



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

# Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Rapport bij het jaarverslag

2020





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

*Rapport bij het jaarverslag*

---

## Vooraf

### **Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer**

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

### **Verantwoordingsonderzoek 2019**

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. 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 opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019).

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

---

# Inhoud

	<b>Vooraf</b>	3
<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	6
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	10
<b>3</b>	<b>Financiële informatie</b>	12
	3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	13
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	16
	4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	16
	4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering	16
	4.3 Onvolkomenheden	17
	4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering	27
	4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	28
<b>5</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	29
	5.1 Opschaling van e-health in de ouderenzorg	29
	5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	39
<b>6</b>	<b>Buiten de rijksrekening</b>	40
	6.1 Over de uitgavenplafonds	41
	6.2 Invloed parlement op premiesectoren	42
	6.3 Fonds langdurige zorg	42
<b>7</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	47
	7.1 Reactie minister van VWS	47
	7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	49
	<b>Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van VWS 2019</b>	51
	<b>Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek</b>	54
	<b>Bijlage 3 – Methodologische verantwoording onderzoek</b>	
	<b>Informatiebeveiliging</b>	56
	<b>Bijlage 4 – Aanpak beleidscasus Opschaling e-health in de ouderenzorg</b>	57
	<b>Bijlage 5 – Literatuur</b>	59
	<b>Bijlage 6 – Eindnoten</b>	61



---

# 1 Onze conclusies

Het coronavirus heeft verstrekkende gevolgen voor Nederland en daarmee ook voor de Rijksoverheid. Dit geldt voor alle departementen, maar voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in het bijzonder. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verantwoordelijk voor de betaalbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit van de zorg. Met name die toegankelijkheid is op dit moment een grote maatschappelijke zorg.

Dit verantwoordingsonderzoek betreft 2019, toen dit nog niet speelde. De begrotingsuitgaven van de minister van VWS bedroegen in dat jaar € 18 miljard. De meeste zorguitgaven worden met premiegeld betaald.

De minister van VWS heeft zich in 2019 ingespannen om de verantwoording over besteding, bedrijfsvoering en beleid te verbeteren. Zo heeft de minister de opzet van het subsidiebeheer verbeterd, staatssteuntoetsen uitgevoerd op alle nieuwe subsidies en is de bedrijfsvoering van het Zorgverzekeringskantoor BES in Caribisch Nederland dusdanig verbeterd dat het aandachtspunt is vervallen. Niet op alle onderdelen is echter voldoende resultaat geboekt. In 2019 is de onvolkomenheid voor subsidiebeheer ondanks de doorgevoerde verbeteringen niet opgelost en zijn er 2 nieuwe onvolkomenheden bijgekomen: informatiebeveiliging en het verouderingsbeleid van ICT-systemen (lifecycle management). Ook vragen wij aandacht voor het inkoopbeheer.

## **Subsidiebeheer verder verbeterd, onzekerheid over rechtmatigheid blijft aanzienlijk**

De onvolkomenheid op subsidiebeheer volgt uit tekortkomingen in het toetsen van subsidies op staatssteun (staatssteuntoetsen) en de uitvoering van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid).

- **Staatssteuntoetsen:** het is de minister van VWS gelukt om alle *nieuwe* subsidieregelingen in 2019 te toetsen op staatssteun. Het is de minister niet gelukt om bij alle *bestaande* subsidieregelingen en bij diverse projectsubsidies en instellingssubsidies zekerheid te geven dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De financiële omvang van de onzekerheid in de rechtmatigheid van de subsidies is groot.
- **M&O-beleid:** de minister van VWS heeft de opzet van het subsidieproces verder verbeterd door de beheersmaatregelen sterker te verankeren in de dagelijkse procedures. Van een deel van de voorgenomen maatregelen constateren we dat deze in praktijk worden gebracht. Voor een ander deel konden we dit niet constateren, omdat deze maatregelen grotendeels pas in de tweede helft van 2019 zijn opgesteld en deze dus niet al in 2019 konden zijn gerealiseerd.

- De financiële omvang van de onzekerheden en fouten in de rechtmatigheid van de subsidies is groot: € 755,2 miljoen op het totaal van € 1.929,6 miljoen aan verstrekte subsidies. Wij bevelen de minister van VWS daarom aan om door te gaan met het toetsen van subsidies op staatssteun en om de voorgenomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik uit te voeren.

### **Informatiebeveiliging: achteruitgang incidentmanagement**

Wij constateren een onvolkomenheid in informatiebeveiliging. De reden hiervan is een achteruitgang in het incidentmanagement in 2019. Daarnaast zien wij ook risico's op de andere 3 aandachtsgebieden die wij onderzochten: bestuur (governance), organisatie-inrichting en risicomanagement.

Vorig jaar vroegen wij al aandacht voor de verbetering van het incidentmanagement. Wij bevelen de minister van VWS aan om afspraken vast te leggen tussen het kerndepartement en de dienstonderdelen over de omgang met (en escalatie van) beveiligingsincidenten. Hieraan is in 2019 geen opvolging gegeven. In plaats daarvan is het incidentmanagement achteruitgegaan. Wij bevelen de minister van VWS daarom aan om taken en verantwoordelijkheden helder vast te leggen en op centraal niveau een incidentmanagementproces in te richten.

### **Lifecycle management: beperkt inzicht in ICT-applicaties**

Wij constateren een onvolkomenheid voor het planmatig onderhoud van ICT-systemen (lifecycle management), omdat vanuit centraal niveau hiervoor geen afspraken zijn gemaakt en ook op centraal niveau het overzicht ontbreekt over de mate van veroudering en de kosten van individuele ICT-applicaties. Hierdoor heeft de CIO de risico's voor alle ICT-systemen onvoldoende in beeld en kan de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komen. Wij bevelen daarom aan om afspraken te maken om het lifecycle management in het gehele ministerie, inclusief concernonderdelen zoals CIBG en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), op dezelfde manier te organiseren.<sup>1</sup> Daarbij dient de informatie op een gestandaardiseerde manier te zijn vastgelegd en volledig en actueel beschikbaar te zijn voor de gehele organisatie.

### **Bedrijfsvoering Zorgverzekeringskantoor BES in Caribisch Nederland sterk verbeterd**

Het Ministerie van VWS heeft het afgelopen jaar veel werk verzet om de bedrijfsvoering voor het Zorgverzekeringskantoor BES in Caribisch Nederland te verbeteren. In overeenstemming met onze aanbevelingen heeft de minister van VWS een aparte directie opgezet en lopen de administratie en de betalingen via Nederland. Ook zijn er nu contracten afgesloten met alle zorgaanbieders. Dit heeft geresulteerd in het verlagen van de onzekerheid van de uitgaven. Dit aandachtspunt in de bedrijfsvoering is daarmee opgelost.

### **Inkopen met kenmerken van een subsidie**

We hebben dit jaar een nieuw aandachtspunt in de bedrijfsvoering vastgesteld. Dit aandachtspunt betreft het inkoopbeheer. Wij constateren dat het ministerie steeds meer inkopen in de markt zet die kenmerken hebben van een subsidie. Hierbij gaat het vooral om inkopen waarbij niet specifiek benoemd is welke producten en diensten geleverd moeten worden. Bij deze inkopen zien we ook vaak dat de goederen en diensten, net als bij subsidies, niet rechtstreeks aan het Ministerie van VWS worden geleverd, maar aan derden. Wij bevelen de minister van VWS aan om geen opdrachten in de markt te zetten die het karakter hebben van een subsidie.

### **Opschaling e-health: beleid ingezet op belemmeringen, operationele doelen ontbreken**

Wij constateren dat de minister van VWS het gebruik van digitale toepassingen (e-health) in de ouderenzorg actief stimuleert. De minister heeft dit beleid ingezet omdat er weliswaar veel zorgtoepassingen ontwikkeld zijn, maar diverse factoren de opschaling ervan belemmeren. Wij constateren dat de minister van VWS deze belemmeringen in beeld heeft. Wij constateren verder dat hij hier samen met andere betrokken partijen een breed scala aan beleidsinstrumenten op inzet.

Wij constateren echter ook dat niet duidelijk is wanneer het beleid voor opschaling van e-health in de ouderenzorg geslaagd is. Dit komt doordat passende operationele doelstellingen voor de opschaling van e-health ontbreken. Hierdoor kan de minister niet beoordelen of het gevoerde beleid op punten afgezwakt of geïntensiveerd moet worden. Ook kan hij zich niet verantwoorden over het gevoerde beleid.

Wij bevelen de minister van VWS daarom aan passende operationele doelstellingen te formuleren voor de opschaling van e-health. Passend bij zijn eigen ambitie, waarin hij de opschaling van e-health niet ziet als doel, maar als middel voor toegankelijke, kwalitatief goede en betaalbare zorg. Passend bij zijn eigen verantwoordelijkheid: het scheppen van randvoorwaarden waarbinnen partijen hun eigen rol kunnen oppakken. En passend bij de tijdelijk opgepakte rol als katalysator van zinvol e-healthgebruik.

### **Groeiend bedrag begrotingsgeld VWS buiten beïnvloedingsfeer parlement**

Wij constateren dat in de komende jaren een steeds groter aandeel van de uitgaven aan langdurige zorg gefinancierd zal worden met begrotingsgeld. Dit, ondanks dat de Wet langdurige zorg (Wlz) een premiegefinancierde volksverzekering is. Deze toename van begrotingsmiddelen is een direct gevolg van een kabinetsbesluit. Het kabinet heeft het premiepercentage van deze volksverzekering gehouden op 9,65%, zoals vastgesteld in 2015, ondanks dat dit in 2019 geen kostendekkend niveau meer was. Het tekort dat hierdoor ontstaat, vult het kabinet jaarlijks aan met begrotingsgeld. In 2019 was dit € 5,7 miljard. Hiermee werd 24% van de langdurige zorg betaald uit begrotingsmiddelen.



Het kabinet verwacht dat dit bedrag de komende jaren stijgt tot € 11,2 miljard in 2023. Dat is ruim 1/3 (37%) van de totale uitgaven aan de langdurige zorg. Wij constateren dat het parlement niet zelf de omvang van deze begrotingsmiddelen bepaalt en geen directe zeggenschap heeft over de besteding ervan. Ook vindt er geen directe verantwoording aan het parlement plaats over deze uitgaven. Doordat begrotingsmiddelen worden ingezet voor deze volksverzekering worden deze zorguitgaven namelijk niet langer als begrotingsgefinancierde uitgaven verantwoord, maar als premiegefinancierde uitgaven. Wij constateren tot slot dat de minister van VWS het parlement wel geïnformeerd heeft over de genomen besluiten, zij het summier.

### **Verder in het rapport**

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van VWS en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen. Daarvan wordt de goedkeuringstolerantie op totaalniveau voor het 3e jaar op rij overschreden. Ook is de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen overschreden. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is, met uitzondering van 3 gevallen waarin de tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. In 2019 zijn er 3 onvolkomenheden geconstateerd, namelijk een onvolkomenheid in het subsidiebeheer, bij informatiebeveiliging en bij lifecycle management. Dat zijn meer onvolkomenheden dan in 2018. In hoofdstuk 4 staan naast de onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de opschaling van e-health. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Buiten de rijksrekening': hierin geven we het parlement meer inzicht in de wetten, geldstromen en verantwoording van de uitgaven binnen de premiesectoren.
- Hoofdstuk 7, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 4 mei 2020 ontvingen van de minister van VWS. De minister geeft in zijn reactie aan dat hij onze aanbevelingen ter harte neemt en zal betrekken bij verdere maatregelen om de bedrijfsvoering te verbeteren.

## 2 Feiten en cijfers

De minister van VWS is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de curatieve zorg, de langdurige zorg en de maatschappelijke ondersteuning in Nederland. Sinds het aantreden van het nieuwe kabinet in 2017 is deze verantwoordelijkheid verdeeld over 2 ministers, namelijk de minister van VWS en de minister voor Medische Zorg. In dit rapport spreken we de minister van VWS aan, omdat deze verantwoordelijk is voor financieel en materieel beheer.

De uitgaven van het Ministerie van VWS beslaan 7,3% van de totale rijksuitgaven over 2019. Het Ministerie van VWS heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 18.014 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 20.988 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 749 miljoen.

**Tabel 1** Ministerie van VWS (XVI) in cijfers in miljoenen € en fte's in aantallen

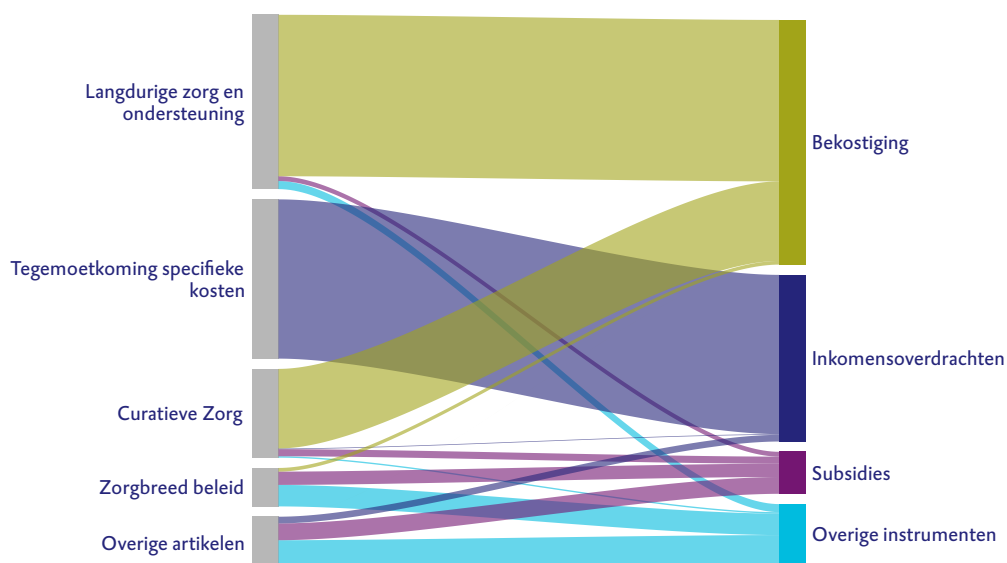
	2017	2018	2019
Verplichtingen	15.388	16.203	20.988
Uitgaven	14.993	15.374	18.014
Ontvangsten	867	839	749
Fte's	4.424	4.642	4.803

Bron: Slotwet 2019 VWS (bedragen); P-Direkt (fte's).

De uitgaven en verplichtingen zijn sinds 2017 fors gestegen. De stijging van de verplichtingen en uitgaven in 2019 ten opzichte van 2018 betreft respectievelijk 30% en 17%.

De zorguitgaven worden betaald van belasting- en premiegeld. Een relatief klein deel van de zorguitgaven wordt betaald met belastinggeld. Dit komt van de begroting van het Ministerie van VWS. Verreweg de meeste zorguitgaven worden betaald met premies. De zogenaamde 'netto-uitgaven onder het uitgavenplafond voor de zorg' bestaan uit de optelling van deze beide bedragen, minus de eigen betalingen van de zorggebruikers. De netto-uitgaven bedroegen in 2019 € 69,7 miljard (stand Jaarverslag 2019).

**De uitgaven van het Ministerie van VWS gaan vooral naar de bekostiging van zorg en inkomensoverdrachten**



**Figuur 1** *Uitgaven Ministerie van VWS in 2019.*

De uitgaven van de minister van VWS zijn hoofdzakelijk uitgaven die samenhangen met de bekostiging van de zorg. De toerekening van de begrotingsartikelen naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

---

## 3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van het coronavirus op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

De uitvoering van de zorgtoeslag vindt plaats door de Belastingdienst. Bij de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst is sprake van een inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de toeslaguitgaven in verband met de afhankelijkheid van door belanghebbenden verstrekte informatie aan de Belastingdienst. Zie hiervoor verder ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)*.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen. Daarvan wordt de goedkeuringstolerantie op totaalniveau overschreden. Ook wordt de goedkeuringstolerantie overschreden bij de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Daarnaast hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.

#### 3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen. Daarvan wordt de goedkeuringstolerantie op totaalniveau overschreden. Ook is de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen overschreden.

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 (XVI) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. Hierbij benadrukken we dat dit het 3<sup>e</sup> jaar op rij is dat bij de verplichtingen de tolerantiegrens op totaalniveau van de verantwoording van het Ministerie van VWS wordt overschreden. De fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen bedragen € 797,0 miljoen. Het betreft voornamelijk fouten en onzekerheden veroorzaakt door het niet of niet juist uitvoeren van staatssteuntoetsen bij subsidies. Zie voor een nadere toelichting § 3.1.3. Deze fouten en onzekerheden leiden, gezien de materiële omvang en in samenhang met enkele andere materiële fouten en onzekerheden in de verplichtingen bij andere begrotingshoofdstukken dit jaar, tot een overschrijding van de goedkeuringstolerantie van 1% voor de rijksrekening 2019. Voor het totaalbeeld verwijzen wij naar de *Staat van de Rijksverantwoording 2019*.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest

waarschijnlijke fout bedraagt € 21,9 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 0,8 miljoen. De meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantie niet.

#### Voorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS is opgenomen omvat in totaal € 4.277,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3, 4, 5, 7, 8 en 9. De grootste overschrijding is € 3.146,7 miljoen op begrotingsartikel 3, waarvan € 3.050,0 miljoen wordt veroorzaakt door het in 2019 vastleggen van de verplichting ten behoeve van de Rijksbijdrage Wet langdurige zorg (Wlz) voor 2020. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 646,1 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 8. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

### 3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

### 3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 1, 5 en 6. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen die de artikelgrens overschrijden.

#### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 1

##### Volksgezondheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 is overschreden. Het gaat om onzekerheden van € 232,9 miljoen en een fout van € 1,2 miljoen. De onzekerheden worden hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de minister van VWS geen of geen adequate staatssteuntoetsen heeft uitgevoerd bij enkele bestaande subsidieregelingen en bij instellingssubsidies. Door het niet of niet adequaat uitvoeren van deze staatssteuntoetsen loopt de minister een verhoogd risico om concurrentievoordeel te verschaffen aan ondernemingen of andere organisaties die ondernemingsactiviteiten ontplooien. De Europese Commissie heeft



Europese regels uitgevaardigd om dergelijke concurrentievervalsing te voorkomen in de Europese Unie.

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 5 Jeugd**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 5 is overschreden. Het gaat om een fout van € 3,9 miljoen en onzekerheden van € 49,2 miljoen. De onzekerheden worden hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de minister van VWS geen of geen adequate staatssteun-toetsen heeft uitgevoerd bij enkele bestaande subsidieregelingen en instellingssubsidies.

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 6 Sport en bewegen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 6 is overschreden. Het gaat om een fout van € 4,8 miljoen en onzekerheden van € 149,7 miljoen. De onzekerheden worden enerzijds veroorzaakt doordat de minister van VWS geen of geen adequate staatssteun-toetsen heeft uitgevoerd bij met name enkele instellingssubsidies en projectsubsidies. Anderzijds is er bij een grote subsidieregeling sprake van een ontoereikend controlebeleid en onduidelijkheden in de regeling over de doelgroep, als gevolg waarvan niet is vast te stellen of de subsidie rechtmatig is toegekend, met hierbij ook het risico op staatssteun.

### **3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau**

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

## 4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. We beschrijven 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 beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van VWS in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van VWS heeft in 2019 gewerkt aan de punten in de bedrijfsvoering die we in 2018 als onvolkomenheid en aandachtspunt beoordeelden. Het betreft de onvolkomenheid bij het subsidiebeheer en het aandachtspunt bij het Zorgverzekeringskantoor BES in Caribisch Nederland. De voortgang op het aandachtspunt is voldoende om het aandachtspunt te laten vervallen. Bij de onvolkomenheid is de voortgang onvoldoende. Deze blijft staan. Wij constateren 2 nieuwe onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Bij de informatiebeveiliging en bij het ICT lifecycle management. Een nieuw aandachtspunt zien we bij het inkoopbeheer.

### 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

**Tabel 2** Onvolkomenheden bij Ministerie van VWS (XVI)

Onderwerp	2017	2018	2019
Subsidiebeheer	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging	Onvolkomenheid		Onvolkomenheid
Lifecycle management			Onvolkomenheid

## 4.3 Onvolkomenheden

### 4.3.1 Subsidiebeheer verder verbeterd, onzekerheid over rechtmatigheid blijft aanzienlijk

Wij komen tot het oordeel dat er over 2019 sprake is van een onvolkomenheid in het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS. Het ministerie heeft in 2019 gewerkt aan de verdere uitvoering van het in 2018 ingezette verbetertraject voor het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) en de staatssteuntoetsen. In het algemeen zien we verdere verbeteringen in de opzet van het subsidiebeheer. Dit heeft over 2019 echter niet geleid tot een substantiële daling van de onzekerheid over de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies. Voor 2019 komt het totaal aan fouten en onzekerheden in de subsidies op een bedrag van € 755,2 miljoen. Bij deze constatering moet wel vermeld worden dat het totaal aan verstrekte subsidies is gestegen van € 1,4 miljard in 2018 naar € 1,9 miljard in 2019. De fouten en onzekerheden hebben geleid tot overschrijding van de tolerantiegrenzen van de artikelen 1, 5 en 6. Ook is de tolerantiegrens op het totaalniveau van de verplichtingen uit de verantwoording van het Ministerie van VWS overschreden. De minister van VWS licht de overschrijdingen toe in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS.

Op het gebied van M&O heeft het Ministerie van VWS over 2019 de opzet van het subsidieproces verder verbeterd door sterkere verankering van de beheersmaatregelen in de dagelijkse procedures. Van een deel van de maatregelen hebben we gezien dat deze in de praktijk worden toegepast. Voor de volgende maatregelen is dat niet gelukt, doordat deze procedures grotendeels pas in de tweede helft van 2019 zijn opgesteld en deze dus niet al in 2019 konden zijn gerealiseerd:

- risicoanalyse bij de totstandkoming van elke subsidieregeling;
- controlebeleid gebaseerd op de uitkomsten van deze risicoanalyse;
- sanctiebeleid voor de situaties waarin daadwerkelijk misbruik of oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de subsidieregeling;
- het bijhouden en gebruiken van een overzicht van misbruik bij een eerdere subsidieaanvraag;
- periodieke evaluatie van subsidieregelingen;
- het uitvoeren van een review op de uitgevoerde accountantscontrole bij instellingen die financiering ontvangen van het ministerie.

Voor de *risicoanalyses* en het *controlebeleid* heeft VWS in 2019 volgens planning een format opgesteld waarin de stappen voor het uitvoeren van een risicoanalyse worden beschreven. Dit format was vanaf de tweede helft van 2019 klaar voor gebruik, waardoor de risico's slechts bij een zeer beperkt aantal regelingen volgens dit format voor risicoanalyse en

controlebeleid zijn beoordeeld. Daar waar dit gelukt is, leidde dit tot een goed inzicht in het gekozen controlearrangement, de algemene én specifieke risico's en de maatregelen om de risico's te beheersen. Het is nog te vroeg om te zien of de maatregelen bij deze nieuwe regelingen ook al effect hebben bij de vaststelling van subsidies. De verbeteringen in de risicoanalyse en het controlebeleid zijn nog niet volledig doorgevoerd in de procesgang van het Subsidieplein, het systeem dat het Ministerie van VWS gebruikt bij nieuwe subsidies.

Het Ministerie van VWS houdt een *misbruikregister* bij van subsidieontvangers aan wie een sanctie is opgelegd. De huidige opzet van het misbruikregister dwingt niet af dat het daadwerkelijk wordt geraadpleegd bij het verlenen, bewaken en vaststellen van subsidies. Daarnaast wordt niet vastgesteld of het register ook echt is geraadpleegd. De opzet van het misbruikregister van het Ministerie van VWS is ook de basis voor de interdepartementale verwijzindex. Dit is een rijksbreed misbruikregister dat per 1 mei 2019 is gestart en waarin meldingen van misbruik door alle departementen worden geregistreerd. Hierdoor is het Ministerie van VWS beter in staat om eventuele onregelmatigheden bij subsidieontvangers aan het licht te brengen. Wij constateren echter dat ook deze maatregel te beperkt wordt gebruikt.

Het Ministerie van VWS houdt zich voor het *evaluatiebeleid* aan de Regeling periodiek evaluatieonderzoek, waarbij het ministerie nastreeft om specifieke regelingen ten minste eens in de 5 jaar te evalueren. Er is nog geen uitwerking van hoe resultaten uit de evaluaties worden meegenomen bij het verbeteren van het subsidieproces.

Het Ministerie van VWS heeft in 2019 het *reviewbeleid* verder uitgewerkt en bekrachtigd. Daarbij is ook een planning opgesteld. Een planning is van belang voor de tijdige uitvoering van de reviews op de uitgevoerde accountantscontroles bij andere instellingen. Tijdige uitvoering van de reviews is van belang zodat tijdig aanvullende zekerheid bestaat over de kwaliteit van de in 2019 ontvangen accountantsverklaringen. Voor 2019 heeft dit niet gewerkt. De resultaten van de reviews over boekjaar 2018 zullen pas in de tweede helft van 2020 bekend zijn. Dit betekent dat de aanvullende zekerheid vanuit de reviews ontbreekt voor de jaarverantwoording van het Ministerie van VWS van 2019.

### **Verbeteringen in staatssteuntoetsen op nieuwe regelingen, toetsing oude regelingen blijft achter**

De minister van VWS heeft het in 2018 ingezette verbetertraject voor staatssteuntoetsen in 2019 voortgezet door de volgende acties te ondernemen:

- Instellingssubsidies die eind 2018 nog niet waren getoetst, worden alsnog getoetst.
- Alle projectsubsidies worden getoetst en projectsubsidies groter dan € 1 miljoen

worden extra beoordeeld door de juridische afdeling van het Ministerie van VWS.

- De 3 bestaande grote regelingen in 2019 worden alsnog getoetst op staatssteun. Dit betreft de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg (KIPZ-regeling), de Subsidieregeling stageplaatsen zorg en de Regeling publieke gezondheid.
- Nieuwe regelingen worden voorafgaand aan publicatie getoetst op staatssteun.

### **Instellingssubsidies**

In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden we dat 9 instellingssubsidies nog niet waren voorzien van een staatssteuntoets. In 2019 heeft het Ministerie van VWS deze regelingen alle voorzien van een staatssteuntoets. We hebben echter geen zekerheid over de rechtmatigheid van instellingssubsidies voor een bedrag van € 192 miljoen door staatssteunrisico's. Deze onzekerheid ontstaat enerzijds doordat nieuwe activiteiten niet zijn getoetst op staatssteun als ze in aanvulling komen op de bestaande activiteiten van instellingen. Het is van belang om jaarlijks na te gaan of bij de instellingen nieuwe activiteiten gesubsidieerd worden en deze te toetsen op staatssteun. Anderzijds ontstaat de onzekerheid door subsidies aan kennisinstellingen, waarbij wordt afgesproken dat deze kennis om niet wordt gedeeld met iedereen. Deze activiteiten kunnen economisch van aard zijn en financiering van die activiteiten kan daardoor duiden op staatssteun. Als het departement van mening is dat er geen sprake is van een economische activiteit, dan verwachten wij een vastgelegde onderbouwing met toereikende argumenten. De onderbouwing met argumentatie ontbrak of was onvoldoende.

### **Projectsubsidies**

Voor de projectsubsidies heeft het Ministerie van VWS met ingang van 2019 verplicht gesteld dat de juridische afdeling geconsulteerd wordt bij projecten met een subsidiebedrag groter dan € 1 miljoen. Subsidies met een lager bedrag dan € 1 miljoen worden in beginsel door de beleidsdirectie zelf getoetst op staatssteunrisico's, desgewenst kan hierbij wel advies worden gevraagd aan de juridische afdeling. Bij projectsubsidies bedraagt de totale onzekerheid over 2019 € 90 miljoen als gevolg van staatssteunrisico's. Deze onzekerheid zit vooral in de subsidies in de categorie kleiner dan € 1 miljoen, waarbij geen juridische consultatie is geweest. Wij geven de minister in overweging om de consultatie van de juridische afdeling bij deze laatste categorie vaker in te zetten.

### **Subsidieregelingen**

Bij de subsidieregelingen constateren wij een onzekerheid over de rechtmatigheid van € 386 miljoen over 2019. De oorzaak van deze grote onzekerheid ligt vooral bij het ontbreken van staatssteuntoetsen op de bestaande regelingen. In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden we dat 8 subsidieregelingen niet waren getoetst op staatssteun. Dit leverde destijds een dusdanig groot bedrag aan onzekerheid op dat 4 artikeltoelanties

en de tolerantie op de totale jaarrekening werden overschreden. Bovendien zou deze onzekerheid nog minimaal 3 jaar voortduren. Wij hebben de minister toen aanbevolen om “de resterende subsidieregelingen versneld te toetsen op staatssteun”. Het Ministerie van VWS had zich voorgenomen om 3 grote bestaande subsidieregelingen in 2019 te toetsen op staatssteun. Bij 1 van deze 3 subsidieregelingen, de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ), is een tweede staatssteuntoets uitgevoerd waarin het Ministerie van VWS tot de conclusie komt dat geen sprake is van staatssteun. De minister van VWS heeft eerder, in 2018, de Tweede Kamer per brief (VWS 2018c) toegezegd deze subsidieregeling voor te leggen aan de Europese Commissie (EC). Dat is tot op heden niet gebeurd. Wij verwachten dat de minister de KIPZ-regeling alsnog formeel voorlegt aan de EC. Bij de andere 2 grote subsidieregelingen is het gelukt om 1 regeling te toetsen op staatssteun. Deze staatssteuntoets is echter niet adequaat gebleken, waardoor het voor beide regelingen niet gelukt is om zekerheid te verschaffen dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Er zijn in 2019 ongeveer 10 nieuwe regelingen opgesteld en uitgegeven. Het Ministerie van VWS heeft alle nieuwe subsidieregelingen in 2019 getoetst op staatssteun. Dit vloeit voort uit de invoering van de procedure die voorziet in de verplichte toetsing van nieuwe regelingen voor publicatie. De juridische afdeling ziet toe op de naleving van deze procedure.

### **Aanbevelingen**

Wij bevelen de minister van VWS aan om:

- de genomen maatregelen ter verbetering van het M&O-beleid in de praktijk toe te passen en waar mogelijk verdere verbeteringen door te voeren;
- bestaande regelingen verder te toetsen op staatssteun en de instellingssubsidies jaarlijks te beoordelen op nieuwe activiteiten die getoetst moeten worden op staatssteun;
- de KIPZ-regeling voor te leggen aan de EC.

### **4.3.2 Informatiebeveiliging: achteruitgang incidentmanagement**

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden. Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op storten en het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat



beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang is. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren dat ongeveer de helft van de rijksbrede organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacy-gevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Naar ons oordeel is er een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging op het Ministerie van VWS. De reden hiervan is een achteruitgang in het incidentmanagement in 2019. Daarnaast zien wij ook risico's op de andere 3 aandachtsgebieden die wij onderzochten: bestuur (governance), organisatie-inrichting en risicomanagement.

### **Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018**

In ons Verantwoordingsonderzoek 2018 concludeerden we dat de onvolkomenheid in de informatiebeveiliging uit 2017 was opgelost. Wel vroegen we in dit verantwoordingsonderzoek aandacht voor de verbetering van het incidentmanagement. Wij bevalen de minister van VWS aan om afspraken vast te leggen tussen het kerndepartement en de dienstonderdelen over de omgang met (en escalatie van) beveiligingsincidenten.

Wij constateren dat in 2019 aan deze aanbeveling geen opvolging is gegeven. Er is sprake van een achteruitgang in het incidentmanagement: de periodieke uitvraag van incidenten is niet uitgevoerd. In 2018 gebeurde dit nog wel. Daarnaast komen incidenten in 2019 terecht in de persoonlijke mailboxen van enkele functionarissen. Opvolging vindt daardoor pas plaats zodra de betreffende functionarissen hun mail lezen. Dit is kwetsbaar. Verder is er geen (geformaliseerd) incidentmanagementbeleid, ontbreekt op concernniveau het overzicht van de belangrijkste incidenten, is niet vastgelegd wanneer een escalatieproces gestart moet worden en is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor geëscaleerde incidenten.

## **Beeld over 2019**

Wij constateren dat er geen jaarplan is waardoor het risico bestaat dat het ontbreekt aan sturing en er onvoldoende draagvlak is om doelen voor informatiebeveiliging in overeenstemming met het beleid, missie en strategie van het ministerie te realiseren.

Daarnaast constateren wij dat de beschrijvingen van de belangrijkste functies in de informatiebeveiliging tegenstrijdigheden bevatten of onvoldoende zijn uitgewerkt: die van de Beveiligingsambtenaar (BVA), de Chief Information Security Officer (CISO) van het concern en de CISO van het kerndepartement. Dat klemt des te meer omdat elk van deze 3 functionarissen in 2019 nieuw is aangesteld. Hierdoor bestaat het risico dat de uitvoering van de informatiebeveiliging binnen de organisatie onvoldoende wordt beheerst.

Op concernniveau bestaat te weinig inzicht in de risico's van de decentrale concernonderdelen en wordt hierop geen actie ondernomen. Daardoor loopt het ministerie het risico dat niet het beoogde niveau van beveiliging wordt gehaald. Verder stellen wij vast dat het overzicht van de belangrijkste te beveiligen systemen niet volledig is. Informatie over bijvoorbeeld de laatst uitgevoerde risicoanalyses en penetratietesten ontbreekt. Tot slot ontbreekt het aan een (geformaliseerd) incidentmanagementbeleid. Incidenten worden per mail gemeld aan de betrokken functionaris en er is geen periodieke rapportage over incidenten. Het ontbreekt daarnaast aan een centraal overzicht op concernniveau van de belangrijkste incidenten. Wij hebben ook geen escalatiecriteria of procedure kunnen vaststellen voor het categoriseren en prioriteren van incidenten. Het is onduidelijk wanneer het escalatieproces gestart wordt en wie de verantwoordelijkheid draagt voor geëscaleerde incidenten. Het ministerie loopt hierdoor het risico dat het ontbreekt aan een consistente en doeltreffende aanpak informatiebeveiligingsincidenten. Hierdoor kan er niet goed gecommuniceerd worden over beveiligingsincidenten en over zwakke plekken in de beveiliging.

## **Conclusie en aanbevelingen**

Wij constateren dat in 2019 onvoldoende opvolging is gegeven aan de aanbeveling uit 2018 over incidentmanagement en over 2019 constateren wij zelfs een achteruitgang in het incidentmanagement. Daarnaast zien wij ook risico's op de andere 3 aandachtsgebieden die wij onderzochten: bestuur (governance), organisatie-inrichting en risicomanagement. Daarom kennen wij een onvolkomenheid toe voor de informatiebeveiliging op het Ministerie van VWS.

Wij doen de volgende aanbevelingen aan de minister van VWS:

- Leg taken en verantwoordelijkheden in de implementatie en uitvoering van de informatiebeveiliging binnen de organisatie helder vast.
- Richt op centraal niveau een incidentmanagementproces in, om inzicht te krijgen in de belangrijkste incidenten (inclusief die van de concernonderdelen) en rapporteer hierover periodiek aan het senior management.
- Zorg dat de CISO van het concern voldoende inzicht krijgt in de risico's van de decentrale concernonderdelen.

### 4.3.3 Lifecycle management: beperkt inzicht in ICT-applicaties

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2019a).

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT-landschap, wordt lifecycle management genoemd.

De departementale chief information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties. Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit 5 stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 2 op de volgende pagina).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



**Figuur 2** De 5 stappen van lifecycle management

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

### Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste 2 stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

### **De CIO heeft beperkt inzicht in het ICT-landschap van het ministerie**

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) kent een getrappt CIO-stelsel. Naast de CIO van het Ministerie van VWS hebben ook de beleidsdirecties en 'concernonderdelen' als het CIBG en het RIVM een eigen CIO. Concernonderdelen zijn alle diensten buiten het kerndepartement; agentschappen, ZBO's, inspecties, raden, diensten en planbureaus. Hierdoor zijn veel taken en verantwoordelijkheden op het gebied van lifecycle management belegd bij verschillende decentrale CIO's. Het overzicht over de levensfasen waarin ICT-applicaties zich bevinden ligt dan ook in eerste instantie op decentraal niveau. Dit neemt echter niet weg dat ook de centrale CIO van het Ministerie van VWS het totaaloverzicht nodig heeft om integraal te kunnen sturen. Hij heeft informatie nodig over welke applicaties en systemen er gebruikt worden. Ook is het nodig dat hij weet in welke levensfase deze applicaties zich bevinden. Tot slot is het nodig om te weten welke risico's verouderde systemen met zich meebrengen en wat de kosten per applicatie zijn.

Wij constateren dat de centrale CIO dit overzicht slechts in beperkte mate heeft. Dit is gebaseerd op de onderstaande 3 punten.

Wij constateren ten eerste dat het inzicht van de centrale CIO slechts gebaseerd is op een deel van de applicaties en systemen, en niet op alle. Het zijn met name de nieuwe applicaties, de vernieuwingen van bestaande applicaties en de migraties (samen de zogenaamde ICT-projecten) waarin de CIO inzicht heeft. Ook heeft de CIO deels inzicht in risicovolle applicaties en systemen. Alle andere applicaties en systemen zijn bij hem minder in beeld. De informatie die de CIO ontvangt over risicovolle systemen en applicaties is incompleet.

De concernonderdelen informeren de CIO hier weliswaar over via bijvoorbeeld periodieke bestuurlijke overleggen, voortgangsrapportages en jaarplangesprekken. De CIO krijgt hiermee echter enkel informatie over de applicaties waar concernonderdelen *zelf* risico's in zien. Omdat een centraal ICT-applicatieregister ontbreekt, krijgt de centrale CIO onvoldoende informatie om zelf te beoordelen wat mogelijk risicovolle applicaties zouden kunnen zijn.

Wij constateren ten tweede dat elk concernonderdeel zelf kan bepalen hoe het zijn lifecycle management invult. Sommige concernonderdelen zijn hier verder in dan andere. Sommige concernonderdelen houden de levensfase van de applicaties nog helemaal niet bij. Bij de concernonderdelen die hier wel een overzicht van hebben, zijn die overzichten niet eenduidig samengesteld. Ze zijn daardoor ongeschikt voor integrale sturing op centraal niveau door de CIO.

Ten derde is er onvoldoende inzicht bij de CIO in de kosten van de applicaties in het ICT-landschap en het onderhoud hiervan. De concernonderdelen informeren in hun jaarplannen en begrotingen wel over de financiële aspecten van hun ICT-landschap. Dit doen zij echter enkel op een zeer algemeen niveau (de kosten voor ICT-beheer in totaal), afgezien van de kosten voor ICT-projecten. Er ontbreekt structurele financiële informatie op ICT-applicatieniveau. Geldstromen op detailniveau zijn enkel beschikbaar in de ICT-projectenportfolio, en gaan dus weer over ICT-projecten en niet over alle applicaties in het ICT-landschap van het Ministerie van VWS. Dit is wel nodig om als CIO de risicovolle applicaties te relateren aan de financiële informatie.

Het CIO-office heeft in mei 2019 een notitie opgesteld voor de CIO's in het CIO-stelsel met aanbevelingen voor een sterker CIO-stelsel waarbij ook aandacht is voor lifecycle management (VWS 2019a). De notitie geeft aan dat de CIO en de CIO's van de concernonderdelen de levensfase van applicaties en infrastructuur beter in kaart willen brengen. Daarmee willen zij grip krijgen op de mogelijke ICT-verouderingsproblematiek en met elkaar afspraken maken over vernieuwing of doorontwikkeling van ICT-applicaties en ICT-infrastructuur.

### **Conclusie en aanbevelingen**

Samenvattend concluderen wij dat de CIO van het Ministerie van VWS beperkt inzicht heeft in de ICT-applicaties die binnen het Ministerie van VWS worden gebruikt. Het inzicht beperkt zich tot projecten binnen het ICT-landschap en omvat niet het gehele ICT-landschap. Bovendien is het overzicht dat er wel is, niet op een eenduidige en gestructureerde manier op basis van ministeriebrede kaders vormgegeven. Ten tweede is er geen sprake van een ministeriebreed applicatie-lifecyclemanagement (de concernonderdelen mogen dit zelf



invullen) en ten derde heeft de CIO geen inzicht in financiële informatie over de specifieke applicaties in het ICT-landschap. Hierdoor kan de CIO niet integraal en planmatig sturen op beheer en onderhoud van het hele ICT-landschap, wat nodig is om risico's voor het Ministerie van VWS te beheersen. Hierdoor kunnen kritieke ICT-applicaties gedurende hun hele levensduur operationeel en functioneel worden gehouden. Dit is nodig om te kunnen sturen op de instandhouding van robuuste en wendbare ICT. Wij kennen daarom een onvolkomenheid toe aan het lifecycle management van het Ministerie van VWS.

Wij benadrukken de relevantie van het centrale inzicht door de CIO en de centrale kaderstelling voor strategische sturing op het ICT-landschap van het Ministerie van VWS. Dit centrale inzicht en deze centrale kaderstelling kunnen ook zeker via de door het Ministerie van VWS gekozen strategie van een getrappt CIO-stelsel plaatsvinden, waarbij de concernonderdelen een grote verantwoordelijkheid blijven houden.

Wij bevelen de minister van VWS dan ook aan om:

- de aanbevelingen uit de notitie van het CIO-office uit mei 2019 uit te werken, acties te concretiseren en uit te voeren. Met name vragen wij aandacht voor de aanbevelingen die zijn gericht op het versterken van inzicht in de ICT-applicaties, de levensfase en de risico's. Daarmee kan worden gestuurd op ICT-risico's die de dienstverlening van het Ministerie van VWS aan de maatschappij in gevaar kunnen brengen;
- ministeriebrede kaders te ontwikkelen voor het onderhouden van een eenduidige en gestandaardiseerde vastlegging van het ICT-applicatieportfolio inclusief het lifecycle management. Daarmee kan de CIO integraal sturen op en adviseren over het onderhoud en beheer van alle ICT-applicaties die vallen onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS.

#### 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

##### **Toename inkopen met kenmerken van een subsidie**

Het Ministerie van VWS heeft in 2019 voor € 387 miljoen ingekocht, waarbij de meeste inkopen zijn uitgevoerd door de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS). We vragen aandacht voor een trend die in 2018 al is ingezet en die onwenselijk is. Wij constateren namelijk dat het ministerie uitgaven die kenmerken hebben van een subsidie als inkopen aanbesteedt. Vooral bij inkopen waarbij niet specifiek benoemd is welke producten en diensten geleverd moeten worden aan het Ministerie van VWS, moet gekozen worden voor een subsidie. Bij deze inkopen zien we ook vaak dat de goederen en diensten, net als bij subsidies, niet rechtstreeks aan het Ministerie van VWS worden geleverd, maar aan derden. Het Ministerie van VWS heeft bijvoorbeeld bij verschillende stichtingen zogenaamde hulpkeuzegesprekken ingekocht voor vrouwen die onbedoeld zwanger zijn. Bij betalingen door het ministerie voor inkopen die aan derden worden geleverd, is het lastiger om de geleverde prestatie

vast te stellen, met het risico dat betaald wordt voor niet-geleverde prestaties. Daarnaast komt het voor dat het Ministerie van VWS bij zogenoemde *waivers* (het bewust afwijken van aanbestedingswetgeving) de afwijkingsprocedure niet tijdig inzet. De hoogste leiding (i.c. de secretaris-generaal) van het Ministerie van VWS heeft geen volledig beeld van alle afwijkingen. De leiding van het Ministerie van VWS dient in uitzonderingssituaties vooraf in te stemmen met afwijkingen van de wet- en regelgeving voor aanbesteding. Hiermee neemt het Ministerie van VWS expliciet de verantwoordelijkheid op zich voor onrechtmatigheden. Tot slot constateren wij dat zowel de analyse van de uitgaven als de kwaliteit en volledigheid van contractadministraties verbetering behoeven.

### **Aanbevelingen**

Wij bevelen de minister van VWS aan om:

- geen opdrachten in de markt te zetten die het karakter hebben van een subsidie;
- bij afwijking van de aanbestedingswetgeving hierover vooraf een besluit te nemen en maatregelen te treffen om de afwijkingen volledig in beeld te krijgen;
- verbeteringen door te voeren in de analyse van de uitgaven en de contractadministraties.

### **Bedrijfsvoering Zorgverzekeringskantoor BES in Caribisch Nederland verder verbeterd**

Het Ministerie van VWS heeft in 2019 veel werk verzet om de bedrijfsvoering voor het Zorgverzekeringskantoor BES in Caribisch Nederland te verbeteren. Dit heeft ertoe geleid dat wij het Zorgverzekeringskantoor BES in Caribisch Nederland niet langer als aandachtspunt beoordelen. In overeenstemming met onze aanbevelingen heeft de minister van VWS een aparte directie opgezet die zich volledig richt op zorg en jeugd in Caribisch Nederland. Verder is ook de financiële functie onder de nieuwe directie gebracht. De financiële functie is volledig heringericht en in lijn gebracht met de planning-en-controlcyclus van het Ministerie van VWS. Vanaf 1 januari 2020 vinden alle betalingen op voorschotbasis aan zorgaanbieders in Caribisch Nederland plaats via het Financieel Dienstencentrum (FDC) van het Rijk. Hierdoor verloopt het vastleggen van verplichtingen, het op- en afboeken van voorschotten en (nieuwe) terugvorderingen op dezelfde wijze als bij andere VWS-directies. Ook zijn er nu contracten afgesloten met alle zorgaanbieders. Dit heeft geresulteerd in het verlagen van de onzekerheid van de uitgaven.

## **4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie**

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

## 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 de opschaling van e-health (§ 5.1). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS in § 5.2.

### 5.1 Opschaling van e-health in de ouderenzorg

#### 5.1.1 Inleiding



Een gps-tracker voor dementerenden, een zorgrobot die ouderen helpt herinneren wanneer zij hun medicijnen moeten innemen, incontinentiemateriaal met ingebouwde sensoren: het zijn allemaal voorbeelden van digitale toepassingen die de gezondheid(szorg) ondersteunen en/of verbeteren. Digitale zorgtoepassingen zijn een onderdeel van e-health. E-health is echter breder. E-health is ‘de toepassing

van digitale informatie- en communicatietechnologieën om de gezondheid en de gezondheidszorg te ondersteunen en/of te verbeteren’ (Nictiz en Nivel 2018). Hieronder vallen naast digitale zorgtoepassingen ook persoonlijke gezondheidsomgevingen en digitale gegevensuitwisseling.

Het gebruik van e-health heeft de potentie om behandelingen steeds meer thuis (op afstand) te laten plaatsvinden en ouderen langer thuis te laten wonen. Ook kan e-health de zorg minder arbeidsintensief en efficiënter maken, wat de kwaliteit ten goede komt.

De druk op de ouderenzorg is groot, zowel gezien het grote personeelstekort als de toenemende zorgvraag door vergrijzing (Commissie Werken in de Zorg, 2018).

Het bevorderen van e-health in de ouderenzorg is dan ook een prioriteit uit het regeerakkoord van kabinet-Rutte III. Door de inzet van e-health zou ‘de schaarse capaciteit aan personeel optimaal benut kunnen worden voor aandacht en zorg voor cliënten’ (Regeerakkoord, 2017). Er is een bedrag van € 50 miljoen gereserveerd voor extra investeringen, verspreid over 5 jaar.

De ontwikkeling van e-health is al langere tijd aan de gang, maar in de *eHealth-monitor* van Nictiz en Nivel (2013) bleek dat er in het zorgveld behoefte was aan meer regie door de minister van VWS. In 2014 formuleerde de toenmalige minister van VWS daarom 3 concrete doelstellingen die binnen 5 jaar behaald moesten worden. Daarbij noemde de minister de te bereiken percentages per groep zorggebruikers.

Deze doelstellingen bevatten percentages van zorggebruikers die:

1. toegang tot hun medische gegevens hebben;
2. zelfstandig metingen konden uitvoeren;
3. de mogelijkheid hadden te beeldbellen met hun arts.

Ook werd in 2015 het programma *Innovatie en Zorgvernieuwing* opgezet, met als belangrijkste ambitie 'het vergroten van het innovatief vermogen in de zorg'. De laatste jaren is er een beweging op gang gekomen van innovatie in de zorg, waarvan e-health onderdeel van is.

Ondanks deze inspanningen blijkt uit de jaarlijkse eHealth-monitor dat de opschaling van e-health niet snel genoeg gaat. In november 2019 concludeerde de minister voor Medische Zorg en Sport dat de 3 doelstellingen die in 2014 geformuleerd zijn, 5 jaar later niet bereikt waren, voor zover dat gemeten kon worden (VWS, 2019b). De minister van VWS heeft nadien geen nieuwe doelstellingen op het gebied van e-health geformuleerd. Wel heeft de minister van VWS een brede ambitie: het opschalen van e-health om de kwaliteit en efficiëntie van zorg te verbeteren (VWS, 2018a).

Vaak werd genoemd dat de urgentie om e-health in gebruik te nemen (nog) niet gevoeld werd, maar dit lijkt sinds maart 2020 aan het veranderen te zijn. De zorg aan thuiswonende kwetsbare ouderen en chronisch zieken is onder druk komen te staan door het coronavirus (COVID-19) en de maatregelen om verspreiding van het virus te voorkomen. Daarmee is de vraag naar e-health bij zorgaanbieders en andere organisaties in de zorg toegenomen om zo meer zorg op afstand te kunnen bieden (RVO, 2020).

### **Over dit onderzoek**

Deze beleids casus is onderdeel van het verantwoordingsonderzoek van het Ministerie van VWS en evalueert het beleid over 2019. Dit onderzoek is in januari 2020 afgerond. We hebben echter later informatie toegevoegd naar aanleiding van de coronacrisis.

Voor het onderzoek zelf hebben we in kaart gebracht wat de belemmeringen zijn bij opschaling van e-health in de ouderenzorg. We hebben ons daarbij gericht op:

- E-health, en daarbinnen digitale zorgtoepassingen. Andere vormen van e-health, zoals persoonlijke gezondheidsomgevingen en digitale gegevensuitwisseling, hebben we buiten beschouwing gelaten.
- Beleidsterrein: ouderenzorg. Hoewel e-health op vele gebieden binnen de gezondheidszorg wordt toegepast, ligt in het Regeerakkoord de focus op de toepassing in de ouderenzorg, vandaar deze keuze.

- Beleidsinstrumenten: de instrumenten die gebruikt worden in de volgende departementale programma's:
  - Langer Thuis;
  - Thuis in het Verpleeghuis;
  - Innovatie en Zorgvernieuwing.

Beleidsinstrumenten van andere programma's voor innovatie in de zorg zijn niet meegenomen in het onderzoek.

### 5.1.2 Rol en ambitie opschaling e-health

#### **Ambitie: e-health als middel voor betere zorg**

De minister van VWS heeft de ambitie om de kwaliteit en efficiëntie van zorg te verbeteren. Opschaling van e-health is hiervoor een middel. Het gaat hierbij om 'opschaling van zinvolle en doelmatige (proces)innovaties, e-healthtoepassingen en digitaal ondersteunde zorg' die bijdragen aan 'verbetering van de ervaren kwaliteit van zorg en een lagere administratielast voor zorgverlener en patiënt' (VWS, 2018a). Hierbij moet in gedachten gehouden worden dat het doel hiervan een beter zorgproces is (met e-health als middel), niet de opschaling van een specifieke vorm van e-health of een specifieke zorgtoepassing op zich (e-health als doel). Onderdeel van de ambitie is bovendien dat de opschaling van e-health uiteindelijk helemaal bij de partijen uit het zorgstelsel zelf komt te liggen en dat de inmenging van de minister van VWS overbodig wordt. De minister hoeft er dan alleen nog op toe te zien dat de partijen in staat zijn hun taken uit te voeren.

#### **Rol VWS naast andere partijen: randvoorwaarden creëren**

Binnen het zorgstelsel hebben verschillende partijen elk hun eigen rol met bijbehorende verantwoordelijkheid. In algemene zin is het de wettelijke taak van de minister van VWS om randvoorwaarden te scheppen met als doel de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de zorg te garanderen (VWS, 2018b). Gaat het specifiek om de opschaling van e-health, dan moeten zorgaanbieders en zorginkopers in staat worden gesteld hun verantwoordelijkheden op te pakken. Omdat de minister van VWS constateert dat nog niet alle partijen voldoende bezig zijn met e-health, ziet hij hier voor zichzelf een rol als katalysator.

Naast de minister van VWS hebben andere partijen een rol bij de opschaling van e-health. Zorgaanbieders in Nederland zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en de veiligheid van de zorg die ze leveren, waarbij e-health 1 van de middelen kan zijn om dat te bereiken. Zorginkopers hebben de rol om doelmatige e-healthtoepassingen mee te nemen in de contractering en zorginkoop. Met zorginkopers bedoelen we zowel zorgverzekeraars voor de Zorgverzekeringswet (Zvw), als zorgkantoren voor de Wet langdurige zorg (Wlz). De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) stelt de prestaties en tarieven vast, die van belang zijn voor de reguliere bekostiging van e-health. De rol van onderzoeksfinancier ZonMw is

het stimuleren van onderzoek naar e-health. De opschaling van e-health betekent voor de zorgprofessionals dat zij op een andere manier moeten gaan werken en dat zorggebruikers op een andere manier zorg krijgen.

### **Aanpassingen in de gehele zorgketen nodig om e-health op te schalen**

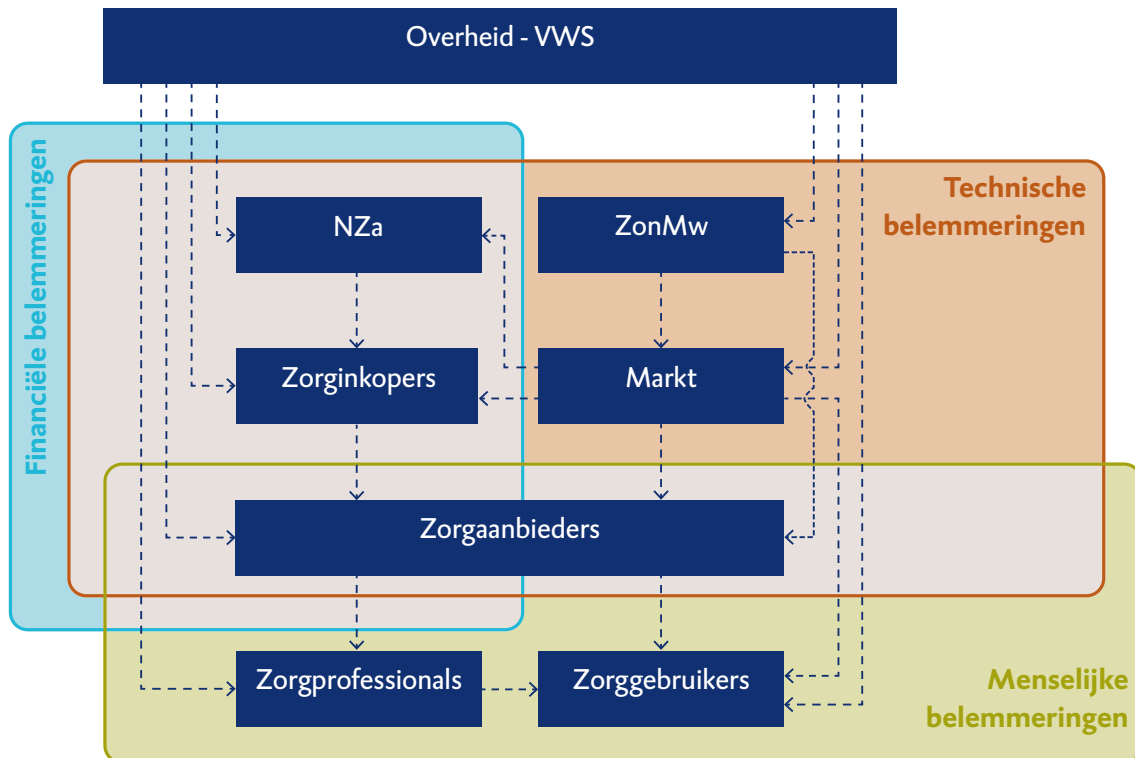
Om opschaling van e-health tot een succes te maken, zijn er dus aanpassingen nodig in de gehele zorgketen. Bij de verschillende partijen in de zorgketen zijn er echter belemmeringen voor de opschaling. Ook de verantwoordelijkheid voor het oplossen van deze belemmeringen ligt bij diverse partijen (zie figuur 3 op de volgende pagina). Om beter in beeld te krijgen waarom de opschaling van e-health nog achterblijft, hebben we in dit onderzoek de belemmeringen voor opschaling van e-health onderzocht en onderverdeeld in 3 typen die bij verschillende partijen spelen: menselijke, technische en financiële belemmeringen.

Menselijke belemmeringen hebben bijvoorbeeld te maken met het omarmen van een nieuwe werkwijze. Het ontbreekt bij zorggebruikers en zorgaanbieders regelmatig aan tijd, kennis en/of vaardigheden hiervoor (Ministerie van Financiën, 2017; Jester Strategy, 2019). Ook is het ontwikkelen van een organisatiebrede visie over e-health belangrijk in dit veranderproces. Deze visie ontbreekt nog bij een deel van de zorgaanbieders, terwijl zij wel nodig is om e-health goed in te voeren (Jester Strategy, 2019).

Technische belemmeringen hebben te maken met de mismatch tussen de ontwikkeling van een digitale zorgtoepassing en de daadwerkelijke gebruiksmogelijkheden in de zorg (bijvoorbeeld te geavanceerde toepassingen voor een simpel probleem). Daarnaast is het in veel gevallen niet duidelijk wat de effectiviteit van zorgtoepassingen is (Nictiz en Nivel, 2018; Jester Strategy, 2019).

Financiële belemmeringen spelen bij de zorginkoop en het financieren van de digitale zorgtoepassingen voor zorgaanbieders. E-health kan niet altijd via de reguliere tarieven gedeclareerd worden, omdat er een declaratiepost (betaaltitel) voor ontbreekt. Ook zijn zorgaanbieders soms onbekend met de mogelijkheden die er wel zijn om e-health te financieren, zowel bij tijdelijke als bij reguliere bekostiging (Ministerie van Financiën, 2017).

## Verandering in gehele zorgketen nodig om e-health op te schalen



**Figuur 3** Belemmeringen en oplossingen doen zich voor bij verschillende partijen

Een belemmering (en de oplossing daarvoor) kan spelen op meerdere niveaus en vaak hangen belemmeringen onderling samen. Bij veel digitale zorgtoepassingen ontbreekt bijvoorbeeld bewijs voor de effectiviteit; het effectiviteitsbewijs dat er wel is, is niet altijd bekend bij zorgaanbieders en zorginkopers. In combinatie met de veelheid aan digitale zorgtoepassingen op de markt heeft dit tot gevolg dat het voor zorgaanbieders lastig is de 'juiste' toepassing te kiezen. Bovendien veroorzaakt dit knelpunten in de reguliere bekostiging, zodra een zorgtoepassing niet aan de 'stand van praktijk en wetenschap' voldoet (een vereiste voor een betaaltitel) (Ministerie van Financiën, 2017). De casus over de slimme medicijndispenser laat zien dat belemmeringen zich bij allerlei partijen voor kunnen doen en verschillend van aard zijn (zie kader).

### Voorbeeld opschaling waarvoor meerdere partijen nodig zijn: slimme medicijndispenser

Een slimme medicijndispenser wordt voornamelijk in de thuiszorg ingezet. Het apparaat geeft op de juiste momenten medicijnen uit (waardoor thuiszorgmedewerkers minder vaak langs zouden hoeven komen). Ook is de medicijndispenser een hulpmiddel voor patiënten die moeite hebben met het uit de verpakking halen van medicijnen. Hoewel de slimme medicijndispenser als kansrijk wordt gezien, wordt hij vooralsnog niet op grote schaal ingezet. Een mogelijke reden hiervoor is dat de toepassing volgens zorgbestuurders niet gemakkelijk in te voeren is, omdat zij afspraken moeten maken met (soms veel) apotheken. Zorgprofessionals en zorggebruikers ervaren ook nog weerstand om de slimme medicijndispenser te gebruiken, omdat deze het contact tussen de zorgprofessional en de cliënt verandert. Tot slot luistert het nauw welke doelgroep baat heeft bij de dispenser. Enerzijds is de medicijndispenser zinvol voor ouderen die ondersteuning nodig hebben bij het innemen van hun medicijnen, maar anderzijds mogen die ouderen weer niet te vergeetachtig zijn, omdat het gebruik van de dispenser dan niet effectief voor hen is. Dit betekent dat vooraf goed bepaald moet worden wie deze toepassing aangeboden krijgt. Ook moet er blijvend gecontroleerd worden of de toepassing nog geschikt is voor de oudere in kwestie (Jester Strategy, 2019).

