

Vergaderjaar 1999–2000

27 038

Wijziging van de Ziekenfondswet en enige andere wetten in verband met de instelling van een onafhankelijk College van toezicht op de zorgverzekeringen (Instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 september 1999 en het nader rapport d.d. 2 maart 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 juni 1999, no. 99.002451, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Ziekenfondswet en enige andere wetten in verband met de instelling van een onafhankelijk College van toezicht op de zorgverzekeringen (Instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juni 1999, no. 99.002451, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 1999, nr. W13.99.0260/III, bied ik u hierbij aan.

1. Inleiding.

Het wetsvoorstel regelt de volgende fase in de «modernisering» van het toezicht op de uitvoering van de zorgverzekeringen ingevolge de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). De Commissie toezicht uitvoeringsinstellingen (CTU) wordt hiertoe afgesplitst van het College voor de zorgverzekeringen (hierna: het College zorgverzekeringen), krijgt een status als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en wordt het College van toezicht op de zorgverzekeringen genoemd (hierna: het College toezicht). Het wetsvoorstel is het resultaat van langdurig overleg en een aantal onderzoeken over het toezicht op de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitvoering van de zorgverzekeringen.

De Raad van State zal in het navolgende aangeven dat hij de keuze om het voorgestelde toezicht en de sturing thans onder te brengen in twee afzonderlijke zbo's niet verantwoord acht. Voorts is de Raad van oordeel dat de voorgestelde positionering van het toezichtsorgaan ten opzichte van het sturingsorgaan niet duidelijk en, zeker op langere termijn, niet doelmatig is. Vervolgens geeft het college nog een aantal hoofdzakelijk technische opmerkingen in overweging.

Op de opvattingen van de Raad van State ter zake van de verzelfstandiging en positionering van het toezichtsorgaan alsmede de door de Raad in overweging gegeven technische opmerkingen wordt hierna ingegaan.

2. Toezicht door een afzonderlijk zbo.

In de nota «Toezicht op het beleidsterrein van Volksgezondheid, Welzijn en Sport» heeft de regering een uitgebreide analyse gegeven van het toezicht op de uitvoering van de zorgverzekeringen.¹ Daarin wordt een aantal overwegingen genoemd dat relevant is voor een zelfstandige positie van het College toezicht. De beoordeling van de uitvoering door uitvoeringsorganen mag volgens de regering niet worden beïnvloed door belangen en overwegingen die samenhangen met de sturing van de algemene uitvoering. Het gevaar is aanwezig dat het uitvoeringsorgaan in contacten met het toezichtsorgaan druk uitoefent maatregelen te nemen of aan te passen vanuit het belang van dat uitvoeringsorgaan. Het toezichthoudend orgaan zou, als onderdeel van het College zorgverzekeringen (toen nog de Ziekenfondsraad geheten), gemakkelijker geneigd kunnen zijn de uitvoering in overeenstemming met de wettelijke bepalingen of het uitgezette beleid te oordelen.

Bestuurlijke scheiding dient derhalve het belang van zuiver functioneren van het toezicht. Niettemin erkent de regering dat een volledige scheiding tussen de beide organisaties gevaren meebrengt.

De conclusie die de regering uit de voorgaande overwegingen heeft getrokken, is dat «herpositionering» van het CTU – bij voorkeur als zbo – wenselijk is. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan een adequate regeling van de relatie met het College zorgverzekeringen.²

De Algemene Rekenkamer heeft in een breder verband in 1998 een rapport uitgebracht over het toezicht op de uitvoering van publieke taken. In dit rapport wordt het belang benadrukt van scheiding tussen de toezichtfunctie en andere functies als beleid, regelgeving, uitvoering en advies. Dit betekent volgens de Rekenkamer overigens niet dat de toezichtfunctie altijd organisatorisch moet zijn afgezonderd. Wel dienen er waarborgen voor een onafhankelijk functioneren van de toezichtfunctie te zijn, zo meent de Rekenkamer. Tevens moet naar haar opvatting worden voorkomen dat de samenhang tussen beleid, uitvoering en toezicht verloren gaat. De Rekenkamer geeft geen concrete criteria voor de wijze waarop het toezicht moet worden geregeld. Het gaat er veeleer om dat er per geval een expliciete afweging wordt gemaakt op basis van eenduidige, heldere uitgangspunten en criteria.³ Het kabinet komt tot een overeenkomstige conclusie.⁴

De Raad constateert in het onderhavige geval dat de regering geen dwingende redenen aanvoert waarom wordt overgegaan tot volledige organisatorische opsplitsing in twee afzonderlijke zbo's. Deze consequentie vloeit niet noodzakelijk voort uit de toezichtsvisie die de regering is toegegaan. Weliswaar kan uit de eerdergenoemde nota «Toezicht op het beleidsterrein van Volksgezondheid, Welzijn en Sport» worden afgeleid dat de regering van mening is dat het toezicht te zeer wordt beïnvloed door sturingsoverwegingen, indien de scheiding niet voldoende krachtig wordt doorgevoerd, maar niet wordt aangetoond waarom een dergelijke scheiding tussen beide functies niet binnen één zbo, onder waarborg van zelfstandigheid van het toezicht, kan worden gerealiseerd. Dit klemt temeer nu de taak van het College toezicht niet is beperkt tot toezicht op rechtmatigheid. Het voordeel van een oplossing binnen één bestuursorgaan is dat de onderlinge samenhang tussen sturing en toezicht niet zal afnemen en de taken die beide organen hebben op het terrein van doelmatigheid en rechtmatigheid efficiënt worden uitgevoerd. Daarnaast wordt een moeizaam proces van volledige organisatorische ontvlechting tussen het College zorgverzekeringen en het College toezicht voorkomen. De Raad is dan ook van oordeel dat de keuze voor een afzonderlijk zbo dat is belast met het toezicht onvoldoende wordt gedragen door de gegeven argumenten.

¹ Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 april 1997, kamerstukken II 1996/97, 25 308, nr. 1.

² Idem, blz.48–49.

³ Rapport «Toezicht op uitvoering publieke taken» van 18 maart 1998, kamerstukken II 1997/98, 25 956, nrs. 1–2, blz. 11–13.

⁴ Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 112.

De Raad is van oordeel dat de keuze voor een afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat is belast met het toezicht, onvoldoende wordt gedragen door de gegeven argumenten.

2.1. Algemeen kader

Het denken over toezicht, zowel binnen de overheid als daarbuiten, heeft de afgelopen jaren sterk in de belangstelling gestaan en staat dat nog steeds. Deze belangstelling hangt direct samen met de toegenomen aandacht voor maatschappelijk verantwoord functioneren, eigen verantwoordelijkheid, transparantie en verantwoording afleggen, ook en met name op het terrein van de sociale ziektekostenverzekeringen. Er is immers sprake van concentratie van zorgverzekeraars, van participatie van publiek gefinancierde zorgverzekeraars in private concerns, van een toenemende verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar de actoren in het veld.

De bedoelde ontwikkelingen leiden tot veranderingen in de besturing, controle en verantwoording van zorgverzekeraars, maar roepen tegelijk ook de vraag op naar een adequate sturing, controle en verantwoording van het geheel waarbinnen de verzekeraars opereren. De maatschappelijke en politieke realiteit dwingt ertoe dat een zwaarder accent wordt gelegd op toezicht, niet alleen wat betreft inhoud en uitvoering, maar ook wat betreft positie. De vraag bij de positionering van het toezichtsorgaan is niet alleen of de huidige constructie van een toezichthouder en een sturingsorgaan binnen één organisatie kan worden voortgezet om het toezicht zijn functie te kunnen laten waarmaken, maar ook of het toezicht een zodanige positie kan worden gegeven dat elke mogelijke twijfel over daadkrachtig functioneren van de toezichthouder bij voorbaat is weggenomen. Het gaat met andere woorden niet alleen om de vraag of de functie van het toezicht onafhankelijk kan worden uitgeoefend, maar ook of die onafhankelijkheid als zodanig door de verschillende actoren in de samenleving, burgers, media, zorgverzekeraars, politiek, wordt ervaren.

In essentie wordt beoogd dat kwalitatief toereikend, zelfstandig en onafhankelijk opererend toezicht – vrij van politieke en bestuurlijke belangen en van beleid, advies en uitvoering – op de langere termijn gewaarborgd is. Het toezichtsorgaan zal daarom in staat moeten zijn om zijn formele autoriteit op grond van de wet effectief te vertalen naar een gezaghebbende positie ten opzichte van de uitvoeringsorganen in de dagelijkse praktijk. De politieke en maatschappelijke verwachtingen over de toezichthouder van de toekomst kunnen optimaal worden verwezenlijkt, indien er geen enkele twijfel bestaat over het gezag, de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van het toezichtsorgaan. In verband daarmee is een duidelijke en herkenbare plaats van het toezichtsorgaan van essentieel belang.

In de door de regering vastgestelde nota «Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg» (nota Toezicht), die een nadere uitwerking bevat van de nota «Toezicht op het beleidsterrein van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: een algemene visie» van april 1997, is de conclusie getrokken dat het, vanuit het oogpunt van het zuiver functioneren van het toezicht, de voorkeur verdient de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie (CTU) een positie te geven als zelfstandig bestuursorgaan. Bij de behandeling van de nota tijdens overleg met de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in april 1997 is volledige verzelfstandiging van de CTU breed onderschreven.

2.2. Eerste fase van de verzelfstandiging

Vooruitlopend op de volledige verzelfstandiging van het toezicht, is met de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid (Stb. 1999, 185) een eerste stap gezet. Ingevolge deze wet, die onder meer de Ziekenfondsraad omvormde tot het College voor zorgverzekeringen (inwerkingtreding per 1 juli 1999, Stb. 1999, 240), kreeg de CTU een eigenstandige wettelijke positie, naast het bestuur, binnen het organisatorisch verband van het College voor zorgverzekeringen. De CTU kreeg tevens exclusief aan haar toegekende taken en bevoegdheden. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kreeg de bevoegdheid de leden van de CTU te benoemen, schorsen en ontslaan alsmede de taak om het jaarlijkse werkprogramma van de CTU goed te keuren. Hiermee is een situatie ontstaan waarin binnen één publiekrechtelijke rechtspersoon (het College voor zorgverzekeringen) twee zelfstandige bestuursorganen opereren, die in een nevenschiktelijke positie ten opzichte van elkaar ieder een eigen takenpakket

hebben. Kort gezegd is het bestuur van het College voor zorgverzekeringen belast met de sturing en financiering van de uitvoeringsorganen van de ZFW en de AWBZ, en de CTU met het toezicht op deze organen. Die eerste stap naar volledige verzelfstandiging van het toezicht is uitdrukkelijk bedoeld als overgangsfase. Het voorliggende wetsvoorstel bouwt hier logisch op voort.

2.3. Positionering van het toezichtsorgaan in een afzonderlijk zbo

Ik heb begrip voor de opvatting van de Raad, dat onafhankelijk toezicht formeel ook binnen de bestaande structuur, dus binnen het verband van het College voor zorgverzekeringen, kan worden gewaarborgd. Ik ben echter tevens van mening dat continuering van de bestaande structuur onvoldoende tegemoet komt aan de politieke en maatschappelijke behoefte om het toezicht geheel los van het sturingsorgaan te plaatsen, zodat ook elke schijn van belangenverstremming wordt vermeden. Positionering van het College toezicht in een afzonderlijk zbo accentueert de onafhankelijkheid van het toezicht en is de aangewezen oplossing om de verzelfstandiging vorm te geven, tenzij daartegen onoverkomelijke bezwaren zouden bestaan. Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is bezien of van zodanige bezwaren sprake was.

2.3.1. Ontvlechting

Overwogen is of de noodzaak van ontvlechting van sturingsorgaan en toezichtsorgaan een bezwaar vormt voor positionering van het toezichtsorgaan in een afzonderlijke zbo.

Hoewel, zoals hiervoor is aangegeven, verzelfstandigd toezicht in formeel opzicht ook binnen het verband van het College voor zorgverzekeringen denkbaar is, betekent verzelfstandiging dat ook dan een intern functioneel ontvlechttingsproces noodzakelijk is. De Algemene Rekenkamer heeft hierop in het rapport *Toezicht op de uitvoering van publieke taken* ook gewezen. De Rekenkamer stelde daarin dat, «om risico's van bijvoorbeeld onjuiste verantwoordingsinformatie, niet adequate interventies, misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en belangenverstremming te voorkomen, het toezicht duidelijk als een afzonderlijke, onafhankelijke functie onderscheiden dient te kunnen worden. Dat houdt in dat de toezichtfunctie gescheiden moet blijven van andere functies als beleid, regelgeving, uitvoering en advies. Dit betekent overigens niet dat de toezichtfunctie altijd organisatorisch moet zijn afgezonderd; wel dienen er waarborgen voor een onafhankelijk functioneren van de toezichtfunctie te zijn.»

Omdat in het kader van de verzelfstandiging van het toezicht ontvlechting van het sturingsorgaan en het toezichtsorgaan hoe dan ook noodzakelijk is, is het ontvlechttingsproces als zodanig geen bezwaar om het toezichtsorgaan in een afzonderlijk rechtspersoonlijkheid bezittend zbo te positioneren.

2.3.2. Rechtmatigheids- en doelmatigheidstoezicht

Nagegaan is of de positionering van het toezichtsorgaan in een afzonderlijk zbo bezwaarlijk is, nu het toezicht uitdrukkelijk niet is beperkt tot de rechtmatigheid maar eveneens de doelmatigheid van de uitvoering van de ZFW en de AWBZ omvat. Afzonderlijke positionering van het toezichtsorgaan zou mogelijk kunnen leiden tot verlies aan onderlinge samenhang tussen sturing en toezicht omdat beide organen taken hebben met betrekking tot de rechtmatigheid en de doelmatigheid. Die taken zouden daardoor mogelijk minder efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Uit het gegeven dat verzelfstandiging van het toezicht, zoals hiervoor aangegeven, hoe dan ook tot een functioneel ontvlechttingsproces moet leiden, vloeit voort, dat er hoe dan ook wettelijke waarborgen moeten worden gecreëerd voor synergie en samenhang. Deze waarborgen zijn met het onderhavige wetsvoorstel geschapen. Niet valt in te zien dat regeling van waarborgen voor synergie en samenhang, in geval van positionering van de toezichthouder binnen het organisatorische verband van het College voor zorgverzekeringen, anders zou zijn dan in geval van positionering van de toezichthouder in een afzonderlijk zbo.

2.3.3. Conclusie

Hoewel ik de opvatting van de Raad deel dat, strikt genomen, het toezicht in formeel opzicht ook binnen het verband van het College voor zorgverzekeringen onafhankelijk kan functioneren, zijn er andere argumenten die de keuze voor positionering in een afzonderlijk zbo rechtvaardigen. Die argumenten hebben betrekking op de extra accentuering van het nieuwe elan van het toezicht en de beoogde helderheid over plaats en positie van de toezichthouder voor burgers, media, zorgverzekeraars en politiek. De keuze voor een afzonderlijk zbo levert geen extra bezwaren op ten opzichte van de continuering van de huidige constructie, waarbij het toezichtsorgaan werkzaam is binnen het verband van het College voor zorgverzekeringen. Gegeven de maatschappelijke en politieke behoefte om volledig onafhankelijk toezicht te waarborgen, zowel in formele zin als wat betreft de praktische beleving, is positionering van het toezichtsorgaan in een afzonderlijk zbo, buiten het verband van het College voor zorgverzekeringen, aangewezen.

2.4. Aanpassing van de memorie van toelichting

Naar aanleiding van het oordeel van de Raad dat de keuze voor een afzonderlijk zbo dat is belast met het toezicht onvoldoende werd gedragen door de gegeven argumenten, is het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel in het licht van het voorgaande verduidelijkt.

3. Positionering toezichtsorgaan

Het College toezicht oefent volgens het voorstel geen toezicht uit op het College zorgverzekeringen. Het toezicht op dit sturingsorgaan berust bij de minister.

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat wel is overwogen het College toezicht deze taak te geven. Dit zou echter tot een «groot aantal fundamentele complicaties leiden en daarmee afbreuk doen aan de gewenste optimale helderheid in de bestuurlijke verhoudingen». Daarnaast valt er volgens de regering in die verhouding niet aan te ontkomen, dat het College toezicht uitspraken doet over het sturend functioneren van het sturingsorgaan en daar mogelijk zelfs in intervenueert. Deze consequentie zou haaks staan op het uitgangspunt dat het toezicht op de uitvoering van de ZFW en de AWBZ vrij moet zijn van sturingsbelangen, aldus de regering.

De Raad acht deze argumenten niet overtuigend. In de eerste plaats wordt in de toelichting niet ingegaan op mogelijke beperking van het toezicht tot de rechtmatigheid. De Raad is van oordeel dat het toezicht in dat geval zeker niet wordt «belast» met sturingsbelangen op het moment dat het College toezicht ook het College zorgverzekeringen controleert. Hooguit wordt beoordeeld op welke wijze de sturing kan bijdragen aan de verbetering van de rechtmatigheid van de uitvoering. Daarnaast is het, zoals ook het kabinet heeft onderschreven, wenselijk een heldere en ondubbelzinnige keuze te maken met betrekking tot het toezichtsarrangement. De keuze het toezicht op de uitvoeringsorganen op te dragen aan een onafhankelijk toezichtsorgaan, maar het toezicht op het sturingsorgaan te laten berusten bij de minister, strookt naar het oordeel van de Raad niet met dit streven.

Integraal toezicht op de sector is naar het oordeel van de Raad doelmatiger en beantwoordt meer aan de uitgangspunten van de regering dan toezicht op de uitvoeringsorganen door het College toezicht en toezicht op het sturingsorgaan door de minister. De Raad geeft daarom in overweging te kiezen voor een zodanige integratie en daarbij de mogelijkheid te betrekken dat de taak van het College toezicht wordt beperkt tot rechtmatigheidscontrole.

Naar het oordeel van de Raad is integraal toezicht op de sector doelmatiger en beantwoordt dat meer aan de uitgangspunten van de regering dan toezicht op de uitvoeringsorganen door het College toezicht en toezicht op het sturingsorgaan door de minister. De Raad geeft daarom in overweging te kiezen voor een zodanige integratie en daarbij de mogelijkheid te betrekken de taak van het College toezicht te beperken tot rechtmatigheidscontrole.

Vooraf constateer ik dat de door de Raad bedoelde positionering in feite betrekking heeft op het toezichtdomein van het toezichtsorgaan; onder

integraal toezicht verstaat de Raad toezicht door het College toezicht op zowel de uitvoeringsorganen ZFW en AWBZ als op het College voor zorgverzekeringen.

3.1. Toezichtdomein

Met betrekking tot de beoordeling van de doelmatigheid is in de nota Toezicht een taak voorzien voor het toezichtsorgaan. De uitvoeringsorganen zijn belast met de wettelijke taak om de ZFW en de AWBZ rechtmatig en doelmatig uit te voeren. Een beperking van de taken van het toezichtsorgaan tot rechtmatigheidscontrole, zoals de Raad voorstelt, zou betekenen dat een ander orgaan moet worden belast met het doelmatigheidstoezicht op de uitvoeringsorganen. Ik acht dit een onnodige differentiatie die niet past in het streven naar een efficiënte inrichting van de toezichtstructuur. Het toezicht op de uitvoeringsorganen moet integraal zijn, d.w.z. gericht op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering. Ik wijs die beperking dan ook af. Mede in verband hiermee wijs ik de combinatie van toezicht door het College toezicht op de uitvoeringsorganen én op het College voor zorgverzekeringen af.

De nota Toezicht bevat als een van de uitgangspunten dat bij de verzelfstandiging van het toezicht het toezichtdomein in principe gehandhaafd blijft. Daarmee blijft het werkterrein van het toezichtsorgaan beperkt tot de uitvoeringsorganen ZFW en AWBZ en strekt het zich niet tevens uit tot het College voor zorgverzekeringen.

Wat betreft de inrichting van het toezichtsarrangement in de zorgsector, is getrap toezicht een tweede belangrijk uitgangspunt in de nota Toezicht. Dit houdt in dat de Minister verantwoordelijk is voor de aansturing van en het toezicht op de zbo's in de topstructuur van de zorgsector, waaronder het College voor zorgverzekeringen en het College toezicht, en voorts dat een van die zbo's – het College toezicht – verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van de ZFW en de AWBZ door de uitvoeringsorganen. Met de keuze voor handhaving van het huidige toezichtdomein en de figuur van getrap toezicht, ligt het toezichtsarrangement in grote lijnen ondubbelzinnig vast. Omdat in de door de regering vastgestelde nota Toezicht juist is gekozen voor handhaving van het toezichtdomein en getrap toezicht, en daarmee juist niet voor toezicht door het toezichtsorgaan op zowel de uitvoeringsorganen ZFW en AWBZ als op het College voor zorgverzekeringen, valt niet in te zien dat het door de Raad voorgestelde gecombineerde toezicht méér aan de uitgangspunten van de regering zou beantwoorden. Ik kan mij in dit oordeel van de Raad derhalve niet vinden.

3.2. Vermenging van toezichtsbelangen en sturingsbelangen

De Raad is van oordeel dat toezicht door het toezichtsorgaan op het College voor zorgverzekeringen, in combinatie met de beperking tot rechtmatigheidscontrole, ertoe leidt dat het toezicht zeker niet wordt belast met sturingsbelangen.

De onafhankelijkheid van het toezichtsorgaan is een zo essentieel uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel, dat ik in geval van mogelijke belangenverstrengeling het zekere voor het onzekere verkies. De ondubbelzinnige keuze voor recht- en doelmatigheidstoezicht door het College toezicht, mede ingegeven door de omstandigheid dat splitsing van het toezicht in rechtmatigheidstoezicht en doelmatigheidstoezicht wegens de inefficiëntie van die splitsing geen reële optie is, pleiten niet voor inrichting van de toezichtstructuur in de zin zoals door de Raad beoogd, maar juist voor de volledige verzelfstandiging van het toezichtsorgaan, zoals die in het onderhavige wetsvoorstel is uitgewerkt.

Ik ben overigens van mening dat toezicht door het College toezicht op het College voor zorgverzekeringen, zou leiden tot onnodige en ongewenste complicaties in de bestuurlijke verhoudingen, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven.

Overige punten

4. Ingevolge het voorgestelde artikel 1p, derde lid, kan aan het College zorgverzekeringen worden opgedragen nadere regels te stellen met betrekking tot subsidieverlening als bedoeld in het eerste lid. In de toelichting wordt niet verduidelijkt om wat voor soort regels het hier gaat. In aanwijzing 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) wordt gesteld dat regelgevende bevoegdheden uitsluitend aan een zbo worden toegekend voorzover het organisatorische of technische onderwerpen betreft dan wel in bijzondere gevallen, mits is voorzien in de bevoegdheid tot goedkeuring door een minister.

De Raad neemt aan dat de in artikel 1p, derde lid, bedoelde regels verder kunnen strekken dan louter organisatorische of technische kwesties. Dan dient de vraag te worden beantwoord of hier sprake is van een bijzonder geval, waarin verlening van regelgevende bevoegdheid aan het zbo wenselijk is. De Raad adviseert in de toelichting op dit punt in te gaan.

Indien de regelgevende bevoegdheid met goede redenen wordt toegekend aan het zbo, volgt uit aanwijzing 124f Ar dat voorzien behoort te worden in een ministeriële goedkeuring van de door het zbo vastgestelde regels. Hieraan doet niet af dat de minister reeds de mogelijkheid heeft om in te grijpen langs andere wegen (bijvoorbeeld door de regelgevende bevoegdheid terug te nemen). De Raad beveelt in die situatie aan in ministeriële goedkeuring te voorzien.

De hiervoor gemaakte opmerkingen hebben eveneens betrekking op de in artikel 1x7, vooral onder c, vervatte regelgevende bevoegdheid.

4. De opmerking van de Raad over artikel 1p heeft aanleiding gegeven tot aanvulling van de toelichting en in het voorzien in ministeriële goedkeuring voor de nadere regels, bedoeld in artikel 1p, derde lid.

Wat de verwijzing door de Raad naar artikel 1x7, onder c, betreft, zij opmerkt dat de regels met betrekking tot de aandachtspunten voor de accountantscontrole en de inhoud en inrichting van het rapport van de accountant van technische aard zijn en derhalve geen beletsel vormen voor het toekennen van regelgevende bevoegdheid aan het College toezicht onderscheidenlijk het College voor zorgverzekeringen.

5. Het College toezicht kan ingevolge artikel 1x8, eerste lid, uit hoofde van zijn toezichthoudende taak een aanwijzing geven aan een uitvoeringsorgaan. Over dit artikel heeft de Raad twee opmerkingen.

a. In het tweede lid is bepaald dat beslissingen tot toekenning van verstrekkingen, vergoedingen of uitkeringen aan verzekerden niet ingevolge het eerste lid worden ingetrokken of gewijzigd. Blijkens de toelichting op dit artikel is met het tweede lid beoogd aansluiting te zoeken bij de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (OSV 1997).

In artikel 14, tweede lid, OSV 1997 wordt gesteld dat de aanwijzing geen betrekking kan hebben op besluitvorming betreffende een individuele verzekerde, uitkeringsgerechtigde of werkgever. Dit geeft naar het oordeel van de Raad duidelijker weer dat het niet de bedoeling is dat bijzondere aanwijzingen kunnen worden gegeven. In de formulering in het wetsvoorstel kan de aanwijzing wel betrekking hebben op individuele gevallen, maar kan zij geen effect sorteren op de beslissingen zelf.

De Raad beveelt aan artikel 1x8, tweede lid, te formuleren overeenkomstig artikel 14, tweede lid, OSV 1997.

b. Het derde lid bepaalt dat het College toezicht een termijn kan stellen waarbinnen aan de aanwijzing moet zijn voldaan. De Raad meent dat het in alle gevallen wenselijk is dat een termijn wordt gesteld, zodat de betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn. Hij adviseert dan ook het stellen van een termijn bij een aanwijzing verplicht voor te schrijven.

5. Aan de gemaakte opmerkingen over artikel 1x8 is gevolg gegeven.

6. In artikel X, derde lid, is bepaald dat de minister regels kan stellen betreffende de overgang van het personeel van het College zorgverzekeringen naar het College toezicht. Niet duidelijk is waarom deze specifieke regelings-

bevoegdheid van de minister is opgenomen, nu ook artikel XV, eerste lid, als basis kan dienen voor dergelijke ministeriële regels. De Raad beveelt aan artikel X, derde lid, achterwege te laten.

6. De aanbeveling van de Raad om het derde lid van artikel X te schrappen, is overgenomen.

7. In artikel XVII wordt bepaald dat de artikelen van deze wet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan, verschillend kan worden vastgesteld. Waarom het noodzakelijk is te kiezen voor deze bijzondere vorm van inwerkingtreding, waarbij niet alles tegelijk in werking treedt, wordt niet gemotiveerd in de toelichting.

Uit een oogpunt van kenbaarheid en inzichtelijkheid van regelgeving is het van belang om inwerkingtredingsbepalingen zo eenvoudig mogelijk te houden. Mede gelet op aanwijzing 180 Ar adviseert de Raad te motiveren waarom voor deze bijzondere vorm van inwerkingtreding is gekozen.

7. Naar aanleiding van het advies van de Raad over artikel XVII is voorzien in een motivering van de mogelijkheid tot gedifferentieerde inwerkingtreding.

8. Aanwijzing 124m Ar geeft aan dat in beginsel wordt voorzien in een taakverwaarlozingsregeling. Blijkens de toelichting op deze aanwijzing wordt van deze voorziening, gelet op de zelfstandigheid van het zbo, alleen gebruik gemaakt bij ernstige taakverwaarlozing. In het wetsvoorstel wordt niet voorzien in een regeling voor taakverwaarlozing voor het College toezicht. De Raad geeft in overweging een taakverwaarlozingsregeling in het wetsvoorstel op te nemen, tenzij, gelet op het voorgaande, kan worden gemotiveerd waarom een dergelijke voorziening in het onderhavige geval niet nodig is.

8. De opmerking van de Raad dat niet voorzien zou zijn in een regeling voor taakverwaarlozing voor het College toezicht, berust op een misvatting. Onderdeel JJ van artikel I, voorziet hierin.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

9. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de artikelen II, onder u, en IX, onder C, aan te scherpen. Tevens is, als extra waarborg voor een samenhangende taakuitoefening van het CVZ en het CTZ, art. 1c, eerste lid, uitgebreid. Ten slotte is op aangeven van de Algemene Rekenkamer aan artikel 1x14 een lid toegevoegd, zodat er geen discussie kan ontstaan over de vraag of de Algemene Rekenkamer ook toegang heeft tot bij de colleges aanwezige geheime informatie.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 7 september 1999, no. W13.99.0260/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1x15, eerste lid, mede gelet op aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, «het bepaalde in» achterwege laten.
- De bijzondere procedure voor een invoeringsregeling in de artikelen IX, onder C, tweede lid, en XV voorzien van een toelichting.