

Vergaderjaar 1996–1997

25 235

Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD		Blz.		Blz.
	Samenvatting	5	3.3.2	Vergelijking beheerskostenvergoeding van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
1	Inleiding	7	3.4	Conclusie
2	Verdeling bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen	9	4	Toezicht
2.1	Inleiding	9	4.1	Inleiding
2.2	Relatie minister–Verzekeringskamer	9	4.2	Toezicht van de Verzekeringskamer
2.3	Relatie minister–Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ	9	4.3	Rol minister
2.4	Relatie Verzekeringskamer–Stichting uitvoering Omslagregeling	10	4.4	Controle en verantwoording SUO
2.5	Conclusie	10	4.5	Verrekening verhaalsopbrengsten en uitvoeringskosten
2.6	Reacties betrokkenen op toepassing ZBO-normatiek	10	4.6	Conclusie
2.7	Nawoord Rekenkamer	10	5	Conclusie en aanbevelingen
3	Vaststelling omslagbijdrage	12	6	Reacties betrokkenen
3.1	Inleiding	12	6.1	Algemeen
3.2	Reservevorming	12	6.2	Reservevorming
3.2.1	Reservevorming naar letter en systematiek van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen	12	6.3	Administratiekostenvergoeding
3.2.2	Beleid rond de reservevorming	13	6.4	Toezicht
3.2.3	Beleidsanalyse reservevorming	14	7	Nawoord Rekenkamer
3.3	Administratiekostenvergoeding	15	Bijlage	Lijst van afkortingen
3.3.1	Analyse rapport hoogte administratiekostenvergoeding	15		

SAMENVATTING

De Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (WTZ) verplicht particuliere verzekeraars tot het accepteren van bepaalde groepen verzekerden, onder wie bijvoorbeeld 65-plussers. De gemiddelde schade op de WTZ-polissen is hoger dan de premie-inkomsten, die wettelijk zijn gemaximeerd, zodat de particuliere verzekeraars gezamenlijk verlies lijden op het geheel van WTZ-polissen. Dit verlies wordt in het volgend jaar omgeslagen over alle particulier verzekerden. De Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ (SUO) voert de omslag uit. De Verzekeringskamer is belast met het toezicht op het uitvoeringsorgaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in juni en juli 1996 onderzoek verricht naar de WTZ. Zij heeft de daarin opgenomen bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen beoordeeld aan de hand van in het afgelopen decennium gegroeide inzichten in de problematiek rond zelfstandige bestuursorganen (ZBO).

De minister, de SUO en de Verzekeringskamer merkten hierover in hun reacties op dat deze normatiek in 1989, toen de SUO werd ingesteld, nog niet bestond. De Rekenkamer is zich hiervan wel bewust geweest, maar wijst erop dat de gedachtenvorming over het functioneren van ZBO's en het toezicht daarop reeds in 1988 is neergelegd in een advies van de Raad voor het binnenlands bestuur.

Volgens de SUO doet het toepassen van de ZBO-normatiek af aan haar «autarkische» karakter. Voor de Rekenkamer kan deze bewering geen stand houden, omdat de SUO niet de vrijheid heeft de omslag naar eigen inzicht te besteden. Het betreft hier de opbrengst van een wettelijke heffing, die uitsluitend besteed mag worden aan het doel waarvoor de heffing is ingesteld.

In de WTZ is de verdeling van bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen tussen de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de uitvoerende stichting en de Verzekeringskamer onvoldoende geregeld. Lacunes doen zich vooral voor in de relatie tussen de minister en de uitvoerende stichting en in de relatie tussen de minister en de Verzekeringskamer als toezichthouder.

De belangrijkste lacune in de relatie tussen de minister en de uitvoerende stichting is het ontbreken van de bevoegdheid van de minister om de hoogte van de omslagbijdrage goed te keuren. Die vaststelling is een exclusieve bevoegdheid van de uitvoerende stichting. Daarnaast is over de relatie tussen de minister en de Verzekeringskamer in de WTZ niets geregeld.

Deze lacunes in de WTZ hebben blijkens het onderzoek gevolgen gehad voor de vaststelling van de omslagbijdrage.

De uitvoerende stichting heeft de omslagbijdrage sinds 1989 nagenoeg ieder jaar met het oog op reservevorming hoger vastgesteld dan noodzakelijk was om het tekort van het jaar daarvoor te dekken. De zo opgebouwde reserves waren bedoeld om bij opheffing van de WTZ (als gevolg van het zogenoemde Plan-Simons) de vorderingen van de verzekeraars te voldoen. In de WTZ ontbreekt de wettelijke basis voor een dergelijke reservevorming. Bovendien past reservevorming niet in de systematiek van die wet. Pas in 1992 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid een standpunt over de toelaatbaarheid van reservevorming ingenomen. Hij stond onder voorwaarden positief ten opzichte van voortzetting van reservevorming door de uitvoerende stichting met het oog op stabilisering van de hoogte van de omslagbijdrage.

Toen na de kabinetswisseling in 1994 bleek dat het Plan-Simons geen doorgang zou vinden en de WTZ niet zou verdwijnen, hebben de minister en de uitvoerende stichting niet overlegd over hoe om te gaan met de nieuwe situatie.

De Rekenkamer concludeert dat ten aanzien van de reservevorming een onvoldoende onderling (SUO en ministerie) consistent beleid is gevoerd.

De reserve bedroeg eind 1996 zo'n f 943 miljoen. De Rekenkamer heeft berekend dat een particulier verzekerde in 7 jaar in totaal f 200 aan omslagbijdragen meer heeft betaald dan in een situatie waarin de SUO geen reserve zou hebben gevormd. Weliswaar werd de reserve aangewend ter bevoorschotting van de verzekeraars, waardoor de rentelasten als onderdeel van de omslagbijdrage blijvend zijn teruggebracht. Maar daar staat tegenover dat de rentebaten van de rekening-courant van de SUO werden aangewend voor gedeeltelijke dekking van de organisatiekosten van de SUO, terwijl die kosten volgens de wet moeten worden opgebracht door de verzekeraars.

Een ander onderdeel van de omslagbijdrage is een vergoeding voor de administratiekosten die verzekeraars maken voor het uitvoeren van de WTZ. Ook hier heeft de minister geen goedkeuringsbevoegdheid. De uitvoerende stichting betreft bij het vaststellen van deze vergoeding onvoldoende of de kosten wel samenhangen met de uitvoering van de WTZ. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat voor bepaalde kosten zowel een administratiekostenvergoeding ten laste van de WTZ als ten laste van de AWBZ wordt vergoed. De administratiekostenvergoeding lijkt daardoor aan de hoge kant.

Onduidelijk is welke invulling de Verzekeringskamer aan het toezicht zou moeten geven. De wetgever noch de verantwoordelijke bewindspersonen zijn voldoende duidelijk geweest over het gewenste toezicht van de Verzekeringskamer. De Verzekeringskamer heeft aangegeven dat haar toezicht bestaat uit het beoordelen en analyseren van de informatie van de uitvoerende stichting. Hiervan wordt geen schriftelijke vastlegging gemaakt. De stichting kon de door de Verzekeringskamer aangegeven toezichtsactiviteiten niet bevestigen. De controle van de stichting op de verzekeraars was in opzet voldoende om de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten vast te stellen. Aanbevolen wordt de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de SUO onderdeel te maken van de jaarlijkse controle door een externe accountant en het jaarverslag en de bijbehorende accountantsverklaring openbaar te maken.