### 5.1.3 Beleid voor opschaling van e-health

Dat de opschaling van digitale zorgtoepassingen achterblijft en welke belemmeringen de opschaling remmen, is bekend bij de minister van VWS. In verschillende beleidsprogramma's zet hij dan ook verschillende beleidsinstrumenten in die de opschaling van e-health bevorderen. Wij constateren het volgende.

#### **De minister van VWS zet een breed spectrum van beleidsinstrumenten in**

Om de opschaling van digitale zorgtoepassingen in de ouderenzorg te bevorderen, zet de minister een breed scala aan beleidsinstrumenten in. Bijvoorbeeld instrumenten voor kennisdeling, stimulering van samenwerking, financiering, bevordering van digitale vaardigheden, kwaliteitsbewaking en ondersteuning bij implementatie en opschaling (zie figuur 4 op de volgende pagina). Zo gaat een campagne team (onderdeel van het communicatieprogramma *Zorg van Nu*) het land in om informatie te delen over de mogelijkheden van e-health. Ook stimuleert

de minister partijen om samen te werken, bijvoorbeeld met *Zorg voor Innoveren*. In deze samenwerking tussen het Ministerie van VWS, het Zorginstituut, de NZa en ZonMw worden zorgaanbieders op weg geholpen bij het zorginnovatieproces. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren meerdere subsidieregelingen voor e-health beschikbaar gesteld (waaronder de *Stimuleringsregeling E-health Thuis*) en informeren de bekostigingswijzer van de NZa en folders van 'Zorg van Nu' zorginkopers en zorgaanbieders over de financieringsmogelijkheden van e-health. Ten tijde van de coronacrisis biedt *Zorg van Nu* ook informatie met betrekking tot (financierings)mogelijkheden van e-health, zoals de verruiming van de regels door de NZa. Ook wordt een overzicht gegeven van organisaties en leveranciers die hulp bij zorg op afstand kunnen bieden, en tips om digitale vaardigheden te vergroten



## De minister van VWS zet diverse typen instrumenten in voor de opschaling van e-health



**Figuur 4** Voorbeelden van typen instrumenten die de minister van VWS inzet

### Deze beleidsinstrumenten variëren in bereik en doeleinde

Bij veel instrumenten ligt het initiatief bij de zorgaanbieder. Hierdoor is het aannemelijk dat voornamelijk die zorgaanbieders die al bezig zijn met e-health en die hier ruimte voor hebben of maken, vaker gebruik maken van deze instrumenten. Bij subsidies bijvoorbeeld komt dit doordat deze zorgaanbieders niet alleen weten dat er subsidies beschikbaar zijn, maar ook dat ze eerder een toekenning krijgen omdat de kwaliteit van de aanvraag goed is en ze samenwerken met andere zorgaanbieders of zorginkopers. Daarnaast hebben de instrumenten vaak een breder doel dan alleen de opschaling van e-health. Zo kan e-health een onderdeel zijn van het ondersteuningsprogramma voor de verbetering van kwaliteit in verpleeghuizen, maar hoeft het onderwerp e-health in individuele verpleeghuizen niet aan bod te komen.

## Goed voorbeeld: Stimuleringsregeling E-health Thuis (SET)

### Minister van VWS signaleert dat iets niet goed werkt en past dit aan

Op 1 maart 2019 is de *Stimuleringsregeling E-health Thuis (SET)* in het leven geroepen om reeds geteste digitale zorgtoepassingen op een grotere schaal in te voeren. De SET moet het gebruik van bestaande digitale zorgtoepassingen voor ouderen en chronisch zieken die thuis wonen, opschalen en waarborgen. In eerste instantie was er € 90 miljoen beschikbaar in de periode 2019-2021, dat is € 30 miljoen per jaar. In 2019 zijn er 52 SET-aanvragen ingediend. Hiervan zijn er 35 goedgekeurd, 11 afgewezen en er zijn nog 6 aanvragen in behandeling. In totaal gaat het om ongeveer € 11 miljoen voor de 35 goedgekeurde aanvragen. Er is dus sprake van onderuitputting. Om deze reden is het totaalbedrag van € 90 miljoen nu over een langere periode beschikbaar: tot en met 2024. Daarnaast zouden de voorwaarden te specifiek zijn, zoals het hoge minimumbedrag dat voor kleinere zorgaanbieders niet haalbaar zou zijn. Daarom zijn de voorwaarden gewijzigd, waaronder het verlagen van dat minimumbedrag.

Een belangrijke aanpassing is dat sinds 2020 een deel van de subsidie ook ingezet kan worden voor visievorming voorafgaand aan de aanvraag. Vanaf 25 maart 2020 is een speciaal coronaloket geopend: een tijdelijke uitbreiding van de SET. Hiervoor komen zorgaanbieders in aanmerking die tijdens de coronacrisis extra willen inzetten op digitale zorg op afstand voor mensen thuis (RVO, 2020).

### De minister van VWS monitort de stand van zaken bij e-health

De minister van VWS heeft de afgelopen jaren de stand van zaken bij e-health in beeld laten brengen. Nictiz en Nivel brachten jaarlijks de eHealth-monitor uit die het gebruik van en de kijk op e-health laat zien, aan de hand van de 3 doelstellingen uit 2014. Ook heeft de minister van VWS enkele andere externe partijen onderzoek laten doen naar e-health en de mogelijke belemmeringen voor opschaling.

#### 5.1.4 Conclusies en aanbevelingen

##### Conclusies

Wij concluderen dat de minister van VWS de belemmeringen voor opschaling van e-health in de ouderenzorg in beeld heeft en dat hij hiervoor samen met andere partijen actief beleidsinstrumenten inzet. Wij concluderen echter ook dat het niet duidelijk is wanneer het beleid voor opschaling van e-health in de ouderenzorg geslaagd is. Dit komt omdat er geen passende operationele<sup>2</sup> doelstellingen zijn voor het e-healthbeleid. Er is wel een ambitie, en ook zijn er voor enkele beleidsinstrumenten subdoelen, maar operationele doelstellingen ontbreken. Op dit moment noemt de minister van VWS 'het stimuleren van e-health' het doel van zijn activiteiten op dit terrein. 'Stimuleren van e-health' is echter geen concreet doel waarover de minister zich kan verantwoorden en hij doet dit dan ook niet.

In 2014 zijn er wel 3 concrete doelstellingen geformuleerd die binnen 5 jaar bereikt moesten worden. Nadat de minister in 2019 concludeerde dat deze doelstellingen niet zijn bereikt, heeft hij nog geen nieuwe doelstellingen geformuleerd. Bij elk van de 3 doelen uit 2014 wordt wel een concreet percentage genoemd van een relevante doelgroep. Dit deel van

de doelgroep moest in 2019 a) zelfstandig metingen kunnen uitvoeren, b) over gegevens kunnen beschikken en c) kunnen beeldbellen met hun arts. Echter, deze 3 doelen zijn niet het soort doelen dat de minister van VWS nodig heeft om zich te kunnen verantwoorden over het gevoerde beleid. Dit heeft 3 redenen.

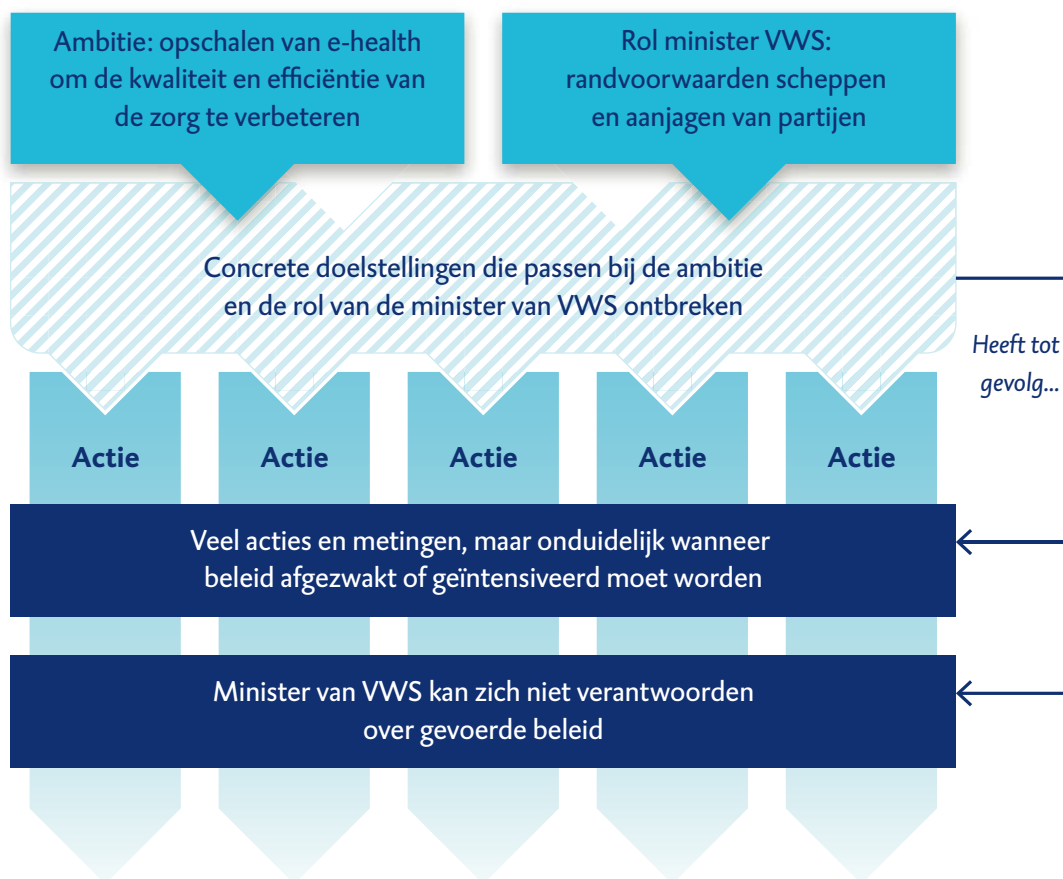
Ten eerste passen dit soort doelen niet bij de ambitie van de minister van VWS: efficiënte, toegankelijke en kwalitatief goede zorg. Dit is ook relevant voor e-health, als mogelijk middel om het doel te bereiken. De ambitie van de minister is *niet* de opschaling van een specifieke vorm van e-health of een specifieke zorgtoepassing (e-health als doel). De 3 doelen richtten zich echter juist *wel* op het gebruik van specifieke soorten digitale zorgtoepassingen, zoals beeldbellen. Dat beeldbellen geen doel was dat bij de ambitie paste, werd de minister van VWS zelf ook duidelijk toen beeldbellen deels werd vervangen door *WhatsApp*-contact. Hierdoor werd het doel niet gehaald, maar dit had geen gevolgen voor de ambitie (Nictiz en Nivel, 2019).

Ten tweede kan de minister zich met dit soort doelen niet verantwoorden over datgene wat tot zijn eigen verantwoordelijkheid behoort. Namelijk: het scheppen van randvoorwaarden voor verdere verbetering van het zorgstelsel zodat de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de zorg voor de burger gewaarborgd blijven (VWS 2018b). Het opschalen van e-health speelt hierbij (als middel) een rol. Dit soort doelen hebben echter geen betrekking op in hoeverre deze randvoorwaarden geschapen zijn.

Ten derde kon de minister zich met dit soort doelen zich ook niet verantwoorden over de resultaten van zijn inzet als 'katalysator' voor de opschaling van e-health. Die katalysatorrol komt voort uit het volgende. Nederland heeft een privaat zorgstelsel met publieke randvoorwaarden, waarin veel partijen hun eigen rol en verantwoordelijkheid hebben. Dit geldt ook voor de opschaling van e-health. Zo zijn zorgaanbieders verantwoordelijk voor de kwaliteit en de veiligheid van de digitale zorgtoepassingen die ze leveren. De zorginkopers moeten doelmatige e-health-toepassingen meenemen in de contractering en zorginkoop, terwijl de NZa de prestaties en tarieven vaststelt die relevant zijn bij de reguliere bekostiging van e-health. ZonMw ten slotte heeft als onderzoeksfinancier de rol om onderzoek naar e-health te stimuleren. En er zijn nog veel meer partijen te noemen. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de opschaling van e-health grotendeels bij de zorgaanbieders zelf ligt, constateert de minister dat nog niet alle partijen in de gewenste mate bezig zijn met e-health. Hierdoor ziet hij voor zichzelf ook een rol weggelegd als katalysator voor de opschaling van e-health. Streven hierbij is dat deze rol tijdelijk is en dat de opschaling van e-health uiteindelijk helemaal bij de partijen uit het zorgstelsel zelf komt te liggen, waardoor inmenging van de minister van VWS als katalysator overbodig wordt. De minister hoeft er daarna alleen nog op toe te zien dat de randvoorwaarden op orde blijven, zodat partijen

hun eigen verantwoordelijkheden kunnen oppakken. Dit soort doelen gaan ook niet over de vraag in welke mate partijen zelf hun verantwoordelijkheid oppakken.

### De minister van VWS zou kritischer kunnen bekijken of en wanneer afzwakking of intensivering van het beleid voor e-health aan de orde is



**Figuur 5** Ontbreken van passende doelstellingen heeft tot gevolg dat de minister zich niet kan verantwoorden over het gevoerde beleid

Kortom: toen, maar ook nu ontbreken operationele doelen die uiting geven aan de ambitie, de verantwoordelijkheid van de minister voor het scheppen van randvoorwaarden en de gekozen rol als katalysator.

Het parlement mag van de minister van VWS verwachten dat hij zich verantwoordt over de resultaten van zijn beleid. Op dit moment kan de minister van VWS dit niet waar het gaat om de opschaling van e-health in de ouderenzorg, omdat passende en concrete operationele doelstellingen ontbreken. Of partijen hun rol voldoende oppakken, kan door het ontbreken van passende doelstellingen ook niet onderzocht worden.

## Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van VWS aan om passende operationele doelstellingen te formuleren voor de opschaling van e-health, in termen van zowel ambitie als verantwoordelijkheid en rol. Hiermee kan de minister niet alleen beoordelen of hij zijn beleid al dan niet moet wijzigen, maar kan hij zich ook aan het parlement verantwoorden over de resultaten van het gevoerde beleid.

Aan de hand van deze set operationele doelstellingen kan de minister van VWS bepalen wat passende beleidsinstrumenten zijn, onderbouwd door een valide strategie waarin hij prioriteiten stelt. De informatieverzameling die daarbij hoort kan dan afgezet worden tegen de concrete operationele doelstellingen, waardoor duidelijker wordt waar de minister naartoe werkt en in hoeverre dit al gelukt is. Op deze manier kan de minister zich ook verantwoorden voor de vraag of zorgaanbieders en zorginkopers hun rol al (kunnen) oppakken en wanneer de minister van VWS zijn rol van katalysator kan afbouwen.

## 5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

---

## 6 Buiten de rijksrekening

Van de totale collectieve uitgaven volgens de EMU-definitie worden de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid grotendeels gefinancierd met premies. Deze premiegefinancierde uitgaven vallen onder de collectieve uitgaven, maar behoren niet tot de rijksrekening. Deze uitgaven kennen ook een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook de betrokkenheid van het parlement is anders bij deze premiegefinancierde uitgaven; zo verleent het parlement geen decharge over deze uitgaven.

Sinds 2017 willen we met dit hoofdstuk het parlement meer inzicht geven in de geldstromen binnen de premiesectoren. We hebben in de afgelopen jaren gekeken naar de achterliggende wetten, geldstromen en verantwoording van de premie-uitgaven, naar de mogelijkheden van het parlement om de premie-uitgaven te beïnvloeden en, vorig jaar, naar de informatie die het parlement ontvangt over de prestaties en effecten van de zorguitgaven.

Dit jaar besteden we aandacht aan een ander kenmerkend onderdeel van premiesectoren: het gebruik van sociale fondsen in de financiering van de uitgaven. In het verantwoordingsonderzoek over het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaan we in op het Algemeen werkloosheidsfonds. In dit verantwoordingsonderzoek over het Ministerie van VWS behandelen we het Fonds langdurige zorg.

Wij hebben onderzocht hoe de minister van VWS het parlement informeert over de ontwikkeling in financiering en uitgaven van het Fonds langdurige zorg en welke invloed het parlement hierop heeft.

### **Conclusie**

Wij constateren dat door besluiten van het kabinet een steeds groter aandeel van de uitgaven aan langdurige zorg zal worden gefinancierd met begrotingsgeld. In 2019 ging dit om een bedrag van € 5,7 miljard (bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK) plus rijksbijdrage Wet langdurige zorg (Wlz)). Hiermee wordt 24% van de langdurige zorg betaald uit begrotingsmiddelen. Het kabinet verwacht dat dit bedrag in 2023 is toegenomen tot € 11,2 miljard. Dit betreft dan ruim 1/3 (37%) van de financiering van de langdurige zorg. Wij zien daarnaast dat het parlement de omvang van de rijksbijdrage aan het Fonds langdurige zorg niet zelf kan bepalen. Ook de besteding van het geld ligt buiten de directe beïnvloedingssfeer van het parlement. De minister van VWS heeft het parlement wel geïnformeerd over de genomen besluiten, zij het summier.

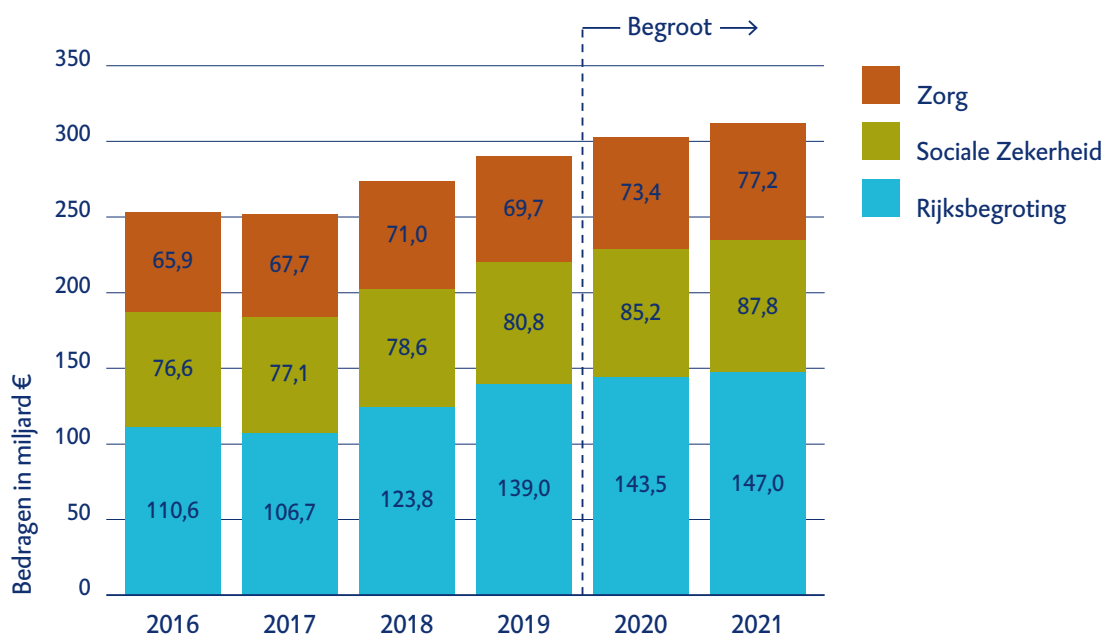
Voordat we ingaan op onze bevindingen, willen wij u wijzen op hoofdstuk 6 in ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)*. In dat hoofdstuk laten we zien hoe het premiestelsel volksverzekeringen verweven is met het belastingstelsel. De aanleiding voor dit hoofdstuk is het feit dat de staatssecretaris van Financiën voor Fiscaliteit en Belastingdienst momenteel werkt aan bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Aangezien veranderingen in de belastingwetten ook invloed hebben op de premieopbrengsten en de bijdragen uit de algemene middelen, is het belangrijk zicht te hebben op de manieren waarop belastingwetten doorwerken in het premiestelsel.

## 6.1 Over de uitgavenplafonds

De uitgaven uit het Fonds langdurige zorg vallen onder het uitgavenplafond Zorg. Dit is een van de 3 deelopgavenplafonds van het Rijk. Aan het begin van een kabinetsperiode maakt een nieuw kabinet afspraken over het maximale uitgavenniveau van alle 3 de plafonds samen. Dit totale uitgavenplafond bestaat uit 3 deelplafonds voor de 3 budgetdiscipline-sectoren (zie figuur 6). Deze uitgavenplafonds bestaan sinds 1994 en hebben geen wettelijke basis in de Comptabiliteitswet 2016. Ze komen voort uit de Wet houdbare overheids-financiën en de begrotingsregels. De 3 deelplafonds zijn:

- uitgavenplafond Rijksbegroting;
- uitgavenplafond Sociale Zekerheid;
- uitgavenplafond Zorg.

### Ontwikkeling collectieve uitgaven 2016-2021



**Figuur 6** Uitgaven in periode 2016 – 2021.

Figuur 6 toont de ontwikkeling van de uitgaven en de uitgavenplafonds voor de periode 2016-2021. De staafdiagrammen tonen voor 2016 tot en met 2019 de gerealiseerde netto uitgaven (EMU-definitie) en voor 2020 tot en met 2021 de uitgavenplafonds zoals die zijn weergegeven in de Miljoenennota 2020. De uitgavenplafonds worden jaarlijks geactualiseerd.<sup>3</sup>

## 6.2 Invloed parlement op premiesectoren

### 6.2.1 Invloed parlement op uitgaven

De invloed van het parlement op de uitgaven die vallen onder het uitgavenplafond Zorg en het uitgavenplafond Sociale Zekerheid is beperkt. Dit komt doordat er niet alleen uitgaven onder vallen die via de rijksbegroting worden gefinancierd, maar ook uitgaven die met premies worden betaald. Het parlement heeft namelijk geen budgetrecht bij de premiegefinancierde uitgaven. Dit betekent dat geen voorafgaande instemming nodig is van het parlement voor het doen van premiegefinancierde uitgaven. Dit budgetrecht heeft het parlement in principe wel voor de uitgaven die gefinancierd worden met begrotingsgeld.

Het parlement kan wel op een andere manier invloed uitoefenen op de premiegefinancierde uitgaven. Premie-uitgaven volgen namelijk over het algemeen rechtstreeks uit de onderliggende wet- en regelgeving. Als het parlement invloed wil uitoefenen op de deze uitgaven, dan kan het dit (slechts) doen door de onderliggende wetgeving aan te passen.

### 6.2.2 Invloed parlement op financiering

Ook aan de kant van de financiering heeft het parlement geen directe invloed in de premiesectoren. Een groot deel van de uitgaven aan zorg wordt bekostigd uit sociale fondsen. De wettelijke grondslag voor deze fondsen ligt in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Sociale fondsen worden doorgaans gefinancierd met premies. Wettelijk is geregeld dat het kabinet gaat over de hoogte van de premiepercentages. Het kabinet stelt aan het begin van een kabinetsperiode een inkomstenkader op waar belastingen en premie-inkomsten een belangrijk deel van vormen. Vervolgens stelt de verantwoordelijke bewindspersoon de premies volgens ministeriële regeling jaarlijks vast. Enkele fondsen hebben naast de premie-inkomsten ook inkomsten via rijksbijdragen. Dit geldt ook voor het Fonds langdurige zorg. Dit is de rijksbijdrage Wlz.

## 6.3 Fonds langdurige zorg

### 6.3.1 Inleiding

Het Fonds langdurige zorg (Flz) financiert langdurige zorg zoals vastgelegd in de Wet langdurige zorg (Wlz). De Wlz geeft recht op zorg aan alle personen die op grond van de wet verzekerd zijn voor langdurige zorg en die blijvend zijn aangewezen op 24 uur per dag zorg

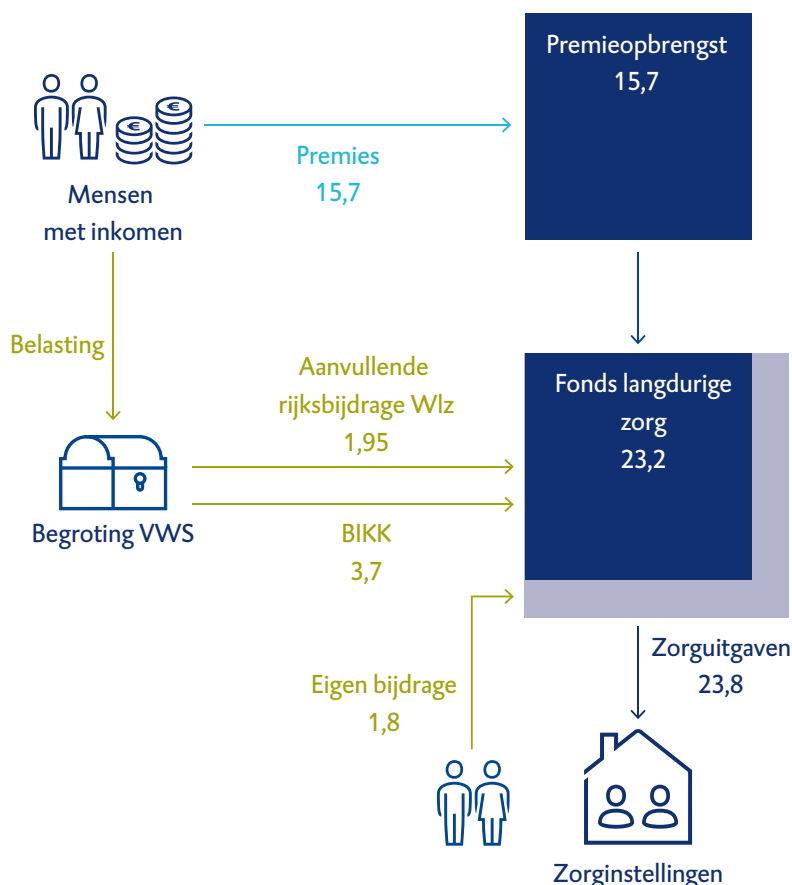


nabij of permanent toezicht.<sup>4</sup> Dat betekent dat iemand niet alleen kan worden gelaten. Doorgaans geldt dit voor de rest van zijn leven.<sup>5</sup> Het gaat vooral om ouderen met vergevorderde dementie of mensen met een ernstige verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap. Om zorg vanuit de Wlz te krijgen, is een Wlz-indicatie nodig van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) (Zorginstituut 2020).

### 6.3.2 Financiering Flz via 4 bronnen

Het Flz wordt gevuld via verschillende financieringsbronnen. De 4 grootste financieringsbronnen van het Flz zijn de premie-inkomsten, de eigen bijdrage, de BIKK en de Rijksbijdrage Wlz (zie figuur 7).

#### Financiering Fonds langdurige zorg via premies, belasting en eigen bijdragen (in miljard €)



**Figuur 7** Financiering en uitgaven Fonds langdurige zorg in 2019. In de figuur zijn niet alle uitgaven en beheerskosten meegenomen. Hierdoor zijn de inkomsten van het fonds niet gelijk aan de uitgaven.<sup>6</sup>

**De premie-inkomsten** worden geïnd door de Belastingdienst. De Wlz-premie maakt deel uit van de premies volksverzekeringen. Het premiepercentage voor de verzekering langdurige zorg 2019 is door de minister van VWS in overeenstemming met de minister van SZW in een ministeriële regeling vastgelegd (Regeling vaststelling premiepercentage Wlz).

Het huidige percentage voor de Wlz-premie is 9,65% van het belastbaar inkomen uit werk en woning.

**De eigen bijdrage** is verplicht voor gebruikers van de langdurige zorg, bijvoorbeeld mensen die zijn opgenomen in een verpleeghuis. De hoogte van deze bijdrage is afhankelijk van de persoonlijke situatie en het inkomen. Het CAK berekent en int deze eigen bijdrage.<sup>7</sup>

**De BIKK**, voluit bijdrage in de kosten van kortingen, is ingesteld bij de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001. Als gevolg hiervan daalde de premieopbrengst; de BIKK compenseert dit verlies (deels) voor alle sociale verzekeringen. De minister van SZW stelt de hoogte van deze rijksbijdrage vast volgens een vaste formule.

**De rijksbijdrage Wlz** is ingesteld door de minister van VWS en geldt vanaf het jaar 2019.

### 6.3.3 Vermogen Flz wordt aangevuld tot nul

Het Flz heeft noch vermogen, noch schuld. Een eventueel tekort van het fonds wordt aangevuld via de rijksbijdrage Wlz tot het vermogen van het fonds weer op nul staat.

In 2019 stelt de minister van VWS de rijksbijdrage Wlz in. De minister informeert het parlement hierover in de begroting met een korte toelichting: “Dit kabinet heeft besloten om niet langer te werken met een in een kabinetsperiode lastendekkende premie, maar om de Wlz premie constant te houden op 9,65% en ter voorkoming van tekorten in het Flz een rijksbijdrage te introduceren. Het doel van die rijksbijdrage is dat het Flz een vermogen heeft van nul” (VWS 2018b, p. 219).

Dit is een andere aanpak dan bij de voorloper van het Flz, het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AWBZ-fonds). Bij dat fonds werd het jaarlijkse exploitatietekort niet aangevuld en liep het vermogenstekort jaarlijks op. In 2018 had het AWBZ-fonds een negatief vermogen van € 14,5 miljard. In 2021 wordt dit tekort in 1 keer afgewikkeld.

Tot die tijd staat dit tekort als een schuld op de rekening-courant die het AWBZ-fonds aanhoudt bij het Ministerie van Financiën.

De reden dat de minister van VWS het tekort niet meer op laat lopen, maar in plaats daarvan ervoor kiest het jaarlijkse tekort meteen aan te vullen bij een negatief saldo, is dat “tekorten bij het parlement het onbedoelde en onjuiste beeld oproepen dat er onvoldoende budget is om zorg te leveren”(Begroting VWS 2019, p.99).

### 6.3.4 Rijksbijdrage Wlz verdrievoudigt de komende jaren

De rijksbijdrage Wlz zal de komende jaren sterk oplopen. Het kabinet verwacht dat deze bijdrage de komende jaren meer dan verdrievoudigt: van €1,95 miljard in 2019 tot € 7 miljard in 2023. Daarnaast vullen ook de BIKK en de rijksbijdrage Wlz het fonds met begrotingsgeld. In 2019 is dit tot € 3,7 miljard en in 2023 is deze bijdrage geraamd op tot € 3,9 miljard. BIKK en rijksbijdrage Wlz zorgen er samen voor dat in 2019 24% van de

uitgaven Wlz betaald worden met begrotingsgeld. In 2023 zal dit volgens de ramingen oplopen tot 37% (begroting 2020).

Dat de rijksbijdrage zal oplopen komt doordat de inkomsten minder hard zullen stijgen dan de uitgaven. Dat de inkomsten niet hard zullen stijgen komt met name doordat het premiepercentage op een nu al niet-lastendekkend percentage is vastgesteld.

Dat de uitgaven sterker zullen oplopen komt onder meer door de vergrijzing en het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg, in combinatie met de aard van de Wlz. Door het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg zijn de uitgaven in vergelijking met 2018 toegenomen met € 2 miljard. Daarnaast zal door vergrijzing het aantal ouderen dat aangewezen is op deze vorm van zorg stijgen.

De aard van de Wlz garandeert dat veel mensen die deze zorg nodig hebben, er ook voor in aanmerking komen, want de Wlz is een verplichte volksverzekering. Dat wil zeggen: een verzekering waarop iedereen aanspraak kan maken die deze zorg nodig heeft. Daarnaast garandeert de wet voor al die mensen een vast niveau van zorgverlening per persoon, ongeacht het totaal aantal dat deze zorg nodig heeft. De Wlz regelt namelijk dat alle personen met een indicatie van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) recht hebben op een bepaalde hoeveelheid van deze zorg. De uitgaven aan de langdurige zorg zijn daarmee 100% juridisch verplicht. Daardoor is de Wlz een openeinderegeling. Door de besluiten van het kabinet om het premiepercentage Wlz te bevriezen en het tekort van het Flz jaarlijks aan te vullen met een rijksbijdrage, is ook de rijksbijdrage 100% juridisch verplicht.

### **6.3.5 Informatie over de rijksbijdrage aan het parlement**

Het parlement wordt geïnformeerd over de rijksbijdrage Wlz, zij het summier. De begroting voor VWS voor het jaar 2019 geeft als toelichting bij de rijksbijdrage Wlz dat de rijksbijdrage “een puur administratief karakter heeft en dus geen materiële betekenis heeft”.

Het parlement vroeg de minister van VWS naar de betekenis van deze toelichting. Hij antwoordde dat “de rijksbijdrage geen effect heeft op de hoeveelheid zorg die geleverd wordt en ook geen effect heeft op het EMU-saldo.”

Ook blijkt de rijksbijdrage Wlz “niet-kaderrelevant” te zijn. Dit meldt de minister niet actief aan het parlement, maar dit blijkt uit informatie in bijlage 2 ‘Uitgaven en niet-belastingontvangsten’ bij de Miljoenennota 2019. Deze bevat per begrotingshoofdstuk de omvang van de uitgaven die buiten het totale uitgavenplafond vallen. Vlak boven de tabel staat dat het bij deze uitgaven bijvoorbeeld gaat over uitgaven als “de bijdrage van het Rijk aan de sociale fondsen”. De Rijksbijdrage Wlz wordt hier niet expliciet genoemd.

Dat de rijksbijdrage als puur administratief en niet-kaderrelevant beschreven wordt, is correct. Dit komt doordat de rijksbijdrage Wlz de geldstroom van de VWS-begroting naar

het Fonds langdurige zorg betreft. Dit is in principe een louter administratieve handeling. Maar zodra het fonds deze middelen uitgeeft aan de zorg, zijn het reële uitgaven. Doordat deze middelen nu via het fonds zijn uitgegeven, hoeft de minister van VWS zich niet te verantwoorden over deze uitgaven. Door de administratieve handeling verschiet de rijksbijdrage Wlz als het ware van kleur. De uitgaven worden niet langer als begrotingsgefinancierde uitgaven gezien, maar als premiegefinancierde uitgaven.

### 6.3.6 Betrokkenheid van parlement

Het parlement stemt elk jaar impliciet in met deze werkwijze. Door in te stemmen met de ontwerpbegroting stemt het parlement elk jaar in met de toevoeging van de rijksbijdrage Wlz aan het Flz. De rijksbijdrage Wlz staat namelijk op de begroting van het Ministerie van VWS (artikel 3).

Vanaf dit moment raakt de besteding van het geld buiten de directe beïnvloedingsfeer van het parlement. Vanuit het fonds worden zorgaanbieders in de langdurige zorg, zoals de verpleeghuizen, betaald voor de geleverde zorg. De zorgaanbieders verantwoorden zich over deze uitgaven aan de zorgkantoren, die op hun beurt zich verantwoorden aan de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza). De Nza verstrekt de gegevens over de zorguitgaven aan de beheerder van het Flz: het Zorginstituut. Het Zorginstituut verantwoordt zich aan de minister over het uitgevoerde fondsbeheer. Het parlement verleent ook geen decharge meer over de Wlz-uitgaven.

Ter informatie stuurt de minister van VWS wel jaarlijks het samenvattende rapport *Uitvoering Wlz van de NZa* aan het parlement. Op deze manier kan het parlement zien waaraan de zorgmiddelen zijn uitgegeven. Het kan dit echter niet beïnvloeden via zijn budgetrecht. Als het hier iets aan zou willen veranderen, zal het dit moeten doen via aanpassing van de wet zelf.

Tot slot. Voor de BIKK geldt hetzelfde als de rijksbijdrage Wlz. Ook de BIKK is afkomstig van de begroting van het Ministerie van VWS en wordt toegevoegd aan het Flz. In ons rapport *Ouderdomsregelingen Ontleed* (Algemene Rekenkamer, 2019b) stelden wij vast dat de BIKK bij de financiering van de AOW geen toegevoegde waarde heeft en de financiering zelfs minder transparant maakte. Wij bevalen de minister van SZW aan om de BIKK af te schaffen en het vermogenstekort in het Ouderdomsfonds aan te vullen met één begrotingsgefinancierde geldstroom, de aanvullende rijksbijdrage. De minister van SZW zegde hierop toe te verkennen of afschaffing van de BIKK mogelijk is. Wij geven de minister van VWS in overweging om zich bij deze verkenning aan te sluiten en de BIKK voor de Wlz tegen het licht te houden.

---

## 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VWS heeft, mede namens de minister voor Medische Zorg en Sport en de staatssecretaris van VWS, op 4 mei 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 7.1 Reactie minister van VWS

#### **Opschaling van e-health**

De minister geeft aan blij te zijn met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat hij de belemmeringen ten aanzien van de opschaling van het gebruik van digitale toepassingen goed in beeld heeft en daar samen met de betrokken partijen met een breed scala aan instrumenten gericht beleid op inzet. De minister heeft het RIVM eind 2019 om advies gevraagd over de opzet en scope van een nieuwe e-healthmonitor. Het RIVM heeft onlangs advies uitgebracht waarin de indicatoren worden benoemd die inzicht geven in de transitie naar digitaal ondersteunde zorg. Ook geeft het RIVM aan welke data op korte termijn beschikbaar zijn om het gebruik van e-health in beeld te brengen. De minister heeft het RIVM gevraagd de beschikbare data voor het einde van het jaar te ontsluiten. Ook heeft de minister het RIVM gevraagd vanaf volgend jaar de nieuwe e-healthmonitor uit te voeren en de operationalisering van de indicatoren onder meer toe te spitsen op de rol en verantwoordelijkheid van VWS als schepper van de noodzakelijke randvoorwaarden en als tijdelijke katalysator.

#### **Het Fonds langdurige zorg**

De minister geeft aan dat de Rekenkamer de aard van de rijksbijdrage Wlz goed heeft omschreven in het rapport. Over onze opmerking dat de rijksbijdrage als het ware van kleur verschiet als de middelen vanuit het fonds worden uitgegeven, merkt de minister op dat deze passage onbedoeld de indruk kan wekken dat er uitgaven verschuiven van de (onder het budgetrecht van de Kamer vallende) VWS-begroting naar de Wlz. Dat is volgens de minister niet het geval. De (hoogte van de) rijksbijdrage heeft geen invloed op de Wlz-uitgaven en hangt ook niet samen met een verschuiving van uitgaven van begroting naar Wlz. De minister neemt de aanbeveling over om aan te sluiten bij de verkenning van de minister van SZW naar de afschaffing van de BIKK.

## **Het subsidiebeheer**

De minister geeft aan de ingezette verbeteringen in zijn M&O-beleid in 2020 voort te zetten en neemt onze aanbevelingen hierbij mee.

De minister treft maatregelen om het staatssteunrisico verder te beperken bij subsidie-regelingen en bij nieuwe activiteiten bij bestaande instellingssubsidies. De praktijk om nieuwe subsidieregelingen voor publicatie op staatssteun te toetsen blijft gehandhaafd. De minister zal bestaande regelingen aanpassen voordat ze aflopen, op voorwaarde dat dat juridisch mogelijk en uitvoerbaar is en ook voldoet aan de beginselen van behoorlijk bestuur. De minister geeft aan dat hij de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ) niet formeel aan de Europese Commissie wil voorleggen. Uit de staatssteuntoets blijkt volgens de minister dat deze regeling past binnen de staatssteunregels. Eventuele vraagstukken kunnen aan de EC worden voorgelegd op het moment dat de regeling herzien wordt.

## **Informatiebeveiliging**

De minister geeft aan de informatiebeveiliging te willen versterken in samenwerking met de agentschappen en zbo's die onder zijn ministerie ressorteren. Hij neemt de aanbevelingen ter harte om taken en verantwoordelijkheden helder vast te leggen, op centraal niveau het inzicht te vergroten en een incidentmanagementproces in te richten. Daartoe heeft hij in januari 2020 een nieuw draaiboek voor incidenten en datalekken vastgesteld.

## **Lifecycle management**

De minister van VWS vindt het van belang dat het ICT-landschap van VWS toekomstbestendig is. Hij neemt onze aanbevelingen ter harte om afspraken te maken over het uniform organiseren van het lifecycle management binnen het getrapte CIO-stelsel van VWS waarin veel is belegd bij decentrale CIO's.

De minister laat ministeriebrede kaders ontwikkelen voor het onderhouden van een eenduidige en gestandaardiseerde vastlegging van het ICT-applicatieportfolio inclusief het lifecycle management. Ook wil hij actie ondernemen om te zorgen dat het inzicht in de ICT-applicaties, de levensfase en de risico's versterkt wordt.

## **Het inkoopbeheer**

De minister onderschrijft in algemene zin de aanbeveling om geen opdrachten in de markt te zetten die een karakter hebben van een subsidie. De minister merkt op dat een subsidie of een traditionele aanbesteding niet altijd past bij de complexe en maatschappelijke doelstellingen die zijn ministerie heeft. De minister maakt daarom ook van nieuwe inkoop-instrumenten gebruik zoals Open House. Open House is een toelatingssysteem voor de levering van (zorg)voorzieningen op basis van een vooraf bekendgemaakte toelatings-procedure en heeft een juridisch kader. De minister geeft aan dat ook deze nieuwe

inkoopinstrumenten uiteraard op een juiste manier moeten worden ingezet. De minister neemt de aanbevelingen over de afwijkingsprocedure en het verbeteren van de spendanalyse en de contractadministratie ter harte.

### **Het Zorgverzekeringskantoor BES**

De minister stelt met tevredenheid vast dat wij van oordeel zijn dat de bedrijfsvoering van het ZVK sterk is verbeterd en dat het aandachtspunt daarmee is opgelost.

Dit beschouwt hij als waardering voor de grote inzet die de nieuwe programmadirectie Zorg en Jeugd Caribisch Nederland het afgelopen jaar heeft geleverd om de problemen met de rechtmatigheid van de zorguitgaven op te lossen.

## **7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij danken de minister van VWS dat hij in de huidige moeilijke omstandigheden in staat is geweest op de gebruikelijke wijze te reageren op ons rapport. In zijn reactie gaat hij in op de door ons geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten in de bedrijfsvoering. Hij merkt op dat hij onze aanbevelingen ter harte neemt en deze zal betrekken bij zijn verdere maatregelen om de bedrijfsvoering te verbeteren. Wij merken wel op dat de minister aangeeft dat hij de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ) op dit moment niet formeel wil voorleggen aan de Europese Commissie (EC). Hiermee komt de minister terug op zijn eerdere toezegging aan het parlement.

De minister merkt in zijn reactie op dat hij RIVM heeft gevraagd nieuwe indicatoren op te stellen en te adviseren over nieuwe doelstellingen voor de opschaling van e-health. Ook geeft hij aan dat RIVM dit advies onlangs heeft afgerond. In dit advies, 'Onderzoek en advies e-healthmonitor 2.0' van 28 april 2020, staan echter geen doelstellingen, maar alleen indicatoren. De indicatoren passen goed bij de ambitie van de minister. Ze meten o.a. effecten van e-health-toepassingen op de kwaliteit en efficiëntie van de zorg. Daarnaast heeft de minister RIVM gevraagd de indicatoren volgend jaar meer toe te spitsen op de rol en verantwoordelijkheid van de minister van VWS, zowel in het scheppen van noodzakelijke randvoorwaarden, als bij de tijdelijke rol als katalysator. Bij dat laatste gaat het erom dat de minister kan meten of partijen zelf hun verantwoordelijkheid oppakken, zodat hij kan uitleggen hoe lang zijn katalysatorrol nog nodig is. Die aanvulling past goed bij onze aanbeveling. Echter, met passende indicatoren alleen is onze aanbeveling nog niet opgevolgd. De minister van VWS heeft ook doelstellingen met streefwaarden nodig om vast te kunnen stellen of beleid werkt en zich te kunnen verantwoorden over zijn beleid.

De aanvullende rijksbijdrage Wlz is nodig voor de financiering van de langdurige zorg. Met onze opmerking dat deze bijdrage van kleur verschiet wijzen we erop dat de rijksbijdrage zich in het Flz vermengt met de inkomsten uit premies. Het gevolg hiervan is dat de uitgaven niet langer als begrotingsgefinancierde uitgaven worden gezien, maar als premiegefinancierde uitgaven. De verantwoording vindt daardoor plaats buiten de rijksbegrotingscyclus.



## Bijlage 1

---

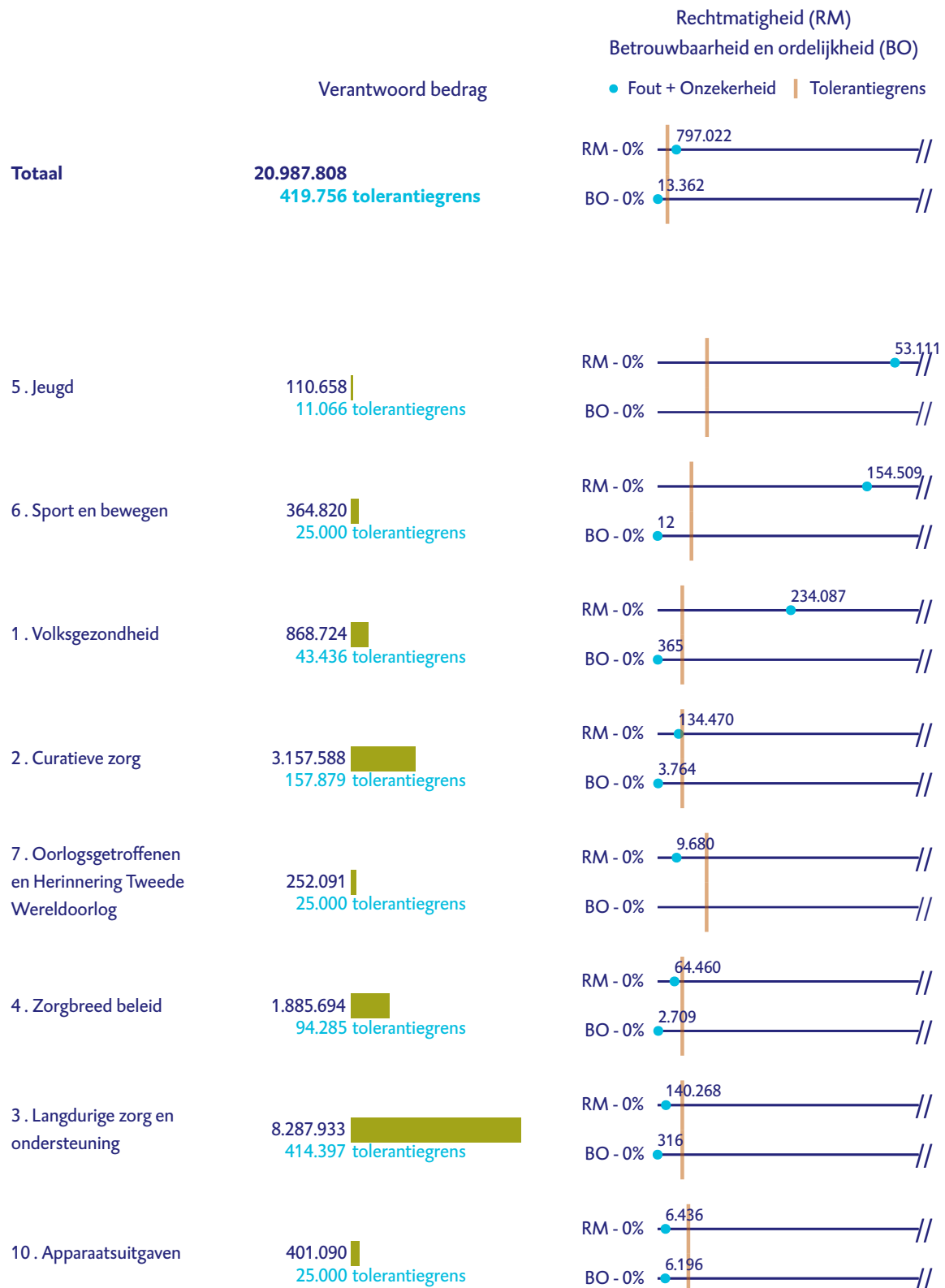
# Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van VWS 2019

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van VWS. Op onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019) vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

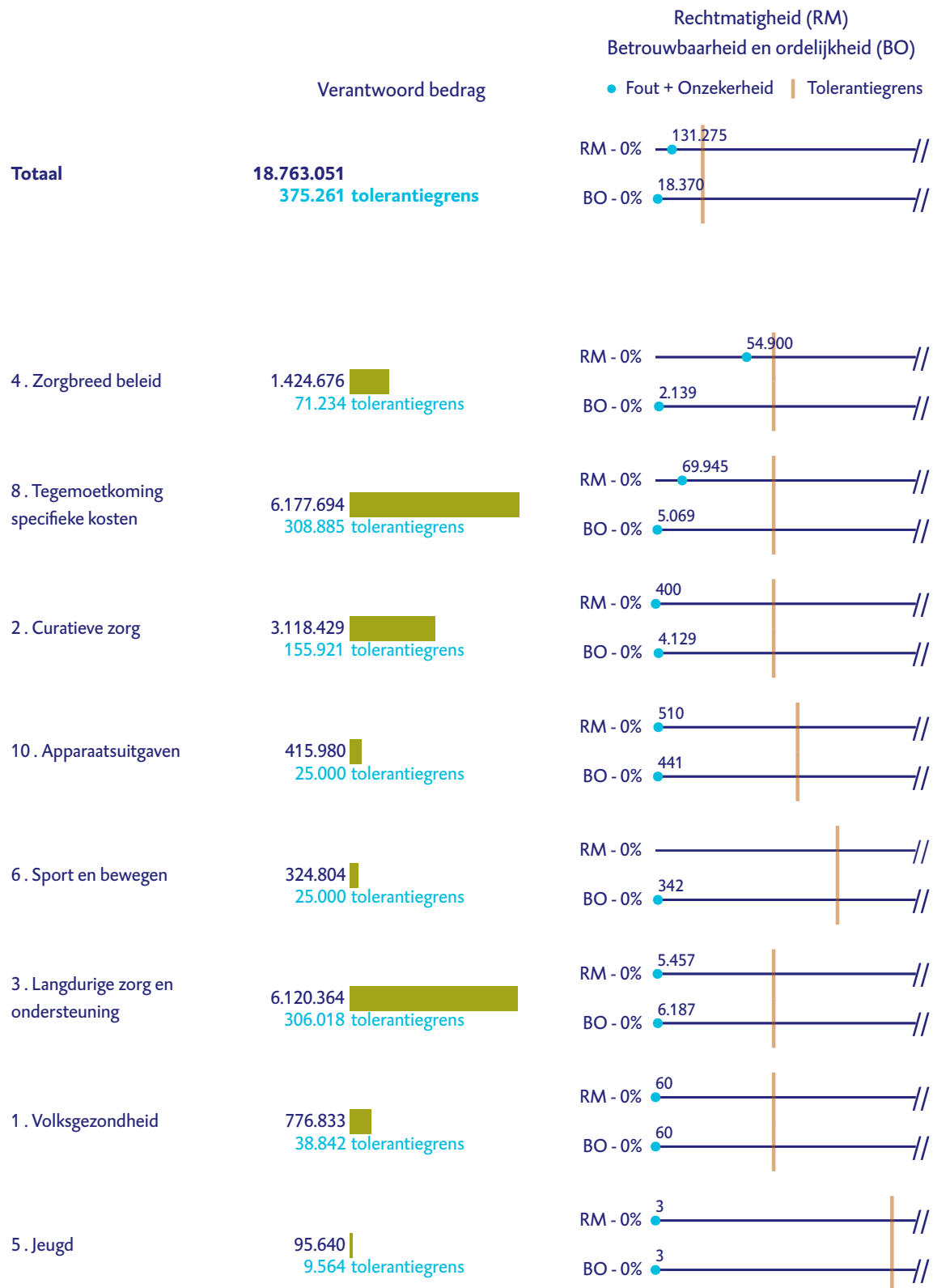
- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) via een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en toont achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd, zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

## Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



## Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



# Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

### Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

### **Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ of een ‘ernstige onvolkomenheid’. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico’s en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR 2012, BIR:2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incidentmanagement.

### **Onderzoek naar beleidsinformatie**

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek).

# Methodologische verantwoording onderzoek Informatiebeveiliging

### Normenkader en oordeelsvorming

In 2018 en de voorgaande jaren heeft de Algemene Rekenkamer verschillende ministeries getoetst aan de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst 2012 (BIR:2012). De BIR:2017 is in januari 2019 in werking getreden. Over het jaar 2019 hebben we overeenkomsten geïdentificeerd tussen de BIR:2012, BIR:2017 en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), die 1 januari 2020 van kracht is geworden. Dit om stabiliteit te creëren in het normenkader over de jaren heen. Net als in het verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben wij in 2019 een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden, met de daarbij behorende normen zoals hiervoor beschreven. Deze zijn geformuleerd in de vorm van beheersmaatregelen.

Het normenkader voor dit onderzoek is opgebouwd uit de 4 onderdelen die we ook in het verantwoordingsonderzoek 2018 hanteerden:

- governance;
- organisatie;
- risicomanagement;
- incidentmanagement.

Het onderzoek richt daarmee zich op het fundament van de informatiebeveiliging en is enerzijds gericht op de governance en opzet van informatiebeveiliging en anderzijds op de werking van incident- en risicomanagement.

Per onderzochte organisatie hebben wij de effectiviteit van de beheersmaatregelen beoordeeld. De effectiviteit van de beheersmaatregelen geeft een indicatie van de beheersing van het risico op het gebied van informatiebeveiliging. Vervolgens hebben wij een risico-impactanalyse uitgevoerd om de zwaarte van de bevinding te bepalen. De zwaarte hangt onder andere af van de context van het departement en of aanvullende beheersmaatregelen door het ministerie zijn getroffen. Ten slotte geven we een oordeel over de beheersing van de risico's binnen het ministerie.

# Aanpak beleids casus Opschaling e-health in de ouderenzorg

### Doelstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om in kaart te brengen welke beleidsinstrumenten de minister van VWS inzet voor de opschaling van e-health in de ouderenzorg, welke doelen de minister hiermee wil behalen, welke belemmeringen voor opschaling van e-health zich voordoen in de zorgketen en welke informatie de minister gebruikt om zich te verantwoorden over het gevoerde beleid en de stand van zaken wat betreft het gebruik van e-health in de ouderenzorg.

### Aanpak

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben we de volgende focus gelegd:

- E-health: digitale zorgtoepassingen. Andere aspecten van e-health, zoals persoonlijke gezondheidsomgevingen en digitale gegevens uitwisseling, hebben we buiten beschouwing gelaten.
- Beleidsterrein: ouderenzorg. Hoewel e-health op vele gebieden binnen de gezondheidszorg wordt toegepast, hebben we ons beperkt tot ouderenzorg omdat dit specifiek als toepassingsgebied wordt genoemd in het Regeerakkoord.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een documentanalyse en het voeren van verschillende gesprekken bij het ministerie van VWS en met diverse partijen in de zorgketen waaronder een verpleeghuis en een thuiszorgorganisatie. Ook hebben we een praktijkbezoek gebracht aan een 'ervaarwoning' waar bezoekers e-health toepassingen kunnen uitproberen.

Bij de gegevensverzameling hebben we de volgende keuzes gemaakt (gerubriceerd naar onderzoeksthema):

- Beleidsinstrumenten: we hebben aan de hand van gesprekken en documenten geïnventariseerd welke beleidsinstrumenten gebruikt worden in de volgende departementale programma's:
  - Langer Thuis;
  - Thuis in het Verpleeghuis;
  - Innovatie en Zorgvernieuwing.

Instrumenten van andere programma's zijn niet meegenomen in het onderzoek.

- Doelen van de minister: we hebben geïnventariseerd welke doelen de minister voor e-health heeft benoemd in de VWS-begroting en in de bij het vorige punt genoemde departementale programma's.
- Belemmeringen voor opschaling van e-health: we hebben door middel van gesprekken en het bestuderen van verschillende beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten geïnventariseerd welke belemmeringen zich voordoen bij diverse partijen in de zorgketen.
- Informatieverzameling door de minister: we hebben geïnventariseerd welke informatie de minister heeft verzameld over het gebruik van e-health in de ouderenzorg.



## Bijlage 5

---

### Literatuur

#### Publicaties

Algemene Rekenkamer (2019a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2019b). *Ouderdomsregelingen Ontleed*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 29 389, nr. 97. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020

Commissie Werken in de Zorg (2018). *Rapportage commissie Werken in de Zorg 2018*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 29 282, nr. 348. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Ministerie van Financiën (2017). *IBO Innovatie in de zorg*. Geraadpleegd op 24 december 2019 via: [https://www.eerstekamer.nl/overig/20170512/ibo\\_innovatie\\_in\\_de\\_zorg/document](https://www.eerstekamer.nl/overig/20170512/ibo_innovatie_in_de_zorg/document)

Jester Strategy (2019). *Technologie in de verpleeghuiszorg*. Amersfoort: eigen beheer.

Nictiz en Nivel (2013). *eHealth, verder dan je denkt: eHealth-monitor 2013*. Den Haag en Utrecht: eigen beheer.

Nictiz en Nivel (2018). *E-health in verschillende snelheden: eHealth-monitor 2018*. Den Haag en Utrecht: eigen beheer.

Nictiz en Nivel (2019). *Samen aan zet: eHealth-monitor 2019*. Den Haag en Utrecht: eigen beheer.

Regerakkoord (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regerakkoord 2017-2021*. Geraadpleegd op 24 december 2019 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

RVO (2020). *SET COVID-19: uitbreiding SET voor coronavirus*. Geraadpleegd op 31 maart 2020, via: <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/stimuleringsregeling-ehealth-thuis-set/uitbreiding-set-covid19>

VWS (2018a). *Bestuurlijk akkoord medisch-specialistische zorg 2019 t/m 2022*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 29 248, nr. 311. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

VWS (2018b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XVI, nr. 2.

VWS (2018c). *Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Ziekenhuiszorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/21/kamerbrief-over-subsidieregeling-kwaliteitsimpuls-ziekenhuiszorg>

VWS (2019a). *VWS maakt de digitale transitie – Kansen voor een sterke CIO stelsel VWS, CIO-Office*, 2 mei 2019. Den Haag: eigen beheer.

VWS (2019b). *Aanbieding e-health monitor en stand van zaken slimme zorg*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 27 529, nr. 194. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Zorg van Nu (2020). *Digitale ondersteuning bij COVID-19 (Coronavirus)*. Geraadpleegd op 31 maart 2020, via: <https://www.zorgvanu.nl/themas/digitale-ondersteuning-bij-covid-19-coronavirus>

### **Wet- en regelgeving**

Regeling vaststelling premiepercentage Wlz. Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 7 december 2018.

### Eindnoten

- 1 De letters CIBG stonden oorspronkelijk voor Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg. Die betekenis is niet meer ladingdekkend. Daarom gebruiken we alleen de afkorting nog als naam.
- 2 Operationele doelstellingen zijn doelstellingen die voortvloeien uit de ambitie en die vervolgens input leveren voor kleinere beleidsinstrumentdoelstellingen. Operationele doelstellingen geven antwoord op de vraag ‘Wat moet de organisatie doen om het gewenste resultaat, geformuleerd in de ambitie, te bereiken?’
- 3 Vanaf 2019 zijn de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (met uitzondering van beschermd wonen) overgebracht van het uitgavenplafond Zorg naar het uitgavenplafond Rijksbegroting.
- 4 In deze zin is ‘Nederlanders’ vervangen door ‘personen die op grond van de wet verzekerd zijn voor langdurige zorg’ nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De concepttekst luidde:
  - De Wlz geeft recht op zorg aan alle *Nederlanders* die blijvend zijn aangewezen op 24 uur per dag zorg nabij of permanent toezicht.Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen vallen hier niet onder.
- 5 In deze zin is ‘Daarnaast staat vast dat’ vervangen door ‘Doorgaans geldt’, en is ‘zo is’ geschrapt, nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De concepttekst luidde:
  - *Daarnaast staat vast dat* dit voor de rest van zijn leven zo is.Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen vallen hier niet onder.
- 6 In figuur 7 is ‘Begroting SZW’ vervangen door ‘Begroting VWS’ nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Ten onrechte stond in de conceptfiguur dat de rijksbijdrage Wlz en de BIKK afkomstig zijn van de begroting van SZW. Dat moet zijn: afkomstig van de begroting van VWS. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen vallen hier niet onder.
- 7 In deze zin is ‘Centraal Administratiekantoor’ verwijderd nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De letters CAK worden inmiddels als naam gebruikt. De concepttekst luidde:
  - Het *Centraal Administratiekantoor* (CAK) berekent en int deze eigen bijdrage.Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen vallen hier niet onder.

## **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 2020**