

Vergaderjaar 2000–2001

27 811

Modernisering verantwoording en toezicht
Ziekenfondswet

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Projectbeheersing	25
			4.1	Inleiding	25
1	Inleiding	9	4.2	Projectorganisatie en verdeling van verantwoordelijkheden	25
1.1	Ontwikkelingen in de zorgsector	9	4.2.1	Verdeling van verantwoordelijkheden	25
1.2	Het onderzoek	10	4.2.2	Modernisering van de verantwoording	25
1.3	Opbouw van het rapport	10	4.3	Doelstelling, planning en uitvoering project	26
2	De structuur van verantwoording en toezicht in opzet	12	4.3.1	Doelstelling	26
2.1	Inleiding	12	4.3.2	Aandachtspunten	26
2.2	De verantwoordings- en toezichtsstructuur in opzet	12	4.3.3	Communicatie	26
2.2.1	Het sluiten van overeenkomsten	13	4.3.4	Aanpak door middel van pilots	27
2.2.2	Verantwoording over recht- en doelmatige uitvoering ZFW	13	4.3.5	Planning	28
2.2.3	Toezicht op uitvoering ZFW	13	4.3.6	Uitvoering en besluitvorming	28
2.2.4	Sturing op uitvoering ZFW	14	4.3.7	Voortgangs- en kwaliteitsbeheersing	29
2.2.5	Uitkering Algemene Kas	15	5	Conclusies en aanbevelingen	31
2.2.6	Verantwoording toezichthouder	15	5.1	Conclusies	31
2.2.7	Rapportage toezichthouder	15	5.1.1	Opzet verantwoordings- en toezichtstructuur	31
2.2.8	Verantwoording sturingsorgaan	15	5.1.2	Risico's verantwoordings- en toezichtstructuur	31
2.2.9	Verantwoording kasbeheerder	15	5.1.3	Projectbeheersing	32
2.2.10	Sturing en verantwoording minister van VWS	16	5.2	Aanbevelingen	32
2.2.11	Systeemverantwoordelijkheid minister van VWS	16	5.2.1	Gezamenlijke verantwoordelijkheid	32
			5.2.2	Aanbevelingen per actor	34
3	Risico's in de structuur van verantwoording en toezicht	17	6	Reacties en nawoord	36
3.1	Inleiding	17	6.1	Reacties betrokken actoren	36
3.2	Verantwoording en toezicht in de praktijk	17	6.1.1	Minister van VWS	36
3.2.1	Zorgaanbieders-Ziekenfondsen	17	6.1.2	CVZ	37
3.2.2	Ziekenfondsen: verantwoording recht- en doelmatige uitvoering ZFW	18	6.1.3	CTZ	37
3.2.3	CTZ: toezicht op de uitvoering ZFW	20	6.1.4	Zorgverzekeraars Nederland en ziekenfondsen	38
3.2.4	CVZ: sturing ZFW	21	6.2	Nawoord Rekenkamer	38
3.2.5	CTZ: rapportage toezichthouder	22	Bijlage 1	Financiering en budgettering Ziekenfondswet	42
3.2.6	CVZ: verantwoording beheer Algemene Kas	22	Bijlage 2	Reacties betrokken actoren	45
3.2.7	Minister-CVZ/CTZ: sturing en toezicht	23			

SAMENVATTING

Binnen de zorgsector wordt momenteel gewerkt aan de modernisering van het toezicht en de verantwoording. Het geheel wordt aangeduid met de term «moderniseringstraject». Daarin wordt uitwerking gegeven aan de toezichtsvisie van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), zoals deze inmiddels is verwerkt in de Ziekenfondswet (ZFW). In het moderniseringstraject wordt de instelling van de onafhankelijke toezichthouder het CTZ ingevuld. Ook nieuwe inzichten over maatschappelijk verantwoord door instellingen welke een publiek belang behartigen zoals ziekenfondsen worden daarin meegenomen. De Rekenkamer heeft in de periode januari tot november 2000 onderzocht in hoeverre het moderniseringstraject in de huidige opzet en aanpak kan leiden tot een goed functionerend systeem van verantwoording en toezicht op de rechtmatigheid van de verstrekkingen ZFW.

Conclusies

Uit het onderzoek kwam duidelijk naar voren dat het moderniseringstraject een belangrijke impuls geeft aan de kwaliteit van verantwoording en toezicht. Het traject bewerkstelligt een aanzienlijke verbetering in de verantwoordings- en de controlestructuren met een betere toedeling van de verantwoordelijkheden. De eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen wordt nu duidelijker erkend en wordt het belang van de onafhankelijke positie van de toezichthouder onderstreept.

Het moderniseringstraject beoogt een nieuwe opzet van verantwoording over en toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de ZFW en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) te verkrijgen. In die beoogde opzet signaleerde de Rekenkamer nog wel een aantal risico's waar zij aandacht voor vraagt omdat anders wellicht niet tot een sluitend systeem van verantwoording en toezicht in de sector gekomen wordt. De belangrijkste gesignaleerde risico's betreffen:

- het totaaloverzicht van de rechtmatigheid per wet;
- de onafhankelijke positie van de toezichthouder;
- de informatie over de feitelijke zorglevering.

Totaaloverzicht rechtmatigheid per wet

De minister van VWS heeft er voor gekozen om de toezichthouder nevensgeschikt te plaatsen aan het College voor zorgverzekeringen, het College tarieven gezondheidszorg, het College bouw ziekenhuisvoorzieningen en het College sanering ziekenhuisvoorzieningen. De Rekenkamer constateert dat als gevolg hiervan het toezicht op het totaal van de uitgaven ten laste van de Algemene Kas nu alleen door de minister van VWS uitgevoerd kan worden.

De minister gaf aan dat zij wel beoogt kennis te hebben van de hoofdlijnen van het toezicht door het CTZ. Zij beoogt echter niet de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden van het CTZ te beoordelen.

Naar de mening van de Rekenkamer dient die taakopvatting nog duidelijk geëxpliciteerd te worden, waarbij ook aangegeven moet worden wat de reikwijdte en betekenis is van het instemmend oordeel van de minister bij de rapportages van de beheerder van de Algemene Kas en van het CTZ. Verder zal de minister op basis van haar verantwoordelijkheid voor het functioneren van het systeem van de zorgverzekeringssector als geheel ook zorg moeten dragen voor het hanteren van eenduidige definities van de door alle betrokkenen te hanteren begrippen als «rechtmatigheid» en

«financieel beheer». De minister is immers de enige die het zicht op het veld als geheel heeft.

Onafhankelijke positie van de toezichthouder

Een tweede gevolg van bovenstaand omschreven keuze van de minister is dat het CTZ de uiteindelijke toezichthouder en oordeelsvormer is over de rechtmatigheid en het al dan niet verantwoord zijn van de verstrekkingen door ziekenfondsen (1999 f 25,8 miljard). Voor de gebruikers van deze oordelen, te weten het CVZ, de minister van VWS en de Staten-Generaal is het derhalve van cruciaal belang dat deze oordelen zijn gebaseerd op een toezicht dat volledig onafhankelijk uitgevoerd wordt door een op haar taken voldoende toegeruste organisatie. Vanuit dat gezichtspunt is het wenselijk is dat CTZ haar historische verbinding met CVZ volledig ontvlecht en een eigen organisatie opbouwt volledig los van het CVZ.

Informatie over de feitelijke zorglevering

In de wet is het controlerecht van ziekenfondsen bij de zorgaanbieders geregeld. Dat is nodig om de ziekenfondsen de gelegenheid te bieden om de naleving van het contract door de zorgaanbieder vast te kunnen stellen. Naar de mening van de Rekenkamer is dat nu nog te vrijblijvend geregeld. Controle door ziekenfondsen op naleving van het contract door de zorgaanbieders zou dwingend geregeld moeten worden. Een tweede lacune die de Rekenkamer hier signaleert is het feit dat de toegang bij de zorgaanbieders nu wel voor de ziekenfondsen maar niet voor het CTZ geregeld is. Daarmee dekt het toezicht van CTZ niet het gehele werkteerrein van de ziekenfondsen af.

Aanbevelingen

Naast bovenvermelde punten beveelt de Rekenkamer aan tevens aandacht te schenken aan onderstaande zaken:

- het terugdringen van ondoelmatigheden in de wet- en regelgeving, en
- een mogelijke versnelling van de verantwoordingscyclus.

Terugdringing ondoelmatigheden in regelgeving

De rechtmatigheidsrapportages dienen ook als instrument om gebreken in de doelmatigheid van regelgeving te signaleren. De Rekenkamer beveelt aan te komen tot analyses van de rechtmatigheidsrapportages om vast te stellen of sprake is van gebreken in de regelgeving of in de uitvoering daarvan. De ziekenfondsen en het CTZ hebben daarin een duidelijk signalerende rol, het CVZ en zonodig de minister van VWS moeten dan vaststellen welke correctieve acties noodzakelijk zijn.

Versnelling verantwoordingscyclus

In de verantwoordingscyclus zit een drietal vertragende aspecten: het bij de ziekenfondsen neerleggen van de rechtmatigheidscontroles op het handelen van de zorgaanbieders, het afhankelijk maken van de afrekeningen door het CVZ van het oordeel van het CTZ en de doorlooptijd van de controle door het CTZ na ontvangst van de verantwoordingen van de ziekenfondsen. De Rekenkamer beveelt aan de verantwoordingscyclus op die aspecten te bezien. Wellicht is dan een verantwoordingsdatum als de derde woensdag van mei in jaar t+1 haalbaar.

Projectbeheersing

Naast de met het moderniseringstraject beoogde structuur onderzocht de Rekenkamer ook de projectbeheersing, Zij constateert dat het belang van het traject op hoofdlijnen door alle betrokken actoren gedeeld wordt. Bij alle betrokken partijen wordt een substantiële inspanning geleverd om tot een goed resultaat te komen. De Rekenkamer is enthousiast over de gezamenlijke aanpak van het moderniseringstraject. Gezien de ingrijpendheid en de hoeveelheid aan noodzakelijke veranderingen is een dergelijke gezamenlijke aanpak ook wel nodig.

Communicatie

Uit het moderniseringstraject is een grote hoeveelheid aan knelpunten en aandachtspunten naar voren gekomen. De Rekenkamer vindt dat een logische zaak die juist de verdienste van het moderniseringstraject onderstreept. De Rekenkamer constateert dat de in gang gezette wijzigingen voor de ziekenfondsen aanzienlijke financiële risico's en risico's ten aanzien van de goede naam kunnen inhouden. Daarnaast betekenen de wijzigingen in de informatievoorziening ook investeringen in de organisatie. De Rekenkamer acht het derhalve gerechtvaardigd dat de ziekenfondsen, met name ook de in de pilots deelnemende ziekenfondsen, enig inzicht krijgen in het voorgenomen beleid en de voortschrijdende inzichten bij het CVZ en het CTZ, alsmede voldoende tussentijdse feedback op hun vragen. Op dit punt zou de communicatie verder verbeterd kunnen worden.

Betrokkenheid Ziekenfondsen

Uit het onderzoek bleek dat niet alle ziekenfondsen even ver zijn met de (voorbereiding van de) implementatie van de nieuwe opzet van de verantwoordings- en controlestructuur. Voor een ontwikkeltraject is dat op zich niet vreemd. In oktober 2000 moesten sommige ziekenfondsen echter nog een aanvang met het geheel maken. Daarmee wordt het risico gelopen dat om reden van een late start niet alle ziekenfondsen tijdig in voldoende mate de modernisering gerealiseerd zullen hebben. Ook zijn niet alle thema's van het moderniseringstraject even ver in ontwikkeling. Zo is met de implementatie van de thema's «financieel beheer» en het «financieel verslag» eerst in 2000 een start gemaakt. Daardoor lopen deze thema's achterstand op. Dat is ongewenst, omdat het moderniseringstraject niet te lang moet duren.

Voor een belangrijk deel betreft het moderniseringstraject thema's die meer technisch en administratief ogen, zoals het «rechtmatigheidsbegrip» en het «ordelijk en controlebaar financieel beheer». De discussie daarover werd tot dusverre in belangrijke mate gevoerd door het CTZ en door de accountants van de ziekenfondsen. Daar zit immers de benodigde deskundigheid om de discussie te voeren. De Rekenkamer wijst er op dat deze thema's ten principale gevoerd moeten worden vanuit de optiek van de bestuurlijke verantwoordelijkheden van de betrokken actoren. Het zijn immers de bestuurders die het domein van hun verantwoordelijkheid kunnen afbakenen. De structuur van verantwoording en toezicht kan alleen daar op gebaseerd zijn. Daarom mogen de discussies over deze thema's niet zonder betrokkenheid van juist de bestuurders geschieden. Slechts op deze wijze kunnen zij leiden tot een bevredigend resultaat.

Reacties en nawoord

Het CVZ, het CTZ, Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en de betrokken ziekenfondsen reageerden in hoofdlijnen positief op het rapport en gaven aan de aanbevelingen ter harte te nemen. Zo ook de minister van VWS die echter tegelijkertijd op enkele essentiële punten het niet met de Rekenkamer eens is. Bij meerdere punten kon door alle betrokkenen gewezen worden op nieuwe initiatieven in de voortgang van het moderniseringstraject. Een aantal conclusies en aanbevelingen wordt niet unaniem gedeeld:

- De minister is van mening met de huidige structuur van voldoende informatie over de rechtmatigheid te worden voorzien. Zij geeft aan dat binnen de toezichtketen elke schakel daartoe zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Op dit punt wijst de Rekenkamer op de momenteel nog geconstateerde lacunes in de toezichtketen en de systeemverantwoordelijkheid van de minister.
- De minister geeft aan nadere regelgeving aangaande de rechtmatigheidsverantwoording van zorgaanbieders ongewenst te vinden. De Rekenkamer is het echter met de ziekenfondsen eens dat dit wel de modernisering van verantwoording en toezicht ten goede zou komen. Ook acht de minister toegang van het CTZ tot de administraties van de zorgaanbieders niet nodig. Naar de mening van de Rekenkamer blijft hiermee een lacune bestaan waarin de minister moet voorzien.
- Door het CTZ, het CVZ en de minister wordt onderstreept dat de positionering van beide colleges in lijn is met de huidige wetgeving, waarbij samenwerking en synergie niet verloren mogen gaan. De Rekenkamer erkent het belang van de te behalen efficiency, zolang dat maar niet ten koste kan gaan van de duidelijk zichtbare en onbetwistbare onafhankelijkheid van de positie van beide organen.
- Voor een versnelling van de verantwoordingscyclus acht men het nog te vroeg. De Rekenkamer kan dat op dit moment billijken, maar vraagt de minister wel een tijdpad aan te geven.

Al met al heeft de Rekenkamer veel waardering voor het ingezette moderniseringstraject. De Rekenkamer hoopt dat het vervolg van het moderniseringstraject aangegrepen zal worden om ook de gesignaleerde risico's en lacunes af te dekken.

1 INLEIDING

1.1 Ontwikkelingen in de zorgsector

Sinds een aantal jaren is de aandacht voor toezichtstructuren en het zelfcorrigerend vermogen van ondernemingen en instellingen toegenomen. Dit gedachtegoed staat bekend als «corporate governance». In Nederland is corporate governance bekend geworden door de aanbevelingen van de commissie Peeters (1997). Deze aanbevelingen zijn vooral gericht op de rol die de Raad van Commissarissen vervult bij het toezicht op de Raad van Bestuur van een onderneming. Ook bij de overheid speelt dit gedachtegoed een rol en wordt aangeduid met de termen «government governance» en «good governance». Centraal in dit gedachtegoed staan enerzijds het toezicht door de overheid en de specifiek aangewezen toezichthouders en anderzijds de samenhang tussen de besturende, toezichthoudende en de beheersfunctie bij de overheid.

Ook binnen de zorgsector zijn momenteel ontwikkelingen gaande waarbij de modernisering van het toezicht en de verantwoording centraal staan. De wettelijke basis van deze ontwikkelingen in de sector is neergelegd in de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid¹ en in de Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen², die recent door zowel de Tweede als de Eerste Kamer is aanvaard.

Met de inwerkingtreding van de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid op 1 juli 1999 is een eerste stap gezet in de modernisering van het toezicht in de zorgsector. De Commissie toezicht uitvoeringsorganisatie (CTU), die tot dan toe functioneerde als een commissie van de – voormalige Ziekenfondsraad en namens hen het toezicht uitvoerde, kreeg een wettelijke basis. De onafhankelijke positie, het werkterrein en de bevoegdheden van de CTU zijn wettelijk vastgelegd. Tevens is op 1 juli van dat jaar de opvolger van de Ziekenfondsraad ingesteld, het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Het CVZ is het centrale sturingsorgaan voor verzekering en financiering van de zorgsector. Haar doelstelling is dan ook het bevorderen van een doelmatige verzekering en financiering als toegang tot zorg. Het CVZ voert toetsen uit op de uitvoerbaarheid van het overheidsbeleid. Het CVZ kan ook regels uitvaardigen betreffende de uitvoering van de Ziekenfondswet (ZFW) door de ziekenfondsen.

Met de Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen heeft de verdere verzelfstandiging van de CTU zijn beslag gekregen. De CTU, een onafhankelijke commissie van eerst de Ziekenfondsraad, later het CVZ, is een zelfstandig college geworden, namelijk het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ). Deze verzelfstandiging van het CTZ staat bekend als de ontvlechting van het CVZ en het CTZ.

¹ Wijziging van de Ziekenfondswet, de Wet tarieven gezondheidszorg en de Wet ziekenhuisvoorzieningen in verband met wijzigingen in de taak, samenstelling en werkwijze van de in die wetten geregelde bestuursorganen, alsmede wijziging van andere wetten in verband daarmee (uitvoeringsorganen volksgezondheid), Tweede Kamer, 1997–1998, 26 011, nr. 1.

² Wijziging van de Ziekenfondswet en enige andere wetten in verband met de instelling van een onafhankelijk College van toezicht op de zorgverzekeringen, Tweede Kamer, 1999–2000, 27 038, nr. 1–2.

In de Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen is niet alleen de verzelfstandiging van het CTZ geregeld. Een tweede belangrijk onderdeel van de wet betreft de modernisering van de verantwoording. In de wet is geregeld dat ziekenfondsen zich dienen te verantwoorden over de rechtmatigheid van uitgaven aan ziekenfondsverstrekkingen en het gevoerde financieel beheer. Tevens is geregeld op welke wijze het CTZ invulling dient te geven aan het door haar uit te oefenen toezicht op de ziekenfondsen. In de memorie van toelichting wordt gesproken van een groeiproces. Dit betekent dat de minister de ziekenfondsen, het CVZ en het CTZ de ruimte heeft gegeven om gezamenlijk in een ontwikkeltraject

invulling en uitwerking te geven aan de modernisering van de verantwoording en het toezicht.

Twee jaar voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet gaf de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) opdracht aan de voormalige Ziekenfondsraad en de CTU een moderniseringstraject op te zetten. Dit was bedoeld om te komen tot een nieuwe opzet van verantwoording over en controle op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het is een ambitieus traject waarin een nieuwe structuur van verantwoording door en toezicht op ziekenfondsen ontwikkeld wordt. Het traject is door het CVZ en het CTZ gestart in drie deelprojecten in de vorm van pilots, te weten:

- Het uitvoeringsverslag;
- Het financieel verslag; en
- Protocollering rechtmatigheid.

Het CVZ en het CTZ geven in samenwerking met de ziekenfondsen de projecten vorm. De eigen verantwoordelijkheid van deze actoren staat daarbij centraal.

1.2 Het onderzoek

In de periode van januari tot november 2000 verrichtte de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de verantwoording en het toezicht in de zorgsector. In deze periode was de Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen nog in behandeling van de Tweede Kamer. Het moderniseringstraject, ingezet door de voormalige Ziekenfondsraad en de CTU in samenwerking met de ziekenfondsen, was in volle gang.

Het Rekenkameronderzoek richtte zich op het moderniseringstraject. Het onderzoek is beperkt tot het traject ten aanzien van de ZFW. De AWBZ is niet in het onderzoek betrokken. Ten eerste omdat deze sector sterk aan veranderingen onderhevig is en ten tweede omdat in het moderniseringstraject tot nu toe slechts de ZFW aan de orde is geweest.

In het Rekenkameronderzoek stond de vraag centraal of het moderniseringstraject in opzet kan leiden tot een adequaat systeem van verantwoording en toezicht. Daartoe is onderzocht in welke mate het systeem van verantwoording en toezicht in opzet voldoet. Tot slot is onderzocht wat de stand van zaken is in het ontwikkeltraject en in hoeverre de praktijksituatie zal leiden tot de realisatie van het beoogde systeem van verantwoording en toezicht.

De Rekenkamer is zich ervan bewust dat het moderniseringstraject nog in ontwikkeling is. Met het onderzoek beoogt zij dan ook hieraan een bijdrage te leveren, zowel ten aanzien van de inhoudelijke invulling als ten aanzien van de voortgang.

1.3 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft hoe de structuur van verantwoording en toezicht in opzet is vormgegeven, waarbij elke schakel in de structuur nader wordt uitgewerkt. De beschrijving is met name gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving, alsmede op de Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen, die ten tijde van het verschijnen van dit rapport in werking zal zijn getreden. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de door de Rekenkamer gesignaleerde risico's in de structuur. Deze geconstateerde

risicofactoren worden weer per schakel beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop het proces «modernisering van verantwoording en toezicht» wordt beheerst. In hoofdstuk 5 komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde. Tot slot bevat hoofdstuk 6 een beknopte weergave van de reacties van de betrokken actoren en het nawoord van de Rekenkamer. Het rapport is voorzien van twee bijlagen: één over de financiering en budgettering Ziekenfondswet en één met de volledige weergave van de reacties van de betrokken actoren.

2 DE STRUCTUUR VAN VERANTWOORDING EN TOEZICHT IN OPZET

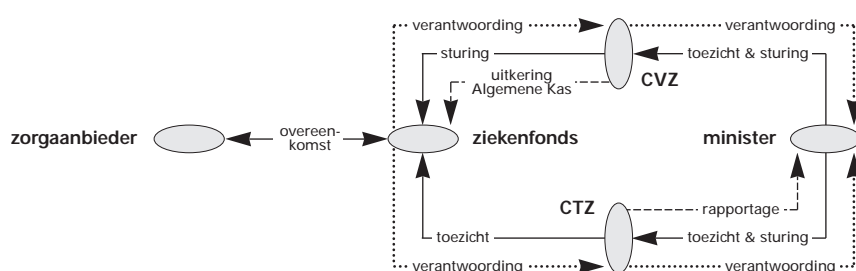
2.1 Inleiding

De verantwoording en toezicht in de zorgsector is geregeld in de Ziekenfondswet (ZFW) en twee wijzigingswetten, de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid en de Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen. Deze wijzigingswetten zijn respectievelijk in 1999/2000 en in 2001 in werking getreden. De nieuwe wetgeving geeft regels voor een moderne wijze van verantwoorden en toezicht houden in de zorgsector. De uitwerking van de wetgeving vindt plaats in het moderniseringstraject dat is ingezet door de voormalige Ziekenfondsraad en de CTU in opdracht van de minister van VWS. Het moderniseringstraject dient ertoe te leiden dat de in de wet beoogde verantwoordings- en toezichtsstructuur wordt gerealiseerd. In de huidige situatie is een aantal schakels in deze structuur nog in ontwikkeling. Dit betreft onder andere de verantwoording over en het toezicht op de rechtmatigheid van de verstrekkingen door de ziekenfondsen, de CTZ-rapportages over de verantwoording door de ziekenfondsen en de verantwoording van het CVZ over het beheer van de Algemene Kas.

2.2 De verantwoordings- en toezichtsstructuur in opzet

In de nota *Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg*¹ heeft de minister van VWS aangegeven dat er sprake is van een getrapte toezichtstructuur in de zorgsector. De verantwoordings- en de daarbij horende toezichtsstructuur in de zorgsector is als volgt vormgegeven (zie figuur 1). Ziekenfondsen sluiten contracten af met zorgaanbieders zodat benodigde zorg aan patiënten verstrekt kan worden. Naast het afsluiten van deze contracten zijn ziekenfondsen eveneens verantwoordelijk voor alle overige uitvoeringstaken in het kader van de ZFW. Ziekenfondsen leggen verantwoording af over de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW aan de toezichthouder, het CTZ, en het sturingsorgaan, het CVZ. Het CVZ en het CTZ leggen op hun beurt weer verantwoording af aan de minister van VWS, die tot taak heeft het CVZ en het CTZ aan te sturen en toezicht op hen te houden. In figuur 1 wordt de getrapte structuur van verantwoording en toezicht in de zorgsector weergegeven.

figuur 1 structuur van verantwoording en toezicht in de zorgsector



In de volgende subparagrafen wordt iedere afzonderlijke relatie uit de figuur beschreven. Daarbij komt bij elke relatie aan de orde de rol die de betrokken actoren in die relatie vervullen en de bijbehorende taken en bevoegdheden.

¹ Tweede Kamer, 1996–1997, 25 308, nr. 1.

2.2.1 Het sluiten van overeenkomsten

In Nederland bestaat in de zorgsector een naturastelsel voor de levering van zorg op basis van de ZFW. De ziekenfondsverzekerde patiënt kan zich rechtstreeks tot de zorgaanbieder wenden. De zorgaanbieder verleent de zorg en declareert de verstrekking bij het ziekenfonds waar de patiënt is ingeschreven. Ziekenfondsen dienen overeenkomsten te sluiten met de zorgaanbieders, zodat patiënten aanspraak kunnen maken op zorg. De ziekenfondsen dienen te controleren of de zorgaanbieders het overeengekomen contract naleven. In de ZFW is geregeld dat de ziekenfondsen in de overeenkomsten moeten regelen dat zij controles uitvoeren op de nakoming van de bepalingen uit die overeenkomsten, de verrichte prestaties en de juistheid van de daarvoor in rekening gebrachte tarieven.

2.2.2 Verantwoording over recht- en doelmatige uitvoering ZFW

Ziekenfondsen zijn verantwoordelijk voor de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW. Zij moeten zich verantwoorden over hun rechten doelmatige taakuitoefening en over hun functioneren in het afgelopen kalenderjaar door middel van twee documenten: het financieel verslag en het uitvoeringsverslag. Het financieel verslag en het uitvoeringsverslag dienen jaarlijks vóór 1 maart ingediend te worden bij zowel het CTZ als het CVZ. Het CTZ gebruikt de verantwoordingsinformatie van ziekenfondsen in het kader van haar rol als toezichthouder. Het CVZ gebruikt deze informatie voor haar taak als beheerder van de algemene kas.

2.2.2.1 Financieel verslag

Het financieel verslag dat ziekenfondsen jaarlijks moeten opleveren, dient door een extern accountant gecontroleerd en beoordeeld te worden. De controle dient te resulteren in een verklaring dat de financiële verantwoording een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid (beeldverklaring), dat de verantwoorde betalingen en ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen (rechtmatigheidsverklaring) en dat de verantwoording het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeeft en overeenkomstig de voorschriften is opgesteld. Ook moet de extern accountant rapporteren over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financieel beheer.

Op basis van de financiële verantwoording en de bijgevoegde verklaring van de externe accountant moet de eindafrekening met de Algemene Kas kunnen plaatsvinden.

2.2.2.2 Uitvoeringsverslag

Met het uitvoeringsverslag moeten ziekenfondsen zich verantwoorden over de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW en over hun totale functioneren in het afgelopen kalenderjaar. Uit het verslag moet blijken hoe het door het ziekenfonds gevoerde beleid in de praktijk is gerealiseerd. Daarnaast is het de bedoeling dat in het uitvoeringsverslag ingegaan wordt op het te voeren beleid in het komende jaar. Onderwerpen die in het uitvoeringsverslag aan de orde moeten komen zijn bijvoorbeeld het verzekerdenbeleid, het contracteerbeleid en het kostenbewakingsbeleid.

2.2.3 Toezicht op uitvoering ZFW

Zoals aangegeven is het CTZ belast met het toezicht op de rechten doelmatige uitvoering van de ZFW door de ziekenfondsen. Dit toezicht dient zich overeenkomstig de wet enerzijds te richten op de individuele

ziekenfondsen en anderzijds op de uitvoeringsorganisatie in zijn geheel. Het rechtmatigheidstoezicht heeft betrekking op de vraag of de ZFW door de ziekenfondsen volgens de regels wordt uitgevoerd. Het doelmatigheidstoezicht is gericht op de vraag of de ziekenfondsen de ZFW efficiënt en effectief uitvoeren en op de vraag of de organisatie van de ziekenfondsen efficiënt en effectief is ingericht. Het toezicht op de inspanningen van ziekenfondsen om kwalitatief goede en doelmatige zorg te contracteren behoort ook tot het doelmatigheidstoezicht.

Wat betreft het toezicht op de financiële rechtmatigheid heeft het CTZ de taak jaarlijks de financiële verantwoording en het gevoerde financieel beheer van de ziekenfondsen te beoordelen. Het College dient hierbij te kunnen steunen op de resultaten van de interne controle en van de controle van de externe accountant die de verklaring bij de verantwoording van het ziekenfonds heeft opgesteld. Het CTZ dient te beoordelen of de uitgevoerde controleactiviteiten voldoen aan de eisen die zijn neergelegd in een controleprotocol, het protocol rechtmatigheidsonderzoek. Deze eisen betreffen aandachtspunten voor de accountantscontrole en de inhoud en inrichting van het accountantsrapport. Het CTZ en het CVZ stellen, overeenkomstig de wet¹, in onderling overleg de inhoud van het controleprotocol vast waaraan de extern accountant zich moet houden. Onderdeel daarvan is dat er zodanige controletoleranties worden gehanteerd, dat met redelijke zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over de rechtmatigheid van de uitkomsten. Het CTZ moet verder op basis van een risicoanalyse nagaan of het zelf op bepaalde onderwerpen dieper wil ingaan.

Het CTZ legt haar bevindingen en oordelen over de financiële verantwoordingen en het gevoerde financieel beheer *per ziekenfonds* vast in een rapport. Wat betreft de financiële verantwoording beoordeelt het CTZ of de uitgaven rechtmatig dan wel verantwoord zijn.² Als het CTZ bepaalde uitgaven als niet verantwoord heeft aangemerkt, dan moet zij dit vermelden in haar oordeel. Naast de jaarlijkse rapportages met rechtmatigheidsoordelen per individueel ziekenfonds dient het CTZ een samenvattend rapport op te stellen over de rechtmatigheid van de uitvoering van de ZFW door de ziekenfondsen als geheel.

Het CTZ zendt haar rechtmatigheidsoordelen per ziekenfonds aan het CVZ en het rapport over de rechtmatigheid per wet aan de minister van VWS en het CVZ.

2.2.4 Sturing op uitvoering ZFW

Het CVZ heeft tot taak de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW door de ziekenfondsen te bevorderen. Het CVZ kan hiertoe regels opleggen aan de ziekenfondsen. De rapportage van het CTZ vormt voor de vervulling van haar sturingstaak een belangrijke informatiebron voor het CVZ. Deze informatie kan eventueel aanleiding zijn verbeteringen in de regelgeving aan te brengen.

¹ Zie de memorie van toelichting Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen.

² Het CTZ onderzoekt in de eerste plaats de rechtmatigheid van een uitgave. Indien een uitgave als niet-rechtmatig wordt beoordeeld, weegt het CTZ de aanvaardbaarheid van deze uitgave. Het CTZ zal deze uitgave al dan niet als verantwoord aanmerken.

Verder kan het CVZ, gezamenlijk met het CTZ, regels geven met betrekking tot de verantwoordingsinformatie die de ziekenfondsen dienen op te leveren. Deze regels kunnen betrekking hebben op de inhoud en inrichting van de administratie en controle, de inhoud en inrichting van het uitvoeringsverslag en het financieel verslag, de reikwijdte van de accountantsverklaring en de inhoud en inrichting van het accountantsrapport.

2.2.5 Uitkering Algemene Kas

Ziekenfondsen ontvangen voor de kosten die zij maken voor verstrekkingen en vergoedingen op grond van de ZFW uitkeringen uit de Algemene Kas.¹ Het CVZ voert het beheer van de Algemene Kas en keert in haar functie als Kasbeheerder de gelden aan de ziekenfondsen uit. De rechtmatigheidsoordelen van het CTZ over de individuele ziekenfondsen vormen het uitgangspunt voor het CVZ bij het doen van de uitkeringen aan de ziekenfondsen. Uitgaven die door het CTZ als «niet verantwoord» zijn aangemerkt komen in beginsel niet ten laste van de Algemene Kas.

2.2.6 Verantwoording toezichthouder

Het CTZ dient zich jaarlijks aan de minister van VWS te verantwoorden over haar taakuitvoering. Dit doet zij voorafgaand aan haar werkzaamheden door middel van een werkprogramma en een begroting, en achteraf, via een verslag van werkzaamheden en een financieel verslag over de apparaatskosten van het CTZ. Dit financieel verslag dient vergezeld te gaan van een verklaring over de getrouwheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en van een rapport van de accountant over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financiële beheer. Het financieel verslag en het rapport over het financieel beheer dienen vóór 1 juli bij de minister van VWS te worden ingediend.

2.2.7 Rapportage toezichthouder

Naast de verantwoordingsdocumenten die betrekking hebben op haar eigen taakuitvoering, zendt het CTZ overeenkomstig de wet het samenvattend rapport over de rechtmatigheid van de uitvoering van de ZFW door de ziekenfondsen als geheel vóór 1 november aan de minister van VWS.

2.2.8 Verantwoording sturingsorgaan

Ook het CVZ moet zich jaarlijks aan de minister van VWS verantwoorden over haar taakuitvoering door middel van een werkprogramma, een begroting, een verslag van werkzaamheden en een financieel verslag over de apparaatskosten.

2.2.9 Verantwoording kasbeheerder

Naast een financieel verslag over haar eigen apparaatskosten dient het CVZ met betrekking tot het beheer van de Algemene Kas jaarlijks vóór 31 december een financieel verslag aan de minister te zenden. Hierin dient het CVZ zich te verantwoorden over de uitgaven en ontvangsten in het voorafgaande kalenderjaar en de toestand van de Kas per 31 december van dat jaar. Ook dit financieel verslag dient vergezeld te gaan van een accountantsverklaring over de rechtmatigheid van het beheer en een accountantsrapport over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financieel beheer van de Kas. Tevens dient bij het financieel verslag een rapport te worden gevoegd over de mate waarin de uitgaven en ontvangsten van de Kas zijn gedekt door rechtmatigheidsverklaringen of rechtmatigheidsrapportages van derden.

¹ In bijlage 1 wordt een beschrijving gegeven van de financiering en budgettering van ziekenfondsen overeenkomstig de ZFW.

2.2.10 Sturing en verantwoording minister van VWS

De minister van VWS heeft tot taak het CVZ en het CTZ aan te sturen en toezicht op hen te houden. In dat kader moet de minister (naast het benoemen van leden etc.) het werkprogramma, de begroting en het financieel verslag van het CVZ en het CTZ goedkeuren. Het verslag van werkzaamheden is niet aan de formele goedkeuring van de minister onderworpen. De minister kan zich hierover wel een oordeel vormen. Voorts dient het financieel verslag over het beheer van de Algemene Kas door de minister goedgekeurd te worden. Het samenvattend rapport over de rechtmatigheid van de uitvoering van de ZFW als geheel dat de minister van het CTZ ontvangt is niet aan haar goedkeuring onderworpen. De minister stuurt, met uitzondering van de begrotingen van het CVZ en het CTZ, alle documenten die zij van beide Colleges ontvangt naar beide Kamers der Staten-Generaal.

2.2.11 Systeemverantwoordelijkheid minister van VWS

Naast haar toezichthoudende en sturingstaak ten aanzien van het CVZ en het CTZ, is het de verantwoordelijkheid van de minister om te zorgen voor een adequaat stelsel waarbinnen de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten ZFW is gewaarborgd. De minister van VWS heeft in dit kader ook de opdracht voor de modernisering van de verantwoording en het toezicht aan de voormalige Ziekenfondsraad en de CTU verstrekt.

3 RISICO'S IN DE STRUCTUUR VAN VERANTWOORDING EN TOEZICHT

3.1 Inleiding

Met de Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen is de verantwoording van en het toezicht op de ziekenfondsen in opzet geregeld. Voor de uitvoering van de wet hebben het CVZ en het CTZ in samenwerking met de ziekenfondsen een ontwikkeltraject ingezet waarin een nadere invulling wordt gegeven aan het begrip rechtmatigheid, het financieel beheer en de verslaggeving die de ziekenfondsen moeten gaan opleveren.

De Rekenkamer constateerde in haar onderzoek dat het veld goed van start is gegaan. Een ontwikkeltraject brengt echter altijd met zich mee dat aspecten die in het verleden onvoldoende aandacht hebben gehad in de praktijk duidelijk aan het licht komen. Tevens worden de risico's die uit de bestaande structuur en een ontwikkeltraject voortvloeien zichtbaar. Dit geldt ook voor het moderniseringstraject dat door het CVZ en het CTZ is ingezet. De rekenkamer vindt dit logisch en is dan ook van mening dat hiermee de kwaliteit van het moderniseringsproject wordt onderstreept. De rekenkamer heeft de praktijk van het moderniseringstraject onderzocht en is nagegaan waar in de verantwoordings- en toezichtstructuur mogelijke risico's bestaan.

3.2 Verantwoording en toezicht in de praktijk

3.2.1 Zorgaanbieders-Ziekenfondsen

De feitelijke levering van de middelen de ZFW verzekerde zorg aan verzekerden geschiedt door de zorgaanbieders. Die activiteiten omvatten onder andere de diagnose, het verlenen van zorg, de declaratie van de kosten voor de geleverde zorg en de registraties van al deze activiteiten. Naar de mening van de Rekenkamer is de zorgaanbieder daarmee een belangrijke actor in de verantwoordings en toezichtsketen. De zorg dient rechtmatig verstrekt te zijn overeenkomstig de ZFW. De Rekenkamer constateerde dat er geen eisen in wet- en regelgeving dan wel in het moderniseringstraject zijn gesteld aan de verantwoordelijkheden van de zorgaanbieder met betrekking tot rechtmatigheid en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd. De rechtmatigheid van geleverde prestaties dient te worden gecontroleerd door de ziekenfondsen. Zij beschikken op basis van de overeenkomsten die zij met zorgaanbieders afsluiten over het recht om controles bij de zorgaanbieders te verrichten.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de ziekenfondsen bij de feitelijke uitvoering van de controles tegen twee problemen aan lopen, te weten:

1. bij de toetsing op de naleving van de productieafspraken is men voor de vaststelling van de betrouwbaarheid van de gegevens afhankelijk van de zorgaanbieder;
2. de toetsing op de feitelijke levering van zorg kan alleen via dure en complexe controles.

Een aantal ziekenfondsen heeft te kennen gegeven dat zij graag zouden zien dat deze controles door de zorgaanbieders zelf uitgevoerd worden. Van deze controles willen de ziekenfondsen een rapportage ontvangen welke zij kunnen gebruiken bij hun eigen controle op de naleving van de productieafspraken. De Rekenkamer is van mening dat deze opvatting in

de lijn ligt met het uitgangspunt van de modernisering van de verantwoording dat organisaties een eigen verantwoordelijkheid hebben en verantwoording dienen af te leggen over hun eigen functioneren.

Een tweede aspect dat een rol speelt in de relatie tussen de zorgaanbieders en de ziekenfondsen betreft het overeenkomstenstelsel. De ziekenfondsen hebben aangegeven dat dit stelsel in de praktijk problemen oplevert. Zo weigeren sommige zorgaanbieders overeenkomsten te sluiten met ziekenfondsen. Tevens ervaren de meeste ziekenfondsen het als een probleem dat zij overeenkomsten met zorgaanbieders buiten de eigen regio moeten afsluiten. Doordat ziekenfondsen buiten hun eigen regio geen grote contractpartijen zijn, is het voor hen moeilijk overeenkomsten te sluiten met deze zorgaanbieders. Het ontbreken van een overeenkomst tussen zorgaanbieder en ziekenfonds betekent dat per definitie een uitgave niet rechtmatig is.

3.2.2 Ziekenfondsen: verantwoording recht- en doelmatige uitvoering ZFW

Rechtmatigheid

Ziekenfondsen moeten zich verantwoorden over de rechtmatigheid van de uitvoering ZFW. De controle op de rechtmatigheid kent de volgende zes aspecten.

- Een persoon is in het verzekerdenbestand opgenomen;
- Er is sprake van een verstrekking conform de wettelijke bepalingen;
- De verstrekking is door de zorgaanbieder in rekening gebracht tegen het overeengekomen (CTG-)tarief;
- Er is sprake van een tussen het ziekenfonds en de zorgaanbieder afgesloten overeenkomst;
- De verstrekking heeft, indien vereist, plaatsgevonden op basis van een indicatie en/of een machtiging, afgegeven door een daartoe bevoegd persoon;
- De prestatie waarvoor is gedeclareerd moet geleverd zijn.

Bovengenoemde aspecten zijn in het protocol rechtmatigheidonderzoek 2000 van het CTZ opgenomen.¹ Het protocol dient voor een externe accountant van een ziekenfonds als richtlijn voor het onderzoek dat uitgevoerd moet worden om een rechtmatigheidsverklaring af te kunnen geven bij de financiële verantwoording van een ziekenfonds.

De ziekenfondsen hanteren het begrip rechtmatigheid zoals omschreven in het protocol van het CVZ en het CTZ. De wijze waarop de ziekenfondsen de rechtmatigheid toetsen verschilt echter. Zo wordt getoetst door middel van materiële controles, risicoanalyses of een mix van beiden. Gevolg hiervan is dat de resultaten van de controle onderling niet vergelijkbaar zijn. De Rekenkamer constateert dat het CTZ hierdoor vooralsnog niet tot een samenvattend oordeel over de rechtmatigheid van de ZFW als geheel kan komen.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat de ziekenfondsen verschillende knelpunten ervaren bij de implementatie van de rechtmatigheidscontrole en de verantwoording over de controle, te weten:

1. De zes aspecten van rechtmatigheid zijn niet altijd helder, dan wel de toetsing daarvan is technisch moeilijk uit te voeren;
2. De vereiste betrouwbaarheid van 95% vraagt om een gegevensgerichte controle door de toezichthouder terwijl nu door de ziekenfondsen de voorkeur wordt gegeven aan systeemgerichte controle;

¹ De invulling van het begrip rechtmatigheid is nog in ontwikkeling. Dit betekent dat de richtlijnen die in het protocol 2000 zijn opgenomen, zullen worden geëvalueerd en eventueel gewijzigd voor het protocol 2001.

3. Het is de ziekenfondsen niet duidelijk of zij nu een rechtmatigheidsverklaring over het totaal van de verstrekkingen, een verklaring per wet of een verklaring over de omzet van de verstrekkingen als geheel (inclusief AWBZ-gelden) moeten opleveren;
4. Geen van de ziekenfondsen heeft er zicht op wanneer het CTZ uitgaven als verantwoord zal beschouwen;
5. De ziekenfondsen kunnen zowel een goedkeurende getrouwheidsverklaring als afkeurende rechtmatigheidsverklaring ontvangen in hetzelfde jaar;
6. De in het wetsvoorstel genoemde datum van 1 maart ervaren de ziekenfondsen als te vroeg om een verklaring over de rechtmatigheid af te geven;
7. Gegeven de complexiteit van de wet- en regelgeving doorkruist de rechtmatigheid de doelmatigheid soms in negatieve zin.

Het CTZ heeft te kennen gegeven dat zij op de hoogte is van de knelpunten die door de ziekenfondsen worden ervaren. De problemen die ziekenfondsen ervaren met betrekking tot de zes aspecten van rechtmatigheid onderkent het CTZ en hebben ook haar aandacht. De overige knelpunten beschouwt het CTZ als opmerkingen van de ziekenfondsen die het gevolg zijn van de onbekendheid met de gevolgen die het moderniseringstraject met zich meebrengt.

Voor wat betreft de implementatie van het rechtmatigheidsonderzoek in de organisatie constateerde de Rekenkamer dat de ziekenfondsen zich in verschillende fasen bevinden. Slechts enkele ziekenfondsen waren in staat een plan van aanpak voor de implementatie en een controleplan aan te leveren. Geen van de plannen van aanpak bevatte een overzicht van de te ondernemen activiteiten in relatie tot opleverdata. In de controleplannen stonden wel de criteria van het CTZ opgenomen, maar een nadere uitwerking van de controle op deze criteria ontbrak veelal. Dit wordt voornamelijk overgelaten aan de externe accountants, die ook door het CTZ tot dusverre als belangrijkste gesprekspartners worden gezien. Naar de mening van de Rekenkamer geeft deze houding er geen blijk van dat de ziekenfondsen de eigen verantwoordelijkheid voor de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW hoge prioriteit geven.

Financieel beheer

Het financieel beheer van ziekenfondsen heeft nog geen expliciete aandacht gehad in het moderniseringstraject. De onderzochte ziekenfondsen blijken geen eenduidige opvattingen te hebben over het financieel beheer. De ziekenfondsen zijn van mening dat het gevoerde financieel beheer een eigen verantwoordelijkheid is van het ziekenfonds en dat het CTZ hierop geen toezicht hoeft te houden. Men is van mening dat indien men zich hierover moet verantwoorden de mate van verantwoording niet te gedetailleerd moet zijn.

Verslaggeving

Alle ziekenfondsen die de Rekenkamer tijdens haar onderzoek heeft bezocht waren bezig vorm te geven aan het uitvoeringsverslag. De wijze waarop hieraan invulling werd gegeven en de mate waarin men gevorderd was met het verslag verschilde echter per ziekenfonds. De ziekenfondsen gaven aan dat het nut van de gevraagde informatie door het CVZ en het CTZ voor de ziekenfondsen niet altijd duidelijk is en dat sommige informatie als concurrentiegevoelig wordt gezien. Ook wordt de ziekenfondsen gevraagd kengetallen te presenteren die informatie moeten opleveren over hun prestaties terwijl deze volgens de ziekenfondsen niet

altijd door hen kunnen worden beïnvloed. Zo geven de ziekenfondsen aan dat de budgettering van ziekenfondsen en instellingen van invloed is op het uiteindelijke resultaat. Voorts bleek het voor een aantal ziekenfondsen nog technisch moeilijk haalbaar om de informatie volgens de gewenste eisen op te leveren.

De ontwikkeling van het financieel verslag wordt door de ziekenfondsen als minder ingrijpend ervaren dan de ontwikkeling van het uitvoeringsverslag. Voor wat betreft de op te leveren informatie verwachten de ziekenfondsen geen problemen. De Rekenkamer constateerde wel dat er bij de ziekenfondsen enige onduidelijkheid bestaat over de samenhang tussen het financieel verslag, het uitvoeringsverslag en de huidige kwartaal- en jaarstaten.¹

3.2.3 CTZ: toezicht op de uitvoering ZFW

Met de modernisering van het toezicht zal het CTZ voor het vervullen van haar toezichtsfunctie gebruik maken van de rapportages van de externe accountants van de ziekenfondsen. Dit betreft een nieuwe opzet van toezicht houden voor het CTZ waarvoor zij toezicht met bijbehorend normenkader anders zal moeten invullen. Aangezien het moderniserings-traject nog niet is afgerond, is het normenkader nog in ontwikkeling. In de praktijk blijkt dat er nog veel onduidelijkheden zijn in de uitwerking van de normen voor rechtmatigheid. Vooral het gebruik van de accountantscontrole voor het toezicht door het CTZ dient nog op onderdelen nader uitgewerkt te worden (zie ook paragraaf 3.2.2). Gevolg hiervan is dat het CTZ haar toezicht nog niet kan baseren op de controles door de ziekenfondsen, zoals beoogd is in het moderniseringstraject.

In de wet is het controlerecht van de ziekenfondsen bij de zorgaanbieders geregeld. Dit is echter niet voor het CTZ geschiedt. Dit betekent dat de reikwijdte van het toezicht door het CTZ niet het volledige controledomein van de ziekenfondsen omvat. Naar de mening van de Rekenkamer is daarmee een lacune ontstaan.

In de ontwikkeling van het toezichtsbeleid staat de protocollering van de rechtmatigheid centraal. Het CTZ heeft ervoor gekozen om de protocollering te ontwikkelen door middel van pilots waarin de ziekenfondsen de rechtmatigheid van de verstrekkingen toetsen aan de hand van een protocol van het CTZ. Dit protocol wordt jaarlijks bijgesteld aan de hand van voortschrijdend inzicht en de evaluatie van de pilots. Het bijgestelde protocol wordt vervolgens weer aan de ziekenfondsen verstrekt. Naar de mening van de Rekenkamer geschiedt dit momenteel nog tamelijk laat. Zo is het protocol 2000 pas in oktober 2000 aan de ziekenfondsen verstrekt.

Ook na de invoering van de Wet instelling College toezicht op de zorgverzekeringen heeft het CTZ de mogelijkheid om te beoordelen of «niet rechtmatige» uitgaven ZFW al dan niet verantwoord zijn. Het CTZ heeft nog geen eenduidige richtlijnen ontwikkeld voor de beoordeling of de uitgaven ZFW door de ziekenfondsen verantwoord zijn. Elke casus zal individueel beoordeeld worden door het CTZ. Uiteindelijk zal het totaal aan beoordelingen de richtlijnen vormen voor de afweging of uitgaven al dan niet verantwoord zijn. Wel dient het CTZ deze afweging over verantwoorde uitgaven te beoordelen overeenkomstig de regels van het CVZ. Daarbij kan het CTZ gebruik maken van een nog niet vastgestelde bandbreedte waarbinnen zij de regels van het CVZ moet hanteren.

¹ Dit zijn formulieren op basis waarvan zowel het CTZ als het CVZ financiële en statistische informatie van de ziekenfondsen verzamelen.

Naast de ontwikkeling van het toekomstig toezichtsbeleid voert het CTZ haar reguliere toezicht uit. In dit regulier toezicht wordt nog geen gebruik gemaakt van de nieuwe structuur van controle door de ziekenfondsen. Sommige ziekenfondsen ervaren dit als verwarrend. Immers, enerzijds verwacht het CTZ van de ziekenfondsen dat zij deelnemen aan de ontwikkeling van het nieuwe beleid terwijl anderzijds het CTZ de ziekenfondsen nog wel beoordeelt op de bestaande normen, zo geven de ziekenfondsen aan. Echter die controles van het CTZ betroffen de periode voorafgaand aan het moderniseringstraject. Wellicht had dat iets duidelijker gecommuniceerd kunnen worden.

3.2.4 CVZ: sturing ZFW

In het licht van haar taak om sturing te geven aan de uitvoering van de ZFW, heeft het CVZ van de minister van VWS de opdracht gekregen om samen met het CTZ uitvoering te geven aan het moderniseringstraject. In dit traject heeft het CVZ een voortrekkersrol op zich genomen ten aanzien van de modernisering van de verslaggeving. Beide organisaties zijn verantwoordelijk voor de resultaten van het moderniseringstraject. De Rekenkamer constateerde dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opzet van het moderniseringstraject verwarring oproep bij de ziekenfondsen. De ziekenfondsen spraken het CTZ aan op ontbrekende en onduidelijke regelgeving, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van regels omtrent het al dan niet verantwoord zijn van de uitgaven ZFW door de ziekenfondsen. Het opstellen van beleidsuitgangspunten hieromtrent valt echter onder de verantwoordelijkheid van het CVZ. De Rekenkamer is van mening dat meer duidelijkheid omtrent de bevoegdheidsverdeling en de taken en verantwoordelijkheden van het CVZ en het CTZ gewenst is. Voorts wil de Rekenkamer het belang van het opstellen van regels omtrent het verantwoord zijn de uitgaven ZFW benadrukken. De Rekenkamer is van oordeel dat het CVZ zo spoedig mogelijk de in de praktijk gehanteerde criteria moet vastleggen in beleidskaders. Een zekere bandbreedte daarbij in de uitvoering is voor het CTZ noodzakelijk om te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen maar deze dient wel duidelijk begrensd te worden. In elk geval dient de in de praktijk toegepaste normatiek expliciet onderdeel te zijn van de verantwoordingsrapportage aan de minister.

Naast een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het moderniseringstraject delen het CVZ en het CTZ de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een controleprotocol voor de toetsing van de rechtmatigheid door de ziekenfondsen. Dit is in de memorie van toelichting van de Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen vastgelegd. De Rekenkamer is van mening dat hier sprake is van een ongewenste vermenging van bevoegdheden die in de praktijk tot onduidelijkheid kan leiden met name als sprake zou zijn van verschil van inzicht tussen het CVZ en het CTZ.

Wat betreft de vervulling van de sturingstaak maakt het CVZ gebruik van de rapportages van het CTZ. Zoals in paragraaf 3.2.6 aan de orde zal komen, beoordeelt het CVZ de kwaliteit van deze rapportages niet. De Rekenkamer is van mening dat het CVZ de kwaliteit van de informatie op basis waarvan zij sturing geeft aan de uitvoering ZFW zou moeten controleren.

Informatie die het CVZ van de ziekenfondsen ontvangt over problemen bij de uitvoering van de ziekenfondswet moet worden aangeleverd door middel van separate officiële meldingen. Signalen die het CVZ vanuit het

moderniseringstraject verneemt van de ziekenfondsen worden niet gebruikt in de aansturing. Het CVZ zou naar de mening van de Rekenkamer haar informatievoorziening ten behoeve van de aansturing kunnen verbeteren door ook gebruik te maken van de signalen die zij in het moderniseringstraject ontvangt.

3.2.5 CTZ: rapportage toezichthouder

Het CTZ dient de uitkomsten van haar toezicht aan de minister te rapporteren. Dit doet zij in de vorm van een samenvattend rapport over de rechtmatigheid en het al dan niet verantwoord zijn van de uitgaven ZFW door de ziekenfondsen. De rapportages over de individuele ziekenfondsen stuurt het CTZ niet aan de minister.

Voor wat betreft het samenvattend rapport merkt de Rekenkamer op dat momenteel de uitvoering van de rechtmatigheidsonderzoeken door de ziekenfondsen verschillend is ingericht. Het CTZ heeft aangegeven dat dit komt doordat de controles op de rechtmatigheid door de externe accountants met verschillende diepgang worden uitgevoerd. Het CTZ kan derhalve het geheel niet optellen om tot een totaaloordeel over de rechtmatigheid te komen. De Rekenkamer is van mening dat een samenvattend rapport zonder een totaaloordeel onvoldoende inzicht geeft in de werking van de ZFW. Het CTZ lijkt voorsnog onvoldoende activiteiten te ontplooiën om in de toekomst tot een onderbouwd totaaloordeel te kunnen komen.

Het CTZ brengt haar samenvattend rapport uit op uiterlijk 1 november t+1. Daartoe ontvangt zij de financiële verantwoordingen van de ziekenfondsen per 1 maart t+1. De Rekenkamer geeft in overweging nader te bezien in hoeverre de controleperiode van het CTZ ingekort kan worden. Indien het CTZ er in zou slagen een substantieel deel van haar controlewerk vroeger in de jaarcyclus uit te voeren wordt wellicht mogelijk gelijktijdig met de verantwoording van het rijk, in mei t+1, het samenvattend rapport uit te brengen.

3.2.6 CVZ: verantwoording beheer Algemene Kas

Het CVZ dient een verantwoording over het beheer van de Algemene Kas aan de minister van VWS te sturen vergezeld van een rechtmatigheidsverklaring. Deze verklaring heeft uitsluitend betrekking op het beheer van de algemene kas, met inbegrip van de uitkeringen die het CVZ aan de ziekenfondsen heeft gedaan. De rechtmatigheid van de uitgaven zoals die door de ziekenfondsen zijn gedaan maken geen onderdeel uit van deze verklaring.

Uitgaven van ziekenfondsen die naar hun aard onrechtmatig zijn, maar waarvan het CTZ heeft aangegeven deze nog wel als verantwoord te beschouwen mogen wel ten laste van de Algemene Kas worden gebracht. Informatie over de mate waarin de uitgaven Algemene Kas dienen ter financiering van verantwoorde (onrechtmatige) uitgaven van ziekenfondsen is daarbij in de jaarcijfers zelf niet zichtbaar. Het CVZ kan er voor kiezen dit in de toelichting bij de verantwoording kenbaar te maken. De Rekenkamer is van mening dat structurele problemen met betrekking tot de rechtmatigheid van de verstrekkingen alsmede de verhouding tussen rechtmatigheid en het verantwoord zijn van de transacties onvoldoende zichtbaar worden voor de minister van VWS die het rapport over het beheer van de Algemene Kas ontvangt. Hierdoor ontstaat een lacune in

het totaaloverzicht dat de minister dient te hebben in verband met haar verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem.

Wat betreft het beheer van de Algemene Kas, is door het CVZ nog geen expliciet beleid geformuleerd voor de beoordeling van de rapportages die het CVZ ontvangt van derden over de mate waarin de uitgaven en ontvangsten van de Kas rechtmatig zijn. Wel worden er in de praktijk een aantal uitgangspunten gehanteerd. Zo worden wel reviews uitgevoerd op rapportages die het CVZ ontvangt van een uitvoerende organisatie, maar rapportages die het CVZ ontvangt van toezichthouders (waaronder CTZ) worden in principe niet beoordeeld. In een review op de rechtmatigheidstoetsen van het CTZ is eveneens niet voorzien omdat in de wet is gekozen voor een nevenschikking van beide organisaties.

Naar de mening van het CVZ moet het toezicht op de kwaliteit van de oordelen van het CTZ van de minister van VWS komen. De Rekenkamer is echter van mening dat te allen tijde de kwaliteit van de rapportages waarop de eigen verantwoording stoelt dient te worden beoordeeld. Doordat het CVZ niet de kwaliteit van de rapportage van het CTZ beoordeelt, wordt de kwaliteit van haar eigen verantwoording over de uiteindelijke aanwending van de gelden aangetast.

Het CVZ moet uiterlijk 31 december van het volgende jaar haar verantwoording over het beheer van de Algemene Kas opstellen. Daartoe ontvangt zij de jaarstukken van de ziekenfondsen per 1 maart t+1 en het samenvattend rapport van het CTZ in november van dat jaar. Het CVZ gebruikt de toezichtsrapportages van het CTZ voor de definitieve afrekeningen van de uitkeringen aan de ziekenfondsen. Het CVZ stelt de verantwoording op over het beheer van de Algemene Kas op basis van deze definitieve afrekeningen. Informatie uit het samenvattend rapport van het CTZ wordt verwerkt in de toelichting van de verantwoording. De Rekenkamer geeft in overweging nader te bezien in hoeverre het CVZ onafhankelijk van het definitief afrekenen van de uitkeringen aan de ziekenfondsen haar verantwoording kan opstellen. Dat wil zeggen dat correcties op basis van de definitieve afrekeningen in het volgend boekjaar van het CVZ verwerkt worden. Een voorwaarde voor een dergelijke werkwijze is dat de omvang van de correcties gering moet zijn. Bijvoorbeeld niet meer dan 1% van het totaal van de uitkeringen. Indien het CVZ deze werkwijze zou volgen, wordt het wellicht mogelijk gelijktijdig met de verantwoording van het rijk haar verantwoording over het beheer van de Algemene Kas uit te brengen.

3.2.7 Minister-CVZ/CTZ: sturing en toezicht

Wat betreft de aansturing van het CVZ en het CTZ blijkt dat de minister wel het verslag van werkzaamheden van de organisaties ontvangt en daar kennis van neemt, echter zij voorziet deze verslagen niet van een op eigen onderzoek gebaseerd oordeel. In de wet is momenteel niet voorzien in informatievoorziening aan de Staten-Generaal over de mate van instemming van de minister met de verantwoordingsstukken van CVZ en/of CTZ.

Naar de mening van de Rekenkamer beperkt de minister zich hierdoor in haar mogelijkheden om op een andere wijze dan door wet- en regelgeving invloed uit te oefenen op de werking van het systeem betreffende de structuur van verantwoording en toezicht.

Inzake het toezicht op de uitgaven die ten laste van de Algemene Kas komen merkt de Rekenkamer op dat in de structuur, zoals vastgelegd in de

huidige wetgeving, de minister van VWS de enige is die alle informatie ontvangt en daarom de enige is die een toezicht op het totaal van de uitgaven ZFW zou kunnen uitvoeren.

4 PROJECTBEHEERSING

4.1 Inleiding

Voor het bereiken van een goede structuur van verantwoording over en controle op de rechtmatigheid van de verstrekkingen ZFW is het niet alleen van belang dat de risico's in de structuur worden onderkend en aangepakt, maar ook dat de weg daar naar toe goed beheerst wordt. Om die reden heeft de Rekenkamer in dit onderzoek ook aandacht geschonken aan de projectbeheersing.

4.2 Projectorganisatie en verdeling van verantwoordelijkheden

4.2.1 *Verdeling van verantwoordelijkheden*

Zoals in de inleiding is geschetst heeft de minister twee jaar voor de inwerkingtreding van de Wet instelling College toezicht op de zorgverzekeringen opdracht gegeven aan de voormalige Ziekenfondsraad en de CTU om een moderniseringstraject op te zetten gericht op een nieuwe structuur van verantwoording over en controle op de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW (en de AWBZ). Het moderniseringstraject geeft invulling aan de beleidsvisie van de minister zoals vervat in de nota «Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg» (1997). De politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de modernisering wordt gedragen door de minister van VWS. Door de minister van VWS is een projectleider project verzelfstandiging CTU (PVC) benoemd en een Stuurgroep PVC ingesteld.

In juli 1997 is het Project Verzelfstandiging CTU ingesteld. Binnen het ministerie van VWS functioneert de projectleider PVC die verantwoordelijk is voor het wetgevingstraject, eventuele voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer, alsmede voor de primaire aansturing van het project en de bewaking van de voortgang ervan, zowel inhoudelijk, procedureel als in de tijd. De stuurgroep PVC functioneert ten behoeve van de gestructureerde afstemming tussen het Ministerie van VWS en het CVZ en het CTZ. De aan de verzelfstandiging verbonden thema's zoals «taken en bevoegdheden», «controle- en verantwoording» en «wetgeving» zijn in een aantal werkgroepen uitgewerkt.

De algemeen directeur van het CVZ is aangewezen als primair verantwoordelijke voor de uitvoering van de modernisering. Aangezien de positionering van het CTZ en de vormgeving van het toezicht een belangrijk onderdeel is in het project, heeft het CVZ er voor gekozen de coördinatie als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het CVZ en het CTZ te zien. Voor de daadwerkelijke implementatie in de uitvoeringsorganisaties zijn uiteraard de ziekenfondsen zelf verantwoordelijk.

4.2.2 *Modernisering van de verantwoording*

Het moderniseringstraject kent bij het CVZ en het CTZ vijf werkgroepen, te weten: Uitvoeringsverslag, Protocollering, Uitvoeringsrisico's, Misbruik & oneigenlijk gebruik en Monitoring. De trekkers van deze vijf werkgroepen zitten gezamenlijk in een projectgroep voor informatie-uitwisseling.

De ziekenfondsen zijn niet direct betrokken bij het volledige moderniseringstraject. Alleen daar waar zij een product moeten gaan opleveren worden ze actief betrokken, zoals de deelname aan de pilots en aan de

werkgroep financieel jaarverslag. Maar op het moment dat die betrokkenheid er is, is die ook direct intensief. Op die punten zijn het dan ook de bij de pilots betrokken ziekenfondsen die voor de feitelijke implementatie van het moderniseringstraject zorg moeten dragen.

Door Zorgverzekeraars Nederland is voorzien in een breder overleg waarin informatie uitwisseling plaatsvindt tussen de in de pilots functionerende ziekenfondsen en de overige ziekenfondsen.

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt is de ene activiteit verder in ontwikkeling dan de andere. Eind oktober 2000 was men met de ontwikkeling van de controleprotocollen bijvoorbeeld aanzienlijk verder dan met de ontwikkeling van de verantwoording over het financieel beheer.

4.3 Doelstelling, planning en uitvoering project

4.3.1 Doelstelling

De doelstelling van het moderniseringstraject is door de minister van VWS in de toezichtvisie en de wetgeving verwoord. De wijze waarop daar door de projectbeheerders (het CVZ en het CTZ gezamenlijk) invulling aan is gegeven, is in diverse beleidsnotities uiteengezet. Uit het onderzoek bleek dat de hoofdlijnen van het moderniseringstraject bij alle betrokkenen bekend en geaccepteerd zijn. De acceptatiegraad is zelfs hoog te noemen. Alle betrokken actoren gaven aan het beoogde doel als een duidelijke vooruitgang te zien. De Rekenkamer constateert dat goede overeenstemming bestaat over de hoofdlijnen van het moderniseringstraject.

4.3.2 Aandachtspunten

Zoals in hoofdstuk 3 naar voren is gekomen blijven nog wel de nodige aandachtspunten bestaan zoals de vraag wat het toetsingskader van het CTZ zal zijn. De Rekenkamer is van mening dat met het moderniseringstraject een belangrijke impuls gegeven is aan de verbetering van toezicht en verantwoording over de rechtmatigheid van de uitgaven ZFW. Dat daarbij aandachtspunten naar voren treden is een logische zaak. Een goede projectbeheersing levert daarbij een procesmatige bijdrage aan het voortvarend oppakken van aandachtspunten. Goede communicatie tussen alle betrokken actoren is een belangrijke voorwaarde om tot oplossingen te komen.

4.3.3 Communicatie

Om sturing te geven aan de nadere uitwerking van het moderniseringstraject hebben het CVZ en het CTZ verscheidene malen bijeenkomsten georganiseerd waarin alle actoren gezamenlijk de meest recente ontwikkelingen konden bespreken. Voorts wordt gecommuniceerd door middel van het uitbrengen van nieuwsbulletins en is een helpdesk ingesteld.

De Rekenkamer merkt op dat zowel het CVZ als het CTZ belang hechten aan de communicatie met de verschillende actoren. Zij trachten de ziekenfondsen te informeren over de meest recente ontwikkelingen en beogen bij te dragen aan de oplossing van problemen.

Wat betreft de mogelijkheden voor communicatie over het moderniserings-traject gaven de meeste ziekenfondsen aan positief te zijn. De communicatie inzake de protocollering en de toetsing van de rechtmatigheid is echter volgens hen voor verbetering vatbaar. Zo geven de ziekenfondsen te kennen dat het voor hen nog niet duidelijk is met welke diepgang de controle op de rechtmatigheid dient te geschieden en op welke wijze het verantwoord zijn van de kosten zal worden beoordeeld. De Rekenkamer merkt op dat het CVZ en het CTZ dit risico zullen moeten onderkennen voor de realisatie van het moderniseringstraject. Kennelijk bestaat er behoefte aan een inhoudelijk wat sterkere en consistente centrale coördinatie bij de oplossing van een aantal aandachtspunten. Met name de aandachtspunten die om een uniforme aanpak vragen en de aandachtspunten die de relatie ziekenfonds – CTZ betreffen. Verder constateert de Rekenkamer dat een aantal vraagstukken ook de invulling en uitwerking van regelgeving betreft. In die gevallen zou de discussie door de ziekenfondsen vooral gevoerd moeten worden met het CVZ en, voor zover nodig, het ministerie van VWS.

Een tweede punt van communicatie betreft de communicatie met de niet bij de pilots betrokken ziekenfondsen. Gedurende het onderzoek is door diverse ziekenfondsen gewezen op het risico dat de niet bij de pilots betrokken ziekenfondsen de volle impact van het moderniseringstraject voor de eigen organisatie wel eens structureel te laag zouden inschatten. Op dit punt voorziet de branche organisatie Zorgverzekeraars Nederland (ZN) in deze lacune. ZN organiseert bijeenkomsten die gericht zijn op overdracht van kennis van de «pilot-ziekenfondsen» naar de overigen. Daarnaast ontvangen de «pilot-ziekenfondsen» feedback. Deze feedback wordt vervolgens teruggekoppeld naar het CTZ.

Op zich past deze constructie goed bij de zelfstandige positie van de ziekenfondsen en de rol van de brancheorganisatie om de belangen van de verzekeraars en de branche zelf te organiseren. Toch is de Rekenkamer van mening dat de projectverantwoordelijken CVZ en CTZ, en op afstand de minister van VWS, intensiever bij dit deel van het traject betrokken kunnen zijn.

4.3.4 Aanpak door middel van pilots

In het moderniseringstraject wordt veel gebruik gemaakt van pilots waarbij eerste enkele en later meerdere ziekenfondsen betrokken zijn. De eigen verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen voor de verantwoording over de recht- en doelmatige uitvoering wordt benadrukt door de ziekenfondsen te betrekken in de nadere uitwerking van de begrippen rechtmatigheid en financieel beheer alsmede door de ziekenfondsen te laten participeren in de protocollering rechtmatigheid en verslaggeving. Een verder voordeel van de gekozen aanpak is dat op deze wijze meer gebruik gemaakt wordt van de kennis van de ziekenfondsen en deze tevens bewuster met het moderniseringstraject omgaan.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat het CVZ en het CTZ ervoor zorg dienen te dragen dat de uitwerking die aan de begrippen, de protocollering en de verslaggeving wordt gegeven voldoet aan de minimale voorwaarden die zij willen stellen aan de verantwoording door ziekenfondsen. Daarnaast dienen zij ervoor zorg te dragen dat de uniformiteit wordt gewaarborgd.

De Rekenkamer constateerde dat door de grote accountantskantoren ervaring is opgedaan met het protocol. Een nadeel is nog wel dat het bestuurlijke niveau van ziekenfondsen nog niet in alle gevallen betrokken is geweest bij de pilots. Het bleek meer als een aangelegenheid voor accountants te zijn opgevat. Een tweede nadeel van deze aanpak is dat vrijwillig deelnemende ziekenfondsen zich geconfronteerd zien met de situatie dat zij nog geen goedkeurende rechtmatigheidsverklaring krijgen, hetgeen nadelig kan werken op het imago.

De Rekenkamer ziet de aanpak voor de uitwerking van het gedachtegoed door middel van pilots onder de ziekenfondsen, waarbij de eigen inbreng van die ziekenfondsen maximaal voorop staat, als een goede keuze, vooral omdat die aanpak recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid en kennis zoals die aanwezig is bij de ziekenfondsen. Het genoemde nadeel van imagoschade voor ziekenfondsen die aan de pilots deelnemen, neemt de Rekenkamer serieus. Dit vraagt om een bezinning over de vraag hoe een dergelijk risico het beste afgeschermd kan worden.

4.3.5 Planning

De minister van VWS heeft in principe geen termijnen voor verzelfstandigings- en het moderniseringstraject vastgesteld. Het wetsvoorstel is inmiddels aangenomen. De minister heeft het voornemen de wet per 1 april 2001 vast te stellen. Daarbij zullen de wetsartikelen via (invoerings-) algemene maatregelen van bestuur gefaseerd in werking treden. De minister accepteert daarbij dat de inhoudelijke kwaliteit van de verantwoordingen pas over enkele jaren optimaal zal zijn. Ten aanzien van een aantal aspecten van de ZFW en nog meer ten aanzien van de AWBZ ligt er nog veel werk.

De minister heeft bewust voor deze aanpak gekozen. Het ontwikkeltraject heeft op die manier een meer evoluerend karakter, waardoor meer recht wordt gedaan aan het feit dat de nieuwe manier van verantwoorden een groeiproces is.

Het CVZ en het CTZ hebben een plan van aanpak met een globale meerjarenplanning opgesteld, waarbij veel in overleg met de ziekenfondsen ontwikkeld moet worden. Dat betekent dat zij toch duidelijk aan willen geven wat in de komende jaren bereikt moet worden. De ziekenfondsen, op hun beurt, gaven aan bekend te zijn met het plan van aanpak en de daarbij behorende termijnen.

Wel zijn er inmiddels erg veel aandachtspunten in de uitwerking van het moderniseringstraject naar voren gebracht (zie daarvoor de desbetreffende paragrafen in hoofdstuk 3). Door deze hoeveelheid bestaat het risico dat de door het CVZ en het CTZ geplande termijnen niet gehaald zullen worden.

4.3.6 Uitvoering en besluitvorming

Ten aanzien van het uitdragen van het moderniseringstraject is het opvallend dat het CVZ en het CTZ nog als één eenheid operen. Zij dragen een gezamenlijke rol als trekkers van het project uit. Het enthousiasmerend effect van het gezamenlijk optrekken van het CVZ en het CTZ verdient weliswaar alle lof voor de daarmee uitgedragen wil tot samenwerking, maar naar de mening van de Rekenkamer zou het uitdragen van het moderniseringstraject nog beter worden als het CVZ en

het CTZ daarbij overeenkomstig de rolverdeling bestuurder versus toezichthouder zouden functioneren. Immers, het optreden van het CVZ en het CTZ moet duidelijk de onderlinge onafhankelijke posities van het CVZ en vooral het CTZ uitstralen.

Een belangrijk deel van het moderniseringstraject betreft de vormgeving van de controle op de rechtmatigheid. In de beoogde nieuwe situatie zijn de ziekenfondsen zelf verantwoordelijk voor de controle op de naleving van de bepalingen van de ZFW. Afspraken daarover worden vastgelegd in een controleprotocol dat opgesteld wordt door het CVZ en het CTZ. Over dit controleprotocol en aanverwante zaken aangaande rechtmatigheid en financieel beheer heeft het CTZ vooral overleg met de accountants van de ziekenfondsen. Het voordeel van het «uitonderhandelen» van deze issues in een dergelijk overleg is dat de meeste vaktechnische aspecten voldoende aandacht krijgen aangezien de deelnemers van dit overleg deskundig zijn op gebied van controle. Een nadeel van een dergelijk «controleurs-overleg» is echter dat het betrokken management buiten beeld blijft bij de vaststelling en invulling van de normatiek met betrekking tot haar beheer en verantwoording.

De Rekenkamer is derhalve van mening dat niet zozeer de accountants en het CTZ de eerst aangewezen actoren zijn om de vraagstukken te behandelen aangaande de inhoud en de reikwijdte van «rechtmatig handelen» en «ordelijk financieel beheer». Naar de mening van de Rekenkamer moeten deze vraagstukken eerst in de lijn worden opgelost. Dus door het Ministerie van VWS, het CVZ en de besturen van de ziekenfondsen. Als de discussie niet spoedig van het controleursniveau naar het bestuurlijk niveau getild wordt, zal het moderniseringstraject op deze aspecten niet tot een bevredigend resultaat kunnen leiden.

4.3.7 Voortgangs- en kwaliteitsbeheersing

Stapsgewijs worden duidelijke data gesteld voor de oplevering van de producten van het moderniseringstraject. Er zijn echter geen concrete productdefinities gegeven. Dat kan ook niet gezien de aard en doelstelling van het moderniseringstraject. De gemaakte keuze voor concrete data in combinatie met minder hard omschreven kwaliteitseisen betekent dat de projectverantwoordelijken zich bij de voortgangs- en kwaliteitsmonitoring met name richten op de ontwikkeling van de eisen en de kwaliteit van de documenten. Zodra daar onduidelijkheden in gesignaleerd worden moet direct bijgestuurd worden om een zo kwalitatief hoogstaand mogelijk eindproduct te bewerkstelligen. Dat betekent naar de mening van de Rekenkamer een actief beleid in de vorm van het zelf identificeren van mogelijke knelpunten en het zelf organiseren en sturen van de oplossing voor deze aandachtspunten.

Dit betreft allereerst natuurlijk de aandachtspunten die door de ziekenfondsen zelf aangedragen zijn en waarvoor de ziekenfondsen terecht ondersteuning van het CVZ en het CTZ kunnen verlangen. Het betreft bijvoorbeeld aandachtspunten die niet door de ziekenfondsen zelf opgelost kunnen worden omdat ze een ziekenfonds overstijgend karakter hebben. Ook overige problemen en vraagstukken met betrekking tot de op te leveren informatie en de kwaliteit daarvan behoren te worden ondersteund. Immers, het CVZ en het CTZ hebben, als beoogde eerste gebruikers, vanuit hun functie een groot belang bij het vaststellen dat in ieder geval een minimum kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft.

Verder dienen natuurlijk niet alleen het CVZ en het CTZ goed zicht op de voortgang en de kwaliteit van de realisatie van het moderniseringstraject te hebben. Ook de minister van VWS heeft hier een belang en wel vanuit de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit (uitvoerbaarheid) van de ZFW.

De Rekenkamer is op dit punt van mening dat het een goed signaal naar de zorgverzekeraars zou zijn als de minister duidelijker aanwezig is en het belang van het door de ziekenfondsen uitgevoerde moderniseringstraject herhaaldelijk onderstreept.

Gezien de hoeveelheid werk en de gekozen methode van stapsgewijze ontwikkeling is de Rekenkamer van mening dat het wellicht raadzamer was geweest om alle thema's direct van begin af aan in de ontwikkeling te betrekken. Zo is met de implementatie van de thema's «financieel beheer» en het «financieel verslag» eerst in 2000 een start gemaakt. Daardoor lopen deze thema's achterstand op. Dat is ongewenst omdat dergelijke ontwikkeltrajecten niet te lang moeten duren. Allereerst vanwege het feit dat investeringen zo snel mogelijk moeten gaan renderen en ten tweede omdat ze zelf weer verdere ontwikkelingen (nieuwe inzichten) genereren.

Het jaar 2000 is door het CVZ en het CTZ gekozen als kanteljaar voor de modernisering. Dit houdt in dat de verantwoording over en het toezicht op de rechtmatigheid volgens de nieuwe opzet dient te geschieden. Dit betekent een grote druk op de voortgang van het moderniseringstraject en vraagt een extra slag in de nadere uitwerking en vormgeving van de begrippen rechtmatigheid, financieel beheer, de protocollering en de verslaggeving. Met name de uitwerking van het financieel beheer vergt nog een behoorlijke verdieping. De participatie van de ziekenfondsen in deze ontwikkeling, op basis van de eigen verantwoordelijkheid, is naar de mening van de Rekenkamer wederom van groot belang. Daarbij is het belangrijk dat er vaart in het moderniseringstraject wordt gehouden.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

5.1.1 Opzet verantwoordings- en toezichtstructuur

De Rekenkamer concludeert dat de opzet van de verantwoordings- en toezichtstructuur voldoende is vormgegeven. Wel wil de Rekenkamer aandacht vragen voor een aantal aspecten. Zo is er wettelijk sprake van een vermenging van taken en bevoegdheden van het CVZ en het CTZ. Zij dienen bijvoorbeeld gezamenlijk een controleprotocol op te stellen.

Verder ontvangt alleen de minister, als gevolg van de nevenschikking van het CVZ en het CTZ, alle informatie over de uitgaven Algemene Kas. Dit impliceert dat alleen de minister van VWS het toezicht op het totaal van de uitgaven kan uitvoeren.

Voorts heeft het CTZ, dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van de ZFW, geen controlebevoegdheden bij zorgaanbieders. Zij is afhankelijk van de informatie die de ziekenfondsen aanleveren. Deze informatie kan het CTZ echter niet toetsen. Dit betekent dat het CTZ niet over voldoende instrumenten beschikt om haar toezichthoudende taak volledig vorm te geven.

Tot slot wordt in de wet uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende actoren voor de kwaliteit van de opgeleverde informatie. Het blijkt dat hierin niet is voorzien bij de zorgaanbieders. Zij hebben geen wettelijke verplichting tot verantwoording over de naleving van de overeenkomsten die zij afsluiten met ziekenfondsen.

De minister van VWS heeft aangegeven de hoofdlijnen van het toezicht door het CTZ ter kennisneming te ontvangen maar dat zij geen beoordeling zal geven over de uitvoering van de werkzaamheden door het CTZ.

5.1.2 Risico's verantwoordings- en toezichtstructuur

De Rekenkamer concludeert dat met het moderniseringstraject een belangrijke impuls gegeven is aan de verbetering van toezicht op en verantwoording over de rechtmatigheid van de uitgaven ZFW. Dat daarbij een aantal knelpunten naar voren treden vindt de Rekenkamer een logische zaak. Zij ziet het juist als een verdienste van het moderniseringstraject dat deze nu aan zichtbaar worden. Voor een goede voortzetting van het moderniseringstraject is het noodzakelijk dat de verschillende actoren verdere invulling geven aan hun eigen verantwoordelijkheid.

- De uitvoering van de modernisering bij de ziekenfondsen vindt nog te veel plaats op het controlerende niveau in plaats van op het bestuurlijk niveau;
- Aangezien het moderniseringstraject nog niet is afgerond werken het CVZ en het CTZ met nog niet geheel uitgewerkte normenkaders. Dit levert voor de ziekenfondsen soms verwarring op;
- Door de gezamenlijke uitwerking van het moderniseringstraject is de verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen het CVZ en het CTZ niet altijd duidelijk;
- In de praktijk wordt het concept van verantwoorde uitgaven nog niet voldoende uitgewerkt. Het CVZ stelt hiervoor geen beleidskaders op en ook het CTZ geeft geen nadere uitwerking aan dit begrip.
- De verantwoording over het beheer van de Algemene Kas geeft

vooral nog geen duidelijkheid over de mate waarin de door de ziekenfondsen gedane uitgaven ZFW rechtmatig dan wel verantwoord zijn.

- Het CTZ kan op basis van de rapportages die zij van de ziekenfondsen ontvangt niet tot een totaaloordeel over de uitgaven ZFW komen.

5.1.3 Projectbeheersing

Door de voormalige Ziekenfondsraad en de CTU is in overleg met het ministerie van VWS ervoor gekozen het gehele traject in samenspraak met het veld uit te voeren. De Rekenkamer vindt dit een logische keuze omdat uiteindelijk de ziekenfondsen zich geconfronteerd zullen zien met de grootste veranderingen als gevolg van het moderniseringstraject. Niet alle ziekenfondsen zijn echter even ver in hun ontwikkeling. De Rekenkamer is van mening dat dit ook niet noodzakelijk is zolang de ziekenfondsen maar binnen de afgesproken termijnen hun producten opleveren. In een aantal gevallen lijkt zich hier een risico in voor te doen. Zo bleek in de praktijk dat er ziekenfondsen zijn die in oktober 2000 nog een aanvang moesten maken met het moderniseringstraject.

Om de knelpunten, zoals genoemd in de vorige paragraaf, adequaat op te kunnen lossen is intensieve communicatie vereist. De Rekenkamer concludeert dat de communicatie tussen de verschillende actoren nog niet optimaal is.

Het CVZ en het CTZ hebben ervoor gekozen de modernisering gefaseerd te ontwikkelen. Gezien de omvang van het project is de Rekenkamer van mening dat het raadzamer was geweest om alle thema's direct van begin af aan in de ontwikkeling te betrekken. Hierdoor is met name het financieel beheer tot nu toe onderbelicht gebleven.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Alle actoren hebben een eigen verantwoordelijkheid binnen het moderniseringstraject. Daarbij moet echter de samenhang in de structuur van verantwoording en toezicht niet uit het oog verloren worden. Voor de realisatie van de doelstellingen van het moderniseringstraject acht de Rekenkamer het derhalve van belang dat de verschillende actoren op onderdelen gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de nadere invulling van de modernisering.

5.2.1.1 Versnelling verantwoordingscyclus

De Rekenkamer wil in overweging geven om de verantwoordingscyclus te versnellen, zodat uiteindelijk wellicht een verantwoordingsdatum als de derde woensdag van mei in het jaar t+1 voor alle betrokkenen haalbaar is. Hiertoe ziet de Rekenkamer de volgende mogelijkheden:

- De ziekenfondsen zijn wellicht beter in staat 1 maart als verantwoordingsdatum te halen als de zorgaanbieders zelf zorg moeten dragen voor het aanleveren van verantwoordingsinformatie over de naleving van de overeenkomsten die zij hebben afgesloten;
- Wellicht kan ook CTZ er in slagen de haar toebedeelde controleperiode aanzienlijk in te korten, bijvoorbeeld door een deel van het werk al in een eerdere periode te verrichten;
- Het CVZ zou voor haar verantwoording over het beheer van de Algemene Kas alleen gebruik kunnen maken van de financiële verantwoor-

dingen van de ziekenfondsen, voorzien van rechtmatigheidsverklaringen. Voor de uitgaven die, naar het oordeel van het CTZ, niet rechtmatig maar wel verantwoord zijn, zouden in het volgende boekjaar correcties kunnen plaatsvinden. Voorwaarde voor een dergelijke werkwijze is dat het totaal van de correcties een relatief gering deel van het totaal van de uitkeringen uitmaakt, bijvoorbeeld niet groter dan 1% van dat totaalbedrag. De Rekenkamer verwacht dat als gevolg van de knelpunten in het moderniseringstraject de eerste jaren het CTZ een substantieel deel van de uitgaven als verantwoord zal verklaren. Daarna zal het naar verwachting om bedragen gaan die niet langer van substantiële betekenis voor de positie van de Algemene Kas zijn en waarvan de correcties dus net zo goed in een volgend boekjaar verwerkt kunnen worden.

5.2.1.2 Terugdringen ondoelmatigheden in regelgeving

De Rekenkamer beveelt aan dat de ziekenfondsen analyses uitvoeren naar de oorzaken van gebreken aangaande de rechtmatigheid. Uit deze analyses moet blijken of er sprake is van gebreken in de regelgeving of van gebreken in de uitvoering daarvan. De ziekenfondsen zouden vervolgens de aard van de gebreken in hun uitvoeringsverslag kunnen opnemen. Naar de mening van de Rekenkamer zou het CTZ vervolgens een inventarisatie maken van de aard van de gebreken en daarover rapporteren aan het CVZ en aan de minister van VWS. Het CVZ dan wel de minister van VWS kunnen vaststellen of en zo ja, welke correctieve acties noodzakelijk zijn.

5.2.1.3 Communicatie

Gezien de hoeveelheid knelpunten is een intensieve communicatie tussen alle actoren een vereiste om slagvaardig door te kunnen werken. De ziekenfondsen zouden een meer actieve houding kunnen aannemen in het benaderen van het CVZ en het CTZ op het moment dat zij knelpunten ervaren.

Het CVZ en het CTZ zouden nog meer aandacht kunnen besteden aan de communicatie met de ziekenfondsen bijvoorbeeld op het terrein van het al dan niet verantwoord zijn van uitgaven. Om het draagvlak voor het moderniseringstraject te vergroten zou ook het Ministerie van VWS de communicatie met het veld kunnen verbeteren.

5.2.1.4 Projectbeheersing

Gezien de kennis en ervaring die in de eerdere fasen van het moderniseringstraject zijn opgedaan, beveelt de Rekenkamer aan nu een planning op te stellen voor de uiteindelijke realisatie van de modernisering. In die planning zou opgenomen kunnen worden wanneer de oplossingen voor de resterende aandachtspunten verwezenlijkt moeten zijn.

De gefaseerde ontwikkeling van de verschillende thema's van de modernisering heeft geleid tot beperkte aandacht voor het financieel beheer. De Rekenkamer vindt het belangrijk dat dit onderwerp nu voortvarend zal worden opgepakt.

5.2.1.5 Eigen verantwoordelijkheid

In de wet is één van de uitgangspunten dat alle actoren zelf verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van hun handelen. Dit geldt voor de ziekenfondsen, het CVZ, het CTZ en de minister van VWS. Dit geldt echter niet voor de zorgaanbieders. Als gevolg daarvan omvat het rechtmatigheidsonderzoek dat door de ziekenfondsen wordt uitgevoerd niet alleen de eigen organisatie maar ook het handelen van de zorgaan-

bieders. De Rekenkamer beveelt aan dat de ziekenfondsen in de overeenkomsten die zij sluiten met zorgaanbieders vastleggen dat de zorgaanbieders zelf zekerheid verschaffen over de rechtmatigheid van de geleverde zorg, in casu de naleving van de overeenkomst. Daarnaast zou de minister van VWS in de eigen verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders moeten voorzien middels een verandering van de wet.

5.2.2 Aanbevelingen per actor

5.2.2.1 De ziekenfondsen

De Rekenkamer geeft de ziekenfondsen in overweging gezamenlijk, bijvoorbeeld via de brancheorganisatie, duidelijk voor specifieke verbeteringen in wet- en regelgeving te pleiten. Dat past beter bij de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijk ondernemer.

De Rekenkamer beveelt de ziekenfondsen aan hun mening over de doelmatigheid van de regelgeving op te nemen in het uitvoeringsverslag.

De ziekenfondsen zouden in de opinie van de Rekenkamer meer de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de rechtmatigheidsonderzoek op zich moeten nemen. Hierbij kunnen de ziekenfondsen gebruik maken van de expertise van de externe accountants zonder daarbij de implementatie in zijn geheel aan de accountants over te laten.

Wat betreft het financieel beheer vindt de Rekenkamer dat de ziekenfondsen zich meer bewust moeten worden dat het een verantwoording van publieke middelen betreft. Zij zouden derhalve zelf aandacht kunnen besteden aan de nadere invulling van de verantwoording over het financieel beheer alhoewel het nog geen prominent onderwerp is binnen het moderniseringstraject.

5.2.2.2 Het CVZ

Het CVZ zou de aansluiting tussen de doelmatigheid en de rechtmatigheid beter kunnen bewaken zodat zij duidelijke oplossingen kan bieden voor de concrete problemen waar de ziekenfondsen op dit gebied tegenaan lopen.

Het CVZ zou meer invulling kunnen geven aan haar taak als sturingsorgaan. De Rekenkamer acht het wenselijk dat zij een beleidskader opstelt inzake het al dan niet verantwoord zijn van de uitgaven ZFW. Daarnaast zou het CVZ wellicht meer sturing kunnen geven aan de oplossing van sectorbrede aandachtspunten, zoals het overeenkomstenstelsel.

De Rekenkamer onderstreept het belang van het opnemen van een overzicht in de verantwoording over het beheer van de algemene kas, waardoor inzicht wordt verkregen in de status van de uitgaven door ziekenfondsen (rechtmatig dan wel verantwoord) die ten grondslag liggen aan de uitkeringen uit de algemene kas.

De Rekenkamer beveelt aan dat het CVZ, naast de officiële meldingen die zij ontvangt, de problemen die de ziekenfondsen aandragen in het moderniseringstraject eveneens meeneemt in de verbetering van de regelgeving.

5.2.2.3 Het CTZ

Het gezag van het CTZ moet onbetwist zijn. De historische binding die het CTZ met het CVZ heeft mag daar op geen enkele wijze afbreuk aan doen. Onmiskkenbaar kan kostenbesparend geopereerd worden door de synergie

van het CVZ en het CTZ niet volledig teniet te doen. Toch beveelt de Rekenkamer om de scheiding van het CTZ en het CVZ volledig door te voeren. Dit om eenduidig aan te geven dat het CTZ in haar optreden volledig onafhankelijk is van het CVZ.

Het CTZ kan wellicht vooraf duidelijker aangeven hoe zij denkt op te gaan treden. Dat zou meer duidelijkheid scheppen bij de ziekenfondsen. Ook over datgene wat nog in ontwikkeling is moet zij een inhoudelijke dialoog met de ziekenfondsen aan durven gaan, zij het in afstemming met het CVZ en het Ministerie van VWS.

De ontwikkeling van het rechtmatigheidsbegrip zou niet alleen in overleg met het CVZ en de ziekenfondsen moeten plaatsvinden. De Rekenkamer beveelt aan ook het Ministerie van VWS continue betrokken te houden.

De Rekenkamer doet de aanbeveling om duidelijkheid te verschaffen aan de ziekenfondsen over de diepgang waarmee de ziekenfondsen de rechtmatigheidscontrole moeten uitvoeren. Door het zorgdragen voor een uniforme wijze van controleren is het mogelijk voor het CTZ om tot een totaaloordeel over de uitgaven ZFW te komen.

5.2.2.4 De minister van VWS

De minister van VWS is niet voornemens de werkwijze van het CTZ te beoordelen. Wel verstrekt zij een oordeel over de stukken die zij van het CTZ ontvangt. De Rekenkamer is van mening dat duidelijk geëxpliciteerd moet worden wat de reikwijdte en de betekenis is van het oordeel van de minister bij de ontvangen verantwoordingsstukken en de toezicht-rapportage.

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor het functioneren van het systeem en in haar rol als opdrachtgever van het moderniseringstraject acht de Rekenkamer het van belang dat de minister zich voorziet van een instrumentarium dat haar van informatie kan voorzien over de werking van het systeem tot en met de naleving van de contracten door de zorgaanbieders. Voorts acht de Rekenkamer het zinvol dat de minister zodanige voorwaarden schept dat binnen afzienbare tijd de gesignaleerde risico's kunnen worden afgedekt. Het moderniseringstraject biedt daar uitstekende kansen voor.

6 REACTIES EN NAWOORD

6.1 Reacties betrokken actoren

Het rapport is voorgelegd aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het College toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ), Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en de in het onderzoek betrokken ziekenfondsen. Alle actoren geven aan dat het rapport het belang van het moderniseringstraject onderstreept en de aanbevelingen ter harte te nemen. Onderstaand worden de reacties van de verschillende actoren op hoofdlijnen samengevat weergegeven. Een uitgebreidere beschrijving van de reacties is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het nawoord van de Rekenkamer.

6.1.1 Minister van VWS

In haar reactie licht de minister haar visie op de nieuwe structuur en werking van het toezicht nog eens toe.

Inzake de toezichtketen merkt de minister op dat regeling daarvan plaats moet vinden in afstemming op wettelijke regulering en de eigen verantwoordelijkheid van de actoren en dat de hogere schakels niet de verantwoordelijkheid overnemen van de lagere schakels. De minister geeft aan dat het toezicht naar haar mening voldoende is vormgegeven. Het CVZ en het CTZ hebben hun eigen taken waarover zij uit hoofde van hun eigen verantwoordelijkheid aan de minister verantwoording dienen af te leggen. De minister benadrukt dat zij deze verantwoordelijkheid niet overneemt en dat zij niet verantwoordelijk is voor de inkomsten en uitgaven van de wettelijke verzekeringen. Wel ziet de minister het als haar taak en verantwoordelijkheid toezicht te houden op het CVZ en het CTZ alsmede de goede werking van het systeem te waarborgen. Daartoe beoordeelt de minister het werk van het CTZ en het CVZ door middel van accountantscontrole. Naar haar mening krijgt zij thans voldoende informatie om te kunnen beoordelen dat het systeem zodanig is ingericht en werkt dat de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven is gewaarborgd.

De minister acht het niet nodig dat het CTZ toegang tot de administraties van de zorgaanbieders krijgt. Zij verwijst naar eerder daarover gevoerde correspondentie en de informatie die zij daarover aan de Tweede Kamer heeft verstuurd. Ook nadere regelgeving omtrent de verantwoordelijkheden van zorgaanbieders inzake de rechtmatigheid van hun verantwoordingsinformatie vindt de minister ongewenst.

De minister is van mening dat er geen sprake is van vermenging van de taken en bevoegdheden van het CVZ en het CTZ. De onafhankelijke posities zijn wettelijk geregeld.

De minister geeft aan dat het CTZ de wettelijke bevoegdheid heeft uitgaven die het college niet verantwoord acht toch ten laste te laten komen van de Algemene Kas. Daartoe dient het CTZ het beoordelingskader te ontwikkelen (niet het CVZ). De signaleringen en aanbevelingen van het CTZ gericht op het terugdringen van ondoelmatigheden in wet- en regelgeving zal de minister zeer serieus nemen.

Naar de mening van de minister is een versnelling van de verantwoordingscyclus nog niet aan de orde. Verder zegt zij toe de aanbevelingen in samenspraak met de overige betrokken actoren ter harte te nemen.

6.1.2 CVZ

Inzake het totaaloverzicht rechtmatigheid per wet geeft het CVZ aan voor de ZFW een plan van aanpak uit te werken om over het verslagjaar 2001 de vereiste verantwoording te realiseren. Tevens neemt het CVZ de aanbeveling in overweging aanvaardbare onrechtmatige uitgaven en structurele problemen inzake de rechtmatigheid te vermelden in haar verantwoording over het beheer van de Algemene Kas. Voor de rechtmatigheidsverantwoording heeft het CVZ een controlebeleid ontwikkeld waarbij zij beargumenteerd géén controle uitvoert op de toezichtrapportages van het CTZ en CTSV omdat het hier de toezichthoudende taak van de ministers van VWS en SZW betreft.

Het CVZ werkt op verschillende manieren aan het terugdringen van ondoelmatigheden in weten regelgeving. In dit kader noemt zij twee recent door haar genomen initiatieven, de instelling van de overleggroep praktijktoepassingen en van de projectgroep belast met de inventarisatie van ondoelmatigheden en het doen van voorstellen voor oplossingsrichtingen.

Het CVZ geeft aan dat een versnelling van de verantwoordingscyclus een aanpassing zal vergen van de bij wet gestelde termijnen voor de rapportages van het CTZ en het CTSV. Het CVZ geeft aan die nodig te hebben voor haar verantwoording over het beheer van de Algemene Kas. Daarnaast deelt het CVZ de mening van de Rekenkamer dat een goede werking van het traject ziekenfonds-zorgaanbieder mede bepalend is voor de realisatie van de verantwoordingstermijnen.

Wat betreft de projectbeheersing geeft het CVZ aan veel aandacht te hebben besteed aan de communicatie met de ziekenfondsen. Verder hebben het CVZ en het CTZ inmiddels de projectstructuur versterkt met het project verantwoording en verslaggeving en wordt door het CVZ gewerkt aan de modernisering van de verslagstaten. Voorts acht ook het CVZ de betrokkenheid van bestuurders van ziekenfondsen bij het moderniseringstraject nog een punt van aandacht, maar ziet zij tevens vooruitgang zoals blijkt uit de instelling van de commissie Health Insurance Governance.

Het CVZ is van mening dat de samenwerking tussen het CVZ en het CTZ geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van beide organen. Het CVZ is wel voornemens haar beleid wat betreft haar rol als sturingsorgaan aan te scherpen.

Tenslotte onderschrijft het CVZ het belang van het opstellen van beleidsregels ten aanzien van verantwoorde uitgaven ZFW.

6.1.3 CTZ

Het CTZ is van mening dat de Rekenkamer een vanuit het oogpunt van toezicht ideale situatie voor ogen heeft die afwijkt van het wettelijk kader, met name wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het CVZ en het CTZ, de toegang voor het CTZ bij zorgaanbieders en de wettelijke toezicht- en verantwoordingstermijnen. Het CTZ acht zich echter

gebonden aan het huidige wettelijk kader en haar reactie is dan ook binnen deze context opgesteld.

Het CTZ geeft aan dat zij, overeenkomstig de ZFW, geen rechtmatigheidsverklaring per wet verstrekt. Wel stelt zij een samenvattend rapport op over de rechtmatigheid. In dit samenvattend rapport zal worden gerapporteerd over de gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van wet- en regelgeving.

Het CTZ onderschrijft het belang van het opstellen van regels ten aanzien van verantwoorde uitgaven. Het CTZ werkt aan een nadere explicitering van de daarbij gehanteerde toetsingscriteria. Tevens merkt het CTZ op dat zij de bevoegdheid heeft om te beslissen over verantwoorde (aanvaardbare) uitgaven.

Het financieel beheer is inmiddels door het CTZ opgepakt middels het formuleren van een leidraad voor de ziekenfondsen en hun externe accountants.

Het CTZ vindt een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het CVZ en het CTZ van groot belang. Hiertoe is onlangs een samenwerkingsprotocol vastgesteld en wordt gewerkt aan nadere afspraken tussen beide colleges.

Voor wat betreft de versnelling van de verantwoording merkt het CTZ op dat zij hard werkt om te voldoen aan de gestelde termijn. Gezien de vereiste werkzaamheden acht het CTZ het nu te vroeg om te spreken over een verdere versnelling.

6.1.4 Zorgverzekeraars Nederland en ziekenfondsen

Zowel ZN als de ziekenfondsen zijn van mening dat de zorgaanbieders zelf moeten worden aangesproken op de verantwoording over de rechtmatigheid van de zorgverlening. Eén ziekenfonds geeft de aanbeveling dit bij wet te regelen ten einde de kwaliteit van de verantwoording niet afhankelijk te laten zijn van locale onderhandelingen.

Voor wat betreft de bestuurlijke betrokkenheid wordt opgemerkt dat ziekenfondsen zich wel betrokken voelen bij het moderniseringstraject. Dit blijkt onder meer uit de instelling van de commissie Health Insurance Governance.

Voorts merkt ZN op dat een gemoderniseerd toezicht zich beter kan richten op de geleverde prestaties dan op de processen waarlangs deze tot stand zijn gekomen.

6.2 Nawoord Rekenkamer

Het verheugt de Rekenkamer dat de minister van VWS, het CVZ, het CTZ en de ziekenfondsen aangeven dat met het rapport het belang van het moderniseringstraject wordt onderstreept. De Rekenkamer acht het bevredigend dat het CVZ, het CTZ en de ziekenfondsen de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek in hoofdlijnen onderschrijven. Zij moet evenwel constateren dat de minister van VWS een afwijkende visie heeft op belangrijke onderdelen van het rapport.

Door de minister van VWS, het CTZ en het CVZ is expliciet verwezen naar de bestaande wet- en regelgeving als verklaring voor de wijze waarop verantwoording en toezicht verstrekkingen ZFW thans zijn vormgegeven. De Rekenkamer respecteert uiteraard de wettelijke regels en de uitkomsten van de discussies die bij de vormgeving van de betrokken wetten gevoerd zijn. In het onderzoek is de wet- en regelgeving het uitgangspunt voor haar normatiek en de aanleiding voor de conclusies over de betekenis van die wetten voor de verschillende betrokken actoren. Waar naar de mening van de Rekenkamer verbeteringen in de structuren van verantwoording en toezicht gediend zijn met een aanpassing van de bestaande wettelijke regels wordt dat expliciet vermeld. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillende thema's die in de reacties van de actoren aan de orde zijn gekomen.

Ministeriële verantwoordelijkheid en toezichtketen in de zorg

De Rekenkamer is van mening dat alle actoren een eigen verantwoordelijkheid hebben binnen het stelsel van de zorgverzekering. De Rekenkamer is het derhalve met de minister eens dat zij niet verantwoordelijk gesteld kan worden voor de rechtmatigheid van elke individuele verstrekking binnen het kader van de ZFW. Naar de mening van de Rekenkamer ligt dit anders zodra de gebreken een structureel karakter blijken te hebben. Dergelijke gebreken kunnen immers het gevolg zijn van beperkingen in het stelsel zelf. Ter opheffing van deze gebreken is dan een structurele, zo nodig wettelijke, voorziening noodzakelijk. De minister is de enige schakel in de toezichtsketen die dergelijke aanpassingen in het stelsel kan realiseren. Het al dan niet doorvoeren van aanpassingen in het stelsel heeft onontkoombaar consequenties voor het functioneren van de overige schakels in de keten. Door doelmatig gebruik te maken van haar bevoegdheden kan zij de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven in belangrijke mate bevorderen en waarborgen.

Totaaloordeel stromen

Het verheugt de Rekenkamer dat de minister jaarlijks een oordeel zal geven over de taakuitvoering en de verantwoordingsdocumenten van het CVZ en het CTZ. De Rekenkamer hoopt dat dit oordeel zal leiden tot een oordeel op hoofdlijnen over de rechtmatigheid van de geldstromen.

In tegenstelling tot de minister is de Rekenkamer er nog niet van overtuigd dat de minister nu al kan beoordelen of de rechtmatigheid van alle uitgaven is gewaarborgd.

De Rekenkamer signaleert drie risico's waardoor de verantwoording van het CVZ over haar beheer van de Algemene Kas geen duidelijkheid zal bieden over de mate waarin de door de ziekenfondsen gedane uitgaven rechtmatig dan wel verantwoord zijn, te weten:

1. de volledigheid van het inzicht van de minister in alle geldstromen van de verstrekkingen ZFW.

Op dit punt heeft het CVZ aangegeven de vereiste verantwoording over «alle voorkomende geldstromen» te willen realiseren. Als die geldstromen ook alle uitgaven voor verstrekkingen ZFW omvatten, inclusief de uitgaven die de ziekenfondsen financieren uit de nominale premies en onttrekkingen aan de wettelijke reserves, dan wordt dit risico grotendeels afgedekt.

2. het inzicht van de minister in de mate waarin de geldstromen wel of niet rechtmatig besteed zijn.

De Rekenkamer is positief over het feit dat het CVZ in overweging neemt in de verantwoording van de Algemene Kas melding te maken van onrechtmatige uitgaven, ook als die door de toezichthouder als verantwoord aangemerkt worden. De Rekenkamer is overigens van mening dat de minister, als een van de meest betrokken gebruikers, dit punt met aandacht moet volgen.

3. de mate waarin alle uitgaven (en ontvangsten) van de Algemene Kas zijn afgedekt door toezicht en controle.

Het CVZ heeft hiervan aangegeven een controlebeleid te hanteren waarbij zij beargumenteerd géén controle op toezichtsrapportages van CTZ uitvoert omdat die taak nu aan de minister van VWS is voorbehouden. De Rekenkamer respecteert deze keuze en de consequenties daarvan. Zij hoopt dat de minister expliciet een plaats voor de toezichtsrapportages van het CTZ zal inruimen in haar toezicht op de taakuitvoering door het CTZ.

De Rekenkamer heeft al eerder gewezen op het feit dat de toezichthoudende taak van een ziekenfonds voor een deel ingevuld wordt door middel van waarneming en beoordeling van administraties en interne controle ter plaatse bij zorgaanbieders. Ook de oordeelsvorming over de kwaliteit van dat werk zal vooral ter plaatse moeten geschieden. Daarom is het naar de mening van de Rekenkamer gewenst dat het CTZ ook toegang verkrijgt tot de betrokken zorgaanbieders. De Rekenkamer respecteert uiteraard de uitkomsten van de discussie waar de minister in haar reactie naar verwijst. Zij nodigt daarom de minister uit op een andere wijze te voorzien in de lacune die momenteel resteert.

De Rekenkamer hoopt dat het verdere verloop van het moderniserings-traject ook gebruikt zal worden om de in dit rapport gesignaleerde risico's en lacunes af te dekken.

Verantwoorde en niet-verantwoorde uitgaven

De Rekenkamer is verheugd te vernemen dat het CVZ en het CTZ het belang onderschrijven van het opstellen van regels ten aanzien van verantwoorde en niet-verantwoorde uitgaven. Zij ziet het als een positieve ontwikkeling dat het CVZ hiertoe beleidsregels opstelt en dat het CTZ heeft aangegeven dat zij op korte termijn invulling zal geven aan toetsingscriteria om te beoordelen of uitgaven al dan niet verantwoord zijn. De genoemde ontwikkelingen zullen voor het veld de benodigde duidelijkheid verschaffen en voor de minister van VWS bijdragen aan het verkrijgen van een integraal beeld van de werking van het stelsel.

Verantwoordelijkheidsverdeling CVZ en CTZ

Net als het CTZ acht de Rekenkamer een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden van groot belang. De samenhang hierin moet bewaakt worden door middel van afstemming en overleg. Het samenwerkingsprotocol kan daar goed aan bijdragen. Wel blijft de Rekenkamer het belang van een duidelijk zichtbare en onbetwistbare onafhankelijkheid in het optreden van beide organen benadrukken. Te allen tijde moet voorkomen worden dat daardoor wettelijke of organisatorische structuren, afspraken of handelingen afbreuk aan gedaan kan worden.

Bestuurlijke betrokkenheid

De Rekenkamer is met de betrokken ziekenfondsen, ZN en het CVZ van

mening dat zich een positieve ontwikkeling heeft voorgedaan in de bestuurlijke betrokkenheid van de ziekenfondsen, blijkens de instelling van de commissie Health Insurance Governance. De Rekenkamer hoopt dat deze positieve ontwikkeling zich nader voort zal zetten.

Verantwoording door zorgaanbieders

In de lijn van Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen acht de Rekenkamer het in tegenstelling tot de minister van VWS vanzelfsprekend om ook aan de zorgaanbieders een wettelijke verplichting tot verantwoording op te leggen. Met een wettelijke verplichting kan de minister de ziekenfondsen ondersteunen in hun toezichthoudende taak. Tevens kan dit bijdragen aan een meer uniforme wijze van verantwoordingen. Uniformering van de verantwoordingsinformatie van zorgaanbieders acht de Rekenkamer van belang voor de minister van VWS om een betrouwbaar beeld te verkrijgen van de werking van het stelsel.

Ondoelmatigheden in wet- en regelgeving

De Rekenkamer wil haar waardering uitspreken voor de initiatieven die het CVZ heeft ontplooid om ondoelmatigheden in wet- en regelgeving terug te dringen.

Wel is de Rekenkamer van mening dat het CVZ tevens een structurele vorm van monitoring op ondoelmatigheden dient te ontwikkelen, waarbij eveneens gebruikt zal worden gemaakt van (informele) signalen vanuit het veld. Voorts wil de Rekenkamer benadrukken dat het CTZ wettelijk een signalerende taak heeft ten aanzien van het constateren van ondoelmatigheden in wet- en regelgeving. De Rekenkamer zal met belangstelling volgen welke invulling het CTZ aan deze signalerende functie zal geven. Ook waardeert de Rekenkamer de toezegging van de minister van VWS om de signaleringen en aanbevelingen van het CTZ zeer serieus te behandelen.

Financieel beheer

De Rekenkamer is positief over het feit dat het CTZ het thema financieel beheer voortvarend heeft opgepakt en zij zal de ontwikkelingen op dit terrein met belangstelling blijven volgen. Overigens merkt de Rekenkamer op dat het belang van een verantwoording over het financieel beheer nog niet door alle ziekenfondsen wordt onderkend. Zij ziet hierin dan ook een taak voor het CVZ en het CTZ. Daarnaast wijst de Rekenkamer erop dat de ziekenfondsen zich dienen te realiseren dat publieke gelden vragen om een publieke verantwoording over financieel beheer.

Versnelling van de verantwoordingscyclus

Wat betreft de versnelling van de verantwoordingscyclus kan de Rekenkamer de keuze om eerst aandacht te geven aan de kwaliteit van de modernisering van verantwoording en toezicht op dit moment billijken, maar de Rekenkamer vraagt de minister wel aan te geven op welke wijze en op welke termijn zij de – mede door de Staten-Generaal gewenste – versnelling wil realiseren.

Financiering zorgsector

De uitgaven in de zorgsector worden grotendeels gefinancierd via de premies van twee collectieve verzekeringen, te weten de premies voor de verzekering ZFW en de volksverzekering AWBZ. De omvang van de verzekeringsaanspraken, de sturing en de toegankelijkheid zijn vastgelegd in twee verzekeringswetten: de ZFW en de AWBZ. In 1999 bedroegen de totale uitgaven in de zorgsector f 71,7 mld. Tabel 1 geeft een overzicht van de verdeling van de financiering van de totale zorguitgaven.

Tabel 1. Financiering zorguitgaven (in f mld.)

Financieringsbron	1999
AWBZ	26,2
Ziekenfondswet	25,8
Particulier	10,4
Overheid	3,8
Eigen betalingen AWBZ en particulier	4,9
Overig	0,6
Totaal	71,7

Bron: Zorgnota 2001

Budgettering verstrekkingen en vergoedingen ZFW

Ziekenfondsen ontvangen voor de kosten die zij maken voor verstrekkingen en vergoedingen op grond van de ZFW uitkeringen uit de Algemene Kas. Sinds 1991 zijn deze uitkeringen gebudgetteerd. Dit houdt in dat de minister van VWS jaarlijks het zogenaamde macro-verstrekkingenbudget vaststelt voor het komende jaar. Tevens stelt de minister ministeriële regelingen vast, volgens welke het CVZ het vastgestelde macro-verstrekkingenbudget moet verdelen over de ziekenfondsen. Het macro-verstrekkingenbudget bestaat uit vier deelbudgetten, te weten:

- Het macro-deelbudget variabele kosten ziekenhuisverpleging;
- Het macro-deelbudget vaste kosten van ziekenhuisverpleging;
- Het macro-deelbudget kosten van specialistische hulp;
- Het macro-deelbudget kosten van overige verstrekkingen en vergoedingen (hieronder vallen huisarts, tandheelkunde, verloskunde, paramedische hulp, ziekenvervoer, kraamzorg, farmaceutische hulp en hulpmiddelen).

Het CVZ stelt vervolgens beleidsregels vast die de goedkeuring behoeven van de minister. De beleidsregels hebben betrekking op de verdeling van de vier deelbudgetten. Per budgetonderdeel geldt een aantal criteria zoals verzekerdenaantallen naar leeftijd, geslacht en schaderisico, regio en verzekeringsgrond op basis waarvan aan de ziekenfondsen het budget wordt toegekend. Met ingang van 1 januari 2000 is een aanvullend verdeelcriterium ingevoerd in de vorm van een historische kostencomponent. Op grond van de goedgekeurde beleidsregels stelt het CVZ het budget van ieder ziekenfonds vast. Vervolgens deelt het CVZ aan ieder ziekenfonds de hoogte van zijn budget mee en keert het budget volgens een vast bevoorschottingsschema uit aan de ziekenfondsen ten laste van de Algemene Kas.

De uitgekeerde budgetten zijn in beginsel niet hoog genoeg om alle kosten van verstrekkingen en vergoedingen te dekken. Het ontbrekende

gedeelte wordt gedekt uit de door de ziekenfondsen zelf te heffen nominale premie en een deel van de (geraamde) opbrengsten van verhaal. Op basis van het toegewezen budget wordt door ieder ziekenfonds de hoogte van deze nominale premie bepaald. Verder beschikken ziekenfondsen over wettelijke reserves. De wettelijke reserves van ziekenfondsen zijn gelimiteerd tot een door de minister vastgesteld minimum én maximum. De wettelijke reserves kunnen alleen aangesproken worden voor het dekken van verantwoorde kosten als er in een jaar te weinig inkomsten beschikbaar zijn.

Na afloop van het budgetteringsjaar wordt per ziekenfonds het verschil bepaald tussen het budget en de werkelijke kosten. Een tweetal correctiemechanismen zorgt er echter voor dat de ziekenfondsen (nog) niet volledig financieel risicodragend zijn, de verevening en de nacalculatie. Er bestaan twee soorten verevening, de generieke verevening en de hoge kostenverevening. Middels de generieke verevening, die tot 2000 werd toegepast, werden de verschillen in financiële resultaten onderling verevend tussen ziekenfondsen tot een bepaald percentage. Dit hield in dat een verschuiving van middelen plaatsvond van ziekenfondsen met een beter dan gemiddeld budgetresultaat naar de ziekenfondsen met een slechter gemiddelde.¹ De hoge kostenverevening heeft tot doel tegemoet te komen aan de kostenverschillen tussen ziekenfondsen als gevolg van een ongelijke verdeling van hoge schadegevallen. Het betekent dat ziekenfondsen 90% van schade van individuele verzekerden, die de grens van f 10 000 overschrijdt, ten laste van een pool kunnen brengen.

De nacalculatie is bedoeld om de hoogte van het financiële risico te koppelen aan de mogelijkheden die ziekenfondsen hebben om de hoogte van de feitelijke kosten te beïnvloeden. Nacalculatie houdt in dat het verschil tussen het budget en de werkelijke kosten tot een bepaald percentage wordt afgerekend met de Algemene Kas, het nacalculatiepercentage. De nacalculatiepercentages verschillen per deelbudget. Zo hebben ziekenfondsen geen directe invloed op de vaste kosten van ziekenhuizen. Om deze reden is de nacalculatie op 95% gesteld. Ieder jaar worden de percentages bijgesteld, zodat het financiële risico van ziekenfondsen geleidelijk wordt vergroot. In onderstaande tabel staan de nacalculatiepercentages weergegeven voor het jaar 2000.

Tabel 2. Nacalculatiepercentages 2000

Deelbudgetten	Nacalculatie-%
Variabele kosten ziekenhuisverpleging	25%
Vaste kosten ziekenhuisverpleging	95%
Kosten van specialistische hulp	95%
Kosten van overige verstrekkingen en vergoedingen	0%

In het geval een ziekenfonds geld overhoudt van het toegewezen budget, dan dient het ziekenfonds dit toe te voegen aan de wettelijke reserve.

Budgettering beheerskosten ziekenfondsen

Voor de beheerskosten van ziekenfondsen bestaat een afzonderlijk budget dat volgens een zelfde traject totstandkomt als het verstrekkingenbudget. De minister stelt een macro-beheerskostenbudget vast en het CVZ stelt de wijze van verdeling over de ziekenfondsen vast die weer door de minister goedgekeurd dient te worden. Het CVZ stelt vervolgens het budget per

¹ De invoering van het historische kostencomponent is in de plaats gekomen van de generieke verevening waardoor ziekenfondsen vooraf meer duidelijkheid hebben over de feitelijke hoogte van hun budget.

ziekenfonds vast dat volgens een vast bevoorschottingsschema aan de ziekenfondsen wordt uitgekeerd ten laste van de Algemene Kas.

Op het beheerskostenbudget vindt geen verevening en nacalculatie plaats. Als een ziekenfonds geld overhoudt van het budget, dient dit te worden toegevoegd aan de wettelijke reserve. Een tekort dient het ziekenfonds te dekken uit de opbrengst van de nominale premie of uit de wettelijke reserve.

Minister van VWS

De minister geeft aan verheugd te zijn met de positieve waardering van de Rekenkamer voor het moderniseringstraject van het toezicht. Zij zegt toe de aanbevelingen in samenspraak met de overige betrokken actoren ter harte te nemen. Gelet op een aantal opmerkingen van de Rekenkamer acht zij het nuttig de nieuwe structuur en werking van het toezicht, die op 1 april 2001 in werking is getreden, nog eens toe te lichten.

Inzake het door de Rekenkamer gehanteerde begrip «toezichtketen» wil de minister het volgende opmerken:

- toezicht is geen eenheid of waarde op zichzelf. Regeling van toezicht moet plaats vinden in afstemming op wettelijke regulering en eigen verantwoordelijkheid van de verschillende actoren;
- de keten wordt gevormd door schakels van controle en toezicht-activiteiten. Volgens de minister lijkt de wijze waarop de Rekenkamer de toezichtketen benadert erop neer te komen dat een hogere schakel in de toezichtketen de verantwoordelijkheid van een lagere schakel overneemt. De eindschakel – het toezicht door de minister – zou zodoende de eindverantwoordelijkheid krijgen voor elke handeling van de onderliggende schakels, hetgeen niet haar visie is.

Voorts merkt de minister van VWS op dat de Rekenkamer suggereert dat het toezicht onvoldoende is vormgegeven, doordat alleen de minister het toezicht op het totaal van de uitgaven kan uitvoeren. Deze suggestie weerspreekt de minister. Zij geeft daartoe haar toelichting op het thans wettelijk geregelde systeem rondom het CVZ en het CTZ.

Beide organen hebben hun eigen takenpakket waarover zij aan de minister verantwoording dienen af te leggen. Dit zijn verantwoordelijkheden die het CTZ en het CVZ, zo schrijft de minister, zelf dienen waar te maken. De minister benadrukt dat zij deze verantwoordelijkheid niet overneemt en dat zij niet verantwoordelijk is voor de inkomsten en uitgaven van de wettelijke verzekeringen.

De minister stelt dat zij zich wel verantwoordelijk ziet voor de instrumenten waarmee deze inkomsten en uitgaven beheersbaar zijn en voor het waarborgen van de goede werking van het systeem. Ook ziet zij het als haar taak en verantwoordelijkheid om toezicht te houden op het CVZ en het CTZ. Met name voor het beoordelen van de taakuitvoering door beide organen en voor de (maatregelen ter) verbetering van de inrichting en werking van het systeem, indien nodig.

De minister geeft aan dat de centrale vraag die aan de orde is moet luiden of zij die informatie krijgt op basis waarvan zij kan beoordelen of het systeem zodanig is ingericht en werkt dat de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven is gewaarborgd. De minister geeft aan die vraag bevestigend te beantwoorden.

Wel geeft zij aan dat er nog sprake is van een groeitraject, niet zozeer in de beoordeling van het feitelijk werk van het CVZ en het CTZ maar in de vormgeving van de beoordeling van hun verantwoordingsstukken.

Voor wat betreft de vermenging van de taken en bevoegdheden van het CVZ en het CTZ is de minister van VWS van mening dat de onafhankelijkheid van beide colleges goed is geregeld. De onafhankelijke posities

zijn wettelijk geregeld. Daarnaast heeft de ontvlechting van sturing en toezicht plaatsgevonden met behoud van synergie en samenhang. Verschillende zaken met betrekking tot de afstemming van het CVZ en het CTZ zullen in een informatie- en rapportageconvenant nader worden vastgelegd.

Inzake de controle op de naleving van de overeenkomsten met zorgaanbieders door de ziekenfondsen wordt door de minister van VWS het volgende opgemerkt:

- Een toezichthouder dient zodanige bevoegdheden te hebben dat hij zijn verantwoordelijkheden kan waarmaken. Daartoe heeft de toezichthouder niet altijd bevoegdheden nodig die één stap verder gaan. In geval van de Ziekenfondswet wordt, blijkens ook uit eerdere discussies, uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelden, van het afleggen van verantwoording en van het vervolgens bewaken dat het systeem werkt. De verantwoordelijkheden van de aanbieders van zorg in dit stelsel staan op zichzelf, binnen overige regelgeving die van toepassing op de zorgaanbieders is, zoals de Kwaliteitswet zorginstellingen. Verwezen wordt naar eerdere correspondentie op dit punt (TK 1999–2000, 27 038 nrs. 4, 7 en 10).
- Voor de kwaliteit van de op te leveren informatie wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de actoren. Zo ook bij de ziekenfondsen. De ziekenfondsen dienen zelf de kwaliteit van de informatie inzake de levering van de prestatie door zorgaanbieders contractueel te regelen. Nadere regelgeving hiervoor beschouwt de minister van VWS als ongewenst.

De minister van VWS geeft te kennen dat zij jaarlijks een oordeel over de in het jaarplan voorgenomen werkwijze van het CTZ zal vormen, dat bij de goedkeuring van het jaarplan zal worden betrokken. Tevens vindt er een beoordeling achteraf plaats over het werk van het CTZ. Daarnaast geeft de minister een oordeel over het jaarlijks te verschijnen rapport over de rechtmatige uitvoering van het werk van het CTZ.

De minister van VWS onderschrijft het belang van een heldere en eenduidige verantwoordings- en toezichtstructuur, waarin een ieder de eigen verantwoordelijkheid neemt. Dat op onderdelen hieraan verder vorm moet worden gegeven met betrekking tot het CVZ en het CTZ wordt eveneens onderschreven. De recente wetwijziging dient hiertoe bij te dragen. De minister geeft aan dat de wet het CTZ de bevoegdheid geeft om uitgaven die het college niet verantwoord acht toch ten laste te laten komen van de middelen van de wettelijke verzekeringen. Daartoe dient het CTZ het beoordelingskader te ontwikkelen (niet het CVZ). Het CVZ dient daartoe heldere regelgeving op te stellen. De minister van VWS geeft te kennen dat hierover overleg plaatsvindt met alle betrokken actoren.

De minister merkt op dat het oordeel van het CTZ over de rechtmatigheid zich beperkt tot de ziekenfondsen. Het CVZ legt verantwoording af over de Algemene Kas. Tezamen ontstaat een integraal beeld van zowel het beheer van de Algemene Kas als over de ten laste van de Algemene Kas door de ziekenfondsen gedane rechtmatige en aanvaardbare (verantwoorde) uitgaven. Het oordeel over het beheer van de Algemene Kas is aan de minister voorbehouden. Daarvoor voert de accountantsdienst van het ministerie van VWS een review uit op de verslaggeving en de verantwoording van het CVZ. De accountantsdienst onderzoekt eveneens het werk van het CTZ en adviseert de minister hierover.

De minister van VWS merkt op dat met de wet «Instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen» wordt voorzien in verbeteringen in de verantwoording over de uitvoering Ziekenfondswet. Voor de realisatie van de beoogde verbeteringen moeten grote inspanningen worden verricht. Daarom is het naar de mening van de minister pas daarna aan de orde om te bezien of op termijn aan een versnelling kan worden gewerkt.

Voor wat betreft het signaleren van ondoelmatigheden in wet- en regelgeving heeft het CTZ wettelijk een signalerende functie, zo merkt de minister van VWS op. De signaleringen en aanbevelingen van het CTZ gericht op het terugdringen van ondoelmatigheden in wet- en regelgeving zal de minister zeer serieus nemen.

College voor zorgverzekeringen

Het CVZ beschouwt het rapport van de Rekenkamer als een steun in de rug bij de verdere ontwikkeling en implementatie van de modernisering van de verantwoording en verslaggeving van de publieke zorgverzekeraars. Zij geeft aan de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte te nemen. De reactie van het CVZ richt zich uitsluitend op de onderdelen van het rapport die het functioneren van het CVZ raken.

Inzake het totaaloverzicht rechtmatigheid per wet geeft het CVZ aan dat de verantwoordingen over het beheer van de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten alle voorkomende geldstromen bevatten. Voor de ZFW werkt het CVZ een plan van aanpak uit om over het verslagjaar 2001 de vereiste verantwoording te realiseren. De aanbeveling van de Rekenkamer om de aanvaardbare onrechtmatige uitgaven en de structurele problemen inzake de rechtmatigheid van de verstrekkingen te vermelden in de verantwoording over het beheer van de Algemene Kas neemt het CVZ in overweging. Voor de AWBZ wordt op korte termijn de huidige verantwoordingsstructuur gevolgd. Voor de langere termijn zal worden gewerkt aan een integrale verantwoording.

Voor de eigen rechtmatigheidsverantwoording heeft het CVZ een controlebeleid ontwikkeld. In dit beleid wordt beargumenteerd geen controle uitgevoerd op de toezichtsrapportages van het CTZ en CTSV omdat dat de toezichthoudende taak van de ministers van VWS en SZW betreft. Overigens geeft het CVZ aan dat de nieuwe afspraken die zij met het CTZ en het CTSV maakt moeten kunnen voorzien in aanvullende acties van de externe accountant.

Het CVZ geeft aan op verschillende manieren te kunnen werken aan het terugdringen van ondoelmatigheden in wet- en regelgeving, door middel van het uitbrengen van de rapporten over de uitvoeringstoetsen van het CVZ, door gebruik te maken van informatie over de uitvoering in de vorm van verantwoordings- en monitoringsinformatie, door in te spelen op directe signaleringen uit het veld en door systematisch aandacht te besteden aan de aandachtspunten in de toezichtsrapportages van het CTZ. Om doelmatigheden te bevorderen en ondoelmatigheden terug te dringen is een goed samenspel nodig tussen het CVZ, het CTZ en het veld. In dit kader noemt het CVZ twee recent door haar genomen initiatieven. In de eerste plaats heeft zij de overleggroep praktijktoepassingen ingesteld waarin ook het CTZ, ZN en verschillende ziekenfondsen zijn vertegenwoordigd. In de tweede plaats is een projectgroep opgericht, belast met de inventarisatie van ondoelmatigheden en het doen van voorstellen voor oplossingsrichtingen.

Het CVZ geeft aan dat een versnelling van de verantwoordingscyclus een wettelijke aanpassing zal vergen in verband met de bij wet gestelde tijdstippen voor de rapportages van het CTZ en het CTSV. Het CVZ is van mening dat het onontbeerlijk is te kunnen beschikken over de toezichtsrapportages van het CTZ en het CTSV om te kunnen komen tot een rechtmatigheidsverantwoording van het CVZ in haar financieel jaarverslag. Daarnaast deelt het CVZ de mening van de Rekenkamer dat een goede werking van het traject ziekenfonds-zorgaanbieder voor wat betreft de verantwoording en controle mede bepalend is voor de realisatie van de verantwoordingstermijnen. Het CVZ meldt dat de ziekenfondsen momenteel voldoen aan de huidige termijnen voor de indiening van de verslagstaten. Op termijn verwacht het CVZ dat de ziekenfondsen opnieuw in staat zullen zijn zich binnen de gestelde termijnen te verantwoorden middels het nieuwe financieel en uitvoeringsverslag.

Voor wat betreft de projectbeheersing is het CVZ van mening dat een goede samenwerking en communicatie met het veld heeft plaatsgevonden. Inmiddels hebben het CVZ en het CTZ de projectstructuur versterkt met het project verantwoording en verslaggeving en wordt gewerkt aan de modernisering van de verslagstaten. Voorts acht ook het CVZ de betrokkenheid van bestuurders van ziekenfondsen bij het moderniseringstraject van belang en onderkent zij de verantwoordelijkheid van bestuurders volledig. Alhoewel nog (te vaak) de betrokkenheid van bestuurders volgens het CVZ voor verbetering vatbaar is, heeft zich ook een positieve ontwikkeling voorgedaan, namelijk de instelling van de commissie Health Insurance Governance die zich gaat richten op de gedragsregels voor bestuurders en toezichthouders van de zorgverzekeraars.

Het CVZ is van mening dat de samenwerking tussen het CVZ en het CTZ geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van beide organen. Het draagt bij aan het op hoog niveau vervullen van de kerntaken en aan de gewenste samenwerking tussen het Ministerie van VWS, het CVZ en het CTZ en het veld in het belang van de bevordering van doelmatige verzekering en financiering als toegang tot goede zorg. Daarnaast neemt het CVZ de opmerking van de Rekenkamer over de actieve rol als sturingsorgaan ter harte. Zij neemt zich voor om haar beleid op dit punt aan te scherpen.

Wat betreft het opstellen van regels voor al dan niet verantwoorde uitgaven geeft het CVZ aan dat de wet- en regelgeving de aard en reikwijdte hiervan bepaalt en dat zij gepast gebruik maakt van het sturingsinstrument van de beleidsregel. Wel onderschrijft het CVZ het belang van het opstellen van beleidsregels inzake het al dan niet verantwoord zijn van uitgaven ZFW. Zo bestaat momenteel samspraak met het CTZ over de uitgangspunten bij het te hanteren controleprotocol voor de rechtmatigheidscontrole bij het financieel verslag. Tevens wordt in de werkgroep verslagstaten nagegaan welke specifieke eisen het CVZ stelt aan de in de verslagstaten opgenomen beleids- en budgetinformatie.

College toezicht op de zorgverzekeringen

Het CTZ constateert met genoegen dat het belang van het moderniseringstraject door de Rekenkamer wordt onderkend, daarbij de eigen verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen en het belang van de onafhankelijke positie van de toezichthouder in acht nemend. Het CTZ beschouwt het rapport als een ondersteuning van het moderniserings-

traject. Aangegeven wordt dat aanbevelingen in het rapport ter harte zullen worden genomen. Voorts constateert het CTZ dat een aantal aanbevelingen reeds is opgepakt ten tijde van alsmede na de uitvoering van het onderzoek door de Rekenkamer.

Het CTZ is van mening dat de Rekenkamer een vanuit het oogpunt van toezicht ideale situatie voor ogen heeft, die afwijkt van het recentelijk vastgestelde wettelijk kader. Dit betreft met name het huidig wettelijk kader ZFW inzake de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het CVZ en het CTZ, de toegang voor het CTZ bij zorgaanbieders alsook de wettelijke toezichten verantwoordingstermijnen bij de uitvoering van haar werkzaamheden in acht neemt. Het CTZ acht zich gebonden aan de in de ZFW vastgelegde verantwoordings- en toezichtstructuren. Om zo spoedig mogelijk te voldoen aan de (nieuwe) wettelijk gestelde eisen wordt er door het CTZ in samenwerking en in afstemming met het CVZ, de minister van VWS en het veld een groeipad doorlopen.

Inzake het totaal overzicht van de rechtmatigheid per wet merkt het CTZ op dat zij, overeenkomstig wet- en regelgeving, een rechtmatigheidsverklaring per uitvoeringsorgaan dient te geven; niet een verklaring per wet. Het CTZ heeft hiervoor dus geen inspanningen verricht. Wel wordt door het CTZ een samenvattend rapport per wet over de rechtmatigheid opgesteld. Om die reden is het zorgdragen voor een gedetailleerde, uniforme wijze van controleren door de ziekenfondsen is naar de mening van het CTZ niet nodig. Wel vindt het CTZ het van belang dat wordt gestuurd dat de ziekenfondsen het rechtmatigheidsonderzoek inrichten aan de hand van de vigerende wet- en regelgeving en dat de relevante uitvoeringsrisico's daarbij worden opgespoord. De normen waaraan de ziekenfondsen moeten toetsen zijn voorgeschreven. Daarnaast wordt in het protocol Rechtmatigheid van het CVZ en het CTZ de reikwijdte voor de inrichting van het onderzoek door de ziekenfondsen opgenomen, zo meldt het CTZ.

Het sjabloon voor het samenvattend rapport wordt in samenwerking met het ministerie van VWS ontwikkeld. Het CTZ merkt op dat in het samenvattend rapport tevens gerapporteerd zal worden welke knelpunten bij de uitvoering van wet- en regelgeving zijn gesignaleerd die nadere aandacht behoeven van de verantwoordelijke bestuurlijke organisaties. Hiermee vervult het CTZ haar signalerende functie ten behoeve van het terugdringen van ondoelmatigheden in wet- en regelgeving.

Het CTZ geeft aan dat zij hard werkt om te voldoen aan de wettelijk gestelde termijnen inzake de versnelling van de verantwoordingscyclus. Er is een groeipad opgesteld om voor 1 november 2002 over het jaar 2001 verklaringen over de rechtmatigheid te kunnen afgeven. In de periode gelegen tussen de ontvangst van de verantwoordingsdocumenten en het afgeven van de rechtmatigheidsverklaringen wordt door het CTZ een groot aantal activiteiten verricht. Zo worden de verantwoordingsdocumenten gecontroleerd, vindt vergelijkend onderzoek tussen de documenten plaats en worden de werkzaamheden van de externe accountants van ziekenfondsen gereviewed. Op basis van deze activiteiten beoogt het CTZ te komen tot een gefundeerd rechtmatigheidsoordeel, waarbij het CTZ eveneens aangeeft welke uitgaven zij niet verantwoord vindt. Voorts worden, net als voorheen, ook toezichtsactiviteiten verricht voor 1 maart, zoals de uitvoering van speerpuntenonderzoek.

Gezien de activiteiten die het CTZ voor haar toezicht dient uit te voeren, acht het CTZ het te vroeg om over verdere versnellingen te spreken.

Voor wat betreft de projectbeheersing focust het CTZ zich op drie aspecten, te weten:

1. de communicatie. Het CTZ geeft te kennen dat zij het belang van zorgvuldige en doeltreffende communicatie volledig onderschrijft. Daartoe wordt in samenwerking met het CVZ veel aandacht besteed aan de communicatie met actoren, onder andere door het gebruik van periodieke informatiebulletins. Daar waar mogelijk zullen verbeteringen worden doorgevoerd. De opmerkingen van de Rekenkamer zullen daarbij worden betrokken.
2. het financieel beheer. Het CTZ meldt dat de achterstanden in het traject met betrekking tot het financieel beheer na het onderzoek van de Rekenkamer voortvarend zijn opgepakt middels het formuleren van een leidraad voor de ziekenfondsen en hun externe accountants.
3. de uitvoering van het toezicht. Voor wat betreft de uitvoering van het toezicht over 1999 zal het CTZ zo veel mogelijk gebruik maken van de door de ziekenfondsen zelf uitgevoerde controles, overeenkomstig de moderniseringsgedachte.

Inzake de eigen verantwoordelijkheid onderschrijft het CTZ dat de eindverantwoordelijkheid primair bij de bestuurders van de ziekenfondsen ligt. Zij geeft te kennen dat deze eindverantwoordelijkheid geldt voor het totale vraagstuk van verantwoording over de uitvoering van publieke taken door ziekenfondsen. Het CTZ communiceert hierover met de ziekenfondsen en spreekt zo nodig deze individueel aan. Naar de mening van het CTZ is ook hier sprake van een acceptatie- en leerproces, dat onder meer door adequate communicatie moet worden bevorderd.

Een heldere verdeling van de taken en verantwoordelijkheden van het CVZ en het CTZ is niet alleen onmisbaar in het moderniseringstraject maar is ook van toepassing op de algehele taakuitvoering. Derhalve is onlangs een samenwerkingsprotocol vastgesteld. Tevens wordt gewerkt aan nadere afspraken tussen beide colleges inzake de wettelijke taakuitoefening. Het CTZ wijst erop dat de verantwoordelijkheid om zo nodig beleidsregels te treffen ligt bij het college dat op grond van de wet een bevoegdheid daartoe heeft. Ook de rolverdeling tussen het CVZ en het CTZ zal in de komende maanden in algemene zin nog nadrukkelijk de aandacht zal krijgen.

Voorts merkt het CTZ op dat zij de bevoegdheid heeft om te beslissen over al dan niet verantwoorde (aanvaardbare) uitgaven. Het CTZ werkt aan nadere explicitering van de daarbij gehanteerde toetsingscriteria, die op korte termijn tot invulling zal leiden.

Tot slot merkt het CTZ op dat in de werkgroep «Verslagstaten» door het CVZ wordt gewerkt aan de totstandkoming van nadere betrouwbaarheidseisen te stellen aan budgeten beleidsinformatie in de verslagstaten. Met name de modernisering van de inrichting van de verslagstaten en het zekerheidsoordeel bij de benodigde informatie staan hierin centraal.

Zorgverzekeraars Nederland en ziekenfondsen

Zorgverzekeraars Nederland (ZN) onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer op hoofdlijnen. Zij gaat in haar reactie in op een aantal door de Rekenkamer gesignaleerde risico's bij de ontwikkeling van de herziene verantwoordings- en toezichtstructuur.

ZN is van mening dat er wel sprake is van bestuurlijke betrokkenheid van de ziekenfondsen bij de modernisering van verantwoording en toezicht. Ter onderbouwing wordt verwezen naar de instelling van de commissie Health Insurance Governance. Hiermee geven de ziekenfondsen te kennen een hoge prioriteit aan de verantwoording toe te kennen.

Voorts onderschrijft ZN de bevinding dat het CVZ en het CTZ nog niet geheel uitgewerkte normenkaders hanteren ten aanzien van de begrippen rechtmatig versus niet-verantwoord, hetgeen voor de ziekenfondsen tot verwarring kan leiden. Dit betreft niet alleen het normenkader voor de rechtmatigheid maar ook het normenkader dat betrekking heeft op de bedrijfsgevoeligheid van gegevens alsmede normen voor prestatie-indicatoren. Wel geeft ZN daarbij te kennen hier begrip voor te hebben gezien de complexiteit van het ontwikkeltraject.

ZN constateert in lijn met de Rekenkamer dat er een lacune bestaat in de toezichtsketen wat betreft de positie van de zorgaanbieders. Enerzijds betreft het hier de problematiek van een adequate informatievoorziening in het kader van het WTG overleg en meer specifiek het maken van productieafspraken. Hiertoe is na overleg tussen de minister van VWS en het bestuur van ZN een gezamenlijke werkgroep ingesteld. Anderzijds betreft het de problematiek van de materiële controles op de geleverde prestaties door zorgaanbieders. Op dit punt kan ZN zich goed vinden in het standpunt van de Rekenkamer om zorgaanbieders zelf aan te spreken op de verantwoording over de rechtmatigheid van de zorgverlening.

Tot slot gaat ZN in op de constatering ten aanzien van het financieel beheer. ZN is van mening dat in een gemoderniseerd toezicht meer aandacht zou moeten zijn voor de geleverde prestaties door ziekenfondsen dan voor de processen waarlangs deze prestaties tot stand gekomen. De meerwaarde van de moderniseringsgedachte zal volgens ZN met name tot uitdrukking komen in een minder gedetailleerde procesbeoordeling bij de zorgverzekeraars.

Ook de individuele, in het onderzoek betrokken, ziekenfondsen onderschrijven op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Sommige ziekenfondsen geven aan wel bestuurlijk betrokken te zijn. Verder wijzen zij op enkele praktische belemmeringen van de versnelling van de verantwoordingscyclus. Meerdere malen wordt met nadruk onderstreept dat zorgaanbieders onderdeel moeten zijn van de nieuwe verantwoordingsstructuur en dan zelf de verantwoordelijkheid voor de verantwoording moeten dragen. Eén ziekenfonds geeft de aanbeveling dit bij wet te regelen ten einde de uniformiteit van de rechtmatigheidstoets te bewaken en de uitkomst niet afhankelijk te laten zijn van de lokale onderhandelingen.