

Vergaderjaar 2006–2007

30 850

Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5

Nr. 14

RAPPORT VAN DE ALGEMENE REKENKAMER OVER HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 oktober 2006

Hierbij bieden wij u het op 6 oktober 2006 door ons vastgestelde rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

	Samenvatting	5	7.4	Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)	39
1	Inleiding	11	7.5	Conclusies	40
1.1	Onderzoeksveld	11			
1.2	Onderzoek naar RWT's	11	8	Terugblik	41
1.3	RWT-onderzoek deel 5	11	8.1	Inleiding	41
1.4	Leeswijzer	12	8.2	Selectie	41
			8.3	Stand van zaken	41
2	RWT-veld in beeld	14	8.4	Conclusies	43
2.1	Inleiding	14			
2.2	Beschrijving RWT-veld en financieel belang (peiljaar 2004)	14	9	Verdiepend onderzoek: Pensioen- en Uitkeringsraad	44
2.3	Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)	18	9.1	Inleiding	44
			9.2	Korte schets van de PUR	44
			9.3	Ontwikkelingen in het toezicht	44
3	Toezicht	21	9.4	Rechtmatigheid	44
3.1	Inleiding	21	9.5	Bedrijfsvoering, integriteitszorg en bestuurskosten	44
3.2	Toezichtsvisie(s) en toezichtarrangementen	22		Prestaties	45
3.3	Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)	23	9.6	Verantwoording door de minister en door de PUR	45
3.4	Conclusies	24	9.7	Conclusies	45
			9.8		45
4	Rechtmatigheid	25	10	Verdiepend onderzoek: ZorgOnderzoek Nederland	46
4.1	Inleiding	25			
4.2	Rechtmatigheid in de toezichtsvisie	25	10.1	Inleiding	46
4.3	Stand van zaken rechtmatigheidsverklaringen	26	10.2	Korte schets van ZON	46
4.4	Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)	28	10.3	Ontwikkelingen in het toezicht	46
4.5	Conclusies	29	10.4	Rechtmatigheid	46
			10.5	Bedrijfsvoering, integriteitszorg en bestuurskosten	46
5	Bedrijfsvoering, integriteitszorg en bestuurskosten	30	10.6	Prestaties	47
5.1	Inleiding	30	10.7	Verantwoording door de minister en door ZON	47
5.2	Bedrijfsvoering	30	10.8	Conclusies	48
5.3	Integriteitszorg	31			
5.4	Bestuurskosten	32	11	Conclusies en aanbevelingen	49
5.5	Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)	33	11.1	Conclusies	49
5.6	Conclusies	34	11.2	Aanbevelingen	49
			12	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	50
6	Prestaties	35			
6.1	Inleiding	35	12.1	Inleiding	50
6.2	Prestaties topstructuurorganen en begrotingsgefinancierde RWT's	35	12.2	Reactie van de minister van VWS	50
6.3	Beoordeling prestaties zorgverzekeraars uitvoering AWBZ en ZFW	36	12.3	Reactie van het bestuur van de PUR	52
6.4	Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)	36	12.4	Reactie van het bestuur en de directie van ZonMw	52
6.5	Conclusies	36	12.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	53
7	Verantwoording	37	Bijlage 1:	Conclusies, aanbevelingen, reacties nawoord Algemene Rekenkamer	54
7.1	Inleiding	37	Bijlage 2:	Definities en afkortingen	56
7.2	Verantwoording door de minister	37	Literatuurlijst		58
7.3	Verantwoording door RWT's	39			

SAMENVATTING

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het RWT5-onderzoek richt zich op de mate waarin ministers in 2005 daadwerkelijk inzicht kunnen verschaffen in het sluitend zijn van het toezicht, in de rechtmatigheid, in relevante aspecten van bedrijfsvoering waaronder bestuurskosten en integriteit, in de kwaliteit van de prestaties en in de kwaliteit van de (brede) publieke verantwoording in het peiljaar 2004. De Algemene Rekenkamer heeft een studie bij het Ministerie van VWS verricht. Daarnaast heeft zij verdiepend onderzoek gedaan bij twee van de 67 RWT's van het ministerie: de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en ZorgOnderzoek Nederland (ZON).

Het peiljaar van het onderzoek is 2004. Daarom zijn de ingrijpende ontwikkelingen in het zorgstelsel vanwege de invoering van de Zorgverzekeringswet vanaf 2006 niet in oordelende zin meegenomen in het onderzoek, maar wel in beschrijvende zin. De wijzigingen in het zorgstelsel hebben gevolgen voor het toezicht van de minister van VWS op en de verantwoording door RWT's: in het nieuwe zorgstelsel streeft de minister geen inzicht meer na in de rechtmatige en doelmatige *besteding* van publieke middelen die gemoeid zijn met uitvoering van de Zorgverzekeringswet door de zorgverzekeraars. De zorgverzekeraars hoeven daarover geen verantwoording af te leggen aan de minister en de minister oefent daarop geen toezicht uit. De zorgverzekeraars zijn wel RWT's. Het toezicht van de minister op en verantwoording door RWT's over de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) verandert niet door deze stelselwijziging.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar vorige onderzoek naar de RWT's aangegeven dat de toezichtvisie van VWS actualisatie behoeft.¹ We pleitten met name voor het opnemen van het reviewinstrument in de toezichtvisie. Eind 2005 had de minister van VWS – in afwachting van het nieuwe zorgstelsel – nog geen nieuwe, geactualiseerde toezichtvisie opgesteld. Begin 2006 is wel een nieuwe visie voor het toezicht op een deel van de zorgsector verschenen, maar deze hebben wij niet in ons onderzoek meegenomen.

In de toezichtvisie uit 1997 wordt geen relatie gelegd tussen het toezicht van de minister van VWS en informatie uit andere vormen van toezicht, zoals intern toezicht (raad van toezicht) en horizontaal toezicht (onder andere klanten- en gebruikersraden).

Rechtmatigheid

Het beleid van de minister van VWS was er zowel bij de premiegefinancierde als bij de begrotingsgefinancierde RWT's op gericht informatie te verzamelen over de rechtmatigheid van inning en besteding van gelden door de RWT's. De minister van VWS kon daarin over het boekjaar 2004 inzicht geven. De uitvoeringsorganen AWBZ (zorgkantoren) verantwoordden zich in 2004 via een rechtmatigheidsverantwoording, voorzien van een getrouwbeeldverklaring. De beoogde eindsituatie voor 2005 – een rechtmatigheidsverantwoording voorzien van een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant – was voor het boekjaar 2004 nog niet bereikt. Over het boekjaar 2005 is dat wel het geval. De overige uitvoeringsorganen legden beperkt verantwoording af via een jaarstaat die

¹ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

gecontroleerd werd door het CTZ. De jaarstaat is niet voorzien van een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant (ondoelmatig vanwege gering financieel belang).

Prestaties

De minister heeft met de topstructuurorganen en de begrotingsgefinancierde RWT's afspraken gemaakt over de informatie over prestaties die deze RWT's moeten leveren. Het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ) heeft over 2004 met de uitvoeringsorganen AWBZ en de ziekenfondsen afspraken gemaakt over de informatie over prestaties die deze RWT's moeten leveren. In 2004 gebruikte het CTZ een systeem van prestatie-indicatoren om de prestaties van deze RWT's te meten.

Verantwoording

De verantwoording over RWT's in het departementale Jaarverslag 2004 van VWS voldeed niet geheel aan de eisen die de Algemene Rekenkamer stelt: er was geen verantwoording over het gebruik van toezichtbevoegdheden van de minister bij de RWT's, er was geen overzicht van de vermogenspositie van de RWT's en de geldstromen waren niet volledig in beeld gebracht (informatie over premies ontbrak). De minister voldeed wel aan de normen zoals vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Over de topstructuurorganen in de zorg (en deels ook bij de PUR) vond op een andere wijze en op een later moment verantwoording plaats: de minister van VWS gaf – na toetsing aan een beoordelingskader – een expliciet oordeel af over het functioneren van de topstructuurorganen.

Schematische weergave

De conclusies van dit onderzoek naar het RWT-veld van het ministerie van VWS zijn schematisch weergegeven in onderstaande overzichten.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel	
Toezicht	±	✓ Grotendeels voldaan aan norm
Rechtmatigheid	✓	± Deels voldaan aan norm
Prestaties	✓	
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	±	

Toezicht

De Algemene Rekenkamer heeft verkennende onderzoeken verricht naar het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering, integriteitszorg en bestuurskosten. In onderstaand overzicht zijn de uitkomsten beknopt weergegeven.

V Verkennende onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door minister?
Bedrijfsvoering	Ja
Integriteit	Nee
Bestuurskosten	Ja
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

Bedrijfsvoering

De minister van VWS heeft toezicht gehouden op relevante onderdelen van de bedrijfsvoering door de verantwoordingsdocumenten te beoordelen van de topstructuurorganen en de begrotingsgefinancierde RWT's. De relevante aspecten waren echter niet vastgesteld aan de hand van een gestructureerde risicoanalyse. Via het toezicht van het CTZ houdt de minister van VWS indirect zicht op relevante aspecten van de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganen AWBZ en de ziekenfondsen. De minister van VWS kon over het jaar 2004 aan de Tweede Kamer inzicht verschaffen over de bedrijfsvoering van de RWT's.

Integriteitszorg

Er waren in het peiljaar 2004 geen afspraken tussen de minister van VWS en de RWT's over periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg. Bij de twee nader onderzochte RWT's, PUR en ZON, is geconstateerd dat het systeem van integriteitszorg in ontwikkeling was. Niet alle RWT's maakten informatie over nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur openbaar.

Bestuurskosten

De minister hield toezicht op de bestuurskosten door de vergoedingsregelingen vast te stellen, benoemingsbesluiten te nemen en jaarlijks de post «bestuurskosten» goed te keuren in de begroting en jaarrekening van de RWT's. De accountants van de RWT's namen de post bestuurskosten mee in de controles.

Publieke verantwoording

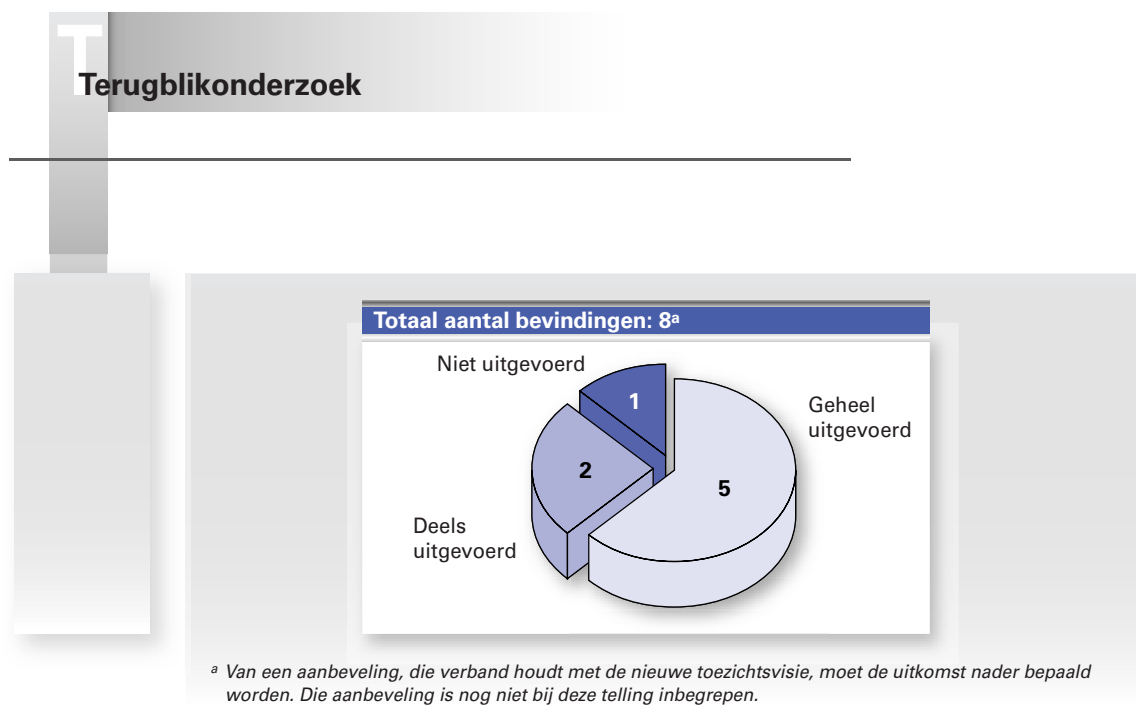
De RWT's besteedden in 2004 aandacht aan publieke verantwoording. De vorm waarin verantwoording afgelegd werd, verschilde echter per RWT.

Terugblik

Bij dit vijfde RWT-onderzoek hebben wij teruggeblikt op de vraag in hoeverre de ministers hun voor RWT's relevante toezeggingen in de afgelopen periode zijn nagekomen.

Terugblikonderzoek

Figuur 1



Wij constateren dat de meeste knelpunten inmiddels zijn opgelost. De nakoming van andere toezeggingen is afhankelijk van de totstandkoming van een nieuwe toezichtsvisie.

Conclusies en aanbevelingen

Het toezicht van het Ministerie van VWS op de RWT's was over het peiljaar 2004 verbeterd op het punt van de verantwoording over de rechtmatigheid en verantwoording over de prestaties. Rechtmatigheid bleef een aandachtspunt omdat aan de zorgkantoren over 2004 uitstel verleend was van de plicht om zich via een «rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant» te verantwoorden over de rechtmatigheid.

Over het jaar 2005 zijn de vereiste rechtmatigheidsverklaringen wel beschikbaar.

Wij bevelen aan om periodiek een risicoanalyse uit te voeren op de bedrijfsvoering van de topstructuurorganen teneinde te kunnen bepalen over welke aspecten de minister geïnformeerd wil worden. Daarbij zou aandacht besteed moeten worden aan informatie over bestuurskosten, integriteitszorg, en de kwaliteit van de aangeleverde prestatie-informatie.

Ook bevelen wij aan om het functioneren van de begrotingsgefinancierde RWT's (PUR, ZonMW en PGO) periodiek te beoordelen op basis van een beoordelingskader, zoals de minister dat reeds gebruikt voor de topstructuurorganen.

Daarnaast adviseren we de minister om jaarlijks in het jaarverslag een oordeel te geven over het functioneren van de RWT's, dan wel de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het functioneren van de RWT's door een brief met zijn oordeel toe te voegen aan de jaarverslagen van de RWT's, zoals dat in 2004 gebeurde voor de topstructuurorganen.

Reactie minister van VWS en besturen van PUR en ZonMw

De minister schrijft in zijn reactie dat hij verheugd is dat de Algemene Rekenkamer verbetering heeft geconstateerd op het punt van de verantwoording over rechtmatigheid en prestaties. Verder is begin 2006 een nieuwe toezichtsvisie voor de curatieve zorg verschenen.

De minister verschilt met ons van mening over de vraag welke informatie in het jaarverslag over de RWT's zou moeten worden opgenomen. De minister wil in het jaarverslag – conform Rijksbegrotingsvoorschriften – alleen rapporteren over uitzonderingen: situaties waarin beleidsdoelstellingen niet bereikt zijn of wettelijke kaders niet zijn nageleefd. Wij willen uitvoeriger informatie in het jaarverslag. Het gaat over informatie over de wijze waarop de minister gebruik heeft gemaakt van zijn toezichthoudende bevoegdheden, een volledig beeld van de geldstromen en informatie over de vermogenspositie van de RWT's.

De minister heeft toegezegd erop toe te zien dat PUR en ZonMw zich houden aan de regelgeving voor de openbaarmaking van nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur. Verder zou de noodzaak worden gezien van een herziening van de vergoedingsregeling voor de leden van het bestuur van de PUR.

De besturen van PUR en ZonMw konden zich vinden in het rapport.

Nawoord

Wij verschillen met de minister van opvatting over de informatie die het jaarverslag van het ministerie zou moeten bevatten. De minister zou deze informatie willen beperken tot de wettelijk vereiste informatie. Wij zijn echter van mening dat een uitzonderingsrapportage alleen voldoende informatie voor een goed onderbouwde dechargeverlening kan bieden indien er duidelijkheid bestaat over de «normaalpositie». Dit punt wordt overigens, samen met het verantwoorden over geldstromen en vermogensvorming bij RWT's, uitvoerig toegelicht in het gelijktijdig met dit rapport uitgebrachte rijksbrede rapport.

We waarderen het dat de minister wat betreft integriteitszorg erop zal toezien dat PUR en ZonMw zich conformeren aan de huidige regelgeving voor de openbaarmaking van nevenfuncties van de bestuursleden van deze RWT's.

1 INLEIDING

1.1 Onderzoeksveld

Veel taken die in de wet geregeld zijn, worden door instellingen buiten het Rijk uitgevoerd. In de Comptabiliteitswet worden deze instellingen «rechtspersonen met een wettelijke taak» (RWT's) genoemd. Deze categorie instellingen komt grotendeels overeen met de groep zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wettelijke taken door organisaties buiten de rijksoverheid, brengt met zich mee dat de minister goed toezicht moet houden op die uitvoering. Voor de organisaties zelf betekent de uitvoering van publieke taken met publiek geld dat zij zich goed moeten verantwoorden.

Wij besteden sinds 2000 in een reeks van in totaal vijf onderzoeken aandacht aan het toezicht en de verantwoording door RWT's. Dit naar aanleiding van eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer waaruit was gebleken dat het toezicht van de ministers gebreken vertoonde. Ook was er onvoldoende afstemming tussen de departementen, waardoor consistentie in het toezicht op RWT's ontbrak (Algemene Rekenkamer, 1998). Dit onderzoek is het vijfde in de reeks.

1.2 Onderzoek naar RWT's

De doelstelling van dit meerjarige programma, ook wel de RWT-strategie genoemd, luidt dat de minister in 2005 inzicht moet kunnen verschaffen in:

- de rechtmatigheid van inning en besteding van publiek geld door RWT's;
- het ordelijk en controleerbaar zijn van het financieel beheer bij de RWT's;
- het op orde zijn van de bedrijfsvoering bij de RWT's;
- de realisatie van de prestaties door de RWT's;
- de kwaliteit van de informatie van de publieke verslaggeving door de RWT's;
- de integriteitszorg bij de RWT's;
- de inbedding van alle RWT's in een sluitend toezicht bij de ministeries.

De afgelopen jaren is onder invloed van VBTB de focus in toezicht en verantwoording iets verschoven van financiën en financieel beheer naar prestaties en bedrijfsvoering. Daarnaast is meer aandacht voor het handelen aan de top en bestuurdersbeloningen ontstaan. In de uitvoering van ons onderzoek is daar op aangesloten door het aspect van financieel beheer in RWT5 verder als onderdeel van de bedrijfsvoering te behandelen en zijn de bestuurskosten bij RWT's onderzocht.

In het kader van dit onderzoeksprogramma voor RWT's hebben wij reeds vier rapporten uitgebracht, deel 4 in maart 2004. Met RWT5 wordt onze huidige RWT-strategie afgesloten.

1.3 RWT-onderzoek deel 5

Het RWT5-onderzoek richt zich op de mate waarin ministers daadwerkelijk inzicht kunnen verschaffen in het sluitend zijn van het toezicht, de rechtmatigheid, in relevante aspecten van bedrijfsvoering waaronder het financieel beheer, bestuurskosten en integriteit, in de kwaliteit van de

prestaties en de kwaliteit van de (brede) publieke verantwoording. De Algemene Rekenkamer heeft daartoe een departementsbreed onderzoek verricht. Daarnaast heeft zij verdiepend onderzoek gedaan bij twee RWT's van het ministerie, te weten: de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en ZorgOnderzoek Nederland (ZON). Andere – premiegefinancierde – RWT's zijn niet gekozen omdat de toezichtverhoudingen ingrijpend zijn gewijzigd door de wijzigingen in het zorgstelsel. Een verdiepend onderzoek naar die RWT's over het peiljaar 2004 zou weinig blijvende waarde hebben.

Parallel aan dit rapport over het Ministerie van VWS verschijnt er een rapport waarin de rijksbrede ontwikkelingen, bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn gebundeld.

1.4 Leeswijzer

In het rapport wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen met betrekking tot verantwoording en toezicht bij de RWT's en het Ministerie van VWS aan de hand van zeven thema's. Het beeld van het veld wordt in hoofdstuk 2 beschreven. De bevindingen van het onderzoek met betrekking tot de verschillende thema's worden in de hoofdstukken 3 tot en met 7 gepresenteerd. Een deel van de thema's is toetsend onderzocht, de overige thema's zijn verkennend onderzocht. De thema's die verkennend zijn onderzocht, zijn bij elkaar in hoofdstuk 5 geplaatst. Na deze hoofdstukken volgt de terugblik in hoofdstuk 8. In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre aanbevelingen uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn opgevolgd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 9 en 10 respectievelijk verslag gedaan van het verdiepende onderzoek bij de PUR en ZON.

Op de volgende pagina is de opbouw van het rapport schematisch weergegeven. De cijfers in het schema corresponderen met de hoofdstukken.

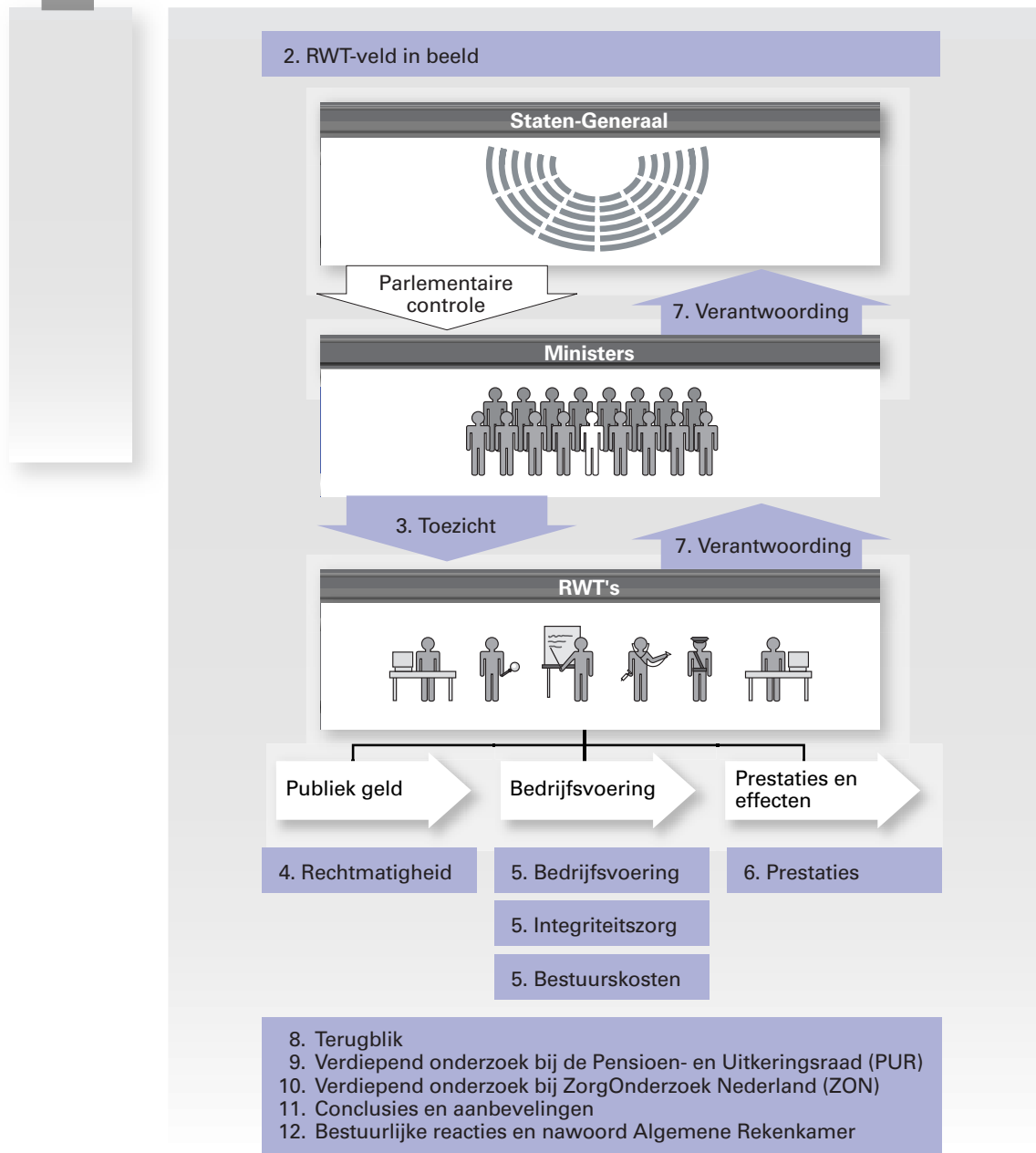
In hoofdstuk 11 volgen de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op het ministerie van VWS, de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer. De binnen het onderzoek gehanteerde normen kunt u vinden in het rijksbrede rapport en op de internetsite van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

We hebben voor dit RWT5-onderzoek het jaar 2004 als peiljaar gehanteerd. De invoering van de Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006, en de invoering van de Wet Marktordening Gezondheidszorg hebben tot gevolg dat de verhoudingen in het RWT-veld ingrijpend zijn gewijzigd (VWS, 2005).² Dat heeft weer gevolgen voor toezicht van de minister van VWS op en de verantwoording door RWT's. Daar waar van toepassing geven we in de verschillende hoofdstukken een beschrijving van die gevolgen.

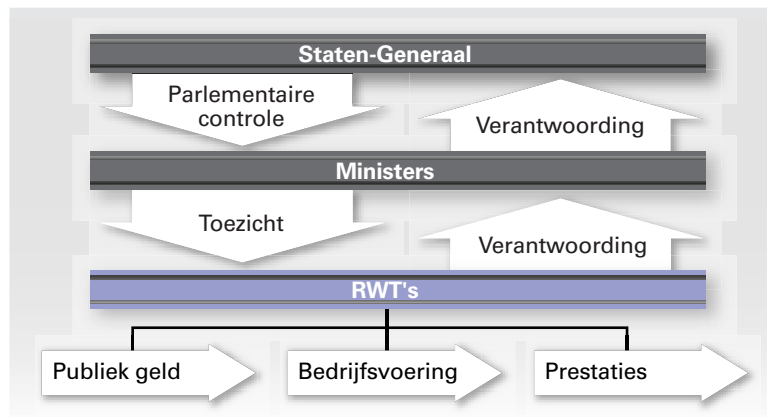
² De minister van VWS heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 27 mei 2005 over «positionering van zbo's in het nieuwe zorgstelsel» de toekomst geschetst van de topstructuurorganen (VWS, 2005).

Opbouw van het rapport

Figuur 1.1



2 RWT-VELD IN BEELD



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gepresenteerd van het RWT-veld van het Ministerie van VWS: het gaat daarbij om de samenstelling en de ontwikkeling in het RWT-veld en de geldstromen c.q. het financiële belang. Bij het Ministerie van VWS was in het peiljaar 2004 sprake van twee clusters van RWT's. Het eerste cluster bevatte RWT's in de zorgsector die met name uit wettelijke premies werden gefinancierd, het tweede cluster de RWT's die met name uit de begrotingsgeldten van VWS werden gefinancierd.

2.2 Beschrijving RWT-veld en financieel belang (peiljaar 2004)

Bij het Ministerie van VWS was er in het jaar 2004 sprake van 67 RWT's die circa € 37 miljard aan publiek geld besteedden. In het onderzoek is geïnventariseerd welk financieel belang het RWT-veld van het Ministerie van VWS heeft en of de jaarverslagen aanwezig zijn op het ministerie. Dat laatste bleek het geval te zijn.

Het jaarverslag van het Ministerie van VWS over 2004 gaf een beeld van de geldstromen richting de RWT's. Dat beeld was niet volledig omdat premies niet in dat overzicht waren opgenomen. We hebben daarom zelf een overzicht gemaakt dat een beeld schetst van de geldstromen.

Financieel belang RWT's over 2004

Overzicht 2.1

Instelling/sector 31 december 2004	Overzicht geldstromen van de overheid naar de RWT's gerealiseerd (2004) (x € mln)				Baten en lasten RWT's gerealiseerd (2004) (x € mln)	
	Totaal publiek (2004)	Rijks- bijdra- gen	Premies	Overige inkomsten	Baten	Lasten
<i>Premiegefinancierde RWT's</i>						
Uitvoeringsorganen AWBZ (57)	23.049,6	5.419,8	15.888,4	1.741,4	21.197,0	23.086,0
Ziekenfondsen (22)	13.071,8	3.012,8	10.059,0	0	15.062,0	13.631,0
CVZ^a	35,9	0	35,9	0	129,6 ^c	127,5
CTZ	7,3	0	7,3	0	8,6	7,3
CTG	14,9	0	14,9	0	13,8	14,9
CBZ	13,9	0	13,9	0	13,9	13,9
CSZ	2,4	0	2,4	0	2,4	2,4
SUO	3,3	0	3,3	0	2.707,5 ^d	2.963,8 ^d
<i>Begrotinggefinancierde RWT's</i>						
ZON^b	59,6	59,6	0	0	59,9	59,9
PUR^b	409,3	409,3	0	0	409,3	409,3
PGO^b	33,3	33,3	0	0	33,3	33,3
SSOG^{b,e}	0	0	0	0	4,5	0
Totaal	36,7 miljard					

^a CVZ: beheerskosten (inclusief doorberekende interest € 81 mln.) p.68-69 jaarverslag.

^b Begrotinggefinancierde RWT's: beheerskosten van de RWT én uitkeringen c.q. subsidies van deze RWT aan derden.

^c Inclusief rente-inkomsten

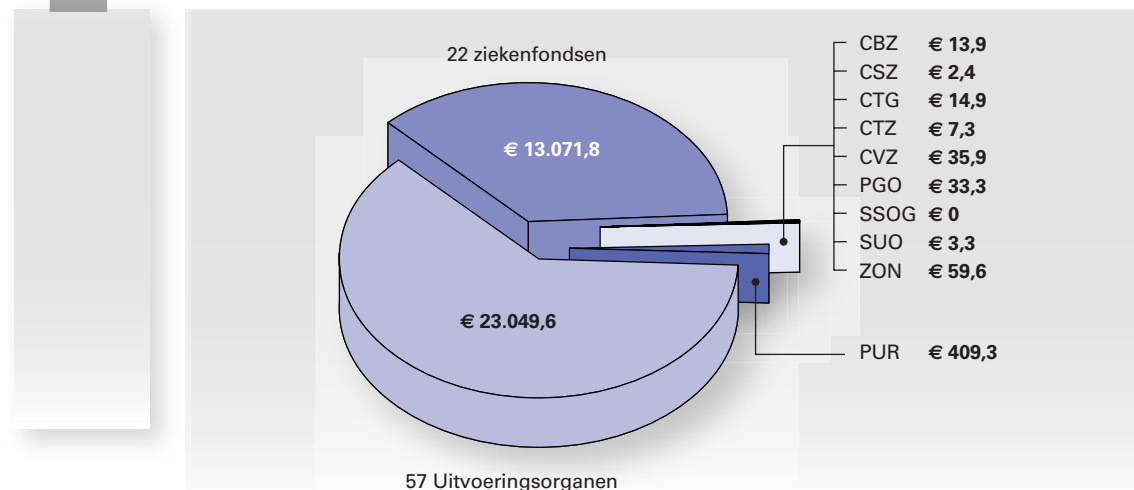
^d Inclusief uitgaven op gronden van WTZ 1998 en MOOZ

^e SSOG is medio 2006 opgeheven.

Bronnen: Ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ Financieel Jaarverslag CVZ 2004, overige RWT's: jaarverslagen.

Publiek geld RWT's in 2004 (x mln)

Figuur 2.1



Cluster premiegefinancierde RWT's

Dit cluster omvat de premiegefinancierde sector van de zorg. Het betreft in de eerste plaats de uitvoeringsorganen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), het Centraal Administratie Kantoor bijzondere zorgkosten (CAK) en de ziekenfondsen voor de uitvoering van de Ziekenfondswet.³ Op 31 december 2004 waren er 57 uitvoeringsorganen AWBZ, waarvan er 22 ook ziekenfonds waren. Verder maakten in 2004 zes zogenoemde topstructuurorganen van de zorg deel uit van het premiegefinancierde cluster. Dit zijn het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ), het College tarieven gezondheidszorg (CTG), het College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ), het College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ) en de Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO). Hieronder worden de taken van deze zes RWT's kort toegelicht.

College voor zorgverzekeringen (CVZ)

Het CVZ beheerde de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Daarnaast verzorgde het CVZ toelatingen en intrekkingen van onder andere ziekenfondsen, uitvoeringsorganen AWBZ en instellingen. Verder stuurde het CVZ de ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ aan, verrichtte uitvoeringstoetsen, deed voorstellen voor een doelmatige samenstelling van het pakket en gaf voorlichting.

College toezicht zorgverzekeringen (CTZ)

Het CTZ was belast met – onder andere – het toezicht op de recht- en

³ Het CAK verzorgt o.a. de betalingen van alle AWBZ-verstrekingen aan de AWBZ-zorginstellingen in opdracht van de zorgkantoren. Ook is het CAK belast met de oplegging en de inning van eigen bijdragen van zorg zonder verblijf.

doelmatige uitvoering van de ZFW en AWBZ. Daartoe verrichtte het onderzoeken en stelde het rapporten op per uitvoeringsorgaan en samenvattende rapporten per wet ten behoeve van de minister en het CVZ.

College tarieven gezondheidszorg (CTG)

Het CTG voerde de Wet tarieven gezondheidszorg (WTG) uit. Het bepaalde tarieven en budgetten voor zorginstellingen en (para)medici die onder de WTG vallen. Het keurde tarieven goed of af, of stelde deze vast, stelde beleidsregels vast omtrent de hoogte, opbouw en wijze van berekening van tarieven en adviseerde de minister over concrete uitvoeringsaspecten van onderwerpen die verband hielden met tarieven.

College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)⁴

De taken van het CBZ kwamen voornamelijk voort uit de Wet Ziekenhuisvoorzieningen. De primaire taak was het afgeven van vergunningen voor de bouw van ziekenhuisvoorzieningen. Verder verrichtte het CBZ uitvoeringstoetsen over voorgenomen beleid, signaleerde het ontwikkelingen en trends, ontwikkelde het kaders, verstreekte het informatie en adviseerde en besliste het over bouwinitiatieven.

College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)⁵

Het CSZ had tot taak het saneringsproces (verminderen capaciteit of sluiting) bij instellingen financieel te begeleiden en te bewaken. Het verleende goedkeuring bij verkoop, verhuur en vervreemding van onroerende zaken. Verder kon het CSZ saneringssubsidies verstrekken en uitvoeringstoetsen verrichten.

Stichting Uitvoering Omslagregelingen (SUO)

De SUO voerde de omslagregeling Wet op de toegang ziektekostenverzekering 1998 (WTZ 1998) en de Wet medefinanciering oververteenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden uit (MOOZ). De WTZ 1998 regelde een wettelijke acceptatieplicht van de particuliere verzekeraars voor particulier verzekerden voor de zogenoemde standaardpakketpolis.

Cluster begrotingsgefinancierde RWT's

Het tweede cluster RWT's bij VWS bevat de begrotingsgefinancierde RWT's. Het ging in 2004 om de volgende organisaties: ZorgOnderzoek Nederland (ZON), de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR), de Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg (Fonds OGZ) en de Stichting Fonds PGO (tot 1 januari 2003 Stichting Patiëntenfonds).⁶ Hieronder worden ze kort toegelicht.

ZorgOnderzoek Nederland (ZON)

ZonMw⁷ voert wettelijke taken uit op grond van de Wet op de Organisatie ZorgOnderzoek Nederland (ZON) en op grond van de Wet op de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). ZonMw verstrekt subsidies voor het verrichten van onderzoek om zo bij te dragen aan de kwaliteit van gezondheidsonderzoek en gezondheidszorg. Het gedeelte ZON (Zorgonderzoek Nederland) wordt gesubsidieerd door het Ministerie van VWS, terwijl het gedeelte Mw (Medische Wetenschappen) subsidie ontvangt van NWO.

In het kader van het RWT5-onderzoek is een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar ZON (hoofdstuk 10). Dit onderzoek heeft alleen betrekking op de relatie tussen het deel ZON en het Ministerie van VWS omdat het NWO-deel van ZonMw een andere geldstroom kent.

⁴ Sinds 1 januari 2006 staat CBZ voor: College bouw zorginstellingen.

⁵ Sinds 1 januari 2006 staat CSZ voor: College sanering zorginstellingen.

⁶ Zie hierover correspondentie tussen de Algemene Rekenkamer en de minister van VWS in kader van de procedure in de zin van art. 96 Comptabiliteitswet 2001.

