



Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

w www.rekenkamer.nl

DATUM 3 februari 2014
BETREFT Overleg op grond van artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001 inzake
conceptwetsvoorstel Langdurige zorg

Geachte mevrouw Schippers,

Bij brief van 10 september 2013 heeft uw beleidsdirectie Zorgverzekeringen ons het concept wetsvoorstel *Langdurige intensieve zorg* doen toekomen met het verzoek daarover advies uit te brengen. Naar aanleiding van deze brief heeft op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden. Uit het ambtelijk overleg in november 2013 bleek dat het wetsvoorstel nog enkele beleidsmatige wijzigingen heeft ondergaan. Uw ambtenaren hebben ons daarom op 7 januari 2014 een nieuwe versie van het wetsvoorstel doen toekomen. Wij reageren op deze latere versie die is gedateerd op 15 november 2013. Het concept wetsvoorstel vormt samen met de voorstellen voor de nieuwe Jeugdwet en de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de hervorming van de langdurige zorg. Over de Jeugdwet hebben wij ons overleg in het kader van artikel 96 CW 2001 reeds afgerond¹. Voor de nieuwe Wmo is dit overleg nog gaande.

¹ Brief dd. 3 mei 2013 van de Algemene Rekenkamer aan de minister van VWS. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 7, bijlage



Met dit wetsvoorstel wordt de huidige Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) ingetrokken en wordt voor de langdurige zorg een nieuwe volksverzekering ingesteld. De Wet langdurige zorg (Wlz) wordt –net als de huidige AWBZ– een publiekrechtelijke sociale verzekering die voortvloeit uit de wet en niet uit een verzekeringsovereenkomst. Het wetsvoorstel brengt met zich mee dat het huidige Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ) in de toekomst zal worden opgeheven en dat per 1 januari 2015 een nieuw fonds wordt opgericht, te weten het Fonds Langdurige Zorg. Het wetsvoorstel voorziet erin dat zorgverzekeraars een afzonderlijke rechtspersoon in het leven roepen voor de uitvoering van de Wlz voor hun eigen Zorgverzekeringswet-verzekerden. Deze rechtspersonen worden aangeduid als de Wlz-uitvoerders. De minister van VWS zal per zorgregio een Wlz-uitvoerder als zorgkantoor voor de zorgregio aanwijzen. De zorgkantoren zullen de feitelijke uitvoering van de Wlz doen namens de Wlz-uitvoerders.

Taak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De Wlz-uitvoerders worden rechtspersonen met een wettelijke taak als bedoeld in artikel 91, eerste lid onder d van de Comptabiliteitswet 2001 (rwt's). Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer bij de Wlz-uitvoerders zowel rechtmatigheidsonderzoek als doelmatigheidsonderzoek kan verrichten, waarbij alle relevante aspecten kunnen worden betrokken. Op grond van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 is de Algemene Rekenkamer bevoegd om bij rwt's ten behoeve van de uitvoering van haar onderzoekstaak alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers op door haar aan te geven wijze te onderzoeken. Dit geldt ook voor de reeds bestaande rwt's zoals het CVZ, CIZ, CAK, SVB, NZa en deels DNB die ook een rol hebben in de uitvoering van de Wlz.

Artikel 9.1.9 van de Wlz regelt de geheimhouding van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen door partijen die een taak hebben in de uitvoering van deze wet. In artikel 9.1.9 lid 4c van de Wlz wordt expliciet bevestigd dat deze geheimhoudingsplicht onverlet laat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer bij de Wlz-uitvoerders en andere hierboven genoemde rwt's vertrouwelijke gegevens kan inzien ten behoeve van haar taakuitoefening.

In artikel 9.1.9 lid 6 van de Wlz wordt aan de Algemene Rekenkamer geheimhouding opgelegd voor zover het betreft gegevens en inlichtingen die haar ingevolge artikel 9.1.9 lid 4c bekend zijn geworden. In dit verband wijzen wij erop dat in artikel 91 lid 15 van de Comptabiliteitswet 2001 de geheimhouding van naar



hun aard vertrouwelijke gegevens door de Algemene Rekenkamer reeds is geregeld. Wij verzoeken u daarom om de geheimhoudingsbepaling in artikel 9.1.9 lid 6 te schrappen. Wij willen u erop attenderen dat het tot de competentie van de Algemene Rekenkamer behoort om vast te stellen of er sprake is van naar haar aard vertrouwelijke informatie². Wij verzoeken u dit te vermelden in de memorie van toelichting bij de Wlz. Verder hechten wij eraan dat wordt geëxpliciteerd dat de Algemene Rekenkamer wel mededelingen, ontleend aan haar bevindingen en daaruit getrokken conclusies, aan de minister van VWS en de Staten-Generaal kan doen en hierover kan rapporteren, mits deze niet kunnen worden herleid tot afzonderlijke verzekerden. Ook gegevens die anderszins naar hun aard vertrouwelijk zijn, zoals bedrijfsvertrouwelijke informatie van de verzekeraars, zal de Algemene Rekenkamer niet publiceren. Zij kan hierover wel de minister en de Staten-Generaal vertrouwelijk informeren als zij dit in het algemeen belang nodig acht. Een en ander is staande praktijk, maar het ware verstandig dit ook expliciet in de memorie van toelichting op te nemen.

Strijdigheid met kabinetsbeleid zbo's

Wij constateren dat het wetvoorstel op twee punten tegen het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's in gaat.

In de eerste plaats wordt openbaar gezag toegekend aan de Wlz-uitvoerders, waardoor nieuwe privaatrechtelijke zbo's ontstaan. Uitgangspunt in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is echter dat alleen organen van publiekrechtelijke rechtspersonen met openbaar gezag worden bekleed, tenzij het voor de behartiging van het openbaar belang bijzonder aangewezen moet worden geacht om een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon met openbaar gezag te bekleden. Daarbij stelt de Kaderwet als voorwaarde dat er voldoende waarborgen zijn dat de uitoefening van het openbaar gezag onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden. De onderbouwing waarom in dit geval voor privaatrechtelijke zbo's wordt gekozen, vinden we nog onvoldoende terug in het concept wetsvoorstel. Wij adviseren u om in de memorie van toelichting nader te onderbouwen waarom in deze wet voor privaatrechtelijke zbo's is gekozen, de uitzondering op de kaderwet expliciet te motiveren en daarbij ook in te gaan op de waarborgen voor onafhankelijke uitoefening van het openbaar gezag door de Wlz-uitvoerders.

² Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over de aankoop van de Victory Boogie Woogie, Tweede Kamer 1999-2000, 26 248, nr. 11



In de tweede plaats regelt artikel 10.4.1 van de Wlz dat de Kaderwet zbo's niet van toepassing is op de Wlz-uitvoerders. In de memorie van toelichting is aangegeven dat sectorspecifieke regelgeving reeds voorziet in een gelijkwaardig equivalent aan de bepalingen voor privaatrechtelijke zbo's in de Kaderwet. De Algemene Rekenkamer hecht eraan dat, ter bevordering van de overzichtelijkheid en eenduidigheid, zo min mogelijk uitzonderingen worden gemaakt op het kabinetsbeleid om alle nieuwe zbo's onder de Kaderwet te laten vallen. 4/6

Inrichting en verantwoording Fonds Langdurige Zorg

Ten behoeve van de oprichting van het nieuwe Fonds Langdurige Zorg willen we u attenderen op onze brieven die wij in het najaar 2013 aan de Tweede Kamer hebben gestuurd over uw begroting 2014³ en over de herziening van de Comptabiliteitswet⁴. In deze brieven vragen wij aandacht voor de democratische besluitvorming en verantwoording over de premiemiddelen. Zo schetsen we het oplopende tekort in het AFBZ en dat als gevolg daarvan structureel en in toenemende mate algemene middelen worden aangewend om een volksverzekering te financieren. De Tweede Kamer komt evenwel geen budgetrecht toe op de daadwerkelijke aanwending van dit deel van de algemene middelen. Wij vinden dit niet vanzelfsprekend. Wij achten het raadzaam dat u zich bij de oprichting van een nieuw fonds te bezint op de manier waarop de begroting, controle en verantwoording van premiemiddelen is ingericht.

Afwikkeling Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ)

Met het wetsvoorstel Wlz wordt de AWBZ buiten werking gesteld en zal in de toekomst het AFBZ worden opgeheven. Wij zijn van oordeel dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog onvoldoende duidelijkheid geven over hoe de afwikkeling van het AFBZ precies zal worden uitgevoerd. Wij noemen enkele voorbeelden:

- Op dit moment is het CVZ⁵ fondsbeheerder van het AFBZ. In het wetsvoorstel Wlz wordt geregeld dat het CVZ fondsbeheerder van het nieuwe fonds LZ wordt. In het concept wetsvoorstel ontbreekt nog een bepaling waarin wordt vermeld dat het CVZ fondsbeheerder blijft van het AFBZ totdat dit financieel is afgewikkeld. Wij adviseren u een dergelijke bepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

³ Brief dd. 22 oktober 2013 van de Algemene Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 XVI, nr. 11

⁴ Brief dd. 7 november 2013 van de Algemene Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 670, nr. 2

⁵ Er ligt een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer waarin wordt voorgesteld dat het CVZ wordt omgevormd tot het Zorginstituut Nederland. TK 2011/2012, 33243, nr. 2.



- Het is nog niet duidelijk op welk moment het huidige AFBZ wordt afgesloten en hoe de afbouw precies in zijn werk zal gaan. In de memorie van toelichting geeft u aan dat het tekort van het AFBZ in 2014 naar verwachting toeneemt tot circa € 20 miljard. U geeft daarbij ook aan dat het negatieve vermogen in het AFBZ via een eenmalige rijksbijdrage ten laste van 's Rijks schatkist wordt gebracht. Deze rijksbijdrage kan pas enkele jaren na 2014 worden vastgesteld nadat het definitief bekend is wat de inkomsten en uitgaven van het fonds zijn geweest tot ultimo 2014. U refereert hierbij aan de systematiek die ook is toegepast bij de opheffing van de Algemene kas van de Ziekenfondswet in 2010. Wij brengen onder uw aandacht dat er een verschil bestaat tussen het in juni 2005 bij de Invoeringswet begrote saldo van € 3,5 miljard en de daadwerkelijke rijksbijdrage in 2010 van € 5,7 miljard. Of de toekomstige rijksbijdrage aan het AFBZ inderdaad circa € 20 miljard zal bedragen, is allerminst zeker.

Wij verzoeken u om de consequenties van dit wetsvoorstel ten aanzien van de afwikkeling van het AFBZ nader uit te werken en het parlement hier tijdig over te informeren. Wij zullen de rechtmatigheid van de afwikkeling van het fonds betrekken in onze toekomstige verantwoordingsonderzoeken naar de jaarverslagen van uw ministerie.

Tenslotte vragen wij uw aandacht voor het volgende: voorliggend concept-wetsvoorstel is nauw verbonden met de decentralisatie van delen van de huidige AWBZ-zorg, dat u in een separaat wetsvoorstel wilt regelen. Aldus wordt een nieuwe ordening van voormalige AWBZ-zorg beoogd. Het is uw wens om dit nieuwe stelsel over enkele jaren te evalueren. Daarnaast zal, naar wij begrepen hebben, een informatie-arrangement tussen Rijk en gemeente uitgewerkt worden om zicht te krijgen op de uitvoering van de vernieuwde WMO, cq. voormalige AWBZ-zorg door gemeenten.

Wij onderschrijven het bijzonder grote belang van een tijdig en effectief informatie-arrangement. Dat hebben wij reeds bij verschillende gelegenheden onder de aandacht gebracht van het kabinet. Zonder goede en tijdige informatie over een deels gedecentraliseerde uitvoering van taken in het voormalig AWBZ-domein wordt een evaluatie van de stelselwijziging bemoeilijkt. Evenzeer wordt de verantwoording aan het parlement over de systeemverantwoordelijkheid van de minister in het nieuwe stelsel belemmerd.

Vanuit onze positie nemen wij waar dat bij verschillende publieke organisaties weliswaar veel kennis over de AWBZ-zorg beschikbaar is, maar een integraal beeld nog niet voorhanden is. U heeft hiertoe al een eerste initiatief genomen met de start van de monitor langdurige zorg. Het zou grote winst zijn als u op korte



termijn een stap verder gaat om de beschikbare kennis over zowel centraal als decentraal belegde langdurige zorg te bundelen en indien nodig te verbeteren, deze beschikbaar te stellen via een bij voorkeur open data-platform en de data die worden gedeeld via dit platform ook een centrale rol te geven in de verantwoording op lokaal en centraal niveau. Met behulp van deze data dient een relatie gelegd te kunnen worden tussen enerzijds de landelijke (premie)inkomsten en anderzijds de lokale uitgaven en beleidskeuze. Zonder deze relatie is een oordeel over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid per definitie problematisch.

Wij beschouwen hiermee het overleg op grond van artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001 als afgerond.

We gaan ervan uit dat u een afschrift van deze brief bij het wetsvoorstel meezendt aan de ministerraad en dat deze brief verder onderdeel blijft uitmaken van het wetgevingsdossier tot en met de Staten-Generaal.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris