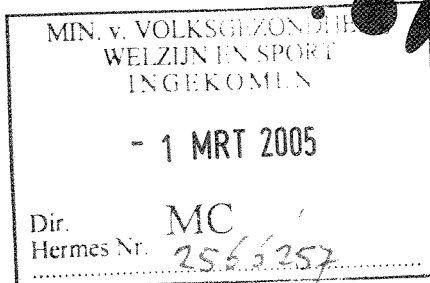


Algemene Rekenkamer



PERSONLIJK  
Minister van Volksgezondheid, Welzijn en  
Sport  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag

Lange Voorhout 8  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
T 070-3424344  
F 070-3424130  
E voorlichting@rekenkamer.nl  
W www.rekenkamer.nl

**DATUM** 22 februari 2005  
**BETREFT** Reactie op het voorstel van wet houdende regels inzake de marktordening  
gezondheidszorg

Bij brief van 23 december 2004 verzoekt u om overleg op grond van artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) over het voorstel van wet houdende regels inzake de marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg: WMG).

U constateert terecht dat op ambtelijk niveau overleg heeft plaatsgevonden over eerdere versies van het wetsvoorstel. Desalniettemin willen wij nog een aantal punten naar voren brengen. Deze hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- ministeriële verantwoordelijkheid;
- toezichtstructuur;
- toezichtbeleid zorgautoriteit;
- bevoegdheden Algemene Rekenkamer: artikel 5.9 (geheimhouding).

In het navolgende betoog komen deze onderwerpen achtereenvolgens aan de orde.

*Ministeriële verantwoordelijkheid*

In de hoofdstukken 8 en 10 (paragraaf 3) van de memorie van toelichting wordt een beschouwing gewijd aan de rolverdeling tussen de minister van VWS en de zorgautoriteit en een opsomming gegeven van de instrumenten van de minister jegens de zorgautoriteit.



Wij achten het opmerkelijk dat het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' als zodanig en een uitwerking hiervan in deze hoofdstukken ontbreekt. Inzicht in de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is ons inziens noodzakelijk om het toezicht van de minister van VWS jegens de zorgautoriteit vorm en inhoud te kunnen geven. Zoals gezegd, is het toezichtsinstrumentarium van de minister weliswaar omschreven, maar het kader waarbinnen dit ingezet kan worden, ontbreekt. Dit kader heeft betrekking op ons staatsbestel waarbinnen een minister altijd aan de Staten-Generaal moet kunnen rapporteren hoe een rechtspersoon die - gefinancierd met publiek geld - publieke taken uitvoert. Dit geldt ook als een organisatie, zoals de zorgautoriteit, op afstand van het Rijk wordt geplaatst. De minister van VWS moet daarom toezicht houden om zich een oordeel te vormen over hoe deze organisatie zijn taken doelmatig en doeltreffend uitvoert en of de daarmee gemoeide publieke middelen recht- en doelmatig worden geïnd, beheerd en besteed. In het licht hiervan zal de minister inzicht moeten verwerven in de beleidsprestaties van de desbetreffende organisatie en de Staten-Generaal hierover moeten inlichten. De systeemverantwoordelijke minister blijft daarmee te allen tijde een toetsende medeverantwoordelijkheid houden voor de resultaten, zoals het systeem die voortbrengt. Wij verzoeken u dit in de memorie van toelichting te expliciteren.

Overigens achten wij – gegeven de beoogde aard en taken van de zorgautoriteit – de bevoegdheden van de minister van VWS om te kunnen (bij)sturen voldoende.

Punten van aandacht blijven (wij hebben in onze brief van 6 juli 2004 over het wetsvoorstel Zorgverzekeringswet [Zvw] hierover ook al een opmerking gemaakt) de verhouding van de zorgautoriteit "tot andere regulators en toezichthouders" enerzijds (zoals in hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting beschreven) en de verantwoordelijkheid van de minister van VWS als systeemverantwoordelijke anderzijds. Voor wat betreft het eerste punt merken wij op dat hoewel de onderlinge samenwerking van deze andere actoren in allerlei protocollen en overleg in opzet behoorlijk geregeld lijkt te zijn, er in de praktijk toch sprake kan blijken te zijn van ongewenste samenloop (zeker ook in relatie tot de administratieve lastendruk voor diegenen die onder toezicht staan). Het verdient daarom aanbeveling wettelijk vast te leggen dat de effectiviteit en doelmatigheid van deze afspraken periodiek door de minister van VWS geëvalueerd zullen worden en waar nodig door hem bijgesteld zullen worden. Het tweede punt betreft de invulling van de systeemverantwoordelijkheid van de minister van VWS voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de gezondheidszorg.

De andere regulators en toezichthouders gaan hierbij een belangrijke rol spelen. De relatie tussen deze actoren met de minister van VWS is zowel in de wetstekst als in de memorie van toelichting niet uitgewerkt. Hierdoor ontbreekt relevante verantwoordingsinformatie aan de Staten-Generaal. Gegeven de systeemverantwoordelijkheid van de minister van VWS zijn wij van mening dat het afleggen van integrale verantwoording over de uitvoering van regelgeving met betrekking tot gereguleerde marktwerking in de zorg tot de taak van de minister van VWS behoort. Een aanpassing van de onderhavige wet ligt op dit punt voor de hand.

#### *Toezichtstructuur*

Met het onderhavige wetsvoorstel worden spelregels gegeven en bijbehorend toezicht om de overstap naar meer marktwerking in de gezondheidszorg te kunnen maken. Blijkens de memorie van toelichting bevordert de wet dat:

- waar dat kan, marktwerking op gang wordt gebracht en gehouden;
- waar dat moet, de overheid prijzen en prestaties kan reguleren;
- zorgaanbieders en zorgverzekeraars de consument goede informatie geven zodat hij kan kiezen bij welke zorgaanbieder hij het beste terecht kan, met welke verzekeraar hij in zee wil gaan en welke polis voor hem het meest geschikt is;
- er samenhang is in de regulering van en het toezicht op de zorgmarkten.

De zorgautoriteit krijgt een aantal met elkaar samenhangende toezichttaken die zich uitstrekken van aanvullend mededingingstoezicht op zorgaanbieders en ziektekostenverzekeraars, consumentenbescherming door gedragstoezicht op ziektekostenverzekeraars en op zorgaanbieders, toezicht op de uitvoering van de Zorgverzekeringwet en de AWBZ, tot en met regulering van prijzen voor zorgprestaties.

Wij geven u in overweging om de leesbaarheid en de begrijpelijkheid van het wetsvoorstel te verbeteren door in de toelichting per toezichttaak een schematische weergave op te nemen van het te beschermen belang, het object en product van toezicht, de aard en reikwijdte van de daarbij behorende bevoegdheden, op wie deze betrekking hebben en de desbetreffende interventies. Op deze wijze zou - duidelijker dan nu het geval is - inzichtelijk kunnen worden gemaakt waar de verschillende invalshoeken van het te houden toezicht van elkaar kunnen 'profiteren'.

In dit licht verheugt het ons dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in bevoegdheden van de zorgautoriteit bij de zorgaanbieders. Wij onderschrijven uw betoog dat 'meer inzicht in de zorgaanbieders tot een beter toezicht op zorgverzekeraars leidt. Voor effectief toezicht op de publieke randvoorwaarden van de Zvw en op de uitvoering van de AWBZ is, naast kennis over het gedrag van de verzekeraar op de verzekeringsmarkt, ook kennis nodig over het gedrag van partijen op de zorginkoopmarkt'.

#### *Toezichtbeleid zorgautoriteit*

In de memorie van toelichting (paragraaf 10.4) komt slechts summier aan de orde dat de zorgautoriteit een toezichtbeleid zal formuleren en op schrift zal stellen. Meer dan op dit moment is uitgewerkt, zou in de toelichting aangegeven kunnen worden dat dit beleid inhoud geeft aan drie cruciale elementen van toezicht, namelijk informatieverwerving, oordeelsvorming en interventies. Concrete en toetsbare doelstellingen zijn onderdeel van het toezichtbeleid. Relevante vragen als het object en product van toezicht (zie hiervoor) worden vooraf ingevuld.

Het cruciale element in het toezichtproces is de oordeelsvorming. Wordt het doel van het toezicht bereikt? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een duidelijk normenkader met duidelijke criteria essentieel. Goede concrete beoordelingscriteria vooraf voorkomen dat situaties willekeurig worden beoordeeld en geven ook de onder toezicht staande zekerheid. Bij een niet goed uitgewerkt toezichtelement ontstaat het risico dat de toezichthouder te veel, te weinig of te ongericht informatie verzameld. Wij verzoeken u dit aspect expliciet aandacht te geven in de relevante paragrafen in de memorie van toelichting (respectievelijk 5.2 en 6.2) waar op dit moment alleen uitwerking worden gegeven aan informatieverzameling en oordeelsvorming. Wij hopen dat - op het moment dat u deze wet aan de Staten-Generaal aanbiedt - u per toezichttaak op hoofdlijnen inzicht kunt geven in het relevante normenkader.

#### *Bevoegdheden Algemene Rekenkamer: artikel 5.9 (geheimhouding)*

In lijn met artikel 92 van het voorstel voor de Zorgverzekeringswet is in de memorie van toelichting van het onderhavige voorstel opgenomen dat de Algemene Rekenkamer toegang heeft tot alle informatie waarover de zorgautoriteit beschikt, hoe ook verkregen. Dit blijkt evenwel niet uit de wettekst, in het bijzonder artikel 5.9, derde lid. Tegen de achtergrond van de institutionele positie van de Algemene

Rekenkamer en ter voorkoming van ieder misverstand hechten wij er aan dat de in 5/6  
wet de volgende bepaling wordt opgenomen:

'In artikel 5.9 wordt een nieuw vierde lid toegevoegd, luidende

Het derde lid laat onverlet de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer  
ingevolge artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer is  
bij het doen van mededelingen als bedoeld in artikel 91, elfde tot en met  
veertiende lid, van de Comptabiliteitswet 2001, verplicht tot geheimhouding voor  
zover het betreft gegevens en inlichtingen die haar ingevolge de eerste volzin  
bekend zijn geworden'.

Met dit voorstel, dat overigens conform het bepaalde in artikel 92, achtste lid, van  
de Zorgverzekeringswet is, hebben wij twee doelen voor ogen. Enerzijds trachten  
wij te voorkomen dat de Algemene Rekenkamer belemmeringen ondervindt indien  
zij het functioneren van de zorgautoriteit wil onderzoeken. Anderzijds is ook de  
Algemene Rekenkamer gehouden recht te doen aan de wettelijke kaders  
waarbinnen de andere toezichthouders functioneren en waarmee de zorgautoriteit  
gegevens uitwisselt.

#### **Tot slot**

Wij gaan ervan uit dat u deze brief aan de Raad van State doet toekomen. Wij  
verzoeken u daarnaast om deze reactie bij indiening van het wetsvoorstel WMG toe  
te sturen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

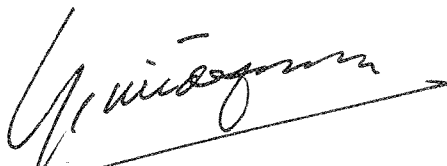
Mocht het kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal beleidsonderzoek naar  
zelfstandige organisaties op rijksniveau (IBO-VOR) nog tot wijziging in de status  
van de zorgautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan leiden, dan vernemen wij dat  
graag van u. In dat geval zal naar alle waarschijnlijkheid de Algemene Rekenkamer  
opnieuw in het kader van artikel 96 CW 2001 de gelegenheid moeten worden  
geboden zich uit te spreken over de verantwoordings-, controle- en  
toezichtstructuur.

Voorzover nodig wijzen wij u nog op de recent verschenen achtergrondstudie van de Algemene Rekenkamer 'Toezicht op markten' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 960, nrs. 1-2). De daarin opgenomen normatiek voor toezicht op markten hebben wij ook in deze brief gebruikt.

6/6

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met de projectleider van het onderzoek, mevrouw K. de Kruijf. Zij is bereikbaar op telefoonnummer 070-3407541 of per e-mail [k.dekruijf@rekenkamer.nl](mailto:k.dekruijf@rekenkamer.nl).

Algemene Rekenkamer



drs. G. de Jong,  
wnd. president



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