

Vergaderjaar 2001–2002

28 156

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Toegang tot zorg en indicatiestelling in de AWBZ

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2001

1. Inleiding

In 2000 heeft het kabinet besloten een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) te laten verrichten naar de toegang tot de zorg en de indicatiestelling in de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). Bij brief van 21 september 2000 (vergaderjaar 1999–2000, 27 418) heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer daarover geïnformeerd.

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, het eindrapport aan van de ambtelijke werkgroep IBO-RIO, getiteld «Verzorgde toegang».¹

In deze IBO-werkgroep participeerden vertegenwoordigers van de departementen Financiën, SZW, VWS, BZK, EZ, AZ en een vertegenwoordiger van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De werkgroep stond onder voorzitterschap van dhr. J.F. Buurmeijer.

Conform de taakopdracht zijn de volgende onderzoeksvragen aan de orde gesteld.

1. Hoe kan een goed functionerende, onafhankelijke en integrale indicatiestelling worden gewaarborgd voor het geheel van collectieve voorzieningen in het kader van de ouderenzorg en de gehandicaptenzorg?
2. Welke instrumenten zijn nodig om de doelmatigheid en objectiviteit te waarborgen zonder de onafhankelijkheid ter discussie te stellen?
3. Hoe kan de indicatiestelling bijdragen aan een goede afstemming tussen de verschillende vormen van voorzieningen en een doelmatige voorzieningenverlening?
4. Hoe kan worden voorkomen dat de indicatiestelling leidt tot een onbeheersbaar stelsel van collectieve voorzieningen en welke vormen van toegangsregulering zijn in een vraaggestuurd stelsel geschikt om te komen tot beheersing van de macro-uitgaven?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De IBO werkgroep heeft uitgebreid aandacht besteed aan de organisatie van de toegang tot de zorg en de indicatiestelling in de AWBZ. Geconstateerd wordt dat met het weghalen van de indicatiestelling bij de aanbieders van zorg door de introductie van de regionale indicatieorganen en de stimulering van een integraal indicatiebeleid een keer ten goede is gemaakt bij de toegang tot de AWBZ-zorg. Een constatering die wordt gevolgd door de aanbeveling dat aanscherping van het reeds ingezette beleid noodzakelijk is. Vanwege de gewenste samenhang tussen AWBZ-zorg en voorzieningen uit hoofde van de Wvg is ook aandacht besteed aan de «Wvg-keten» en mogelijke knelpunten bij een integrale indicatiestelling door het RIO. Op basis van een grondige analyse komt de werkgroep tot een geheel van aanbevelingen met een operationeel karakter ter verbetering van de indicatiestelling door RIO's.

Na ampel beraad is afgezien van een geheel nieuwe bestuurlijke positionering van de indicatiestelling binnen een andere verantwoordelijkheidsstructuur. Dit gezien zowel de turbulentie van de ontwikkelingen in afgelopen jaren en de in gang gezette kwaliteitsverbetering via het traject «Robuuste RIO's», alsook het ontbreken van een éénduidig perspectief op de vormgeving van het ziektekostenstelsel en een nog niet afgeronde discussie over de plaatsbepaling van de Wvg. Er is derhalve voor gekozen om het bestaande als uitgangspunt te nemen voor verandering.

Wel is nog bezien met welke instrumenten, zodra de indicatiestelling goed is geregeld, de toegang tot de AWBZ-zorg nog verder kan worden gereguleerd. De IBO werkgroep acht het dan onvermijdelijk, gezien de toeneemende vraag, dat er begrenzing aan de keuzevrijheid in de AWBZ wordt gesteld om het systeem beheersbaar te houden. In dit verband wordt de introductie van omslagpunten genoemd. Ook wijst de IBO werkgroep op de mogelijkheid om door aanpassing van (minimum) kwaliteitsnormen, zoals de normatieve groeps grootte in intramurale instellingen, de kosten per zorgproduct te beïnvloeden. Tenslotte meent de IBO werkgroep dat het systeem van eigen bijdragen logischer kan worden opgebouwd wanneer er functiegerichte aanspraken zijn.

2. Kabinetsreactie op de aanbevelingen

Het rapport van de IBO werkgroep sluit aan op het ingezette beleid in het kader van de modernisering van de AWBZ. In een meer vraaggestuurde AWBZ zijn de aanspraken in functionele termen beschreven en vindt er ook een functiegerichte indicatiestelling plaats waarbij de individuele zorgbehoefte wordt vertaald in functies, te leveren door meerdere typen zorgaanbieders. Met het doorsnijden van de band tussen aanspraak en aanbieder kan flexibeler tegemoet gekomen worden aan de zorgvraag en kan er een ruimer aanbod ter beschikking komen voor de invulling van de zorgvraag.

Met het oog op de keuzevrijheid van de cliënt is het noodzakelijk de toegang tot de AWBZ onafhankelijk te positioneren, zodat de cliënt op basis van een indicatie kan kiezen tussen een persoonsgebonden budget of zorg in natura. Die onafhankelijke positionering biedt ook een basis voor een objectieve en integrale indicatiestelling. In dit kader is een verdere professionalisering van de RIO's noodzakelijk. Het traject robuuste RIO's zoals dat vorig jaar in gang is gezet richt zich daarop. Essentieel daarin is de verbreding met de Wvg om de beoogde integraliteit voor de cliënten te realiseren. Relevant is ook te melden dat hierbij zowel bij de opschaling als bij de integratie van de Wvg goede voortgang wordt geboekt.

De IBO werkgroep onderstreept de noodzaak van een functiegerichte indicatiestelling, juist omdat vanwege de keuzevrijheid voor de cliënt voorsorteren door het RIO moet worden voorkomen.

Terecht wordt er in het rapport op gewezen dat een indicatiestelling waarbij de rechtszekerheid voor de cliënt goed gewaarborgd moet zijn, vraagt om indicatiebesluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat dit, zo stelt de IBO werkgroep, altijd een zekere mate van bureaucratie met zich meebrengt is iets dat in het belang van de rechtszekerheid van de cliënt geaccepteerd moet worden. Het kabinet onderschrijft die visie.

De IBO werkgroep komt samenvattend tot de aanbeveling dat de komende jaren «een meer uniformerende en objectiverende sturingsfilosofie» nodig is.

De IBO werkgroep stelt daarom voor, op basis van een ministeriële beschikking en voor bepaalde tijd, een college in te stellen dat de programmering van de aanbevelingen van de werkgroep voor zijn rekening neemt. Dit college moet periodiek over de voortgang en eventuele knelpunten rapporteren.

Na twee jaar zal het college zich een oordeel moeten vormen over de vraag of de ontwikkelingen zodanig voorspoedig zijn dat indicatiestelling voor AWBZ-zorg onder gemeentelijke verantwoordelijkheid houdbaar is. In ieder geval zullen er dan forse resultaten geboekt moeten zijn op de aspecten integraal, onafhankelijk en objectief, en op de aspecten bedrijfsvoering en toezicht.

Het kabinet neemt het voorstel over om voor twee jaar een college in te stellen dat:

- zorg draagt voor «beleidsmatig toezicht», in de zin van het monitoren van en het rapporteren over de implementatie van de in het rapport genoemde aanbevelingen over integraal, onafhankelijk en objectief indiceren met inbegrip van de Wvg, en de bedrijfsvoering. Ook dient het college te bezien hoe een dergelijke vorm van toezicht op langere termijn kan worden vormgegeven.
- een uitspraak doet over de vraag of in de afgelopen periode de ontwikkelingen zodanig voorspoedig waren dat indicatiestelling voor AWBZ-zorg onder gemeentelijke verantwoordelijkheid gecontinueerd kan worden, en
- een uitspraak doet over de wenselijkheid en mogelijkheid van een verzekeraar om nader invulling te geven aan het financiële belang dat die partij in de AWBZ-zorgketen heeft bij een indicatie door, in aanvulling op de rechtmatigheidstoets, aan te geven hoe een verzekeraar het oordeel van het RIO nader op de proef kan stellen (via second opinion, bezwaar en beroep, etc.) gegeven diens financiële belang.

De Staatssecretaris van VWS en de Minister SZW zullen tot instelling van het college overgaan conform de voorstellen van de IBO werkgroep. Het kabinet stemt er verder mee in dat het college wordt samengesteld uit personen uit de kring van VWS, SZW, VNG, ZN en de LVIO en onder leiding staat van een onafhankelijk voorzitter en dat VWS de secretaris van het college levert. De rapportages van het college zullen meegewogen worden bij de uitvoering van de lopende verbetertrajecten onder «Robuuste RIO's».

De meer operationele aanbevelingen van de IBO werkgroep, waarvan sommige reeds gerealiseerd zijn binnen de lopende verbetertrajecten onder «Robuuste RIO's», houden in dat de komende twee jaar op bepaalde terreinen resultaten moeten worden geboekt, zowel inzake objectief, onafhankelijk en integraal indiceren als op de terreinen bedrijfsvoering en toezicht.

In lijn daarmee geeft het kabinet als concrete opdracht aan het college om in de periodieke rapportages de voortgang aan te geven inzake:

Objectief, onafhankelijk en integraal:

- Het ontwikkelen en via regelgeving voorschrijven van een functiegericht indicatieprotocol voor de AWBZ. Dit protocol dient tevens zo veel mogelijk geschikt te zijn voor indicatiestelling t.b.v. gemeentelijke regelingen op aanpalende terreinen waaronder in ieder geval de Wvg.
- Het in het protocol opgenomen zijn van heldere normen (over urgentie, geldigheidsduur en bandbreedtes, en mantelzorg).
- Het in het protocol opgenomen zijn van criteria over afhandelingsroutes en mandatering. In geval van gemandateerde indicatiestelling dient het RIO steekproefsgewijs te controleren. En voor zeer simpele hulpvragen moet een simpele procedure gevolgd kunnen worden.
- Nadere regels die er, bijvoorbeeld middels een wijziging van het ZIB, gesteld kunnen worden aan de huidige bestuurlijke vormgeving van de RIO's, nu die bestuurlijke vormgeving de onafhankelijkheid van de indicatiestelling in gevaar kan brengen, gezien de huidige rol van de gemeenten en van de belangenpartijen.
- Het bij het RIO ondergebracht zijn van de indicatiestelling voor de diverse gemeentelijke regelingen op het terrein van zorg, welzijn en wonen, maar in ieder geval voor de Wvg.

Bedrijfsvoering en toezicht:

- Een minimale gegevensset voor een periodieke benchmark. Ervan uitgaande dat opschaling en het invoeren van een uniforme bekostigingssystematiek op basis van de productbegroting de doelmatigheid en de inzichtelijkheid in de bedrijfsvoering van een RIO zo sterk verbetert, dat er zo'n minimale gegevensset kan worden vastgesteld.
- Het periodiek uitvoeren van een aantal vignet-studies, om te bezien in hoeverre er objectief en op uniforme wijze wordt geïndiceerd.
- de beleidsinformatie die RIO's moeten leveren om adequaat toezicht mogelijk te maken.

Een instellingsbeschikking wordt inmiddels opgesteld. De bedoeling is dat het college begin 2002 met haar werkzaamheden kan starten, zodat de implementatie van de aanbeveling met kracht ter hand kan worden genomen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart