

Rapport 22

Het overheidsinstrumentarium in de zorgsector

Onderzoeker: Dr. Vanessa Verdeyen

Promotor: Prof. dr. Johan Put

SAMENVATTING

De overheid draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor de zorgverlening, die een taak van algemeen belang uitmaakt. Het betrekken of toelaten van (publiekrechtelijke en privaatrechtelijke) instellingen bij de uitvoering van het zorgbeleid betekent niet dat deze uitvoeringstaken uit het takenpakket van de overheid verdwijnen, zoals bij privatisering *sensu strictu* het geval zou zijn. Aangezien de overheid de eindverantwoordelijkheid behoudt, moet de overheid over een aantal juridische instrumenten beschikken ter sturing – waaronder controle – van de verschillende zorginstellingen en -voorzieningen. Een zorgvoorziening streeft immers niet steeds uit eigen beweging een zo groot mogelijke efficiëntie en kwaliteit na. Hiertoe zijn externe stimulansen nodig, zoals toezichtsmechanismen, het geven van een financieel belang, het geven van meer verantwoordelijkheid... Deze stimuli kunnen worden teruggevonden in het overheidsinstrumentarium. Dit instrumentarium bestaat onder meer uit de vele erkennings- en subsidiëringsnormen, de programmatie, verplichtingen opgelegd aan de zorginstellingen in de wetgeving, de mogelijkheid om overeenkomsten (convenanten) - al dan niet in het kader van PPS - te sluiten en de informeel gehanteerde sturingsinstrumenten.

Dit rapport poogt het kluwen aan instrumenten die de overheid hanteert en waarmee de zorgvoorzieningen – en op indirecte wijze de welzijnscliënten en patiënten - geconfronteerd worden, te ontwarren. Na een wetgevingscreening, werden de verschillende instrumenten in kaart gebracht en beschreven, waarbij de nadruk ligt op de juridische waarde en rechtsbeschermende kracht van elk instrument. Het gaat om de erkenning, vergunning en machtiging, de programmatie, de financiële sturing, de overeenkomst en de directe kwaliteitssturing via regelgeving (WVG-regelgeving en bestuursregelgeving). Deze beschreven instrumenten worden aan een beperkte juridische behoorlijkheidstoets onderworpen: wordt het correcte instrument gehanteerd en wordt het instrument correct gehanteerd.

De **erkenning** *sensu lato* kan verschillende juridische invullingen krijgen, van vergunning over machtiging tot beperkte meldingsvoorwaarden. Doel is de uitvoering van de zorg, die een taak van algemeen belang uitmaakt, te sturen vanuit de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor deze zorg en hierbij vanuit de verantwoordelijke overheid een kwaliteitsgarantie aan de cliënt te bieden. De grootste pijnpunten van de rechtsfiguur van de erkenning zijn het hanteren van verschillende types van erkenning onder verschillende vaak verkeerd gehanteerde terminologie, waardoor de erkenning een troebel instrument wordt. De verwarring die ontstaat door

in wetgevende teksten het gehanteerde instrument verkeerd te benoemen, maakt het onmogelijk om instrumenten vanuit een bepaalde visie te hanteren en consistent in te vullen in de wetgeving, de uitvoerende regelgeving en het uitvoeringsbeleid van de bevoegde minister en agentschappen. Daarnaast wordt de erkenning niet steeds doelmatige ingevuld: gezien de juridische waarde van dit instrument, is dit bijvoorbeeld niet de plaats om cliëntenrechten op te nemen.

Programmatische - De programmatie is een instrument dat het zorgaanbod vorm geeft. Aangezien dit zorgaanbod vanuit verschillende vertrekpunten vorm gegeven kan worden, zal ook de definitie verschillen naar gelang de basiskeuze. De programmatie kan zo worden gedefinieerd enerzijds als 'een instrument dat de afstemming van vraag en aanbod ondersteunt' en anderzijds als 'een instrument dat de zorgt voor een (betere) spreiding van de middelen op basis van objectieve indicatoren', zoals de geografische spreiding en de functionele differentiatie.

