

Vergaderjaar 1996–1997

25 173	Reservevorming en solvabiliteit in de Ziekenfondswet
25 308	Toezicht op het beleidsterrein van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
25 025	Verhaalsrecht in de Ziekenfondswet
25 235	Wet op de toegang tot de ziektekostenverzekeringen
25 236	Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming
Nr. 4	BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIEN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 26 juni 1997

In het Nota-overleg dat ik op 21 april 1997 (25 173, nr. 3) met de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voerde over «Enkele aspecten van de Ziekenfondsverzekering», toegespitst op het toezicht op de verzekeringen in de gezondheidszorg, heb ik toegezegd Uw Kamer op een aantal punten schriftelijk te informeren.

In deze brief zal ik in de eerste plaats ingaan op het toegezegde wetgevingsoverzicht voor de onderwerpen die in het debat aan de orde waren. In relatie hiermee zal ik ingaan op de te verrichten werkzaamheden voor de verzelfstandiging van de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie die thans deel uitmaakt van de Ziekenfondsraad. In de derde plaats zal ik enkele, meer feitelijke vragen beantwoorden die in het overleg van 21 april jl. zijn gesteld.

1. Wetgevingstrajecten

In het overleg van 21 april jl. heb ik al een prioriteitsvolgorde aangegeven voor de diverse voorgenomen trajecten van wetswijziging. Ik zegde u toen toe deze trajecten nader toe te lichten en daarbij data voor realisatie aan te geven. Ik hanteer daarbij de eerder aangegeven volgorde.

a. Wijziging van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (Wtz)

Een wetsvoorstel tot wijziging van de Wtz is inmiddels voorgelegd aan de Ministerraad. Indien de Ministerraad met het wetsvoorstel kan instemmen, zal dit nog vòòr de zomer voor advies worden aangeboden

aan de Raad van State. Ik ga er vanuit, dat de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel komend najaar kan aanvangen.

De belangrijkste veranderingen die het wetsvoorstel omvat ten opzichte van de huidige wet, zijn: de wijze van vaststelling van de omslagbijdrage in samenhang met het wettelijk regelen van de voorziening (reserve) die door het uitvoeringsorgaan mag worden gevormd, de beëindiging van de najling in de omslagregeling, het onder goedkeuring van de Minister van VWS brengen van de administratiekostenvergoeding die particuliere verzekeraars ontvangen, de regeling van het toezicht alsmede het toepassen van de aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen op het uitvoeringsorgaan. Bij de vormgeving van het toezicht vormen de voornemens uit de Nota «Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg»¹ het uitgangspunt.

Het is mijn bedoeling met deze en enkele andere in het wetsvoorstel opgenomen punten alle belangrijke wijzigingen – op één na –, die in de afgelopen jaren in Kamerdebatten en in rapporten van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de Wtz zijn bepleit, te realiseren. Die ene uitzondering betreft het mede-risicodragend maken van de particuliere ziektekostenverzekeraars in het kader van de Wtz-omslagregeling. Het is op dit moment niet mogelijk om in het wetsvoorstel te komen tot een regeling van risicodragendheid waarvan alle gevolgen kunnen worden overzien. Een aantal haken en ogen dient nader te worden onderzocht. Hierbij gaat het om de effecten van een risicodragende uitvoering voor de concurrentieverhoudingen, de juridische risico's, de uitzonderingspositie die de Wtz nu heeft voor wat betreft de toepasselijkheid van de derde Europese richtlijn voor het schadeverzekeringsbedrijf en de reserveringsproblematiek. Tevens is van belang dat duidelijkheid dient te ontstaan over de precieze aantallen Wtz-verzekerden, in het bijzonder de 65-plussers, nadat de effecten van de Herstructurering van de ziekenfondsverzekering/reparatie van de Wet Van Otterloo zullen zijn uitgewerkt, inclusief de consequenties van die maatregelen op de verdeling van de aantallen Wtz-verzekerden over de verschillende verzekeraars. Indien die duidelijkheid bestaat, kunnen de verschillende varianten voor invoering van risico in de Wtz-omslagregeling op hun effecten worden doorgerekend. Daarbij zullen ook de eerder dit jaar door Zorgverzekeraars Nederland gedane voorstellen worden betrokken. Besloten is om de genoemde vraagstukken interdepartementaal te bespreken en om in vervolg daarop, zodra daarvoor voldoende grond is, een afzonderlijk wetsvoorstel voor te bereiden.

b. Wetsvoorstel maximering van reserves in de Ziekenfondswet

De maximering van reserves in de ziekenfondsverzekering heeft voor mij een hoge prioriteit. De Ziekenfondsraad, waaraan ik op 17 april jl. een uitvoeringstoets heb gevraagd, zal zijn rapport in de maand augustus uitbrengen. Mede op geleide daarvan zal een wetsvoorstel worden opgesteld, dat ik de Kamer later dit jaar hoop te kunnen aanbieden.

c. Wetsvoorstel voor aanpassing van de Ziekenfondsraad (ZFR), het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG), het College voor Ziekenhuisvoorzieningen (CVZ) en de Commissie Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ) ter uitwerking van Raad-op-maat

Een wetsvoorstel voor de invoering van het Raad-op-maat-model voor de bestuursorganen op het terrein van de volksgezondheid, zal naar mijn verwachting spoedig ter advisering worden voorgelegd aan de Raad van State. Ik streef ernaar dat de wijzigingswet op 1 april 1998 in werking zal treden. Zo nodig zal ik in dit wetgevingstraject op bespoediging in de behandeling aandringen, zodat deze termijn gehaald zal worden. Voortvarendheid is geboden, omdat de aanpassing van de besturing van

¹ Kamerstukken II 1996–1997, 25 308, nr. 1.

de betrokken organen aanvankelijk voorzien was voor begin van dit jaar en verschillende organen reeds maatregelen getroffen hebben ter voorbereiding op deze aanpassing. Verder uitstel kan het functioneren van de organen gaan belemmeren.

In het wetsvoorstel wordt de besturing van de ZFR, COTG, CvZ en CSZ aangepast overeenkomstig het beleid dat ik U heb gepresenteerd in mijn brief van 11 juli 1996¹ en dat de instemming van Uw kamer heeft gekregen in het Algemeen Overleg van 14 november 1996².

In het licht van het Nota-overleg over toezicht merk ik daarbij nog op, dat in dit wetsvoorstel zal worden geregeld dat de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie (CTU) louter nog zal bestaan uit leden van buiten de Ziekenfondsraad, zodat een onafhankelijker opereren van de CTU ten opzichte van de ZFR beter is gegarandeerd. Dit is in lijn met het weergegeven beleid in mijn brief van 11 juli 1996 over de invoering van Raad-op-maat. In de Nota over het toezicht op de Ziekenfondswet en de AWBZ heb ik de keuze gemaakt de CTU tot een zelfstandig bestuursorgaan met een eigen ondersteunend apparaat te transformeren en los te maken uit het verband van de ZFR. Deze ontvlechting is niet op de korte termijn die de invoering van Raad-op-maat vereist, te bewerkstelligen. De in dit wetsvoorstel gezette stap past overigens wel uitstekend in dit voornemen. Onder punt 2 van deze brief ga ik uitgebreider in op de overige werkzaamheden die met het oog op een zorgvuldige ontvlechting van ZFR en CTU noodzakelijk zijn.

d. Wetsvoorstel voor de verzelfstandiging van de CTU

Gelet op de omvang van de werkzaamheden die moeten worden verricht om de verzelfstandiging van de CTU tot een apart orgaan door middel van een wetsvoorstel gestalte te geven, zal een ontwerp voor een wetsvoorstel niet voor de zomer van 1998 gereed kunnen zijn. Hoewel ik met U van mening ben dat het geaccordeerde beleid ten aanzien van de CTU op korte termijn ook moet zijn geformaliseerd, is het van belang, dat enerzijds de huidige CTU goed functioneert en dat anderzijds de al aangeduide wetswijziging in het kader van Raad-op-maat de onafhankelijke positie van de CTU binnen de ZFR zal doen toenemen. Dit schept ook de ruimte om de daarop volgende verzelfstandiging van de CTU met zorgvuldigheid door te voeren.

2. Ontvlechting CTU en ZFR

In het overleg van 21 april jl. heb ik aangegeven, dat voor de verzelfstandiging van de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie (CTU) een projectorganisatie zal worden opgericht. Deze verzelfstandiging impliceert immers de ontvlechting van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Ziekenfondsraad (ZFR) en de CTU. Deze hangen nu nauw samen en vertonen onderlinge afhankelijkheid. De ontvlechting zal met zorgvuldigheid moeten plaatsvinden teneinde de ZFR, dan het College Voor Zorgverzekeringen (CVZ), goed te kunnen laten blijven functioneren alsook een adequaat opererend toezicht te bewerkstelligen. Daarbij moet de werking van de wettelijke systemen, de Ziekenfondswet (Zfw) en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) die voor zowel het besturend orgaan – het CVZ – als het toezichthoudend orgaan – de nieuwe CTU – de basis vormen, natuurlijk optimaal blijven.

In de projectorganisatie die binnenkort van start gaat, zal de ontvlechting langs meerdere wegen worden uitgewerkt. Daarbij zal de met Uw Kamer besproken Nota «Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg» het uitgangspunt zijn. Dit betekent dat aangekoerst wordt op twee bestuursorganen met elk een eigen apparaat. Het houdt tevens in, dat de uitwerking van de verzelfstandiging van de CTU gepaard

¹ Kamerstukken II 1995–1996, 21 427, nr. 155.

² Kamerstukken II 1996–1997, 21 427, nr. 161.

zal gaan met een beschrijving van de functionele relaties tussen enerzijds het nieuwe CVZ en anderzijds de nieuwe CTU om de synergie in taakuitoefening, die naar mijn eigen overtuiging in de huidige situatie voor een groot deel de goede werking van het toezicht bewerkstelligt, om te zetten in een effectieve samenwerking tussen de beide organen.

In de eerste plaats zullen de taken van de beide organen nader uitgewerkt worden met de daaraan te koppelen bevoegdheden. De taken en bevoegdheden van het CVZ worden beschreven in het wetsvoorstel dat de aanpassing van de uitvoeringsorganen in het kader van Raad-op-maat regelt. Voor de nieuwe CTU zijn de taken op hoofdlijnen beschreven in de Nota «Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg». Ten behoeve van de ontvlechting worden de taken evenwel concreter geanalyseerd door deze te verbinden aan verschillende onderwerpen uit de uitvoering van de betrokken wetten, zoals de overeenkomsten, de toelating van zorgverzekeraars en het omgaan met (de ontheffing van) het verbod op eigen instellingen. In de huidige situatie heeft de Ziekenfondsraad in zijn geheel voor deze onderwerpen verantwoordelijkheid. In de komende situatie zal worden vastgesteld, welk deel van de taakuitoefening met bijbehorende bevoegdheden hoort bij de taakuitoefening van het College en welk deel behoort bij de uitoefening van het toezicht. Ook voor de meer specifieke toezichttaken zal deze ontvlechting nog moeten plaatsvinden in relatie tot de beheerstaak van het College.

In de tweede plaats zal, uitgaande van de beschrijving van de taken van beide organisaties, de ontvlechting gestalte krijgen voor het secretariaat van het College. Voor deze ontvlechting kan deels worden uitgegaan van scheidslijnen die in het verleden al zijn aangebracht in de organisatie van de Ziekenfondsraad. In de huidige situatie beschikt de CTU over een eigen secretariaat en is er binnen de Ziekenfondsraad vastgelegd welk deel van de Accountantsdienst van de Ziekenfondsraad werkzaamheden verricht ten behoeve van de CTU. In het verlengde daarvan moet in beeld worden gebracht welke aard en omvang van werkzaamheden verbonden zijn aan de hiervoor beschreven splitsing van taken. In de nieuwe situatie zal de CTU over een apparaat beschikken dat binnen de eigen aansturing het geheel aan toezichttaken kan uitoefenen met de daarvoor benodigde disciplines. Daarbij spelen factoren als de omvang van de beide apparaten en de kosten daarvan vanzelfsprekend ook een rol. De projectorganisatie zal in dat verband nagaan, teneinde doublures in de werkzaamheden zoveel als mogelijk te voorkomen, of en binnen welke grenzen en voorwaarden werkzaamheden kunnen worden verricht in gezamenlijkheid dan wel werkzaamheden door de ene organisatie kunnen worden verricht mede ten behoeve van taken van de andere organisatie.

In de derde plaats zal het geheel aan wet- en regelgeving onder de loep worden genomen. In de al genoemde toezichtnota staat beschreven welke toezichtinstrumenten worden toegevoegd die hun vertaling moeten krijgen in nieuwe wettelijke bepalingen. Maar ook op dit vlak zal de ontvlechting gestalte krijgen. Wettelijke bepalingen en voorschriften die nu op de Ziekenfondsraad gericht zijn, zullen in de nieuwe situatie gesplitst worden in bepalingen ten aanzien van het nieuwe College en de nieuwe CTU. Daarbij zal ook aandacht nodig zijn voor de werking van het geheel aan voorschriften voor de uitvoeringsorganen, die immers met twee organen van doen krijgen, waarbij sturend toezicht moet worden voorkomen.

Tenslotte is het van belang om scheiding en samenhang als zodanig goed te bekijken. We moeten de gevolgen in beeld krijgen van het losmaken van de CTU uit het geheel van de Ziekenfondsraad. Het gaat daarbij ook om eventuele risico's die de keerzijde zouden kunnen zijn van

de synergie waarvan thans sprake is bij de gecombineerde uitvoering van bestuurlijke, beherende en toezichhoudende taken bij de Ziekenfondsraad. Natuurlijk heeft deze benadering een nauwe relatie met elk van de drie hiervoor genoemde invalshoeken. Staat echter bij de drie eerder genoemde invalshoeken de scheiding centraal, in dit traject moet op het niveau van het geheel (Zfw en AWBZ) vooral de samenhang uitgangspunt voor het denken zijn. Een resultaat van dit traject zal onder meer zijn, dat argumenten worden aangedragen voor de uiteindelijke vormgeving van de nieuwe CTU.

Deze vier trajecten zullen zoveel mogelijk gelijktijdig dienen te worden bewandeld. Het gaat er immers om bij de ontvlechting ook oog te hebben voor de samenhang der dingen. Dit gehele proces zal dan ook niet zonder betrokkenheid van de beide organen worden doorlopen.

Ik zal met voortvarendheid het proces voor verzelfstandiging van de CTU oppakken en het project onder directe sturing door mijn ministerie doen uitvoeren. Waar nodig zal ik voor bepaalde kwesties een beroep doen op externe onderzoekbureaus.

Ik ga er vanuit, dat in de eerste helft van 1998 de voorbereidingen voor een wetsvoorstel dat de verzelfstandiging van de CTU regelt, afgerond zullen zijn.

3. Enkele specifieke onderwerpen

a. Onderzoek in de Nuts-affaire

In het Nota-overleg van 21 april jl. is gevraagd naar de reden van de Ziekenfondsraad om geen nader onderzoek te verrichten in de zogenoemde Nuts-affaire, maar af te gaan op het onderzoek van een extern accountantsbureau. Deze vraag is gesteld in de context van bevoegdheden van de toezichthouder.

Ter beantwoording van deze vraag ga ik in op de gang van zaken destijds. Na het hulpmiddelenonderzoek bij Nuts heeft de CTU besloten bij het ziekenfonds en de particuliere ziektekostenverzekeraar een voortgezet onderzoek in te stellen. Reden hiervoor waren de aanwijzingen voor een groot aantal aan de verzekeraar gelieerde rechtspersonen die in het eerdere onderzoek naar voren waren gekomen, waarvan het vermoeden bestond dat daarmee het belang van de wettelijke verzekering niet gediend was. Toen bleek dat een deel van de Raad van Bestuur niet wenste mee te werken aan het onderzoek, heeft de CTU de voorzitters van de Raden van Commissarissen ontboden in een hoorzitting. Deze hadden, zelf verrast door de kwestie, inmiddels stappen ondernomen waardoor medewerking aan het onderzoek van de Accountantsdienst van de Ziekenfondsraad kon worden gegarandeerd. Aangezien zij zelf behoefte hadden aan gedetailleerde informatie over de feitelijke situatie hadden zij een accountantsbureau, een ander bureau dan waar de betreffende verzekeraars gewoonlijk mee werkten, opdracht gegeven het geheel van relaties met andere rechtspersonen en de consequenties daarvan in beeld te brengen. Dit onderzoek vertoonde veel overeenkomst met het onderzoek van de Accountantsdienst van de Ziekenfondsraad. De CTU heeft vervolgens haar eis ingewilligd gezien, dat de Accountantsdienst van de Ziekenfondsraad volledige inzage zou krijgen in het werkprogramma voor het onderzoek en de bevindingen van het extern bureau. Op basis hiervan is in onderling overleg tussen het extern accountantsbureau en de Accountantsdienst van de Ziekenfondsraad het werkprogramma besproken, zijn afspraken gemaakt over verdeling van werkzaamheden en zijn de bevindingen onderling uitgewisseld. Beide rapportages zijn in de CTU besproken. Op basis daarvan heeft de CTU destijds haar beslissingen genomen. Dat een deel van de onderzoeks-

werkzaamheden in deze kwestie door een extern accountantsbureau is uitgevoerd, als gevolg waarvan een groot deel van de kosten van het noodzakelijk gebleken onderzoek voor rekening van de betrokken verzekeraar kwam, komt dus voort uit praktische redenen. Het is zeker niet zo, dat de bevoegdheid ontbrak om binnen het toezicht dit onderzoek door de Accountantsdienst van de Ziekenfondsraad uit te voeren.

b. Relaties van ziekenfondsen met Zorgvoorzieningen Nederland

In aansluiting op hetgeen ik in het Notaoverleg van 21 april jl. over Zorgvoorzieningen Nederland heb vermeld, heb ik toegezegd na te gaan of er sprake is van een algemene relatie van de ziekenfondsen met deze organisatie. Er is mij op bestuurlijk niveau geen algemene betrekking gebleken tussen ziekenfondsen en Zorgvoorzieningen Nederland. Op het niveau van uitvoering van de Ziekenfondswet is ook geen bijzondere positie van Zorgvoorzieningen Nederland bekend. Dit sluit evenwel niet uit dat de betreffende organisatie soms levert aan ziekenfondsen.

4. Afronding

In de maand september zal ik Uw Kamer informeren over de benadering die ik zal volgen inzake de reserves van ziekenfondsen. Ook zal ik dan ingaan op andere onderwerpen uit het Nota-overleg van 21 april jl. waarover ik u nadere informatie heb toegezegd.

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