6. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014). *'Bestuur op afstand' Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 142. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Persoonsgebonden Budgetten; Brief van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016; 25 657, nr. 220. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Zie www.rekenkamer.nl

Algemene Rekenkamer (2015c). *Basispakket zorgverzekering; Uitgavenbeheersing in de zorgdeel 3*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, Bijlage bij Kamerstuk 33 060, nr. 7. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*; Rapport bij het jaarverslag 2015. Zie www.rekenkamer.nl

Algemene Rekenkamer (2016b). *Zorgakkoorden; Uitgavenbeheersing in de zorg deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, Bijlage bij Kamerstuk 33 060, nr.8. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 550-XVI, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2017). *Verbetering verantwoording en begroting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 865, nr. 91. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2013). *Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg. Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 december 2013, kenmerk 178658-114559-MEVA, houdende regels voor subsidiëring van activiteiten van instellingen voor medisch specialistische zorg gericht op het verbeteren van de kwaliteit van personeel (Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg)*

Ministerie van VWS (2015a). *Persoonsgebonden Budgetten; Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Bijlage 2. Verbeterplan*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 25 657, nr. 202. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2015b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 000-XVI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2017a). *Persoonsgebonden Budgetten; Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 25 657, nr. 284. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2017b). Rijks*jaarverslag 2016 XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2016a). *Motie van de leden Potters en Otwin van Dijk. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) & Persoonsgebonden Budgetten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 26 643 & 25 657, nr. 401. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2016b). *Motie van het lid Vermue cs. Regels inzake het beheer, de informatie-voorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016)* Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 426, nr. 19. Den Haag: Sdu.

WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 3

Eindnoten

1 Tweede Kamer (2017). *Aanpak regeldruk en administratieve lasten.*Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29515, nr. 399, Den Haag; Sdu.

2 Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van de minister is een feitelijke verbetering aangebracht. Dit betreft de passage over het sanctiebeleid in § 4.3.2.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017