



> 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 . rijksverhe id.nl

Datum **30 APR. 2021**

Kenmerk
1007556-FEZ

Betreft Bestuurlijke reactie op het rapport 'Resultaten
verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van VWS
(XVI)'

Uw brief
21002519R

Geachte heer Visser,

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

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 2020 Ministerie van VWS (XVI)'.

Het jaar 2020 was een uitzonderlijk jaar vanwege de wereldwijde pandemie. Het ministerie van VWS heeft in de intensieve en omvangrijke aanpak van de coronacrisis verantwoordelijkheden genomen en taken uitgevoerd, die voor VWS buitengewoon zijn. Zo kwamen er in de bestrijding en beheersing van COVID-19 nieuwe, meer uitvoerende verantwoordelijkheden bij voor VWS. Zoals de directe inkoop van beademingsapparaat en persoonlijke beschermingsmiddelen. Het ging om een radicaal andere werkwijze, die noodgedwongen onder hoge druk vorm kreeg. De coronacrisis vergde snel en slagvaardig handelen, waardoor ordentelijk financieel beheer - zeker in de acute eerste fase van de crisis - niet de eerste prioriteit kreeg. Binnen de financiële kolom lag de focus op de crisisaanpak.

VWS heeft in de bestrijding en beheersing van de coronacrisis veel bereikt. Dit is uitgebreid toegelicht in het Beleidsverslag en de Bedrijfsvoeringspargaaf in het Jaarverslag 2020 van het ministerie van VWS. Voorbeelden zijn de inkoop van beademingsapparatuur en persoonlijke beschermingsmiddelen, een subsidieregeling om zorgmedewerkers door middel van een bonus voor hun bijzondere inzet te waarderen en het omvangrijke test- en vaccinatiebeleid waarvoor onder meer afspraken met het RIVM en de GGD'en zijn gemaakt.

De radicaal andere werkwijze, de hoge druk, de focus op snel en slagvaardig handelen bracht bij de aanpak van de coronacrisis aanzienlijke risico's in het financieel beheer met zich mee. Ook is duidelijk dat het financieel beheer van VWS in onvoldoende mate is toegerust en voorbereid om de besteding en verantwoording van de omvangrijke financiële middelen voor de bestrijding van de coronacrisis geheel volgens de regels te kunnen doen. Vanwege de grote druk die



de aanpak coronacrisis op het ministerie heeft gelegd, zijn zwakheden en tekortkomingen in het financieel beheer in beeld gekomen. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat het financieel beheer van VWS een flinke kwaliteitsimpuls vereist om te voorkomen dat deze voortduren tot in 2021 en daarna. U heeft op 1 april jl. besloten bezwaar te maken vanwege het financieel beheer op de corona-gerelateerde uitgaven bij het ministerie van VWS.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Kenmerk

1007556-FEZ

Ik onderken de tekortkomingen die de Rekenkamer beschrijft en de door haar aangegeven noodzaak van een flinke kwaliteitsimpuls voor het financieel beheer. Ik bereid een ambitieus, realistisch verbeterplan voor dat ik uiterlijk 3 mei aan de Rekenkamer stuur. Hierin wordt naast de verbetering van het financieel beheer ten aanzien van de corona-gerelateerde uitgaven ook gestuurd op verbeteringen binnen de gehele VWS-organisatie om het financieel beheer structureel beter op orde te krijgen. Voor deze noodzakelijke verbeteringen zal ik extra capaciteit en externe expertise inschakelen. De uitvoering van dat plan zal op de daarvoor noodzakelijke steun en aandacht van de ambtelijke en politieke leiding van mijn ministerie kunnen rekenen.

Hieronder geef ik mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij de onderzochte beleids- en bedrijfsvoeringsonderwerpen.

Fiscale regeling specifieke zorgkosten

De Rekenkamer concludeert dat onvoldoende bekend is in welke mate de doelgroep met de regeling wordt bereikt. Aangegeven wordt dat te weinig is gedaan om op dat punt informatie over het doelbereik te verzamelen, waardoor nog in onvoldoende mate eventuele alternatieven in kaart zijn gebracht. Over deze punten dient de Tweede Kamer te worden geïnformeerd. De Rekenkamer beschouwt de fiscale regeling wel als een effectief instrument, in die zin dat mensen met een chronische ziekte of beperking de regeling goed weten te vinden. Ik ga er van uit dat de aanvullende inspanningen die de afgelopen jaren op dat punt door de Belastingdienst in overleg met de beide ministeries zijn gedaan, daar aan heeft bijgedragen.

De Rekenkamer beveelt aan om - conform de wettelijke verplichting - de regeling te evalueren en aanvullend daarbij alternatieven te onderzoeken op het punt van bereik van de doelgroep en de mate van dekking van zorgkosten. De Rekenkamer vraagt met de minister van Financiën af te spreken wanneer die evaluatie en nadere verkenning is afgerond en deze datum te delen met de Tweede Kamer zodat ook helder is wanneer zij hiervan kennis kunnen nemen. De reeds eerder opgestarte acties zijn in lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Ik zal contact opnemen met de minister c.q. de staatssecretaris van Financiën en vervolgens een aanpak en tijdpad kenbaar maken aan de Tweede Kamer. Onderstaand plaats ik wel een aantal kanttekeningen bij de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

De hiervoor genoemde reeds opgestarte acties hebben - zoals de Rekenkamer terecht constateert - recent niet tot schriftelijke rapportages en communicatie richting de Tweede Kamer geleid. Het blijkt namelijk lastig te zijn om tot potentiële alternatieven te komen. Veel mogelijke alternatieven leiden tot een (forse) toename van uitvoerings- en administratieve lasten (meer bureaucratie),



zonder dat - voor gerechtigden - een vereenvoudiging optreedt. Bovendien is sprake van aanzienlijke koopkrachteffecten. Aandachtspunten bij een zoektocht naar alternatieven zijn wat mij betreft: de ingewikkelde definiëring en afbakening van de doelgroep, eenvoud voor de rechthebbenden, uitvoerbaarheid, administratieve lasten, juridische haalbaarheid en de budgettaire gevolgen (zowel op individueel als macroniveau).

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Kenmerk

1007556-FEZ

Toegankelijkheid van de palliatief terminale zorg

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe toegankelijk de palliatieve terminale zorg is voor mensen die thuis willen sterven. Ik deel het beeld van de Rekenkamer dat de kwaliteit van de palliatieve zorg in het algemeen hoog is. Internationaal onderzoek plaatst Nederland op plaats 8 van de 40 onderzochte landen als het gaat om kwaliteit van de palliatieve zorg. De palliatieve zorg biedt ook veel verschillende mogelijkheden: het wordt geboden in hospices, verpleeghuizen, thuis, door zorgverleners, maar ook door goed opgeleide vrijwilligers palliatieve zorg. De Rekenkamer signaleert ook dat het gesprek over het levenseinde vaak te laat wordt gevoerd, dit heeft mijn aandacht. Ik vind het belangrijk dat deze gesprekken onderdeel uitmaken van de proactieve zorgplanning (Advanced Care Planning). In het vervolg op het Nationaal Programma Palliatieve Zorg zullen onderwerpen als scholing en proactieve zorgplanning worden meegenomen.

Mijn beleid is erop gericht dat patiënten op de plek van voorkeur kunnen overlijden. Uit het rapport herken ik dat dit niet altijd lukt. Vaak is dat vanwege overmacht of een te snel verslechterende gezondheidssituatie. Het komt ook voor dat mensen die eigenlijk thuis wilden overlijden toch naar een hospice gaan en daar uiteindelijk heel tevreden over zijn. En soms, zoals het rapport aangeeft, zijn er nog steeds discussies rondom de zorginzet en financiering. Gelukkig is er al een aantal acties opgezet om deze knelpunten weg te nemen. Daarnaast zullen er naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer aanvullende acties worden opgepakt.

Tijdig vinden van zorgverleners en vrijwilligers

Ik heb in 2019 afgesproken met zorgaanbieders en zorgverzekeraars om te komen tot herkenbare en aanspreekbare teams wijkverpleging¹, waarmee het in iedere wijk voor bijvoorbeeld cliënten, huisartsen en transferverpleegkundigen duidelijk is wie ze kunnen benaderen voor wijkverpleging. Dit omvat uiteraard ook de palliatieve (terminale) zorg. Deze herkenbare en aanspreekbare teams kunnen bijdragen aan het sneller vinden van een zorgaanbieder die intensieve zorg thuis kan leveren. Daarnaast is het een opdracht voor alle partijen te overwegen of vrijwilligers kunnen worden ingezet in de laatste fase van zorg. Ik zal onderzoeken of de netwerken Palliatieve Zorg daarbij een centralere rol kunnen vervullen.

Cliëntenstops in de palliatieve terminale zorg

De Rekenkamer benoemt dat cliëntenstops soms tot vertraging kunnen leiden in het vinden van zorg en dat dit ertoe kan leiden dat cliënten niet de mogelijkheid hebben om op hun plek van voorkeur te overlijden. Uit de recent gepubliceerde Monitor contractering wijkverpleging 2021 van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) blijkt dat de palliatieve terminale zorg vaak buiten een cliëntenstop wordt gehouden, maar niet altijd en in alle gevallen. De NZa vindt dit onwenselijk, want

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 23 235, nr. 181



de toegankelijkheid van de palliatieve terminale zorg komt hiermee in het geding. De NZa roept partijen op om de palliatieve terminale zorg (net als andere spoedzorg) buiten de cliëntenstops te houden en hier duidelijke afspraken over te maken in de contractering. Ik sluit me aan bij de constatering van de NZa en zal dit agenderen binnen de afspraken die ik in het hoofdlijnenakkoord wijkverpleging met de partijen heb gemaakt over het verbeteren van de contractering. Verder is belangrijk dat zorgaanbieders zich op tijd bij de zorgverzekeraar melden als het omzetplafond bereikt dreigt te worden, zodat in overleg het plafond bijgesteld kan worden of de zorg voor een cliënt tijdig door een andere zorgaanbieder kan worden gestart.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Kenmerk

1007556-FEZ

Begrippenkader indicatieproces en nadere duiding Zorginstituut Nederland

Voor palliatieve terminale zorg thuis is de wijkverpleegkundige degene die de zorg indiceert. De wijkverpleegkundige doet dat vanuit professionele autonomie, kennis en kunde en conform het normenkader indicatiestelling V&VN. De zorgverzekeraar heeft een wettelijke taak om te kijken of de gedeclareerde zorg rechtmatig en doelmatig is (rechtmatig: is de zorg echt geleverd, is het wel zorg die onder de Zorgverzekeringswet valt; en doelmatig: wijken de uren sterk af van wat gebruikelijk is en zo ja, wat is dan de onderbouwing daarvoor).

Doordat er eerder veel onduidelijkheid was over de mogelijkheid tot inzet van intensieve zorg in de laatste levensfase en bovenstaande rolverdeling, is het onderdeel palliatieve zorg meegenomen in het begrippenkader indicatieproces van de beroepsgroep V&VN en de nadere duiding van Zorginstituut Nederland (ZiNL) over verpleegkundige indicatiestelling. Na publicatie hiervan is het aantal meldingen over de onduidelijkheid afgenomen. Het onderzoek van de Rekenkamer maakt echter duidelijk dat het probleem nog niet overal is verholpen. Ik ga daarom nogmaals het gesprek aan met ZiNL, ZN en V&VN hoe de twee genoemde kaders de praktijk verder kunnen helpen.

Het subsidiebeheer

De Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren het subsidiebeheer van VWS als een onvolkomenheid aangemerkt. VWS heeft de aanbevelingen van de Rekenkamer de laatste jaren opgevolgd door verder in te zetten op het implementeren van de staatssteuntoets en door staatssteunrisico's van grote regelingen inzichtelijk te maken. Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik heeft ook de nodige aandacht gekregen. De Rekenkamer kwalificeert het subsidiebeheer van VWS ook over 2020 als een onvolkomenheid. De Rekenkamer ziet dat VWS in 2020 meer subsidies heeft verstrekt en alle nieuwe regelingen op staatssteun heeft getoetst. De Rekenkamer constateert bij enkele nieuwe regelingen wel dat de risicoanalyse en controlebeleid nog onvoldoende zijn. VWS heeft de opzet en uitvoering van het reviewbeleid verbeterd en het toetsen van nieuwe regelingen op staatssteun verbeterd. Wel is het zo dat bij sommige oude regelingen de inmiddels uitgevoerde staatssteuntoets nog niet volledig is doorgevoerd in aangepaste regelgeving. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen. Deze betreffen met name het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen (M&O-beleid).

De in gang gezette verbeteringen op het terrein van staatssteuntoetsing en van het M&O-beleid zet ik voort met het oog deze te verduurzamen in de organisatie. De maatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen hebben ook in 2021 effect. Bij de voortzetting van de verbetering neem ik de aanbevelingen van de



Rekenkamer over, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitvoering van risicoanalyses bij subsidies. Mijn doel hierbij is om in 2021 het M&O-beleid van VWS te actualiseren.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleid en Beheer

Voorafgaand aan het opstellen van een subsidieregeling worden de risico's in kaart gebracht, gewogen en worden beheersmaatregelen uitgewerkt en beoordeeld. Deze praktijk zet ik voort en hierbij besteed ik nadere aandacht aan het actualiseren van risico's. Het controlebeleid van VWS werk ik in 2021 nader uit, gebaseerd op de begin 2021 uitgevoerde risico-analyse van het subsidiebeheer. Naar de opzet en uitvoering van het M&O - register laat ik in de eerste helft van 2021 onderzoek doen, met het oog op het actueel houden van het register en het in te zetten om M&O-risico's te voorkomen.

Kenmerk

1007556-FEZ

Ik handhaaf voor subsidieregelingen de maatregelen om het staatssteunrisico verder te beheersen. De praktijk om nieuwe subsidieregelingen voor publicatie op staatssteun te toetsen houd ik in stand. Mocht blijken dat het juridisch mogelijk is en uitvoerbaar, rekening houdend met de beginselen van behoorlijk bestuur, dan zal ik bestaande regelingen aanpassen voordat ze aflopen.

De informatiebeveiliging

De coronapandemie heeft het belang van informatiebeveiliging nog eens extra onderstreept. Daarbij heeft het bestrijden van de crisis ook impact op de mogelijkheden tot doorontwikkeling van informatiebeveiliging. Ik heb gezamenlijk met de zbo's en agentschappen stappen gezet om de informatiebeveiliging binnen VWS verder te versterken en professionaliseren. Uit het verantwoordingsonderzoek 2020 van de Rekenkamer, en de resultaten van het onderzoek naar aanleiding van motie - Van den Berg ² maak ik op dat de Rekenkamer de gemaakte verbeteringen erkent, maar dat deze nog niet voldoende zijn voor een positief oordeel over 2020.

De Rekenkamer constateert dat van de drie aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 er één is opgevolgd en twee ten dele zijn opgevolgd, maar dat er wel een positieve ontwikkeling is. Ik apprecieer de waardering die de Rekenkamer uitspreekt over de verbeteringen op incidentmanagement. Ik ben voornemens om in 2021 het (informatie)beveiligingsbeleid aan te scherpen, waarbij ik de overige twee aanbevelingen rondom de vastlegging van taken en verantwoordelijkheden van beveiligingsfunctionarissen en het risicomanagement (waaronder het inzicht in risico's) binnen mijn departement zal adresseren.

Tevens constateert de Rekenkamer dat VWS in onvoldoende mate een expliciete risicoafweging heeft gemaakt voor het gebruik van WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx. Met de eerdergenoemde aanscherping van het (informatie)beveiligingsbeleid zal ik ook een verbetering doorvoeren in de risicomanagementprocessen.

ICT lifecycle management

De Rekenkamer merkt het ICT lifecycle management in 2020 aan als onvolkomenheid. De Rekenkamer constateert dat vanuit het centraal niveau geen of in beperkte mate afspraken zijn gemaakt over het gezamenlijk inzicht, het

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 XVI, nr. 37



langdurig planmatig onderhoud van ICT-systemen, de mate van veroudering en de kosten van individuele ICT-applicaties (kortweg lifecycle management (LCM)).

Ik acht het van belang dat binnen het CIO-stelsel van VWS, waarin veel taken en verantwoordelijkheden op het gebied van LCM zijn belegd bij de decentrale CIO's, de CIO van VWS kan sturen op de invulling en uitvoering ervan zodat het ICT-landschap van VWS toekomstbestendig is. De aanbevelingen van de Rekenkamer neem ik dan ook ter harte om afspraken te maken over het uniform organiseren van het ICT lifecycle management binnen VWS.

Inmiddels heeft de CIO van VWS de toezeggingen van de minister in mei 2020, om departementsbrede kaders te ontwikkelen opgepakt. In april 2021, zijn de eerste departementsbrede kaders en het daarbij behorende LCM-register voorgelegd aan de CIO VWS en CIO Concernorganisaties. Mijn ambitie is om lopende acties te concretiseren en uit te voeren teneinde het inzicht in de ICT-applicaties en de levensfase te versterken en de risico's te minimaliseren.

Het inkoopbeheer

De Rekenkamer beveelt aan geen opdrachten in de markt te zetten die het karakter hebben van een subsidie. Ik onderschrijf deze aanbeveling in algemene zin, met de volgende kanttekening: ik vind de opvatting dat een inkoop alleen geldt als VWS een product of dienst geleverd krijgt voor haar eigen bedrijfsvoering, te smal. In 2021 zal ik voor die inkopen waar de scheidslijn tussen een inkoop of subsidie niet zwart-wit is, het bestaande afwegingskader verder optimaliseren en indien gekozen wordt voor een inkoop deze afweging schriftelijk laten opnemen in het inkoopdossier.

Ten aanzien van de aanbeveling om de analyse te verbeteren van de uitgaven en de contractadministraties zet ik de uitgezette koers voor de herijking van de inkoopfunctie voort en zullen o.a. door betere ICT-voorziening hierin stappen gemaakt kunnen worden. De aanbeveling om het intern toezicht op de naleving van de waiver-procedure te verbeteren, neem ik graag over.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel
Beleed en Beheer

Kenmerk

1007556-FEZ