

Vergaderjaar 2016–2017

34 725 XVI

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 13 juni 2017

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 17 mei 2017 inzake het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) (Kamerstuk 34 725 XVI, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 13 juni 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Lodders

De adjunct-griffier van de commissie,
Sjerp

Vraag 1

Welke acties moeten er genomen worden om de nieuwe opzet van de keten persoonsgebonden budget (pgb) te laten slagen?

Wij vinden dat voor het slagen van de nieuwe opzet van de pgb-keten duidelijkheid moet komen over de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en dat deze scherp afgebakend moeten zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de afbakening tussen de SVB en de nieuwe publiek-rechtelijke organisatie. We hebben in ons onderzoek gezien dat, mede als gevolg van een onduidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, de samenwerking tussen alle betrokken partijen moeizaam tot stand komt. Samenwerking tussen alle partijen is cruciaal om de keten goed te laten functioneren. Zie ook het antwoord op vraag 9.

Vraag 2

In hoeverre is het aangaan van de controles in november 2016 meegenomen in het percentage onrechtmatige betalingen?

De auditdienst van de SVB heeft geconstateerd dat in 2016 40% van de pgb-betalingen onrechtmatig was. In dit percentage zijn ook de betalingen meegenomen na het aanzetten van alle controles op 1 november 2016. Het hoge percentage onrechtmatige betalingen is overigens vooral te wijten aan de pgb-betalingen die zijn gedaan voor 1 november 2016. De onrechtmatigheid voor de Jeugdwet en de Wmo 2016 bedraagt circa 33%, waarvan circa 31% onvermijdbaar als gevolg het coulanchebeleid in 2016. De onrechtmatigheid voor de Wlz is circa 43%, waarvan circa 40% onvermijdbaar als gevolg van het coulanchebeleid.

Vraag 3

Welke verwachting heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) met het percentage onrechtmatige betalingen voor het jaar 2017, nu alle controles zijn aanzet?

Met het aanzetten van alle controles is een belangrijke stap gezet om het percentage onrechtmatige betalingen terug te dringen in 2017.

Vraag 4

Om welke tekortkomingen in de gecontroleerde subsidies gaat het precies? Zijn de tekortkomingen met name geconstateerd in project- of instellingssubsidies?

We hebben de belangrijkste beheersmaatregelen voor een adequaat subsidiebeheer onderzocht. Een aantal van die maatregelen functioneerde onvoldoende namelijk de staatssteuntoets, het reviewbeleid en het gebruik van een misbruikregister. Tevens ontbraken in veel gevallen wettelijke grondslagen en wettelijk voorgeschreven documenten (zoals activiteitenverslagen en financiële verslagen). Ten slotte worden bedragen in het kader van verleende of vastgestelde subsidies in sommige gevallen onjuist berekend. De door ons aangetroffen tekortkomingen deden zich vrijwel in gelijke mate voor bij zowel project- als instellingssubsidies.

Vraag 5

Twee jaar na invoering functioneert het systeem van het trekkingsrecht pgb nog steeds niet als beoogd, is terugkeer naar het oude systeem totdat er een goed werkend systeem is een oplossing?

Wij gaan in ons onderzoek uit van de vigerende wet- en regelgeving. De vraag of terugkeer naar het oude systeem totdat er een goed werkend systeem mogelijk een oplossing is, is daarom niet onderzocht.

Vraag 6

Veertig procent van de betalingen is onrechtmatig doordat controles ontbreken, hoe groot is het bedrag wat teruggevorderd moet worden?

De Staatssecretaris van VWS heeft in overleg met uw Kamer besloten om prioriteit te leggen bij de uitbetalingen en een aantal controles op de declaraties niet uit te voeren, het zogeheten coullancebeleid. De betalingen die onrechtmatig zijn door dit coullancebeleid worden daarom in principe niet teruggevorderd.

We hebben geen onderzoek gedaan welk bedragen de SVB, gemeenten en zorgkantoren om andere redenen hebben teruggevorderd.

Het feit dat een betaling onrechtmatig is, wil overigens niet zeggen dat er geen zorg is verleend. Een betaling kan bijvoorbeeld onrechtmatig zijn omdat de ingestuurde declaratie niet aan alle formele vereisten voldeed op het moment van uitbetaling.

Vraag 7

Op welke termijn zal het trekkingsrecht pgb functioneren zoals beoogd?

Met het aanzetten van de controles per 1 november 2016 is een belangrijke stap gezet voor een goed functionerende keten – ook op het punt van fraudebestrijding. Er moeten echter ook nog een aantal belangrijke stappen worden gezet om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik verder te verkleinen. Zo verricht de SVB veel van de controles op de declaraties handmatig vanwege tekortkoming in de ICT-systemen. Ook zijn er nog steeds knelpunten in de interne bedrijfsvoering van de SVB.

Hierdoor is er nog steeds een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. We hebben geen zicht op welke termijn deze problemen zijn opgelost.

Om het functioneren van de keten te verbeteren, is de Staatssecretaris (in overleg met de ketenpartijen) voornemens om de inrichting van de keten te veranderen door de oprichting van een nieuw publiekrechtelijke organisatie. Op dit moment hebben wij nog geen zicht of de nieuwe opzet van de keten beter gaat functioneren dan de huidige opzet. Daarvoor is er nog teveel onduidelijk. Zie ook het antwoord op vraag 1.

Vraag 8

In het rapport geeft de Algemene Rekenkamer aan: «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». Voldoet de regering met deze constructie wel aan de wet, naar het oordeel van Algemene Rekenkamer?

De Staatssecretaris van VWS heeft advies gevraagd aan de landsadvocaat in hoeverre deze constructie in strijd is met het Aanbestedingsrecht. Wij hebben hier geen onderzoek naar gedaan. In ons rapport wijzen wij alleen op de risico's van deze constructie in relatie tot de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van VWS voor het tot stand brengen van een goed functionerende keten van pgb-trekkingsrechten.

Vraag 9

In het rapport geeft de Algemene Rekenkamer aan: «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». Wat zou naar het oordeel van Algemene Rekenkamer hier de oplossing voor kunnen zijn?

De Staatssecretaris is voornemens om een nieuwe publiekrechtelijke organisatie op te richten. Hierdoor veranderen de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Wij hebben in ons rapport aangegeven dat de Staatssecretaris in het nieuwe ontwerp van het systeem moet waarborgen dat de twee verschillende bestuurslagen, te weten het Rijk en de gemeenten, goed met elkaar samenwerken. De Staatssecretaris kan dit doen door het inbouwen van prikkels tot samenwerken of door het afdwingen in wet- en regelgeving. Ook het standaardiseren van gegevensuitwisseling en uniformeren van begrippen en definities – het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal – kan hier aan bijdragen. De Minister van BZK heeft hier op basis van de Gemeentewet nadrukkelijk ook een rol bij. Zie ook het antwoord op vraag 1.

Vraag 10

Welke rol zien gemeenten en zorgkantoren ieder afzonderlijk van elkaar voor de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in het kader van uitvoering pgb?

In ons rapport constateren we dat terugkijkend op 2016 – en in het bijzonder op de besluitvorming over de bouw en het beheer van het portaal en over de ICT-investeringen bij de SVB – gemeenten en zorgkantoren ieder een andere rol voor de SVB in de keten zien. Gemeenten zien een grotere rol weggelegd voor de SVB dan de zorgkantoren. Zo heeft de VNG eind november 2016 aan de SVB gevraagd het (technische) systeem voor het trekkingsrecht te bouwen, waar het budgethoudersportaal onderdeel van is.

Vraag 11

Vindt de Algemene Rekenkamer dat de SVB verantwoordelijk moet blijven voor de betaalfunctie en het uitvoeren van het budgetbeheer van het trekkingsrecht pgb?

Wij wijzen in ons rapport op het belang van een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Dit geldt voor iedere mogelijke nieuwe inrichting van de keten ongeacht of dit met of zonder de SVB is. Voor ons onderzoek is de huidige wet- en regelgeving het uitgangspunt, wij hebben daarom geen onderzoek gedaan naar de vraag of de SVB verantwoordelijk moet blijven voor de betaalfunctie en het budgetbeheer.

Vraag 12

Kan de Algemene Rekenkamer nader aangeven op welke momenten de Staatssecretaris zich passief heeft opgesteld als het gaat om de problematiek met het pgb-trekkingsrecht? Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer hierover?

In ons rapport hebben we op hoofdlijnen beschreven hoe de besluitvorming over de bouw van het portaal en het beheer van portaal is verlopen. Op grond daarvan constateren wij dat de Staatssecretaris zich passief heeft opgesteld in de besluitvorming over de bouw en het beheer van het portaal en dat hij pas in een laat stadium keuzes heeft gemaakt.

Vraag 13

Verwacht de Algemene Rekenkamer dat het budgethoudersportaal begin 2018 klaar is?

Daar hebben wij geen zicht op zolang DSW het budgethoudersportaal nog niet heeft opgeleverd. Dit is anno mei 2017 nog niet het geval.

Vraag 14

In het rapport geeft de Algemene Rekenkamer aan: «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)». Welke implicaties heeft dit naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer voor de rechtmatigheid van de bestedingen?

Een gebrek aan informatie over resultaten en effecten van een regeling heeft niet per definitie gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitgaven. De bestedingen kunnen derhalve wel rechtmatig zijn, ook als er geen of onvoldoende zicht is op de resultaten en effecten. De Algemene Rekenkamer heeft voor het beleidsonderzoek naar opleidingsregelingen in de zorg alleen een uitspraak gedaan over in hoeverre er informatie bekend is voor de Tweede Kamer over de resultaten en effecten van deze regelingen. Daarnaast hebben we voor de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuizen ook gekeken naar de rechtmatigheid van de uitgaven. Dit hebben we betrokken in ons oordeel over de financiële informatie.

Vraag 15

De Algemene Rekenkamer concludeert dat bij verwachtingen van het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg er enerzijds het uitgangspunt is om door middel van toezicht bij te dragen aan het lerende vermogen van zorgaanbieders, maar anderzijds heerst er bij tijd en wijle een klimaat waarin geen enkele fout geaccepteerd lijkt te worden en zorgaanbieders via de publieke discussie de maat wordt genomen. Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer hierover en waarom heeft de Algemene Rekenkamer hierop geen aanbeveling gedaan?

In ons onderzoek hebben wij de focus gelegd op de inrichting van het toezicht op goed bestuur door de IGZ. Wij hebben geconstateerd dat de IGZ belangrijke voorwaarden heeft geschapen om de uitgangspunten van het toezicht op goed bestuur in de praktijk te kunnen brengen. In de bredere context bezien, viel ons de genoemde spanning op tussen de verwachtingen die verbonden worden aan het toezicht op goed bestuur door de IGZ. Wij hebben aan deze kanttekening geen oordeel en aanbeveling verbonden, omdat het niet de kern van onze analyse betreft. In de reactie op ons concept-rapport schreef de Minister dat de inspectie de genoemde spanning herkent.