De Rekenkamer beveelt aan de WTZ op een aantal punten aan te passen. Het is gewenst dat expliciet aandacht wordt besteed aan de verdeling van bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen tussen de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de uitvoerende stichting en de Verzekeringskamer. Zo is het naar het oordeel van de Rekenkamer van belang dat de minister een wettelijke goedkeuringsbevoegdheid krijgt over de jaarlijks vast te stellen omslagbijdrage en zicht heeft op de opbouw van deze bijdrage. Ook zal duidelijk moeten worden aangegeven welke administratiekosten in welke mate voor vergoeding aan de verzekeraars in aanmerking komen. Daarnaast moeten duidelijke uitgangspunten voor het toezicht worden geformuleerd.

De minister kon zich op hoofdlijnen vinden in de conclusies van de Rekenkamer. Zij zegde toe de aanbevelingen op te volgen. De SUO en de Verzekeringskamer wezen op het belang van reservevorming, in verband met de altijd aanwezige politieke onzekerheid over het stelsel van ziektekostenverzekeringen.

Op het punt van de hoogte en samenstelling van de administratiekostenvergoeding bleven de SUO en de Verzekeringskamer van mening verschillen met de Rekenkamer.

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft in juni en juli 1996 onderzoek verricht naar de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (WTZ).

Met de invoering van de WTZ in 1986 zijn particuliere ziektekostenverzekeraars verplicht bepaalde groepen verzekerden te accepteren. Tot die tijd kenden alleen ziekenfondsen een acceptatieplicht voor personen die zich wilden verzekeren op grond van de verplichte verzekering voor werknemers, de bejaardenverzekering of de vrijwillige verzekering. Deze laatste twee verzekeringen werden hierdoor een vangnet voor personen die bij particuliere verzekeraars alleen tegen een veel hogere premie werden geaccepteerd. In 1986 is besloten deze verzekeringen op te heffen en de WTZ in te voeren. De particuliere verzekeraars moesten een deel van de (ex-)ziekenfondsverzekerden accepteren en hen een standaardpakket aanbieden tegen een premie waarvan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het maximum kan vaststellen. In de loop der jaren zijn ook andere groepen verzekerden onder de WTZ gebracht, onder wie studenten en particulier verzekerden van 65 jaar en ouder. Circa 70% van de in totaal 687 000 WTZ-verzekerden wordt gevormd door 65-plussers (cijfers 1995).

De acceptatieplicht in combinatie met de maximumpremies en voorgeschreven polisdekking leidde bij de particuliere verzekeraars tot een verlies op de polissen van WTZ-verzekerden omdat de schadeuitkeringen gemiddeld hoger zijn dan de premie-inkomsten. Deze zogenaamde overschade, vermeerderd met een rentevergoeding en een administratiekostenvergoeding vormt het omslagtekort van enig jaar en wordt in het daaropvolgende jaar omgeslagen over alle particulier verzekerden. Het omslagtekort 1995 bedroeg ruim f 1 miljard.

De omslag wordt sinds 1989 uitgevoerd door de Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ (SUO) die daartoe door de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, in overleg met de ministers van Financiën en Economische Zaken is aangewezen. Op basis van gegevens van particuliere ziektekostenverzekeraars raamt de SUO het omslagtekort en bepaalt vervolgens de hoogte van de omslagbijdrage. De omslagbijdrage is in de loop der jaren gestegen van f 204 in 1990 tot f 414 in 1995 en vervolgens in 1996 gedaald tot f 324. De omslagbijdrage wordt door de particuliere verzekeraars geïnd en periodiek verrekend met de SUO. De SUO is belast met de controle op de gegevens die de particuliere verzekeraars aanleveren. De bestuursleden van de SUO worden, op voordracht van Zorgverzekeraars Nederland, door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport benoemd, nadat de Verzekeringskamer hierover is gehoord. Het toezicht op de SUO is, krachtens de WTZ, opgedragen aan de Verzekeringskamer. De politieke eindverantwoordelijkheid voor de WTZ berustte tot in augustus 1994 bij de staatssecretaris van Volksgezondheid en berust sedertdien bij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Rekenkamer beoordeelde de afzonderlijke relaties tussen de minister, de SUO en de Verzekeringskamer om te kunnen vaststellen of de bevoegdheden en de verantwoordingsverplichtingen in de WTZ sluitend geregeld zijn. Vervolgens onderzocht de Rekenkamer twee aspecten die mede van invloed zijn op de hoogte van de omslagbijdrage, te weten de reservevorming en de administratiekostenvergoeding. Tot slot beoordeelde zij de toezichtstructuur, de opzet van de controle door de SUO op de gegevens van de verzekeraars en de verantwoording hierover.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in november 1996 aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de SUO en de Verzekeringskamer. Zij reageerden in december 1996. Hun reacties zijn op hoofdlijnen in dit rapport weergegeven.

2 VERDELING BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDINGS- VERPLICHTINGEN

2.1 Inleiding

De gedachtenvorming over de voorwaarden waaronder een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) moest functioneren kristalliseerde in 1988 uit in het «Advies over functionele decentralisatie» van de Raad voor het binnenlands bestuur. Het Regeringsstandpunt functionele decentralisatie, een reactie op dit advies, dateert uit 1990. In deze beide stukken zijn reeds alle belangrijke uitgangspunten voor het toezicht op en de verantwoording over zelfstandige bestuursorganen neergelegd. Sindsdien zijn deze uitgangspunten verder uitgewerkt, bijvoorbeeld in het ZBO-onderzoek van de Rekenkamer¹ en in de Aanwijzingen voor regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen.

Ten tijde van de aanwijzing als uitvoeringsorgaan in 1989 werd de SUO niet als zelfstandig bestuursorgaan aangemerkt. Toch heeft de SUO de kenmerken van een ZBO.

De Rekenkamer heeft in het onderhavige onderzoek de verdeling van bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen in de WTZ en de onderlinge relaties tussen de minister, de Verzekeringskamer en de SUO beoordeeld aan de hand van de in het afgelopen decennium gegroeide inzichten in de ZBO-problematiek.

2.2 Relatie minister – Verzekeringskamer

De Rekenkamer heeft de in de WTZ neergelegde relatie tussen de minister en de Verzekeringskamer aan de volgende uitgangspunten getoetst:

- de minister moet het recht hebben inlichtingen van de Verzekeringskamer te verkrijgen over het uitgevoerde toezicht en over het functioneren van de SUO, om verantwoording te kunnen afleggen aan de Staten-Generaal;
- de minister dient periodiek van de Verzekeringskamer verantwoordingsstukken over de SUO en de Verzekeringskamer te ontvangen;
- de minister moet de bevoegdheid hebben de heffingen of tarieven van de Verzekeringskamer (kosten van toezicht) goed te keuren;
- de minister moet de Verzekeringskamer aanwijzingen kunnen geven voor het uit te oefenen toezicht.

De Rekenkamer constateerde dat geen van deze elementen in de WTZ is vastgelegd.

2.3 Relatie minister – Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ

Voor de relatie tussen de minister en de SUO geldt dat de minister de bevoegdheid moet hebben de heffingen of tarieven (de omslagbijdrage) goed te keuren.

De Rekenkamer constateerde dat in de wet wel is bepaald dat de minister de hoogte van de WTZ-premies kan vaststellen, evenals de omvang van het standaardpakket en het aantal verzekerden dat onder de omslagregeling kan worden gebracht. De minister heeft hierdoor indirect invloed op de hoogte van de omslagbijdrage; van een goedkeurende bevoegdheid van de minister is echter geen sprake.

¹ Tweede Kamer, 1994–1995, 24 130, nummer 3.

2.4 Relatie Verzekeringskamer – Stichting Uitvoering Omslagregeling

De Rekenkamer heeft de in de WTZ neergelegde relatie tussen de Verzekeringskamer en de SUO aan de volgende uitgangspunten getoetst:

- de Verzekeringskamer moet het recht hebben inlichtingen te verkrijgen over de SUO en de omslagregeling, om periodiek de minister te kunnen informeren;
- de Verzekeringskamer dient periodiek verantwoordingsstukken van de SUO te ontvangen;
- de Verzekeringskamer moet de kosten van de uitvoering van de wettelijke taak door de SUO goedkeuren;
- de Verzekeringskamer moet de SUO aanwijzingen kunnen geven of nadere regels kunnen stellen over de uitvoering van de publieke taak.

De Rekenkamer constateerde dat in de WTZ is vastgelegd dat de SUO de Verzekeringskamer alle inlichtingen moet verstrekken die zij nodig heeft voor de uitoefening van haar wettelijke taak. In de wet is niet vastgelegd dat het doel hiervan is de minister periodiek te informeren. Ook staat in de WTZ dat de SUO verplicht is het jaarverslag naar de Verzekeringskamer te zenden, inclusief een jaarrekening die vergezeld gaat van een getrouwheidsverklaring van een bevoegd accountant. Over het goedkeuren van de uitvoeringskosten van de SUO en de aanwijzingsbevoegdheid van de Verzekeringskamer is in de WTZ niets bepaald.

2.5 Conclusie

De verdeling van bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen tussen de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Verzekeringskamer en de SUO zoals die in 1989 in de WTZ is vastgelegd vertoont naar in het afgelopen decennium gegroeide maatstaven belangrijke lacunes. Deze doen zich vooral voor tussen de minister en de Verzekeringskamer als toezichthouder. In deze relatie is geen enkele bevoegdheid of verantwoordingsverplichting in de WTZ verankerd. In de relatie tussen de minister en de SUO ontbreekt de belangrijke bevoegdheid van de minister tot het goedkeuren van de omslagbijdrage.

2.6 Reacties betrokkenen op toepassing ZBO-normatiek

In hun reacties merken de minister, de SUO en de Verzekeringskamer op dat de door de Rekenkamer gehanteerde normen voor regelgeving over zelfstandige bestuursorganen nog niet fungeerden ten tijde van de totstandkoming van de regelgeving voor de SUO in 1989. De minister geeft aan dat het bovenstaande niet wegneemt dat bij wijziging van de WTZ rekening zal worden gehouden met de gehanteerde normatiek die inmiddels is neergelegd in een aanwijzing voor de regelgeving.

De SUO is van mening dat door het toepassen van de ZBO-normatiek geen recht wordt gedaan aan haar specifieke karakter, aangezien de stichting als «beheerder van publieke gelden» toch geheel «autarkisch» is omdat er geen van overheidswege verkregen gelden omgaan in de omslagregeling.

2.7 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is zich ervan bewust dat de thans ontwikkelde ZBO-normen in 1989 nog niet bestonden en heeft dit ook in het rapport aangegeven. Zij wijst er echter op dat de gedachtenvorming over het functioneren van ZBO's en het toezicht daarop reeds in 1988 is neergelegd in een advies van de Raad voor het binnenlands bestuur. Over de door de SUO geclaimde onafhankelijkheid merkt de Rekenkamer op dat deze

uitsluitend de vaststelling van de hoogte van de omslag betreft. Deze omslag is een wettelijke heffing. Ook zonder wetswijziging staat vast dat de opbrengst van een wettelijke heffing uitsluitend besteed mag worden aan het doel waarvoor de heffing is ingesteld.

3 VASTSTELLING OMSLAGBIJDRAGE

3.1 Inleiding

De hoogte van de omslagbijdrage wordt in de praktijk mede bepaald door de opbouw van een reserve door de SUO en door de hoogte van de administratiekostenvergoeding die de SUO uitkeert aan verzekeraars.

Begin jaren negentig besloot de SUO een reserve¹ te vormen omdat er een reële kans bestond dat met de invoering van het Plan Simons een einde zou komen aan de WTZ. Volgens de SUO zou er dan een opheffingsprobleem ontstaan omdat de overschade niet meer in het daaropvolgende jaar kon worden omgeslagen over de particulier verzekerden aangezien het onderscheid tussen particulier en ziekenfondsverzekerden zou verdwijnen. Uit de reserve zou het omslagtekort van het jaar voor invoering van het Plan Simons moeten worden betaald. De SUO vormde de reserve door de omslagbijdrage hoger vast te stellen dan op grond van de ramingen van het omslagtekort noodzakelijk was. Eind 1996 bedroeg de reserve volgens de minister zo'n f 943 miljoen. Uit de reserve krijgen de verzekeraars voorschotten, waardoor de rentelasten van de SUO afnemen.

Om de administratiekosten van WTZ-verzekerden te dekken, krijgen de verzekeraars een administratiekostenvergoeding. Voor 1996 bedroeg de vergoeding f 285 per verzekerde per jaar. Voor studenten gold een vergoeding van f 168. Over de omslagperiode 1994/1995 werd een totaalbedrag van f 162 miljoen aan administratiekosten aan verzekeraars vergoed. Omdat het toenmalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur haar twijfels uitte over de hoogte van de administratiekostenvergoeding, liet de SUO in 1992/1993 een extern bureau de administratiekosten onderzoeken. De resultaten hiervan bevestigden volgens de SUO de correctheid van de administratiekostenvergoeding. Zij zag daarom geen aanleiding de vergoeding aan te passen.

De Rekenkamer onderzocht zowel de reservevorming als de administratiekostenvergoeding door de SUO.

Ten aanzien van de reservevorming onderzocht zij of de WTZ, zowel naar letter als naar systematiek, reservevorming toestaat en of bij de reservevorming sprake is geweest van een onderling consistent beleid van de SUO en het ministerie.

Ten aanzien van de administratiekostenvergoeding analyseerde de Rekenkamer het onderzoeksrapport uit 1993 en vergeleek zij de vergoeding op bepaalde onderdelen met de maximaal toelaatbare beheerskostenvergoeding zoals deze geldt voor de uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

3.2 Reservevorming

3.2.1 Reservevorming naar letter en systematiek van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen

In de WTZ staat dat de SUO de administratiekosten, de overschade plus een bedrag voor gedeerde rente-inkomsten van het voorgaande jaar omslaat over alle bij een ziektekostenverzekeraar verzekerde personen. In de WTZ wordt niets gezegd over het omslaan van bedragen die de SUO over het lopende jaar of toekomstige jaren verschuldigd zal zijn, zoals gebeurt wanneer zij een reserve vormt. Wel kan de SUO de verzekeraar over het lopende jaar voorschotten verstrekken.

Het geven van voorschotten vormt echter geen wettelijke basis voor reservevorming.

¹ De SUO en de minister hanteren sinds 1995 de term «voorziening» in plaats van reserve.

Omdat de minister de maximumpremies voor WTZ-verzekerden vaststelt, over de samenstelling van het pakket beslist en groepen verzekerden aanwijst die onder de omslagregeling kunnen worden gebracht, stelt de minister feitelijk de factoren vast die de hoogte van de omslagbijdrage bepalen. Vanuit deze optiek is het vaststellen van de omslagbijdrage door de SUO een technische exercitie, waarbij zij vooral op grond van de geraamde schade op WTZ-polissen de omslagbijdrage bepaalt. Met het vormen van een reserve heeft de SUO deze systematiek doorbroken.

