

RZO-advies nr. 12 Convenant Landelijk Zorgsysteem Veteranen (LZV) 2010

1. Inleiding

Na een eerste concept van het Convenant LZV dat door de RZO in zijn advies van juni 2008 van een kritisch commentaar is voorzien, is door betrokken partijen gewerkt aan een nieuwe versie. In dit advies reageert de Raad op deze versie, aangeboden aan de Raad op 18 februari 2010. Na een aantal algemene opmerkingen volgen meer juridische kanttekeningen bij specifieke onderdelen respectievelijk enkele resterende opmerkingen.

2. Algemene opmerkingen

Het stuk is inhoudelijk ontegenzeggelijk verbeterd. Er is ook meer aandacht besteed aan de (juridische) vormgeving en formulering. Binnen de gekozen variant met de sterk horizontale verhoudingen die daarvoor kenmerkend zijn, heeft men er het optimale van proberen te maken. Daar is men een heel eind (verder) mee gekomen (zie wel de kanttekeningen op onderdelen onder 3).

Een belangrijke vraag is of de Staatssecretaris met dit convenant zijn verantwoordelijkheid voor het LZV voldoende kan realiseren. In bijvoorbeeld de Preambule zou daartoe beter aangegeven kunnen worden wat die verantwoordelijkheid nu precies inhoudt.

Grosso modo gaat het in de ogen van de Raad daarbij om een systeemverantwoordelijkheid voor instandhouding en functioneren van het LZV respectievelijk om een specifieke verantwoordelijkheid voor de bijdrage van deelnemende militaire instellingen daarin.

Wat de kernvraag betreft: (heeft de Staatssecretaris voldoende grip op het geheel, inclusief de mogelijkheid tot bijsturen?) is de Raad van oordeel dat men binnen het gekozen horizontale samenwerkingsverband, afgezien van de hierna volgende specifieke opmerkingen (zie onder 4.), niet wezenlijk verder kan komen dan wat in het Convenant 2010 is neergelegd.

De vraag blijft of dit in de praktijk voldoende zal zijn uit het oogpunt van het kunnen dragen van de politieke eindverantwoordelijkheid. De Raad acht het echter verstandig nu eerst verdere ervaring met het gekozen model op te doen. Dan kan blijken hoe dit Convenant in de praktijk functioneert en of wellicht een model dat de bewindspersoon meer vat geeft op het geheel op termijn de voorkeur verdient.

Een andere belangrijke vraag is of de nieuwe versie van het Convenant 2010 voldoende sturingsmogelijkheden biedt binnen het LZV zelf. Naar het oordeel van de Raad geeft dit convenant nu alles bijeengenomen (de opmerkingen onder 4. daargelaten) meer duidelijkheid over de bevoegdheden van (het dagelijks bestuur van) de Stuurgroep en de verplichtingen van de deelnemers. Besluiten kunnen bij meerderheid van stemmen binnen de Stuurgroep worden genomen. Samenwerking met deelnemers die hun verplichtingen niet nakomen, kan worden opgezegd, voor uittreding geldt een opzegtermijn etc. Ook hier geldt dat het binnen de gekozen benadering niet veel anders kan en dat nu eerst maar moet blijken of een en ander in de praktijk voldoende functioneert.

In het eerder genoemde advies heeft de Raad het toenmalig concept ook aan de vraag getoetst of het de RZO voldoende mogelijkheden bood zijn taken waar te maken. In dit opzicht is de huidige versie nog steeds voor verbetering vatbaar (zie daarover verder onder 4.).

3.Kanttekeningen bij onderdelen van het Convenant 2010

- Art. 3 lid 2 ‘De overige instellingen zijn direct of indirect vertegenwoordigd in de Stuurgroep’. Niet duidelijk wordt (ook niet uit de bijlagen) welke instellingen in de Stuurgroep vertegenwoordigd zijn. Inmiddels heeft de Raad begrepen dat dat alle deelnemers zijn, maar dat zou toch echt wel in het Convenant moeten staan.
- Volgens art.3 lid 4 is de organisatie van het LZV nader uitgewerkt in bijlage 2. Daarin staat op pag.18 dat partijen de LZV afspraken nakomen ‘*binnen de eigen beleidsvrijheid*’. De Raad vindt dit niet zo’n gelukkige formulering, want de afspraken, die men vrijwillig aangaat, perken de eigen beleidsvrijheid juist in. Aan het eind van diezelfde alinea staat dat nakoming van afspraken niet afgedwongen kan worden en dat de Stuurgroep daarom de mogelijkheid heeft ‘het Convenant’ met partijen die zich niet aan de ‘ketenverantwoordelijkheid’ houden te beëindigen. Vermoedelijk wordt bedoeld: *beëindiging van de samenwerking met partijen die zich niet houden aan hetgeen waartoe zij zich verplicht hebben*.
- In dezelfde bijlage 2 staat op de onderste helft van pag.19 een stuk over de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Defensie respectievelijk die van deelnemende organisaties en de mogelijkheid van externe sturing. De vraag is of dit hier wel thuis hoort en of dit niet beter in bijvoorbeeld de Preambule kan worden opgenomen? Overigens zou de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris in relatie tot deelnemende organisaties beter als volgt geformuleerd kunnen worden: *‘Hoewel de Staatssecretaris opdrachtgever is van het systeem is hij niet eindverantwoordelijk voor alle geleverde zorg. De aangesloten civiele organisaties blijven verantwoording dragen voor de door hen zelf verleende zorg en als deelnemer in het LZV voor de afstemming daarvan met andere deelnemers’*.
- Pag. 19 eindigt met de zin dat de RZO de bevoegdheid heeft Defensie adviezen en *aanwijzingen* te geven. Dat is vreemd voor wat betreft die *aanwijzingen*. Die kunnen wel gegeven worden aan het LZV en zijn deelnemers (voor zover het de zorg aan veteranen betreft), maar dat staat er niet. En dat staat wel in de instellingsbeschikking van de RZO.

- Artikel 7 over de RZO zou naar de mening van de Raad preciezer moeten worden geformuleerd. Zo zou lid 1 beter kunnen eindigen met *'en op de zorg aan de doelgroep veteranen als geheel'*. Het begin van lid 2 zou moeten worden aangevuld met: *'De RZO toetst het functioneren van het LZV en de wijze waarop dit voorziet in bevordering en bewaking van de instellingsoverschrijdende'*
- Het is niet vreemd dat in het Convenant respectievelijk bijlage 5 nog eens wordt gezegd wat de taak van de RZO is, maar wel dat niet opgenomen is *dat deelnemende partijen zich verbinden om mee te werken aan toezicht van de RZO, gevraagd en ongevraagd informatie te verstrekken, en zich te voegen naar door RZO gegeven aanwijzingen*. Dat alles blijft ten onrechte impliciet.
- Lid 3 van art.7 gaat over IGZ en IMG. Een en ander zou – mede in het licht van het recente overleg tussen de betrokken toezichthouders (IGZ, IMG en RZO) - wel beter geformuleerd kunnen worden. Bijvoorbeeld: *'De IGZ houdt toezicht op de kwaliteit van zorg verleend door de individuele zorginstellingen die deel uitmaken van het LZV'*.
En de laatste zin zou kunnen luiden: *'Het toezicht op de ketenzorg en op het LZV als zodanig behoort tot de taken en bevoegdheden van de RZO; voor zover het daarbij ook de zorg betreft die individuele deelnemende instellingen verlenen binnen het LZV stemt hij daarbij af met de IGZ voor zover het om civiele instellingen gaat, met de IMG voor zover het militaire betreft.'*
- Art. 12 lid 3 betreft de – in een horizontaal samenwerkingsverband als het LZV belangrijke – kwestie van toe- en uittreding. Ook op dit punt wordt weer naar een bijlage (8) verwezen. Het begin van de tweede alinea zou beter kunnen luiden: *'Bij niet voldoen aan de uit dit Convenant voortvloeiende verplichtingen door een deelnemer of wanneer voorzetting van de samenwerking met hem om andere redenen niet langer in redelijkheid geveerd kan worden van de andere deelnemers, kunnen de laatsten*' Dan volgt een derde alinea waarvan niet duidelijk is wat deze toevoegt aan alinea 2.
- In artikel 13 lid 2 1^e zin wordt terecht gesteld dat de bijlagen deel uitmaken van het Convenant. Dan volgt een minder duidelijke zin over wijziging *'door partijen'*. Hier wreekt zich dat de bijlagen te veel zijn opgetuigd met beleidskwesties en uitvoeringsproblemen, terwijl er tegelijkertijd ook een aantal essentiële zaken in geregeld zijn (zoals in bijlage 2 waarin taak/bevoegdheden van de Stuurgroep, besluitvorming e.d. aan de orde komen). Vanwege dit laatste zou voor wijziging van de bijlagen eigenlijk art. 11 lid 3 moeten gelden (dat gaat over wijziging van het Convenant zelf)

4.Overige opmerkingen

- Minder geslaagd vindt de Raad het zeer wijdlopieg karakter van het stuk, waarin allerlei beleidsoverwegingen zijn opgenomen en hier en daar herhalingen staan. Zo is de Missie wel erg uitvoerig weergegeven (zie bv. de laatste lange alinea daarvan op pag.4). De Missie zou overigens ook kunnen worden opgenomen in de Preambule (pag.5). Eigenlijk zou het geheel in maximaal een pagina moeten kunnen worden

neergezet. Een en ander. wordt nog eens dunnetjes overgedaan in bijlage 1 Doelstelling, waarnaar art.1 verwijst. Waarom zou daar bijvoorbeeld een stuk instaan over `Risico's` (laatste alinea p. 15)?

- De bijlagen zijn talrijk en in het algemeen uitvoerig. Behalve dat wat in die bijlagen staat niet altijd relevant is in het kader van het Convenant, maakt die opbouw het geheel minder goed leesbaar en transparant (zie in dit verband ook de laatste kanttekening onder 3.). Dat is jammer, zonder dat daarmee gezegd is dat het stuk daardoor ondeugdelijk is.
- Art. 2 lid 3: partijen zorgen '*voor zover mogelijk*' etc. Die kwalificatie had men er net zo goed uit kunnen laten, want niemand is tot het onmogelijke gehouden en het gaat hier typisch om een inspanningsverplichting
- Artikel 4 (verplichtingen van partijen) is qua inhoud redelijk maar qua opzet minder logisch. Lid 3 (*Partijen verbinden zich....*) zou eigenlijk voorop moeten staan. Het huidige lid 1 wordt dan lid 2 en zou wat beter geformuleerd kunnen worden.
- Bijvoorbeeld: '*Partijen verplichten zich voorts in algemene zin bij te dragen aan ...in dat kader en het functioneren van het LZV*'. Lid 2 wordt dan lid 3.

Hilversum, 12 april 2010