⁷ ZonMw is een fusie van ZorgOnderzoek Nederland (ZON) en de Medische Wetenschappen van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)

De Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) is verantwoordelijk voor de toepassing en uitvoering van vijf wetten en regelingen die financiële ondersteuning bieden aan slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog en aan hun nabestaanden. De PUR is ingesteld bij de Wet op de Pensioenen Uitkeringsraad. De doelgroep wordt kleiner door de stijgende leeftijd ervan en daardoor krimpt de organisatie de komende periode en verdwijnt op termijn.

In het kader van het RWT5-onderzoek is een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de PUR (hoofdstuk 9).

Stichting Fonds Patiënten Gehandicapten en Ouderen (Fonds PGO)

De Stichting Fonds PGO verleent – namens het Ministerie van VWS – subsidies aan landelijk werkzame patiëntenorganisaties, gehandicapten-organisaties en ouderenorganisaties.

Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg (Fonds OGZ)

Fonds OGZ is een fonds dat innovatie mogelijk maakte op het terrein van bevordering en bescherming volksgezondheid, vooral op regionaal niveau. Het fonds heeft als hoofdtaak de uitkering van subsidies op basis van de Tijdelijke regeling delegatie subsidiebevoegdheid. Het Fonds OGZ bestaat sinds medio 2006 niet meer.

2.3 Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)

Een nieuw zorgstelsel

Hoewel het peiljaar voor het onderzoek 2004 is, kan bij de beschrijving van de premiegefinancierde RWT's niet voorbij gegaan worden aan de wijzigingen in het zorgstelsel met ingang van 2006 (zie kader). Door de invoering van de Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 en de voorziene invoering van de Wet Marktordening Gezondheidszorg treden er veranderingen op in het cluster premiegefinancierde RWT's. Deze zijn van invloed zijn op de wettelijke taken – en soms het voortbestaan – van een RWT. Ook de financiering van de RWT's gaat veranderen.

Tot eind 2005 waren burgers met een relatief laag inkomen op grond van de Ziekenfondswet verplicht verzekerd bij een ziekenfonds. De ziekenfondsen waren wettelijk verplicht iedereen te accepteren ongeacht de gezondheidsrisico's van de verzekerden (verbod op risicoselectie). De rijksoverheid bepaalde het ziekenfondspakket en welke behandelingen voor vergoeding in aanmerking kwamen. Ziekenfondsen konden gemaakte kosten declareren bij de Algemene Kas die beheerd werd door het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Ziekenfondsen werden gecompenseerd indien hun verzekerdenbestand bestond uit relatief veel verzekerden met grote gezondheidsrisico's.

Burgers van wie het inkomen boven een bepaald niveau kwam, dienden zich bij een particuliere verzekering aan te melden. Verzekeraars konden de hoogte van een premie vaststellen op basis van de gezondheidsrisico's van de verzekerde (risicoselectie).

Door de intensieve overheidsregulering was er nauwelijks sprake van concurrentie tussen verzekeraars om verzekerden. Volgens het kabinet waren er voor verzekeraars onvoldoende prikkels voor innovatie en concurrentie, en daarmee voor betaalbaarheid van de zorg.

Puntsgewijs beschreven houdt het nieuwe zorgverzekeringsstelsel het volgende in:

- Met de invoering van de nieuwe Zorgverzekering is iedereen verplicht zich te verzekeren voor een wettelijk omschreven basispakket.
- Verzekerden kunnen voor dit basispakket hun zorgverzekeraar zelf kiezen.
- Zorgverzekeraars concurreren om klanten op hoogte van nominale premies, service en eigen risico.
- Zorgverzekeraars zijn verplicht iedereen te accepteren voor het wettelijk omschreven basispakket.
- Verzekeraars worden gecompenseerd uit een risicovereveningsfonds indien zij – naar objectieve maatstaven gemeten – onevenredig veel risico lopen door de samenstelling van het verzekerdenbestand. Het fonds wordt gevoed uit een rijksbijdrage en opbrengsten van inkomensafhankelijke bijdragen (heffing) betaald door werknemers.
- Verzekerden die – gezien hun inkomen – naar verhouding een hoge verzekeringspremie betalen kunnen gecompenseerd worden door de toekenning van een zorgtoeslag.

Zorgverzekeraars

Vanaf 1 januari 2006 bestaat er een basisverzekering voor ziektekosten die uitgevoerd wordt door private zorgverzekeraars. Deze zorgverzekeraars voeren bij wet geregelde taken uit waarvoor ze gedeeltelijk bekostigd worden uit publieke middelen. (Algemene Rekenkamer, 2004b) De zorgverzekeraars zijn daarom RWT's.

Topstructuurorganen

De stelselwijzigingen betekenen wijzigingen in het beheer en de toezichtstructuur. De volgende drie van de zes topstructuurorganen gaan op termijn verdwijnen als RWT:

- SUO: SUO heeft geen rol meer in het nieuwe zorgstelsel. (VWS, 2005a) Tot 1 januari 2009 draagt SUO nog wel zorg voor rechtmatigheidscontroles en afwikkeling van claims op grond van de WTZ 1998 uit de periode tot en met 2005. Daarna wordt die taak – voor zo ver nog niet afgerond – overgenomen door het CVZ.
- CBZ: De belangrijkste wettelijke taken gaan verdwijnen. Het CBZ zal – op termijn – als RWT worden opgeheven. Er wordt onderzocht of het CBZ omgevormd kan worden tot een privaat expertisecentrum voor de bouw. Deze veranderingen krijgen hun beslag in de jaren tot 2012.
- CSZ: Alleen het verlenen van goedkeuring bij de verkoop van onroerende zaken blijft vooralsnog een overheidstaak. Deze taak zal mogelijk ondergebracht worden bij het Ministerie van VWS. CSZ zal worden opgeheven. Deze veranderingen krijgen hun beslag in de jaren tot 2012.

De andere drie worden omgevormd tot twee topstructuurorganen:

- Het CVZ verzorgt het pakketbeheer (advisering aan de minister over de samenstelling van het verplichte basispakket, zie kader) en beheert het risicovereveningsfonds;
- Het CTZ en het CTG worden samengevoegd tot de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) met als taken toezicht en prijsvorming op de markt van zorginkoop, zorgverlening en zorgverzekeringen. Voor zover delen van markten worden vrijgegeven voor concurrentie, draagt de NZa bij aan goede marktcondities door bijvoorbeeld op vrijgegeven markten consumenten te voorzien van voldoende informatie, op niet vrijgegeven markten kan zij o.a. de tarieven of productomschrijvingen bepalen (zie verder paragraaf 3.3).

Geldstromen

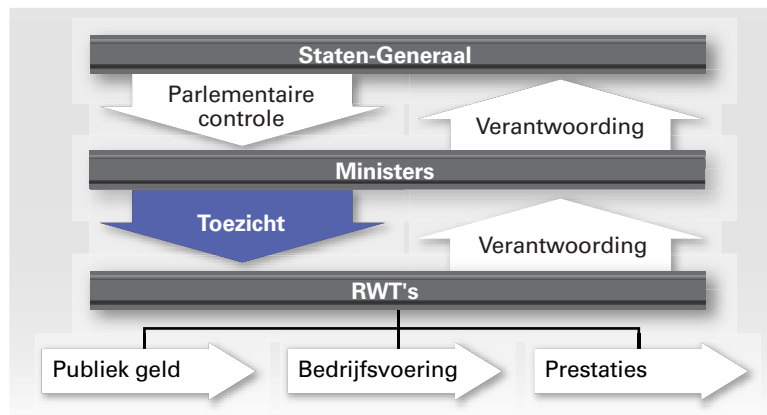
Ook de geldstromen veranderen. In de Zorgverzekeringswet is vastgelegd dat de jaarlijkse uitgaven macro gezien voor 50% gefinancierd worden uit inkomensafhankelijke bijdragen, en voor de andere 50% uit nominale premies, die verzekerden betalen aan zorgverzekeraars, de bijdrage van het Rijk in de financiering van de zorgverzekering voor personen jonger dan 18 jaar en eigen betalingen (onder meer vanwege het eigen risico). De inkomensafhankelijke bijdragen (door de Belastingdienst geheven en geïnd) en de bijdrage van het Rijk voor personen jonger dan 18 zijn publieke middelen. In de begroting 2006 van het Ministerie van VWS worden deze bijdragen geraamd op respectievelijk € 14,6 miljard en € 1,9 miljard. Deze publieke middelen worden gestort in het zorgverzekeringsfonds. Zorgverzekeraars kunnen uit dit fonds een bedrag ontvangen ter gedeeltelijke dekking van hun zorguitgaven. Bij de bepaling daarvan wordt rekening gehouden met het risicoprofiel van de verzekerden. De beheerskosten van de topstructuurorganen (circa € 70 miljoen) worden met ingang van 1 januari 2006 uit de begroting van het Ministerie van VWS betaald.⁸

Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De wijzigingen in het zorgstelsel raken ook de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De wetgever heeft in art. 121 van de Zorgverzekeringswet onze bevoegdheden beperkt. We hebben daardoor geen controlebevoegdheden om de *besteding* van publieke middelen bij de zorgverzekeraars te controleren. We hebben wel controlebevoegdheden voor de *ontvangsten* van de zorgverzekeraars uit het vereveningsfonds en voor de nakoming van wettelijke verplichtingen zoals de acceptatieplicht, het verbod op premiedifferentiatie, de zorgplicht en de informatie-verplichtingen om de risicovereveningsregeling te kunnen uitvoeren (zie verder paragraaf 3.3).

⁸ Met uitzondering van de SUO.

3 TOEZICHT



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het toezicht. Dit thema is toetsend onderzocht. Voor een deel betreft dit het actualiseren van de bevindingen uit de onderzoeken RWT1 tot en met RWT4 over het toezichtbeleid en voor een deel betreft het inventariseren van de ontwikkelingen van het toezicht zelf. Speciale aandacht is er in dit kader voor de volgende aspecten:

- inzet van reviews in het toezicht;
 - de rol van de raden van toezicht en andere vormen van intern toezicht.
- In het hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen de toezichtvisie die geldt voor het hele departement en de toezichtarrangementen die gelden voor één afzonderlijke RWT of voor een cluster van RWT's.

De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij zijn:

1. Is er voldoende voortgang ten aanzien van het door de ministers uitgevoerde toezicht met betrekking tot RWT's?
2. Hoe is governance en toezicht georganiseerd bij de in het onderzoek betrokken RWT's?
3. Wat is de bijdrage van de raden van toezicht aan het functioneren en verantwoorden van de onderzochte RWT's?

S Stand van zaken toezichtvisie Ministerie van VWS

Overzicht 3.1

Ministerie van VWS	Medio 2003 ^a	Eind 2005
Toezichtvisie	Toezichtvisie (1997) heeft actualisatie	Nieuwe toezichtvisie nog niet gereed
Intern/horizontaal toezicht	Intern/horizontaal toezicht geen onderdeel toezichtvisie	Nieuwe toezichtvisie nog niet gereed
Reviewbeleid	Reviewbeleid geen onderdeel toezichtvisie	Nieuwe toezichtvisie nog niet gereed

^a Zie Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, nrs 1-2, p. 32.

Het Ministerie van VWS had het toezicht op uitvoeringsorganen AWBZ en ziekenfondsen ingericht volgens het principe van «getrapt toezicht». Dat wil zeggen dat de topstructuurorganen in de zorg belast waren met een aantal uitvoerende en adviserende taken bij de aansturing van en het toezicht op de uitvoeringsorganen AWBZ en ziekenfondsen. De minister steunde bij zijn toezicht op de RWT's op het werk van de topstructuurorganen.

De toezichtrelatie van het minister met de topstructuurorganen was vastgelegd in de toezichtvisie van 1997, de instellingswetten en in de Regeling begroting en verantwoording beheerskosten uitvoeringsorganen volksgezondheid (VWS, 2000).^{9, 10}

Toezichtvisie en intern toezicht (raad van toezicht)

In de toezichtvisie van het Ministerie van VWS van 1997 werd geen koppeling gelegd tussen toezicht vanuit VWS en het intern toezicht in de vorm van raden van toezicht.

De topstructuurorganen en begrotingsgefinancierde RWT's van het ministerie kennen geen raden van toezicht. Benoeming en ontslag van bestuurders van topstructuurorganen is bij wet voorbehouden aan de minister van VWS.

Het CTZ heeft in 2004 aandacht gevraagd voor de rol van de raden van toezicht bij de ziekenfondsen. Het CTZ heeft de ziekenfondsen verplicht zich voor het boekjaar 2005 te verantwoorden volgens het informatie-model «Maatschappelijk Verslag Ziekenfondsen».¹¹ De Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht moet in het jaarverslag bijvoorbeeld aangeven op welke wijze zij kennis neemt van uitgevoerde audits door derden.

⁹ Regeling begroting en verantwoording beheerskosten uitvoeringsorganen volksgezondheid (2000), Staatscourant 28 juni 2000, nr. 122.

¹⁰ De regeling is in 2006 vervangen door een nieuwe regeling.

¹¹ CVZ/CTZ, geïntegreerde informatie-uitvraag 2005 Financieel verslag, Uitvoeringsverslag en Jaarstaat, 11 februari 2005, CTZ 05/01 en CVZ 05/03.

Governance, de toezichtsvisie en andere (horizontale) verantwoordingsinformatie

In de jaarverslagen van de verschillende RWT's worden vormen van horizontale verantwoording genoemd. Het gaat daarbij om commitment aan codes van Goed Bestuur, het gebruik van certificering, gebruikersraden en verantwoording over klachten. De minister van VWS heeft in de nieuwe toezichtsvisie voor de curatieve zorg aangekondigd dat informatie uit horizontale verantwoording zal worden betrokken bij de beoordeling van het functioneren van de RWT's (VWS, 2006).

De plaats van de review in het toezicht

Het Ministerie van VWS beschikt over reviewbeleid. De Auditdienst voert periodiek reviews uit bij de RWT's.

De minister van VWS heeft in een reactie op het RWT4 rapport toegezegd dat het reviewinstrument een plaats zou krijgen in de nieuwe toezichtsvisie van het ministerie (Algemene Rekenkamer, 2004, p. 208).¹² Eind 2005 was die nieuwe toezichtsvisie nog niet beschikbaar.

3.3 Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)

Voor het toezicht op de premie- en begrotingsgefinancierde RWT's beschikte het Ministerie van VWS in 2004 over een toezichtsvisie uit 1997 (VWS, 1997).¹³ Wij constateerden in ons RWT4-onderzoek dat deze toezichtsvisie aan actualisering toe was.

Begin 2006 heeft het ministerie in het licht van de wijzigingen in het zorgstelsel een toezichtsvisie voor de curatieve zorg uitgebracht «Verdien(d) vertrouwen» (Ministerie van VWS, 2006).¹⁴ Dit is één van de sectorale uitwerkingen van de «Kaderstellende visie op toezicht (2005)» die het kabinet in 2005 presenteerde. Een nieuwe toezichtsvisie voor de uitvoering van de AWBZ (de «care») wordt opgesteld als er een besluit genomen is over de toekomstige uitvoeringstructuur, mede gekoppeld aan de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

In het nieuwe zorgstelsel streeft de minister geen inzicht meer na in de rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen die gemoeid zijn met de uitvoering van de Zorgverzekeringswet (bij de AWBZ nog wél). De minister oefent daarop dus ook geen toezicht meer uit. Dat heeft gevolgen voor de beheer- en toezichtstructuur:

- Met de invoering van de Zorgverzekeringswet wordt het CVZ omgevormd tot pakketbeheerder (advies aan de minister over de samenstelling van het basispakket) en wordt het CVZ daarnaast belast met het beheer van het Zorgverzekeringsfonds en de uitvoering van de regeling tot verevening van risico's.
- Het CTZ en CTG zullen als gevolg van de invoering Wet Marktordening Gezondheidszorg samengevoegd worden tot de Nederlandse Zorgautoriteit i.o.¹⁵ De NZa neemt voor een belangrijk deel de taken van CTZ en CTG over. De toezichtstaken veranderen ook (zie kader).

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, p. 208.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 308, nrs. 1–2.

¹⁴ Brief van de minister van VWS van 10 februari 2006 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, «Verdien(d) vertrouwen»: toezichtsvisie curatieve zorgstelsel.

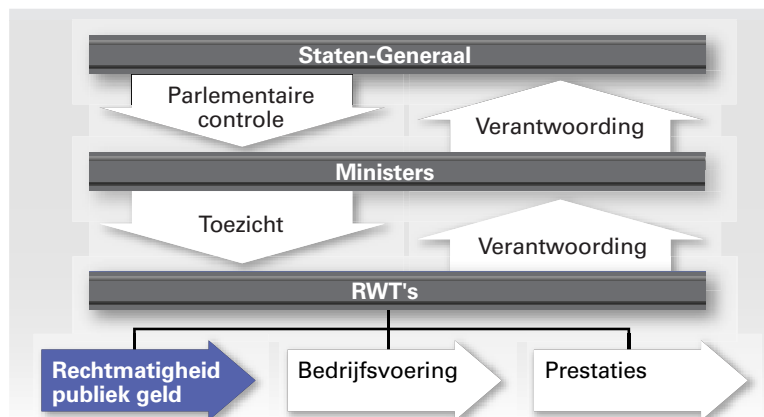
¹⁵ Wet Marktordening gezondheidszorg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 186, nrs. 1–2.

De NZa/i.o. ziet erop toe dat de zorgverzekeraars hun wettelijke plichten nakomen: de rechtmatige uitvoering van de zorgverzekeringwet. Het gaat daarbij om het naleven van de publieke randvoorwaarden als de acceptatieplicht voor het basispakket, het premiedifferentiatieverbod, de inhoud van het basispakket, de zorgplicht. De NZa/i.o. houdt geen toezicht op de rechtmatige besteding van de verkregen middelen uit het vereveningsfonds (CTZ, 2004, p. 24). Marktwerking zou moeten zorgen voor het doelmatig functioneren van zorgverzekeraars. Het solvabiliteitstoezicht dat het CTZ uitoefende op de ziekenfondsen wordt overgenomen door De Nederlandsche Bank (DNB).

3.4 Conclusies

- Eind 2005 had de minister van VWS – in afwachting van het nieuwe zorgstelsel – nog geen nieuwe, geactualiseerde toezichtsvisie opgesteld. Begin 2006 is een nieuwe toezichtsvisie voor de curatieve zorg verschenen.
- In de toezichtsvisie uit 1997 wordt geen relatie gelegd tussen het toezicht van de minister van VWS en informatie uit andere vormen van toezicht zoals intern toezicht (raad van toezicht) en horizontaal toezicht (o.a. klanten- en gebruikersraden).

4 RECHTMATIGHEID



4.1 Inleiding

Dit thema is toetsend onderzocht. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister aan de Tweede Kamer inzicht moet kunnen verschaffen in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's. De minister zal daartoe duidelijke eisen aan de verantwoording door de RWT's moeten stellen. Dit deel van het onderzoek heeft zich gericht op de vraag of de minister in 2005 inzicht kan verschaffen in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's over 2004.

Onder rechtmatigheid verstaan wij dat de inning en besteding van publieke middelen in overeenstemming zijn met alle daarvoor geldende wettelijke regelingen. Met rechtmatigheidseisen worden de (wettelijke) voorschriften bedoeld voor de inning en besteding van het publieke geld. De belangrijkste onderzoeksvraag was:

- Heeft de RWT zich door middel van een rechtmatigheidsverklaring verantwoord over de rechtmatige inning en besteding van de publieke gelden in 2004, zowel de begrotingsgerelateerde gelden als de premies en tarieven?

4.2 Rechtmatigheid in de toezichtsvisie

In de toezichtsvisie (1997) van het Ministerie van VWS is expliciet aandacht voor het toezicht op rechtmatigheid. Deze visie was van toepassing in het peiljaar 2004.

Bij het toezicht op de uitgaven op basis van de ZFW en de AWBZ was in 2004 sprake van een getrapte vorm van toezicht. Dit betekent dat de uitvoeringsorganen AWBZ en de ziekenfondsen (zorgverzekeraars) over de rechtmatige uitvoering van deze wetten rapporteerden aan het CTZ. Het CTZ stelt – per uitvoeringsorgaan en per wet – over de rechtmatige en doelmatige uitvoering overkoepelende rapporten op ten behoeve van het CVZ en de minister van VWS. De minister zond deze overkoepelende rapporten per wet met zijn reactie hierop aan de Staten-Generaal.

In de Wet Instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen is onder meer deze (moderne) wijze van toezicht houden op de ZFW, AWBZ (inclusief de Algemene Kas en het AFBZ) vastgelegd. De uitvoerings-

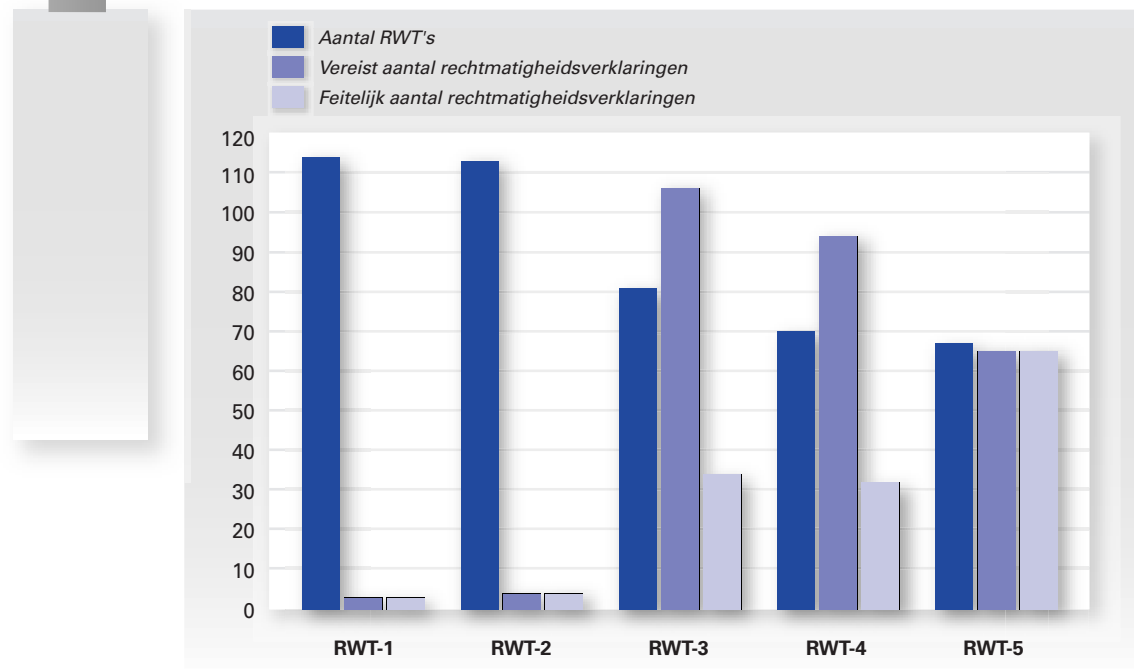
organen AWBZ en de ziekenfondsen zijn zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverklaring(en) bij hun jaarstukken. Het CTZ steunt waar mogelijk op controles door derden (single audit). Het CTZ voert een review bij de externe accountant van de uitvoeringsorganen en ziekenfondsen uit en verricht daarnaast (tussentijds) specifiek onderzoek bij de uitvoeringsorganen en ziekenfondsen zelf. Deze manier van verantwoording en toezicht wordt in de zorg aangeduid met het begrip *modernisering*.

4.3 Stand van zaken rechtmatigheidsverklaringen

Alle ziekenfondsen hadden over het jaar 2004 een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant. De uitvoeringsorganen AWBZ (i.c. zorgkantoren) verantwoordden zich in 2004 via een rechtmatigheidsverantwoording voorzien van een getrouwbeeldverklaring. De beoogde eindsituatie voor 2005 – een rechtmatigheidsverantwoording voorzien van een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant – was voor het boekjaar 2004 nog niet bereikt. Over 2005 is dat wel het geval. Dat blijkt uit aanvullend onderzoek van de Algemene Rekenkamer over het boekjaar 2005. De overige uitvoeringsorganen AWBZ legden beperkt verantwoording af via een jaarstaat die gecontroleerd wordt door het CTZ. De jaarstaat is niet voorzien van een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant (ondoelmatig vanwege gering financieel belang).

A Aantal RWT's met rechtmatigheidsverklaring

Figuur 4.1



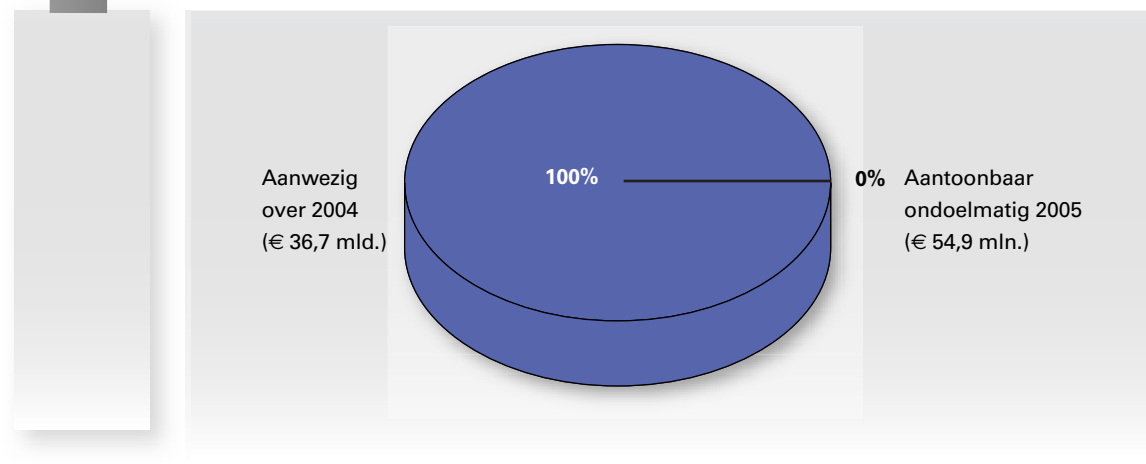
Toelichting:

- Het vereiste aantal rechtmatigheidsverklaringen is in RWT3 en RWT4 2004 groter dan het aantal RWT's. Eén RWT kan zowel ziekenfonds als uitvoeringsorgaan AWBZ zijn. In dat geval moet die RWT (één rechtspersoon) over twee rechtmatigheidsverklaringen kunnen beschikken. Om die reden is het werkelijk aantal rechtmatigheidsverklaringen afgezet tegen het vereist aantal rechtmatigheidsverklaringen en niet tegen het aantal RWT's.
- In figuur 4.1 zijn in RWT5 de rechtmatigheidsverklaringen van de zorgkantoren (32) toegerekend aan de uitvoeringsorganen AWBZ die optreden als zorgkantoor. De zorgkantoren voerden namens de uitvoeringsorganen nagenoeg alle AWBZ-taken uit. De uitvoeringsorganen AWBZ legden geen rechtmatigheidsverantwoording af over de resterende taken omdat het ondoelmatig is vanwege het relatief gering financieel belang dat ermee gemoeid was (€ 54,9 miljoen, minder dan 1% van de uitgaven AWBZ). Het CTZ doet daar wel onderzoek naar.
- Pas vanaf 2001 dienen uitvoeringsorganen AWBZ en de ziekenfondsen zich expliciet te verantwoorden over rechtmatigheid (Algemene Rekenkamer, RWT3, pagina 173). Dit is overigens voor de AWBZ uitgesteld tot 2003.

In het boekjaar 2004 en in 2005 is in alle vereiste gevallen een rechtmatigheidsverklaring afgegeven (zie onderstaand figuur).

V Verantwoording rechtmatigheid publiek geld

Figuur 4.2



¹⁶ De vier verklaringen met beperkingen hebben bij twee ziekenfondsen betrekking op onrechtmatige verstrekkingen, bij één ziekenfonds op onzekerheid over de beheerskosten, en bij één ziekenfonds op de onzekerheid over de rechtmatigheid van de ontvangsten.

Toezicht rechtmatigheid Ziekenfondswet

Het CTZ constateerde dat in het boekjaar 2004 van de 22 ziekenfondsen er achttien een goedkeurende accountantsverklaring hadden, en vier een verklaring met beperkingen.¹⁶ Dat was een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2003. De opgemerkte onrechtmatige uitgaven hadden voor

het overgrote deel te maken met het ontbreken van overeenkomsten tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders als basis voor de uitgaven. In het jaar 2003 verbond het CTZ nog geen financiële consequenties (sanctie) aan het ontbreken van overeenkomsten omdat er sprake was van een overgangsjaar. Voor het verslagjaar 2004 had het ontbreken van deze overeenkomsten in beginsel wel financiële gevolgen voor de ziekenfondsen.

Toezicht rechtmatigheid AWBZ

In het RWT4-onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat het in de jaren 2001 en 2002 nog niet mogelijk was om te voldoen aan de wettelijke plicht om gemoderniseerd toezicht te houden op de rechtmatige uitvoering van de AWBZ.¹⁷

Uit het Algemeen Rapport Uitvoering AWBZ 2004 blijkt dat de rechtmatigheid is verbeterd. Het CTZ heeft bij de uitvoeringsorganen en het CAK voor het jaar 2004 geen onrechtmatige ontvangsten en uitgaven of onzekerheden vastgesteld. Bij de zorgkantoren bleef het bedrag van onrechtmatige ontvangsten en uitgaven in 2004 beperkt tot € 2 miljoen. Voor een bedrag van € 3 miljoen bestond onzekerheid over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. Er is sprake van een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2003. In dat jaar was € 9,7 miljoen van de ontvangsten en uitgaven onrechtmatig en was er onzekerheid over € 801 miljoen aan ontvangsten en € 12,8 miljard aan uitgaven. De verbetering is volgens het CTZ toe te schrijven aan verbeterde basisregistraties en bijbehorende administratieve organisatie en interne controlemaatregelen (AO/IC).

Voor het verslagjaar 2005 hebben het CTZ en het CVZ voor de zorgkantoren geactualiseerde richtlijnen vastgesteld voor de verantwoording en controle. De richtlijnen moesten het voor de externe accountants mogelijk maken om een expliciete rechtmatigheidsverklaring bij de financiële verantwoording over 2005 af te geven.¹⁸

Toezicht rechtmatigheid topstructuurorganen en begrotingsgefinancierde RWT's

De zes topstructuurorganen en vier begrotingsgefinancierde RWT's hadden alle over het boekjaar 2004 een goedkeurende accountantsverklaring bij de rechtmatigheid.

4.4 Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)

In het nieuwe zorgstelsel streeft de minister geen inzicht meer na in de rechtmatige en doelmatige *besteding* van publieke middelen die gemoeid zijn met de uitvoering van de Zorgverzekeringswet. Zorgverzekeraars hoeven zich aan de minister van VWS niet te verantwoorden over de rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen. De minister oefent daarop geen toezicht uit.

De juiste afwikkeling van de oude Ziekenfondswet wordt de komende jaren een taak van de NZa als rechtsopvolger van het CTZ. In dat verband zal ook de overheveling van de wettelijke reserves van de ZFW naar de zorgverzekeraars aandacht krijgen in het rechtmatigheidsonderzoek 2005 van de NZa (CTZ, 2004).¹⁹

Op grond van de Invoerings- en Aanpassingswet Zorgverzekeringswet mogen ziekenfondsen die besluiten tot optreden als zorgverzekeraar de

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2, blz. 196.

¹⁸ CTZ, Algemeen Rapport uitvoering AWBZ 2004 (blz. v).

¹⁹ CTZ, Algemeen Rapport uitvoering Ziekenfondswet, 2004, blz. 28.

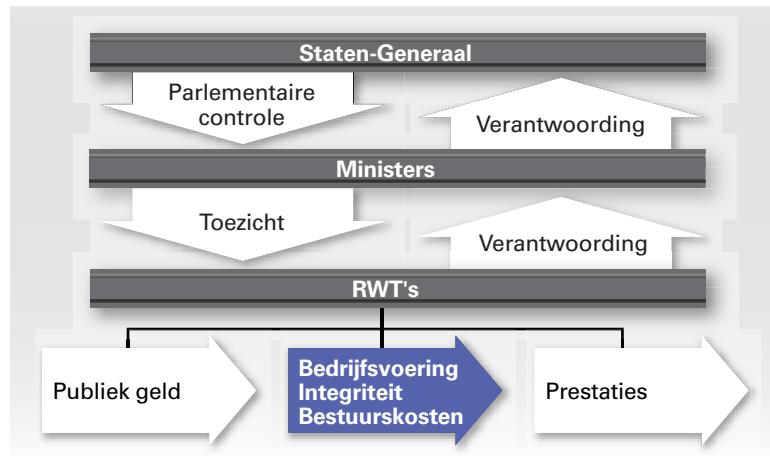
opgebouwde wettelijke reserves ZFW – onder voorwaarden – inbrengen bij de start van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet.

In de Invoering- en Aanpassingswet Zorgverzekeringswet is bepaald dat het vermogen van de SUO per 1 januari 2009 ten gunste of ten laste komt van de Algemene Kas. Het streven is activiteiten van de SUO zo snel mogelijk af te bouwen. SUO stelt in overleg met de toezichthouder DNB een afbouwplan op.

4.5 Conclusies

Het beleid van de minister van VWS was er zowel bij de premiegefinancierde als bij de begrotingsgefinancierde RWT's op gericht informatie te verzamelen over de rechtmatigheid van inning en besteding van gelden door de RWT's. De minister van VWS kon daarin over het boekjaar 2004 inzicht geven.

De uitvoeringsorganen AWBZ – in het bijzonder de zorgkantoren – verantwoordden zich in 2004 via een rechtmatigheidsverantwoording voorzien van een getrouwbeeldverklaring. De beoogde eindsituatie voor 2005 – een rechtmatigheidsverantwoording voorzien van een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant – was voor het boekjaar 2004 nog niet bereikt. Over het jaar 2005 zijn de vereiste rechtmatigheidsverklaringen beschikbaar. Dat blijkt uit aanvullend onderzoek van de Algemene Rekenkamer over het boekjaar 2005.



5.1 Inleiding

De thema's bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten zijn verkennend onderzocht. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer hier nog geen normen voor heeft vastgesteld en het niet mogelijk is om daar «harde» uitspraken over te doen. De thema's worden elk apart beschreven.

5.2 Bedrijfsvoering

In het RWT4-onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat er op het gebied van toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's nog veel moet gebeuren. De Algemene Rekenkamer heeft er daarom voor gekozen het onderzoek naar de bedrijfsvoering verder op te pakken in deel vijf. De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren:

1. Hoe houdt de minister toezicht op de relevante onderdelen?
2. Op welke wijze legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering bij RWT's?
3. Heeft de minister gebruik gemaakt van risicoanalyses voor het bepalen van relevante onderdelen van de bedrijfsvoering bij RWT's?

Bedrijfsvoering in de toezichtvisie en de toezichtarrangementen

De minister van VWS hield met name via de jaarlijkse planning- & controlcyclus (P&C-cyclus) toezicht op de bedrijfsvoering van de RWT's die onder hem ressorteren. Daarbij ging het – per RWT – om informatie-uitwisseling en om overleg over het werkprogramma, de begroting, het verslag van werkzaamheden en de jaarrekening. De algemene kaders waren vastgelegd in de toezichtvisie (1997) en de instellingswetten zoals de ZFW, WTG, WZV (WTZ 1998), de Wet op de PUR en de Wet op de ZON. De wettelijke kaders waren voor de topstructuurorganen (uitgezonderd SUO) nader uitgewerkt in de «Regeling begroting en verantwoording beheerskosten uitvoeringsorganen» (Stcrt. 28 juni 2000, nr. 122).²⁰ Deze regeling gaf aanwijzingen voor de inrichting van de begroting en verantwoording van de beheerskosten van de betrokken RWT's.²¹ De begrotingsgefinancierde RWT's kenden vergelijkbare nadere uitwerkingen.

De minister had door het formuleren van eisen aan de verantwoordingsdocumenten relevante onderdelen van de bedrijfsvoering bepaald. Daarbij werd een koppeling gelegd tussen de wettelijke taken, benodigde

²⁰ Voor de SUO geldt een vergelijkbare regeling «Regeling begroting uitvoeringsorgaan Wtz 1998» (Stcrt. 18 april 2002, nr. 75).

²¹ In deze regeling wordt ook beperkt aandacht besteed aan EU-aspecten: de EU-aanbevelingsrichtlijnen dienen nageleefd te worden. De toezichtvisietoezichtvisie besteedt daar geen aandacht aan.

werkzaamheden en benodigde middelen. Er was geen op schrift gestelde risicoanalyse.

De minister legde aan de Tweede Kamer verantwoording af over het functioneren van de RWT's (zie verder over verantwoording hoofdstuk 7).

Verantwoording over de bedrijfsvoering bij RWT's

De premiegefinancierde topstructuurorganen en de begrotingsgefinancierde RWT's verantwoordden zich over 2004 aan de minister van VWS door (overleg over) het werkprogramma, de begroting, het verslag van werkzaamheden en de jaarrekening.

Uitvoeringsorganen AWBZ en ziekenfondsen verantwoordden zich aan CTZ over een beperkt aantal aspecten van hun bedrijfsvoering.

5.3 Integriteitszorg

Wij achten integriteitszorg een wezenlijke voorwaarde voor vertrouwen in het openbaar bestuur. Integriteit zelf betreft de betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de publieke sector. Het onderzoek was gericht op het verwerven van inzicht over de kwaliteit van het inzicht van de minister enerzijds en de kwaliteit van de integriteitszorg bij RWT's anderzijds. De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren:

1. Heeft de minister in haar toezichtsvisie of toezichtbeleid aandacht besteed aan integriteit bij RWT's?
2. Zijn er in algemene zin afspraken gemaakt tussen de minister en de RWT's over informatie-uitwisseling met betrekking tot integriteit?

Integriteit in de toezichtsvisie en de toezichtarrangementen

Ons onderzoek naar integriteitszorg heeft zich gericht op de topstructuurorganen en de begrotingsgefinancierde RWT's. De ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ zijn niet in het onderzoek betrokken.

De minister achtte integriteitszorg primair een verantwoordelijkheid van de RWT's zelf. In de toezichtsvisie van het Ministerie van VWS (1997) is er geen aandacht voor integriteitszorg. Er zijn tussen de minister van VWS en de RWT's geen afspraken gemaakt over periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg.

In de toezichtrelatie tussen het ministerie en de RWT's is er in de praktijk wel incidenteel aandacht voor integriteitszorg: zo heeft het ministerie in 1993 een inventarisatie uitgevoerd naar het integriteitsbeleid bij de topstructuurorganen. Ook is het CBZ gevraagd haar bedrijfsproces op integriteitsrisico's door te lichten. Andere gestructureerde risicoanalyses of een actuele inventarisatie van integriteitszorg bij RWT's zijn tot eind 2005 niet door (of op verzoek van) het Ministerie van VWS gemaakt. Onze onderzoeken bij de twee nader onderzochte RWT's PUR en ZON (zie de hoofdstukken 9 en 10) bevestigen dit beeld: er waren met het ministerie geen afspraken over periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg gemaakt, maar bij de twee onderzochte RWT's waren diverse elementen van integriteitszorg aanwezig (gedragscode, geschenkenregeling en dergelijke). Er was bij de twee onderzochte RWT's geen overkoepelend integriteitsbeleid gebaseerd op een risicoanalyse.

Eventuele nevenfuncties van bestuursleden werden in 2004 door CTG, CSZ, PUR en Zon niet openbaar gemaakt. Verder bleek dat ZON na de

benoeming door de minister geen wijzigingen in de nevenfuncties van haar bestuursleden registreert.

Informatie-uitwisseling over integriteit

Er zijn in algemene zin geen afspraken gemaakt tussen de minister van VWS en de RWT's over informatie-uitwisseling over integriteitszorg.

5.4 Bestuurskosten

Sinds enkele jaren is er voor de bestuurskosten (beloningen) bij publieke instellingen grote belangstelling in media en politiek. Oordeelsvorming over de hoogte van de bestuurskosten is een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de betrokken ministers en van de Staten-Generaal, waaraan toezicht en verantwoording een bijdrage aan moeten leveren.

In dit onderzoek hebben wij aandacht besteed aan enkele componenten van bestuurskosten (onder meer vaste en variabele beloning, vervoer, huisvestingskosten) bij RWT's. De procedures van toezicht en de verantwoording daarover stonden in het onderzoek centraal. Het ging ons om de vraag wie de inkomens goedkeurt en wie daarop toeziet (bijvoorbeeld de raad van toezicht of de minister) en om de vraag of en hoe de (publieke) verantwoording daarover is geregeld.

De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren:

1. Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft de minister op het gebied van bestuurskosten bij RWT's, en geef aan wat de rol van de RWT zelf hierbij is?
2. Welke afspraken zijn er tussen minister en RWT's over de informatieverstrekking aan de minister over de bestuurskosten bij RWT's? Heeft het ministerie normen voor bestuurskosten opgesteld?
3. Analyseert en gebruikt de minister de informatie over bestuurskosten bij RWT's voor haar eigen verantwoording?

B Bevoegdheden minister inzake interne toezichthouder^a

Overzicht 5.1

RWT	Minister benoemt interne toezichthouder	Minister keurt bezoldiging interne toezichthouder goed	Minister kan ingrijpen in vergoedingen interne toezichthouder
Uitv.organen AWBZ	Nee	Nee	Nee
Ziekenfondsen	Nee	Nee	Nee
Topstructuurorganen	Geen	Geen	Geen
Begrotingsgefinancierde RWT	Geen	Geen	Geen

^a Met een interne toezichthouder bedoelt de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld een raad van toezicht, maar ook een raad van commissarissen.

RWT	Minister benoemt bestuur	Minister keurt bezoldiging bestuur goed	Minister kan ingrijpen in vergoedingen bestuur
Uitv.organen AWBZ	Nee	Nee	Nee
Ziekenfondsen	Nee	Nee	Nee
Topstructuurorganen	Ja	Ja	Ja
Begrotingsgefinancierde RWT	Ja	Ja	Ja

Wij hebben vastgesteld dat de minister van VWS bij de begrotingsgefinancierde RWT's en de topstructuurorganen de leden van de raad van bestuur benoemde. De voorzitter en leden van het bestuur waren – in principe – niet in dienst van deze RWT's. De minister stelde in 2004 de bezoldiging(regelingen) van bestuurders vast. De hoogte van de vergoeding was meestal een afgeleide van het BBRA.

Doordat de minister de bestuurders benoemde en de vergoedingsregelingen vaststelde, had hij informatie over de hoogte van de bestuurskosten. De minister heeft verder in regelingen vastgelegd welke informatie hij in het kader van de jaarlijkse P&C-cyclus van de topstructuurorganen en begrotingsgefinancierde RWT's over bestuurskosten wil ontvangen. De post bestuurskosten nam de accountant van de instelling mee in zijn controle.

Afspraken over en gebruik van informatie over bestuurskosten

In de jaarrekening rapporteerden de RWT's – op geaggregeerd niveau – aan het Ministerie van VWS over de realisatie van de begrotingspost «bestuurskosten». De accountant controleerde deze post. Er was in 2004 nog geen verplichting om in het jaarverslag op individueel niveau te rapporteren over de bezoldiging.

5.5 Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)

Bedrijfsvoering

Zicht van de minister op de bedrijfsvoering van de topstructuurorganen is vanwege de verandering in het zorgstelsel de komende jaren extra van belang. Er is namelijk sprake van verandering en beëindiging van wettelijke taken, en dat heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering.

De minister van VWS heeft vanwege de wijzigingen in het zorgstelsel een nieuwe regeling voor de P&C-cyclus ingevoerd: de «Regeling bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen in de zorg».²²

²² Regeling van de minister van VWS van 13 december 2005 houdende regels voor de bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid.

De nieuwe regeling – die is ingegaan op 1 januari 2006 – stelt eisen aan de verantwoordingsdocumenten.²³

In de regeling wordt gevraagd om – in lijn met de VBTB-systematiek – werkzaamheden en middelen meer aan elkaar te koppelen zodat antwoord gegeven kan worden op de vraag «wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?». De jaarrekening dient vergezeld te gaan van een accountantsverklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid van de baten en lasten, en van een rapport van de accountant over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financieel beheer. Er zal een vernieuwd controleprotocol opgesteld worden.

Integriteitszorg

De nieuwe regeling stelt ook expliciet eisen aan integer gedrag van bestuursleden. Het Ministerie van VWS heeft openbaar vastgelegd welke nevenfuncties onverenigbaar zijn met het bestuurslidmaatschap van CVZ, NZa, CBZ.

Bestuurskosten

De wijzigingen in het zorgstelsel waren voor de minister reden om voor de topstructuurorganen met ingang van 1 januari 2006 over te gaan van een collegemodel naar een raad-van-bestuurmodel. In het raad-van-bestuurmodel is sprake van een beperkt aantal fulltime bestuurders met vaste aanstelling dat verantwoordelijk is voor het bestuur en voor de dagelijkse leiding. De minister heeft het raad-van-bestuurmodel uitgewerkt in de Regeling bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid.²⁴

De arbeidsvoorwaarden sluiten vanaf 2006 aan bij datgene dat geregeld is voor het ambtelijk topmanagement. Als de minister er in individuele gevallen voor zou willen kiezen over de zogenaamde «Dijkstalnorm» (gemiddeld ministersalaris + 30%) heen te gaan, dan moet de minister dit voorstel – voorzien van een advies van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – voorleggen aan het kabinet.

Nieuw in de Regeling is dat de voorschriften van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn verklaard (artikel 15 lid 2 Regeling). Dit betekent dat in de toelichting bij het jaarverslag de bezoldiging van iedere individuele bestuurder moet zijn opgenomen.

5.6 Conclusies

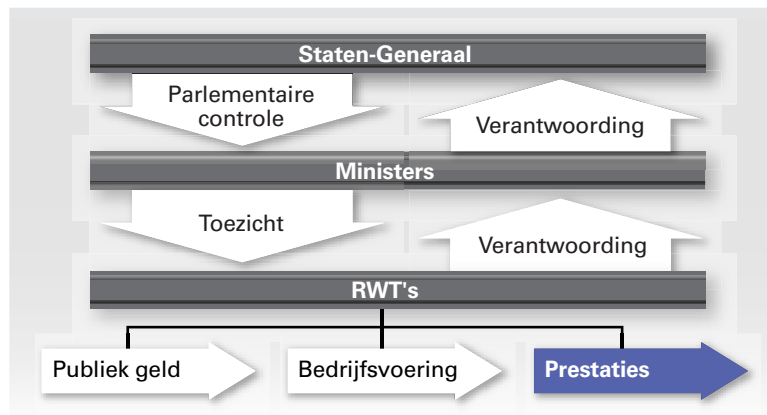
De minister houdt toezicht op relevante onderdelen van de bedrijfsvoering door beoordeling van de verantwoordingsdocumenten die tot stand komen in de P&C-cyclus. De relevante aspecten waren niet bepaald aan de hand van een op schrift gestelde risicoanalyse. De minister van VWS kon over het jaar 2004 aan de Tweede Kamer inzicht verschaffen over de bedrijfsvoering van de RWT's.

Er waren in het peiljaar 2004 geen afspraken gemaakt tussen de minister van VWS en de RWT's over periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg. Bij de twee nader onderzochte RWT's PUR en ZON (zie hoofdstukken 9 en 10) is het systeem van integriteitszorg in ontwikkeling. De minister hield toezicht op de bestuurskosten door het vaststellen van de vergoedingsregelingen, het nemen van benoemingsbesluiten en het jaarlijks goedkeuren van de post «bestuurskosten» in de begroting en jaarrekening van de RWT's. De accountant van de instelling nam de post bestuurskosten mee in zijn controle.

²³ Voor het CVZ is het bezoldigingsdeel van de regeling vanaf 1 januari 2007 van kracht. Tot 1 januari 2007 geldt voor het CVZ de Regeling zorgverzekeringswet.

²⁴ Regeling van de minister van VWS van 13 december 2005 houdende regels voor de bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid.

6 PRESTATIES



6.1 Inleiding

Dit thema is toetsend onderzocht. Prestaties van RWT's betreffen producten en/of diensten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan het handelen van de RWT in het kader van de wettelijke taak. Antwoord op de vraag van de Tweede Kamer welke bijdrage de RWT's aan de – door het Rijk gestelde – beleidsdoelen hebben geleverd kan alleen gegeven worden als de minister inzicht heeft in de prestaties van de RWT's.

De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren:

1. Welke afspraken heeft de minister met de RWT's gemaakt over de informatie over prestaties die de RWT moet leveren aan de minister?
2. Welke waarborgen heeft de minister of de RWT getroffen voor de kwaliteit van de prestatie-informatie?
3. Op welke wijze benut de minister de informatie over de prestaties van de RWT?

6.2 Prestaties topstructuurorganen en begrotingsgefinancierde RWT's

De te leveren prestaties van de topstructuurorganen en begrotingsgefinancierde RWT's waren divers van aard. Voorbeelden: het opstellen van uitvoeringstoetsen, het vaststellen van tarieven, de besluiten op aanvraag over de toelating van zorginstellingen, het formuleren van beleidsregels voor zorgverzekeraars, het verlenen van subsidies voor het doen van onderzoek of het verlenen van uitkeringen aan oorlogsgetroffenen.

Afspraken over prestaties tussen het Ministerie van VWS, de topstructuurorganen en de begrotingsgefinancierde RWT's werden vastgelegd in het werkprogramma en in de begroting per RWT.²⁵

De topstructuurorganen leverden ook informatie aan het ministerie voor de verantwoording van de minister over het zorgstelsel. Over de betrouwbaarheid van deze beleidsinformatie kon volgens de Algemene Rekenkamer in het RWT4-onderzoek meer toelichting gegeven worden, zodat er geen verschillen konden ontstaan in de verwachtingen over de betrouwbaarheid van de informatie.

²⁵ Uitzondering vormt de SUO. De SUO maakt geen werkprogramma. Er bestaat geen wettelijke verplichting daartoe. Wel stelt zij jaarlijks een begroting op die door de minister wordt beoordeeld en geaccordeerd.

Het Ministerie van VWS heeft in het jaarverslag 2004 voor de eerste keer premie-informatie in het jaarverslag opgenomen. Voorheen werd dat opgenomen in een apart document: het Jaarbeeld Zorg. Het ministerie heeft een AO-beschrijving voor het aanleveren en verwerken van premie-informatie binnen het ministerie opgesteld (Handboek Afrekenen). Eind 2005 is dit handboek geactualiseerd. Er waren eind 2005 nog geen nadere afspraken gemaakt met CVZ en CTG over de kwaliteit van de aan te leveren informatie.

De minister van VWS gebruikte de verantwoordingsinformatie van de topstructuurorganen en de begrotingsgefinancierde RWT's voor zijn toezicht op de RWT's en de verantwoording aan de Tweede Kamer (zie verder hoofdstuk 7). De beleidsinformatie die topstructuurorganen en begrotingsgefinancierde RWT's aanleverden over het beleidsveld, gebruikte de minister in de beleidscyclus.²⁶

6.3 Beoordeling prestaties zorgverzekeraars uitvoering AWBZ en ZFW

Het CTZ maakte in 2004 gebruik van prestatie-indicatoren om zich een oordeel te kunnen vormen over de uitvoering van de ZFW en AWBZ door zorgverzekeraars (CTZ, 2004).²⁷ Deze prestatie-indicatoren hebben betrekking op de gebieden «verzekerden», «zorg» en «bedrijfsvoering en financiën». Met de prestatiebeoordeling wilde het CTZ op transparante wijze tot haar oordeel komen over de uitvoering van de ZFW en AWBZ (CTZ, 2004).²⁸

6.4 Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)

De informatie die de minister nodig heeft voor zijn oordeel over het functioneren van het zorgstelsel zal in 2006 in vergelijking met het peiljaar 2004 anders zijn. De informatieverplichtingen van zorgverzekeraars zullen veranderen: zij moeten zich verantwoorden over de publieke randvoorwaarden zoals naleving zorgplicht, informatie over verzekerden vanwege risicoverevening. De NZa, bij zijn toezicht op de zorgverzekeraars gebruik gaan maken van een risicoanalysemodel. Ook in deze benadering zal gebruik gemaakt worden van prestatie-indicatoren (CTZ, 2004).

6.5 Conclusies

De minister heeft met de RWT's afspraken gemaakt over de informatie over prestaties die de RWT's moeten leveren. Deze informatie werd in 2004 gebruikt om het functioneren van topstructuurorganen en begrotingsgefinancierde RWT's te beoordelen.

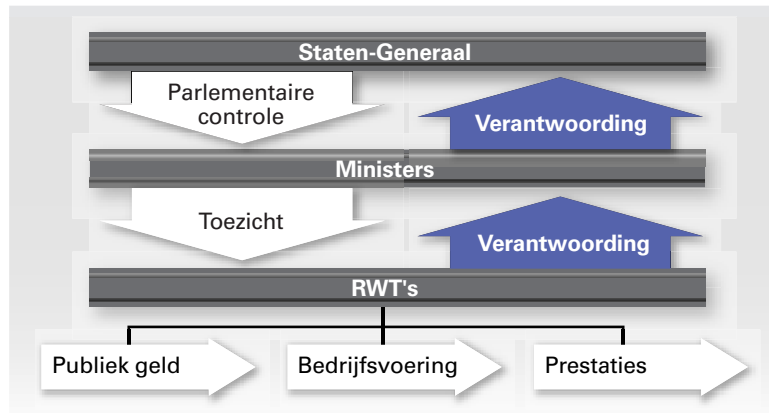
Ten behoeve van het jaarverslag van zijn ministerie heeft de minister van VWS afspraken gemaakt over informatie die CTG en CVZ aanleveren over het zorgveld (premie-informatie). De minister heeft geen nadere afspraken over de kwaliteit van deze informatie over prestaties gemaakt.

²⁶ De SUO heeft een aparte toezichthouder: DNB. Deze rapporteert jaarlijks in het verslag van bevindingen over de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wtz 1998 door de SUO. De informatie uit dit verslag gebruikt de minister van VWS in de verantwoording aan de Tweede Kamer.

²⁷ CTZ, Algemeen Rapport uitvoering ziekenfondswet 2004 en CTZ, Algemeen Rapport uitvoering AWBZ, 2004.

²⁸ CTZ, Toelichting prestatiemeting ZFW en AWBZ, 2004.

7 VERANTWOORDING



7.1 Inleiding

Dit thema is toetsend onderzocht. Het onderzoek naar de verantwoording heeft zich zowel gericht op de verantwoording door de minister over de RWT's waarvoor hij of zij verantwoordelijkheid draagt, als op de publieke verantwoording die de RWT's zelf afleggen. Publieke verantwoording is het openbaar rekenschap afleggen door een publieke organisatie aan iets of iemand, over het gebruik en de «opbrengst» van publieke middelen. In deze verantwoording rechtvaardigt een publieke organisatie waarom ze doet wat ze doet. De Algemene Rekenkamer heeft voor dit onderzoek zowel het departementale jaarverslag als de jaarverslagen van de RWT's over 2004 onderzocht.

De belangrijkste onderzoeksvragen waren bij de verantwoording door de minister:

1. Voldoet de verantwoording in het departementale jaarverslag over het toezicht van de minister op RWT's aan de daaraan te stellen eisen?
2. Bevat het departementale jaarverslag een overzicht van alle geldstromen naar en van de RWT's (rijksbijdragen, premies, tarieven)?

En bij de verantwoording door de RWT's:

1. Leggen de RWT's van het ministerie publieke verantwoording af en in welke vorm gebeurt dat?
2. Over welke onderwerpen gaat die verantwoording?

7.2 Verantwoording door de minister

Jaarverslag 2004

De verantwoording over RWT's in het departementale jaarverslag 2004 van het Ministerie van VWS voldeed niet geheel aan de door de Algemene Rekenkamer gestelde eisen van informatie over het toezicht op de RWT's. Niet alle geldstromen werden in beeld gebracht: alleen de geldstroom van het ministerie naar de RWT's en niet de premie-informatie. Ook een overzicht van de vermogenspositie van de RWT's ontbrak in het jaarverslag 2004, net als een uiteenzetting over het gebruik van de bevoegdheden door de minister van VWS.

De jaarverslagen van de premiegefinancierde RWT's zijn binnen de geldende termijnen beschikbaar, maar wel te laat om meegenomen te kunnen worden in het jaarverslag van het Ministerie van VWS. Het Ministerie van VWS verantwoordde zich op een andere wijze wel over het toezicht op de RWT's. Enige maanden nadat het jaarverslag van het ministerie zelf was uitgebracht, stuurde de minister de jaarverslagen van de topstructuurorganen in de zorg naar de Tweede Kamer voorzien van een begeleidende brief.²⁹ In deze begeleidende brief gaf hij zijn oordeel over het «functioneren van zorg-ZBO's».³⁰ Aan de hand van een intern beoordelingskader was getoetst of deze RWT's voldeden aan de normen van de minister.

Naast de brief van de minister bij de jaarverslagen werd de Tweede Kamer via het Algemeen rapport AWBZ en het Algemeen Rapport ZFW geïnformeerd over de uitvoering van de betrokken wetten. De rapporten gaven een oordeel over de uitvoering van wettelijke taken door zorgverzekeraars.

Voor wat betreft de begrotingsgefinancierde RWT's: ook het jaarverslag 2004 van de PUR is door de minister naar de Tweede Kamer gestuurd. In een begeleidende brief gaf de minister er een toelichting op. De PUR werd niet getoetst aan een beoordelingskader. De jaarverslagen van ZON, PGO en OGZ werden niet door de minister van VWS aan de Tweede Kamer aangeboden samen met een brief met zijn oordeel.

Jaarverslag 2005

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het jaarverslag 2005 informatie bevat over RWT's en over het toezicht van de minister. Verantwoording over het toezicht, en daarmee indirect over het functioneren van de RWT's, geschiedt door middel van een uitzonderingsrapportage. Een uitzonderingsrapportage is alleen zinvol als de «normaalpositie» helder is. Daartoe moet de minister twee zaken uiteenzetten:

- wat de reikwijdte van zijn toezicht is (objecten, aspecten en diepgang);
- wanneer afwijkingen leiden tot rapportage (toleranties).

Deze uiteenzetting kan in elk jaarverslag opgenomen worden, maar een verwijzing naar een eerder jaarverslag of naar een ander document waarmee de Staten-Generaal zijn ingelicht is ook voldoende.

De minister verantwoordt zich – zoals hierboven is aangegeven – op een ander moment expliciet over het functioneren van de RWT's in de zorg.

²⁹ De beoordelingsbrief bij de jaarverslagen 2004 is in september 2005 uitgebracht.

³⁰ De SUO volgt een eigen traject. De minister stuurt een aparte brief aan de Tweede Kamer met daarin zijn oordeel over het functioneren van de SUO. Het verslag van bevindingen van DNB speelt hierbij een rol. De brief aan de Tweede Kamer moet dan ook wachten op het verslag van bevindingen van de DNB. Het verslag van werkzaamheden dat de SUO zelf jaarlijks opstelt wordt als bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer gevoegd.

Vermelding namen RWT's/ZBO's in bijlage?	Vermelding elders in het jaarverslag?	Financiële omvang?	Toezichtsparagraaf?
Ja	Bij de beleidsartikelen staat de toelichting op het beleid. Bij het toezicht op de instellingen worden ook de bijdragen aan ZBO's expliciet vermeld	Zowel de rijksbijdragen als de middelen uit heffingen en tarieven (i.c. de premiemiddelen) worden in de bijlage ZBO's en RWT's deels vermeld. De jaarrekening bevat niet de informatie over vermogens bij alle ZBO's en/of RWT's, maar wel een toelichting op de vermogensontwikkeling bij het AFBZ en AK-Zfw.	De bedrijfsvoeringsparagraaf gaat niet in op toezicht of ZBO's en RWT's. Wel bevatten de toelichtingen bij de beleidsartikelen veel informatie. Er is in het jaarverslag geen informatie over de 'normaalpositie' als geheel, wel worden rechtmatigheid en M en O beleid in de toelichtingen bij de beleidsartikelen genoemd (informatie over uitkomsten). Er is geen informatie expliciet over goedkeuring tarieven, begrotingen en jaarrekening opgenomen.

7.3 Verantwoording door RWT's

Alle bij VWS behorende RWT's (begrotingsgefinancierde RWT's en premiegefinancierde topstructuurorganen) legden in hun openbaar jaarverslag verantwoording af over hun bedrijfsvoering en prestaties in 2004. Ze namen een verklaring van de accountant over de rechtmatigheid op in dat jaarverslag. Integriteitzorg komt sporadisch aan bod in de jaarverslagen. Verder zijn er verschillen in de verantwoording over de bestuurskosten. De aandacht voor stakeholders is wisselend: er wordt soms melding gemaakt van bijvoorbeeld behandeling van bezwaren en van klachten van klanten dan wel van derden (stakeholders). De verantwoording van de ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ verliep in 2004 via hun jaarverantwoordingen. CVZ en CTZ stelden daar eisen aan.

7.4 Veranderingen door wijzigingen in het zorgstelsel (2006)

De wijzigingen in het zorgstelsel hebben vooralsnog geen gevolgen voor de manier waarop de minister verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. Inhoudelijk verandert er wel het nodige: de minister oefent geen toezicht meer uit op de rechtmatige en doelmatig uitvoering van de zorgverzekeringswet. De minister van VWS zal zich wel gaan verantwoorden over de uitvoering van de toezichtstaken door de NZa. Verder

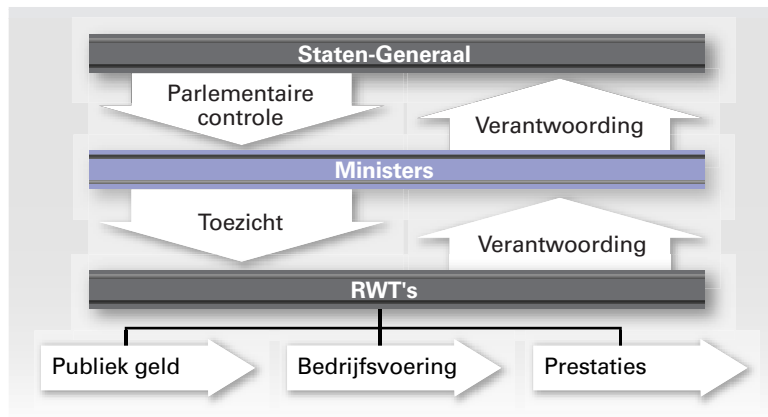
zijn de beheerskosten van de topstructuurorganen in de begroting van VWS opgenomen, en wordt daarover via het jaarverslag van het ministerie verantwoording afgelegd.

7.5 Conclusies

De verantwoording in het jaarverslag 2004 van het Ministerie van VWS over het toezicht op de RWT's voldoet aan de wettelijke eisen. Het departementale jaarverslag 2004 van VWS biedt geen totaaloverzicht van alle geldstromen per RWT. Het jaarverslag verschaft geen inzicht in het gebruik van toezichtsbevoegdheden van de minister bij de RWT's en er was geen overzicht van de vermogenspositie van de RWT's. De Algemene Rekenkamer hanteert de norm dat ministers dit inzicht in het jaarverslag moeten geven omdat het relevante informatie is voor de Tweede Kamer om te kunnen oordelen over het toezicht van de minister.

Over de topstructuurorganen in de zorg (en deels ook PUR) vond op een andere wijze en op een ander moment nadere verantwoording plaats: de minister gaf een expliciet oordeel over het functioneren van de topstructuurorganen.

8 TERUGBLIK



8.1 Inleiding

Bij dit afsluitende onderzoek hebben wij teruggeblikt op de vraag in hoeverre de ministers opvolging hebben gegeven aan toezeggingen en aanbevelingen naar aanleiding van onze onderzoeken sinds 1998. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in dit hoofdstuk. Welke onderzoeken precies bij de terugblik zijn betrokken, komt aan bod in de volgende paragraaf.

8.2 Selectie

Wij hebben bij de selectie van onderzoeken gekeken naar de relevantie van de aanbevelingen en toezeggingen. We hebben drie onderzoeken betrokken in onze terugblik: «Rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4» (Algemene Rekenkamer, 2003), «De rol van het zorgkantoor» (Algemene Rekenkamer, 2001); «Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteit zorg in 2004» (Algemene Rekenkamer, 2004).

8.3 Stand van zaken

Onderstaand overzicht geeft de samenvattend de stand van zaken weer.

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van VWS

Jaar	Omschrijving	Toezegging minister	Situatie eind 2005	Opgevolgd
2004	1. Over verslagjaar 2001 werd voor het eerst over de rechtmatigheid van de ZFW (modern toezicht) gerapporteerd. Een groot deel van de onrechtmatige uitgaven bij de ZFW werd veroorzaakt door het ontbreken van overeenkomsten tussen de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders.	De toezichthouder (het CTZ) beoordeelt per situatie of het ontbreken van een overeenkomst aan het ziekenfonds verweten kan worden. Het CTZ heeft een circulaire uitgebracht (CTZ03/13) waarin wordt aangegeven hoe het deze beoordeling uitvoert. De minister zal, in aansluiting hierop, bekijken hoe het oordeel van het CTZ een duidelijker plaats in het geheel van verantwoording over premiemiddelen kan krijgen.	Het ontbreken van overeenkomsten vormde in 2004 nagenoeg geen probleem meer voor de rechtmatigheid van de ZFW. De contracteringsgraad was sterk toegenomen (zie hoofdstuk 4). Met de invoering van de zorgverzekeringwet is dit punt niet meer van belang.	Ja

Jaar	Omschrijving	Toezegging minister	Situatie eind 2005	Opgevolgd
2004	2. De verwachting is dat vanaf verslagjaar 2003 over de rechtmatigheid van de uitgaven van de AWBZ wordt gerapporteerd.	De minister van VWS heeft ermee ingestemd dat de zorgkantoren over het boekjaar 2003 met een rechtmatigheidsverklaring zullen komen die voorzien is van een accountantsverklaring.	In het boekjaar 2003 was er sprake van een assurancerapport bij de rechtmatigheidsveroordening. Er kon in 2004 nog geen rechtmatigheidsverklaring mét een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant gegeven worden. In het jaar 2005 zijn de vereiste rechtmatigheidsverklaringen beschikbaar. (zie hoofdstuk 4).	Deels
2004	3. CVZ en de minister streven ernaar dat de externe accountant van het AFBZ vanaf verslagjaar 2003 een rechtmatigheidsverklaring over het AFBZ kan afgeven.	Nu met ingang van het boekjaar 2003 de zorgkantoren met een rechtmatigheidsverklaring voor de zorguitgaven komen waarop de toezichthouder zijn oordeel zal kunnen baseren, zal het CVZ voor die geldstromen kunnen aansluiten bij de oordelen van het CTZ.	In 2004 hadden zorgkantoren een getrouw beeld verklaring.	Ja
2004	4. Het controleprotocol PUR is vanwege de late invoeringsdatum door de externe accountant niet in 2002 in zijn geheel toegepast.	De minister verwachtte dat de verklaring van deze accountant over 2003 geheel in overeenstemming met de bepalingen van het vernieuwde controleprotocol wordt verwerkt.	In 2004 is het controleprotocol goed toegepast.	Ja
2004	5. Het streven is dat de verantwoordingsdocumenten van CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ over het verslagjaar 2002 een beter inzicht geven in de relatie tussen de doelstellingen, instrumenten, prestaties en middelen.	Op 20 november 2004 is de Tweede Kamer, op basis van de verantwoordingsdocumenten, door de bewindspersonen per brief geïnformeerd over de invulling van de wettelijke taken door CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ.	Zie hieronder	Ja
2004	6. Voor het beoordelen van de verantwoordingsdocumenten van CVZ, CTZ, CTG, CBZ, CSZ is er een bruikbaar beoordelingskader. De Algemene Rekenkamer is, met het ministerie, van mening dat verdere ontwikkeling van dit kader mogelijk is.	De minister ontwikkelt het kader in de volgende periode verder.	In het beoordelingskader van de minister voor de verantwoordingsdocumenten van de topstructuurorganen is de relatie tussen doelen, instrumenten, prestaties en middelen een aandachtspunt. Verdere verbeteringen zijn naar opvatting van het Ministerie van VWS mogelijk ¹ .	Deels
2004	7. Tussen het ministerie en de topstructuurorganen zijn geen formele afspraken over de mate van betrouwbaarheid van informatie vastgelegd. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om informatiestromen van een toelichting te voorzien zodat er geen verschillen in verwachting over de betrouwbaarheid van informatie kunnen ontstaan.	De inhoud, oorsprong en betrouwbaarheid van de gegevens die CTG en CVZ aan VWS leveren zijn grotendeels bekend. Ter vergroting van het inzicht wil de minister de komende periode beschrijvingen opstellen van de gegevensverwerkende processen bij CVZ en CTG. Verder wordt middels (ad hoc) overleg aandacht besteed aan het opnemen van bijzonderheden in het cijferbeeld per aanlevering.	De beschrijvingen gaan niet in op de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie bij topstructuurorganen	Nee

Jaar	Omschrijving	Toezegging minister	Situatie eind 2005	Opgevolgd
2004	8. Het belang van een review-instrument neemt toe. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer pleit dit voor het opnemen van het reviewinstrument in de toezichtsvisie van het Ministerie van VWS.	Het reviewinstrument zal een plaats krijgen in de in nieuwe toezichtsvisie.	Begin 2006 heeft het Ministerie van VWS een toezichtsvisie voor het curatieve zorgstelsel uitgebracht (zie hoofdstuk 3).	Dit wordt nader onderzocht door de Algemene Rekenkamer
2004	9. Met het doorlichten van de toezichtarrangementen op grond van de Kaderstellende visie op toezicht is een start gemaakt. Het Ministerie van VWS heeft gekozen voor een beperkte doorlichting. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de topstructuurorganen in de planning op te nemen. De minister heeft, gezien de wijzigingen in het nieuwe zorgstelsel, geen voornemens om wijzigingen aan te brengen in de huidige (beperkte) evaluatieplanning. De wijzigingen in het zorgstelsel zullen tot herziene arrangementen voor de topstructuurorganen leiden.	Vanwege de wijziging van het zorgstelsel is het nut en de noodzaak van topstructuurorganen beoordeeld. De SUO wordt opgeheven (wordt afbouwstichting), het CBZ en CSZ worden langzaam afgebouwd, het CVZ gaat zelfstandig in afgeslankte vorm verder en het CTG/CTZ vormen samen de NZA.	Ja	

Bron: Algemene Rekenkamer, onderzoek rechtspersonen met wettelijke taak deel 4, Tweede Kamer, 2003–2004, 29 450, nr. 2, blz. 207–208.

¹ Daarvoor is nu ook aandacht in de Regeling bezoldiging, beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid (2005).

8.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat een aantal knelpunten, dat vastgesteld is na 1998, inmiddels is opgelost.

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van een verdiepend onderzoek bij de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR). Hierbij is nader ingegaan op de volgende thema's:

- Toezicht;
- Rechtmatigheid;
- Bedrijfsvoering;
- Integriteitszorg;
- Bestuurskosten;
- Prestaties;
- Verantwoording.

9.2 Korte schets van de PUR

De Pensioen- en Uitkeringsraad is verantwoordelijk voor de toepassing en uitvoering van vijf wetten en regelingen die financiële ondersteuning bieden aan slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog en aan hun nabestaanden. De PUR is ingesteld bij de Wet op de Pensioenen Uitkeringsraad. De doelgroep wordt kleiner door de stijgende leeftijd ervan. Daardoor krimpt de organisatie de komende periode.

De uitkeringen die de PUR verleent en de beheerskosten van de PUR komen ten laste van de begroting van het Ministerie van VWS.

9.3 Ontwikkelingen in het toezicht

De toezichtsrelatie tussen de minister van VWS en de PUR is primair geregeld in de Wet op de PUR. De minister van VWS heeft de toezichtsrelatie met de PUR nader ingericht in een aparte toezichtsvisie voor de PUR.

De PUR kent vormen van horizontale verantwoording aan belanghebbenden zoals een cliëntenraad, maar het ministerie maakt bij haar toezicht geen gebruik van deze informatie.

9.4 Rechtmatigheid

De minister van VWS heeft inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen door de PUR. Het jaarverslag van de PUR wordt door de externe accountant voorzien van een getrouwheids- en rechtmatigheidsoordeel per wet.

De PUR heeft over het jaar 2004 een goedkeurende accountantsverklaring over de rechtmatigheid.

9.5 Bedrijfsvoering, integriteitszorg en bestuurskosten

Bedrijfsvoering

Voor het toezicht op de bedrijfsvoering van de PUR heeft de minister gedetailleerde afspraken gemaakt over de informatie die hij wenst te ontvangen.

Integriteitszorg

In de toezichtrelatie tussen het ministerie en de PUR zijn geen afspraken vastgelegd over informatieverstrekking van de PUR over integriteitszorg. De minister acht de organisatie primair zelf verantwoordelijk voor integriteitszorg. De risico's van integriteitsinbreuken worden door zowel

de PUR als door het ministerie als laag ingeschat. Er zijn bij de PUR een aantal maatregelen geformuleerd, maar verder is het stelsel van integriteitszorg bij de PUR beperkt. Nevenfuncties van de leden van de Raad van Bestuur van de PUR worden niet openbaar gemaakt.

Bestuurskosten

In de relatie met de PUR heeft de minister diverse bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de (hoogte) van de bestuurskosten. De minister van VWS benoemt de leden van de raad van bestuur, stelt het bezoldigingsbesluit vast, en houdt – mede gebaseerd op accountantscontrole – toezicht op de bestuurskosten via begroting en jaarverslag.

De bestuursbezoldigingen bij de PUR zijn volgens een bezoldigingsbesluit genormeerd op bedragen die ook voor ambtenarensalarissen gelden. De PUR heeft aandacht voor de waardering en evaluatie van de bestuursfuncties. Het reglement voor de bezoldigingen van de leden van de raad van bestuur voor de PUR zou echter geactualiseerd moeten worden om ze aan te passen aan de praktijk.

9.6 Prestaties

De minister volgt de prestaties van de PUR via de «productieresultaten» die periodiek worden aangeleverd: aanvragen voor uitkeringen, gedane uitkeringen en dergelijke. De financiering van de PUR is gekoppeld aan een kostprijs per product en de financieringssysteem is vervolgens gekoppeld aan de geformuleerde producten. De PUR rapporteert op basis van afgesproken indicatoren uitvoerig over deze prestaties.

9.7 Verantwoording door de minister en door de PUR

Het jaarverslag van het Ministerie van VWS over 2004 voldoet aan de eis van de Rijksbegrotingsoorschriften dat het een overzicht moet bevatten van de realisatie ten opzichte van de geraamde bedragen in de begroting van de PUR. Een uiteenzetting waarmee inzicht wordt gegeven in het gebruik van de bevoegdheden van de minister ontbreekt. Het jaarverslag van het Ministerie van VWS over 2004 bevat geen informatie over vermogenspositie van de PUR.

De minister van VWS verantwoordt zich aan de Tweede Kamer over het toezicht op de PUR (rechtmatigheid, bedrijfsvoering en dergelijke) via een brief bij het aanbieden van het jaarverslag aan de Tweede Kamer.

De PUR verantwoordt zich aan een «breed publiek» via de website, het jaarverslag, en vergelijkbare andere rapportages. Relevante opvattingen van de cliëntenraad – een vorm van horizontale verantwoording – worden door de PUR in het directieoverleg tussen VWS en de PUR gemeld.

9.8 Conclusies

Wij concluderen dat het toezicht op en verantwoording door de PUR voldoet aan de normen. Wij vragen aandacht voor verbetering van de afspraken over bestuurskosten en integriteitszorg, onder andere in de vorm van het openbaar maken van de nevenfuncties van de leden van Raad van Bestuur.

10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van een verdiepend onderzoek bij Zorgonderzoek Nederland (ZON).

Hierbij is nader ingegaan op de volgende thema's:

- Toezicht;
- Rechtmatigheid;
- Bedrijfsvoering;
- Integriteitszorg;
- Bestuurskosten;
- Prestaties;
- Verantwoording.

10.2 Korte schets van ZON

ZonMw voert wettelijke taken uit op grond van de Wet op de Organisatie ZorgOnderzoek Nederland en op grond van de Wet op de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Het gedeelte ZON (Zorgonderzoek Nederland) wordt financieel gevoed door het Ministerie van VWS, terwijl het gedeelte Mw (Medische Wetenschappen) subsidie ontvangt van NWO. In het kader van het RWT5-onderzoek is alleen een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar ZON. Het MW gedeelte is buiten beschouwing gelaten omdat die een andere geldstroom kent.

10.3 Ontwikkelingen in het toezicht

De toezichtrelatie tussen de minister van VWS en ZON ligt vast in de Wet ZON en het Handboek ZON. De werkafspraken tussen ZON en ministerie zijn vastgelegd in het Handboek ZON (2004). Het Handboek ZON is in 2005 geëvalueerd, wat heeft geleid tot «werkafspraken» die met ingang van 1 januari 2006 in de plaats zijn gekomen van het Handboek.

Werkafspraken en Handboek komen in grote lijnen overeen. Het functioneren van ZON is in 2004 in opdracht van het ministerie geëvalueerd. De evaluatie gaat onder andere in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van ZON, en de integratie van ZON met het onderdeel Medische Wetenschappen van NWO.³¹ ZON was volgens de evaluatie een transparante organisatie die steeds beter in staat was haar activiteiten en het geïnvesteerde geld goed te verantwoorden tegenover haar opdrachtgevers.

10.4 Rechtmatigheid

De minister van VWS heeft inzicht in de rechtmatigheid van de besteding door ZON. Het bestuur van ZON brengt jaarlijks op grond van de wet ZON, artikel 14, een financieel verslag uit, vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven door een externe accountant. Aanwijzingen voor deze verklaring zijn vastgelegd in een controleprotocol.

10.5 Bedrijfsvoering, integriteitszorg en bestuurskosten

Bedrijfsvoering

Voor het toezicht de bedrijfsvoering door ZON beschikt de minister over informatie door stukken in het kader van de P&C-cyclus. De essentiële onderdelen van de bedrijfsvoering (toegankelijkheid, continuïteit,

³¹ Evaluatie ZonMw, Kleisen & Partners, Bennekom, september 2004.

kwaliteit, kostenbeheersing, integriteit) zijn onderdeel van het Handboek ZON. Het ministerie keurt de lange termijnprogramma's van ZON goed, evenals het bijbehorende activiteitenplan.

Integriteitszorg

In de toezichtrelatie tussen ministerie en ZON zijn geen afspraken vastgelegd over informatieverstrekking over integriteitszorg bij ZON. De minister van VWS achtte ZON primair zelf verantwoordelijk voor de integriteitszorg. Bij ZON was er aandacht voor integriteit, al was het nog niet geheel uitgewerkt in beleid. In 2005 is vanwege de integratie van ZON en MW een nieuw integriteitsbeleid geformuleerd. Bij ZON zijn er een aantal integriteitsafspraken vastgelegd, zoals een geschenkenregeling en een regeling ter voorkoming van belangenverstrengeling. Nevenfuncties van de leden van de Raad van Bestuur van ZON worden na benoeming niet bijgehouden (registratie), en ook niet openbaar gemaakt.

Bestuurskosten

In de relatie met ZON heeft de minister van VWS diverse bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de (hoogte) van de bestuurskosten. De minister benoemt het bestuur van ZON. In de Wet ZON zijn de regels voor de bezoldiging van de bestuursleden vastgelegd (artikel 5); vergoeding reis- en verblijfskosten in het Bestuursreglement ZON (artikel 8). Bezoldiging geschiedt volgens het ARAR/BBRA (waarbij onder het niveau van een ministersalaris wordt gebleven). De minister geeft zijn goedkeuring aan de bestuurskosten door het goedkeuren van de begroting en de jaarrekening.

10.6 Prestaties

In de Wet ZON, het Handboek ZON en de sinds 1 januari 2006 van kracht zijnde werkafspraken, is vastgelegd welke informatie de minister van ZON op het gebied van prestaties verwacht. De minister van VWS maakt via het werkprogramma met ZON afspraken over te leveren prestaties. In het kader van de P&C-cyclus beoordeelt het ministerie het werkprogramma (= prestaties) en het jaarverslag van ZON. Prestatie-informatie van ZON gebruikt de minister voor zijn oordeelsvorming over het functioneren van ZON.

ZON maakt veel gebruik van prestatie-indicatoren. Op dit moment wordt ook gewerkt aan prestatie-indicatoren voor het meten van maatschappelijke effecten van de activiteiten van ZON (zie kader).

Prestatie-indicatoren voor het meten van maatschappelijke effecten

ZON heeft, om vat te krijgen op prestatie-informatie, externe prestatie-indicatoren ontwikkeld die een indicatie geven over de maatschappelijke bijdrage van ZON. Daarbij wordt vastgelegd of de resultaten van de onderzoeken daadwerkelijk worden overgenomen, het aantal wetenschappelijke publicaties, maar ook wordt gekeken naar externe activiteiten rond de onderzoeksprogramma's zoals expertmeetings en congressen.

10.7 Verantwoording door de minister en door ZON

Het jaarverslag van VWS over 2004 voldoet aan de eisen voor wat betreft het overzicht van de realisatie ten opzichte van de geraamde bedragen in de begroting van ZON. Een uiteenzetting waarmee inzicht wordt gegeven

in de gebruikmaking van de bevoegdheden van de minister ontbreekt. Het jaarverslag geeft ook geen informatie over de vermogenspositie van ZON.³²

Het jaarverslag van ZON wordt door de minister niet naar de Tweede Kamer gestuurd. Uitkomsten van onderzoeksprogramma's, worden ad hoc als zelfstandige producten aan de Tweede Kamer gestuurd.

Het jaarverslag van ZON is voor iedereen toegankelijk via de internetsite van ZON. De jaarrekening werd ter beschikking gesteld van het ministerie, en is indien gewenst opvraagbaar bij ZON. Daarmee voldoet ZON aan de eis van openbare verantwoording aan derden.

10.8 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het toezicht op en verantwoording door ZON voldoet aan de gestelde normen van de Algemene Rekenkamer. Wij vragen verder aandacht voor nadere invulling van integriteitszorg waarbij onder andere gedacht kan worden aan de registratie – na aanstelling – en openbaarmaking van nevenfuncties van de leden van de Raad van Bestuur.

³² Jaarverslag VWS 2004, Tweede Kamer, 2004–2005, 30 100 XVI, nr. 1, Bijlage ZBO's en RWT's.

11 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

11.1 Conclusies

Met het meerjarige onderzoeksprogramma naar RWT's wil de Algemene Rekenkamer zich een oordeel vormen over de vraag of de minister in 2005 inzicht kon verschaffen in:

- de rechtmatigheid van inning en besteding van publiek geld en het ordelijk en controleerbaar zijn van het financieel beheer bij de RWT's;
- het op orde zijn van de bedrijfsvoering bij de RWT's;
- de integriteitszorg bij de RWT's;
- de realisatie van de prestaties door de RWT's;
- de kwaliteit van de informatie van de publieke verslaggeving door de RWT's;
- het ingebed zijn van alle RWT's in een sluitend toezicht bij de ministeries.

Het toezicht van het Ministerie van VWS – in 2005 – op de uitvoering van wettelijke taken met publieke middelen door RWT's in het jaar 2004 is op het punt van de verantwoording over de rechtmatigheid en verantwoording over de prestaties verbeterd. De verantwoording in het jaarverslag van het Ministerie van VWS voldoet nog niet aan de normen van de Algemene Rekenkamer: er is geen verantwoording over het gebruik van toezichtbevoegdheden van de minister bij de RWT's, er was geen overzicht van de vermogenspositie van de RWT's en de geldstromen waren niet volledig in beeld gebracht.

De ingrijpende wijzigingen in het zorgstelsel sinds 1 januari 2006 relativeren de betekenis van het oordeel over het peiljaar 2004: onze bevindingen hebben immers betrekking op de verhoudingen in het oude stelsel.

11.2 Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen aan de minister van VWS:

1. Periodiek uitvoeren van een risicoanalyse op de bedrijfsvoering van de topstructuurorganen teneinde te kunnen bepalen over welke aspecten de minister geïnformeerd wil worden. Daarbij kan gedacht worden aan informatie over bestuurskosten, integriteitszorg en de kwaliteit van de aangeleverde prestatie-informatie.
2. Uitwerken van een beoordelingskader om het functioneren van de begrotingsgefinancierde RWT's te kunnen beoordelen, zoals de minister dat reeds gebruikt voor de topstructuurorganen.
3. Jaarlijks in het jaarverslag een oordeel geven over het functioneren van de RWT's, dan wel – in navolging voor wat gebruikelijk is bij de topstructuurorganen – de Tweede Kamer jaarlijks informeren over het functioneren van de RWT's door een brief met het oordeel van de minister toe te voegen aan de jaarverslagen van de RWT's zoals dat in 2004 gebeurde voor de topstructuurorganen.

Wij bevelen de PUR aan om het reglement voor de bezoldigingen van de leden van de raad van bestuur te actualiseren en de nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur openbaar te maken.

Wij bevelen ZonMw aan om nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur ook na aanstelling te registreren en openbaar te maken.

12 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

12.1 Inleiding

Wij hebben ons rapport op 21 juni 2006 voorgelegd aan de minister van VWS en de besturen van de PUR en ZonMw en ze gevraagd om een reactie.

Hieronder volgen de integrale bestuurlijke reacties op het rapport en ons nawoord daarbij.

12.2 Reactie van de minister van VWS

Hieronder volgt integraal de reactie van de minister van VWS:

«Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw conceptrapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 5 – departementaal deel, Ministerie van VWS*. Naast een departementsbreed onderzoek heeft u een verdiepend onderzoek verricht bij de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en ZorgOnderzoek Nederland (ZonMw).

Uw onderzoek richtte zich op de mate waarin ik over het peiljaar 2004 daadwerkelijk inzicht kan verschaffen in het sluitend zijn van het toezicht, de rechtmatigheid en in de kwaliteit van de prestaties. Ik ben verheugd dat u constateert dat het toezicht op de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) verbeterd is op het punt van de verantwoording over de rechtmatigheid en de verantwoording over de prestaties. Daarnaast heeft u verkennend onderzoek verricht naar het toezicht op de bedrijfsvoering, integriteitszorg en de bestuurskosten van de RWT's en naar de kwaliteit van de (brede) publieke verantwoording. Voor deze thema's bestaat geen breed gedeelde visie over de eisen waaraan deze moeten voldoen.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

Hieronder geef ik mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen uit dit conceptrapport.

Toezichtvisie

U concludeert dat er eind 2005 nog geen actuele toezichtvisie was voor het toezicht op alle RWT's van mijn departement.

Met de invoering van nieuwe wetgeving, waaronder de Zorgverzekeringswet, is het zorgstelsel veranderd. De wijzigingen hebben onder andere gevolgen voor de toezichtstructuur en de verantwoording van de (premiegefinancierde) RWT's. In 2005 heb ik gewerkt aan het opstellen van een actuele toezichtvisie voor het curatieve zorgstelsel («Verdiend vertrouwen», TK 2005–2006, 29 689, nr. 68). Deze heb ik op 10 februari 2006 aan het parlement gestuurd. Mijn toezichtvisie sluit aan bij de Kaderstellende Visie op Toezicht (2005) die het kabinet vorig jaar presenteerde.

Voor toezicht buiten de curatieve zorg, zoals het toezicht op de AWBZ, geldt dat ik eveneens zal werken aan vernieuwde toezichtvisies.

Rechtmatigheid

U stelt dat de modernisering van het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de AWBZ een aandachtspunt blijft.

Vanaf 2005 zullen de zorgkantoren en het CAK een getrouwheid- en rechtmatigheidsverklaring verschaffen bij hun financiële verantwoording. Bij de overige uitvoeringsorganen gaat het om zulke geringe bedragen dat een zelfstandige verantwoording niet doelmatig is. Daar blijft het CTZ het rechtmatigheidsonderzoek uitvoeren en een oordeel uitspreken over de rechtmatigheid.

Verantwoording

U concludeert dat de verantwoording in het jaarverslag 2004 van het Ministerie van VWS over het toezicht op de RWT's voldoet aan de wettelijke eisen.

Daarnaast stelt u dat de verantwoording van VWS over 2004 niet geheel voldeed aan de door de Algemene Rekenkamer gestelde eisen van informatie over het toezicht op de RWT's: in het jaarverslag wordt geen verantwoording afgelegd over het gebruik van toezichtbevoegdheden, er wordt geen overzicht gegeven van de vermogenspositie van de RWT's en de geldstromen (premies) waren niet volledig in beeld gebracht.

Voor de verantwoording over RWT's volg ik de Rijksbegrotingsoorschriften waarin staat dat kan worden volstaan met een uitzonderingsrapportage. Het beschrijven van de door u gewenste informatie in het jaarverslag zie ik niet als een wenselijke ontwikkeling. In het jaarverslag wordt gerapporteerd op hoofdlijnen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag wordt daarom volstaan met het rapporteren van uitzonderingen die een belemmering vormen voor mijn (begrotings)doelstellingen, dan wel als de wettelijke kaders niet worden nageleefd. Daarnaast leggen alle bij VWS behorende RWT's in hun openbaar jaarverslag verantwoording af over de bedrijfsvoering en prestaties.

U adviseert om het beoordelingskader – dat in 2004 reeds gebruikt werd om het functioneren van de premiegefinancierde RWT's te beoordelen – nader uit te werken en vervolgens ook bij begrotingsgefinancierde RWT's toe te passen.

Ik vind dit een goede suggestie. Bij de nadere uitwerking van dit beoordelingskader zal ik nagaan hoe ik daar vorm en inhoud aan kan geven.

U beveelt aan om jaarlijks in het jaarverslag een oordeel te geven over het functioneren van de RWT's, dan wel de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het functioneren van de RWT's door een brief met mijn oordeel toe te voegen aan jaarverslagen van de RWT's.

Over het functioneren van de premiegefinancierde RWT's informeer ik de Tweede Kamer al enige jaren door middel van een brief bij de verantwoording van deze RWT's. Ik streef er overigens naar om in de toekomst meer samenhang aan te brengen in de verschillende verantwoordingsdocumenten over het functioneren van het zorgstelsel en de daarin betrokken RWT's.

Ik stuur jaarlijks het Jaarverslag van de PUR naar de Tweede Kamer, vergezeld van een aanbiedingsbrief waarin ik zo nodig mijn kanttekeningen plaats. Bovendien ontvangt de Tweede Kamer op grond van artikel 46 van de Wet op de Pensioen- en Uitkeringsraad sinds 2001 om de vier jaar een verslag van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van de Raad.

In het najaar zal ik het jaarverslag ZonMw over 2005 aan de Tweede Kamer doen toekomen alsmede mijn oordeel over het functioneren ervan.

Voor de andere RWT's geldt dat ik uitzonderingen met betrekking tot het functioneren rapporteer in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag.

Bedrijfsvoering, integriteit zorg en bestuurskosten

U beveelt aan om bij de verdere invulling van de toezichtsrelaties met de topstructuurorganen in het nieuwe zorgstelsel aandacht te besteden aan het uitvoeren van een risicoanalyse op de bedrijfsvoering van de topstructuurorganen om te kunnen bepalen over welke aspecten de minister geïnformeerd wil worden. Daarbij zou dan aandacht moeten worden besteed aan informatie over prestaties, bestuurskosten en integriteit zorg en aan de kwaliteit van de aangeleverde informatie.

De noodzakelijke informatieverstrekking volgt uit de verplichting tot het afleggen van verantwoording door de RWT's. De eisen die aan RWT's zijn gesteld in specifieke wetgeving vormen naar mijn mening het geldende kader voor de verantwoording die de wetgever daarvoor noodzakelijk acht. De suggestie van de Algemene Rekenkamer vat ik op om *daarnaast* risicoanalyses uit te voeren. Ik vind dat een interessante suggestie, die ik

meeneem bij de aanscherping van het beoordelingskader dat ik ten aanzien van de topstructuurorganen van het zorgstelsel hanteer.

PUR

Aangaande de PUR beveelt u aan om het reglement voor de bezoldigingen van de leden van de raad van bestuur te actualiseren en de nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur openbaar te maken.

De PUR is bezig om het dienstverband van de twee bestuursleden die een dienstverband met de PUR zijn aangegaan, te herzien. Vervolgens zal worden nagegaan wat de consequenties hiervan zijn voor het bezoldigingsbesluit. Op het punt van de nevenfuncties zal ik erop toezien dat de PUR zich conformeert aan de vigerende regelgeving.

ZonMw De aanbevelingen die u doet met betrekking tot de integriteitszorg worden overgenomen door ZonMw. De Code belangen tegenstelling is inmiddels geïmplementeerd en een «klokkenluiderregeling» zal na de zomer worden vastgesteld en geïmplementeerd.

U beveelt aan dat de nevenfuncties van de bestuursleden geactualiseerd en openbaar gemaakt moeten worden. Ook dit punt is reeds door ZonMw ter hand genomen. Ik zal erop toezien dat ook ZonMw zich conformeert aan de vigerende regelgeving.»

12.3 Reactie van het bestuur van de PUR

«Naar aanleiding van het conceptrapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, deel 5, voor zover het de Pensioen- en Uitkeringsraad betreft, merken wij het volgende op.

Wij kunnen ons op hoofdlijnen vinden in dit conceptrapport. Op twee punten behoeft het rapport onzes inziens verduidelijking dan wel aanpassing:

- In de conclusies wordt onder andere aandacht gevraagd voor de verbetering van de afspraken over de bestuurskosten. Naar onze mening strookt dat niet met de bevindingen zoals vermeld in paragraaf 9.5 van het rapport.
- In het rapport wordt gesproken over de «Raad van Bestuur», waar bedoeld wordt op het bestuur van de Raad. Wellicht ten overvloede melden bij dat ons bestuur feitelijk opereert als een Raad van Toezicht.»

12.4 Reactie van het bestuur en de directie van ZonMw

«Door Bestuur en directie van ZonMw wordt volledig ingestemd met de uitkomsten en de conclusie van het verdiepend onderzoek *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*.

De gevraagde aandacht voor de nadere invulling van de integriteitszorg heeft inmiddels geleid tot de implementatie van de Code Belangenverstremming, waarin nadrukkelijk regels zijn vastgelegd voor de beoordeling en handelwijze bij (mogelijke) belangen van commissieleden en medewerkers in de beoordeling van projectvoorstellen. Daarmee is de al zeer strikte werkwijze in dezen nog verder aangescherpt. Ook de ontwikkeling van een «klokkenluidersregeling» is inmiddels ter hand genomen en zal na de zomer worden vastgesteld en geïmplementeerd, waaronder registratie op de website van de organisatie.

Bij uw conclusies meldt u dat de nevenfuncties van de bestuursleden (bij ZonMw is sprake van een Bestuur) openbaar gemaakt moeten. Ook dit punt is reeds ter hand genomen.

In het kader van de Governance Code is in overleg met de externe accountant vastgesteld welke aanvulling in het jaarverslag moeten worden gerealiseerd om te voldoen aan deze code in het jaarverslag over het jaar 2006.»

12.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

Hieronder gaan wij in op de reacties die we hiervoor geciteerd hebben.

Ministerie van VWS

Wij nemen met waardering kennis van het voornemen van de minister om het beoordelingskader dat de minister gebruikt om het functioneren van de topstructuurorganen te beoordelen, nader uit te werken en vervolgens ook toe te passen bij begrotingsgefinancierde RWT's. Wij menen dat een risicoanalyse de mogelijkheid biedt om – bij de aanscherping van het beoordelingskader – de inhoud van de publieke belangen beter in beeld te krijgen, en zodoende beter te borgen.

Uit aanvullend onderzoek van de Algemene Rekenkamer over het boekjaar 2005 is gebleken dat de verantwoording over de rechtmatigheid van de AWBZ voldoet aan de huidige eisen. Wij hebben er daarnaast kennis van genomen dat er inmiddels een nieuwe toezichtsvisie voor de *cure* is verschenen. Wij zullen die toezichtsvisie nog nader bestuderen. Daarbij zal ook de relatie tussen de minister van VWS en de NZa aandacht krijgen. Wij zien verder met belangstelling uit naar een toezichtsvisie voor de andere sectoren, waaronder de *care*.

Wij verschillen met de minister van opvatting over de informatie die het jaarverslag van het ministerie zou moeten bevatten. De minister zou deze informatie willen beperken tot de wettelijk vereiste informatie.

Wij zijn echter van mening dat een uitzonderingsrapportage alleen voldoende informatie voor een goed onderbouwde dechargeverlening kan bieden indien er duidelijkheid bestaat over de «normaalpositie». Dit punt wordt, samen met het verantwoorden over geldstromen en vermogensvorming bij RWT's, uitvoerig toegelicht in het gelijktijdig met dit rapport uitgebrachte rijksbrede rapport.

Wij hebben geconstateerd dat de minister voor sommige RWT's – op een ander moment dan bij het jaarverslag – uitvoeriger verantwoording aflegt over het functioneren van die RWT's. De minister wil dat voortaan ook voor ZonMw gaan doen, maar niet voor de overige RWT's. De Algemene Rekenkamer zou het een goede aanvulling op het jaarverslag vinden als de minister voor alle RWT's aan de Tweede Kamer verantwoording aflegt in een brief met zijn oordeel over het functioneren van die RWT's.

Wij waarderen het ten slotte dat de minister wat betreft de integriteitszorg erop zal toezien dat PUR en ZonMw zich conformeren aan de huidige regelgeving voor de openbaarmaking van nevenfuncties van bestuursleden van deze van RWT's.

Nawoord voor de PUR

Wij hebben op het punt van de bestuurskosten aanbevolen het bezoldigingsbesluit te actualiseren, om het besluit te laten aansluiten op de praktijk. Uit de reactie van de minister blijkt dat bezien zal worden of actualisatie nodig is. We zien de afweging van de minister met belangstelling tegemoet.

Nawoord voor ZonMw

We waarderen het dat ZonMw een nadere invulling gaat geven aan de integriteitszorg. ZonMw is daarmee goed op weg om een sluitende keten van integriteitszorg tot stand te brengen.

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister en RWT's	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Het toezicht van het Ministerie van VWS – in 2005 – op de uitvoering van wettelijke taken met publieke middelen door RWT's in het jaar 2004 is verbeterd op het punt van de verantwoording over de rechtmatigheid en verantwoording over de prestaties.</p> <p>Eind 2005 was er nog geen actuele toezichtsvisie voor het toezicht op alle RWT's.</p> <p>Ook de verantwoording in het jaarverslag van VWS voldoet nog niet aan de normen van de Algemene Rekenkamer: het jaarverslag bevat geen verantwoording over het gebruik van toezichtbevoegdheden van de minister bij de RWT's, er is geen overzicht van de vermogenspositie van de RWT's en de geldstromen zijn niet volledig in beeld gebracht (informatie over premies ontbreekt).</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan bij de verdere invulling van de toezichtrelaties met de topstructuurorganen in het nieuwe zorgstelsel aandacht te besteden aan het volgende punt: het uitvoeren van een risicoanalyse op de bedrijfsvoering van de topstructuurorganen om te kunnen bepalen over welke aspecten de minister geïnformeerd wil worden. Daarbij zou aandacht besteed moeten worden aan informatie over prestaties, bestuurskosten en integriteitszorg, en aan de kwaliteit van de aangeleverde informatie.</p>	<p>De minister schrijft in zijn reactie dat hij verheugd is dat de Algemene Rekenkamer verbetering heeft geconstateerd op het punt van de verantwoording over rechtmatigheid en prestaties.</p> <p>Een nieuwe toezichtsvisie voor de curatieve zorg is begin 2006 door de minister aan de Tweede Kamer gestuurd. De minister zegde ook toezichtsvisies voor andere sectoren toe.</p> <p>De minister wil in het jaarverslag – conform Rijksbegrotingsvoorstellen – alleen over de uitzonderingen in het functioneren van de RWT's rapporteren.</p>	<p>Uit aanvullend onderzoek van de Algemene Rekenkamer over het boekjaar 2005 is gebleken dat de verantwoording over de rechtmatigheid van de AWBZ voldoet aan de nu geldende eisen.</p> <p>Wij hebben kennisgenomen van deze toezichtsvisie, en zien met belangstelling uit naar de toezichtsvisie voor andere sectoren.</p> <p>Wij zijn van mening dat alleen een uitzonderingsrapportage onvoldoende informatie biedt voor een goed onderbouwde dechargeverlening. Wij hechten eraan dat verantwoording over alle RWT's wordt afgelegd <i>in het jaarverslag</i>.</p>
	<p>Wij adviseren het beoordelingskader dat in 2004 reeds gebruikt werd om het functioneren van de topstructuurorganen te beoordelen – nader uit te werken en vervolgens ook bij andere begrotingsgefinancierde RWT's (PUR, ZonMW en PGO) toe te passen.</p>	<p>De minister zegt toe het beoordelingskader nader uit te werken en ook toe te passen op begrotingsgefinancierde RWT's. De suggestie om gebruik te maken van een risicoanalyse inzake de bedrijfsvoering zal de minister meenemen bij het nader uitwerken van het beoordelingskader.</p>	<p>Wij nemen met waardering kennis van het voornemen van de minister om het beoordelingskader dat de minister gebruikt om het functioneren van de topstructuurorganen te beoordelen, nader uit te werken en vervolgens ook bij begrotingsgefinancierde RWT's toe te passen.</p> <p>Wij menen dat een risicoanalyse de mogelijkheid biedt om – bij de aanscherping van het beoordelingskader – de inhoud van de publieke belangen beter in beeld te krijgen.</p>
	<p>Wij bevelen aan de minister jaarlijks in het jaarverslag een oordeel te laten geven over het functioneren van de RWT's, dan wel – in navolging van wat gebruikelijk is bij de topstructuurorganen – de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het functioneren van de begrotingsgefinancierde RWT's door een brief met zijn oordeel toe te voegen aan de jaarverslagen van de RWT's.</p>	<p>De minister legde jaarlijks al verantwoording af over het functioneren van de premiegefinancierde RWT's. Over de begrotingsgefinancierde RWT's was dat ook voor de PUR al het geval.</p> <p>De minister meldt dat hij voor ZonMw vanaf het jaar 2005 het jaarverslag aan de Tweede Kamer toestuurt, voorzien van een brief met zijn oordeel over het functioneren van de RWT. Voor de andere RWT's zal hij uitzonderingen met betrekking tot het functioneren rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag.</p>	<p>Wij zouden het een goede ontwikkeling vinden als voor alle RWT's op een wijze vergelijkbaar met de premiegefinancierde sector (2004) aan de Tweede Kamer verantwoording wordt afgelegd.</p>

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister en RWT's	Nawoord Algemene Rekenkamer
	<p>Voor de PUR bevelen wij aan het reglement voor de bezoldigingen van de leden van de raad van bestuur te actualiseren en de nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur openbaar te maken.</p>	<p>De minister heeft toegezegd te bezien of actualisatie van het bezoldigingsbesluit nodig is. Wat betreft de nevenfuncties zal de minister erop toezien dat de PUR zich conformeert aan de vigerende regelgeving.</p>	<p>Wij hebben op het punt van de bestuurskosten aanbevolen het bezoldigingsbesluit te actualiseren om het besluit aan te passen aan de praktijk. Uit de reactie van de minister blijkt dat bezien zal worden of actualisatie nodig is. We zien de afweging van de minister met belangstelling tegemoet.</p>
	<p>Voor ZonMw adviseren wij de nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur ook na aanstelling te blijven registreren en openbaar te maken.</p>	<p>De minister vermeldt dat ZonMw bezig is aandacht te besteden aan de integriteitszorg door de invoering van de Code Belangenverstrengeling en de invoering van een klokkenluidersregeling. Ook de nevenfuncties van de leden van de raad van Bestuur worden openbaar gemaakt. Wat betreft de nevenfuncties zal de minister erop toezien dat de ZonMw zich conformeert aan de huidige regelgeving.</p>	<p>Wij zijn verheugd dat ZonMw een nadere invulling gaat geven aan de integriteitszorg. ZonMw is daarmee goed op weg om een sluitende keten van integriteitszorg tot stand te brengen.</p>

Definities*Rechtspersonen met een wettelijke taak*

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. (bron: CW 2001 art. 91 lid 1.d.)

Zelfstandige bestuursorganen

Van het begrip zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn (minstens) drie definities bekend:

- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK, 2000) in de ontwerp Kaderwet ZBO's: een ZBO is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Hierin wordt het begrip «krachtens de wet» uitgeschreven als «krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling».
- Het Ministerie van Financiën (2002c) sluit in de Referentielijst RWT's en ZBO's (januari 2002) aan bij de Aanwijzingen inzake ZBO's (aanwijzing 124a): een ZBO is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is. De definitie in de Kaderwet ZBO's is beperkter dan deze definitie.
- De Algemene Rekenkamer in het rapport Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid (1995): ZBO's zijn bestuursorganen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Hierbij is bestuursorgaan gedefinieerd als in de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 1:1): een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Wettelijke taak

Onder een wettelijke taak wordt verstaan een bij of krachtens wet geregelde taak (ook aangeduid als publieke taak). Die taak kan ook besloten liggen in de aanduiding van een specifiek doel of een voorgescreven activiteit. Ook als sprake is van het regelen van een dergelijke taak in een machtigingswet (waarbij toestemming wordt gegeven voor de oprichting van bijvoorbeeld een stichting voor een bepaald doel) is er naar de mening van de Algemene Rekenkamer sprake van een wettelijke taak. De bronverwijzing moet zijn: (bron: Algemene Rekenkamer, 2004a).

Publiek geld, wettelijke heffing

Onder publiek geld verstaat de Algemene Rekenkamer: de financiële middelen, zijnde de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing, zoals rijksbijdragen en heffingen (premies en tarieven) waarop de minister invloed heeft. Bij premies staat tegenover het bedrag dat belanghebbenden betalen geen directe individuele tegenprestatie, bij tarieven wel. De Algemene Rekenkamer beschouwt een tarief als een heffing wanneer in de wettelijke regeling is vastgelegd dat de minister invloed heeft op het tarief, bijvoorbeeld doordat hij het vaststelt of goedkeurt. De bronverwijzing moet zijn: (bron: Algemene Rekenkamer, 2000a).

Afkortingen

AD	Auditdienst
AK	Algemene Kas
AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CAK	Centraal Administratie Kantoor bijzondere Zorgkosten
CBZ	College bouw ziekenhuisvoorzieningen
CSZ	College sanering ziekenhuisvoorzieningen
CTG	College tarieven gezondheidszorg
CTZ	College van toezicht op de zorgverzekeringen
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CW	Comptabiliteitswet
DNB	De Nederlandsche Bank
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
MOOZ	Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden
NWO	Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
PGO	Stichting Fonds Patiënten Gehandicapten en Ouderen
PUR	Pensioen- en Uitkeringsraad
PVK	Pensioen- en Verzekeringskamer
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SSOG	Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheids- zorg
SUO	Stichting uitvoering omslagregelingen
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WTG	Wet tarieven gezondheidszorg
WTZ	Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZFW	Ziekenfondswet
ZVW	Zorgverzekeringwet
ZN	Zorgverzekeraars Nederland
ZON	ZorgOnderzoek Nederland

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (1998). Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2000a). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer, (2004a) Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004b). Algemene Rekenkamer, *brief van de Algemene Rekenkamer van 6 juli 2004 aan de minister van VWS over het voorstel van wet voor de regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet)*

(Algemene Rekenkamer, 1995). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Minister van BZK (2000). *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2002). *Referentielijst RWT's en ZBO's*. Den Haag: Directie Begrotingszaken.

CVZ (2005). CVZ/CTZ, *Geïntegreerde informatie-uitvraag 2005 Financieel verslag, Uitvoeringsverslag en Jaarstaat, 2005*.

CTZ (2005a). CTZ, *Algemeen Rapport uitvoering AWBZ, 2004*.

CTZ (2005b). CTZ, *Algemeen Rapport uitvoering Ziekenfondswet, 2004*.

CTZ (2004c). *Toelichting prestatiemeting ZFW en AWBZ, 2004*

Kleisen & Partners (2004). Kleisen & Partners, *Evaluatie ZonMw, Bennekom*, september 2004.

VWS (2005a). Minister van VWS. *Brief van de minister van VWS van 27 mei 2005 aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de positionering zelfstandige bestuursorganen in het nieuwe zorgstelsel (MC/T&B-2588424)*.

VWS (2000). Minister van VWS, *Regeling begroting en verantwoording beheerskosten uitvoeringsorganen volksgezondheid (2000)*, Staatscourant, 28 juni 2000, nr. 122.

VWS (2003) VWS, ZN, *Convenant inzake taken en beheerskosten zorgkantoren van maart 2003*.

VWS (2004a). *Memorie van Toelichting Zorgverzekeringswet*, TK vergaderjaar 2003–2004, 29 763, nr. 3. Den Haag: Sdu.

VWS(2005b). *Wet Marktordening gezondheidszorg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 186, nrs. 1–2.

VWS (2005d). Minister van VWS, *Regeling bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen in de zorg*, van 13 december 2005.

VWS (2006). Minister van VWS. *Brief van de minister van VWS van 10 februari 2006 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, «Verdien(d) vertrouwen»: toezichtvisie curatieve zorgstelsel*, Tweede Kamer vergaderjaar 2005–2006, 29 689, nr. 68.

Wet- en regelgeving

Comptabiliteitswet 2001, 01-09-2002, Stb. 2002, 413.