

PERSBERICHT

Juni 2023

Verslag aan het Vlaams Parlement

Contactopsporing in Vlaanderen tijdens de COVID-19-pandemie - Beheer en opvolging door het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid

Hoewel het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG, sinds 1 juni: Departement Zorg) onvoorbereid was om grootschalige contactopsporing te organiseren, heeft het heel snel een dergelijk systeem opgezet om de coronapandemie in te dijken. Het sloot daartoe een overeenkomst met een Samenwerkingsverband van zes callcenters en de vijf landsbonden van de mutualiteiten. Uit onderzoek van het Rekenhof bleek dat de contractuele verbintenissen van operationele aard globaal gezien allemaal zijn uitgevoerd, met uitzondering van enkele rapporteringen. Om de uitvoering op te volgen, focuste het VAZG op de resultaten van de contactopsporing. De operationele efficiëntie van het Samenwerkingsverband volgde het VAZG echter onvoldoende op: daarvoor ontbrak een geüniformiseerd controle- en rapporteringssysteem en de datadoorstroming voor een betere opvolging werd pas laat gerealiseerd. De financiële controle door het VAZG was beperkt en is pas de laatste maanden van de opdracht verbeterd. Het Rekenhof ziet onvoldoende personeel(inzet), het ontbreken van een risicoanalyse en prioriteitenconflicten als voornaamste oorzaken van de tekortkomingen.

Inleiding

Om een systeem van grootschalige contactopsporing op te zetten, plaatste de Vlaamse overheid in april 2020 een overheidsopdracht. De opdracht werd gegund aan een samenwerkingsverband dat bestond uit Intermut (de vijf landsbonden van de mutualiteiten) en een consortium van zes callcenters, met de consultant KPMG Advisory en de intermutualistische alarmcentrale Mutas als onderaannemers. Nadat in november 2021 onregelmatigheden werden vermoed in de facturatie van de prestaties door een van de callcenters, heeft het Vlaams Parlement het Rekenhof de opdracht gegeven de contactopsporing te onderzoeken. Het Rekenhof focuste daarbij op de rol van de Vlaamse overheid in het opzetten en opvolgen van de COVID-19-contactopsporing.

Paraatheid van het VAZG vóór de coronacrisis

Op het moment dat de coronacrisis uitbrak, was het nationaal generiek plan voor de algemene aanpak van een gezondheids crisis, met een module contactopsporing, nog niet afgevoerd. De federale overheid en de deelstaten hadden geen beheersmaatregelen opgesteld om met geïdentificeerde risico's, zoals personeelstekort en de wettelijke basis voor het verkrijgen van contactgegevens, om te gaan. Voor Vlaanderen had het VAZG eind 2019 interne richtlijnen opgesteld voor handelen bij een crisis, die ook een stappenplan bevatten om de personeelscapaciteit op te schalen. Het VAZG heeft aan de Vlaamse Regering meermaals gesignaleerd dat er een personeelstekort was, en dat het in het geval van een epidemie niet voldoende capaciteit had om die te beheersen, maar de personeelsbesparingen werden toch doorgevoerd. De ervaring die het VAZG had met contactopsporing in zijn normale werking, weliswaar op beperkte schaal, was een meerwaarde voor de COVID-19-contactopsporing.

Samenwerking met andere overheden en contractmanagement

Doordat de draagwijdte van de coördinerende rol van de federale overheid tijdens een crisis vrij onduidelijk was, werd de operationalisering van de contactopsporing vertraagd overgedragen aan de bevoegde deelstaten. Toch is het VAZG erin geslaagd in de eerste weken van

mei 2020 heel snel een grootschalig systeem van contactopsporing op te zetten. Over het algemeen waren het VAZG en het Samenwerkingsverband voor de uitvoering en de opvolging van de Vlaamse contactopsporing vaak afhankelijk van verschillende (inter)federale actoren en de publieke IT-dienstverlener Smals, o.a. voor het beheer van de COVID-19-databanken en het telefoniesysteem Genesys voor de callcenters.

De afspraken met het Samenwerkingsverband staan verspreid over 14 contractuele documenten. Dat is juridisch mogelijk, maar vereist extra waakzaamheid op vlak van redactie. Vele afspraken waren al in uitvoering voor ze juridisch werden vastgelegd, wat samen met de voortdurende onvoorziene evoluties er mee toe heeft geleid dat weinig afspraken concreet werden uitgewerkt in technisch-juridisch accurate bepalingen. Door de redactionele tekortkomingen had het contract weinig houvast geboden ingeval van een dispuut. Niettemin zijn de operationele verbintenissen globaal genomen allemaal uitgevoerd, met uitzondering van enkel (weinig concrete) rapporteringsverplichtingen.

Beheersing van de centrale contactopsporing door het VAZG

Bij het begin van de coronapandemie koos het VAZG ervoor zowel de uitvoering van de contactopsporing als de aansturing, coördinatie en kwaliteitsmeting uit te besteden aan het Samenwerkingsverband. Het agentschap had echter vooraf geen concreet plan om dergelijke taken in een crisissituatie uit te besteden en had evenmin een netwerk waar het zo nodig een beroep op kon doen, waardoor er een reëel risico bestond dat het geen kandidaten zou vinden voor de overheidsopdracht.

Voor de operationele aansturing was het Samenwerkingsverband verantwoordelijk, voor de strategische aansturing het VAZG. Op die manier heeft het VAZG een geschikt kader opgezet om de contactopsporing te laten uitvoeren en zelf op strategisch niveau op te volgen, maar het heeft geen risicoanalyse uitgevoerd en onvoldoende beheersmaatregelen genomen, zoals het inbouwen van bepaalde controlemechanismen om zelf ook de uitvoering van de contactopsporing te kunnen opvolgen. Die opvolging heeft het VAZG immers niet uitbesteed.

Om de correcte en efficiënte taakvervulling en de correcte registratie van de tijdsbesteding van het personeel van de callcenters op te volgen, ontbrak een gestandaardiseerd meetinstrument alsook rapportering. Het VAZG had dus onvoldoende zicht op de wijze waarop het Samenwerkingsverband zelf dergelijke controles uitvoerde. De uitvoering van die controles was voor de callcenters gedurende lange tijd ook moeilijk door het ontbreken van een snelle doorstroming van gedetailleerde data uit het telefoniesysteem Genesys. Vele andere prioriteiten (van ook de andere deelstaten) verhinderden aanpassingen aan Genesys, ondanks een vraag van het VAZG om een meer gedetailleerde informatiestroom in de beginmaanden. Om de kwaliteit van de contactopsporing op te volgen, ontving het VAZG een maandelijks kwaliteitsrapport. Dat rapport werd echter pas vanaf 2022, nadat een werkgroep dat had aanbevolen, op een afzonderlijk, maandelijks kwaliteitsoverleg besproken.

Voor de strategische aansturing van de contactopsporing werden sleutelindicatoren vastgelegd, alsook indicatoren rond werkbelasting, zoals de capaciteitsbenutting. De Vlaamse overheid heeft die indicatoren voldoende frequent opgevolgd. Ze heeft meestal tijdig beslist om de beschikbare capaciteit te verhogen of te verlagen, maar de uitvoering van de beslissing door het Samenwerkingsverband liet in sommige gevallen op zich wachten.

Beheersmaatregelen voor de registratie en facturatie van prestaties

Het eerste anderhalf jaar voerde het VAZG slechts beperkte controles uit op de registratie en facturatie van prestaties door de callcenters. Pas in 2022 kon het VAZG zelf meer data raadplegen en heeft het ook bijkomende controles uitgevoerd. Het heeft gedurende de hele opdracht zijn controles weinig gedocumenteerd en nooit een formele risicoanalyse gemaakt. Het VAZG wees het gebrek aan beschikbaar personeel als oorzaak aan: voor de financiële controle van de contactopsporing werd er geen bijkomend personeel ingezet.

Reactie van de Vlaamse minister

De Vlaamse minister van Volksgezondheid ging akkoord met het merendeel van de opmerkingen en beoordeelde de aanbevelingen als nuttig. Sommige aanbevelingen waren al in een interne evaluatie van het VAZG naar boven gekomen en zitten in een traject van systematische realisatie, andere zijn eerder nieuw en worden onderzocht naar mogelijkheden om ze toe te passen. De minister gaf aan dat in juni 2022 een *crisis preparedness cel* werd opgericht binnen het VAZG, die onder andere in crisisplannen en een snel inzetbaar en op- en afschaalbaar reservekorps zal voorzien, en een meer sluitend contractmanagement kan voorbereiden. Daarnaast zal de reguliere personeelscapaciteit toenemen met 16 personen. Er zal ook een evaluatie volgen van het informatiebeheer en het vastleggen van een controlespoor. Ten slotte plaatste de minister enkele kanttekeningen bij de opmerkingen over het onvoldoende risicobewustzijn van het VAZG en de beperkte focus op procesefficiëntie.

Reactie van de federale minister

De federale minister van Volksgezondheid stelde dat Smals de IT-aanpassingen met prioriteit doorvoerde, zoals dat werd beslist in de werkgroepen waarin de verschillende gefedereerde entiteiten vertegenwoordigd waren. Smals kon de aanpassingen aan de rapportering uit Genesys pas uitvoeren nadat de bevoegde werkgroep de opdracht daartoe had gegeven.

Informatie voor de pers

Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot de verbetering van het overheidsbeheer door nuttige en betrouwbare informatie die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek, toe te zenden aan de parlementaire vergaderingen, aan de beheerders en aan de gecontroleerde diensten. Als collaterale instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk ten opzichte van de overheden die het controleert.

Het verslag *Contactopsporing in Vlaanderen tijdens de COVID-19-pandemie. Beheer en opvolging door het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid* is bezorgd aan het Vlaams Parlement. Het verslag en dit persbericht staan op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).