

Vergaderjaar 1998–1999

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 1998

Inleiding

Bij brief van 10 maart 1997 (25 268, nr. 1) heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de resultaten van de Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen aan de Tweede Kamer gezonden. In deze rapportage is ook de doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen op het terrein van VWS opgenomen. Daarbij is aangegeven welke verbeteringen zouden moeten worden aangebracht om de vormgeving en werkwijze van de zelfstandige bestuursorganen in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft in zijn brief toegezegd, dat over de voortgang bij het aanbrengen van de verbeteringen door de verantwoordelijke ministers zelf zal worden gerapporteerd. Hieronder breng ik u graag op de hoogte van de stand van zaken bij het aanbrengen van de verbeteringen ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen op het terrein van VWS.

De doorlichting van zelfstandige bestuursorganen was aanleiding voor een vrij fundamentele bezinning op bestaansgrond, inrichting en vormgeving van de ZBO's. Uit de doorlichting bleek dat niet alleen inrichting en vormgeving van de zelfstandige bestuursorganen van geval tot geval verschilden, ook de oprichtingsmotieven wisselden sterk. In mijn brief van 14 oktober 1997 (TK, 1997–1998, 22 236, nr. 48) inzake de decentralisatietoets heb ik reeds aangegeven dat het taakveld op het terrein van VWS steeds sterk gericht is op de burger en de voorzieningen ten behoeve van de burger, waarbij uiteindelijk de kwaliteit en de toegankelijkheid van de voorzieningen worden gerealiseerd in samenwerking met en in onderlinge afstemming tussen de verschillende partijen die bij de uitvoering zijn betrokken. Dit verklaart mede de (historische) decentrale oriëntatie – functioneel en territoriaal – vanuit het departement. In de tijd gezien is daarbij de ministeriële verantwoordelijkheid en rol en positie van de overheid ten opzichte van de «actoren» in het veld

wisselend beoordeeld en gedefinieerd. De positie van het departement is voortdurend in beweging. Hierop is niet alleen van invloed de discussie over de organisatie en de taken van de rijksdienst, maar ook het herstel of de bevestiging van de rol van de politiek, de maatschappelijke ontwikkelingen en de specifieke bestuurlijke omgeving van het departement spelen een rol. In de discussies over «raad-op-maat», scheiding van beleid, uitvoering, advies en overleg, die in de laatste jaren zijn gevoerd, wordt de rol en positie van de overheid in dat opzicht nader ingevuld. De verbeteringen in inrichting en vormgeving van ZBO's liggen hierbij in het verlengde.

Daarbij moeten afwegingen worden gemaakt over welke bevoegdheden voor sturing en toezicht noodzakelijk zijn om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid, daarbij rekening houdend met de aard van het orgaan, de aard van de taak, andere controlemechanismen, e.d. De Aanwijzingen voor ZBO's dienen daarbij als «meetlat».

Verbeteringen bij inrichting en vormgeving van ZBO's

Bij de doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen, waarover de Tweede Kamer in maart 1997 is geïnformeerd, is voor de bestaande ZBO's nagegaan welke afwijkingen er ten opzichte van de Aanwijzingen bestonden. Vervolgens is bekeken welke consequenties hieraan verbonden dienden te worden. Slechts ten aanzien van de Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië (CAOR) en de Nederlandse Filmkeuring is aangegeven dat weliswaar afwijkingen van de Aanwijzingen bestonden, maar dat desondanks zou worden afgezien van het aanbrengen van verbeteringen.

Wat **de CAOR** betreft vanwege het feit dat als gevolg van verdragsverplichtingen geen wijzigingen kunnen worden aangebracht. Bovendien bestaat de regeling reeds jaren en heeft steeds zonder bezwaar gefunctioneerd. De regeling heeft nog slechts betrekking op enkele gevallen.

De positie van **de Nederlandse Filmkeuring** wordt opnieuw bezien in het licht van het beleid ten aanzien van de bescherming van jeugdigen tegen voor hen mogelijk schadelijke audiovisuele producten. De Kamer zal hierover nog worden geïnformeerd.

Een belangrijk cluster van zelfstandige bestuursorganen op het terrein van VWS vormen de uitvoeringsorganen zorg, te weten **de Ziekenfondsraad, het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg, het College voor Ziekenhuisvoorzieningen en de Commissie Sanering Ziekenhuisvoorzieningen**. De vormgeving van de uitvoeringsorganen vond plaats in het licht van de herziening van de advies- en uitvoeringsstructuur volksgezondheid, waarbij is gekozen voor het bundelen van deskundigheid in onafhankelijke uitvoeringsorganen. Daarbij is uitvoering onafhankelijk geplaatst van beleidsvorming, advies en overleg. Over de overlegstructuur hebben wij u bij brief van 27 oktober 1997 (Tweede Kamer, 1997/1998, 25 600, XVI, nr. 13) geïnformeerd. Het resultaat is de vorming van zelfstandige bestuursorganen waarvan de taken zich richten op uitvoering.

De positie en vormgeving van deze organen zijn inmiddels neergelegd in een wetsvoorstel dat op 23 april 1998 (Kamerstukken II, 1997/98, 26 011, nrs. 1-3) aan de Tweede Kamer is gezonden. Bij het opstellen van het voorstel van wet is uitgegaan van de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen.

Bij de beoordeling van positie en inrichting van de uitvoeringsorganen in de zorg is ook aandacht besteed aan de **Ziekenfondsen** en de **Uitvoeringsorganen AWBZ**. De Ziekenfondsen zijn, als ze zijn toegelaten voor de Ziekenfondswet (ZFW), automatisch uitvoeringsorgaan voor de AWBZ. Voor de uitvoerende organen van ambtelijke ziektekosten-

regelingen volstaat aanmelding bij de Minister van VWS. Particuliere ziektekostenverzekeraars moeten, om toegelaten te worden als uitvoeringsorgaan AWBZ, aan een aantal vereisten voldoen die in de wet zijn omschreven. Op zichzelf behoeft deze positie geen aanpassing op grond van de aanwijzingen voor ZBO's.

Over de **Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ** is bij de doorlichting reeds opgemerkt dat de afwijkingen die er bestaan ten opzichte van de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen zo veel mogelijk zullen worden aangepast. Het deel van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998, waarin deze aanpassing van de regelgeving voor het uitvoeringsorgaan is opgenomen, is inmiddels op 1 september 1998 in werking getreden.

Over **het College ter beoordeling van de geneesmiddelen** is aangegeven dat de regeling van het College met inachtneming van de aanwijzingen zal worden opgenomen in de Wet op de geneesmiddelenvoorziening. Aan een voorstel van wet wordt op dit moment gewerkt. Ook voor **de commissies voor de gebiedsaanwijzing** geldt dat deze zullen worden aangepast aan de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen in de Wet op de geneesmiddelenvoorziening.

Aan de **Kema** en de **Stichting TNO Certification** zijn keuringstaken opgedragen. Deze instituten vormen «aangemelde instanties» in het kader van Europese regelgeving. De eisen en criteria die daarbij worden gesteld lopen grotendeels parallel met de aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen. Dit komt aan de orde bij wijziging van de Wet op de medische hulpmiddelen.

Bij de doorlichting van de ZBO's is geconstateerd dat de **registratiecommissies ex art. 14 van de Wet op beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG)** ook als zelfstandige bestuursorganen moeten worden beschouwd. De conclusie is getrokken dat vormgeving en inrichting in overeenstemming moeten worden gebracht met de aanwijzingen. Hierover is met de KNMG gesproken. Ook de opleidingscolleges zullen daarbij worden betrokken. De wijzigingen hiertoe in artikel 14 van de wet BIG zijn op dit moment in voorbereiding.

Wat betreft het **College voor de bloedtransfusie** van het Nederlandsche Rode Kruis is geconstateerd dat deze niet voldoet aan de aanwijzingen voor ZBO's. Besloten is tot een algehele heroverweging van de organisatie van de bloedvoorziening. Inmiddels is de Wet inzake bloedvoorziening (Wibv), per 1 januari 1998, van kracht waarbij een organisatie is aangewezen die in uitvoerende zin invulling geeft aan de bloedvoorziening. Het College voor de bloedtransfusie is opgeheven met de inwerkingtreding van de wet. De Minister draagt verantwoordelijkheid met name voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van de bloedvoorziening. De nieuw gevormde uitvoerende organisatie is zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid van processen en produkten worden bewaakt, beheerst en verbeterd. De organisatie die de uitvoering van de bloedvoorziening op zich heeft genomen is daarmee geen ZBO. Dit wil niet zeggen dat er geen sturingsrelatie zou bestaan ten opzichte van de bloedvoorziening. Er zijn sturingsmogelijkheden aangebracht, waarbij aspecten als voorzieningszekerheid en kosten van de voorziening kunnen worden gewogen. Deze elementen zijn in de wet verankerd.

Bij de doorlichting van de **Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)** zijn op een aantal ondergeschikte punten afwijkingen van de aanwijzingen aangetroffen. De Wet op de PUR zal op deze punten worden aangepast en naar verwachting in het eerste kwartaal van 1999 voor advies aan de Raad van State worden gezonden.

Naar aanleiding van de doorlichting ZBO's heeft een heroverweging plaatsgevonden van de organisatorische positie van de openbaar gezagstaken, te weten de subsidieverlening, van **het Nationaal Comité 4 en 5 mei** en de **Stichting ICODO**. Op grond van deze heroverweging

is de subsidietaak van het Nationaal Comité 4 en 5 mei afgebouwd en is de subsidietaak voor de Stichting ICODO vooralsnog met een mandaatverklaring gehandhaafd.

De Wet op de organisatie **Zorgonderzoek Nederland (ZON)** is inmiddels op 1 juli 1998 van kracht geworden. Zorgonderzoek Nederland is een ZBO, waarbij bij de vormgeving in het wetsvoorstel de aanwijzingen voor ZBO's zijn gevolgd. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de taken van het Praeventiefonds (dat is opgeheven) zijn ondergebracht bij Zorgonderzoek Nederland.

Sturing en toezicht

Naast de vormgeving en inrichting van de zelfstandige bestuursorganen zelf is het van belang dat aandacht wordt gegeven aan sturing en toezicht ten opzichte van de ZBO's. Het gaat hier in het bijzonder om de voorziening die op het departement wordt getroffen om zicht te houden op wat het ZBO doet en te zorgen voor adequate communicatie en informatieuitwisseling. De uitgangspunten hiervoor zijn geformuleerd in de notitie «toezicht op het beleidsterrein van VWS: een algemene visie», die op 15 april 1997 (Kamerstukken II, 1996/97, 25 308, nrs. 1+2) aan de Tweede Kamer is gezonden.

In grote lijnen wordt bij de organisatorische voorziening die op het departement wordt getroffen in lijn met de geformuleerde uitgangspunten het volgende onderscheid gehanteerd tussen sturing en toezicht.

Onder sturing wordt verstaan: regelgeving, geven van richtlijnen en aanwijzingen, opstellen van beleidsvisies en -nota's, evalueren van de uitvoering in relatie tot de opgestelde beleidsvisies en nota's, nemen van beschikkingen, besluiten over vereiste goedkeuring van bepaalde besluiten van ZBO's, besluiten over mogelijke vernietiging van bepaalde besluiten, nemen van besluiten rond de bekostiging (de «subsidietoekenning», zoals goedkeuring begroting, goedkeuren werkprogramma, vaststellen subsidievoorschriften), bijstellen van beleid (eventueel naar aanleiding van constatering van het toezicht) en het informeren van de toezichthouders over het beleid en de beleidswijzigingen.

Onder toezicht worden de volgende elementen geschaard: controle op de juiste toepassing van geldende regelgeving, controle op de juiste uitvoering van gegeven richtlijnen en aanwijzingen, controle op de bij vergunningen e.d. gestelde voorschriften en voorwaarden, het nemen van besluiten rond bekostiging (de «subsidievestiging», zoals goedkeuring financiële verantwoording, goedkeuring inhoudelijk verslag, controle op uitvoering van subsidievoorschriften), toepassen van correcties en het informeren van beleid over resultaten van het toezicht.

Voor het toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg is de uitwerking van deze uitgangspunten reeds geformuleerd en aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 1996/97, 25 308, nr. 4). Op dit moment wordt uitwerking gegeven aan deze nota en worden de mogelijkheden nagegaan voor een onafhankelijk te positioneren toezicht op de uitvoering van de verzekeringen.

Wat betreft de overige zelfstandige bestuursorganen wordt eveneens uitwerking gegeven aan de inrichting van sturing en toezicht. Daarbij zal niet worden voorzien in scheiding van sturing en toezicht door het inrichten van een afzonderlijke toezichtsdirectie, maar worden de functies binnen de VWS-directies beschreven en in overleg met de ZBO's uitgewerkt, waarbij afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening en de communicatie.

Tenslotte

Zoals aangegeven, heeft de bezinning op functioneren en positie van ZBO's, mede in het licht van de voorgestane scheiding van advies, beleid, uitvoering en overleg, tot een nadere explicitering aanleiding gegeven. Op sommige punten heeft dat tot aanpassingen geleid in de vormgeving en inrichting van de zelfstandige bestuursorganen, op sommige punten heeft dit tot heroverwegingen aanleiding gegeven. Middels deze brief heb ik de stand van zaken willen schetsen. Ik heb daarbij niet de illusie dat het geheel voor eens en voor altijd geregeld kan worden. Het terrein van de volksgezondheid en het welzijn is daarvoor teveel in beweging, terwijl inzichten voortdurend veranderen. Het is mijn overtuiging dat afstemming en uitvoering van beleid vooral gebaat is bij goede communicatie en informatieuitwisseling. Aandacht hiervoor is een blijvend proces.

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