

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Algemene Rekenkamer
T.a.v. drs. A.P. Visser
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 AE DEN HAAG

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en beheer

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Datum

Betreft Verantwoordingsonderzoek 2017, Volksgezondheid,
Welzijn en Sport (XVI)

Geachte heer Visser,

In deze brief geef ik, mede namens de minister voor Medische Zorg en Sport en de staatssecretaris van VWS, mijn reactie op het rapport 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hoofdstuk XVI'.

In mijn reactie ga ik in op de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij de verschillende beleids- en bedrijfsvoeringsonderwerpen.

Beleidsonderwerpen

Governance pgb-trekkingsrecht

PGB2.0-systeem

Ik ben verheugd te lezen dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat de noodzakelijke verbeteringen langzaam vorm krijgen. Hier is in 2017 door alle partijen hard aan gewerkt. Zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft heeft in 2017 de focus gelegen op de bouw en ontwikkeling van het PGB2.0-systeem. Het systeem zal naast de door de Algemene Rekenkamer genoemde doelen, voornamelijk voorzien in een verbeterde ondersteuning voor de budgethouder. Met het nieuwe portaal wordt het voor de budgethouder een stuk makkelijker om zijn administratie te doen en zijn budget te beheren.

Het systeem is veel gebruiksvriendelijker en kent ingebouwde controles waardoor een budgethouder direct op fouten wordt geattendeerd. Ook biedt het systeem meer inzicht in de processtroom en bij wie een actie ligt en worden reeds bekende gegevens vooraf ingevuld.

Het systeem ondersteunt alle ketenpartijen bij hun processen. Van registratie tot en met betaling. Het nieuwe systeem is opgebouwd uit een zorgdomein en een financieel domein. Het zorgdomein omvat functionaliteiten voor budgethouders (budgethoudersportaal), voor medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), voor zorgverleners en voor verstrekkers, en omvat koppelingen met onder

Kenmerk
1332112-175799-FEZ

Uw brief
18001210 R

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

andere systemen van de SVB. Het vernieuwen van het financiële en administratieve systeem bij en door de SVB maakt ook onderdeel uit van het systeem. Dit is het financieel domein van het PGB2.0-systeem.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

De invoering van het PGB2.0-systeem zal gefaseerd plaatsvinden. Op deze manier wordt ervaring opgedaan met het PGB2.0-systeem en kan geleerd worden van de ervaringen van de budgethouders en verstrekkers die als eerste gebruik gaan maken van het nieuwe systeem. Op basis hiervan zal het PGB2.0-systeem verder stapsgewijs worden doorontwikkeld en vervolgens verder gefaseerd worden ingevoerd. Inmiddels is een kleine groep budgethouders gestart met zogenoemd schaduwdraaien. Zij gebruiken het nieuwe systeem naast het oude systeem. De volgende stap is een pilot waarbij de budgethouders van één zorgkantoor en één gemeente volledig over gaan op het nieuwe PGB2.0-systeem. Alle inspanningen zijn er momenteel op gericht om dit plaats te laten vinden op 1 juni a.s.

Kenmerk
1332112-175799-FEZ

Samenwerking

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de verschillen tussen zorgkantoren en gemeenten niet bevorderlijk zijn gebleken voor een goede samenwerking en dat dit vervolgens resulteert in trage besluitvorming. Ik herken dat in een keten waar verschillende partijen en rollen samenkomen en er sprake is van centrale en decentrale taken en bevoegdheden, een goede samenwerking niet altijd vanzelfsprekend is. Alle ketenpartijen hebben aandacht voor de soms moeizame samenwerking in de keten. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid vraag ik de partijen continu hun verantwoordelijkheid te nemen om tot een goede samenwerking te komen. Belangrijk is dat we daarbij de doelstellingen voor het PGB2.0-systeem niet uit het oog verliezen: een verbeterde ondersteuning van de budgethouder, verdere standaardisatie, borging van de verantwoordelijkheden van verstrekkers, structurele reductie van uitvoeringskosten en verdere verbetering van de rechtmatigheid binnen de pgb-keten.

Rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat in 2017 vrijwel alle betalingen aan de zorgverleners binnen de afgesproken termijnen zijn gedaan. Ook laten de rechtmatigheidspercentages van de pgb-uitgaven een stijgende lijn zien, al is de SVB er nog niet in geslaagd om de rechtmatigheid op voldoende niveau te brengen. De SVB verwacht het aantal administratieve fouten in 2018 nog verder terug te brengen door een combinatie van herstelacties en door voortdurend aandacht te hebben voor de kwaliteit van het werk. Daarnaast zal, zoals door de Algemene Rekenkamer ook wordt aangegeven, de invoering van het PGB2.0-systeem er voor zorgen dat het handmatig werk en de daarmee gepaard gaande foutgevoeligheid zal afnemen.

Tot slot geeft de Algemene Rekenkamer aandachtspunten mee en doet een aanbeveling in het licht van de verdere ontwikkeling van de governance rond het pgb-trekkingsrecht. Daar ga ik nader op in. Als eerste vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor het ontwikkelen van een passend informatie-arrangement in overleg met alle partijen die een toezichthoudende rol hebben. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid heb ik opdracht gegeven voor de ontwikkeling van een control framework om de verantwoording binnen de keten op uniforme wijze vorm te geven. Dit control framework zal met de implementatie van versie 1 van het PGB2.0-systeem in werking treden. Binnen dit control framework worden toezicht en controlemaatregelen geregeld. Met de betrokken partijen zal eerst het verantwoordingslandschap in het pgb-stelsel worden

geschetst, vervolgens worden de verantwoordingsstromen in kaart gebracht en verantwoordingsprotocollen opgesteld. Dit leidt tot het opstellen van de controledoelstellingen en inrichting van het control framework. De werking ervan zal worden getoetst door een onafhankelijke partij en periodiek wordt bekeken of het control framework goed werkt en bijstelling behoeft. Uiteraard wordt het control framework in afstemming met alle (toezichthoudende) partijen opgesteld. Het control framework zal in de structurele situatie worden voortgezet.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Kenmerk
1332112-175799-FEZ

Ten tweede vraagt de Algemene Rekenkamer zorg te dragen voor duidelijke afspraken over de samenwerking voordat het PGB2.0-systeem zal worden overgedragen aan de gemeenten en zorgkantoren. Daarbij vraagt u ook aandacht voor escalatiemogelijkheden. Zodra het PGB2.0-systeem in voldoende mate is ontwikkeld, draagt Zorgverzekeraars Nederland de verantwoordelijkheid voor de tijdelijke doorontwikkeling en het beheer van het het zorgdomein over aan mijn ministerie. Het tijdelijk beheer van het zorgdomein wordt onder mijn verantwoordelijkheid ingeregeld, tot de fase van het structureel beheer is geregeld. Deze structurele situatie (eindsituatie) zal in 2018 verder vorm worden gegeven. De samenwerking, afspraken daarover en de wijze waarop escalatie plaatsvindt, maken onderdeel uit van de nadere uitwerking van de wijze waarop het structureel beheer van het PGB2.0-systeem wordt vormgegeven.

Ten slotte doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling om de wettelijke bepalingen op basis waarvan het pgb-trekkingsrecht is ingericht te evalueren. Dit om meer inzicht te krijgen in de vraag wat er nodig is voor een toekomstbestendige uitvoering van het pgb-trekkingsrecht en hoe ik hieraan kan bijdragen. Er is op dit moment aandacht voor de wettelijke bepalingen op grond waarvan het pgb-trekkingsrecht is ingericht. Op basis van een analyse van de huidige bepalingen wordt gekeken welke wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving noodzakelijk zijn voor de invoering van het PGB2.0-systeem en de veranderende rollen en verantwoordelijkheden.

Kwaliteitsstandaarden in de zorg

Gelet op de voorbereidingen van een wetswijziging ten aanzien van de toetsing van kwaliteitsstandaarden geeft de Algemene Rekenkamer in overweging het Zorginstituut de doelmatigheid van de zorg in de voorgedragen kwaliteitsstandaarden ook inhoudelijk te laten beoordelen en waar nodig daarover een breed afgewogen advies aan mij te geven.

Het doel van het voorstel voor de Wet aanscherping toetsing voorgedragen kwaliteitsstandaarden is financiële beheersing van de collectieve zorguitgaven. In afstemming met de ministerraad kan de minister voor MZS of ik na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de opname van een kwaliteitsstandaard met substantiële financiële gevolgen in het openbare register verhinderen als de gevolgen voor de collectieve zorguitgaven onaanvaardbaar zijn. De Tweede Kamer controleert de ministers bij het uitoefenen van deze bevoegdheid.

Dit wetsvoorstel beoogt de politiek een rol te geven op kwaliteitsstandaarden met als doel financiële beheersing. Het is daarbij zeker niet de bedoeling dat de politiek een oordeel gaat vellen over de kwaliteit van de zorg. Uitsluitend als sprake is van onaanvaardbare gevolgen voor de collectieve zorguitgaven kan de minister voor MZS of ik ingrijpen. Daarmee is er geen aanleiding om af te wijken van het uitgangspunt dat kwaliteitsstandaarden mede worden opgesteld door

zorgprofessionals (zorgaanbieders of zorgverleners). Zij zijn immers het best toegerust om de kwaliteit van zorg, waartoe ook de doelmatigheid van zorg behoort, te bepalen. De doelmatigheid van zorg betekent geen overbehandeling en geen onderbehandeling. Samen met de organisaties van cliënten en zorgverzekeraars of uitvoerders van de Wet langdurige zorg zijn de zorgprofessionals goed in staat om de doelmatigheid van de zorg in de kwaliteitsstandaard vast te leggen. Het wetsvoorstel regelt wel expliciet dat de in de kwaliteitsstandaard opgenomen normen moeten leiden tot doelmatige zorg. Het Zorginstituut zal een kwaliteitsstandaard daarop marginaal inhoudelijk toetsen. Dit houdt in dat het Zorginstituut zal toetsen of de vragen die het aan partijen stelt voor de opname van de kwaliteitsstandaard in het openbare register, door deze partijen deugdelijk zijn gemotiveerd, inzichtelijk en consistent zijn. Een kwaliteitsstandaard die niet afdoende ingaat op doelmatigheid zal het Zorginstituut niet opnemen in het openbare register. Hiermee wordt recht gedaan aan de wens om te laten toetsen of de voorgedragen standaard leidt tot doelmatige zorg.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Kenmerk
1332112-175799-FEZ

Bedrijfsvoeringsonderwerpen

Het subsidiebeheer

De Algemene Rekenkamer constateert in het verantwoordingsonderzoek 2017 een ernstige onvolkomenheid op het subsidiebeheer van VWS. De Algemene Rekenkamer stelt dat de achterstanden van de staatssteuntoetsen nog niet zijn weggewerkt en dat het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen (MenO-beleid) aanscherping behoeft. Bovendien zijn de financiële gevolgen daarvan (in termen van onzekerheid en onrechtmatigheid) aanzienlijk. Ik heb kennis genomen van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en ga hierna in op de conclusies en aanbevelingen. Hierbij ga ik eerst in op het toetsen op staatssteun en vervolgens op het MenO-beleid.

Toetsen op staatssteun

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport bij het jaarverslag 2016 van VWS het subsidiebeheer van VWS als een onvolkomenheid aangemerkt, vooral vanwege het ontbreken van staatssteuntoetsen. VWS heeft naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek 2016 maatregelen genomen om de staatssteuntoets aan te scherpen. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over 2016 hebben we overgenomen door met name fors in te zetten op het implementeren van de staatssteuntoets. Het hiervoor opgestelde plan van aanpak voorziet in het standaard toetsen van nieuwe subsidieregelingen, nieuwe individuele instellingssubsidies en projectsubsidies, het in de toekomst 'repareren' van bestaande subsidies en het planmatig toetsen van bestaande subsidieregelingen. Hiermee betreft de aanpak uiteindelijk alle (nieuwe) subsidies, alle aspecten daarvan en alle lagen van de organisatie. Het subsidieproces is hier ook op aangepast.

Ik ben het eens met de Algemene Rekenkamer dat het continu blijven borgen en vergroten van de kennis over staatssteun binnen het departement belangrijk is. Om het bewustzijn en de kennis van medewerkers te vergroten is in 2017 gestart met het organiseren van kennissessies. In 2018 wordt hier vervolg aan gegeven. In de kennissessies wordt aandacht besteed aan het onderwerp staatssteun, de wijze waarop getoetst wordt en de mogelijkheden om staatssteun te voorkomen. De Algemene Rekenkamer doet de aanbeveling om de inhaalslag van de staatssteuntoetsen bij de bestaande subsidies in 2018 correct af te ronden.

Wij nemen die aanbeveling over. VWS onderschrijft het belang van een toets op staatssteun en is daarmee aan de slag. Omdat in het verleden niet alle subsidies zijn getoetst op staatssteun zijn er over het controlejaar 2017 nog aanzienlijke onzekerheden. Het is mijn inzet om alle subsidies te toetsen op staatssteun. Hierbij dient wel in ogenschouw genomen te worden dat het doorlichten van alle bestaande subsidies vanwege de aard en omvang een zeer forse reparatie is, terwijl tegelijkertijd de continuïteit van het andere werk ook gegarandeerd moet zijn.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Kenmerk
1332112-175799-FEZ

Het voorkomen van staatssteun heeft prioriteit maar zal ook een langdurige inzet vragen. Dat komt door de omvang van het vraagstuk maar ook de wijze waarop we als overheid moeten functioneren. Uitgangspunten daarbij zijn doeltreffend subsidiëren en handelen binnen wet- en regelgeving conform beginselen van behoorlijk bestuur.

Beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen

Naast de toets op staatssteun geeft de Algemene Rekenkamer aan dat het MenO-beleid van VWS onvolledig is omdat een aantal aspecten niet voldoende zijn ingevuld. Daar ga ik nader op in.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek bijzondere aandacht besteed aan het thema misbruik en oneigenlijk gebruik. De Algemene Rekenkamer constateert dat VWS niet beschikt over een sluitend MenO-beleid en beveelt aan om risicoanalyses concreter uit te werken om de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik te verbeteren. Ik neem de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over waarbij ik wel aanteken dat het oordeel van de Algemene Rekenkamer afwijkt van het oordeel van de Auditdienst Rijk. In het rapport van de Algemene Rekenkamer staat dat de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer hierover in gesprek zijn. Ik kijk met belangstelling uit naar de uitkomsten hiervan. Dat neemt echter niet weg dat er op dit terrein zeker ruimte voor verbetering is. Ten aanzien van MenO-beleid zie ik mogelijkheden om de instrumenten die VWS hanteert meer in samenhang met elkaar te brengen. Daarmee wordt een overkoepelend MenO-beleid bepaald. Tegelijkertijd ga ik een aantal instrumenten in 2018 verder aanscherpen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de risicoanalyses, het delen van controlebevindingen en het reviewbeleid.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om risicoanalyses concreter uit te werken. Voor nieuwe regelingen worden al risicoanalyses gemaakt, die aansluiten op de specifieke beleidsdoelstellingen en kenmerken van de subsidieregeling. In deze analyses wordt het aspect misbruik en oneigenlijk gebruik al meegenomen maar ik zal er op laten toezien dat de beheersmaatregelen meer aandacht krijgen. VWS toetst de kwaliteit van het beheer via interne controles en laat kwaliteitsmetingen uitvoeren op het subsidiebeheer. Ik zet in op verdere verbetering van deze kwaliteitsborging.

De Algemene Rekenkamer constateert daarnaast dat subsidiecontroles beter uitgevoerd dienen te worden. De checklists en instructies die gebruikt worden voor het behandelen van subsidies worden nagelopen en zonodig aangescherpt. Daarnaast wordt ook hier ingezet op het verder verbeteren van de kennis en kunde van de medewerkers. VWS heeft een departementale registratie van ernstige onregelmatigheden bij subsidies (het MenO-register) en hanteert hierbij de regels die gelden voor subsidieverstrekking. VWS werkt op dit punt conform het Uniform Subsidiekader en de aanwijzingen van het ministerie van Financiën.