Er wordt onvoldoende aangegeven op welke wijze er gezorgd wordt voor enerzijds een voldoende zorgaanbod op basis van de gehele vraag in Vlaanderen en voor anderzijds voldoende aanbod op basis van de lokale vraag (toereikend en evenwichtig gespreid aanbod). De programmatie moet daarnaast worden gebaseerd op actuele gegevens en/of noden in een voor de zorgvraag relevant (afgebakende) regio. Vandaag zijn deze regio's sectoraal afgebakend en wordt er niet voldoende sectoraal – laat staan sectoroverschrijdend – gemonitord in de zorgsector zodat onvoldoende geweten is aan welke zorg waar (het meest) behoefte is. Een periodieke bijsturing van de programmatie is eveneens noodzakelijk om een doelmatig zorgbeleid te vormen. Onafhankelijk van het al dan niet sectoroverschrijdende niveau om de zorgbegroting op te stellen, is het noodzakelijk om het instrument op een efficiënte wijze te hanteren dat kan vertrokken worden van een meerjarenbegroting en een meerjarenbeleid, iets wat vandaag politiek moeilijk te garanderen lijkt.

Financiële sturing – De financiële sturing is een sturingsvorm die betrekking heeft op de invloed die de sturende overheid heeft op de voorzieningen door de mate van diens financiële afhankelijkheid. De financiële sturing door de Staat in de zorgsector heeft twee grote verschijningsvormen, namelijk sturing via de financiering van de zorg en sturing via subsidiëring van de zorgvoorzieningen. Financiering strekt immers niet louter tot financiering van een particulier initiatief, maar tot verwezenlijking van de maatschappelijke doelstellingen die aan het initiatief ten grondslag liggen. Evenwel werd in de zorgsector net geopteerd de zorg te financieren aan de hand van subsidiëring van de zorgvoorziening. Daarnaast is er een beperktere financiële sturing via financiële – positieve en negatieve – prikkels en via de zorgprijsnormering door de overheid. Deze laatste sturingsvorm hangt nauw samen met de subsidiëring, aangezien de hoogte van het subsidiebedrag in direct verband staat met de zorgprijs die de betreffende voorziening van de cliënt vraagt of moet vragen om de voorziening financieel werkbaar te houden. De overheid kan echter ook direct optreden in het bepalen van de zorgprijs, door bijvoorbeeld wettelijk te bepalen dat de zorg kosteloos verstrekt moet worden, de dagprijs vast te leggen of aan de dagprijs minima of maxima te verbinden.

De uitwerking van het financieringsinstrument laat zowel op sectoraal als op intersectoraal vlak te wensen over. De veelheid aan (vaak ondoelmatige) voorwaarden, maatstaven, verdelingsnormen...verbonden aan de subsidie vormen een onontwarbaar kluwen op sectoraal, maar zeker op intersectoraal zorgniveau. Door de

intersectorale verschillen is het onvermijdbaar dat ook het uitvoeringsbeleid – eens te meer omdat het door verschillende overheidsinstanties gestalte wordt gegeven – eenvormigheid mist.

Overeenkomst - In de zorgsector worden overeenkomsten gehanteerd door de overheid in de beleidsuitvoering; het gaat dan voornamelijk om beheersovereenkomsten met de agentschappen, convenanten en protocollen. De overeenkomsten gehanteerd door de overheid in de uitvoering van het algemeen belang zijn een middel om via overleg tot normstelling te komen. Zij worden echter niet uniform benoemd of ingevuld, waardoor dit – op zich juridisch duidelijk - instrument van de overeenkomst in de zorgsector afbreuk doet aan de transparantie en rechtszekerheid.

Indien een 'overeenkomst' wordt gehanteerd moet minstens aan de basisvereiste van dit instrument (zoals de wilsovereenstemming) voldaan worden en moet daarnaast zo weinig mogelijk afgeweken worden van de gemeenrechtelijke bepalingen aangaande dit instrument. Indien geopteerd wordt voor niet afdwingbare na te streven engagementen moeten deze in 'kwaliteitshandvesten' een plaats krijgen, waarbij de juridische waarde van deze handvesten beperkt is.

Directe kwaliteitssturing - Naast het afgebakende instrumentarium is er een indirecte sturing terug te vinden in administratiefrechtelijke dan wel zorgrechtelijke bepalingen waarbij de wetgever meer rechtstreeks de kwaliteit – of minstens een deelaspect van de kwaliteit – van de zorgverlening beoogt. Er wordt met andere woorden geen gebruik gemaakt van een specifiek 'sturingsinstrument', maar de wetgeving *sensu lato* wordt als instrument, als een middel om het beleid te realiseren, ingezet. Deze wettelijke kwaliteitssturing gebeurt enerzijds via het administratief recht, namelijk door de kwalificatie van bepaalde zorgvoorzieningen als 'overheden', waardoor 'overheidseigen' wetgeving op deze voorzieningen van toepassing wordt. Naast de wetgever krijgt hierin ook de rechtspraak een belangrijke rol toebedeeld, onder meer door de invulling van het overheidsbegrip en de ontwikkeling van de beginselen van behoorlijk bestuur die op bepaalde overheden (administratieve overheden) van toepassing zijn. Daarnaast is directe kwaliteitssturing aanwezig in het zorgrecht, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen de bepalingen die van toepassing zijn op alle (erkende) zorgvoorzieningen, zoals deze in het Kwaliteitsdecreet, en deze die van toepassing zijn op één type van voorzieningen of voorzieningen binnen één zorgsector. Het stimuleren van interne kwaliteit(saspecten) door de wetgevende macht gebeurt in de zorgsector vanuit een kwaliteitsvisie, namelijk het streven naar een intern kwaliteitsbeleid van de voorzieningen om op die manier ook de kwaliteit van de zorg te garanderen. Deze kwaliteitsvisie impliceert een *top down* en een *bottom up approach*. Er wordt vanuit de wetgevende macht een kwaliteits(kader)wet opgemaakt, waarin wordt aangegeven wat van de voorzieningen verwacht wordt op het vlak van het te voeren kwaliteitsbeleid. Anderzijds worden de voorzieningen gestimuleerd een eigen intern kwaliteitsbeleid uit te werken, wat de personeelsleden moet mobiliseren in een gezamenlijk project. Een gecombineerde kwaliteitsvisie, waarbij een kader wordt opgelegd en de invulling aan de instellingen zelf wordt overgelaten, combineert de voordelen van beide systemen (een interne visie en een juridische waarde).

Besluit - In het algemeen wordt de overheidssturing gekenmerkt door een overmaat aan wetgeving en een bestuursbevoegdheid die niet uniform wordt ingevuld. Ook in de WVG-sector kan worden gewezen op het grote tekort aan de uniformiteit, juridische

correctheid en interne kwaliteit bij het hanteren van de instrumenten. Vanuit een vooraf bepaalde doelstelling en uniforme definitie, zoals in de instrumentenfiches voorgesteld, kan worden gestreefd naar een transparante sturingsverhouding binnen een sector, maar ook over de sectoren heen.

Een grotere uniformiteit in het sturingsinstrumentarium heeft voordelen voor de drie centrale actoren betrokken bij de rechtsfiguur. Voor de sociaal verzekerde of cliënt is een dergelijke uniformiteit belangrijk voor de duidelijkheid en rechtszekerheid, zowel wat betreft de door de zorgvoorziening na te leven regels als wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling in de overheidstaakuitvoering. Voor de overheid wordt een duidelijke invulling gegeven aan de eindverantwoordelijkheid: de overheid neemt haar verantwoordelijkheid op door alle bij de bepaalde overheidstaakuitvoering betrokken instanties te sturen naar een kwaliteitsvolle dienstverlening. Daarnaast zal de kwaliteit van wetgeving verbeteren, zowel wat betreft de *ratio legis* van het gehanteerde instrument, als wat betreft de uniformiteit van begrippen, normen en procedures, maar ook wat betreft het gehanteerde niveau van regelgeving. De gestuurde instanties hebben ten slotte een (vernieuwde) legitimering in de overheidstaakuitvoering.

Naast het gebrek aan uniforme hantering van de afzonderlijke sturingsinstrumenten, zorgt de verwantschap met andere instrumenten, waartussen het onderscheid in de praktijk moeilijk te detecteren is, voor onduidelijkheid. De verschillende instrumenten kunnen maar kwalitatief gehanteerd worden vanuit een ruimere instrumentoverschrijdende sturingsvisie. De sturingsverhouding tussen de overheid en de (privaatrechtelijke) uitvoerder van een overheidstaak moet tot stand komen vanuit een doordachte visie, waarin de verschillende sturingsinstrumenten gecoördineerd worden en waarin de doelmatigheid en kwaliteit van de sturing centraal staat. Elk gehanteerd sturingsinstrument moet gehanteerd worden vanuit de doelstellingen van het instrument, maar steeds binnen het geheel van sturingsinstrumenten. Door de verschillende, noodzakelijke en wenselijke sturingsinstrumenten samen te bekijken, wordt duidelijk waar overlap bestaat, waar samenwerking een meerwaarde kan zijn, dan wel werk en middelen kan uitsparen, waar blinde vlekken bestaan en in hoeverre aan de noodzakelijke minimale wettelijke omkadering is voldaan.