3.2.2 Beleid rond de reservevorming

De eerste omslagbijdrage die de SUO vaststelde in 1990 was hoger dan op grond van de raming van het omslagtekort 1989 berekend kon worden (f 204 in plaats van f 125). De SUO wilde daarmee zorg dragen voor een gelijkmatig verloop in de ontwikkeling van de omslagbijdrage. Bij de vaststelling van de omslagbijdrage 1991 (f 270) is echter geen gebruik gemaakt van de opgebouwde reserve omdat de SUO verwachtte dat het omslagtekort 1991 wederom hoger zou zijn.

In mei 1990 wees de SUO de staatssecretaris van Volksgezondheid op de opheffingsproblematiek. In augustus 1991 vroeg de staatssecretaris de SUO, het Kontaktorgaan Landelijke Organisaties van Ziektekostenverzekeraars (KLOZ) en de Verzekeringskamer om advies. Hij gaf daarbij aan dat de financiering zijns inziens in eerste instantie zou moeten geschieden door die personen die vóór de invoering van het Plan Simons particulier verzekerd waren. Tegen die achtergrond beschouwde hij het aanleggen van een reserve als een voor de hand liggende oplossing.

De SUO en het KLOZ vonden reservevorming dé oplossing voor het opheffingsprobleem. De omvang van de benodigde reserve werd geschat op f 800 miljoen, wat in drie jaar bijeen gebracht zou moeten worden, omdat invoering van het Plan Simons per 1 januari 1995 was voorzien. De Verzekeringskamer raadde echter aan het te verevenen bedrag zoveel mogelijk terug te dringen door middel van pakketreductie, opdat het benodigde bedrag lager zou kunnen zijn dan f 800 miljoen. Daarnaast opperde de Verzekeringskamer de mogelijkheid de ingangsdatum van de stelselwijziging te verlengen.

De omslagbijdrage 1992 werd vastgesteld op f 414, hetgeen het ministerie uit een landelijk dagblad moest vernemen. Omdat dit f 14 hoger was dan informeel aan het ministerie was meegedeeld, vroeg het ministerie de SUO om opheldering. In de omslagbijdrage bleek een reservecomponent te zijn opgenomen in verband met de opheffingsproblematiek.

In april 1992 berichtte de SUO het ministerie dat zij de omvang van de opheffingsproblematiek raamde op circa f 1,5 miljard. Bij het opstellen van de raming ging de SUO er van uit dat de dekkingssomvang van het pakket bij opheffing van de WTZ dezelfde zal zijn als op dat moment het geval was.

In oktober 1992 berichtte de staatssecretaris de SUO dat hij er aan hechtte de omslagbijdrage tenminste te stabiliseren. Omdat de SUO in verband met de opheffingsproblematiek de omslagbijdrage 1993 echter hoger dan f 414 wenste vast te stellen, liet de staatssecretaris de SUO weten dat de eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming over de financiering van de opheffingsproblematiek bij het kabinet diende te liggen. Omdat hij desondanks positief stond tegenover reservevorming, wilde hij ieder jaar over de mogelijkheden daartoe overleg voeren met de SUO. Uiteindelijk stelde de SUO de omslagbijdrage 1993 vast op f 414. In oktober 1993 eiste de staatssecretaris wederom de eindverantwoor-

delijkheid voor het oplossen van de opheffingsproblematiek voor het kabinet op en sprak zich uit voor stabilisering van de omslagbijdrage. De SUO stelde de omslagbijdrage 1994 vast op f 414.

Met de kabinetswisseling in 1994 was de stelselwijziging voor wat betreft de basisverzekering zoals bedoeld in het Plan-Simons van de baan. Opheffing van de WTZ is daarmee voorlopig niet meer te verwachten. Naar aanleiding van kamervragen gaf de minister in november 1994 aan dat de reserve werd ingezet om de omslagbijdrage 1995 te stabiliseren op het niveau van 1994. Tevens maakte de minister melding van de gedachte de reservevorming in de toekomst verder uit te breiden waardoor te zijner tijd de na-ijling uit de omslagsystematiek kan worden gehaald. De Tweede Kamer wenste echter een verdere inzet van de reserve voor verlaging van de omslagbijdrage. De SUO vond verdere inzet van de reserve echter onverantwoord, gelet op de in haar ogen nog steeds bestaande opheffingsproblematiek en de bereikte bezuiniging op de rentekosten. Daarnaast zou inzet van reserve volgens de SUO slechts tot een tijdelijke verlaging van de omslagbijdrage leiden. De SUO stelde de omslagbijdrage 1995 daarom vast op f 414. In plaats van in te teren op de reserve bleek achteraf uit de omslagbijdrage 1995 een toevoeging aan de reserve van f 149 miljoen mogelijk. Van aanwending van de reserve ter stabilisatie van de omslagbijdrage is dus nooit sprake geweest.

In een debat met de Tweede Kamer op 8 februari 1995 werd aan de minister gevraagd of bij handhaving van de WTZ de reserve niet moest worden aangewend voor verlaging van de omslagbijdrage. De minister antwoordde dit niet verstandig te vinden omdat dit slechts tot een tijdelijke verlaging van de omslagbijdrage zou leiden en jo-jo effecten niet bevorderlijk zijn voor de acceptatie door de burger. Verdere reservevorming kan volgens de minister alleen plaatsvinden als er een overschot bestaat tussen raming en werkelijkheid en als een stabiele ontwikkeling van de omslagbijdrage niet in gevaar komt. Medio 1995 hebben het ministerie en de SUO een informatieprotocol opgesteld. Doel hiervan is het ministerie te voorzien van tijdige en adequate (cijfermatige) informatie, zodat een onverwacht hogere omslagbijdrage zoals in 1992, niet meer voorkomt.

Eind 1995 werd de omslagbijdrage 1996 door de SUO vastgesteld op f 324. Een omslagbijdrage van f 273 zou kostendekkend zijn geweest. Reden om de omslagbijdrage hoger vast te stellen was de zorg van de SUO voor een gelijkmatig verloop van de hoogte van de omslagbijdrage. De toevoeging aan de reserve (verwacht circa f 251 miljoen) heeft tot doel de omslagbijdrage 1997 en 1998 op f 324 te kunnen handhaven.

3.2.3 Beleidsanalyse reservevorming

De SUO vormde reeds bij de vaststelling van de omslagbijdragen 1990 en 1991 een reserve om te zorgen voor een gelijkmatig verloop van de hoogte van de omslagbijdrage. Daarna is het beleid rond de reservevorming in het licht komen te staan van de opheffingsproblematiek. Met ingang van 1996 staat het gelijkmatig verloop van de hoogte van de omslagbijdrage wederom centraal, waarbij tevens de gedachte bestaat de na-ijling uit de omslagsystematiek te halen.

In de periode 1990 tot 1992 heeft de staatssecretaris geen duidelijk standpunt ingenomen over de reservevorming. Pas eind 1992 werd, onder druk van de stijgende omslagbijdrage, beleid geformuleerd. Het ministerie stond positief tegenover reservevorming, echter binnen de randvoorwaarde dat de omslagbijdrage niet verder zou toenemen. Een duidelijk standpunt over de toelaatbaarheid van het principe van reservevorming als zodanig ontbrak.

In de brieven van de staatssecretaris van 1992 en 1993, wees hij de SUO erop dat «de eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming over de wijze van financiering van na-ijlingseffecten bij het kabinet dient te liggen». Hieruit blijkt dat het kabinet zich wel verantwoordelijk acht voor de besluitvorming over de financiering, maar blijkt niet dat zij zelf de financiering voor haar rekening wil nemen. De mogelijkheid dat een deel van de problematiek voor rekening kon komen van verzekeraars bleef bestaan, wat ook blijkt uit de beantwoording van een kamervraag naar de gevolgen van liquidatie van de SUO. De staatssecretaris antwoordde dat een batig saldo dan toevalt aan de verzekeraars, maar dat zij ook een nadelig saldo moeten opbrengen.

Na de kabinetswisseling in 1994 werd een oplossing voor de opheffingsproblematiek minder urgent. Dit heeft bij de SUO en het ministerie niet geleid tot een uitdrukkelijke herbezinning op de reservevorming. Gelet op de door de staatssecretaris aangegeven eindverantwoordelijkheid van het kabinet voor besluitvorming over de financiering van de opheffingsproblematiek, had het voor de hand gelegen dat over de intussen opgebouwde reserve in overleg was getreden met de SUO.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat de schattingen van de SUO over de omvang van de opheffingsproblematiek in tegenspraak zijn met het toenmalige beleid van de staatssecretaris van Volksgezondheid. Terwijl de SUO veronderstelde dat de dekkingomvang van het pakket aan het einde van de WTZ dezelfde zou zijn, was het beleid van de toenmalige staatssecretaris er juist op gericht om geleidelijk delen van het pakket over te hevelen naar de AWBZ.

De Rekenkamer is van mening dat berekeningen van de omvang van de opheffingsproblematiek in overleg met het ministerie hadden moeten worden opgesteld.

De reserve bedroeg eind 1996 volgens de minister zo'n f 943 miljoen. De Rekenkamer heeft op basis hiervan berekend dat een particulier verzekerde over de laatste 7 jaar in totaal f 200 aan omslagbijdragen meer heeft betaald dan in een situatie waarin de SUO geen reserve zou hebben gevormd.

Daartegenover staat, dat de reserve wordt aangewend ter bevoorschotting van de claims van verzekeraars, waardoor de rentelasten van de SUO, die onderdeel zijn van de omslagbijdrage, aanzienlijk zijn teruggebracht. Dit leidt in de toekomst tot een blijvend lagere omslagbijdrage dan in een situatie waarin geen reserve is gevormd.

3.3 Administratiekostenvergoeding

3.3.1 Analyse rapport hoogte administratiekostenvergoeding

Uitgangspunt in het in opdracht van de SUO in 1993 uitgebrachte onderzoeksrapport is een integrale berekening van de administratiekosten. De totale beheerskosten van de verzekeraars zijn verdeeld over de schade-administratie, de polisadministratie en de overige kosten. De integrale administratiekostenvergoeding is daarom op deze drie posten gebaseerd. Bepalend voor de vergoeding voor de schade-administratie respectievelijk de polisadministratie zijn het gemiddeld aantal binnengekomen nota's (uitgedrukt in schaderegels) en het gemiddeld aantal veranderingen in de polis (polismutaties) van WTZ-verzekerden. De vergoeding voor de overige kosten is berekend door de overige kosten te delen door het totaal aantal verzekerden. Er wordt dus van uitgegaan dat een verzekeraar evenveel overige kosten maakt voor een verzekerde met een maatschappijpolis als voor een WTZ-verzekerde.

Daarnaast zijn een vergoeding voor WTZ-specifieke kosten en een

vergoeding voor provisiekosten (kosten van tussenpersonen) onderdeel van de administratiekostenvergoeding. De administratiekostenvergoeding wordt gecorrigeerd voor inflatie. Extra aanpassingen vinden plaats indien wijzigingen in het stelsel van wettelijke ziektekostenverzekeringen gevolgen hebben voor de WTZ, zoals de overheveling per 1 januari 1996 van geneesmiddelen en hulpmiddelen uit de AWBZ. De administratiekostenvergoeding is een vast bedrag per WTZ-verzekerde.

De Rekenkamer constateert dat in het bovenvermelde onderzoek de vraag of een integrale vergoeding de meest geëigende is, niet wordt gesteld. De SUO gaf aan dat een integrale kostenvergoeding als een vanzelfsprekendheid werd beschouwd. De kosten worden integraal vergoed omdat de SUO vindt dat alle activiteiten in ieder geval voor een deel ten goede komen aan de verzekerden onder de omslagregeling.

Een belangrijke veronderstelling van het in het onderzoeksrapport uit 1993 gehanteerde rekenmodel is dat de schaderegels in belangrijke mate van invloed zijn op de hoogte van de administratiekosten. De Rekenkamer constateert echter dat in het onderzoeksrapport wordt opgemerkt dat in de aangeleverde gegevens van verzekeraars geen relatie gevonden kan worden tussen het gemiddeld aantal schaderegels per verzekerde en de hoogte van de administratiekosten van een verzekeraar. De Rekenkamer vindt het dan ook opmerkelijk dat bij de opzet van de berekeningsmethodiek toch van deze veronderstelling is uitgegaan.

In de categorie WTZ-specifieke kosten worden de kosten vergoed die specifiek kunnen worden toegerekend aan de uitvoering van de omslagregeling. De keuze voor het opnemen van deze kosten in de administratiekostenvergoeding acht de Rekenkamer moeilijk te rijmen met de integrale vergoeding van de overige kosten. Zij constateerde dat in het uitgevoerde onderzoek de kosten gekwantificeerd worden die specifiek samenhangen met de uitvoering van de WTZ, terwijl er vanaf is gezien de kosten te kwantificeren (en in mindering te brengen) die niet, of slechts deels, verband houden met de wettelijke taak.

3.3.2 Vergelijking beheerskostenvergoeding van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De overige kosten in de administratiekostenvergoeding WTZ (zoals voor personeel, huisvesting, reclame en werving, bestuurs- en vergaderkosten en accountants- en advieskosten) worden integraal vergoed. De Rekenkamer constateert op dit punt een tegenstelling met de systematiek van de AWBZ-beheerskostenvergoeding. Hierin zijn bewust de kosten die geen of een minder duidelijke relatie hebben met de AWBZ buiten beschouwing gelaten, of worden slechts voor een deel vergoed. Zo worden bijvoorbeeld de kosten voor reclame en werving slechts voor de helft meegenomen.

Naast een administratiekostenvergoeding WTZ ontvangen verzekeraars voor hun WTZ-verzekerden ook een beheerskostenvergoeding AWBZ. Deze is begin 1996 met terugwerkende kracht voor de jaren 1992 tot en met 1995 vastgesteld op maximaal f 24, en bestaat, behalve uit een bedrag ter dekking van de polis- en schade-administratie, uit een bedrag van f 8 om een deel (ongeveer 10%) van de overige kosten te dekken. Dit betekent dat ziektekostenverzekeraars een deel van hun beheerskosten over de periode 1992 tot en met 1995 twee keer vergoed hebben gekregen. Namelijk zowel een integrale (100%) kostenvergoeding voor de overige kosten in het kader van de WTZ als een vergoeding van f 8 (ongeveer 10%) voor de overige kosten op grond van de AWBZ. Een

correctie voor deze dubbeling over 1995 zou een reductie van f 5,5 miljoen op de administratiekostenvergoeding WTZ hebben opgeleverd.

De administratiekostenvergoeding WTZ is gestegen van f 240 in 1995 naar f 285 in 1996. Behalve uit de gebruikelijke correctie voor inflatie, komt deze stijging voort uit de overheveling per 1 januari 1996 van geneesmiddelen, hulpmiddelen, revalidatie, erfelijkheidsonderzoek en audiologische hulp uit de AWBZ. De SUO verwacht dat hierdoor het aantal schade-declaraties van WTZ-verzekerden zal stijgen. De Rekenkamer constateerde dat de stijging van f 45 bijna het dubbele is van de maximaal toelaatbare beheerskostenvergoeding AWBZ.

3.4 Conclusie

De SUO en de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid hebben ten aanzien van de reservevorming een onvoldoende onderling consistent beleid gevoerd. De staatssecretaris respectievelijk de huidige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn vooral volgend geweest en hebben getracht de reservevorming zodanig bij te sturen dat de omslagbijdrage zou stabiliseren. Vanaf 1992 heeft het ministerie vooral kaders geformuleerd waarbinnen reservevorming mogelijk zou moeten zijn. Dit is voornamelijk te verklaren uit het feit dat de wettelijke bevoegdheid tot vaststelling van de omslagbijdrage bij de SUO ligt en de minister hierbij geen goedkeurende bevoegdheid heeft.

Hoewel door de aanwending van de gevormde reserve de rentelasten van de SUO aanmerkelijk zijn teruggebracht, concludeerde de Rekenkamer dat de WTZ geen wettelijke basis biedt voor de vorming van reserves, en dat reservevorming ook niet past binnen de systematiek van de WTZ.

De huidige administratiekostenvergoeding die verzekeraars ontvangen (over de omslagperiode 1994/1995 bedroeg deze f 162 miljoen) staat onvoldoende in relatie met de kosten die specifiek samenhangen met de uitvoering van de WTZ. Kosten die daar niet of slechts deels mee samenhangen zijn integraal opgenomen in de administratiekostenvergoeding. Door verschil in de vergoedingssystematiek van de WTZ en de AWBZ werd over de jaren 1992 en later circa 10% van de zogenaamde «overige kosten» dubbel vergoed.

4 TOEZICHT

4.1 Inleiding

Het toezicht op de SUO is krachtens de WTZ opgedragen aan de Verzekeringskamer. De Rekenkamer onderzocht welke invulling de Verzekeringskamer heeft gegeven aan deze taak en welke rol de minister en de toezichhoudende taak van de Verzekeringskamer ingevolge de Wet toezicht verzekeringsoverheidsbedrijf (WTV) hierbij speelden. Daarnaast beoordeelde de Rekenkamer de opzet van de SUO-controle op de gegevens van de verzekeraars en de verantwoording van de SUO.

De Rekenkamer vindt dat het toezichtbeleid van de Verzekeringskamer in overeenstemming moet zijn met de bedoeling van de wetgever en dat de hoofdlijnen van dit beleid schriftelijk moeten zijn vastgelegd. Daarnaast moeten de bevindingen van het uitgevoerde toezicht eveneens schriftelijk worden vastgelegd. Verder dient de feitelijke uitoefening van het toezicht overeen te stemmen met het geformuleerde toezichtbeleid.

De Rekenkamer meent dat de minister waarborgen moet creëren om eventuele tekortkomingen in het toezicht tijdig te onderkennen. Hiervoor is een eigen visie op het toezicht door de Verzekeringskamer nodig. Daarnaast moet de minister zich informeren over het feitelijke toezicht. Als de minister tot de conclusie komt dat de Verzekeringskamer haar taak niet naar behoren vervult, moet zij actie ondernemen.

4.2 Toezicht van de Verzekeringskamer

Uit de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de WTZ in 1989 wordt niet duidelijk wat de wetgever met het door de Verzekeringskamer uit te voeren toezicht voor ogen staat. Hierover is slechts opgenomen dat de Verzekeringskamer belast is met het toezicht op de SUO, dat de SUO haar jaarverslag moet overleggen aan de Verzekeringskamer en verplicht is de door de Verzekeringskamer gewenste inlichtingen te verstrekken, en dat de Verzekeringskamer bevoegd is een boekenonderzoek bij de SUO uit te voeren. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt alleen dat de toezichtsbepalingen aansluiten bij de overeenkomstige bepalingen van de WTV.

Het toezicht dat de Verzekeringskamer op verzekeraars uitoefent ingevolge de WTV is voornamelijk repressief van aard. Zij beoordeelt of de financiële positie van de verzekeringsmaatschappij vertrouwen wekt voor de toekomst. Hierbij spelen de solvabiliteitspositie van de verzekeraar en signalen uit de markt een belangrijke rol.

Omdat naar het oordeel van de Rekenkamer de bedoeling van de wetgever niet duidelijk is, ging de Rekenkamer na of er voor, of onmiddellijk na het opdragen van het toezicht aan de Verzekeringskamer overleg is gevoerd tussen het ministerie en de Verzekeringskamer over het uit te oefenen toezicht. Dit bleek noch op bestuurlijk noch op ambtelijk niveau te zijn gebeurd.

De Rekenkamer constateerde dat de Verzekeringskamer over haar toezicht op de uitvoering van de WTZ niets schriftelijk heeft vastgelegd.

De Verzekeringskamer gaf aan dat zij toezicht houdt door het verzamelen van informatie over de taakuitoefening door de SUO. Hiertoe analyseert en beoordeelt zij het jaarverslag en de controle-aanpak van de SUO. Daarnaast worden contacten met de SUO onderhouden, waaronder een jaarlijks overleg met het secretariaat van de SUO. Tot slot gaf de Verzekeringskamer aan dat als gevolg van het toezicht dat zij op grond van de WTV bij verzekeraars uitoefent, zij regelmatig correspondentie van de SUO tegenkomt. Als één van de informatiebronnen daartoe aanleiding

geeft volgt een reactie richting de SUO. De Rekenkamer constateerde dat de Verzekeringskamer voor de beoordeling van de informatie uit deze bronnen geen schriftelijk vastgelegd normenkader heeft. De analyses en beoordelingen worden niet vastgelegd en zijn nog nooit aanleiding geweest voor een reactie richting de SUO. De door de Verzekeringskamer aangegeven activiteiten, zoals het jaarlijks overleg tussen de Verzekeringskamer en het secretariaat van de SUO, konden door de SUO niet worden bevestigd. Volgens de SUO kwamen contacten met de Verzekeringskamer voornamelijk voort uit de toezichthoudende taak die de Verzekeringskamer op verzekeraars heeft ingevolge de WTV.

4.3 Rol minister

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bleek geen visie te hebben op het door de Verzekeringskamer uit te oefenen toezicht op de SUO. Dit hield volgens het ministerie verband met het feit dat pas de laatste jaren de gedachte is gaan leven dat de SUO te beschouwen is als een zelfstandig bestuursorgaan, waarbij de minister een verantwoordelijkheid heeft voor de wijze waarop de toezichthouder invulling geeft aan zijn taak. Wel heeft de toenmalige staatssecretaris in augustus 1991 de Verzekeringskamer verzocht te bezien of verscherping van het toezicht op de jaarverslaglegging van de SUO noodzakelijk was, omdat hij vond dat het jaarverslag 1989 onvoldoende duidelijkheid bood over de financiële positie van de omslagregeling. De Verzekeringskamer achtte dit echter niet noodzakelijk. Het verzoek van de staatssecretaris had volgens de betrokken ambtenaren de bedoeling de Verzekeringskamer aan te sporen werk te maken van het toezicht. Op ambtelijk niveau zou het ministerie op dat moment hebben laten doorklinken dat men het toezicht door de Verzekeringskamer weinig omvattend vond. De Verzekeringskamer zei deze houding van het ministerie niet te herkennen.

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie zich geen beeld gevormd heeft van de wijze waarop de Verzekeringskamer uitvoering gaf aan haar toezicht op de SUO. Buiten de eerder genoemde briefwisseling tussen de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid en de Verzekeringskamer zijn er geen contacten geweest over de uitoefening van de toezichthoudende taak door de Verzekeringskamer.

4.4 Controle en verantwoording SUO

De onduidelijkheid over de gewenste inhoud van het toezicht op de SUO brengt op zich risico's met zich mee voor de rechtmatigheid van de uitvoering van de omslagregeling. Om te achterhalen of deze risico's zich in de praktijk voordeden beoordeelde de Rekenkamer de opzet van de controle door de SUO op de gegevens van de verzekeraars en de verantwoording van de SUO.

In het in 1995 door de Rekenkamer gepubliceerde onderzoek «Fondsbeheer in de sociale zekerheid»¹ zijn drie uitgangspunten geformuleerd waaraan beheerders van publieke gelden, zoals de SUO, moeten voldoen. Ten eerste heeft de fondsbeheerder een eigen verantwoordelijkheid om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van zijn eigen geldstromen. Als hierbij gebruik wordt gemaakt van verklaringen van andere controleinstanties, is van belang dat de reikwijdte van dergelijke controles duidelijk is en aansluit bij de eis van rechtmatigheid. Daarnaast moet voorzien zijn in een externe controle op de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. Tenslotte moet de verantwoording van de publieke geldstromen openbaar zijn en uit de verantwoording dient de rechtmatigheid van de geldstromen te blijken. De Rekenkamer onderzocht

¹ Tweede Kamer, 1994–1995, 24 065, nummer 1–2.

of in de opzet van de controle en verantwoordingssituatie van de SUO hieraan werd voldaan.

De Rekenkamer constateerde dat de opzet van de controle op de gegevens van verzekeraars zodanig is dat de SUO zich hiermee voldoende kan vergewissen van de rechtmatigheid van de ontvangsten van en uitgaven aan verzekeraars.

Met betrekking tot de twee andere uitgangspunten constateerde de Rekenkamer dat de externe accountant van de SUO bij de jaarrekeningen over 1989 tot op heden (1995) een getrouwheidsverklaring heeft afgegeven. Deze verklaring strekt zich echter niet uit over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de SUO. Daarnaast zijn in de WTZ geen artikelen opgenomen gericht op openbaarmaking van het jaarverslag. Er is dan ook geen sprake van een situatie waarin de SUO een openbare verantwoording geeft over de uitvoering van haar wettelijke taak. De Rekenkamer merkt wel op dat de Tweede Kamer in 1995 het jaarverslag over het jaar 1994 heeft ontvangen van de SUO.

4.5 Verrekening verhaalsopbrengsten en uitvoeringskosten

Bij de beoordeling van de werkwijze van de SUO vielen de Rekenkamer twee handelwijzen van de SUO op die in strijd zijn met de WTZ.

Verzekeraars kunnen de letselschade die een verzekerde door de schuld van een ander heeft opgelopen verhalen op de veroorzaker van het letsel of diens verzekering. In de WTZ is hierover niets vastgelegd. Eind 1989 maakte het bestuur van de SUO van de bevoegdheid tot het stellen van administratieve regelen gebruik om te besluiten dat verzekeraars een deel (25%) van de verhaalde schade niet aan haar hoeven af te dragen. Hiermee wilde zij het verhalen van schade stimuleren.

De Rekenkamer is van oordeel dat, zonder in te gaan op de zinvolheid van die beslissing¹, een dergelijk besluit van de SUO niet onder het stellen van administratieve regelen valt. De wettelijke grondslag voor het SUO-besluit dat verzekeraars 25% van de verhaalde schade niet hoeven af te dragen, ontbreekt daardoor.

In de WTZ staat dat iedere ziektekostenverzekeraar verplicht is jaarlijks naar rato van het aantal personen dat bij hem is verzekerd bij te dragen in de kosten die voor de SUO aan de uitvoering van de omslagregeling zijn verbonden. Vóór 1992 werden de uitvoeringskosten van de SUO voorgefinancierd door het KLOZ. Eind 1992 heeft het bestuur van de SUO echter besloten de uitvoeringskosten gedeeltelijk te financieren uit de rentebaten van de rekening-courant van de SUO en hiermee indirect ten laste van het omslagtekort te brengen. In de jaren 1993 tot en met 1995 werden respectievelijk 78%, 67% en 75% van de uitvoeringskosten gedekt door de rentebaten.

De Rekenkamer berekende dat door deze handelwijze van de SUO in de periode 1992 tot en met 1995 ruim f 13 miljoen ten onrechte ten laste van de omslagregeling is gebracht. Zij vindt dat het gebruik van de rentebaten ter compensatie van de uitvoeringskosten van de SUO in strijd is met de bepaling in de WTZ en dat de rentebaten van de SUO volledig ten gunste moeten komen van het omslagtekort.

Uitvoeringskosten horen door de ziektekostenverzekeraars te worden gedragen en niet door de groep particulier verzekerden.

4.6 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de positie van de Verzekeringskamer ten aanzien van het toezicht op de SUO een lastige is. Zowel de wetgever als het ministerie zijn niet duidelijk over het door hen gewenste toezicht van de Verzekeringskamer op de SUO. Mede daardoor is het aannemelijk

¹ Zie ook Verhaalsrecht in de Ziekenfondswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 025, nrs. 1–2.

dat de Verzekeringskamer toezicht heeft gehouden op de SUO, als ware het een orgaan waarop hij toezicht houdt ingevolge de Wet toezicht verzekeringsbedrijf. De Rekenkamer vindt echter dat de inhoud van het toezicht door de Verzekeringskamer, gelet op het publieke karakter van de SUO, specifiek op dat karakter van de SUO toegesneden zou moeten zijn.

De onduidelijkheden over het toezicht hebben geen negatieve gevolgen gehad voor de controle van de SUO op de gegevens van de verzekeraars. Deze controle is in opzet voldoende om de rechtmatigheid van de ontvangsten van en uitgaven aan verzekeraars vast te stellen.

De Rekenkamer constateerde wel dat op twee punten de SUO in strijd met de WTZ handelt. Ten onrechte hoeven ziektekostenverzekeraars 25% van hun verhaalsopbrengst niet aan het SUO af te dragen. Daarnaast worden de uitvoeringskosten van de SUO ten onrechte grotendeels betaald uit de rentebaten van de rekening-courant van de SUO, en dus door de verzekerden in plaats van door de verzekeraars opgebracht.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeert dat de verdeling van bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen in de WTZ belangrijke lacunes vertoont, wanneer deze getoetst worden aan de normen die gelden voor zelfstandige bestuursorganen. Het feit dat deze normatiek in 1989, toen de SUO werd ingesteld, nog niet vastlag acht zij geen bezwaar, aangezien de gedachtenvorming over het functioneren van ZBO's en het toezicht daarop reeds in 1988 is neergelegd in een advies van de Raad voor het binnenlands bestuur. De lacunes doen zich vooral voor in de relaties tussen de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de SUO en tussen de minister en de Verzekeringskamer als toezichthouder op de SUO.

Eén van die lacunes is het ontbreken van de wettelijke bevoegdheid van de minister om de door de SUO vast te stellen omslagbijdrage, inclusief de opbouw van reserves en de vergoeding van de administratiekosten aan verzekeraars, goed te keuren. Dit leidde tot een onvoldoende onderling consistent beleid van het ministerie en de SUO op het punt van de reservevorming. Het ministerie had hierbij als gevolg van een informatie-achterstand vooral een volgende rol, terwijl het initiatief bij de SUO lag. De Rekenkamer beveelt aan om de minister een wettelijke goedkeuringsbevoegdheid te geven over de jaarlijks vast te stellen omslagbijdrage.

De door de SUO aan verzekeraars vergoede administratiekosten staan onvoldoende in relatie met de kosten die specifiek samenhangen met de uitvoering van de WTZ. De Rekenkamer beveelt aan uitsluitend die kosten die de uitvoering van de wettelijke taak met zich meebrengt te vergoeden. Kosten die deels verband houden met de WTZ zouden ook slechts deels voor vergoeding in aanmerking moeten komen.

Zowel de wetgever als het ministerie is bij invoering van de WTZ onvoldoende duidelijk geweest over het gewenste toezicht van de Verzekeringskamer. Voor de relatie tussen de minister en de Verzekeringskamer zijn in de WTZ geen bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen opgenomen. Dit heeft er toe geleid dat zeven jaar na invoering van de WTZ nog onduidelijkheid bestaat over het door de Verzekeringskamer op de SUO uit te voeren toezicht. Ook nu bestaat bij het ministerie geen visie op en geen inzicht in de wijze waarop de Verzekeringskamer haar toezichthoudende taak uitvoert. Het is aanneemelijk dat de Verzekeringskamer toezicht heeft gehouden op de SUO als ware het een verzekeraar waarop zij toezicht houdt ingevolge de Wet toezicht verzekeringsbedrijf. De Rekenkamer vindt dat het toezicht op de SUO, gelet op het publieke karakter van de SUO, specifiek op het karakter van de SUO toegesneden zou moeten zijn. Zij beveelt aan de positionering van het toezicht op de SUO te heroverwegen.

De Rekenkamer concludeert tot slot dat de controle van de SUO op de verzekeraars in opzet voldoende is om de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de SUO vast te stellen. Wel vielen haar twee verrekenmethodes op waarbij de SUO in strijd met de wet handelt. Aanbevolen wordt de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de SUO onderdeel te maken van de jaarlijkse controle door een externe accountant en het jaarverslag en de bijbehorende accountantsverklaring openbaar te maken.

6 REACTIES BETROKKENEN

6.1 Algemeen

De reacties van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de voorzitter van de SUO en de voorzitter van Verzekeringskamer spitsen zich toe op de volgende onderdelen: ZBO-normatiek (zie de paragrafen 2.6 en 2.7), reservevorming, administratiekostenvergoeding en toezicht.

6.2 Reservevorming

De minister merkt op dat als gevolg van ramingsverschillen enige mate van reservevorming kan optreden. Zij was aanvankelijk verrast door het expliciete beleid van de SUO om een reserve te vormen. Later is hierover overleg met de SUO tot stand gekomen en zijn duidelijke randvoorwaarden geformuleerd waarbinnen de reservevorming kon plaatsvinden. De minister is van mening dat zij op dit punt steeds een consistent beleid heeft gevoerd.

De SUO benadrukt dat er over de reservevorming altijd een goede afstemming is geweest met het ministerie. Zij is het oneens met de conclusie dat het bij het verlaten van het Plan Simons ontbroken heeft aan een herbezinning op de reservevorming. Door de politieke onzekerheid over het stelsel van ziektekostenverzekeringen moet altijd rekening worden gehouden met opheffing van de omslagregeling, aldus de SUO.

Ook de Verzekeringskamer wijst, ondanks het ontbreken van een wettelijke basis hiervoor in de WTZ, op het belang van een reserve in het politiek onzekere klimaat.

6.3 Administratiekostenvergoeding

In het overleg met de SUO over de wijziging van de WTZ zal de minister de bevindingen van de Rekenkamer over de administratiekostenvergoeding aan de orde stellen. De minister onderschrijft de aanbeveling om de administratiekostenvergoeding te onderwerpen aan ministeriële goedkeuring.

De SUO merkt op dat bij de benadering van de administratiekosten het aantal schaderegels per verzekerde een belangrijke factor is, ongeacht of dit ook blijkt uit de gegevens van verzekeraars. Daarnaast is een vergelijking met de beheerskostenvergoeding AWBZ volgens de SUO niet op zijn plaats omdat niet vaststaat dat deze vergoeding kostendekkend is en er verschillen bestaan in uitgangspunten en systematiek.

De Verzekeringskamer meent dat een integrale administratiekostenvergoeding gerechtvaardigd is en geeft aan dat een verschil van opvatting kan bestaan over de wijze waarop en de mate waarin kosten worden toegerekend.

6.4 Toezicht

De minister onderschrijft in haar reactie de conclusies en aanbevelingen van Rekenkamer over het toezicht op de uitvoering van de WTZ en de verantwoording over de uitvoering door de SUO.

De Verzekeringskamer stelde in haar reactie dat het kennelijk de bedoeling van de wetgever is geweest bij de uitoefening van het toezicht op de WTZ aansluiting te zoeken bij de WTV. Hieronder is volgens de Verzekeringskamer niet begrepen het toezicht op een rechtmatige uitvoering van de WTZ door de SUO. De Verzekeringskamer vindt het

zinnig dat zij het toezichtbeleid schriftelijk vastlegt, indien de wetgever een ruimere uitoefening van het toezicht wenselijk acht.

Evenals de minister nam het bestuur van de SUO met genoeg kennis van de positieve waardering van de controle op de gegevens van verzekeraars.

7 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer merkt op dat de toevallige reservevorming als gevolg van de ramingsverschillen waarop de minister wijst, van een andere orde is dan de feitelijke reservevorming zoals die bij de SUO plaatsvindt. Waar de Rekenkamer spreekt over een onvoldoende onderling consistent beleid bij de reservevorming, doelt zij op een gebrek aan eenduidigheid tussen de daarmee door de minister en door de SUO nagestreefde doelstellingen. Dit neemt niet weg dat het gevoerde beleid van de minister enerzijds dan wel de SUO anderzijds op zichzelf consistent kan zijn.

De Rekenkamer wil met de vergelijking met de AWBZ beheerskostenvergoeding duidelijk maken dat het mogelijk is de overige kosten die geen of een minder duidelijke relatie hebben met de uitvoering van een regeling, in de administratiekostenvergoeding buiten beschouwing te laten.

Tot slot meent de Rekenkamer dat op dit moment nog onduidelijk is welke bestemming reserves zullen krijgen die eventueel resteren na opheffing van de na-ijling in de WTZ.

Hoewel het preciese bedrag daarvan niet vaststaat, betreft het restant volgens het ministerie naar schatting circa f 50 miljoen. De Rekenkamer merkt op dat thans in de statuten van de SUO is opgenomen dat de reserves bij opheffing van de WTZ toevallen aan de verzekeraars. Met het beoogde verdwijnen van de na-ijling uit de WTZ zal de aanleiding van deze bepaling in de statuten komen te vervallen.

Bijlage

Lijst van afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
KLOZ	Kontaktorgaan Landelijke Organisaties van Ziektekostenverzekeraars
SUO	Stichting Uitvoering Omslagregeling
WTV	Wet toezicht verzekeringsbedrijf
WTZ	Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZN	Zorgverzekeraars Nederland