

Vergaderjaar 1997–1998

25 308

Toezicht op het beleidsterrein van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 13 juli 1998

1. Inleiding

Op 15 april 1997 heb ik uw Kamer de nota Toezicht op het beleidsterrein van VWS: een algemene visie en de daarop voortbouwende nota Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg (nota Toezicht) van april 1997 toegezonden (Kamerstukken II, 1996/97, 25 308, nrs. 1–2). Tijdens het daarop volgende nota-overleg van 21 april 1997 heb ik met uw Kamer van gedachten gewisseld over de verzelfstandiging van de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie (CTU). Ik heb daarbij aangegeven de verzelfstandiging van de CTU, gelet op de complexiteit van het ontvlechtingproces en de in verband daarmee noodzakelijke voorbereidingstijd, in een afzonderlijk wettelijk traject – volgend op het traject van het wetsvoorstel Uitvoeringsorganen volksgezondheid – vorm te geven. Met mijn brief van 26 juni 1997 heb ik onder meer uiteengezet welke werkzaamheden moeten worden verricht voor de totstandbrenging van een zelfstandig toezicht op de wettelijke zorgverzekeringen (Kamerstukken II, 1996/97, 25 308, nr. 4). Tevens heb ik daarin aangegeven dat de voorbereidingen voor een wetsvoorstel naar verwachting in de eerste helft van 1998 gereed zullen zijn. In de algemene toelichting bij het wetsvoorstel Uitvoeringsorganen volksgezondheid (Kamerstukken II, 1997/98, 26 011, nr. 3) is opgenomen dat het ontwerpen van een wetsvoorstel wordt voorzien voor eind juni 1998.

Ik heb een departementale projectorganisatie opdracht gegeven de voorstellen in de nota Toezicht, alsmede het resultaat van de bespreking ervan met de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, nader uit te werken. Met dit voortgangsbericht wil ik uw Kamer in kennis stellen van de bereikte vorderingen.

De resultaten van de besprekingen binnen de projectorganisatie over de uitwerking van de nota Toezicht zijn neergelegd in een uitgebreid werkdocument. Daarmee is zeer veel en vruchtbaar werk verzet en met de totstandkoming ervan zijn de inhoudelijke voorbereidingen van het

wetsvoorstel grotendeels afgerond. Het werkdocument dient als uitgangspunt voor de formulering van het wetsvoorstel, waaraan momenteel wordt gewerkt. Voor uw informatie is een exemplaar ter kennisneming bij deze brief gevoegd¹. Voor de definitieve vormgeving van het wetsvoorstel dient een aantal zaken nog zorgvuldig te worden uitgewerkt en geanalyseerd. Voorts behoeft, naast de juridisch-technische vertaling van de concepten zoals die door de projectorganisatie zijn vastgesteld, het vraagstuk van de fasering van de modernisering en ontvlechting van het toezicht en van de organisatorische consequenties die daaraan verbonden zijn, nog nadere studie. Hierbij is de nodige zorgvuldigheid vereist omdat ook «tijdens de verbouwing en de vernieuwing van het assortiment, de verkoop (met behoud van de kwaliteit van zowel de sturingsfunctie als de toezichtsfunctie) doorgang moet blijven vinden». Gelet op de hiervoor benodigde tijd enerzijds en de huidige formatieperiode anderzijds, verwacht ik dat de behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad van het nieuwe kabinet in de tweede helft van 1998 zal kunnen plaatsvinden.

2. Uitgangspunten voor modernisering en verzelfstandiging van het toezicht

Modernisering

Tijdens het al genoemde nota-overleg van 21 april 1997 over de nota Toezicht is behalve over de verzelfstandiging van het toezicht ook gesproken over de verbeteringen die in het toezicht moeten worden aangebracht. Ik noem hier als belangrijkste voorbeeld de verbetering van het toezicht in verband met de vorming van concerns en andere daarmee vergelijkbare samenwerkingsverbanden, in relatie tot eisen die gesteld kunnen worden aan het functioneren van de uitvoeringsorganen van de ZFW en AWBZ die in die concerns of samenwerkingsverbanden deelnemen. Verbetering van het toezicht op dit punt, maar ook thema's als vormgeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars en het afleggen van publieke rekenschap in een transparant stelsel en het bewaken van de kwaliteit en doelmatigheid van de gecontracteerde zorg, zijn evenzovele onderwerpen die noodzaken tot modernisering van het toezicht.

