

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2015

Nr. 30

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2014

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begroting 2015 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).¹ Een goede verantwoording begint bij een goede begroting. Het is van belang inzicht te hebben in hoe het kabinet uw Kamer informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten. Deze brief kan uw Kamer derhalve gebruiken bij de voorbereiding op de begrotingsbehandeling.

In deze brief gaan we in op de volgende onderwerpen:

1. Transparantie van de begroting.
2. Ontwikkelingen Financieel beeld zorg (FBZ).
3. Decentralisatie van de jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning.
4. Zorgfraude.
5. Jaarrekeningen ziekenhuizen en sector geestelijke gezondheidszorg.
6. Open data.
7. Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer.

Zorguitgaven: één na grootste uitgavenpost binnen totale rijksuitgaven

De begroting 2015 van het Ministerie van VWS omvat € 14,5 miljard euro aan uitgaven en € 82,6 miljoen euro aan ontvangsten. In het Financieel Beeld Zorg (FBZ) staan de ontwikkelingen van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) centraal. In 2015 is in het BKZ € 71,3 miljard euro aan uitgaven en € 4,9 miljard euro aan ontvangsten begroot. De uitgaven in het BKZ van VWS zijn in 2015 de één na grootste uitgavenpost binnen de totale rijksuitgaven² (28 procent).

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstuk 34 000 XVI, nr. 1).

² Miljoenennota 2015 (Kamerstuk 34 000 nr. 1).

In onderstaand figuur hebben we de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Ministerie van VWS in kaart gebracht. Voor zover de onderwerpen uit deze brief betrekking hebben op een begrotingsartikel hebben wij dit in deze figuur opgenomen. De overige onderwerpen raken de begroting «in enge zin» niet maar hebben betrekking op het BKZ of zijn relevant omdat ze binnen de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van VWS vallen.

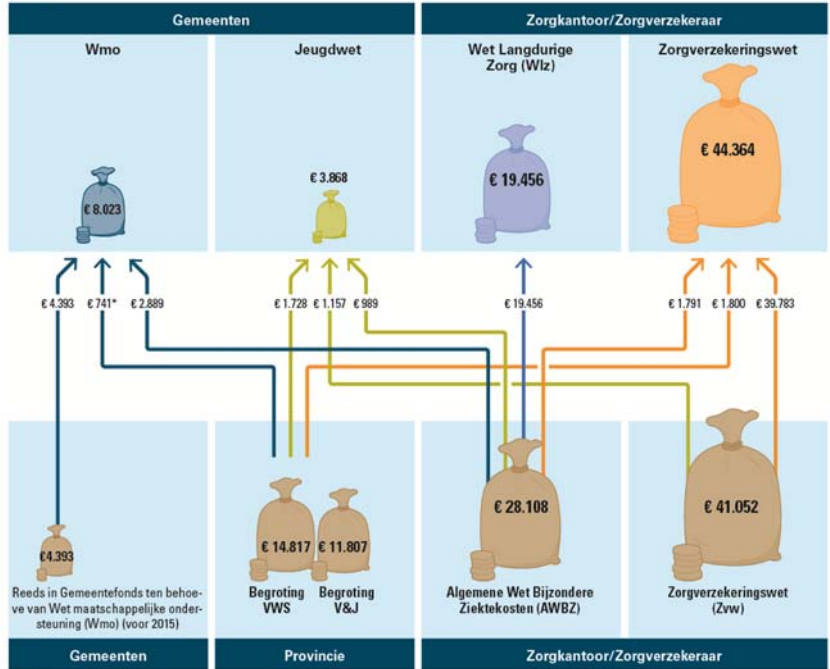
Uitgaven

Artikelen begroting 2015	Begrote bedragen x €1000	Komt aan bod in
1 Volksgezondheid	642.082	
2 Curatieve zorg	4.660.890	\$ 1
3 Maatschappelijke ondersteuning en Langdurige zorg	3.578.197	\$ 3
4 Zorgbreed beleid	779.740	\$ 4
5 Jeugd	209.109	\$ 3
6 Sport en bewegen	126.606	
7 Oorlogsgetroffenen en Herinneringen Tweede Wereldoorlog	309.002	
8 Tegemoetkoming Specifieke kosten	4.068.504	
9 Algemeen	28.144	
10 Apparaatsuitgaven	230.232	
11 Nominaal en onvoorzien	-46.640	
Totaal		14.585.866

1. Transparantie van de begroting

De begroting 2015 staat in het teken van de hervorming langdurige zorg en de decentralisaties van de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning. Dit leidt tot overhevelingen van middelen en bevoegdheden van het Rijk naar gemeenten en soms tot wijzigingen in wettelijke regimes. In het navolgende figuur zijn de overhevelingen tussen de wettelijke regimes in beeld gebracht. Wij zijn voor deze wijzigingen nagegaan hoe deze in de begroting 2015 zijn verwerkt. Dat brengt ons bij de volgende aandachtspunten.

2015



2014

*€ 286 mln begrotingsgeld en € 455 mln premiegeld (BKZ)

Bronnen: begrotingen VWS en VenJ en brief van VWS 29 mei 2014 (TK 31 839, nr. 384)

Budgetten Jeugdwet en Wmo niet eenduidig in begrotingen VWS en Gemeentefonds opgenomen.

Wij hebben op 13 mei jl. ons onderzoek «*Macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning. Toets op de berekening.*» gepubliceerd (Kamerstuk 33 684, nr. 116).

In paragraaf 3 van deze brief zullen we nader ingaan op hoe het macrobudget Jeugdwet zich na mei 2014 heeft ontwikkeld. Wij zijn in de begrotingen 2015 van VWS en het Gemeentefonds nagegaan hoe de decentralisatie van deze macrobudgetten hierin zijn verwerkt. Wij constateren dat de bedragen uit de begroting Gemeentefonds 2015 niet één op één aansluiten op de begroting VWS 2015.

We gaan hieronder in op de verschillen tussen deze begrotingen.

Bedragen voor 2015 x € miljoen

	Wmo 2015	Jeugdwet
Begroting VWS 2015	3.660	2.131
Begroting Gemeentefonds 2015	3.524	3.868

Wmo2015

- In de begroting van VWS heeft het ministerie € 3.660 miljoen opgenomen. Dit bedrag bevat ook het budget voor de huishulptoelag van € 115 miljoen. Dit budget maakt geen onderdeel uit van het macrobudget Wmo2015. Voor de Wmo2015 resteert dan € 3.545 miljoen. Dit is echter niet het totale budget Wmo2015. Dat is namelijk € 3.630 miljoen. Dit bedrag is gelijk aan de genoemde € 3.545 plus € 70 miljoen voor mantelzorg plus € 15 miljoen voor de VNG voor uitvoeringstaken (niet in het gemeentefonds).

- In de begroting van het Gemeentefonds is voor de Wmo2015 een bedrag van € 3.524 miljoen opgenomen. Dit is het totale budget van de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo2015. Dit bedrag betreft het totale macrobudget (€ 3.630 miljoen) verminderd met de middelen voor nieuwe taken die worden toegevoegd aan de bestaande decentralisatie-uitkeringen vrouwenopvang en maatschappelijke opvang (€ 92 miljoen) en de middelen voor de VNG (€ 15 miljoen).

Jeugdwet

- Voor de Jeugdwet zijn in de begroting van VWS alleen de deelbudgetten opgenomen die in het BKZ zitten (€ 2.131,5 miljoen). Het gaat om middelen die oorspronkelijk uit de AWBZ en Zorgverzekeringswet (Zvw) afkomstig zijn. Het deel van het macrobudget Jeugd dat vorig jaar nog op de begroting van het ministerie stond (€ 1.367 miljoen³) staat er dit jaar vanzelfsprekend niet meer op. Bij het beleidsartikel 5 Jeugd in de begroting wordt wel melding gemaakt van de overheveling van het begrotingsgeld, maar een één op één aansluiting met de brief uit mei is niet opgenomen. Dit komt onder meer doordat de oorspronkelijke doeluitkering ook bedragen bevat die niet overgeheveld worden. Bijvoorbeeld een technische overboeking in het kader van de kinderbijslagwet⁴.
- In de begroting van het Gemeentefonds is het volledige budget Jeugdwet opgenomen inclusief de deelbudgetten die afkomstig zijn van de begrotingen van VWS en van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

De verantwoording over de gedecentraliseerde budgetten voor de Jeugdwet en de Wmo2015 zal in de toekomst op meerdere plekken gebeuren:

- Het college van burgemeester en wethouders legt verantwoording af aan de gemeenteraad over het gedecentraliseerde beleid en budget.
- Het budget staat niet meer op de begroting van VWS, waardoor de Minister van VWS zich over dat budget niet hoeft te verantwoorden naar het parlement. Omdat de Wmo2015 en een groot deel van de Jeugdwet onder het budgettair kader zorg vallen, zal de Minister van VWS wel in de bijlage bij de begroting over het budgettair kader zorg blijven rapporteren over de hoogte van de gedecentraliseerde budgetten die worden overgeheveld naar de integratie-uitkering sociaal domein.
- De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal in de begroting van het Gemeentefonds rapporteren over de gehele integratie-uitkering sociaal domein.

Wij dringen er op aan dat in de toekomst de informatie over het BKZ in de begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van VWS aansluit op de begrotingen en jaarverslagen van het Gemeentefonds of dat in de toelichting bij beide begrotingen wordt toegelicht waarom geen goede aansluiting mogelijk is.

³ Bijlage bij VWS en VenJ (2014). *Financiële duidelijkheid voor gemeenten op de macrobudgetten van de Jeugdwet en Wmo 2015*. Kamerstuk 31 839, nr. 384.

⁴ Algemene Rekenkamer (2013). *Budget decentralisatie jeugdzorg. Toets op de berekening*. Kamerstuk 31 839, nr. 293. Den Haag: Sdu.

Nieuwe rijksbijdrage hervorming langdurige zorg

De invoering van de nieuwe rijksbijdrage hervorming langdurige zorg roept vragen op die wij eerder gesteld hebben⁵. Bij beleidsartikel 2 Curatieve zorg van de begroting introduceert de Minister een nieuwe, tijdelijke rijksbijdrage hervorming langdurige zorg. Deze rijksbijdrage is bedoeld om de verwachte premie-effecten op de Zvw te dempen die zich voordoen na de overhevelingen van de AWBZ naar de Zvw. Tegenover een daling van de AWBZ premie (vanaf 1 januari 2015 de premie voor de Wet langdurige zorg (Wlz)) verwacht de Minister een stijging van de Zvw premie. Tussen 2015 en 2019 worden de premiegevolgen verzacht door een tijdelijke aanvullende rijksbijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds (Zvf). De rijksbijdrage bedraagt in 2015 € 1,8 miljard en zal in stappen worden afgebouwd naar nul in 2019⁶. Een permanente rijksbijdrage zou in strijd zijn met het uitgangspunt van de Zvw dat de premies lastendekkend moeten zijn. Ook de invoering van deze tijdelijke rijksbijdrage aan het Zvf vergt een wijziging van de Zvw. In het wetsvoorstel Wmo2015 is een artikel opgenomen waarin deze wetswijziging van de Zvw wordt geregeld.

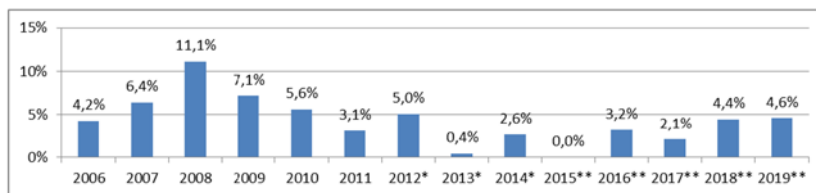
Wij willen uw aandacht vragen voor het feit dat deze rijksbijdrage aan het Zvf een integrale afweging tussen enerzijds de heffing van premies (bestemmingsheffing) en anderzijds de heffing van belastingen (algemene middelen) voor uw Kamer belemmert. De informatiewaarde van de begroting zou toenemen als er een relatie kan worden gelegd tussen de (benodigde) inkomsten en uitgaven.

2. Ontwikkelingen Financieel beeld zorg

Groei zorguitgaven neemt na 2015 weer toe

De voorlopige realisatiecijfers in het FBZ 2015 laten een «nul-groei» van de netto-uitgaven in 2015 zien. Gezien de verwachte toename van de groei tot 4,6 procent in 2019 blijft financiële houdbaarheid een belangrijk aandachtspunt.

Groei netto BKZ uitgaven 2006–2019



* voorlopige realisatiecijfers.

** ramingen VWS.

Versnelling informatievoorziening vanaf medio 2016

In de derde tussenrapportage⁷ die de Minister in juli 2014 naar de Tweede Kamer stuurde, geeft zij aan dat het volledige effect van de maatregelen om de informatie over zorguitgaven te versnellen na twee tot drie jaar zichtbaar zijn. Vanaf medio 2016 zullen de realisatiecijfers sneller voor het FBZ beschikbaar komen.

⁵ Algemene Rekenkamer (2013). *Modernisering van de Comptabiliteitswet*. Kamerstuk 33 670, nr. 2. Den Haag: Sdu. Factsheet 3. Premie-gefinancierde sectoren: zorg en sociale zekerheid en Arbeidsmarkt.

⁶ Kamerstuk 30 597, nr. 424.

⁷ Kamerstuk 32 620, nr. 130.

Afwikkeling tekort Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten: circa € 19 miljard extra begrotingsuitgaven nodig in 2020

Het verwachte tekort in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ) bedraagt eind 2014 € 19 miljard. In de VWS begroting 2015 is aangekondigd dat, conform de Wlz, dit negatieve vermogen via een rijksbijdrage in 2020 wordt aangezuiverd en het AFBZ vervolgens wordt geliquideerd. Strikt genomen is de begrotingsbehandeling 2020 daarmee de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om te stemmen over de uitgaven die in de periode 2006–2014 uit het AFBZ zijn gedaan.

In eerdere publicaties⁸ hebben wij reeds aandacht gevraagd voor het gebrek aan transparantie over de financiering van de AWBZ. Sinds 2007 zijn de uitgaven in de AWBZ groter dan de inkomsten van het AFBZ. Het fonds kent daardoor inmiddels jaarlijks een exploitatietekort, dat onderdeel is van het EMU-saldo. De overheid vult het tekort in de lopende uitgaven aan uit de schatkist. Het AFBZ betaalt in ruil hiervoor rente aan de overheid. De opeenvolgende exploitatietekorten van de afgelopen jaren hebben inmiddels geleid tot een negatief vermogen in het AFBZ van € 19 miljard⁹

Bij de opvolger van het AFBZ, het Fonds Langdurige Zorg (FLZ) speelt deze problematiek momenteel nog niet. De Minister geeft in de begroting aan dat het vermogen van het fonds ultimo 2017 ongeveer op nul uitkomt. Hiervan staat in de begroting geen onderbouwing omdat een meerjarige raming van de grootste post, de premieontvangsten van het fonds, ontbreekt.

3. Decentralisaties jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning

Parlementaire behandeling afgerond, nadere regelgeving nog niet gereed

De parlementaire behandeling van de zowel de Jeugdwet als de Wmo2015 zijn afgerond: beide wetten zijn gepubliceerd in het Staatsblad. De nadere regelgeving is nog niet gereed: de uitvoeringsbesluiten voor de Jeugdwet en de Wmo2015 hebben (begin oktober 2014) nog de status van ontwerpbesluit.

Budget 2015 bevat nog enkele onzekerheden

In de meicirculaire 2014 heeft het kabinet duidelijkheid gegeven over de beschikbare budgetten voor 2015. Wij hebben de berekening van de macrobudgetten getoetst vóór de publicatie van de meicirculaire 2014. Het Ministerie van VWS heeft op 29 mei 2014 in een brief¹⁰ aan de Tweede Kamer toegelicht welke wijzigingen het ministerie nog heeft doorgevoerd na onze toets. Eén voorbeeld hiervan betreft de intensieve kindzorg (ikz). Deze zorg wordt uit de AWBZ overgeheveld deels naar de Zvw (verpleging) en deels naar de Wlz. Een deel van de ikz hangt echter ook samen met functies die overgaan naar de Jeugdwet, namelijk persoonlijke verzorging en begeleiding. Hiervoor was een correctie op het macrobudget Jeugdwet nodig die ten tijde van onze toets op het macrobudget nog niet bekend was. In berekening van de uitgaven voor kinderen met een meervoudig complexe handicap die ook aanspraak maken op intensieve kindzorg heeft het ministerie een fout gemaakt. De korting van

⁸ Algemene Rekenkamer (2013). *Brief bij de begroting 2014 van het Ministerie van VWS*. Kamerstuk 33 750 XVI, nr. 11. Den Haag: Sdu.

⁹ Kamerstuk 30 597, nr. 390 bijlage 1

¹⁰ Bijlage bij VWS en VenJ (2014). *Financiële duidelijkheid voor gemeenten op de macrobudgetten van de Jeugdwet en Wmo 2015*. Kamerstuk 31 839, nr. 384.

het macrobudget Jeugdwet had geen € 46,5 miljoen maar € 58,5 miljoen moeten zijn. Wij hebben dit bedrag getoetst. Daar komt bij dat de Staatssecretaris van VWS op 7 oktober 2014¹¹ aan uw kamer heeft laten weten dat ca. 14.000 cliënten (kinderen en jong volwassenen) met een zogenaamde extramurale indicatie maar een zodanig zware zorgvraag, een beroep kunnen doen op de Wlz in plaats van op de Jeugdwet en de Wmo2015. Hierdoor is er meer duidelijkheid gekomen voor specifieke cliëntengroepen en de wet waar zij aanspraak op kunnen maken. Het is minder inzichtelijk welke budgettaire consequenties hieraan verbonden zijn voor de Jeugdwet (en de Wmo2015) en of er nog (kleine) cliëntengroepen gemist worden (dan wel onduidelijkheid bestaat over het wettelijk kader waar zij aanspraak op kunnen maken). De Staatssecretaris is in overleg met de VNG en ZN over de nadere invulling hiervan.

Gezien alle wijzigingen na mei 2014 geven wij u in overweging om de Staatssecretaris van VWS te vragen om de nieuwe budgetten Jeugdwet en Wmo 2015 in het voorjaar van 2015 opnieuw te laten toetsen door de Auditdienst Rijk, alvorens de meicirculaire 2015 wordt uitgebracht.

Nog geen duidelijkheid over budget 2016

Zowel voor de Jeugdwet als voor de Wmo2015 geldt dat de budgetten voor 2015 zijn verdeeld op basis van historische gronden. Voor de budgetten voor 2016 en verder is het de bedoeling om geleidelijk een verdeelmodel op basis van objectieve factoren in te voeren. Voor de Wmo2015 is het nieuwe objectieve verdeelmodel in opzet gereed en vindt nog bestuurlijk overleg plaats tussen het Rijk en de VNG over hoe dit model ingevoerd zal worden. Voor de Jeugdwet is het nieuwe objectieve verdeelmodel nog niet gereed. Het is verstandig om gemeenten snel duidelijkheid te geven over hun budgetten voor 2016, zodat de inkoop voor 2016 tijdig kan starten en de daarmee samenhangende continuïteit van zorg kan worden geboden.

Continuïteit van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg nog niet zeker

De Staatssecretaris van VWS verwacht dat zowel voor de Wmo2015 als voor de Jeugdwet de zorgcontinuïteit op 1-1-2015 niet in het gedrang komt. De Staatssecretaris geeft aan dat alle betrokkenen bij de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning veel inspanningen plegen om dit te bereiken: het merendeel van de gemeenten ligt op schema aangaande de focuspunten «inkoop, beleid, toegang, communicatie, organisatie en cliënt-ondersteuning»¹². Verder monitort de Staatssecretaris de voortgang en biedt waar mogelijk ondersteuning aan. Voor de jeugdzorg hebben verschillende organisaties¹³ en wethouders¹⁴ zorgen geuit over het niet tijdig gereed komen van de inkoop van de jeugdzorg.

De Staatssecretaris verwacht dat alle regio's voor 1 november 2014 het inkoopproces hebben afgerond. De Staatssecretaris overweegt een meldpunt in te stellen voor cliënten die vrezen dat de continuïteit van hun

¹¹ Kamerstuk 33 891, nr. 67.

¹² Kamerstuk 29 538 nr.157

¹³ Bijvoorbeeld de brief van de G4-rekenkamers aan de Tweede Kamer over de voorbereiding invoering decentralisatie jeugdzorg, d.d. 24 september 2014; De tussenrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd van 4 september 2014; Het Briefadvies van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd van 19 september 2014.

¹⁴ Brief van de G4 en G32 met nadere toelichting op knelpunten in het organiseren van zorg voor jeugd, d.d. 4 september 2014.

zorg in het gedrang komt. Wij adviseren de Staatssecretaris van VWS om een dergelijk meldpunt niet zelf landelijk te gaan organiseren maar om – in lijn met het uitgangspunt van de decentralisaties – gemeenten te stimuleren en waar nodig te ondersteunen om op gemeentelijk niveau meldpunten te organiseren. Deze meldpunten zouden dan voor het gehele sociale domein kunnen functioneren.

Een punt van zorg bij het realiseren van de zorgcontinuïteit is de vraag in hoeverre gemeenten de beschikking hebben over de juiste en volledige informatie over de cliëntgroepen. Inmiddels hebben diverse gemeenten aangegeven dat de data die zij hebben ontvangen over de omvang en kenmerken van hun doelgroep niet betrouwbaar zijn. Ook de Transitiecommissie jeugd wijst hierop in de vierde rapportage net als de rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht die onderzoek hebben gedaan naar de voorbereidingen op de decentralisatie van de jeugdzorg. De Staatssecretaris van VWS heeft op 24 september bij de beantwoording van Kamervragen hierover aangegeven dat de gegevens in lijn zijn met de eerder verstrekte beleidsinformatie. De belangrijkste verklaring voor de verschillen die de gemeenten constateren, is dat de beleidsinformatie inzicht geeft in een jaarperiode en de cliëntgegevens informatie geven over AWBZ-cliënten op een peildatum. De Staatssecretaris heeft de gemeenten ondersteuning toegezegd bij de interpretatie van de gegevens. Daarnaast heeft hij voor de jeugdzorg toegezegd dat bij grote verschillen met de nieuwe realisatiecijfers compensatie mogelijk is.

Toezicht vraagt nog nadere uitwerking

De inrichting van het toezicht op de kwaliteit van de geleverde zorg en ondersteuning van de Wmo2015 moet nog nader uitgewerkt worden. Zo hebben wij al eerder vragen aan de Minister van VWS gesteld over de rol van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bij de Wmo2015¹⁵. De Staatssecretaris heeft ons te kennen gegeven dat de adviesfunctie van de IGZ zich zal richten op de transitiefase en geen structureel karakter zal hebben¹⁶. Het wetsvoorstel gaat, volgens de Staatssecretaris, voort uit van een jaarlijkse rapportage over het gemeentelijk toezicht, opgesteld door de (gezamenlijke) rijksinspecties op landelijk niveau. Het betreft hier volgens de Staatssecretaris geen toezicht op individuele gemeenten, maar een landelijk beeld op stelselniveau. Hoe dit in de praktijk vorm gegeven gaat worden, is nog in ontwikkeling. Ten aanzien van het gemeentelijk toezicht op de Wmo2015 constateren wij dat dit geen onderwerp is van de vijf focuspunten die de Staatssecretaris voor de Wmo2015 monitort in zijn transitie volgsysteem. Hoever gemeenten zijn met de ontwikkeling van hun toezicht op de instellingen die ondersteuning verlenen, is om die reden nog niet bekend. Wij zijn van mening dat de Staatssecretaris bij het volgen van de gemeentelijke voorbereidingen ook zicht moet hebben op de ontwikkeling van gemeentelijk toezicht, omdat toezicht een belangrijke waarborg is voor naleving van de wet- en regelgeving en de daarin opgenomen kwaliteitseisen.

Wij constateren dat het kabinet een ander arrangement voor het toezicht op de uitvoering van de Wmo2015 kiest, dan voor het toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet. Voor het toezicht op de naleving van wettelijke (kwaliteits-)eisen door aanbieders van zorg en ondersteuning op grond van de Wmo2015 worden de gemeenten verantwoordelijk. Voor het toezicht op de Jeugdwet blijven de Samenwerkende Toezichthouders

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2014). Brief aan de Minister van VWS advies over wetsvoorstel Wmo2015 in het kader van artikel 96 CW2001 dd. 7-2-2014.

¹⁶ VWS (2014). *Brief van de Staatssecretaris aan de Algemene Rekenkamer van 11 maart 2014*. Kamerstuk 33 841, nr. 34.

Jeugd¹⁷ verantwoordelijk. Zowel voor de Wmo2015 als voor de Jeugdwet geldt daarnaast dat de gemeenten vanuit hun inkooprol toezicht moeten houden op de aanbieders van zorg en ondersteuning. De keuze voor twee arrangementen voor toezicht binnen het sociaal domein kent risico's, bijvoorbeeld toename van de toezichtlast bij de zorginstellingen. Daarnaast belemmert de verschillende invulling het houden van integraal toezicht op het sociaal domein.

Wij vinden het van belang dat het kabinet samen met gemeenten vóór 1 januari 2015 duidelijk maakt hoe de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor het toezicht en de coördinatie en afstemming daarvan ingevuld gaan worden in de praktijk. In onze brief bij de begroting van het Ministerie van BZK hebben wij voorgesteld dat de Minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur en de coördinatie van de decentralisaties ervoor kan zorgen dat deze duidelijkheid er vóór 1 januari 2015 komt.

Aansturing van en het toezicht op de SVB en het CAK: onvoldoende helder

In onze brief¹⁸ aan de Minister van VWS over het wetsvoorstel voor de Wmo2015 hebben wij aangegeven dat er nog onduidelijkheden zijn over de aansturing van en het toezicht op de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK) voor de taken die zij voor gemeenten uitvoeren (respectievelijk de Persoonsgebonden budgettrekkingsrechten (PGB) en de inning van de ouderbijdrage/eigen bijdrage). De recente briefwisseling¹⁹ tussen de VNG en het Ministerie van VWS over de zorgen die gemeenten hebben over de voortgang van de organisatie van de PGB-trekkingsrechten door de SVB roept bij ons opnieuw de vraag op in hoeverre gemeenten voldoende zeggenschap hebben over de wijze van uitvoering van taken waar zij bestuurlijk verantwoordelijk voor zijn.

Het is van belang dat gemeenten voldoende invloed kunnen uitoefenen op de taakuitvoering door de zelfstandige bestuursorganen zodat de gemeenten hun bestuurlijke verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. De toezichtsarrangementen zouden hierin moeten voorzien. Dat is tot op heden nog niet gebeurd.

Huishoudelijke hulp: decentralisatie-uitkering met niet afdwingbare voorwaarden

Het Ministerie van VWS wil tijdelijk extra middelen ter beschikking stellen aan gemeenten om arbeidsplaatsen in de huishoudelijke hulp langer te behouden. De middelen worden aan gemeenten verstrekt via een decentralisatie-uitkering. Met deze middelen kunnen gemeenten een huishoudelijke hulp toelage (HH-Toelage) toekennen aan huishoudens die na invoering van de Wmo 2015 niet meer in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening. Voor deze HH-Toelage is in 2015 € 115 miljoen²⁰ en in 2016 € 75 miljoen beschikbaar.

De Staatssecretaris schrijft in juli 2014²¹ aan gemeentebesturen dat gemeenten, in overleg met aanbieders van huishoudelijke hulp, lokale

¹⁷ De Samenwerkende Toezichthouders Jeugd bestaan uit Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Gezondheidszorg, Inspectie voor Veiligheid en Justitie, Inspectie voor het Onderwijs en de Inspectie SZW.

¹⁸ Algemene Rekenkamer (2014). Brief aan de Minister van VWS advies over wetsvoorstel Wmo2015 in het kader van artikel 96 CW2001 dd. 7-2-2014.

¹⁹ VNG (2014). Brief aan de Staatssecretaris van VWS dd. 22 juli 2014. Proces invoering trekkingsrechten PGB; VWS (2014). Brief aan de VNG dd 21 augustus 2014. Proces invoering trekkingsrechten PGB.

²⁰ In 2015 € 40 miljoen extra; Motie Slob c.s. 18 september 2014, Kamerstuk 34 000, nr. 19.

²¹ VWS (2014). Brief aan colleges B&W d.d. 22 juli 2014. Invoering Wmo.

invulling en uitwerking kunnen geven aan de HH-Toelage. Gemeenten die gebruik willen maken van de extra middelen voor het toekennen van een HH-Toelage, moeten een plan indienen bij het Ministerie van VWS dat moet voldoen aan vijf uitgangspunten.

Gemeenten zullen ook het aantal verstrekte HH-Toelagen registreren en landelijk bijhouden.

In dit verband brengen wij graag onze brief aan de Minister van BZK²² onder uw aandacht. In die brief stonden wij stil bij de veelheid aan uitkeringsvormen die geleid heeft tot «vervaging» van het stelsel van uitkeringen tussen bestuurslagen met onduidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tot gevolg.

De door de Staatssecretaris van VWS voorgestelde decentralisatie-uitkering voor de HH-Toelage is een voorbeeld van een mengvorm. Deze uitkering is bedoeld voor gemeenten om arbeidsplaatsen in de huishoudelijke hulp langer te behouden dan de Wmo 2015 toestaat. Uw Kamer heeft te kennen gegeven dat de middelen voor dit doel moeten worden ingezet. Wij wijzen u erop dat bestedingsvoorwaarden bij een decentralisatie-uitkering niet afdwingbaar zijn. Gemeenten die voldoen aan de gestelde voorwaarden en de middelen ontvangen, zijn niet verplicht deze middelen te besteden aan het doel van de uitkering. Over de besteding van deze middelen verantwoorden gemeentebesturen zich immers aan gemeenteraden en niet aan de Minister c.q. uw Kamer. Deze mengvorm draagt niet bij aan een heldere bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling.

4. Zorgfraude

Meer focus nodig in aanpak: aandacht voor preventie is cruciaal

Het Ministerie van VWS heeft de aanpak van zorgfraude tot topprioriteit benoemd. In de afgelopen jaren heeft het ministerie diverse inspanningen geleverd om de fraude in de zorg aan te pakken. De komende jaren zal de Minister van VWS extra middelen inzetten voor de aanpak van de fraude in de zorg. Zo is vanaf 2015 € 10 miljoen structureel begroot voor het verscherpen van het toezicht en fraudebestrijding in de zorg.

Wij constateren dat de meeste maatregelen gericht zijn op de opsporing en vervolging van fraude. Wij vinden het belangrijk dat het Ministerie van VWS prioriteit geeft aan preventieve maatregelen. Door aan de voorkant zaken goed te regelen, kan fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen worden. Hierbij dient gedacht te worden aan een goede afbakening en definiëring van zorgbegrippen, vereenvoudiging van wet- en regelgeving en bekostigingsregels.

Invoering trekkingsrechten PGB behoeft aandacht

In ons verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we aandacht besteed aan de aanpak van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik van het PGB. Eén van de belangrijkste maatregelen om het PGB fraudebestendig te maken, is de invoering van de trekkingsrechten voor PGB's vanuit de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Wlz. In het verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we geconcludeerd dat de invoering van de trekkingsrechten een jaar vertraging opgelopen had en dat de nodige inspanningen en coördinatie van het Ministerie van VWS nodig zijn om invoering per 1 januari 2015 te laten slagen.

²² Algemene Rekenkamer (2014). *Brief Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein*. Kamerstuk 33 935, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Wij signaleren risico's rondom de noodzakelijke gegevensoverdracht. De SVB krijgt bijvoorbeeld pas in december 2014 de afgegeven beschikkingen voor 2015 door van gemeenten. Deze beschikkingen zijn nodig om tot uitbetaling van zorgdeclaraties van PGB-houders over te gaan. Door de late aanleveringsdatum is er zeer waarschijnlijk geen tijd meer om vòòr 1 januari 2015 te corrigeren wanneer er iets mis gaat. Wanneer de benodigde systemen en gegevens niet op tijd aanwezig zijn, heeft dit grote gevolgen voor de circa 120.000 PGB-houders die hiermee zullen gaan werken. Wij vinden het belangrijk dat het Ministerie van VWS toeziet op de voortgang van de invoering.

5. Jaarrekeningen 2013 ziekenhuizen en GGZ-sector

In ons rapport «*Transparantie Ziekenhuisuitgaven*» (december 2013)²³ constateerden wij dat de financiering van de zorg zeer ingewikkeld is. Dit heeft als gevolg dat accountants de juistheid van de ingediende declaraties in 2013 niet goed kunnen vaststellen. Bij instellingen in de medisch specialistische zorg en de curatieve GGZ is de omzetverantwoording over 2013 nog omgeven met onzekerheden. Voor ziekenhuizen zijn er nog geen goedkeurende controleverklaringen bij de jaarrekeningen over 2013. De Minister van VWS heeft in haar brief aan de Tweede Kamer van 22 mei 2014 een herstelprogramma aangekondigd dat er toe moet leiden dat de jaarrekeningen van de ziekenhuizen in december 2014 alsnog van een goedkeurende verklaring kunnen worden voorzien. Uit de brief van de Nederlandse Vereniging voor Ziekenhuizen van 28 augustus 2014 blijkt echter dat dit programma met tenminste twee weken is vertraagd. Wij vragen aandacht voor de tijdigheid van de afronding van het herstelprogramma. Voor de curatieve GGZ wordt een vergelijkbaar plan opgesteld. Wij signaleren dat GGZ-instellingen waarschijnlijk geen goedkeurende verklaring zullen ontvangen bij de jaarrekeningen 2013. Dit heeft mogelijk (grote) gevolgen voor de instellingen, bijvoorbeeld in hun positie tegenover banken.

Wij vinden het van groot belang dat de complexiteit in de financiering van de zorg wordt teruggedrongen, zodat de rechtmatige en doelmatige besteding van de zorggelden inzichtelijker wordt en goed te controleren is.

6. Open data

De overheid moet méér het voortouw nemen in het actief digitaal beschikbaar stellen van de openbare data waar zij over beschikt. Daarmee neemt het inzicht in de besteding van belastinggeld toe, ontstaan kansen voor hergebruik van data en wordt de overheid gestimuleerd om te innoveren en efficiënter te werken. Hiervoor is het van belang dat de departementen weten over welke data zij beschikken en welk deel daarvan openbaar is en dus als open data kan worden aangeboden. Een en ander constateerden wij in ons Trendrapport open data (maart 2014).²⁴

De Minister van VWS heeft op 18 juli 2014 de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken om meer zorgdata als open data beschikbaar te stellen.²⁵ Zo zijn op basis van een in 2013 uitgevoerde inventarisatie naar het ontsluiten van zorgdata inmiddels enkele datasets als open data beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn in overleg met bestuurs-

²³ Algemene Rekenkamer (2013). *Transparantie Ziekenhuisuitgaven*. Kamerstuk 33 060, nr. 6 (bijlage). Den Haag: Sdu.

²⁴ Algemene Rekenkamer (2014). *Trendrapport open data*. Kamerstuk 32 802, nr. 7 (Bijlage). Den Haag: Sdu.

²⁵ Zie *Voortgangsbrief Open data in het zorgdomein*. Kamerstuk 32 620, nr. 131.

organen afspraken gemaakt over het moment waarop hun gegevens als open data beschikbaar komen, naast de gegevens die al beschikbaar zijn. Ook is de Minister in gesprek met de private sector om te kijken waar mogelijkheden liggen voor het openen van zorgdata.

Wij zijn van mening dat duidelijk moet worden welke datasets zowel door VWS zelf als door derden op korte termijn als open data kunnen worden aangeboden. Daarnaast wijzen wij op het belang dat op korte termijn in het Informatieberaad afspraken worden gemaakt over het publiceren van de belangrijkste datasets die bij private zorgpartijen aanwezig zijn.

7. Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

We wijzen de Tweede Kamer op de stand van zaken met betrekking tot het opvolgen van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer door het Ministerie van VWS. Tot voor kort was er geen goed inzicht in de mate waarin de ministeries onze aanbevelingen opvolgen. Sinds 2013 vragen wij daarom de ministeries om ons te rapporteren welke acties zij hebben ondernomen naar aanleiding van onze onderzoeken. Voor het Ministerie van VWS betreft het voor de periode van januari 2012 tot en met juni 2014 10 rapporten met daarin 45 aanbevelingen. Op 35 van deze aanbevelingen hebben de bewindspersonen van VWS actie ondernomen, op de overige 10 dus niet, hoewel zij in 1 geval daartoe wel een toezegging hadden gedaan²⁶. In de bijlage staat een uitgebreidere rapportage van de resultaten voor het Ministerie van VWS²⁷. Ook hebben wij in een bijlage per rapport de stand van zaken in kaart gebracht²⁸. Deze zijn ook digitaal te vinden op http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen. Zo kan de Kamer zicht houden op de mate waarin ministeries daadwerkelijk aan de slag gaan met onze aanbevelingen en indien gewenst de bewindspersonen daarop aanspreken.

8. Recente en te verwachten onderzoeken

Met deze brief wijzen we op enkele relevante onderzoeken van de Algemene Rekenkamer:

Hervorming AWBZ: een simulatie van de gevolgen. Gepubliceerd op 22 april 2014.

- Macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Toets op de berekening. Gepubliceerd op 13 mei 2014.
- De Staat van de Rijksverantwoording 2013. Gepubliceerd op 21 mei 2014.
- Verantwoordingsonderzoek 2013 Ministerie van VWS. Gepubliceerd op 21 mei 2014.

Daarnaast verwachten we op het terrein van dit ministerie de volgende onderzoeken te publiceren:

- Uitgavenbeheersing III: Pakketbeheer. Publicatie verwacht in vierde kwartaal 2014. In dit derde onderzoek richten we ons op het beheer van het verzekerde pakket als instrument voor de beheersing van de zorguitgaven. We richten ons hierbij op de Zorgverzekeringswet.

²⁶ Dit is de aanbeveling «Zorg voor betere beleidsdoorlichtingen: geef daarin aan voor welke beleidsonderdelen effectiviteitsmeting wel/niet mogelijk was en op welke beleidsuitgaven eventuele effectiviteits-uitspraken betrekking hebben.» Uit ons onderzoek *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid* (2012), Kamerstuk 33 269 nr. 3. Het ministerie ziet dit als een actie van Financiën en niet van VWS.

²⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tot slot

Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2015.

Algemene Rekenkamer

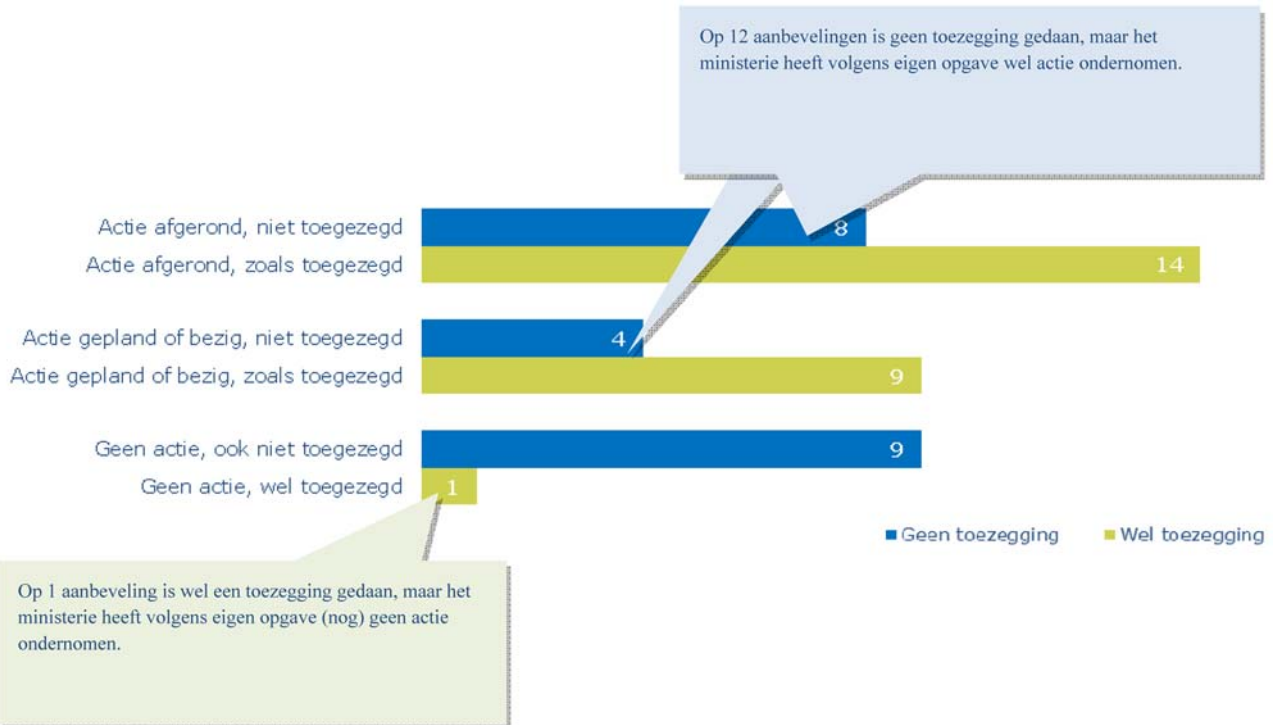
A.P. Visser,
wnd. president

Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Zelfrapportage: Stand van zaken op aanbevelingen

Hieronder staat de stand van zaken voor het Ministerie van VWS weergegeven wat betreft de opvolging van onze aanbevelingen. In de periode van 2012 tot en met juni 2014 hebben we 10 rapporten aan de Minister van VWS gericht, met daarin 45 aanbevelingen.

Aantal acties naar aanleiding van aanbevelingen



In het volgende figuur vergelijken we de mate waarin onze aanbevelingen worden of zijn opgevolgd door het Ministerie van VWS met het rijksbrede gemiddelde.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport vergeleken met de totale rijksoverheid