Het beleid ten aanzien van het registreren van onregelmatigheden bij instellingen zal nader worden gezien en deel gaan uitmaken van het overkoepelende MenO-beleid.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan om het reviewbeleid aan te scherpen. Het reviewbeleid is in 2017 doorgelicht, maar gezien de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer zal ik me beraden op een verdere aanscherping, een verbetering van de risicoanalyse en een betere verdeling van verantwoordelijkheden. Voor deze invulling van het reviewbeleid wil ik ook gebruik maken van de expertise en best practices bij andere ministeries.

Kenmerk
1332112-175799-FEZ

Naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen in het subsidiebeheer van VWS zullen we een verdere aanpak voor het verbeteren van het subsidiebeheer vaststellen. Bij de aanpak zal wel een weging moeten worden gemaakt van wat proportioneel is. De administratieve lasten moeten immers voor zowel de gesubsidieerde instellingen als voor VWS gepast zijn. Ik maak hierbij graag gebruik van de kennis en praktijk van anderen. Over de door ons gekozen aanpak treden we graag in overleg met de Algemene Rekenkamer. De omvang van het vraagstuk toetsen op staatssteun is groot en zal langdurige inzet vragen. Dat is niet in een periode van een jaar volledig opgelost.

De informatiebeveiliging

De Algemene Rekenkamer oordeelt dat er op het gebied van informatiebeveiliging nog steeds sprake is van een onvolkomenheid. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat er belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat er nog stappen te zetten zijn. Ik herken de constatering dat de ambitie voor 2017 niet volledig is verwezenlijkt. Zoals u aangeeft heeft VWS op het gebied van informatiebeveiliging het afgelopen jaar gekampt met verschillende personele wisselingen die mede debet zijn dat de door mij voorgenomen verbeteringen helaas niet allemaal zijn doorgevoerd. Ik ben bezig met een herinrichting van de beveiligingsorganisatie waarin informatiebeveiliging stevig zal worden neergezet.

In het verantwoordingsonderzoek over 2016 heeft de Algemene Rekenkamer VWS aanbevolen om de sturing op informatiebeveiliging te intensiveren en om de noodzakelijke informatiebeveiligingsmaatregelen te nemen voor de onderzochte systemen. VWS heeft in 2017 diverse acties ondernomen om deze aanbevelingen op te volgen en daar waar nodig een stevige groeistap te maken richting een robuuste informatiebeveiliging en intensivering van de sturing. Dit heeft er onder andere toe geleid dat er voor de vorig jaar onderzochte systemen geen openstaande bevindingen meer zijn.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de centrale sturing op informatiebeveiliging verder te optimaliseren en om de verbetermaatregelen op het gebied van informatiebeveiliging te prioriteren. VWS onderschrijft deze aanbevelingen en is voornemens om in 2018 de sturing op informatiebeveiliging in samenwerking met de decentrale concernonderdelen verder te professionaliseren door het implementeren van verbetermaatregelen.

De aanbeveling om de beleidsdocumenten voor informatiebeveiliging te actualiseren heb ik ter harte genomen en VWS is inmiddels gestart met het opstellen van actuele beleidsdocumenten. In deze beleidsdocumenten zal ook aandacht zijn voor de rol van het (centrale) managementsysteem voor

informatiebeveiliging. Tevens deel ik de bevinding over het aanbrengen van focus en prioriteitstelling in de verbeteracties voor informatiebeveiliging. Het (centrale) informatiemanagementsysteem zal ik daarom verder ontwikkelen en verankeren, om op basis van risicomanagement te sturen op informatiebeveiliging. Verder zal VWS de sturingscyclus van informatiebeveiliging optimaliseren op basis van de ervaringen uit 2017 en verder integreren in de reguliere p&c-cyclus en concernsturing van het ministerie.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Kenmerk
1332112-175799-FEZ

Het inkoopbeheer

De Algemene Rekenkamer constateert dat de stappen die VWS afgelopen periode heeft gezet een goede basis hebben gelegd voor het structureel op orde houden van het inkoopbeheer en oordeelt dat de onvolkomenheid is opgelost. VWS gaat door op de ingeslagen weg.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge