

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XVI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2001

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2001

Op 31 mei 2001 zond ik u het rapport van de Adviescommissie IGZ. Deze adviescommissie stond onder leiding van de heer Abeln. Ik zegde u toe binnen enkele weken u mijn standpunt op dit rapport te zullen toezenden. In de bijlage treft u dat aan. Hieronder geef ik in het kort de kern daarvan weer.

De commissie was ingesteld met het doel een advies uit te brengen over de strategie van en voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Naar mijn mening is de commissie daar goed in geslaagd. Zij heeft een aantal indringende en behartenswaardige beschouwingen geleverd, die mijns inziens een zinvolle bijdrage zijn aan de uiteindelijk te formuleren strategie. In die zin vormt het eindrapport van de commissie Abeln een belangrijke bijdrage aan de groei van de IGZ naar een krachtige toezichthouder.

Met het terugtreden van de overheid neemt het belang van toezicht toe. Dit is een rijksbrede ontwikkeling. Onlangs zond het kabinet u de Kaderstellende visie op toezicht toe. De verdere ontwikkeling van de Inspectie voor de Gezondheidszorg krijgt vorm binnen de in die visie geschetste kaders. De principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit moeten herkenbaar zijn in het optreden van de IGZ. Toezicht moet gezien worden als een breder systeem van checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. Van groot belang in de beschouwingen van de commissie is de vaststelling dat van een integrale toepassing van kwaliteitsnormen en -systemen in de zorg nog geen sprake is. Dat heeft ingrijpende consequenties voor de strategie. Idealiter zou het accent in het werk van de IGZ moeten liggen op systeemtoezicht. Maar dat vereist een ver doorgevoerde aanwezigheid van kwaliteitssystemen. Dat is niet het geval. Daarom blijft er behoefte aan case-gericht toezicht. De omvang van de IGZ moet dan ook groter zijn dan in de ideale situatie, aldus de commissie. Ik onderschrijf dat, zij het dat ik bij de IGZ het accent leg op kwaliteit en niet op kwantiteit, als eerste

voorwaarde voor gezag. Om dit te kunnen realiseren, zal ik het voor de organisatie beschikbare budget het komende jaar aanzienlijk verhogen. Om als toezichthouder met gezag te kunnen (blijven) spreken in een uitermate snel en ingrijpend veranderende omgeving, moet de IGZ een flexibele en intelligente kennisorganisatie zijn. Een stevige wettelijke grondslag en een modern en toereikend instrumentarium zijn daarbij noodzakelijke voorwaarden. Een heroriëntatie op kerntaken, het werk maken van transparantie en toegankelijkheid, de ontwikkeling van een uniforme werkwijze en het investeren in management en personeel dienen nu hoogste prioriteit te krijgen. Het in het rapport geschetste eindbeeld zal uiterlijk binnen drie jaar bereikt moeten worden. Ik ben voorstander van een behoorlijke, maar weloverwogen uitbreiding van de IGZ, maar zeer zorgvuldig en ondersteunend aan – en niet in de plaats van – een verdergaande kwaliteitsverbetering.

Op een aantal terreinen is nadere studie noodzakelijk (wetgeving, bevoegdheden). De interne vertaling van de strategie voor de IGZ naar concrete plannen met meetbare doelen en tijdpaden krijgt nu absolute voorrang. Ik zal uw Kamer periodiek over de voortgang informeren.

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

Algemeen

De adviescommissie had beperkte tijd om haar opdracht uit te voeren. Niet over alle vraagstukken heeft zij zich uitputtend kunnen uitspreken. Toch is de commissie er in geslaagd om een degelijk rapport op te stellen. Ik ben van oordeel dat het advies nadere richting geeft aan de Inspectie nieuwe stijl.

De positionering van de IGZ

De commissie kenschetst de Inspectie als een organisatie die op weg is. Bij een dergelijke verplaatsing/herpositionering is het belang het vertrekpunt en het doel niet uit het oog te verliezen. Dit rapport maakt duidelijk dat de weg die de IGZ gekozen heeft de juiste is, maar dat de IGZ nog een stevige mars te lopen heeft, onder steeds wisselend gesternte. Vanaf 1995, het jaar van de fusie, heeft de Inspectie zich voornamelijk bezig gehouden met de interne organisatie. De oriëntatie van de IGZ was daardoor teveel intern gericht, waardoor ontwikkelingen in de omgeving zich voltrokken zonder dat daar een adequate respons vanuit de IGZ op kwam. De commissie Abeln schetst in dit verband veel ontwikkelingen die op de Inspectie zijn afgekomen, ik deel deze analyse.

Een van de belangrijkste vragen in dit verband is: op wie en wat moet de Inspectie zich richten? Hoe breed en hoe diep moet de Inspectie activiteiten ontplooiën in het weidse, complexe en tegelijkertijd volatiele veld van de volksgezondheid en de gezondheidszorg? De commissie meent dat de Inspectie van de minister is en vóór de burger. Ik vind dit weinig onderscheidend, omdat iedere overheidsdienst onder een minister ressorteert en ten dienste staat van de burger. Beter vind ik het om te kijken naar de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever om een Inspectie in te richten en wettelijke taken te geven.

Met een veranderend denken over de rol van de overheid in de samenleving, is tevens het denken over de invulling van verantwoordelijkheden door alle betrokkenen in de gezondheidszorg voortgeschreden. Krachtens het beleid werd de primaire verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsbeleid bij de zorgaanbieders neergelegd. De Kwaliteitswet zorginstellingen is het resultaat van deze ontwikkeling. Met het overdragen van de vrijheid én de verantwoordelijkheid naar instellingen, veranderde ook de rol van het toezicht. Verantwoordelijkheid leggen bij anderen heeft consequenties voor de vorm van toezicht op de uitvoering van deze verantwoordelijkheid. De adviescommissie formuleerde het treffend: «een toenemende beleidsruimte vraagt om toenemende kwaliteit van zorg». Deze lijn, bevestigd en uitgedragen in een aantal kwaliteitsconferenties (de Leidschendam-conferenties) werd zowel door de Tweede Kamer, het veld als door mijzelf en de Inspectie als koers aangehouden. De inspectie ging zich op grond van deze ontwikkelingen toeleggen op het toetsen op de aanwezigheid van kwaliteitssystemen.

De publicatie van het rapport van de commissie Health Care Governance (Commissie Meurs) in 1999 betekende een nieuwe mijlpaal in de ontwikkeling van dit kwaliteitsdenken. Deze commissie adviseerde om vanuit het genoemde kwaliteitsdenken primair de raden van bestuur en toezicht aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit. In het voorstel voor de Wet exploitatie zorginstellingen, dat op 29 maart jl. bij de Tweede Kamer is ingediend (TK, 2000–2001, 27 659), zijn de aanbevelingen van de commissie Meurs, voor zover die waren gericht tot regering, verwerkt. De meeste aanbevelingen van de commissie Meurs zijn echter gericht aan de sector. Van een volledige zelfregulering op het gebied van het kwaliteits-

denken in de zorg is op dit moment nog niet bepaald sprake. Dat betekent dat de Inspectie haar toezicht meer moet afstemmen op de mate van de invoering van dit kwaliteitsdenken. Daar waar accreditatie en certificatie vorm heeft gekregen, kan de Inspectie de afstand tot de zorgaanbieder vergroten.

De rol van de inspectie richting burger is minstens even belangrijk. De burger heeft naar mijn overtuiging behoefte aan een inspectie die onafhankelijk, deskundig en gezaghebbend oordeelt. De commissie adviseert mij om de burger rechtstreeks toegang te geven tot de Inspectie. Voor zover het gaat om het vragen van informatie is dit een mogelijkheid, voor het indienen van klachten, anders dan meldingen krachtens de Leidraad klachtbehandeling, niet. Ik kom hier later bij de bevoegdheden van de IGZ uitgebreider op terug.

Een burger bevindt zich in een afhankelijke positie ten opzichte van de zorgaanbieder. Dat heeft te maken met de zorgvraag als zodanig, maar ook met de deskundigheid van de zorgaanbieder. De inspectie moet zich naar mijn oordeel niet opstellen als een instantie waar de burger een second opinion kan aanvragen. Wel moet de inspectie zich opstellen naast de burger, behoudens in die gevallen (bijvoorbeeld krachtens de Wet BOPZ) waarin de wetgever een nog specifiekere rechtsbeschermende taak aan de Inspectie opdraagt. Dit houdt in dat de belangen van burgers leidraad moeten zijn bij het oordeel van een inspecteur. De communicatie vanuit de IGZ naar en met burgers dient een dubbel doel: de burger weet dat de IGZ toeziet op de kwaliteit in de zorg, hij ziet daar concrete voorbeelden van en de IGZ krijgt een rechtstreeks beeld van verwachtingen en opinies van burgers over de zorg.

Taken voor de IGZ

Ten behoeve van mijn algemene grondwettelijke taak ter bevordering van de volksgezondheid, staan mij twee instrumenten ten dienste: het beleid en het toezicht. Voor beide ben ik ministerieel verantwoordelijk. Pas met voldoende samenhang en afstemming tussen beleid en toezicht kan ik deze verantwoordelijkheid ten volle waarmaken. Voor het toezicht, in casu de Inspectie voor de Gezondheidszorg, is echter sprake van een specifieke situatie. Haar bestaan en haar positie zijn geregeld in de Gezondheidswet. De bepalingen van die wet leiden tot een relatieve onafhankelijkheid voor de Inspectie. Dit moet zo blijven.

Het voorgaande leidt wél tot de vraag hoe de relatieve onafhankelijkheid zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Inspectie. In de mondelinge overleggen in 1993 en 1994 is hierover indringend van gedachten gewisseld tussen mijn ambtsvoorganger en de Kamer. Zowel de relatieve onafhankelijkheid van de Inspectie als de ministeriële verantwoordelijkheid stonden daarbij niet ter discussie. Die visie onderschrijf ik onverkort.

Een minister kan deze verantwoordelijkheid alleen waarmaken als zij de beschikking heeft over een «oog- en oorfunctie» die haar tijdig en volledig informeert over (de staat van) de volksgezondheid: de Inspectie. Ik noem die «oog- en oorfunctie» niet zonder reden. In artikel 36 van de Gezondheidswet wordt naar deze taak nadrukkelijk verwezen (eerste lid, onder a).

Tot circa 1950 had in de taakuitoefening van de Inspectie de volksgezondheid een zwaar accent. Het rapporteren en adviseren over infectieziekten, zuigelingensterfte en ongezonde leefgewoonten was tot die tijd het belangrijkste taakonderdeel. Na circa 1950 zijn de toenmalige Inspecties zich geleidelijk aan meer gaan richten op de gezondheidszorg. Terugkijkend had er echter sprake moeten zijn van een én-én situatie in plaats van een keuze voor volksgezondheid of gezondheidszorg. Bij de Inspectie heeft zich dit vertaald in een schrale personeelsformatie voor de – zoals

het nu heet – preventie en public health. Vorig jaar heeft de inspecteur-generaal zijn voornemen aan mij voorgelegd om voor dit aandachtsgebied een aparte portefeuille te vormen, onder een eigen hoofdinspecteur. Dit is het begin van een terugkeer naar meer aandacht vanuit de Inspectie voor de preventie en openbare gezondheidszorg. De opmerkingen van de commissie op dit punt onderschrijf ik ten volle.

Vervolgens kom ik aan het toezicht op de gezondheidszorg. De Inspectie handhaaft 22 wetten op het gebied van de volksgezondheid en de gezondheidszorg. Het gaat hier om een veelheid van taken, zowel qua breedte als qua diepte. De adviescommissie heeft niet uitputtend stilgestaan bij het wettelijk kader waaruit de IGZ haar taken afleidt. Dit betekent dat het op basis van dit rapport niet mogelijk is een afgewogen keuze tussen taken te maken. Bij de verdeling van capaciteit ten behoeve van het werkplan voor 2001, is niet in extenso stilgestaan bij de verhouding tussen kerntaken en overige taken. De commissie pleit voor een terugkeer naar de kerntaken. Ik ben het daarmee eens. Als uitgangspunt geldt dat de Inspectie er is voor het bewaken van de volksgezondheid en het bewaken en handhaven van de kwaliteit van de gezondheidszorg. Het hanteren van dit uitgangspunt leidt tot een kleiner aantal kernactiviteiten. Activiteiten op het gebied van het wonen en het verblijven, de productveiligheid en economische delicten (zoals bepaalde overtredingen van het Reclamebesluit) zijn geen kernactiviteiten. De inspecteur-generaal legt mij dit najaar een voorstel ten aanzien van de kerntaken voor.

De commissie doet een aantal nuttige suggesties om het algemeen toezicht nader vorm te geven; deze neem ik over. De suggestie dat de Inspectie in het uiterste geval dat het veld zijn verantwoordelijkheid niet nakomt, zelf de invulling van normen ter hand moet nemen, neem ik evenwel niet over. Ik wijs op een uitspraak van de Hoge Raad van 27 juni 1996, waarin dit hoogste rechtscollege concludeert dat het Staatstoezicht geen bevoegdheid toekomt om bindende voorschriften te geven of normen te stellen. Overigens blijft de Inspectie zich bij haar toezichthoudende taken uiteraard baseren op algemeen geldende normen. Voorts biedt bijvoorbeeld de Kwaliteitswet voldoende ruimte om zelf specifieke op die wet gebaseerde normen te stellen, waar deze ontbreken. Aan de aanbeveling om in de werkwijze de signalerende activiteiten te scheiden van de handhavende wordt invulling gegeven in de uitwerking van het gelaagde toezicht. Een sterkere concentratie op de uiteinden van de toezichtscyclus (signaleren en corrigeren) betekent automatisch minder aandacht voor de tussenfase (advisering). Deze keuze heeft consequenties voor de inzet van de beschikbare capaciteit, de eisen die aan medewerkers worden gesteld en voor de werkwijze van de inspectie. Ik ben het eens met de commissie dat de inspecteur die een instelling bezoekt in het kader van de toezichttaak, een andere moet zijn dan de inspecteur «met het bonnenboekje». Gezien de variatiebreedte in taken en sanctiemogelijkheden in de 22 wetten die de Inspectie handhaaft, ben ik voorstander van de Toezichtswet die de commissie aanbeveelt. Hiertoe zal ik een ambtelijke werkgroep samenstellen met als opdracht een voorstel te ontwerpen.

Bevoegdheden voor de IGZ

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport van februari 1999 over het functioneren van de Inspectie aangedrongen om de verhouding tussen de minister en de Inspectie te regelen. Hieruit is de Regeling VWS/IGZ van 24 maart 1999 voortgekomen. De commissie vindt dat deze Regeling de onafhankelijkheid van de Inspectie inperkt. Ik ben het daar niet mee eens. De secretaris-generaal en de inspecteur-generaal kwamen in december 2000 tot de conclusie dat de Regeling in haar huidige vorm voldoet en de

Inspectie voldoende ruimte laat om haar relatieve onafhankelijkheid vorm te geven. Ik ben het daarmee eens.

In de tweede plaats wijs ik op de aanwijzingsbevoegdheid die ik krachtens artikel 38 van de Gezondheidswet heb richting inspecteur-generaal. Indien de Inspectie een «gewone» ambtelijke dienst zou zijn (vergelijk een directoraat-generaal), zou een aanwijzingsbevoegdheid overbodig zijn. Ik beschouw de aanwijzingsbevoegdheid dan ook als de «ultieme» uiting van de onafhankelijkheid van de Inspectie. Om aan te geven dat dit instrument door de verantwoordelijke bewindspersoon als een ultimatum refugium wordt gebruikt, voeg ik hier aan toe dat in de vorige eeuw slechts eenmaal een aanwijzing is gegeven (in de Dennendal-casus in 1975). Ten aanzien van de Inspectie heeft de wetgever overigens nooit de bedoeling gehad om de aanwijzingsbevoegdheid te gebruiken in individuele gevallen (MvT, TK 25 280, nr. 3, p. 142).

Alles overziend ben ik van mening dat zowel de aanwijzingsbevoegdheid als de Regeling VWS/IGZ in hun huidige vorm tegemoet komen aan hun doel. Een ander punt met betrekking tot de Regeling betreft de voorlichtingsfunctie. Ik ben het met de commissie eens dat de Inspectie verantwoordelijk is voor haar eigen voorlichtingsbeleid. De Regeling wordt hierop aangepast.

De bevoegdheden van de Inspectie op het gebied van de behandeling van klachten is een onderwerp apart. De commissie gaat daar in haar advies uitgebreid op in. Vanaf de inwerkingtreding van de Klachtwet vervult de Inspectie behoudens voor zover het algemeen belang in het geding is, geen rol meer in de klachtbehandeling en -afhandeling. Als gevolg hiervan is een belangrijke informatiebron voor de Inspectie opgedroogd. Ik onderschrijf dan ook het pleidooi van de commissie om de klachtencommissies te verplichten om ernstige klachten en structurele tekortkomingen in de zorg te melden bij de Inspectie. Voorts beveelt de commissie aan de Leidraad klachtbehandeling grondig te herzien; dit zal gebeuren. De IGZ is overigens wel voornemens om via de eigen Internet-site aan burgers de mogelijkheid te bieden vragen aan de Inspectie te stellen.

De uitbreiding van de bevoegdheden waartoe de commissie adviseert, is ten opzichte van de huidige situatie, nogal ingrijpend, zeker nu de kerntaken niet vastgesteld zijn. De voorgestelde uitbreiding vraagt zorgvuldige bestudering. Ik leg dit voor aan de ambtelijke werkgroep die zich ook met de Toezichtswet gaat bezighouden.

Werkwijze van de IGZ

Eerder heb ik aangegeven dat de uitwerking van het kwaliteitsbeleid in de zorg en de daaruit voortvloeiende consequenties voor het toezicht nog onvoldoende vorm heeft gekregen. «Toezicht op afstand» is daarom te vroeg gekomen. In feite zijn zowel het beleid als het toezicht teruggetreden. Deze ontwikkeling is niet houdbaar en behoeft aanpassing. Slechts 5% van alle instellingen beschikt thans over een kwaliteitssysteem. De vraag of deze systemen functioneren, is daarmee overigens nog niet beantwoord. De IGZ zal hier in 2002 nader onderzoek naar doen. In de u toegezonden nota Patiënten/consumentenbeleid «Met zorg kiezen» heb ik aangegeven op welke wijze we de implementatie van kwaliteitsinstrumenten van patiënten/consumentenzijde een impuls willen geven.

Idealiter is het werkplan van de Inspectie gebaseerd op een risicomodel. Het RIVM en de Inspectie zijn daarmee op dit moment bezig. Een eerste proeve van een risicomodel wordt dit najaar opgeleverd. Het zal als bouwsteen fungeren voor het werkplan 2002. Ik temper echter de verwachtingen van deze eerste proeve. Het gaat om een zo breed en complex veld,

dat nog veel onderzoek nodig is, voordat een risicomodel als objectieve maat kan worden gebuikt. Tot die tijd is en blijft algemeen toezicht door de Inspectie noodzakelijk. Ik ben het met de aanbevelingen van de commissie eens om de frequentie van de toezichtsbezoeken te verhogen. De begrippen onafhankelijkheid (ten opzichte van de politiek), autonomie (de oordeelsvorming door de inspecteur), onpartijdigheid en zelfstandigheid (ten opzichte van de zorgaanbieder) drukken alle een zelfde bedoeling uit: er is behoefte aan een Inspectie die zonder last of ruggespraak tot een inspectioneel verantwoord oordeel komt. Ook moeten de inspectieproducten uniform en efficiënt tot stand komen. Tenslotte moet de Inspectie, zo vindt de commissie, over haar werkwijze, normen en producten open en transparant communiceren. Transparantie is van essentieel belang voor de keuzevrijheid van de burger maar ook om hem vertrouwen te geven in de gezondheidszorg. De inspectie moet in mijn ogen dan ook versneld de transitie realiseren van «silent service» naar «public service». De aanbevelingen van de commissie op dit punt neem ik over.

De Algemene Rekenkamer constateerde in februari 1999 dat de Inspectie nog geen uniforme werkwijze hanteerde. De Adviescommissie komt tot hetzelfde oordeel. Ik vind dat de Inspectie met voorrang moet streven naar een uniforme werkwijze. De invoering van het gelaagde toezicht is in dat opzicht een eerste belangrijke stap. Tevens moet via de inspecteursopleiding één toezichtsparadigma tot stand worden gebracht. Evenzeer belangrijk is het uniformeren van onderzoeksmethoden en -technieken. Met een uniforme werkwijze, verslaglegging, onderzoekstechnieken en de juiste ICT-toepassingen moet de inspectie een flexibele kennisorganisatie worden, die in staat is door intelligent te opereren de ontwikkelingen op de voet te volgen en trends tijdig te signaleren. De Inspectie zal hieraan de komende periode veel aandacht moeten besteden. Overigens hecht ik eraan u te herinneren aan het feit dat dit jaar de IGZ voor het eerst werkt vanuit een taakstellend werkplan. Deze belangrijke stap in de verbetering van de planning en controlcyclus biedt handvatten om zowel de productie als de prioriteitstelling nauwlettend te volgen. Deze werkwijze is een eerste stap om meer gestructureerd, dat wil ook zeggen minder gericht op incidenten, de beschikbare capaciteit ten volle te benutten.

De organisatie van de IGZ

De huidige inspecteur-generaal heeft na zijn aantreden in juni 2000 op drie fronten ingezet: in de eerste plaats vernieuwing en versterking van het management. In de tweede plaats netwerkopbouw en veel aandacht voor de inhoud en de productie van het inspectiewerk (gelaagd toezicht). En tot slot het omvormen van in feite twee organisaties, namelijk een centrale (de hoofdinspectie) en een decentrale (de regionale inspecties) naar één ongedeelde organisatie bestaande uit een centraal en een decentraal deel. De commissie bevestigt de ingezette lijn. Ik neem daar met waardering kennis van. Het advies is dan ook een belangrijke ondersteuning om de noodzakelijke maatregelen te treffen. Dat er nog veel moet gebeuren is evident. De commissie adviseert daarvoor een periode van drie-vijf jaar uit te trekken. Omdat veel thema's al op de rails zijn gezet, vind ik een periode van drie jaar voldoende om te realiseren wat er nog moet gebeuren. In de periodieke overleggen die de Secretaris-Generaal en ik hebben met de inspecteur-generaal meten wij de voortgang.

Aan de gewenste organisatie van de inspectie wijdt de commissie behaarswaardige woorden. Het is ook voor mij evident dat op het terrein van de personeelszorg van de inspectie maatregelen noodzakelijk zijn, wil zij haar werk de komende jaren kunnen uitvoeren en haar plannen realiseren. Drie typen maatregelen zijn noodzakelijk:

- a. kwalitatieve,
- b. herschikkende,
- c. kwantitatieve.

Kwalitatieve maatregelen

De kwalitatieve maatregelen hebben met name betrekking op het tot stand brengen van de nieuwe werkwijze waarin het gelaagde toezicht centraal staat. Het werk in het kader van het toezicht wordt in verschillende fasen uitgevoerd. De fase waarin informatie verzameld wordt, is maatgevend voor een volgende fase. Dit kan dan thematisch of algemeen toezicht zijn of zelfs rechtstreeks tot een interventie leiden. Indien uit dit onderzoek blijkt dat harde maatregelen nodig zijn, wordt overgegaan tot handhaven of opsporen. Ik wijs er op dat de inspectiebrede invoering van gelaagd toezicht veel van het management en de medewerkers zal vragen. Het gaat immers om een geheel andere werkwijze die andere competenties vraagt. Alle categorieën medewerkers die zijn betrokken bij het inspectieproces dienen om- dan wel bijgeschoold te worden om het gelaagde toezicht te kunnen realiseren. Vacatures zullen gericht op de nieuwe werkwijze moeten worden ingevuld.

De inschaling van inspecteurs concentreert zich nu in bepaalde rangen. Gelijktijdig met de invoering van het gelaagde toezicht wordt het loon-gebouw herzien.

Om inspecteur te worden is specifieke scholing nodig. Het idee om een inspectieacademie op te zetten in samenwerking met collega-inspecties spreekt mij aan. Immers, de buitenste deskundigheidsschil (wet- en regelgeving, inspecteren, methoden en technieken, verslaglegging) verschilt niet of nauwelijks voor de overheidsinspecties. Op het verwerven van die kennis gerichte modules kunnen dan ook gezamenlijk worden ontwikkeld. De gedachte om een uitwisselingsprogramma van inspecteurs tussen inspecties op te zetten vind ik interessant. Van het uitbesteden van onderzoek ben ik geen voorstander. Indien het in specifieke gevallen niet anders kan, zal te allen tijde een inspecteur als onderzoeksleider fungeren. De adviescommissie adviseert de IGZ uit te rusten met een bevoegdheid tot en middelen voor het uitzetten van onderzoek bij onderzoeksinstituten. In de verdere ontwikkeling naar een productbegroting voor de IGZ geef ik uitwerking aan deze aanbeveling.

Met de visie van de commissie dat het management van de inspectie versterking behoeft, ben ik het eens. Op dit punt beschouw ik de indienst-treding van de huidige inspecteur-generaal in juni 2000 als een eerste stap. De invulling van de vacatures voor de functie van hoofdinspecteur, is een volgende belangrijke stap. De functie van vrijgesteld plaatsvervan-gend inspecteur-generaal wordt geëvalueerd (de huidige functionaris is zowel plaatsvervanger van de inspecteur-generaal bij diens afwezigheid als verantwoordelijk voor de interne bedrijfsprocessen). Het voorstel van de commissie om twee adjuncts aan te stellen, één voor de bedrijfsvoeringsaspecten, en één voor de aansturing en reorganisatie van de werkwijzen, wordt bij genoemde evaluatie betrokken. De gedachte die achter het voorstel van de commissie zit, spreekt mij overigens aan.

De instelling van een permanente Raad van Advies ter ondersteuning van de inspecteur-generaal vind ik een waardevolle gedachte. Dit laat het voornemen van de inspecteur-generaal om experts in te schakelen bij complexe inhoudelijke vraagstukken onverlet.

Herschikking formatie

De verhouding tussen medewerkers die inspecteren (inspecteurs en inspecties-ondersteunende medewerkers) en zij die dat niet doen (staf en

ondersteuning) is ongunstig ten opzichte van vergelijkbare diensten. De invoering van het gelaagde toezicht brengt hierin balans.

Voorts wordt bij het aannamebeleid prioriteit gegeven aan het primaire proces, dat wil zeggen de toezichthoudende medewerkers. Deze lijn is dit voorjaar ingezet.

Voorts is herschikking nodig tussen clusters. Hoewel een risicomodel de objectieve maat is voor de toedeling van inspectiecapaciteit, zullen aperte onevenwichtigheden op zo kort mogelijke termijn worden opgeheven. Bij de verdeling van de twintig extra inspecteursplaatsen die voor 2001 zijn toegekend, wordt met dit uitgangspunt rekening gehouden; de nadruk van de instroom ligt bij het cluster preventie, public health en rampen-geneeskunde en bij het cluster curatieve somatische zorg.

Kwantitatieve maatregelen

Een belangrijk element – en in ieder geval ook een element dat veel aandacht heeft getrokken – is het pleidooi van de commissie voor een forse uitbreiding van de IGZ. Daarbij wordt verwezen naar een onderzoek dat de commissie heeft laten uitvoeren door Berenschot. Over dat laatste allereerst een korte opmerking. Berenschot heeft een rekenmodel opgesteld dat op zich verdiensten heeft maar waar gemakkelijk te snelle conclusies aan kunnen worden verbonden, zoals wel vaker gebeurt met rekenmodellen. Bovendien is op een aantal van de aannames wel wat aan te merken (onder andere over de tijdsbesteding). Uitdrukkelijk zij echter gesteld dat het gaat om een rekenmodel en niet om een onderzoek naar de gewenste omvang van de IGZ. De commissie heeft zich daar wel over gebogen, en komt tot de conclusie dat een forse uitbreiding gewenst is. De commissie redeneert daarbij -kort gezegd- als volgt. Er is sprake van een groeiend takenpakket omdat de zorg groeit, zowel in omvang als in complexiteit. Het toezicht op de zorg moet dus om die reden meegroeien. Bovendien constateert de Commissie dat de sector zelf haar kwaliteitsbeleid nog niet zodanig heeft ingericht dat volstaan kan worden met toezicht op toezicht. Dat betekent, aldus de commissie, dat in ieder geval de eerstkomende jaren er sprake zal moeten zijn van een extra toezichtarrangement, inhoudende dat op tamelijk klassieke wijze inspecties worden uitgevoerd. Die zijn aanvullend op de ook door de commissie voorgestane, meer systeemgerichte inspecties. En om dat te kunnen doen zijn in ieder geval tijdelijk extra middelen voor de Inspectie nodig.

Ik kan de redenering van de commissie goeddeels volgen. Ook ik vind dat er sprake moet zijn van een de ontwikkelingen in de samenleving volgend toezichtarrangement, gericht op het systeem. Daarbij zullen ook geavanceerde methoden van informatieverzameling en risicoanalyse moeten worden gehanteerd. Maar zolang er geen sprake is van een goed ingebede systematiek van kwaliteitsbevordering in de sector zal naast het toezicht op het systeem ook sprake moeten zijn van toezicht dat overigens in velerlei gedaante zichtbaar kan worden. Ik onderken voorts dat een uitbreiding van de IGZ in dit verband noodzakelijk is. Bij de afslankingstaakstelling is dit ook al overwogen, hetgeen er toe geleid heeft dat indertijd de IGZ in de praktijk slechts een beperkte afslankingstaakstelling heeft gekregen. In de afgelopen jaren is daarnaast incidenteel extra geld voor de inspectie beschikbaar gekomen. En in de Ontwerpbegroting voor 2002 is voorzien in een uitbreiding van het budget met 17,5%. Naar mijn oordeel kan met deze uitbereiding de basis worden gelegd voor een substantiële intensivering van de inspectie-inspanning met dien verstande dat gelet op arbeidsmarktoverwegingen de mogelijkheden beperkt zijn en de honorering van (nieuwe) inspecteurs onder druk staat. Maar belangrijker dan de vraag naar de uitbreiding van de inspectie vind ik de vraag naar het gezag van de inspectie. Hoewel er in mijn beleving een duidelijke verbetering plaatsvindt in het gezag dat de Inspectie heeft, is het onmis-

kenbaar dat daar nog een slag te maken valt. Het krijgen en uitstralen van gezag staat en valt met de kwaliteit van het apparaat. Als men tot oordelen geroepen is, dan vindt een oordeel slechts gehoor als dat afkomstig is van iemand die weloverwogen, deskundig en ervaren is op het desbetreffende terrein en zijn of haar oordeel met de best beschikbare informatie kan onderbouwen. Mijns inziens is het gewenst om de absolute prioriteit te geven aan het verwerven van dat gezag, dus aan het vergroten van de kwaliteit van het apparaat. Dat gaat mijns inziens niet samen met een grote, snel doorgevoerde kwantitatieve uitbreiding. Die kan de aandacht afleiden van de hoofdzaak, geeft weer eigen personele en organisatorische verwickelingen en kan een zorgvuldig opgebouwd traject van interne kwaliteitsverbetering gemakkelijk in de wielen rijden. Kort gezegd: ik ben voorstander van een behoorlijke, maar weloverwogen uitbreiding van de IGZ, maar zeer zorgvuldig en ondersteunend aan – en niet in de plaats van – een verdergaande kwaliteitsverbetering. Met de nu voor 2002 voorziene, zeer aanzienlijke verruiming van het budget wordt hier ruimschoots op ingespeeld. Bij de voorbereiding van de begroting voor de navolgende jaren zal een verdere verruiming aan de orde kunnen komen.

Huisvestingsbeleid

In het Algemeen Overleg op 12 december 2000 heb ik u toegezegd dat de huidige kantorensituatie in ieder geval tot ultimo 2002 blijft gehandhaafd. Voorts heb ik bij die gelegenheid toegezegd om in iedere provincie waar zich thans geen kantoor bevindt, een bruggenhoofd in te richten. Ik hou hier aan vast. De verwachting is dat per 1 augustus a.s. deze bruggenhoofden in Leeuwarden, Assen, Zwolle en Lelystad operationeel zijn. Hiermede krijgt de inspectie (weer) meer gezicht voor de burger, het openbaar bestuur en de zorgaanbieder. Tegelijkertijd neemt de bereikbaarheid van diezelfde Inspectie voor genoemde doelgroepen toe. Tot slot de centrale vestiging. De commissie adviseert een centraal gelokaliseerd hoofdkantoor. Het heeft mijn voorkeur eerst het gelaagde toezicht uit te werken en parallel een daarop gebaseerd huisvestingsplan te maken.

Conclusie

Het eindrapport van de commissie Abeln vormt een belangrijke bijdrage aan de groei van de IGZ naar een krachtige toezichthouder. Er is al veel gebeurd de afgelopen jaren, maar mijn ambitie reikt verder. Ik heb vertrouwen in het ontwikkelingsvermogen van de organisatie. De IGZ zal de komende jaren ingrijpende veranderingen door moeten maken, waarbij de invoering van het gelaagde toezicht en een uniforme werkwijze absolute voorrang krijgen. Het in het rapport geschetste eindbeeld zal uiterlijk binnen drie jaar bereikt moeten worden. Op een aantal terreinen is nadere studie noodzakelijk (wetgeving, bevoegdheden). De uitwerking in concrete plannen met meetbare doelen en tijdpaden krijgt nu de hoogste prioriteit. Ik zal uw Kamer periodiek over de voortgang informeren.