Een belangrijk uitgangspunt bij de modernisering van het toezicht is dat elk orgaan dat een publieke taak uitoefent, zelf verantwoordelijk is voor de totstandkoming van zijn eigen recht- en doelmatigheid en daarover verantwoording aflegt. De inrichting van de organisatie, de werkprocessen en de interne sturings- en controlemechanismen, in combinatie met de controle door een openbaar accountant – de openbaar accountant moet de financiële verantwoording van het orgaan voorzien van een getrouw-beeldverklaring en een rechtmatigheidsverklaring – moeten de waarborg bieden voor een in essentie zelfreinigend en transparant systeem. Een en ander zal nadrukkelijker dan thans het geval is in de wetgeving worden verankerd. Het moderne toezicht moet zich ervan vergewissen dat dit systeem werkt. Door de primaire controleverantwoordelijkheid daar te leggen waar die thuishoort – bij de organen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering – ontstaat ook meer ruimte voor de toezichthouder om systematisch aandacht te schenken aan bredere aspecten van de werking van het verzekeringsstelsel – bijvoorbeeld de kwaliteit en doelmatigheid van de gecontracteerde zorg – of aan mogelijk problematische onderdelen van het stelsel. Het hier geformuleerde uitgangspunt sluit tevens aan bij soortgelijke processen bij de rijksbegroting ten tijde van de operatie Comptabel bestel.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Krachtig functionerend toezicht impliceert dat de toezichthouder niet alleen signaleert maar ook corrigeert: toezicht met tanden. Bovendien is van belang dat ook bij wijzigende verhoudingen binnen het zorgverzekeringsstelsel goed toezicht gewaarborgd kan blijven. Het toezichtmodel moet met andere woorden toekomstige ontwikkelingen zonder al te grote problemen kunnen opvangen met behoud van zijn waarborgende functie op het gebied van de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW en de AWBZ.

Verzelfstandiging

In de nota Toezicht zijn principiële keuzen gemaakt voor de vormgeving en de organisatie van een krachtig functionerend toezicht op de wettelijke zorgverzekeringen. Gekozen is voor de handhaving van getrappt toezicht en niet voor rechtstreeks toezicht door de minister. Argumenten van onafhankelijke oordeelsvorming, specifieke deskundigheid en positionering van het toezicht zo dicht mogelijk bij de uitvoeringspraktijk speelden hierbij een hoofdrol. Voorts is gekozen voor een scheiding van sturing en beheer enerzijds en toezicht anderzijds. De scheiding van de sturingsfunctie en de toezichtsfunctie houdt in, dat twee nevensgeschikte organen ontstaan. Ook hier geldt het argument van onafhankelijke oordeelsvorming.

3. Uitwerking op hoofdlijnen

3.1. Toedeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Toezichthouder

De primaire taak van de toezichthouder betreft het toezicht op de recht- en doelmatige uitvoering van de ziekenfondsverzekering en de algemene verzekering bijzondere ziektekosten door de uitvoeringsorganen. De toezichthouder rapporteert daarover jaarlijks aan de minister en aan het sturingsorgaan. Toezicht is het «achteraf» vaststellen of de uitvoeringsorganen zich aan de eisen van recht- en doelmatigheid hebben gehouden en het op individueel niveau (micro) ingrijpen als er «overtredingen» hebben plaatsgevonden.

Om adequaat toezicht ook in de toekomst te waarborgen is het van belang dat de toezichthouder over de nodige bevoegdheden beschikt. Het betreft onder meer de toegankelijkheid tot informatie (ook ten aanzien van concerns), het geven van voorschriften over de administratieve organisatie en controle (waaronder controleprotocollen), over de (financiële) verantwoording en over periodiek te verschaffen informatie, alsmede het kunnen toepassen van corrigerende instrumenten (bijvoorbeeld het geven van aanwijzingen of het onder bewind stellen van een ziekenfonds). De toezichthouder is bij het opleggen van sancties gebonden aan de normering zoals die in de wettelijke regels, de (beleids)regels van het sturingsorgaan en de interpretatie van de regels door het sturingsorgaan zijn vastgelegd.

Indien de toezichthouder bij de uitoefening van zijn taak situaties aantreft die naar zijn oordeel zouden moeten leiden tot intrekking van de toelating van een uitvoeringsorgaan, de intrekking van een ontheffing om zelf zaken of diensten te leveren of de intrekking van een toestemming tot het verrichten van werkzaamheden voor derden, dan signaleert hij dit aan het sturingsorgaan. Vanuit diens verantwoordelijkheid beoordeelt het sturingsorgaan of intrekking aangewezen is.

In het verlengde van de toezichthoudende taak zal de toezichthouder door de minister om uitvoeringstoetsen gevraagd kunnen worden met het oog op de vraag welke effecten voorgenomen regelgeving of beleid zullen hebben op de juiste uitoefening van zijn taak.

De juridische consequenties en de te verwachten effectiviteit van het opleggen van een bestuurlijke boete – als nieuw toe te voegen instrument – worden momenteel nader bestudeerd. Dit geldt eveneens voor de mogelijkheden om, voor zover het de relaties betreft van een ziekenfonds met concernonderdelen, toegang tot informatie over relevante concern-structuren te verkrijgen.

Sturingsorgaan

Sturing geven aan de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de ZFW en de AWBZ is het vooraf bepalen wat er moet gebeuren door het stellen van algemene regels. Algemene regels zijn regels die voor alle uitvoeringsorganen gelden die in dezelfde situatie verkeren. Sturing geven houdt ook in dat tijdens de rit, in het «heden», naar aanleiding van een individuele zaak bijgestuurd kan worden. Bijsturing is namelijk niet meer, maar ook niet minder, dan het op basis van nieuwe inzichten bezien of de gestelde regels nog voldoen, of ermee bereikt kan worden wat ermee wordt beoogd. Dit kan leiden tot aanpassing of verdere concretisering van de regels. Eenduidige uitleg van de regelgeving is voor het goed functioneren van de uitvoerders van de ZFW en de AWBZ van groot belang. Interpretatie van de regelgeving ten behoeve van de uitvoeringsorganen behoort, gelet op zijn sturingstaak, tot de verantwoordelijkheid van de nieuwe Ziekenfondsraad. Een belangrijk middel om te waarborgen dat het sturingsorgaan zijn sturingstaak ten volle kan waarmaken is de mogelijkheid tot het stellen van beleidsregels voor de uitvoering. De algemene sturingstaak omvat een groot aantal daaruit voortvloeiende deeltaken. In dit verband kunnen onder meer worden genoemd coördinatie en afstemming, toelating van uitvoeringsorganen en instellingen voor gezondheidszorg tot het systeem van de ZFW of de AWBZ, het geven van voorlichting aan uitvoeringsorganen, zorgaanbieders en (op verzoek van de minister) verzekerden, het verstrekken van subsidie en verdeling van de macrobudgetten over de uitvoeringsorganen.

Met het oog op mogelijke risico's die aan het functioneren van zorgverzekeraars in concernverband of daarmee vergelijkbare samenwerkingsverbanden verbonden kunnen zijn is het van belang dat de deskundigheid – en daarmee de kwaliteit – van bestuurders van uitvoeringsorganen gewaarborgd is. In verband hiermee zal het sturingsorgaan in het kader van zijn toelatingstaak gaan beoordelen of de deskundigheid van de personen die het dagelijks beleid van een uitvoeringsorgaan bepalen, voldoende is in verband met de uitoefening van de taken van het orgaan. Een positieve beoordeling betekent dat het sturingsorgaan in redelijkheid mag verwachten dat de handelingen en antecedenten van de personen die het beleid van het uitvoeringsorgaan bepalen of medebepalen de belangen van de verzekerden bij de uitvoering van de ZFW of AWBZ in voldoende mate garanderen.

Bij de vaststelling van taken en bevoegdheden van het sturingsorgaan is door de projectorganisatie – evenals bij de toezichthouder – aandacht besteed aan het informatierecht in het algemeen, het informatierecht ten aanzien van concerns, de informatieuitwisseling tussen het sturingsorgaan en het toezichtorgaan, de mogelijkheid tot het geven van uitvoeringsvoorschriften en voorschriften over de administratieve organisatie en controle, de financiële verantwoording en over periodieke (waaronder statistische) informatie.

3.2 Positie minister

De gemeenschappelijke doelstelling van beide organen betreft de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW en de AWBZ. Beide organen hebben er, vanuit deze gemeenschappelijke doelstelling en met inachtneming van

ieders eigen verantwoordelijkheid, belang bij elkaar te informeren en te consulteren. Zo moet het sturingsorgaan de toezichthouder op de hoogte houden van de interpretaties die hij geeft aan de algemene regels. De toezichthouder moet bijvoorbeeld op basis van een analyse van zijn controleresultaten, het sturingsorgaan informeren over de vraag of een bepaald aspect nadere uitleg of algemene regeling behoeft. Eventuele verschillen van inzicht tussen het sturingsorgaan en het toezichtorgaan moeten in onderling overleg worden opgelost. Als dat niet mogelijk blijkt, is het aan de minister, als eindverantwoordelijke voor de goede werking van het systeem, om uitsluitel te geven.

De minister heeft in de nieuwe structuur de verantwoordelijkheden die passen ten aanzien van ZBO's. De minister geeft met andere woorden aan beide organen sturing op hoofdlijnen en de organen leggen over hun functioneren verantwoording af aan de minister. De verantwoordelijkheid van de minister voor de goede werking van het wettelijk vastgelegde systeem van sturing en toezicht betekent dat hij oog moet hebben voor de verantwoordelijkheden van ieder orgaan afzonderlijk en voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid waar beide organen voor staan. De minister dient zodanige verantwoordingsinformatie van beide organen te ontvangen dat daarmee, samen met de bevindingen van de departementale accountantsdienst, alle componenten beschikbaar zijn ten behoeve van een integrale verantwoording aan de Tweede Kamer.

4. Uitwerking enkele inhoudelijke onderwerpen

Middelenbeheer

Bij de toedeling van taken en bevoegdheden is, conform de nota Toezicht, zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige taken- en bevoegdhedenpakketten van de CTU en de ZFR. Dit betekent onder meer dat het sturingsorgaan de functie behoudt van beheerder van de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Het sturingsorgaan draagt de verantwoordelijkheid voor (en legt verantwoording af over) het beheer van de middelen die onder hem berusten. De toezichthouder is belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de bestedingen door de uitvoeringsorganen.

Subsidieverstrekking

Het verstrekken van subsidies behoort tot het takenpakket van het sturingsorgaan. In de nota Toezicht is opgenomen, dat het werkingsgebied van de nieuwe toezichthouder wordt uitgebreid met het toezicht op de subsidieverstrekking voor de bekostiging van zorg (de zogenaamde pseudoverstrekkingen). De gedachte hierachter is dat deze via subsidies, door tussenkomst van de uitvoeringsorganen, bekostigde zorg zich niet principieel onderscheidt van de als verstrekking geregelde zorg. De toezichthouder heeft de positie dat hij toezicht houdt op het recht- en doelmatig functioneren van de uitvoeringsorganen op het gebied van de subsidies.

Wat betreft eventueel noodzakelijke controles in het kader van de vaststelling van het subsidiebedrag door het sturingsorgaan, treedt het apparaat van de toezichthouder faciliterend op voor het sturingsorgaan. De daaruit voortvloeiende controleresultaten zijn voor het sturingsorgaan uitgangspunt bij de definitieve subsidievaststelling. Ingevolge de nota Toezicht is het domein van de toezichthouder beperkt tot de uitvoeringsorganisatie van de AWBZ en de ZFW. De consequentie hiervan is dat het toezicht geen bemoeienis heeft met de subsidies die door het sturingsorgaan, zonder tussenkomst van de uitvoeringsorganen, aan zorgaanbieders worden verstrekt. Het toezicht op deze rechtstreekse subsidie-

verlening door het sturingsorgaan berust bij de minister, daarin geadviseerd door de departementale accountantsdienst.

Financiële controle- en verantwoordingsstructuur

Vanuit het uitgangspunt dat elk uitvoeringsorgaan zelf verantwoordelijk is voor het tot stand brengen van zijn eigen financiële rechtmatigheid dient elk orgaan zelf de controle-activiteiten te (doen) verrichten met betrekking tot die financiële rechtmatigheid. Het financieel beheer van elk orgaan moet ordelijk en controleerbaar zijn en dient voldoende waarborgen te bevatten dat de uitkomsten van het financieel beheer in overeenstemming zijn met de regels. De verantwoording van elk uitvoeringsorgaan moet het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en overeenkomstig de voorschriften zijn opgesteld. De verantwoording van elk orgaan moet overigens vergezeld gaan van een accountantsverklaring over de getrouwheid en de rechtmatigheid.

Elke volgende schakel in de controleketen maakt zoveel mogelijk gebruik van de controleresultaten in de voorgaande schakel. De controles zijn gebaseerd op een systeemgerichte aanpak, waarbij zodanige (in de controlepraktijk bij het Rijk algemeen gangbare) toleranties worden gehanteerd, dat met redelijke zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over de rechtmatigheid van het financiële beheer.

De toezichthouder krijgt wat betreft de financiële rechtmatigheid tot taak jaarlijks het door de uitvoeringsorganen gevoerde financiële beheer en hun financiële verantwoording daarover te beoordelen. De toezichthouder maakt daarbij gebruik van de verantwoordingsverslagen en steunt daarbij op de resultaten van de interne controle en van de accountant die de verklaring bij de verantwoording heeft geleverd.

In verband hiermee dient hij te beoordelen of de uitgevoerde controle-activiteiten voldoen aan de eisen die in een daartoe strekkend controle-protocol zijn neergelegd. De toezichthouder rapporteert jaarlijks over de rechtmatigheid (en doelmatigheid) van de uitvoering van de ZFW en de AWBZ. Het betreft zowel een rapportage per uitvoeringsorgaan als een samenvattende rapportage per wet. Deze rapportages worden toegezonden aan zowel het sturingsorgaan als aan de minister. Het sturingsorgaan legt vervolgens aan de minister verantwoording af over het door hem gevoerde beheer van de AK en het AFBZ.

5. Wetsvoorstel uitvoeringsorganen volksgezondheid

Gelet op de breed gedragen opvatting over onafhankelijk toezicht is met het wetsvoorstel Uitvoeringsorganen volksgezondheid (Kamerstukken II, 1997/98, 26 011, nrs. 1–2) reeds een eerste stap gezet door aan de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie (CTU) een wettelijke basis te geven. Vanwege het belang van de onafhankelijke positionering van het toezicht is met dat wetsvoorstel tevens geregeld dat de commissie bestaat uit vijf onafhankelijke deskundigen die geen deel uitmaken van het bestuur van het nieuwe College voor Zorgverzekeringen. Om de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud te geven is ook geregeld dat de leden van de CTU door de minister worden benoemd, geschorst en ontslagen.

6. Voortgang wetsvoorstel modernisering en verzelfstandiging van het toezicht

De opstelling van een wetsvoorstel inzake de modernisering en verzelfstandiging van het toezicht is op basis van het in de inleiding van deze brief reeds genoemde werkdocument ter hand genomen. Daarbij wordt vanzelfsprekend rekening gehouden met het inmiddels bij uw Kamer

ingediende wetsvoorstel Uitvoeringsorganen volksgezondheid. In deze fase van het project zal bij de juridisch-technische vertaling van de concepten zoals die door de projectorganisatie zijn vastgesteld aan een aantal aspecten nog nadere aandacht moeten worden gegeven. Zoals ik reeds heb aangegeven betreft het onder meer de juridische consequenties en te verwachten effectiviteit van de bestuurlijke boete en de precieze mogelijkheden tot het creëren van informatierechten ten aanzien van concerns en daarmee vergelijkbare samenwerkingsverbanden.

Parallel aan de juridisch-technische uitwerking vereist het vraagstuk van de fasering van de modernisering en ontvlechting van het toezicht en van de organisatorische consequenties die daaraan verbonden zijn, nog nadere studie. Centraal daarbij staan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bestaande organisatie – de Ziekenfondsraad inclusief de CTU – en de fasering van de implementatie van de modernisering en verzelfstandiging.

Ook aan deze thema's wordt thans door de projectorganisatie aandacht geschonken.

In verband met de omvang van de gehele operatie en de verregaande consequenties die aan de implementatie ervan verbonden zijn, acht ik het vanuit zorgvuldigheidsoogpunt van belang externe deskundigheid in te schakelen om mij, alsmede de Ziekenfondsraad en de CTU, hierin behulpzaam te zijn.

De verdere werkzaamheden van de projectorganisatie worden met voortvarendheid aangepakt. Zoals in de inleiding van deze brief is aangegeven, verwacht ik dat de behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad van het nieuwe kabinet in de tweede helft 1998 zal kunnen plaatsvinden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers