

Evaluatie 2014-2017

Evaluatie van de Nederlandse Zorgautoriteit



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

21 december 2018

Opdrachtgever

Ministerie van VWS

Onderzoekers

Aris van Veldhuisen

Isis Hommema

Irene Niessen

David Schelfhout

Paul de Bijl

Referentie

GV483/eindrapportage

Inhoud

| | |
|--|------------|
| 1 Inleiding | 4 |
| 2 De rol van de NZa volgens de beleidstheorie | 6 |
| 2.1 Het Nederlandse zorgstelsel..... | 6 |
| 2.2 Wettelijke taken en bevoegdheden van de NZa | 8 |
| 2.3 Ontwikkelingen sinds de oprichting van de NZa | 17 |
| 2.4 Relevante wetwijzigingen | 17 |
| 3 Praktijkwerking organisatie | 25 |
| 3.1 Organisatie en governance..... | 25 |
| 3.2 Human resource management..... | 32 |
| 3.3 Informatievoorziening en informatiebeveiliging..... | 39 |
| 3.4 Integriteit..... | 43 |
| 3.5 Financiën..... | 45 |
| 4 Praktijkwerking taakuitvoering | 48 |
| 4.1 Taakuitvoering NZa algemeen | 48 |
| 4.2 Tarief- en prestatieregulering..... | 51 |
| 4.3 Uitvoerings- en nalevingstoezicht..... | 61 |
| 4.4 Markttoezicht | 71 |
| 4.5 Marktonderzoek..... | 73 |
| 4.6 De sturingsrelatie tussen het ministerie van VWS en de NZa | 74 |
| 4.7 Samenwerking met externe stakeholders | 78 |
| 5 Conclusies en aanbevelingen | 83 |
| 5.1 Organisatie..... | 83 |
| 5.2 Taakuitvoering..... | 89 |
| A Onderzoeksvragen | 98 |
| B Gesprekspartners | 100 |
| C Begeleidingscommissies | 104 |
| D Afkortingenlijst | 105 |

1 Inleiding

In 2006 is ervoor gekozen gereguleerde marktwerking in te voeren in de Nederlandse zorg. Om de verschillende zorgmarkten die toen ontstonden te reguleren en er toezicht op te houden, is de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) ingesteld. De NZa draagt zorg voor toegankelijke, betaalbare en kwalitatieve zorg. De NZa valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De NZa is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en staat daarmee op enige afstand van het ministerie. Het functioneren van zbo's wordt regelmatig geëvalueerd.

Deze evaluatie onderzoekt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de NZa en betreft een zbo-evaluatie op grond van de Kaderwet zbo's. De hoofdvragen van dit onderzoek richten zich dan ook op deze begrippen. In aanvulling daarop is een aantal andere onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op de verbeterplannen die belangrijk zijn geweest voor de ontwikkeling van de interne organisatie van de NZa in de afgelopen jaren. Ook heeft een aantal onderzoeksvragen betrekking op de sturingsrelatie tussen VWS en de NZa, de samenwerking tussen de NZa en haar stakeholders en de mate van goed bestuur binnen de NZa. In bijlage A is de volledige lijst met onderzoeksvragen opgenomen.

De evaluatie richt zich op de periode 2014-2017. Op die jaren ligt een duidelijke focus bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2018. In een aantal gevallen zou het zijn doel voorbij schieten om ontwikkelingen in 2018 daarbij te negeren. In gevallen waarbij bijvoorbeeld bleek dat de NZa ontwikkelpunten die zich in de evaluatieperiode openbaarden, had opgepakt in het begin van 2018, is ervoor gekozen om ook feitenmateriaal uit 2018 mee te nemen in de bevindingen. Anders zouden sommige bevindingen al bij publicatie van dit rapport achterhaald zijn. Hierbij is het uitgangspunt dat in principe alleen ontwikkelingen die al in de evaluatieperiode in zijn gezet en een volgende fase in gingen in 2018, zijn meegenomen in de bevindingen. Nieuwe initiatieven die in 2018 werden ontplooid, zijn in de regel niet beschreven in dit rapport.

De **aanpak** die Andersson Elffers Felix (AEF) heeft gehanteerd bij het uitvoeren van deze evaluatie heeft een aantal elementen. Het uitgangspunt voor het onderzoek is de doelenboom van de NZa (§2.2). Die beschrijft de wettelijke doelen van de NZa en laat zien hoe de input (financiën, personeel, wettelijke instrumenten) die in de NZa worden geïnvesteerd uiteindelijk zouden moeten leiden tot maatschappelijke effecten. Door na te gaan of dat in de praktijk zo uitpakt, is het mogelijk tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid van de NZa. De doelmatigheid van de NZa is geëvalueerd door de financiën van de NZa en de sturingscyclus hieromtrent te analyseren. Waar mogelijk wordt dit gekoppeld aan de taken.

De combinatie van vragen over doeltreffendheid (bereikt de NZa vastgestelde beleidsdoelen?) en doelmatigheid (wordt belastinggeld daarbij doelmatig besteed?) zorgt ervoor dat een

intern en een *extern* perspectief samenkomen:

- Het interne perspectief op de NZa richt zich op bedrijfsvoeringsvragen: is het management van de NZa op orde; hoe staat het met het financieel beheer van de organisatie; wordt het potentieel van de medewerkers van de NZa optimaal benut?
- Het externe perspectief heeft betrekking op de NZa in haar maatschappelijke context: hoe verhoudt de NZa zich tot de markten die zij reguleert en waarop zij toezicht houdt? Ervaren partijen in het veld de NZa als een effectief opererende organisatie? En draagt de *output* van de NZa bij aan het bereiken van maatschappelijke doelen? Ook richten we ons hier op de sturingsrelatie van VWS met de NZa. Hoe is die ingericht en hoe werkt die in de praktijk?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn in dit onderzoek verschillende methoden gebruikt. Ten eerste is een grote hoeveelheid **documenten** bestudeerd: van werkprogramma's, jaarverslagen, interne plannen en beleidsdocumenten van de NZa, tot medewerkerstevredenheidsrapportages, externe audits en financiële rapportages. Ten tweede zijn er in het kader van deze evaluatie veel **gesprekken** gevoerd, met zowel bestuurders, managers en medewerkers van de NZa, als vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, samenwerkingspartners van de NZa, zorgverzekeraars, brancheorganisaties uit de zorg en vertegenwoordigers van zorgaanbieders. In veel gevallen ging het om individuele interviews, maar ook is regelmatig gekozen voor het organiseren van een groepsgesprek, waarin vertegenwoordigers bij elkaar werden gebracht van verschillende organisaties die met het zelfde thema te maken hebben. Een overzicht van de geïnterviewden is te vinden in bijlage B.

Naast de analyse op hoofdlijnen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de NZa, werken we een aantal **casussen** uit, die zorgen voor concrete illustraties bij de algemene bevindingen. Bij het selecteren van casussen is ernaar gestreefd casuïstiek te beschrijven die representatief is voor het functioneren van de NZa in algemene zin. We hebben een casus uitgediept op ieder van de hoofdthema's:

- Regulering van de NZa: integrale tarieven geboortezorg.
- Toezicht van de NZa: horizontalisering van het toezicht.
- Interne organisatie van de NZa: herstructurering van zes naar vier directies in 2016.

De **bevindingen** die in dit rapport worden gepresenteerd zijn altijd gebaseerd op meerdere waarnemingen. Een signaal kwam bijvoorbeeld in meerdere gesprekken naar voren, of wordt ondersteund door documenten. Met die werkwijze wordt de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten geborgd.

In de bevindingen beschrijven we op een aantal vlakken dilemma's die de NZa in haar taakuitvoering ervaart. Die dilemma's komen voort uit de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken, waarin gesprekspartners m.b.t. sommige thema's fundamenteel andere visies naar voren brachten. Die verschillende visies hebben we zichtbaar gemaakt door een aantal dilemma's te beschrijven. Ook bij het formuleren van conclusies en aanbevelingen hebben we aandacht gehad voor deze spanningsvelden waarmee de NZa te maken heeft.

Het onderzoek is begeleid door twee begeleidingscommissies. Eén begeleidingscommissie richtte zich op de interne organisatie van de NZa en de rol van de verbeterplannen daarin. De andere commissie begeleidde de evaluatie van de taakuitvoering van de NZa in het zorgveld. De commissies hebben het onderzoek op hoofdlijnen richting gegeven en de onderzoekers van waardevolle opmerkingen, feitelijke correcties en inhoudelijke suggesties voorzien. De leden van de begeleidingscommissies zijn genoemd in bijlage C.

2 De rol van de NZa volgens de beleidstheorie

De NZa heeft een aantal wettelijke taken en een specifieke rol in het zorgstelsel. Om het functioneren van de NZa te kunnen beoordelen, is het van belang om inzicht te hebben in de formele rol in het stelsel. Daarom beginnen we met een reconstructie van de beleidstheorie. De beleidstheorie is volgens Hoogerwerf (1987) ‘het geheel aan veronderstellingen [...] dat aan een beleid ten grondslag ligt.’¹

We beschrijven de beleidstheorie en de historie van de NZa in drie delen:

- We beginnen dit hoofdstuk met een korte beschrijving van het **Nederlandse zorgstelsel** en de verschillende spelers hierin.
- Paragraaf 2.2 bevat een beschrijving van alle **wettelijke taken** die de NZa heeft. Die zijn gevat in een doelenboom, waarin aandacht is voor de doelen van het voor de NZa relevante beleid, de motivering van dat beleid en de vooronderstelde relaties tussen instrumenten, activiteiten en effecten van het beleid.
- Paragraaf 2.3 gaat in op de **ontwikkelingen** die zich sinds de oprichting van de NZa in 2006 hebben voorgedaan en bevat ook een overzicht van de wijzigingen in de wet die hebben plaatsgevonden van de jaren 2014 tot en met 2017.
- In paragraaf 2.4 besteden we ten slotte kort aandacht aan de **voorstellen voor wijziging** van de taken en bevoegdheden van de NZa die speelden tijdens dit onderzoek. Hoewel deze wijzigingen nog niet in werking zijn getreden, is het relevant voor deze evaluatie om op de hoogte te zijn van de te verwachten wijzigingen.

Tenzij anders vermeld, verwijzen de wetsartikelen die in dit hoofdstuk genoemd worden naar de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), de wet waar de taken en instrumenten van de NZa in beschreven worden.

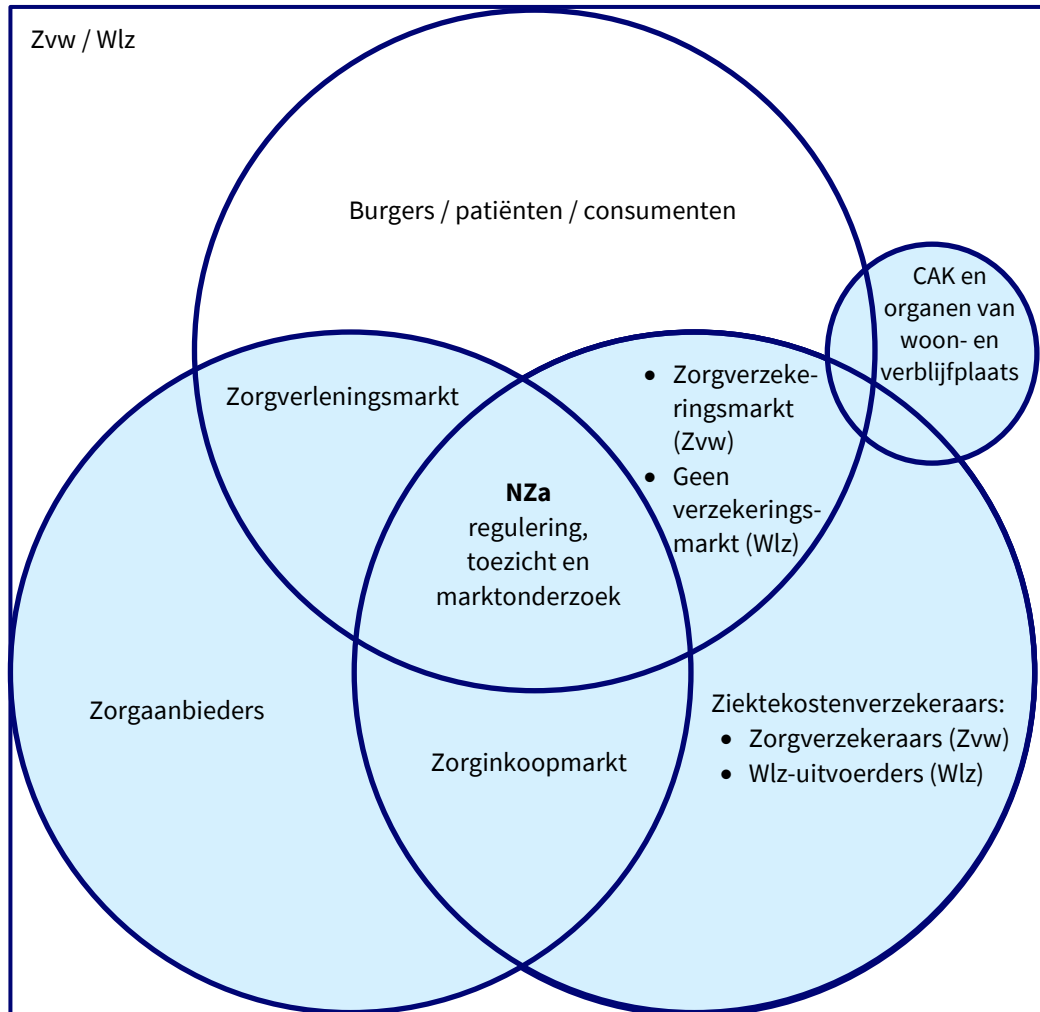
2.1 Het Nederlandse zorgstelsel

Het Nederlandse zorgstelsel bestaat uit verschillende onderdelen. Voor de NZa zijn vooral de Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet langdurige zorg (Wlz) relevant. De NZa heeft een zeer beperkte rol in zorg die door gemeenten geregeld wordt.

In 2006 is de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) van kracht geworden, waarmee de regering wilde zorgen voor verbeteringen in de Nederlandse gezondheidszorg. De kern van de wet is dat vraag en aanbod samen worden gebracht op een sterk gereguleerde markt, of om

¹ Hoogerwerf, A., 1987. Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In Handboek beleidswetenschap, red. P. Lehning en J. Simonis. Boom: Amsterdam, 23-40.

preciezer te zijn op verschillende markten die een wisselwerking op elkaar hebben. Dit is samengevat in onderstaande figuur. In blauw is aangegeven waarop het toezicht en de regulering van de NZa zich richten.



Figuur 1: zorgmarkten

De verschillende stakeholders in dit veld zijn:

- Burgers, afhankelijk van de context ook wel patiënten of consumenten in deze markt.
- Zorgaanbieders die zorg leveren in de Wet langdurige zorg (Wlz) of de zorgverzekeringswet (Zvw).
- Ziektekostenverzekeraars, die de zorg inkopen. Hierbij is onderscheid te maken tussen de Wlz en de Zvw. In de Wlz wordt de inkoop namens Wlz-uitvoerders gedaan door regiogebonden zorgkantoren. In de Zvw wordt de inkoop gedaan door zorgverzekeraars, waar burgers uit kunnen kiezen. Naast zorg die in het basispakket is verzekerd, bieden zorgverzekeraars aanvullende zorgverzekeringen aan, op basis waarvan burgers gebruik kunnen maken van zorg die buiten de dekking van de Zorgverzekeringswet valt.
- Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) stelt de eigen bijdragen van burgers in de Wlz vast en int deze. Ook betaalt het CAK, namens zorgkantoren, organisaties die zorg verlenen op basis van de Wlz.
- Tot slot zijn er organen van woon- en verblijfplaats voor buitenlandse verzekerden en verdragsgerechtigden die verzekerd willen worden onder het Nederlandse stelsel.

Andersson Elffers Felix

De NZa houdt toezicht op aanbieders, ziektekostenverzekeraars, het CAK, de organen van woon- en verblijfsplaats en de markten tussen deze stakeholders. Ook is de NZa verantwoordelijk voor de regulering van deze markten en doet de NZa marktonderzoek. De verschillende zorgmarkten waarop de NZa zich richt, zijn in figuur 2 weergegeven.

| Langdurige zorg (Wlz) | Curatieve zorg (Zvw) | Forensische zorg |
|--|---|--|
| Zorg voor mensen die een blijvende behoefte hebben aan permanent toezicht of 24 uur zorg in de nabijheid. Vormen van zorg die onder Wlz kunnen vallen zijn: Verblijf in zorginstelling Persoonlijke verzorging en verpleging Medische zorg Dagbesteding Vervoer Hulpmiddelen Langdurige ggz | Eerstelijnszorg: Huisartsenzorg Mondzorg Fysiotherapie Farmacie Verloskunde en kraamzorg Logopedie Diëtiëk Oefentherapie Ambulancezorg Ketenzorg Wijkverpleging Eerstelijns verblijf Curatieve geestelijke gezondheidszorg (ggz): Basis ggz Extramurale gespecialiseerde ggz-zorg De eerste 1095 dagen intramuraal verblijf in het kader van een behandeling Medisch-specialistische zorg (msz), verleend in: Ziekenhuizen Categorale instellingen Zelfstandige behandelcentra | De forensische zorg valt niet binnen de kaders van de Zvw en de Wlz, maar valt voor wat betreft regulering wel onder de Wmg.* Forensische zorg wordt meestal door een rechter opgelegd en betreft zorg in een strafrechtelijk kader. Het gaat om ggz, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg die onderdeel is van een straf of maatregel. |

*De toezichts- en handhavingstaken voor de forensische zorg liggen op dit moment niet bij de NZa.

Figuur 2: zorgmarkten in het werkveld van de NZa

2.2 Wettelijke taken en bevoegdheden van de NZa

In de Wmg is de NZa aangewezen als zelfstandig bestuursorgaan dat belast is met taken en bevoegdheden uit de Wmg en daarnaast ook taken en bevoegdheden voortvloeiend uit andere wetten zoals Wlz² en de Zvw. Het belangrijkste doel van de Wmg is toegankelijke, betaalbare en kwalitatieve zorg.³ De NZa draagt hieraan bij met taken op het gebied van regulering, toezicht en onderzoek.

Regulering

De instrumenten van de NZa op het gebied van regulering zijn weergegeven in Figuur 3. Daarin zijn zowel de taken en bevoegdheden van de Minister van VWS als van de NZa samengevat. In de witte vlakken staan de taken waarvoor de minister verantwoordelijkheid draagt, in de blauwe vlakken die van de NZa.

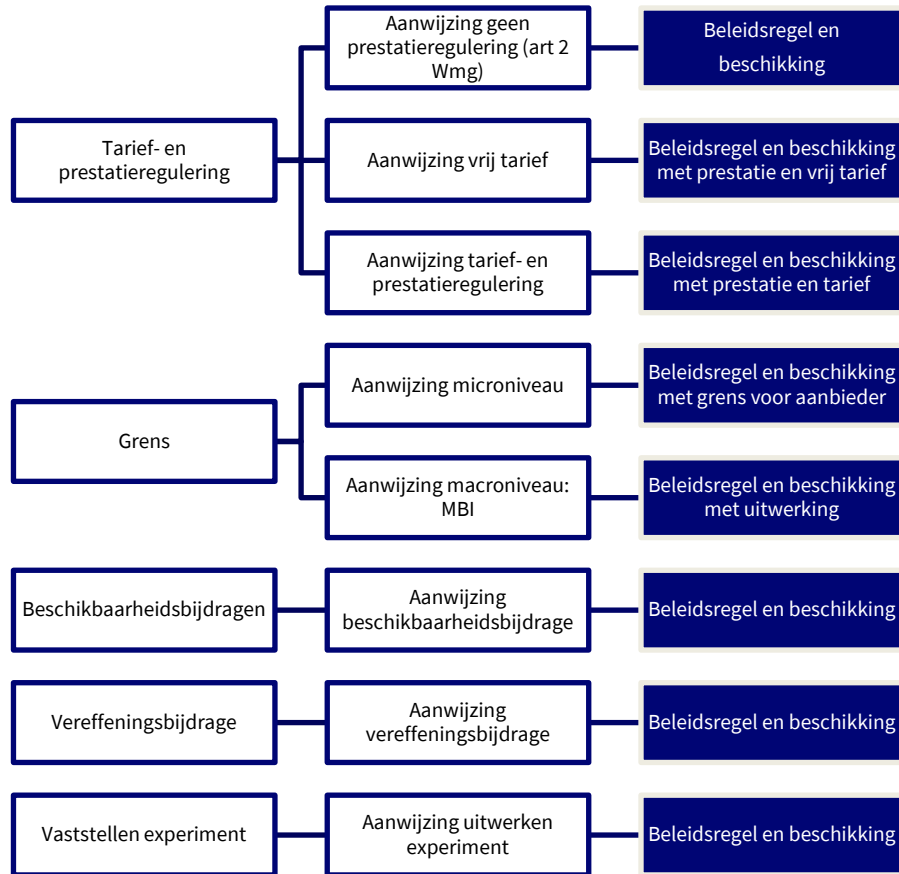
De minister heeft het primaat om te bepalen of er sprake moet zijn van tarief- en prestatie-regulering en in welke vorm.

Bij algemene maatregel van bestuur kan een aantal deelmarkten of vormen van zorg worden uitgezonderd van tarief- en prestatie-regulering (art. 2). Vervolgens kan de minister een aanwijzing geven over de beleidsregels die de NZa moet opstellen om tarieven en/of prestaties te reguleren (art. 7, eerste lid, onder b).

² Tot 2015 betrof het de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

³ Memorie van Toelichting bij de Wmg 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2005, 30186, nr. 3

De inhoud van de aanwijzing moet vooraf worden toegezonden aan beide kamers van de Staten-Generaal (art. 8). Dat gebeurt vaak via een voorhangbrief. De NZa mag alleen op aanwijzing van de minister een beleidsregel opstellen voor de taken die in Figuur 3 zijn weergegeven (art. 59). Daarbij moet worden opgemerkt dat beleidsregels alleen de NZa binden en beschikkingen zogenaamde derdenwerking hebben.



Figuur 3: de taken van de NZa. De witte vlakken zijn de verantwoordelijkheid van de minister, terwijl de blauwe vlakken de taken van de NZa zijn

In aanvulling op deze regulerende bevoegdheden heeft de NZa de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot een aantal van de taken en plichten uit de verschillende wetten waarop zij toezicht houdt. Die regulering van de NZa bespreken we als we aandacht besteden aan de toezichtstaken van de NZa. Hieronder werken we de in figuur 3 genoemde taken nader uit.

Tarief- en prestatieregulering

De NZa is belast met tarief- en prestatieregulering binnen de (deel)markten van de zorg.⁴ De procedure en voorwaarden aan de hand waarvan de NZa tarieven en prestaties vaststelt, zijn gebundeld in artikelen 50 tot en met 56 van de Wmg.

De NZa mag alleen op aanwijzing van de minister (met controle door het parlement) een tariefsoort vaststellen of wijzigen (art. 59). De minister stelt dus vast of er sprake is van vrije tarieven, een vast tarief of een tarief met een onder- en/of bovengrens. De NZa bepaalt

⁴ Memorie van Toelichting bij de Wmg 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2005, 30186, nr. 3

vervolgens binnen deze kaders de prestaties en tenzij het een prestatie met vrij tarief betreft, de bijbehorende tarieven (art. 50).

Het reguleren van product- en prestatieomschrijvingen kan om verschillende redenen gewenst zijn:

- Wanneer er in de sector geen eenduidigheid bestaat over de precieze producten en diensten die marktpartijen gaan contracteren, kan die geboden worden door regulering. Regulering is dus niet nodig als die eenduidigheid er wel is.⁵
- Regulering heeft daarnaast ook betrekking op kostenbeheersing. Zo kan de NZa een grens verbinden aan de som van de tarieven gekoppeld aan een bepaalde prestatie (art. 50).

Het vaststellen van vrije tarieven en daaraan gekoppelde prestaties doet de NZa ambtshalve (art. 51), terwijl het vaststellen van vaste, bandbreedte-, minimum- of maximumtarieven ook op aanvraag van verzekeraars en zorgaanbieders kan plaatsvinden (art. 52 en 54).

Begrenzing

De Wmg kent twee soorten begrenzingen. Op microniveau kan de NZa met het instrument begrenzing een grens stellen in tarieven specifiek voor een aanbieder. Op macroniveau gaat het om een tariefgrens voor alle betrokken zorgaanbieders gezamenlijk. Indien de gestelde bovengrens van een tarief in een jaar is overschreden, dan kan de NZa die overschrijding ongedaan maken door middel van het macrobeheersinstrument (MBI). Of dit gebeurt, bepaalt de minister als verantwoordelijke voor het macrobudgettaire kader. Door de toepassing van het MBI kan de overschrijding van het budget worden teruggehaald van zorgaanbieders. De minister besluit ook welk deel van de kostenoverschrijding teruggehaald wordt. Het bedrag dat een individuele aanbieder moet terugbetalen, wordt bepaald door het totaal van het terug te betalen bedrag naar rato te verdelen onder alle aanbieders, op basis van hun marktaandeel in het jaar van de overschrijding.⁶

Voor de Wlz hanteert de NZa een andere systematiek. Daar worden de uitgaven voor zorg in natura beheerst via de contracteerruimte. De afspraken tussen Wlz-uitvoerders en zorgaanbieders over prijs en volume mogen dit kader niet overschrijden. Doet een zorginstelling dat toch, dan wordt de boven de afgesproken norm verleende zorg in eerste instantie niet vergoed. Wanneer het budgettaire kader langdurige zorg op landelijk niveau niet overschreden wordt, kan het resterend budget verdeeld worden over de zorginstellingen die in eerste instantie meer zorg hebben geleverd dan afgesproken.

Beschikbaarheidsbijdrage

De NZa kan een beschikbaarheidsbijdrage toekennen ten behoeve van de beschikbaarheid van enkele vormen van zorg (art. 56a). Het gaat dan om vormen van zorg waarvan de kosten voor de afzonderlijke prestaties in redelijkheid niet of niet geheel toe te rekenen zijn aan individuele zorgverzekeraars of verzekerden, of vormen van zorg die marktversturend zouden werken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan traumazorg of spoedeisende hulp.

Vereffeningbedrag

Als de kosten voor een prestatie lager blijken te zijn dan bij het vaststellen van het tarief was aangenomen, kan de NZa een vereffeningbedrag vaststellen (art. 56b). De NZa stelt dan vast wat de aanvaardbare kosten zijn en wat het verschil is met de opbrengst van de gerealiseerde

⁵ Memorie van Toelichting bij de Wmg 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2005, 30186, nr. 3, p.23

⁶ Deze bevoegdheid is verder uitgewerkt in beleidsregels van de NZa.

Andersson Elffers Felix

productie. Het verschil is het vereffeningbedrag. Er is dan dus sprake van de herberekening van – achteraf gezien te hoge – vergoedingen van verzekeraars aan zorgaanbieders. Verzekeraars kunnen, nadat de NZa dit instrument heeft ingezet, aan zorgaanbieders een vereffeningbedrag in rekening brengen. Zij ontvangen dan een bedrag van de zorgaanbieder.

Experiment

De NZa kan, nadat de minister daar een aanwijzing voor heeft gegeven, een experiment mogelijk maken via een beleidsregel (artikel 58). Het doel van experimenten is om innovaties te faciliteren die bijdragen aan het verbeteren van de prijs/kwaliteitverhouding van de zorg. Op basis van experimenten kunnen individuele zorgaanbieders of zorgverzekeraars uitgezonderd worden van de geldende beleidsregels en nadere regels. Experimenten kunnen ook gelden voor meerdere of zelfs alle aanbieders en zorgverzekeraars. Een experiment wordt gekenmerkt door tijdelijkheid (maximaal vijf jaar), monitoring, evaluatie en expliciete besluitvorming over de resultaten.

Toezicht

Naast haar reguleringstaken heeft de NZa toezichthoudende taken. Het toezicht van de NZa is gericht op het bewaken van het algemeen consumentenbelang. Kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg staan centraal: de consument moet erop kunnen vertrouwen dat het collectief opgebrachte geld goed wordt besteed en de nodige zorg voorhanden is. De normen en regels waarop de NZa toezicht houdt, zijn vastgelegd in de Wmg, de Zvw, de Wlz en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Ook houdt de NZa toezicht op een klein onderdeel van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg.

Het toezicht valt uiteen in uitvoeringstoezicht, nalevingstoezicht en markttoezicht⁷, zoals weergegeven in figuur 4.

| | |
|--------------------------|--|
| Uitvoerings- toezicht | <ul style="list-style-type: none">• Rechtmatige uitvoering Zvw (zorgverzekeraars en particuliere ziektekostenverzekeraars)• Rechtmatige en doelmatige uitvoering Wlz (Wlz-uitvoerders en CAK)• Rechtmatige uitvoering Europese sociale zekerheidsverordening en bilaterale verdragen (organen van woon- en verblijfplaats) |
| Nalevings- toezicht | <ul style="list-style-type: none">• Verplichtingen zorgaanbieders op basis van de Wmg• Verplichtingen ziektekostenverzekeraars (zorgverzekeraars, Wlz-uitvoerders en aanbieders particuliere verzekeringen) op basis van de Wmg |
| Markt- toezicht | <ul style="list-style-type: none">• Aanmerkelijke marktmacht (zorgaanbieders en verzekeraars)• Vaststellen generieke regels ter bevordering van concurrentie of transparantie• Fusietoezicht |

Figuur 4: De taken van de NZa op het gebied van toezicht

De formele handhavinginstrumenten die de NZa tot haar beschikking heeft, wisselen per toezichtstaak, maar zijn generiek samen te vatten als:

- het geven van een aanwijzing
- het opleggen van een last onder bestuursdwang

⁷ Over het onderscheid tussen de verschillende vormen van toezicht bestaat soms onduidelijkheid. Zie voor een nadere toelichting van de hier gehanteerde indeling: Andersson Elffers Felix (2014), *Ordening en toezicht in de zorg: Evaluatie Wet Marktordening Gezondheidszorg en Nederlandse Zorgautoriteit*, pagina 95-96.

- het opleggen van een last onder dwangsom
- het opleggen van een bestuurlijke boete.

Onderstaand lichten we de taken op het gebied van toezicht nader toe.

Uitvoeringstoezicht

Bij het uitvoeringstoezicht kijkt de NZa of zorgverzekeraars, particuliere ziektekostenverzekeraars, Wlz-uitvoerders en het CAK hun taken die omschreven zijn in de Zvw en de Wlz goed vervullen.

Het uitvoeringstoezicht van de NZa bestaat uit:

- Toezicht op de **rechtmatige uitvoering van de Zvw** door de zorgverzekeraars (art. 16 en 24-27).
- Toezicht op de **rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wlz** door de Wlz-uitvoerders en het CAK (art. 28-31).⁸
- Sinds 2017 houdt de NZa ook toezicht op de **rechtmatige uitvoering van de Europese sociale zekerheidsverordening en bilaterale verdragen** (art. 31a t/m 31e).

In de Zvw is een aantal randvoorwaarden verankerd om de toegankelijkheid van zorg te garanderen. Voor een **rechtmatige uitvoering van de Zvw** moeten zorgverzekeraars hieraan voldoen. De NZa ziet erop toe dat zorgverzekeraars de verplichtingen uit de Zvw nakomen. Hierbij is van belang dat de NZa alleen toezicht houdt op deze verplichtingen waar het gaat om de basisverzekering. Voor aanvullende verzekeringen gelden deze verplichtingen niet. De verplichtingen die worden toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wmg zijn bijvoorbeeld:

- de acceptatieplicht (art. 3 Zvw)
- het verbod op premiedifferentiatie (art. 17 lid 2 Zvw)
- de zorgplicht (art. 11 lid 1 Zvw)
- de risicoverevening, (art. 32-34 Zvw).

De NZa houdt toezicht op de **rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wlz**. De uitvoering van de Wlz is belegd bij de Wlz-uitvoerders (voor hun eigen verzekerden) en het CAK, waarop de NZa beide toezicht houdt. De uitvoering van de Wlz door verzekeraars vindt plaats in een apart rechtspersoon binnen de groep⁹ waartoe ook de ziektekostenverzekeraar behoort. Deze rechtspersoon wordt de Wlz-uitvoerder genoemd. In de regio voeren zorgkantoren de Wlz uit namens de Wlz-uitvoerders. De verplichtingen die Wlz-uitvoerders hebben op basis van de Wlz zijn o.a.:

- Zorgplicht (art 4.2.1 Wlz) en de verplichtingen ten aanzien van de schriftelijke overeenkomsten met zorgaanbieders ter uitvoering van de zorgplicht (art 4.2.2 Wlz).
- De doelmatige uitvoering van hun werkzaamheden (artikel 4.2.5 Wlz).
- Een van de Zvw-activiteiten gescheiden administratie (artikel 4.2.6 Wlz).
- Financiële verslaglegging aan de NZa (artikel 4.3.1 Wlz) en een uitvoeringsverslag (artikel 4.3.2 Wlz).

Tot slot houdt de NZa toezicht op de **rechtmatige uitvoering van de Europese sociale zekerheidsverordening en bilaterale verdragen**. Deze taken worden uitgevoerd door de

⁸ Sturing op doelmatigheid is in de Zvw geborgd doordat consumenten de premie meewegen in hun keuze voor een zorgverzekeraar. In de Wlz bestaat deze keuze niet en houdt de NZa toezicht op doelmatigheid.

⁹ Een groep is een economische eenheid waarin rechtspersonen en vennootschappen organisatorisch zijn verbonden, art.24 b BW boek 2

zogenaamde organen van woonplaats en verblijfplaats. Dat zijn rechtspersonen die een zogenaamde ‘verdragspolis’ verstrekken aan buitenlandse verdragsgerechtigden die in Nederland wonen en in Nederland wonende buitenlands verzekerden. Deze burgers zijn niet in Nederland verzekerd ingevolge de Wlz en niet verzekeringsplichtig voor de Zvw. Zij staan daardoor niet ingeschreven bij een reguliere zorgverzekeraar. Zij kunnen zich inschrijven bij de rechtspersoon die door de minister is aangewezen als ‘orgaan van de woonplaats’ voor buitenlandse verdragsgerechtigden en buitenlands verzekerden. In dat geval hebben zij aanspraken op grond van de Zvw en de Wlz alsof zij volgens deze wetten verzekerd zijn. Het ‘orgaan van de verblijfplaats’ is hieraan gelijk, maar heeft betrekking op personen die tijdelijk in Nederland verblijven. De NZa houdt toezicht op deze rechtspersonen.

Het handhavinginstrumentarium van de NZa op het vlak van uitvoeringstoezicht bestaat hoofdzakelijk uit de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing op grond van art. 77 en 78, eerste lid. In sommige gevallen kan de NZa ook een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.

Nalevingstoezicht

Bij nalevingstoezicht gaat de NZa na of ziektekostenverzekeraars en zorgaanbieders hun verplichtingen uit de Wmg nakomen, zoals:

- De algemene verplichtingen van zorgaanbieders en ziektekostenverzekeraars (art. 34 tot 37 en 41 en met art. 44), zoals verplichtingen met betrekking tot het in rekening te brengen tarief, het voeren van een deugdelijke administratie, het informeren van patiënten door zorgaanbieders en verzekeraars.
- Transparante informatieverstrekking door marktpartijen (art. 38 tot en met 40 Wmg).

In aanvulling op deze verplichtingen uit de Wmg houdt de NZa ook toezicht op de naleving van artikel 15f van de Wet aanvullende bepalingen verwerking persoonsgegevens in de zorg door ziektekostenverzekeraars.

De Wmg biedt de NZa op het vlak van nalevingstoezicht het volgende formele handhavinginstrumentarium: het geven van een aanwijzing aan veldpartijen (artikel 76), het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom (artikel 82) en het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 85, artikel 89).

Zowel het nalevings- als het uitvoeringstoezicht van de NZa gaan gepaard met regulerende bevoegdheden. De NZa heeft de mogelijkheid te zorgen voor regulering van de markt door middel van algemeen verbindende voorschriften, via nadere regels. Die regulering heeft bijvoorbeeld betrekking op transparantie, administratie, declaratie, et cetera. De NZa kan partijen bijvoorbeeld verplichten om ‘uniforme principes’ te hanteren bij ‘de toerekening van kosten en opbrengsten’ (artikel 36).

Markttoezicht

De NZa houdt toezicht om vast te stellen of zorgmarkten goed werken en of marktpartijen zich gedragen in overeenstemming met marktnormen (markttoezicht). Het markttoezicht van de NZa bestaat uit:¹⁰

- Toezicht op aanmerkelijke marktmacht (AMM) van zorgaanbieders of zorgverzekeraars (art. 47-49).
- Het vaststellen van regels voor aanbieders en verzekeraars met betrekking tot de manier waarop overeenkomsten over de levering en tarieven van zorg tot stand komen (art. 45).

¹⁰ Er ligt een wetsvoorstel om het markttoezicht van de NZa over te dragen aan de ACM

- Fusietoezicht (art. 49a-49d).

Deze taken van de NZa hangen samen met het *marktmeesterschap* van de NZa: het gaat hier om marktordenende bevoegdheden, die als doel hebben de zorgmarkten waarop de NZa toeziet, (beter) te laten functioneren. De in artikel 45 beschreven bevoegdheid van de NZa om regels te stellen over de manier waarop wordt gecontracteerd is hier een voorbeeld van. De NZa kan regels stellen over de wijze van tot stand komen van contracten of over concrete contractuele bepalingen. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld het tegengaan van onredelijk lange contracttermijnen of onredelijke voorwaarden bij het opzeggen van een contract. De NZa kan deze bevoegdheid alleen inzetten als er volgens haar sprake is van ‘algemene, structurele (markt)belemmeringen’¹¹. De achterliggende doelen van ingrijpen van de NZa op dit vlak zijn het vergroten van de inzichtelijkheid van zorgmarkten en/of het bevorderen concurrentie op de markt.

Het toezicht van de NZa op het functioneren van de markt gaat gepaard met regulerende bevoegdheden: om de markt beter te laten functioneren kan de NZa regels stellen. De artikelen 45 en 47-49 zijn daar voorbeelden van. Op het vlak van AMM heeft de NZa bijvoorbeeld de bevoegdheid om een zorgaanbieder of -verzekeraar te verplichten tot het hanteren van bepaalde tarieven. De NZa bepaalt om welke diensten en leveringen het gaat en stelt voor die diensten de berekeningsmethode vast waarmee de tarieven worden bepaald.

Met betrekking tot handhaving op het vlak van AMM heeft de NZa de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing aan veldpartijen (artikel 76), het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom (artikel 82) en het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 85).

In haar markttoezichtstaken heeft de NZa te maken met een zekere overlap van taken en bevoegdheden met de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM kan voorgenomen fusies van partijen in de zorg blokkeren op grond van de mededingingswet. De NZa heeft de mogelijkheid een zienswijze af te geven bij de ACM. Daarbij toetst de NZa op procedurele criteria, zoals de vraag of de OR correct betrokken is.

Marktonderzoek

De NZa heeft ook als taak marktonderzoek te doen (art. 32 en 33). Dit richt zich op:¹²

- De totstandkoming van overeenkomsten met betrekking tot zorg, tarieven of ziektekostenverzekeringen, de voorwaarden in die overeenkomsten en de resultaten daarvan.
- De werking van de zorgverzekerings-, zorgverlenings- en zorginkoopmarkt.
- De informatieverstrekking door zorgaanbieders en ziektekostenverzekeraars aan de consument en de inzichtelijkheid van die informatie.
- Het presteren van zorgaanbieders en ziektekostenverzekeraars, mede met het oog op de onderlinge vergelijking daarvan.
- De ontwikkeling van kosten en prijzen van zorgverlening en ziektekostenverzekering in relatie tot de kwaliteit.

Doel van dit marktonderzoek is enerzijds voor de NZa zelf om inzicht te krijgen in de zorgmarkt, maar ook om de minister hierover te informeren.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 186, nr. 8, blz. 7.

¹² MvT Wmg, p 14-15

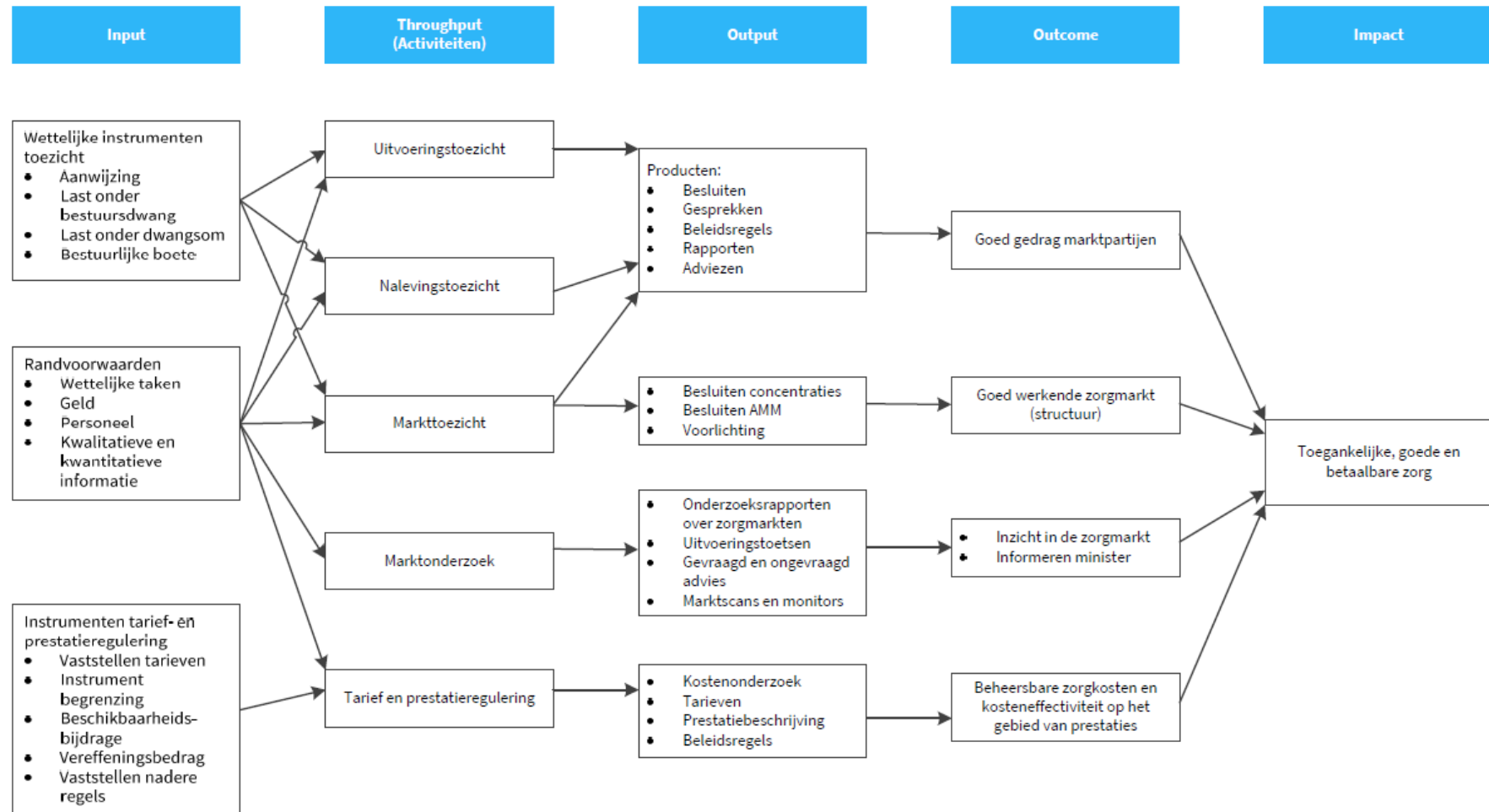
Doelenboom

De hierboven beschreven wettelijke taken van de NZa zijn samen te vatten in een doelenboom (figuur 5). Een doelenboom geeft een overzicht van de manier waarop beleidsmatige ‘input’ wordt verondersteld tot beleidseffecten te leiden en de stappen die daar tussen zitten. De kolom *throughput* bevat alle wettelijke taken van de NZa. Om deze taken te kunnen uitvoeren, heeft de NZa diverse instrumenten ter beschikking gekregen en andere middelen zoals financiën en personeel (*input*). De activiteiten van de NZa leiden tot een bepaalde *output*, zoals besluiten, interventies, onderzoeken, et cetera. Deze output moet leiden tot het behalen van een bepaald doel (*outcome*). Deze verschillende outcomes van het optreden van de NZa moeten bijdragen aan toegankelijke, goede en betaalbare zorg (*impact*). De verbanden in deze doelenboom komen uit de Wmg en de bijbehorende memorie van toelichting. In de praktijk kunnen er ook andere verbanden bestaan en kan bepaalde output ook als input dienen voor andere taken.

In deze evaluatie bekijken wij de relaties tussen deze kolommen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de NZa te beoordelen. Omdat doelen zoals ‘goed werkende zorgmarkt’ niet eenduidig vast te stellen zijn, zijn uitspraken over causale relaties vaak lastig. Wel kunnen we uitspraken doen over de aannemelijkheid dat taken en instrumenten leiden tot de gewenste uitkomsten. Ook maken we gebruik van gesprekken met experts en documentstudie om te kunnen bepalen waar dit goed gaat en waar verbeteringen mogelijk zijn.

Andersson Elffers Felix

De doelenboom voor de taken van de NZa



Figuur 5: Doelenboom NZa, op basis van de Wmg

2.3 Ontwikkelingen sinds de oprichting van de NZa

De NZa bestaat sinds 1 oktober 2006 en ontleent haar bestaansrecht aan de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). De NZa is ontstaan vanuit de organisaties College tarieven gezondheidszorg (CTG) en het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ). De oprichting van de NZa maakte deel uit van de introductie van een nieuw zorgstelsel in Nederland, waarbij een omslag werd gemaakt naar een stelsel met meer vraagsturing en marktwerking.

Sinds 2006 is de Wmg meerdere malen gewijzigd en zijn er diverse veranderingen in het speelveld van de NZa geweest. Er hebben twee wettelijke evaluaties van de Wmg en NZa plaatsgevonden, in 2009 en 2014. Ook deed in 2014 een commissie onderzoek naar een door een klokkenluider gemeld incident. De volgende paragrafen beschrijven de belangrijkste onderwerpen die in de afgelopen jaren aan bod zijn gekomen.

2.4 Relevante wetswijzigingen

Voor het huidige functioneren van de NZa zijn zowel de wetswijzigingen tussen 2014 en 2017 relevant als de wetswijzigingen die voorzien zijn. Hier moet de NZa zich immers op voorbereiden, dus deze hebben invloed op het functioneren van de organisatie.

Wetswijzigingen 2014-2017

In de evaluatieperiode 2014-2017 hebben diverse wetswijzigingen plaatsgevonden die hun weerslag hebben gehad op de NZa. De volgende relevante wijzigingen vonden plaats:

- Toevoeging van de mogelijkheid regels te stellen met betrekking tot zorg, tarieven en voorwaarden wanneer de NZa risico's signaleert voor de continuïteit van de zorg, zoals opgenomen in artikel 45 Wmg.
- Toevoeging van de artikelen 49a t/m 49d: zorgaanbieders dienen bij concentratie van organisaties (zoals omschreven in de mededingingswet) toestemming te vragen aan de NZa, indien de organisaties meer dan vijftig personen personeel hebben. Dit is de zorgspecifieke fusietoets. De NZa kreeg hiermee de bevoegdheid om een voorgenomen concentratie te toetsen op de continuïteit van cruciale zorg en op de zorgvuldige betrokkenheid van cliënten, medewerkers en andere betrokken partijen.
- Het inwerkingtreden van de Jeugdwet op 1 januari 2015, die de bepalingen voor jeugd vervangt uit de Wet op de jeugdzorg, de zorgverzekeringsweg en de Algemene wet bijzondere ziektekosten. De Wmg is niet van toepassing op zorgaanbieders die onder de Jeugdwet vallen. Deze aanbieders vallen onder verantwoordelijkheid van de gemeente.¹³
- Het inwerkingtreden van de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2015, die diverse oude wetten verving. De Wmg is niet van toepassing op zorgaanbieders die onder de Wmo vallen. Deze aanbieders vallen onder verantwoordelijkheid van de gemeente.¹⁴

¹³ Staatsblad jaargang 2014, nr. 105 en 442

¹⁴ Staatsblad jaargang 2014, nr. 280

- Het inwerkingtreden van de Wlz op 1 januari 2015 die de AWBZ verving. De NZa is belast met toezicht op en tarief- en prestatieregulering voor de Wlz.¹⁵ VWS stelt het macrobudget voor de Wlz vast en het persoonsgebonden budget is opgenomen in dit macrobudget (artikel 49e Wmg).¹⁶
- Wijziging van de wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg die stelt dat de minister, wanneer de organisatiestructuur van een zorgaanbieder in ernstige mate afbreuk doet aan goede zorgverlening, geen aanwijzing geeft voordat de NZa een rapportage heeft uitgebracht over de bedrijfskundige gevolgen van de voorgenomen aanwijzing.¹⁷
- Aanvulling van de taken van de NZa met toezicht op naleving van artikel 66d, tweede lid van de Zvw, wat inhoudt dat de NZa toeziet of zorgaanbieders rapporteren via de wettelijke meetinstrumenten.¹⁸
- Het opheffen van het College bouw zorginstellingen, als organisatie waar informatie mee kon worden uitgewisseld. De expertise wordt ondergebracht in een nieuw op te richten centrum voor zorg en bouw, als onderdeel van TNO.¹⁹
- Nadere regels in de Wmg met betrekking tot verwerking van persoonsgegevens, waaronder de taak voor de NZa om toezicht te houden opdat zorgverzekeraars geen toegang hebben tot elektronische uitwisselingssystemen en waaronder de meldplicht aan de NZa bij overtreding van gebruik van persoonsgegevens.²⁰
- Sinds januari 2018 houdt de NZa ook toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Europese sociale zekerheidsverordening en bilaterale verdragen (art. 31 a tot en met 31 e Wmg).
- Sinds juli 2015 is Dbc-onderhoud onderdeel van de NZa-organisatie. Doel van die integratie was om in één organisatie de verantwoordelijkheid voor de uitgangspunten, de regelgeving en het beheer van het bekostigingssysteem van ziekenhuizen, geriatrische revalidatiezorg, geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg samen te brengen. De NZa daarmee is verantwoordelijk voor het onderhoud van de dbc-systematiek en voor DOT.

Voorgestelde wetwijzigingen

Medio 2018 worden er drie wetsvoorstellen behandeld die betrekking hebben op de NZa en haar taken. Dat zijn de volgende voorstellen:

- Voorstel tot wijziging van de Wmg in verband met aanpassingen van de tarief- en prestatieregulering en markttoezicht.
- Voorstel tot wijziging van de Wmg in verband met het verbeteren van toezicht, opsporing, naleving en handhaving.
- De aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders (WTZa).
- Het wetsvoorstel IKZ, dat van het IKZ een stichting met een wettelijke basis maakt.
- Wet vergroten investeringsmogelijkheden in medisch-specialistische zorg. Dit wetsvoorstel maakt winstuitkering mogelijk voor zorgaanbieders van medisch-specialistische zorg. De NZa gaat toezicht houden op het verbod op winstuitkering en de voorwaarden waaronder winst mag worden uitgekeerd.
- Wet Forensische Zorg, die het toezicht van de NZa gaat regelen op de forensische zorg.
- Het Initiatiefvoorstel-Leijten, Bruins Slot en Nijboer Verbod op winstuitkering door zorgverzekeraars. Dit initiatiefvoorstel heeft als doel in de Zorgverzekeringwet te

¹⁵ Staatsblad jaargang 2014, nr. 494

¹⁶ <https://www.monitorlangdurigezorg.nl/over-mlz/dataleveranciers/nederlandse-zorgautoriteit>

¹⁷ Staatsblad jaargang 2014, nr. 407

¹⁸ Staatsblad jaargang 2016, nr. 206

¹⁹ Staatsblad jaargang 2016, nr. 206

²⁰ Staatsblad jaargang 2016, nr. 373

bepalen dat het een zorgverzekeraar verboden is winst uit te keren. Het toezicht en de handhaving van deze wet komt bij de NZa te liggen.

- Wetsvoorstel verzekerdenvloed. De regering vindt dat de meningen en wensen van verzekerden meer betrokken moeten worden bij het beleid, met name het zorginkoopbeleid, van de zorgverzekeraar. De NZa wordt aangewezen als toezichthouder op de nieuwe wettelijke voorschriften.
- Wetsvoorstel implementatie richtlijn verzekeringsdistributie (IDD). De NZa gaat wat betreft individuele keuze-informatie (43 Wmg) toezicht houden op alle ziektekostenverzekeringen, dus zowel die op afstand worden afgesloten als die niet op afstand worden afgesloten.
- Wijziging van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) in verband met het opnemen van een bevoegdheid voor de minister rond kwaliteitsstandaarden en hun impact op collectieve zorguitgaven (in de praktijk ook ‘noodremprocedure’ genoemd). Hier zal de NZa ook een rol bij krijgen.

In het kader van deze evaluatie is het behulpzaam is de inhoud en achtergrond van deze wetsvoorstellen te kennen. Daarom lichten we de drie eerstgenoemde voorstellen in deze paragraaf nader toe. De wetswijzigingen an sich of de (verwachte) effecten ervan, vallen echter niet binnen de scope van deze evaluatie.

Aanpassingen van de tarief- en prestatieregulering en het markttoezicht

De minister van VWS heeft een wetsvoorstel²¹ om de Wmg (en andere wetten) te wijzigen, ingediend bij de Tweede Kamer, naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Borstlap en de evaluatie van de Wmg en de NZa door AEF in 2014. De wijziging van de wet zou een aanpassing van een aantal taken van de NZa inhouden.

Het wetsvoorstel heeft twee doelen:

- Een duidelijke positionering van de NZa als robuuste en onafhankelijke toezichthouder door een duidelijke knip te maken in de reguleringstaken tussen VWS en de NZa en de overheveling van het zorgspecifieke markttoezicht van de NZa naar de ACM.
- Meer ruimte in de bekostiging om innovatie en maatwerk te bevorderen.

Volgens de minister maakt de combinatie van toezichts- en reguleringstaken het voor de NZa lastig om een duidelijke positie als onafhankelijke toezichthouder te verwerven. In deze visie vergt de reguleringstaak van de NZa afstemming en samenwerking met veldpartijen en het departement, terwijl de toezichtstaak juist afstand en onafhankelijkheid ten opzichte van het veld en het departement vereist. Om hierin verandering te brengen, zal (indien het wetsvoorstel wordt aangenomen) voortaan niet de NZa maar de minister van VWS de reguleringkaders vaststellen.

De verplichting voor de NZa om op grond van de Wmg beleidsregels met het oog op regulering vast te stellen, komt met het wetsvoorstel te vervallen. Dit betekent ook dat de bevoegdheid van de minister van VWS om aanwijzingen aan de NZa te geven, met het oog op de vaststelling van deze beleidsregels, komt te vervallen. Dit geldt ook voor de verplichte aanwijzingen aan de NZa in geval van het wijzigen van de tariefsoort, de invoering van een experiment, de inzet van het instrument begrenzing (MBI), de invoering van een beschikbaarheidsbijdrage of een vereffeningbedrag.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 445, nr. 2

Het sectorspecifieke markttoezicht (de zorgspecifieke fusietoets en het toezicht op aanmerkelijke marktmacht) gaat over van de NZa naar de ACM. De bundeling van het instrumentarium heeft als doelen dat het mededingingsinstrumentarium specifieker op de zorg toegesneden kan worden, dat de kennis van de zorgsector bij de ACM toeneemt en dat er één loket is voor het toetsen van fusies waarbij een zorgaanbieder is betrokken waardoor er minder administratieve lasten en uitvoeringslasten zijn.

Hoewel de huidige tarief- en prestatieregulering op plaatsen ruimte biedt aan innovatieve zorgvormen en maatwerkafspraken, werken de verplichte prestatiebeschrijvingen in bepaalde gevallen beknellend en remmend op innovatie. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat prestatiebeschrijvingen vrij zijn, tenzij uit de ministeriële regeling blijkt dat een zorgvorm is gereguleerd. Het huidige algemene verbod om een prestatie in rekening te brengen als daar niet eerst door de NZa een prestatiebeschrijving voor is vastgesteld, wordt daarmee opgeheven. Daarnaast biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid dat de NZa, bij het ontbreken van een overeenkomst tussen zorgaanbieder en zorgverzekeraar of consument over een prestatiebeschrijving, terugvalprestaties en eventuele tarieven kan vaststellen. Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat (delen van) het aanvullend pakket niet meer onder de reikwijdte van het tarief- en prestatieregulering door de NZa zullen vallen. In eerste instantie wordt aangesloten bij de huidige situatie om vervolgens stapsgewijs de deregulering vorm te geven.

De wetgever beoogt een situatie te creëren waarin – waar mogelijk – gewerkt kan worden vanuit een ‘gebodgedachte’ in plaats van het huidige verbodstelsel. De NZa bepaalt dan niet meer welke zorgprestaties in rekening mogen worden gebracht, maar legt wel de randvoorwaarden vast. Via die randvoorwaarden kunnen publieke belangen worden geborgd. Het gaat dan bijvoorbeeld om transparantievoorschriften: welke prestatiebeschrijving men ook hanteert, het moet voor de patiënt duidelijk zijn wat de behandeling inhoudt.

Tot slot wordt de mogelijkheid gecreëerd dat de beschikbaarheidsbijdrage de kosten voor bepaalde voorzieningen, werkzaamheden of functies, met inbegrip van overige opbrengsten of inkomsten die hieraan zijn verbonden, niet volledig hoeft te dekken. De precieze hoogte van de verschillende beschikbaarheidsbijdragen wordt op dit moment veelal berekend aan de hand van kostenonderzoeken verricht door de NZa. Deze onderzoeken zijn echter zeer arbeidsintensief en creëren veel administratieve lasten voor zowel de NZa als zorgaanbieders.

Verbeteren van toezicht, opsporing, naleving en handhaving

Dit voorstel wijzigt een aantal wetten op het terrein van de gezondheidszorg met als doel de mogelijkheden voor zorgverzekeraars en de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) om fouten en fraude tegen te gaan te vergroten.

De voor de NZa relevante nieuwe regelingen in dit voorstel zijn:

- De NZa kan spooknota's bestuursrechtelijk handhaven.
- De NZa kan regels stellen aan de overzichten die verzekeraars verstrekken over zorg, declaraties, eigen risico en eigen bijdragen voor verzekerden (MijnOmgeving).
- De NZa kan handhavingbesluiten sneller openbaar maken.
- De materiële controles door verzekeraars worden geüniformeerd.
- De Inspectie SZW wordt ook toezichthouder op de Wmg.
- De informatie-uitwisseling tussen fraudebestrijders.

Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieder (Wtza)

Dit wetsvoorstel vervangt de toelatingsprocedure voor zorginstellingen die in de Wet toelating zorginstellingen is vastgelegd. Voor bepaalde typen zorgverlening moet een

vergunning worden verleend door de minister. Een van de eisen die wordt gesteld voor de vergunningverlening is dat de aanbieder voldoet aan de in artikel 40a van de Wet marktordening gezondheidszorg gestelde eisen 'betreffende een ordelijke en controleerbare financiële administratie'. Hier raakt het wetsvoorstel de taken van de NZa.

Met dit wetsvoorstel wil de wetgever de NZa een aantal nieuwe taken toewijzen, zoals het toezicht op: het gebruik van financiële derivaten; een transparante bedrijfsvoering; de verplichting tot het publiceren van een jaarverantwoording en het naleven van het winstverbod in de zorg. De laatste drie taken worden overgeheveld van de IGJ naar de NZa. Het wetsvoorstel ligt ter behandeling in de Tweede Kamer.

Evaluatie NZa 2009

In 2009 vond de eerste evaluatie plaats van de NZa plaats. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie van de NZa in 2009²² waren:

- De NZa heeft een zware opdracht (de opbouw van een organisatie), met vallen en opstaan, op indrukwekkende wijze gestalte gegeven.
- De organisatie vertoont alle kenmerken van een leergierige organisatie, die voortdurend verbetering zoekt.
- De NZa kan meer gebruik maken van signalen uit het veld, om de eigen producten te verbeteren en beter te laten landen.
- De fase van de opbouw is de facto nog niet klaar. Toch dient de NZa die fase binnenkort af te ronden om over te laten gaan in de fase waarin het haar autoriteit nadrukkelijk laat gelden. Dat vergt inhoudelijk gezaghebbendheid (door scherp management van competenties) en investeren in (en leren binnen) goede samenwerkingsrelaties.
- De NZa kan nadrukkelijker laten zien dat versterking van de positie van de zorgconsument actief door de NZa wordt bevorderd.

De minister kondigde naar aanleiding van deze evaluatie de volgende maatregelen²³ voor de NZa in 2009 aan:

- Vastleggen in het informatiestatuut dat de minister voorafgaand aan de vaststelling van besluiten wordt geïnformeerd over de budgettaire consequenties daarvan en met de NZa zal overleggen over hoe om te gaan met de budgettaire gevolgen.
- Afspraken met de NZa en aanpassing van het informatiestatuut zodat de NZa ongevraagde rapportages beperkt tot feitelijke signaleringen en dat de NZa de minister in een vroegtijdig stadium informeert over voorgenomen ongevraagde signaleringen.
- Onder de aandacht brengen van de noodzaak van verbeterde communicatie tussen de NZa, NMa (nu ACM) en IGZ (nu IGJ).
- Verdere professionalisering op het terrein van beheer en interpretatie van informatie is noodzakelijk. De NZa heeft in haar werkprogramma 2010 aangegeven dat de kwaliteit van de informatievoorziening zal worden vergroot en geborgd.

Evaluatie NZa 2014

De tweede evaluatie vond plaats in 2014, waarin het functioneren van de NZa en de Wmg tegelijk werd geëvalueerd. AEF voerde deze evaluatie uit. Parallel aan deze evaluatie heeft een onafhankelijk onderzoek plaatsgevonden naar het intern functioneren van de NZa ('commissie-Borstlap'). Om overlap tussen beide onderzoeken te voorkomen zijn de thema's 'kwaliteit van informatiebeveiliging' en 'personeel en cultuur' in de evaluatie van AEF buiten beschouwing gelaten.

²² Boer & Croon, Evaluatie CVZ en NZa, 2009

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 689 en 32 123 XVI, nr. 282

De belangrijkste conclusies uit de evaluatie van de NZa²⁴ in 2014 zijn dat de NZa in de afgelopen periode (de jaren 2010 tot en met 2013) een betekenisvolle bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van de werking van het zorgstelsel. Vier factoren hebben de doeltreffendheid van de NZa belemmerd.

- De eerste factor is het ontbreken van een strak omliggende taakopdracht. In de aansturing van de NZa spelen de op korte termijn gerichte beleidsprioriteiten een belangrijkere rol dan de langetermijndoelen van de Wmg. Met name bij regulering leidt dit voor de buitenwereld tot een onduidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering.
- De tweede factor die de doeltreffendheid belemmerde, is het ontbreken van een eigen strategische agenda. Dit belemmerde de NZa om koersvast te opereren.
- De derde factor is het feit dat partijen onvoldoende weten of ze te maken hebben met de NZa als controleur van uitgaven, bewaker van marktverhoudingen of reguleerder van tarieven dan wel prestaties.
- Een vierde en laatste factor betreft de constatering dat de NZa strikt wil voldoen aan de geldende wetten, regels en procedures, onder meer op het gebied van het uitvoeringstoezicht op de Zvw. Dat heeft geleid tot een verstarring in de opstelling van de NZa, waardoor relaties met stakeholders onder druk kwamen te staan.

De evaluatie in 2014 constateerde ook dat de NZa in de periode 2009-2014 vrijwel structureel ‘alle zeilen bij heeft moeten zetten’ om aan alle verwachtingen te voldoen. Dit als gevolg van de transitie van het zorgstelsel en de politiek-bestuurlijke dynamiek die daarmee samenhangt. Daardoor heeft het accent sterk gelegen op de inhoud van het werk en minder op de bedrijfsvoering, waarmee de sturing op de doelmatigheid enigszins op de achtergrond is geraakt (ondanks een aantal doorgevoerde verbeteringen in de bedrijfsvoering). In de periode na 2014 zou er daarom meer aandacht moeten komen voor doelmatigheid en moet de bedrijfsvoering op kwetsbare punten worden verbeterd.

In de evaluatie worden vier belangrijke kwetsbare punten van de bedrijfsvoering genoemd. Ten eerste de beperkte interne samenwerking tussen vooral de beleidsdirecties. Ten tweede de zwak functionerende interne *checks and balances* tussen beleids- en stafdirecties (onder meer door het ontbreken van een auditfunctie). Ten derde de afhankelijkheid van incidentele middelen voor een aantal kritische activiteiten en het (als afgeleide hiervan) relatief groot aantal tijdelijke medewerkers en ten slotte de weinig strategische benadering van de interne informatievoorziening en ICT.

De aanbevelingen van de evaluatie van de NZa in 2014 hadden betrekking op een breed palet aan thema's, zoals bijvoorbeeld de sturingsrelatie tussen VWS en de NZa. Op dat vlak werd onder meer aanbevolen dat de NZa een eigen strategische agenda kan ontwikkelen en dat de exploitatiebijdrage van VWS aan de NZa los zou kunnen worden gekoppeld van het jaarlijkse werkprogramma van de NZa. Ook de *checks and balances* van de interne governance van de NZa konden worden verbeterd.

In dat kader werd onder meer geadviseerd om een onafhankelijke auditcommissie op te zetten. Tot slot werden er aanbevelingen gedaan op het vlak van bedrijfsvoering, bijvoorbeeld met betrekking tot HRM-beleid en ICT-voorzieningen. De aanbevelingen zijn opgenomen in de hoofdstukken met bevindingen, om een vergelijking te kunnen maken.

²⁴ Ordening en toezicht in de zorg, evaluatie van de Wet Marktordening Gezondheidszorg (Wmg) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), Andersson Elffers Felix, 2014

Commissie-Borstlap

In 2014 schreef senior beleidsmedewerker drs. A. Gotlieb een bezwaarschrift tegen een beoordelingsgesprek waarvan de uitkomst was dat hij onvoldoende functioneerde. Dit document telt zeshonderd pagina's, met daarnaast nog digitale bijlagen. Het bezwaarschrift bevat een uiteenzetting van de periode 2000-2013, waarbij de medewerker in gaat op de door hem ondervonden bejegening door opeenvolgende leidinggevenden binnen de directie zorgmarkten cure en beschrijvingen van wat er op allerlei terreinen binnen de NZa naar zijn mening is misgegaan. Drie weken later maakte de medewerker een einde aan zijn leven. Naar aanleiding daarvan werd er een onderzoekscommissie ingesteld onder leiding van drs. H. Borstlap. Deze commissie kreeg de opdracht om de handelswijze richting dhr. Gotlieb en de werksfeer binnen de NZa te onderzoeken, te onderzoeken hoe de vertrouwelijkheid van dossiers binnen de NZa is geborgd en de relatie NZa en het ministerie te beoordelen.

De belangrijkste conclusies uit het rapport van de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa²⁵ zijn:

- De onderzoekscommissie concludeert dat de transitieperiode van de NZa onvoldoende is begeleid door HRM. Ook de rol van klankbord voor de medewerkers, is niet tot volle wasdom gekomen. Het heeft binnen de NZa wat betreft de HRM-rol ontbroken aan een voldoende gezaghebbende en effectieve tegenspraak, zowel op directieniveau als op dat van het management. Daarnaast heeft HRM de behoefte aan menselijke aandacht en menselijke opstelling van medewerkers onvoldoende onderkend en de algemene leiding heeft deze situatie ten onrechte laten voortbestaan. De onderzoekscommissie stelt wel dat er geen structurele misstanden zijn in de wijze waarop de NZa omgaat met haar medewerkers.
- Er bestaat twijfel of de vlootshouw²⁶ voor personeelsbeoordeling voldoet, en of er voldoende aandacht is voor anderen dan de high-potentials. Er wordt niet voorkomen dat de vlootshouw die voorafgaat aan de individuele beoordelingen gaat overheersen.
- De ICT-infrastructuur is volgens de commissie geborgd middels regelingen die in lijn zijn met wat gebruikelijk is binnen een Rijksdienst. Daar bovenop zijn eigen regelingen van toepassing verklaard. De normen zijn echter niet doorleefd in de organisatie en de organisatie heeft geen audits gehouden om na te gaan of de beveiligingsnormen worden nageleefd.
- De commissie stelde vast dat de samenloop van regulering en toezicht in één organisatie verwarrend is voor de medewerkers van de NZa en het ministerie.
- Volgens de commissie is de NZa en haar verhouding tot het ministerie toe aan een forse onderhoudsbeurt.
- De algemene leiding van de NZa verkeerde in een vacuüm, waarbij de leiding geen onbevungen raadgevers ter beschikking had. Het instellen van een Raad van Toezicht zou een versterking voor de zelfstandige taakuitoefening van de NZa kunnen betekenen.

De commissie deed twintig aanbevelingen op basis van deze conclusies. Deze aanbevelingen zijn per thema opgenomen in hoofdstuk 3 en 4.

Samengevat hadden die aanbevelingen betrekking op de algemene leiding van de NZa (aanbeveling om een driehoofdige RvB aan te stellen), het versterken van de HRM-functie binnen de NZa en het verbeteren van de Informatievoorziening en informatiebeveiligingscomponent van de NZa. Ook richtten de aanbevelingen zich op de verhouding tussen het

²⁵ Het rapport van de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa, Borstlap e.a., 2014

²⁶ Beoordelingssystematiek waarbij medewerkers in vier kwadranten worden ingedeeld, op basis van het geschatte groeipotentieel.

ministerie en VWS: de commissie adviseerde in dit opzicht om de verstandhouding tussen VWS en NZa zakelijker en meer op afstand in te vullen.

De minister kondigde naar aanleiding van het onderzoek van de commissie-Borstlap en de evaluatie van de NZa door AEF enkele maatregelen aan die betrekking hadden op de belangrijkste aandachtspunten die in de beide rapporten aan de orde kwamen.²⁷

Verbeterplannen en tussentijdse evaluatie daarvan – 2014/2015

Op basis van de verschillende onderzoeken en de reactie van de minister daarop heeft de NZa drie verbeterplannen opgesteld voor de thema's integriteit, HRM en informatiebeveiliging. In december 2014 werden deze plannen aangeboden aan de Minister. De geboekte voortgang op het vlak van deze plannen is in 2015 geëvalueerd in opdracht van de NZa.²⁸ Uit deze evaluatie bleek dat over de gehele linie veel werk is verzet door de NZa en dat bij veel acties de gewenste doelen zijn bereikt. Er is sprake van brede verhoging van de kwaliteit van HR-processen, de integriteitsborging en de informatiebeveiliging.

Bij HRM zijn op één na alle doelstellingen gerealiseerd. Dit betreft onder andere de versterking van de HRM-functie, betere informatievoorziening, aanvullende opleiding en training, afschaffing van de vlootshouw, een nieuwe HR-cyclus per januari 2016 en de integratie van DBC-Onderhoud binnen de NZA. Het actiepunt 'volledig invulling geven aan de ontwikkeling van een HR-strategieplan en de Strategische Personeelsplanning' staat nog open.

Bij Integriteit zijn alle doelstellingen gerealiseerd. De belangrijkste aspecten waren de Gedragscode Integriteit, de integriteitsfunctionaris, het Meldpunt Integriteit, de vertrouwenspersonen, de dilemmabesprekingen, de informatievoorziening, registratie van nevenfuncties en een onderzoeksprotocol.

De planning voor het Plan van Aanpak Informatievoorziening en Informatiebeveiliging (IV & IB) is herijkt. De NZa heeft volgens de onderzoekers in 2014 en 2015 enkele maatregelen terecht prioriteit gegeven, waardoor de NZa meer in control is op het vlak van informatiebeveiliging. Ook is de governance en organisatie voor IV & IB nu volledig operationeel. De belangrijkste openstaande actiepunten voor IV & IB zijn het formaliseren van de Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA) voor het Information Security Management System, het sluitend maken van autorisatiebeheer en het verder afronden van de technische maatregelen.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 25 268, nr. 87 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 25 268, nr. 112

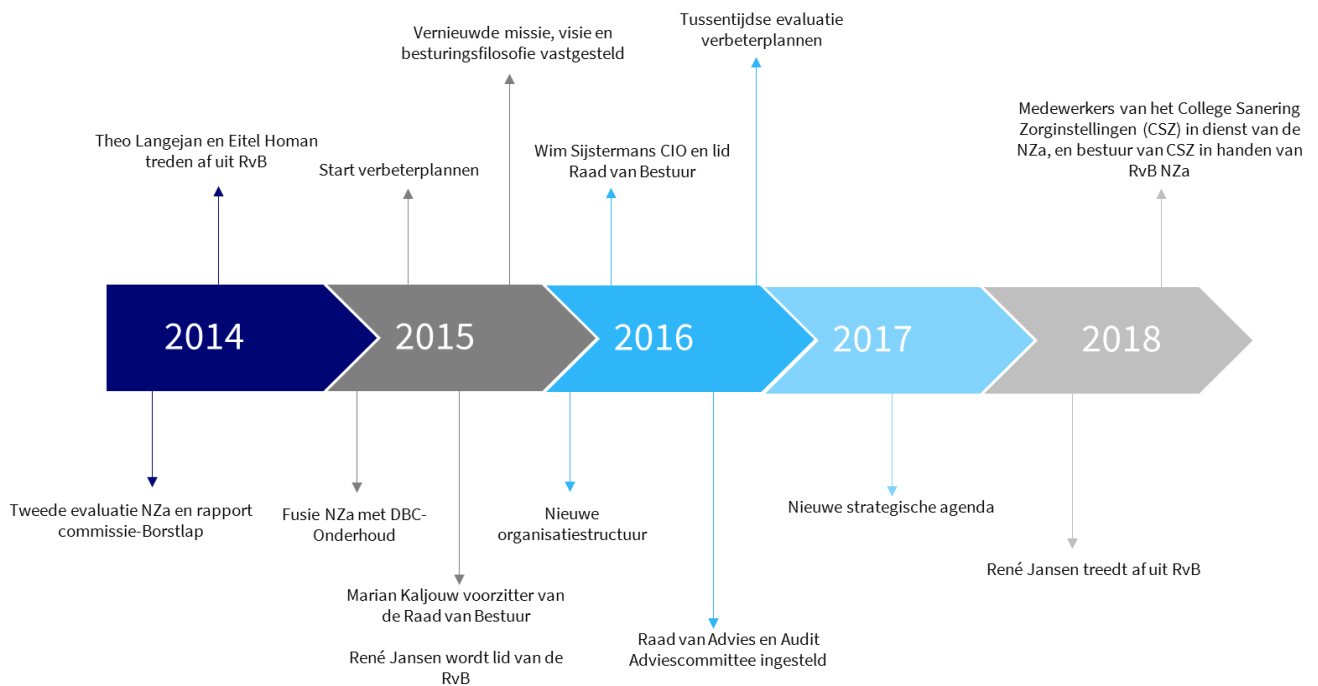
²⁸ Noordbeek (2016) Nederlandse Zorgautoriteit. Rapport van bevindingen inzake een evaluatie van Drie Plannen van Aanpak 2015

3 Praktijkwerking organisatie

3.1 Organisatie en governance

Belangrijke ontwikkelingen binnen de NZa

Onderstaande tijdlijn laat de belangrijkste ontwikkelingen zien die de NZa in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt als organisatie. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.



Figuur 6 Tijdlijn

Aanbevelingen eerdere onderzoeken

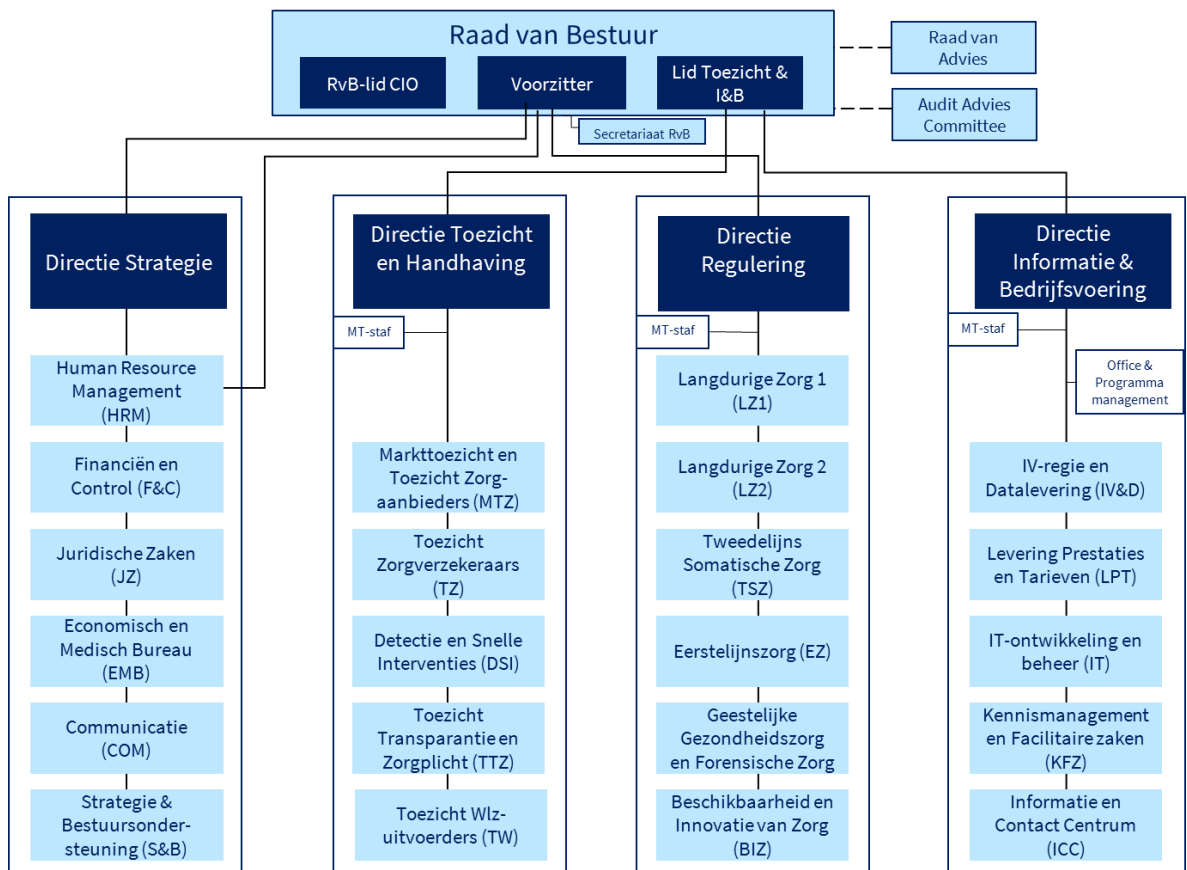
Zowel de vorige evaluatie van de NZa als het onderzoek van de commissie-Borstlap hebben aanbevelingen gedaan op het gebied van governance. De belangrijkste hiervan zijn:

- Benoem een driehoofdige leiding in de Raad van Bestuur (RvB) met een onderscheiden discipline en managementstijl. Belast bij voorkeur de voorzitter van de RvB met de portefeuille HRM.
- Stel voor het benoemen van de algemene leiding van de NZa een selectie(advies)commissie in, met de relevante stakeholders van de NZa.
- Versterk de governance van de NZa door het instellen van een Raad van Toezicht, waarmee wordt voorzien in een klankbord en een effectieve sparringpartner voor RvB.

- Intensiveer het toezicht op het functioneren van de NZa door het installeren van een externe, onafhankelijke auditcommissie.
- Verbeter binnen de NZa de samenwerking tussen de directies.
- Versterk de interne *checks and balances* binnen de NZa.

Organisatiestructuur

In de evaluatieperiode is de organisatiestructuur op een aantal punten gewijzigd. Er is een driekoppige Raad van Bestuur (RvB) ingesteld.²⁹ De Raad van Advies (RvA) en het Audit Adviescomité (AAC) adviseren de RvB. Er zijn sinds 2016 vier directies, voorheen waren dit er zes. De herstructurering is opgenomen in een casus aan het einde van deze paragraaf. Iedere directie kent units, die worden aangestuurd door de unitmanager.



Figuur 7 Organogram

Interne governance

Binnen de NZa zijn er een aantal partijen die een rol spelen met betrekking tot governance, sturing en verantwoording.³⁰

Raad van Bestuur, directie en unitmanagers

De leiding van de NZa is in handen van een driekoppige Raad van Bestuur (RvB). Human Resource Management (HRM) is direct onder de voorzitter van de RvB gepositioneerd. Eén van de leden van de RvB bekleedt ook de functie van Chief Information Officer (CIO).

²⁹ Ten tijde van dit onderzoek was er een vacature voor de RvB, waardoor er tijdelijk sprake was van een tweekoppige RvB. Inmiddels is een nieuwe bestuurder benoemd vanaf 1 februari 2019.

³⁰ Zie bestuursreglement NZa, vastgesteld op grond van artikel 5, eerste lid, van de Wet marktordening gezondheidszorg.

De RvB heeft in de periode 2014-2017 te maken gehad met een aantal wisselingen in bestuurders. De huidige voorzitter van de RvB wordt gezien als een sterk geprofileerde bestuurder. De voorzitter heeft veel gedaan voor de NZa in termen van zelfbewustzijn en autonomie van de organisatie. Tegelijkertijd geven gesprekspartners van zowel binnen als buiten de NZa ook aan dat het zaak is om de aandacht die de RvB voor onderwerpen heeft gehad voldoende in de organisatie te verankeren, zodat het succes van de organisatie niet teveel afhankelijk is van de bestuurder. Daarnaast geeft een deel van de gesprekspartners aan dat zij een risico zagen op het gebied van *countervailing powers*. Dit werd versterkt door de afwezigheid van een derde bestuurder vanaf april 2018.

Er zijn vier directeuren die elk leiding geven aan een directie. De directeuren vergaderen gezamenlijk met de RvB in het Gemeenschappelijk managementteam (GMT). Doordat alle te nemen besluiten worden voorbesproken in het GMT, is besluitvorming in de RvB vaak een hamerstuk. Deze manier van werken bevordert de interne tegenspraak bij de NZa. Ook is door deze manier van werken de integratie tussen directies toegenomen, wat ook een aandachtspunt was voor de NZa. Wel geeft de NZa aan dat zij de integratie graag nog verder brengt, ook externe partijen benoemen dit als mogelijke verbetering.

De directie bij de NZa is relatief nieuw: sinds de vorige evaluatie zijn drie van de vier directeuren nieuw en afkomstig van buiten de organisatie. Ook zijn er meerdere personeelwisselingen snel na elkaar geweest bij zowel directeuren als bij unitmanagers. Gesprekspartners geven aan dat de organisatie in sommige directies en units daarom een tijd als onrustig is ervaren. Tegelijkertijd wordt vaak benoemd dat sommige units weinig veranderd zijn en daarom stabiel aanvoelen. Inmiddels geeft een ruime meerderheid van de gesprekspartners binnen de NZa aan dat zij de organisatie in het huidige functioneren zien als stabiel.

Over het algemeen wordt de huidige organisatiestructuur als een verbetering gezien. Kanttekeningen die daarbij worden geplaatst zijn dat de besluitvorming binnen het huidige hiërarchische model (met soms nog een projectleider onder de unitmanager) tijd kost. Besluiten moeten door verschillende lagen genomen worden, waardoor er soms lange tijd tussen conceptbesluit en definitief besluit zit. De NZa heeft in de tweede helft van 2018 een verandering aangebracht in de aansturing om dit te verbeteren. Een tweede aandachtspunt is dat de terugkoppeling over besluiten aan medewerkers niet altijd voldoende plaatsvindt. Medewerkers geven aan soms geconfronteerd te worden met wijzigingen op hun producten, zonder daarover geïnformeerd te zijn.

Raad van Advies

De Raad van Bestuur wordt geadviseerd door een Raad van Advies van maximaal vijf leden, die de RvB gevraagd en ongevraagd adviseert over strategische beleidsthema's, de strategische agenda van de NZa en nationale en internationale ontwikkelingen van de NZa.³¹ De RvA vervult daarmee een klankbordrol voor de RvB. In het 'Reglement Raad van Advies' is de rol van de Raad beschreven. Daarin is onder meer vastgelegd dat de Raad minimaal twee keer per jaar vergadert, zijn adviezen aan de RvB schriftelijk vastlegt, en dat de RvB geacht wordt schriftelijk, via een appreciatie, op de formele adviezen te reageren. In het jaarverslag rapporteert de NZa de adviezen van de Raad van Advies en de manier waarop zij daarmee is omgegaan.

³¹ Artikel 15 Bestuursreglement NZa

De Raad van advies is sinds twee jaar voltallig en komt ongeveer twee à drie keer per jaar samen. Dit betekent dat zij op de strategische hoofdlijnen mee kan kijken en daarom goed moet prioriteren. Thema's die in de afgelopen jaren zijn behandeld waren inhoudelijke onderwerpen die belangrijk zijn voor de zorg, zoals de bekostiging medisch-specialistische zorg, de bekostiging van de verpleeghuiszorg en de samenwerking tussen de 'systeempartijen' NZa – IGJ en ZIN. De RvA ontvangt een documentenkalender om op de hoogte te blijven, maar heeft ook meermaals zelf thema's aangedragen ter bespreking.

De NZa waardeert de inbreng van de RvA. De RvA bestaat uit leden met statuut en gezag, die op een goed niveau mee kunnen kijken op de strategische thema's van de NZa. De NZa vindt dat er goede gesprekken plaatsvinden met de RvA, en dat de RvA ook waarde toevoegt. Dit gesprek vindt de NZa minstens zo waardevol als de formele adviezen.

Tot op heden heeft de RvA alleen informele adviezen aan de RvB gegeven, omdat deze tot op heden voldoende effect hadden. Dit betekent wel dat er nog geen formele adviezen in het jaarverslag opgenomen zijn. Voor buitenstaanders is het daarmee lastig te beoordelen of de adviezen van de RvA effectief zijn. De RvA ervaart de gesprekken met de RvB als positief, en geeft aan zich gehoord te voelen.

Audit Adviescommissie

Sinds 2016 bestaat het Audit Adviescommissie (AAC). Het AAC adviseert de RvB over bedrijfsvoering en bestaat uit maximaal drie leden. In het bestuursreglement zijn de volgende thema's benoemd waarop het Audit Adviescommissie adviseert: de beheersing van de processen op het gebied van planning en control en het borgen van de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering en verslaggeving; de beheersing van de processen op het gebied van HRM; de beheersing van de processen op het gebied van ICT en informatiebeveiliging; de opzet en werking van het auditbeleid en het risicomanagementbeleid.³²

Het heeft anderhalf jaar geduurd om het AAC compleet te krijgen. Dit was onder andere het gevolg van het feit dat de voorzitter kort na aantreden vanwege een andere functie aftrad, waarna lang is gezocht naar geschikte leden van het AAC. Inmiddels is het AAC compleet sinds juni 2017. Daardoor heeft in de evaluatieperiode slechts een klein aantal vergaderingen plaatsgevonden en moet de werkrelatie tussen het AAC en de RvB zich nog uitkristalliseren. Dit uit zich bijvoorbeeld in het nog goed moeten afstemmen van welke stukken het AAC ontvangt van de NZa. De focus op bedrijfsvoering in dit gesprek is nieuw voor de NZa en behoeft daardoor nog aandacht. Wel ervaart het AAC de wil van de NZa om openheid te geven. Doordat het AAC nog relatief weinig bij elkaar is gekomen, is er nog weinig te zeggen over de effectiviteit van het AAC. Het comité heeft nog geen formele adviezen aan de RvB uitgebracht.

Ook de NZa ziet dat de relatie zich op bepaalde punten nog moet vormen, maar benoemt ook dat het AAC nu een belangrijke meerwaarde heeft. Het AAC heeft enkele informele adviezen uitgebracht waarna de NZa haar aanpak heeft aangepast. Zeker omdat informatiebeveiliging en data een steeds belangrijkere rol voor de NZa gaan spelen, acht de NZa het waardevol om een commissie te hebben die op deze punten meedenkt.

Wel benadrukken enkele gesprekspartners binnen de NZa dat het auditadviescommissie geen audits uitvoert, maar een adviserende rol heeft. Hoewel de meerwaarde van het AAC niet ter discussie staat, missen deze gesprekspartners wel een uitvoerend auditorgeaan. Een auditcommissie kan zelf audits uitvoeren, op een gestructureerde wijze daar waar de

³² Artikel 16 Bestuursreglement NZa

behoefte bestaat. Er vinden binnen de NZa audits plaats op eigen initiatief van de RvB, of units zelf.

Ondernemingsraad

De ondernemingsraad (OR) van de NZa bestaat in principe uit negen leden (vanaf 2018 uit elf leden) met ieder een zittingstermijn van vier jaar. Iedere twee jaar vinden verkiezingen plaats, waarbij afwisselend vijf of zes leden aftreden. De OR overlegt zowel formeel als informeel met de RvB over verschillende onderwerpen. Formeel overleg vindt regelmatig plaats (tussen de 10-12x per jaar in 2014-2017), daarnaast vinden informele gesprekken plaats. In 2016 hebben de RvB en de OR een geactualiseerde ondernemingsovereenkomst gesloten, waarin afspraken gemaakt zijn over vroegtijdige betrokkenheid van de OR bij alle voor de organisatie en medewerkers relevante ontwikkelingen. De OR geeft aan dat vroegtijdig betrekken in sommige gevallen nog wel aandacht behoeft, maar dat het GMT recentelijk het voornemen heeft uitgesproken om de OR tijdig te betrekken bij belangrijke onderwerpen. De OR voelt zich serieus genomen in het gesprek en heeft meermaals, in goed gesprek met de RvB, invloed kunnen uitoefenen op besluitvorming door middel van haar adviezen of instemming.

Casus: herstructurering 2016

Waarom keuze voor deze casus?

In 2015 besloot de NZa tot de herstructurering van de NZa. Onder de herstructurering vielen wijzigingen in verschillende directies, waaronder de oprichting van de directie regulering vanuit de directies Cure en Care, herstructurering van de directie Informatie en Bedrijfsvoering en het opnemen van DBC-O in de organisatie. De herstructurering is een grootschalige verandering in de organisatiestructuur van de NZa geweest. Deze casus gaat in op het proces waarmee de NZa een dergelijke verandering heeft aangepakt in een periode waarin de organisatie vele veranderingen moest doorvoeren. De herstructurering van de directies Cure en Care staat in deze casus centraal.

Doelen en inrichtingskeuzes

Aan de herstructurering lagen de volgende doelen ten grondslag: het doorbreken van knelpunten in de huidige organisatiestructuur, het zoeken van aansluiting bij de missie, visie en besturingsfilosofie van de NZa en het recht doen aan organisatorische uitgangspunten.³³

Een knelpunt dat een gestroomlijnd verloop van de werkzaamheden in de weg zat, was de hoge mate van verkokering binnen de organisatie. Hierdoor werd afstemming en samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen van de NZa tegengewerkt en was er tegelijkertijd een grote mate van overlap in werkzaamheden. De NZa stelde dat de nieuwe organisatiestructuur geen doel op zich was, maar recht moest doen aan de missie, visie en kernwaarden van de NZa en de, daaruit voortvloeiende, doelstellingen.³⁴

In deze organisatiestructuur was het vinden van een plek voor medewerkers van voormalig DBC-onderhoud en de medewerkerspool ook van belang. In 2015 zijn DBC-onderhoud en de NZa gefuseerd en veel van de medewerkers van voormalig DBC-onderhoud zaten samen in

³³ Een aantal organisatorische uitgangspunten speelden een rol bij de gekozen organisatiestructuur: de functionele scheiding van regulering en toezicht, een heldere toegevoegde waarde van elke managementlaag, de nadrukkelijk wens van zowel de NZa als WVS om de CIO rol in de RvB te beleggen, de bundeling van de strategische stafdiensten en het vergroten van de slagvaardigheid door korte lijnen en door verantwoordelijkheden zo diep mogelijk in de organisatie te beleggen.

³⁴ Voorgenomen besluit wijziging organisatiestructuur, Raad van Bestuur 29 oktober 2015.

één unit.³⁵ Ook bestond er een projectenpool met medewerkers die flexibel inzetbaar waren op verschillende strategische onderwerpen, die opgeheven werd omdat het niet het doel bereikte dat er mee beoogd werd.

Besluitvorming

Met de nieuwe missie, visie en kernwaarden zijn concrete doelstellingen vastgesteld voor het werk van de NZa in de komende jaren. Er werd een projectgroep opgericht om de nieuwe organisatiestructuur vorm te geven. Deze heeft in overleg met de Raad van Bestuur, management en medewerkers onderzocht wat de gewenste organisatiestructuur van de NZa zou zijn. Hiervoor heeft de projectgroep adviesmemo's opgesteld met mogelijke scenario's, waarna de Raad van Bestuur een voorgenomen besluit nam.

De Raad van Bestuur heeft de concepten en uitgangspunten van het voorgenomen besluit besproken met directeuren en unitmanagers. Het voorgenomen besluit is ter advisering aan de OR voorgelegd in oktober 2015.³⁶ Deze stond positief tegenover de wijziging van de organisatiestructuur. De OR gaf de Raad van Bestuur wel een aantal speerpunten mee voor de herstructurering, namelijk het creëren van genoeg draagvlak in de organisatie voor de herstructurering, het implementeren van de missie, visie en besturingsfilosofie in nieuw beleid en het wegnemen van onrust onder werknemers over de veranderingen.³⁷ Op 8 december 2015 besloot de Raad van Bestuur dat de organisatie per 1 januari 2016 naar 4 directies zou gaan.³⁸ Daarbij kwam er één directie Regulering waarin de directies Care en Cure werden samengevoegd. De directie bedrijfsvoering verviel en kwam voor een groot deel bij de nieuwe directie Informatie & Bedrijfsvoering, waarin informatievoorziening, databeheer en facilitair beheer vallen. Alle strategische functies werden geclusterd in de directie strategie.

Implementatie

Voor de implementatie introduceerde de NZa kwartiermarkers, een functie die in het leven werd geroepen om de periode tot het benoemen van en het aantreden van de nieuwe directeuren te overbruggen. Zij dienden als een vraagbaak voor medewerkers van de (nieuwe) directies, inventariseerden de noodzakelijke voorbereidingen en verschaften duidelijkheid naar het personeel. Voor directeuren werden nieuwe functieprofielen gemaakt die passend zijn bij de besturingsfilosofie. Vanwege het hoge tempo in het proces waren de kwartiermakers al aangesteld voor dat de OR daarover kon adviseren.³⁹

Binnen de NZa heerste de wens om de implementatie van de herstructurering intern en zonder externe begeleiding vorm te geven. Daarop werd een projectteam samengesteld uit acht leden van de directies Care & Cure, die samen de directie Regulering zouden gaan vormen. Dit projectteam bracht de wensen en behoeften van de medewerkers in kaart. Medewerkers kregen daarbij inspraak in zowel inhoudelijke onderwerpen als over praktische onderwerpen. Medewerkers hebben bijvoorbeeld deelgenomen aan brainstormsessies in unitbijeenkomsten over de nieuwe, gewenste unitindeling. Ook zijn er gesprekken en

³⁵ Notitie bij herstructurering Directie regulering, M. Folkertsma juni 2016, Herstructurering 2017, Directie Toezicht & Handhaving NZa, januari 2017, Memo Herstructurering I&B, maart 2017

³⁶ Voorgenomen besluit wijziging organisatiestructuur, Raad van Bestuur 29 oktober 2015.

³⁷ Advies wijziging organisatiestructuur, Ondernemingsraad 2 december 2015.

³⁸ Definitief besluit wijziging organisatiestructuur, Raad van Bestuur 8 december 2015.

³⁹ Overleg Raad van Bestuur en Ondernemingsraad, Verslag OR 5 november 2015.

enquêtes over de gewenste werkplaats en -omgeving.⁴⁰ Hiermee had het proces van herstructurering een groot draagvlak onder de werknemers.

Het projectteam dat de directie Regulering vormgaf werkte op basis van de input van medewerkers twee adviezen met scenario's uit. Het eerste advies bevatte de unitindeling, waarbij het projectteam adviseerde tot een scenario op basis van markten en directie-overstijgende onderwerpen. Wat betreft huisvesting adviseerde het projectteam om de directie op één verdieping te plaatsen met daarbij vrije werkplaatsen voor de medewerkers en vaste kamers voor de managers, naar de wens van de medewerkers. De uiteindelijke verhuizing vond plaats in de zomer van 2016.⁴¹ Het projectteam zette ook in op een cultuurverandering, omdat de voormalige directies een eigen cultuur kenden. Hiervoor werd een apart team samengesteld, 'Team prettig', dat teambuildingsactiviteiten organiseerde.

De herstructurering betekende dat medewerkers opnieuw geplaatst moesten worden. Met de medewerkers die naar een andere unit zouden gaan is een gesprek gevoerd waarin de medewerkers hun voorkeuren kenbaar konden maken. De NZa heeft daarbij aan alle verzoeken kunnen voldoen. Veel van de medewerkers zijn geplaatst in een functie met dezelfde taken die zij al hadden, maar er hebben ook een aantal verschuivingen plaatsgevonden.

Een uitdaging voorafgaand aan de herstructurering was dat sommige medewerkers van oud-Care bezorgd waren dat zij als kleinere directie op zouden gaan in de grotere Cure directie. Om dit effect tegen te gaan hebben de medewerkers allereerst ingezet op een goede kennismaking met elkaar. Daarnaast bleken de verschillen in de praktijk kleiner te zijn dan gedacht en staat het werk bij de langdurige zorg sinds de herstructurering juist erg in de aandacht. Mede hierdoor is er een gelijkwaardige samenvoeging tot stand gekomen.

Effecten van de herstructurering

De herstructurering heeft duidelijk gemaakt dat de voormalige directies Cure en Care van elkaar verschilden, bijvoorbeeld doordat zij op verschillende wijze beleidsregels maakten. De directie Regulering werkt op dit moment op een uniforme manier, waarbij de unitmanagers sturen op het gezamenlijk oppakken van verschillende thema's. Medewerkers van de directie Regulering geven aan nu beter op de hoogte te zijn van elkaars werkzaamheden, ook tussen verschillende units. Daarmee is het knelpunt van gebrek aan uitwisseling tussen de directies verminderd. Ook geven medewerkers aan dit een logische indeling te vinden, waar de organisatie in de praktijk goed mee kan werken. Wel blijft uitwisseling en elkaar op de hoogte houden een punt waar blijvend aandacht aan besteed moet worden.

Algeheel is het beeld dat de herstructurering, zeker voor een reorganisatie van deze omvang, goed verlopen is. De herstructurering verliep organisch en gradueel, als gevolg van een aantal factoren. De medewerkers kregen de kans om invloed uit te oefenen op de organisatie-indeling en praktische zaken. Het projectteam binnen de directie Regulering ervaarde steun vanuit de RvB om de veranderingen openlijk te kunnen bespreken. Waar medewerkers in veel organisaties bang zijn voor baanverlies, was baanbehoud een uitgangspunt. Aan de voorkant was gesteld dat alle medewerkers geplaatst konden worden. Als mogelijk verbeterpunt wordt benoemd dat de herstructurering nooit, zoals werd beoogd, een formele evaluatie heeft gekend.

⁴⁰ Advies unitindeling, Directie Regulering NZa 24 maart 2016, Advies huisvesting.

⁴¹ Advies unitindeling, Directie Regulering NZa 24 maart 2016.

Missie, visie, strategie

In 2015 heeft de NZa de missie, visie en besturingsfilosofie gewijzigd. Uit eerdere onderzoeken kwam dat de NZa meer koersvast moest worden en een strategisch fundament miste. Ook in deze evaluatieperiode was resultaatgerichtheid een aandachtspunt. In het MTO van 2014, 2016 en 2018 scoorde de NZa daarop een 5.0, 5.1 en een 4.3.

Om tot een nieuwe missie en visie te komen heeft de NZa medewerkersbijeenkomsten georganiseerd en bijeenkomsten met stakeholders. Zij kregen daarmee de kans om mede de missie en visie vorm te geven. De missie en visie zijn via zeepkistsessies met medewerkers besproken. De missie en visie werden omarmd door medewerkers, maar zij gaven aan dat de vertaling ervan naar het dagelijks werk nog lastig was. De strategische agenda werd in 2017 opgesteld om de doelen concreter door te vertalen.

Niet alle medewerkers zijn even goed in staat om te werken volgens de nieuwe 'leidende principes', die de NZa beschrijft in zijn strategische agenda. Voorbeelden daarvan zijn 'we werken graag samen' en 'we reageren snel'. Dat zijn werkwijzen die in klassieke handelswijzen van overheidsinstanties niet voorop staan. Ook ambities uit de strategische agenda als 'We richten ons op preventie, voorlichting en sneller in gesprek gaan met bestuurders' impliceren een koerswijziging ten opzichte van de manier waarop toezichthouders zoals de NZa lange tijd te werk gingen. Om haar werk op die manier in te kunnen gaan richten, moet de NZa zijn medewerkers meekrijgen in nieuwe werkwijzen. Dat is een opgave van organisatieontwikkeling, die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Omdat de vraag bij medewerkers bleef bestaan over hoe je praktisch in je werk volgens de strategische agenda kon werken, is de NZa in 2018 gestart met een implementatietraject van de strategische agenda.

3.2 Human resource management

Verbeterplan HRM

Doelen

Het verbeterplan beoogt invulling te geven aan de aanbevelingen van de commissie-Borstlap. Daarnaast heeft de NZa enkele aanvullende prioriteiten in het plan van aanpak opgesteld. In deze evaluatie toetsen wij beiden op voortgang van de maatregelen en in hoeverre deze zijn bestendig in gedrag.

De commissie-Borstlap concludeerde dat er bij de NZa een investering nodig was op het HRM-beleid en de organisatorische inbedding van HRM. HRM moest een stevigere positie krijgen bij het management en de directeuren en effectief tegenspraak bieden. Het verbeterplan moet bijdragen aan vijf specifieke aanbevelingen van de commissie-Borstlap:

- Versterk de HRM-functie op alle niveaus, in het bijzonder naar de leiding.
- Stuur op voldoende diversiteit binnen de managementteams van alle directies.
- Corrigeer de negatieve bijeffecten van het geldende HRM-model van de vlootshouwer en het kwadrantenmodel: stigmatisering, eenzijdigheid naar zichtbare prestaties, te geringe waardering van niet-high-potentials en onvoldoende transparantie over de uitkomsten.
- Stimuleer binnen de organisatie een cultuur van openheid, waarin verschillende expertises en conflicterende inzichten aangemoedigd worden.
- Benoem vertrouwenspersonen en draag hun mandaat uit.

In het Plan van Aanpak HRM staan tevens de volgende prioriteiten ten aanzien van het HRM-beleid:

- managementontwikkeling
- personeelsontwikkeling
- werkdruk
- strategische personeelsplanning
- het begeleiden van verandertrajecten.

Bevindingen evaluatie 2016

De evaluatie van de verbeterplannen toonde dat de NZa concreet invulling heeft gegeven aan alle, met uitzondering van één, doelen.⁴² Volgens de evaluatie heeft de NZa aan alle vijf aanbevelingen van de Commissie-Borstlap voldaan in het kader van HRM. De HRM-afdeling rapporteert direct aan de RvB en de afdeling is versterkt ten aanzien van informatievoorziening en opleiding en training van HR-medewerkers. Er wordt invulling gegeven aan diversiteit in het management door onder andere leiderschapsontwikkeling. De vlootschouw is afgeschaft, en er zijn diverse acties ingezet om een goed integriteitshuis en een cultuur van openheid te bewerkstelligen.

Het enige doel uit het verbeterplan waar nog geen volledige invulling aan gegevens is, is de ontwikkeling van een HR-strategieplan en de Strategische personeelsplanning. Daarvan wordt in de evaluatie gezegd dat dit in 2016 zou worden opgepakt.

Bevindingen huidige stand van zaken

Strategische HRM-agenda

De NZa heeft sinds de tussentijdse evaluatie een strategische HRM-agenda ontwikkeld en geïmplementeerd. Deze vertaalt de missie, visie en kernwaarden van de NZa in wat er nodig is voor medewerkers bij de NZa, waarbij talentontwikkeling centraal staat.⁴³ De unit HRM heeft daarbij de volgende waardepropositie geformuleerd: ‘Wij dragen bij aan goed werkgeverschap en een sterk werkgeversmerk door te empoweren vanuit onze expertise.’

Strategische personeelsplanning en beoordeling

Er is (nog) geen strategische personeelsplanning. Dit is volgens de NZa het gevolg van het afschaffen van de vlootschouw en de negatieve lading die beoordeling in de organisatie kreeg. Ook is het beoordelingsgesprek niet meer verplicht. De HR-cyclus is per 2016 gewijzigd van drie naar twee gesprekken tussen medewerker en leidinggevende per jaar: een planningsgesprek aan het begin van het jaar en een functioneringsgesprek. De mogelijkheid bestaat om aan het einde van het jaar aanvullend een beoordelingsgesprek te voeren in het geval van onvoldoende functioneren, het verkrijgen van een vaste aanstelling of op aangeven van de medewerker. Ook worden medewerkers niet meer beoordeeld aan de hand van de zgn. vlootschouw. Dit gezamenlijk zorgt ervoor dat de NZa onvoldoende inzicht heeft in de kwaliteiten van haar medewerkers om hier een strategische personeelsplanning voor te ontwikkelen. Beoordeling of de NZa-medewerkers daarmee de juiste capaciteiten in handen hebben om de gewenste veranderingen door te voeren is daarmee ook niet te beoordelen.

Hoewel beoordeling steeds minder gevoelig lijkt te liggen binnen de NZa, is de organisatie terughoudend in het invoeren van een nieuw beoordelingssysteem. Wel wordt op korte termijn een online-assessment geïntroduceerd, waarbij medewerkers zichzelf kunnen evalueren aan de hand van een aantal tools. Zij kunnen er zelf voor kiezen of zij de resultaten

⁴² Noordbeek (2016) Nederlandse Zorgautoriteit. Rapport van bevindingen inzake een evaluatie van Drie Plannen van Aanpak 2015

⁴³ HR Strategie 2017-2020

willen delen met hun manager. Ook werkt de NZa op kwantitatief niveau aan een meerjarig functiegebouw.

Sommige gesprekspartners binnen de NZa vragen zich af of kritische feedback door het afschaffen van de beoordelingsgesprekken nog voldoende wordt geuit. In 2014-2016 zijn er geen onvoldoende beoordelingen gegeven, in 2017 wel. Diverse managers geven aan dat ze voldoende mogelijkheden hebben om kritische feedback te uiten als dit nodig is.

Cultuur van openheid

Het stimuleren van een 'cultuur van openheid' is opgenomen in het verbeterplan van HRM, maar is ook sterk verbonden met het verbeterplan integriteit en interne communicatie. Door de commissie-Borstlap en de NZa zijn de cultuur van openheid niet nader gedefinieerd, maar in een brief van de OR aan de RvB komen de volgende wensen van medewerkers: vertrouwen, dialoog, elkaar serieus nemen, lerende organisatie, aandacht voor de mens naast de inhoud, nadruk op motiveren, stimuleren en verantwoordelijkheid geven.

De gewenste cultuur wordt op verschillende manieren gestimuleerd. In het kader van cultuur van openheid zijn in het begin van de evaluatieperiode trainingen over het voeren van 'het goede gesprek' aan medewerkers gegeven. Ruim 200 medewerkers hebben zich opgegeven voor één van de vier onderwerpen: effectief communiceren, assertiviteit, omgaan met weerstand, beïnvloeden en overtuigen. In het leiderschapstraject worden ook gesprekst rainingen gegeven, bijvoorbeeld hoe managers medewerkers kunnen aanspreken op verzuim. Daarnaast vinden bijvoorbeeld feedbacktrainingen plaats.

Ook in de interne communicatie wordt gewerkt aan het creëren van een cultuur van openheid. Sinds kort wordt bijvoorbeeld de uitkomst van de RvB-vergaderingen, GMT, DO en NZactueel teruggekoppeld en wordt gewerkt aan het vergroten van transparantie op het interne communicatiekanaal van de NZa, Kenza.

Gesprekspartners binnen de NZa die het begin van de evaluatieperiode hebben meegemaakt geven aan dat er destijds sprake was van een tamelijk verkrampte cultuur, waarin medewerkers op hun hoede waren om elkaar aan te spreken. In de MTO's werd gesproken over een angstcultuur en gebrek aan een veilige werkomgeving. Daarin is in de afgelopen jaren veel verandering gekomen. De verkramping van die periode is volgens medewerkers bij de NZa grotendeels weg. Er wordt meer aangesproken dan voorheen, dit wordt als positief ervaren.

Toch wordt ook ervaren dat een deel van de verkramping van vier jaar geleden nog niet overal verdwenen is. Aanspreken gebeurt nog niet overal, maar is afhankelijk van het team en managers. Een barrière om kritische feedback te geven en elkaar aan te spreken op gedrag wordt door sommige medewerkers nog steeds ervaren, zowel bij collega's onderling als naar leidinggevenden toe. Gesprekspartners benoemen dat deze oude patronen op een aantal plekken in de organisatie nog bestaan. Medewerkers gaven in 2018 (buiten evaluatieperiode) een score van 5,2 op cultuur van openheid waar dit in 2016 een 5,7 was (benchmark openbaar bestuur is 6,2). Bij T&H wordt de cultuur als minst open ervaren (3,8), wat mogelijk door de roerige periode waarin de directie zich bevond verklaard kan worden. Ook andere directies scoren niet hoog met I&B (4,8) en Strategie (5,5). De directie Regulering scoort met een 6,2 het hoogste. Sociale veiligheid scoort ruim voldoende met een 7,3 in 2016 en 7,0 in 2018.

Een gevoel van een cultuur van openheid wordt ook bepaald door de mate waarin medewerkers openheid van het bestuur en het management ervaren. Op dit vlak zien medewerkers nog ruimte voor verbetering, zoals zij zowel in gesprekken als in het MTO

aangeven. Een lage score op interne communicatie binnen een medewerkerstevredenheidsonderzoek is overigens niet uitzonderlijk: ook overheidsorganisaties in de benchmark scoren hierop onvoldoende. Voor de afdeling communicatie was het wel aanleiding om een ronde door de organisatie te maken om verbeterpunten op te halen en verbeterpunten door te voeren. Daarin werden, aanvullend aan de opmerkingen over elkaar aanspreken en feedback, de volgende verbeterpunten gesignaleerd:

- Besluiten worden niet, niet uniform of onvolledig teruggekoppeld aan de medewerkers. Zo is er een situatie ontstaan dat er informatie-asymmetrie is tussen medewerkers, wat niet wenselijk is. Sommige medewerkers van de NZa ervaren de communicatie daarnaast als onduidelijk: vaak is het niet duidelijk waarom bepaalde beslissingen genomen worden. Dit onderwerp is door de NZa aangepakt: de NZa brengt nu een nieuwsbrief uit na een GMT, DO en NZactueel-overleg, waaruit lijnmanagers kunnen putten bij terugkoppeling aan hun afdeling.
- Communicatie wordt als té positief ervaren. Daardoor neemt de betrouwbaarheid van de berichtgeving voor het gevoel van de medewerkers af. De afdeling communicatie gaat kijken of zij een journalistiekere benadering kunnen gaan toepassen in berichtgeving.
- Op intranet wordt een divers soort berichten geplaatst, van zeer serieus tot informeel. Een scheiding in *need to know* en *nice to know* informatie kan daarin volgens medewerkers een uitkomst bieden. Ook met dit punt wil de afdeling communicatie aan de slag gaan.

Werkdruk

In 2015 is een periodiek medisch onderzoek uitgevoerd waaruit bleek dat ongeveer een kwart van de medewerkers een hoge werkdruk ervoer. Daarop is besloten om aandacht te besteden aan werkdruk. Medewerkers konden een intake-gesprek voeren met een coach die gespecialiseerd is in werkdruk. Daarnaast moesten de managers dit onderwerp in de bilaterale gesprekken meenemen. Ook konden medewerkers een cursus timemanagement volgen.

De scores die medewerkers aan werkdruk toekennen verschillen nauwelijks tussen 2014 en 2018. In 2016 kreeg dit gemiddeld een 5,3, in 2018 was dit gemiddeld een 5,5. De werkdruk zoals deze uit het MTO blijkt verschilt weinig van de werkdruk die bij andere overheidsorganisaties wordt ervaren. 23% van de medewerkers vindt de werkdruk te hoog, 3,4% vindt deze veel te hoog. Dit is lager dan de ervaren werkdruk in vergelijkbare organisaties. Op herstelbehoefte (hoeveel behoefte ervaart de medewerker na werk om te herstellen) scoort de NZa gemiddeld voldoende (een 6,2). De beleving van werkdruk verschilt nauwelijks tussen directies.

Algemene ontwikkelingen op het gebied van HRM

De NZa heeft de afgelopen jaren gestuurd op het professionaliseren van de afdeling door te kijken naar de *employee life cycle*. De *employee life cycle* bij de NZa bestaat uit 6 fasen die een medewerker doormaakt gedurende zijn of haar loopbaan bij de NZa: Werving, Selectie, Onboarding, Ontwikkeling, Beoordeling en Bewegen. De NZa heeft de fasen die nog minder goed ontwikkeld zijn prioriteit gegeven: werving van medewerkers, en het inwerken van de medewerker (onboarding). Voor werving en selectie van nieuwe medewerkers is sindsdien een recruiter aangenomen, een LinkedIn pagina opgezet, een applicant tracking system geïntroduceerd en een *werkenbij* website opgezet. Voor het onboarding programma is de introductiedag verbeterd met verschillende modules, bijvoorbeeld ook over integriteit.

De NZa is in 2016 gestart met een leiderschaps-ontwikkelprogramma voor alle unitmanagers om leidinggevend inzicht te geven in de eigen leiderschapsstijl en de effectiviteit daarvan.

Andersson Elffers Felix

In 2017 heeft daarnaast talentontwikkeling bij medewerkers extra aandacht gekregen. Er is onderzoek gedaan naar leerstijlen en ontwikkelvragen om hier een goed ontwikkelaanbod op te kunnen aanbieden. Ook is er een online-assessment omgeving ontwikkeld. Ook is er beleid om mensen met een beperking een werkplek binnen de NZa te bieden.⁴⁴

De missie, visie en strategische agenda moesten ook effect gaan krijgen op de medewerkers. Omdat medewerkers deze soms lastig door konden vertalen naar hun dagelijkse praktijk, is ook aandacht besteed aan de inbedding hiervan in de personeelscyclus. De strategische agenda is ook onderdeel van het planningsgesprek tussen leidinggevende en de medewerker.

Formatie, bezetting en personeelsopbouw

De NZa had in 2014 een formatie van 296 fte. In 2015 kwam er extra budget beschikbaar voor bestrijding van zorgfraude en werd naar aanleiding van het restant tekort meerjarenbegroting extra fte toegevoegd. In 2016 nam de formatie opnieuw toe door het programma Kwaliteit Loont. Door deze stijging in formatie fluctueren de aantallen instroom en uitstroom sterk per jaar. Door de herstructurering zijn veel directies veranderd in de evaluatieperiode. In kleur is aangegeven welke directies over zijn gegaan in andere directies (voor het overgrote deel). In 2014 was de bezetting nagenoeg gelijk aan de formatie. In 2015 was de bezetting hoger dan de formatie door een instroom van DBO-O, in 2016-2017 was sprake van onderbezetting.

| Directie / aanaal FTE op 31-12 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Informatie & Bedrijfsvoering | | | 113,56 | 114,13 |
| Regulering | | | 127,96 | 133,16 |
| Strategie | | | 72,63 | 70,66 |
| Toezicht & Handhaving | 64,88 | 87,92 | 96,00 | 96,37 |
| Informatie knooppunt zorgfraude | | | 3,83 | 5,72 |
| Strategie & Juridische zaken | 50,47 | 59,60 | | |
| Care | 47,84 | 43,34 | | |
| Cure | 60,17 | 77,44 | | |
| Bedrijfsvoering | | 58,78 | | |
| Informatie Service Centrum | | 74,79 | | |
| Bedrijfsvoering & Informatie | 73,11 | | | |
| Overige | | | 1,00 | 0,00 |
| totaal | 296,47 | 401,87 | 414,98 | 420,04 |

Tabel 1: Bezetting in fte per directie/onderdeel

Door een aantal partijen wordt gewezen op het hoge verloop in de NZa-organisatie. Zij hebben het gevoel dat het lastig is een productieve samenwerkingsrelatie op te bouwen,

⁴⁴ Jaarverslagen NZa 2016 en 2017

Andersson Elffers Felix

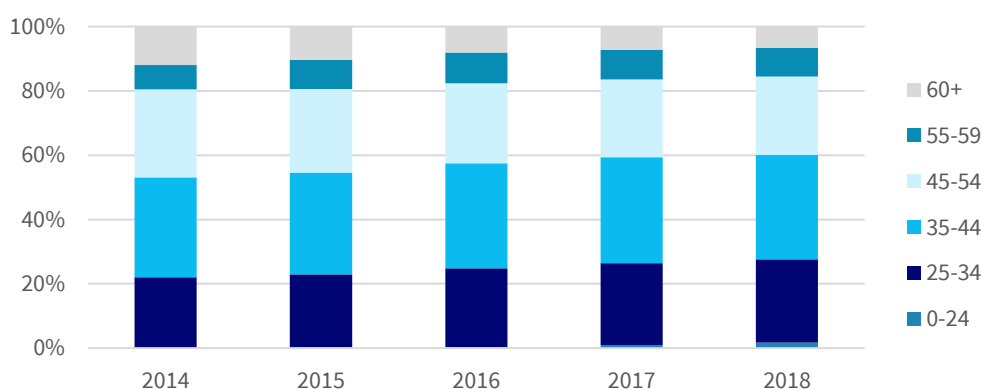
omdat medewerkers vaak maar kort dossierhouder zijn. Ze wijzen op de risico's van dit hoge verloop voor de deskundigheid van de NZa. De uitstroom en doorstroom bij de NZa zijn wat hoger dan in andere overheidsorganisaties (in 2015 was uitstroom gemiddeld 5,2%, doorstroom 5,4%).⁴⁵ Doorstroomcijfers per directie fluctueren sterk door de jaren heen (tussen 0 en 12,5% per jaar). In 2015 kenden de directies T&H en Strategie een doorstroom van respectievelijk 12,5% en 11,5%.

Doorstroom bij de NZa heeft te maken met meerdere factoren, zoals organisatieontwikkelingen en het wisselen van directie/unit. Doorstroom betekent voor medewerkers dat zij nieuwe en andere werkervaring kunnen opdoen. Doordat er veel hoogopgeleiden bij de NZa werken ziet de NZa ook dat er regelmatig sprake is van promoties, en nieuwe takenpakketten voor bredere inzetbaarheid.

| Jaar | Instroom | Uitstroom | Doorstroom |
|---------------------|----------|-----------|------------|
| 2014 | 50 | 24 (8%) | |
| 2015 | 156 | 37 (7,3%) | 25 (7,6%) |
| 2016 | 54 | 41 (9,9%) | 27 (6,2%) |
| 2017 | 59 | 55 (13%) | 18 (4,1%) |
| 2018 t/m 30-06-2018 | 38 | 29 | 18 (4,1%) |

Tabel 2: in- en uitstroom per jaar

De gemiddelde leeftijd van medewerkers bij de NZa is 42 jaar. Dit is gelijk aan de gemiddelde leeftijd van de Nederlandse beroepsbevolking met 41,9 jaar,⁴⁶ maar een stuk lager dan de gemiddelde leeftijd van overheidspersoneel met 48,3 jaar.⁴⁷ Tussen 2014 en 2018 is een vergroening van de NZa waar te nemen. De man/vrouw verhouding bleef gedurende deze jaren constant met 43% man en 57% vrouw.



Figuur 8: Gemiddelde leeftijd NZa-medewerkers

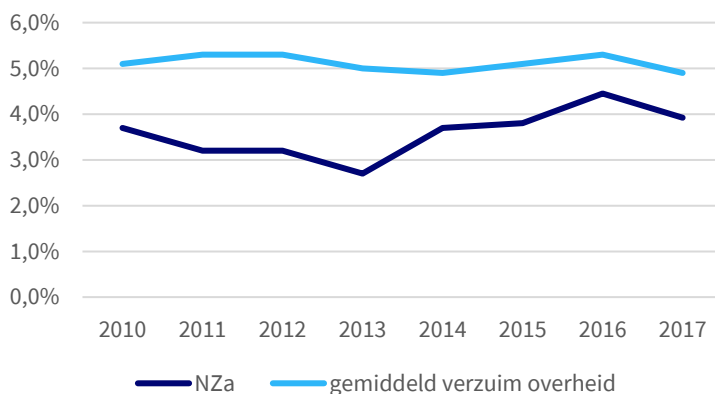
⁴⁵ SCP (2017). Arbeidsmarkt in kaart, sector overheid

⁴⁶ Statline, CBS 2018

⁴⁷ Binnenlands bestuur, 2017

Ziekteverzuim

Onderstaande grafiek toont het verzuim. Het verzuim is tussen 2014 en 2016 gestegen, het laatste jaar is weer een daling zichtbaar. Het verzuim van de NZa ligt onder het gemiddelde verzuim bij de overheid. In 2016 is de NZa gestart met verzuimbeheersing, waaronder het trainen van leidinggevenden voor het voeren van verzuimgesprekken en trainen in preventie van werksress en burnout. Ook is er een vitaliteitsprogramma opgesteld. Dit vitaliteitsprogramma bestaat uit een pakket dat de NZa aanbiedt voor medewerkers om vitaliteit in brede zin te vergroten. Voorbeelden zijn een gezondheidscheck, workshops, informatiecampagnes en kortingsregelingen voor gezonde activiteiten.



Figuur 9: Ziekteverzuim

Medewerkerstevredenheid

De NZa heeft in 2014, 2016 en 2018 medewerkerstevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, waarin voor een aantal thema's is gezocht naar de beleving van medewerkers. Hoewel 2018 officieel niet tot de evaluatieperiode behoort, zijn de cijfers uit dit jaar toch opgenomen ter vergelijking met de andere jaren.

Werkplezier wordt door de jaren heen als voldoende beoordeeld (7.2, 7.2, 6.6). De daling in 2018 wordt vooral verklaard door een daling op de scores van resultaatgerichtheid van de organisatie en de informatievoorziening en communicatie. Er is verschil tussen de directies in werkplezier: de directie T&H scoort het laagste met een gemiddelde van 5.6, de directies Regulering en Strategie scoren een 7.2, de directie I&B geeft een gemiddelde score van 6.2 op werkplezier.

De NZa heeft in 2018 uitgebreid aandacht besteed aan het MTO en de opvolging ervan middels berichtgeving, gesprekken en zomeropdrachten aan managers. Voor de directie T&H is in 2017 ook een quickscan uitgevoerd om te stellen wat er goed ging in het toezicht en wat er beter kon. Dit leidde tot implementatieplan met concrete actiepunten. Na het MTO in 2018 zijn de openstaande actiepunten en het MTO met elkaar in lijn gebracht, wat resulteerde in nieuwe vervolgstappen. Acties waren bijvoorbeeld: het formuleren van duidelijke innovatiedoelstellingen binnen T&H, het doorontwikkelen van strategische detectie en een impuls geven aan effectmetingen. Ook doet de directie concrete toezeggingen aan de medewerkers met betrekking tot verbeterde resultaatgerichtheid en transparantie in communicatie.

3.3 Informatievoorziening en informatiebeveiliging

Verbeterplan Informatievoorziening en informatiebeveiliging

Doelen

Om te kunnen voldoen aan de aanbevelingen van diverse onderzoeken en evaluaties,⁴⁸ heeft de NZa in het verbeterplan de volgende doelen gesteld:

- ICT-architectuur en infrastructuur moeten op een hoger plan worden gebracht.
- Volledige invoering van het Information Security Management System (ISMS)
- Invulling van de rol van CIO in de Raad van Bestuur.
- Intensiveren van het overleg en samenwerking met stakeholders op het gebied van informatie en het ontsluiten van informatie aan stakeholders.
- Flexibel inspelen op veranderende regels met betrekking tot informatie.

Deze doelen zijn uitgesplitst in 36 actiepunten die door de NZa aangepakt worden. Zie voor meer detail het verbeterplan IV&IB.

Bevindingen evaluatie 2016

Op de realisatie van het plan van aanpak IV&IB heeft een herijking plaatsgevonden, op basis van een meer concreet dreigingsbeeld en de resultaten van onderzoeken. Hierbij hebben de meest effectieve maatregelen volgens de onderzoekers terecht voorrang gekregen. Dit betekent wel dat de doelen ICT-architectuur en infrastructuur naar een hoger plan brengen, samenwerking met stakeholders en dynamisch beleid pas in 2016 op de planning stonden, en daarmee nog niet volledig geëvalueerd konden worden.

De evaluatie stelt dat de NZa in 2015 aanzienlijk meer in control is met informatiebeveiliging dan aan het begin van 2014 en dat de barrière voor kwaadwillenden aanzienlijk is verhoogd. De organisatorische bezetting is volledig gerealiseerd met introductie van de CIO, de Chief information security officer (CISO), de functionaris voor de gegevensbescherming, de informatiebeveiligers, etc. Ook is het bewustzijn over informatiebeveiliging toegenomen door een reeks van acties, waaronder poortjes in de hal en een veilig uitwisselportaal.

De evaluatie stelt dat een aantal onderdelen nog missen:

- Bepaalde acties, zoals het installeren van een intrusion prevention systemen en segmentering en zonering van het netwerk. Deze technische acties kunnen pas worden opgepakt bij een nieuwe aanbesteding voor ICT-dienstverlening.
- Er was nog vervuiling bij het bestaande autorisatiebeheer, door oude accounts, fouten door menselijk optreden en accounts die niet altijd worden aangepast bij functiewisselingen.
- Ondanks dat er wel materiële stappen waren gezet op het gebied van ISMS, is het niet als activiteit opgenomen in het jaarplan informatiebeveiliging 2016.
- De Security Architectuur en met name een aanpak voor meer granulariteit bij de toegangsbeheersing voor de zeer vertrouwelijke informatie binnen de NZa.

Overigens stelt de evaluatie dat het plan van aanpak een ambitieuze aanpak bevatte met zelfopgelegde deadlines die moeilijk haalbaar waren. De evaluatoren deden de volgende aanbevelingen voor het vervolg van het plan van aanpak:

1. Het herprioriteren en clusteren van de actiepunten voor IV & IB.
2. Het uitbreiden van de omvang van de organisatie voor IV & IB.

⁴⁸ Commissie-Borstlap (2014), Mazars EDP Audit (2014) en AEF (2014)

3. Het inrichten van een sluitende PDCA-cyclus conform het voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst en de baseline informatiebeveiliging rijkstendienst (VIR/BIR) als basis voor de jaarlijkse In Control Verklaring.
4. Automatische provisioning voor autorisatiebeheer.
5. Het actualiseren van het beleid voor zeer gevoelige informatie.

Bevindingen huidige stand van zaken

Gesprekspartners van zowel binnen als buiten de NZa benoemen dat de NZa grote stappen heeft gezet in het behalen van de actiepunten in het verbeterplan. Volgens hen voldoet de NZa aan de vereiste basis op deze actiepunten, op sommige punten is de NZa al veel verder. Tegelijkertijd verandert de wereld continu, waardoor nieuwe beveiligingseisen nodig zijn en de 'baseline' van beveiligen omhoog moet.

Het plan van aanpak IV&IB is daarom niet meer het uitgangspunt voor sturing; de NZa sluit aan bij de BIR (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst) en de ISO 27001/27002.⁴⁹ Dat betekent dat er geen sprake is van een eindstation, want continu verbeteren is vereist om bij te blijven bij het veranderende dreigingsbeeld. Wel vinden betrokkenen dat de NZa de stappen heeft gezet die er verwacht mochten worden van de organisatie. De NZa wordt als goed voorbeeld gezien op het gebied van IV&IB voor soortgelijke organisaties. De NZa neemt binnen VWS ook deel aan verschillende actiegroepen rondom IV&IB en heeft daarin een belangrijke rol. Het uitgangspunt van deze actiegroepen en bijeenkomsten is het delen van kennis en uitwisselen van best practices.

Belangrijke ontwikkelingen voor de directie Informatie & Bedrijfsvoering (I&B), waaronder IV&IB valt, in de evaluatieperiode zijn:

- Het benoemen van een CIO in de Raad van Bestuur en een CISO, en het benoemen van 'businessowners' in de organisatie.
- Het beschrijven en uitwerken van processen. Het opstellen van een producten- en dienstencatalogus waardoor inzichtelijk is wat de directie aanbiedt. Ook heeft de directie I&B een structuur opgezet met liaisons naar de verschillende bedrijfsonderdelen, die de interne opdrachtgever zijn richting I&B.
- Aanbesteding van de ICT-infrastructuur, applicatiebeheer, WAN, beveiliging en een nieuwe website voor de NZa. De NZa was niet tevreden over de oude leverancier en heeft daarom het gehele ICT-landschap opnieuw aanbesteed. Hoewel de overgang wat vertraging heeft opgelopen en daardoor veel tijd kostte voor de NZa, is het nieuwe systeem sinds april 2018 naar tevredenheid in de lucht.
- Integratie van DBC-O met de NZa.
- Portfoliomanagement is NZa-breed ingericht, evenals data-eigenaarschap

In 2018 is bijvoorbeeld onderzoek uitgevoerd naar het beveiligingsniveau van alles dat van het internet beschikbaar is bij de NZa.⁵⁰ De NZa is volgens dit onderzoek voldoende beschermd tegen aanvallen van buitenaf. Een ander onderzoek⁵¹ met daarin een ICT-benchmark gaf aan dat er nog verbetering mogelijk was in het verbeteren van rollen en het organiseren van werk. Op de langere termijn worden er kansen voor meer *businesscentric* werken signaleerd.

⁴⁹ De Baseline informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) biedt één normenkader voor de beveiliging van de informatiehuishouding van de Rijksoverheid. De BIR is gebaseerd op ISO 27001/ISO 27002 en is op een beperkt aantal punten aangescherpt. De BIR2012/2017 is in principe niet van toepassing op Zbo's, in de kaderwet is met een algemene bepaling geregeld dat Zbo's wel adequaat hun informatie moeten beveiligen. Het is een keuze van NZa/VWS om wel dit kader te hanteren

⁵⁰ Securify, 2018

⁵¹ Benchmarkonderzoek Metri

Plannen en richtlijnen

In het kader van het plan van aanpak Informatievoorziening en -beveiliging heeft de NZa gewerkt aan het opstellen van diverse plannen en richtlijnen. Dit heeft geresulteerd in een aantal goed leesbare plannen en overzichten voor IV&IB:

- Een nieuw Informatiebeveiligingsplan voor 2015-2017. In het informatiebeveiligingsplan is eerst een nulmeting gedaan: waar staat de NZa feitelijk. Vervolgens is beschreven aan welke eisen de NZa zou moeten voldoen.
- Het NZa informatieplan 2016 – 2020 is opgesteld als kader- en sturingsdocument voor de ontwikkelingen in de Informatievoorziening voor de Raad van Bestuur en directie van NZa en de CIO van het ministerie van VWS. Het beantwoordt de ‘wat’-vraag in de gewenste ontwikkelingen in de informatievoorziening in de komende jaren. In het informatieplan worden verschillende categorieën van activiteiten op het gebied van informatievoorziening onderscheiden: continuïteitszorg, huis op orde, continue verbetering en innovatie. Ten behoeve van dit proces is de enterprise architectuur geformaliseerd en portfoliomanagement geïmplementeerd.
- Beschrijving van de enterprisearchitectuur: in dit document staat beschreven welke kaders voor de NZa belangrijk zijn bij de inrichting van haar organisatie en welke principes en modellen gehanteerd worden bij de invulling van de informatievoorziening.
- Informatiebeleid en een handboek informatiebeleid met richtlijnen voor de informatiebeveiliging.

Informatiebeveiliging en ISMS

Eén van de openstaande punten bij de tussentijdse evaluatie was het opzetten van een goed werkend Information Security Management System (ISMS). Een ISMS is een systeem waarbij de organisatie met een systematische aanpak informatiebeveiliging nastreeft en deze inricht, onderhoudt en continu verbetert. Dit laatste kan bijvoorbeeld door inrichting van een PDCA-cyclus. Op verzoek van VWS heeft de NZa in 2016 en 2017 een in control verklaring (ICV) laten uitvoeren. Ook over 2018 zal de NZa een ICV opstellen, deze keer middels zelfevaluatie.

In 2016 heeft PWC een audit uitgevoerd op de risico's die er op grond van de BIR nog open stonden voor de NZa. Dit heeft geresulteerd in een top-28 van actiepunten, die een aanvulling zijn op de actiepunten van het verbeterplan en daar voor een groot deel mee overlappen. Voor de ICV in 2017 concludeerde Deloitte dat er stappen gezet werden in het ISMS en dat er verbetering mogelijk was op het gebied van NZa-brede sturing op de PDCA-cyclus, belegging en sturing op architectuur uitgangspunten en het ontbreken van voortgangsrapportages op jaarplannen.

Van de top-28 risico's uit de audit van 2016 zijn er in september 2018 twaalf opgelost, aan zeven wordt gewerkt en er staan nog negen open. Risico's die inmiddels gemitigeerd zijn, zijn onder andere: vastleggen rollen en verantwoordelijkheden, controle op autorisaties, fysieke beveiliging van de omgeving en er is een begin gemaakt met het isoleren van gevoelige systemen. Openstaande punten zijn onder andere een periodieke beoordeling van toegangsrechten, verder uitwerken van procedures (regieprocessen zijn beschreven) en verantwoordelijkheden en een proces voor bedrijfscontinuïteit van ontwikkelen en bijhouden van de eisen voor informatiebeveiliging.⁵²

De NZa heeft geïnvesteerd in de beveiliging van data en de analyse daarvan. Voorheen stonden databestanden opgeslagen op lokale werkstations, zogenaamde FAT-clients. De NZa

⁵² NZa 21-09-2018, Voortgang top 28

heeft een analyseomgeving gerealiseerd waarbij data centraal en zeer goed beveiligd opgeslagen wordt. Deze omgeving is schaalbaar in capaciteit. Ook zijn de analyses reproduceerbaar en kan er een *audit trail* worden opgebouwd om de ondernomen acties te volgen.

De NZa ziet nog enkele verbetermogelijkheden waarmee de PDCA-cyclus naar meer volwassenheid kan worden gebracht. De NZa is voornemens de aansluiting van deze cyclus met de rest van de organisatie te vergroten, zodat de PDCA-cyclus van informatiebeveiliging goed aansluit bij de reguliere bedrijfsprocessen. Audits door externen of zelfchecks vinden nu al plaats, maar nog niet systematisch en als onderdeel van de PDCA-cyclus. Dit inbedden in de organisatie zou volgens de NZa kunnen leiden tot een proces van continu verbeteren.

Op het gebied van autorisatiebeheer heeft de NZa stappen gezet door een centrale en kloppende database in te richten waarbij de gegevens van HRM de basis zijn. Een benodigde stap is nog om vervolgens alle applicaties te laten aansluiten bij deze database. Dit betekent in de praktijk dat alle rechten per systeem één voor één bekeken moeten worden, wat een tijdsintensieve klus is.

Menselijke component

De NZa heeft, naast in de technische kant van IV&IB, geïnvesteerd in de menselijke component van beveiliging. Informatiebeveiliging is sterk afhankelijk van houding en gedrag van medewerkers; de NZa zet daarom in op het vergroten van bewustzijn op dit gebied. Dit gebeurt onder andere door regelmatig het gesprek aan te gaan met medewerkers en trainingen hiervoor te organiseren, clean-desk checks, mysteryguest bezoeken en sturen van phishing-mails. Informatiebeveiliging is daarnaast onderdeel van gesprekken tussen leidinggevende en medewerker. Informatiebeveiliging wordt door medewerkers soms als lastig ervaren, omdat het extra werk oplevert. De uitspraak van de Autoriteit Persoonsgegevens dat de gepseudonimiseerde DIS data als persoonsgegevens moeten worden gekenmerkt en de AVG hebben nieuwe uitdagingen met zich meegebracht op het gebied van informatiebeveiliging, omdat de NZa werkt met persoonsgegevens. Tegelijkertijd heeft de invoering van de AVG geleid tot meer aandacht voor het onderwerp. De NZa geeft aan dat de bewustwording steeds groter wordt bij medewerkers, maar dat dit een blijvend aandachtspunt is. Daarom zet de directie nu stappen richting *business centric* werken, waarbij de directie gaat voor toegevoegde waarde aan de uitvoeringstaken van de NZa.

Governance IV&IB

De vaststelling van strategie en beleid voor IV&IB is ondergebracht bij de CIO in de Raad van Bestuur. Dit heeft bijgedragen aan de aandacht voor IV&IB in de organisatie. Vanaf 1 juli 2015 is een informatiebeveiligingsfunctionaris (CISO) aangesteld die een onafhankelijke positie ten opzichte van de directie I&B heeft. In de tussentijdse evaluatie van het verbeterplan werd gesteld dat uitbreiding van de organisatie van IV&IB benodigd was. Daarvoor werd er een extra fte toegevoegd, die nu ook structureel is gemaakt. Rondom de inrichting informatiebeveiliging waardeert de NZa de huidige governance, maar deze geeft ook aan dat het huidige aantal fte het minimum is om te kunnen voldoen.

Uitdagingen op het gebied van IV&IB

Als uitdaging voor de toekomst wordt benoemd om te blijven aansluiten bij de grote veranderingen op het gebied van IV&IB. De veranderende omgeving en wetgeving vraagt om continue vernieuwingen. Er wordt bijvoorbeeld naar mogelijkheden gezocht om de onderzoeksdata bij de bron te laten, zodat de NZa geen brondata in bezit hoeft te hebben. VWS ontwikkelt beleid om dit breed in de sector te kunnen realiseren. De NZa bereidt zich hierop voor, maar dit betekent een grote omslag in de manier van de werken. NZa en

ketenpartners zijn nu toe aan het werken naar het formuleren van een gezamenlijke databehoeft. De NZa geeft aan dat het nodig is om de verbinding tussen de directie I&B en de organisatie te verstevigen om dergelijke uitdagingen op te kunnen pakken.

Een andere blijvende en relevante uitdaging is het blijven creëren van bewustwording op informatiebeveiliging, zeker omdat de omgeving blijft veranderen. Wat nu wordt aangemerkt als veilig, kan over een aantal jaren weer veranderd zijn. Hierin is de NZa niet uniek, organisaties in het algemeen zien dit als aandachtspunt.

3.4 Integriteit

Verbeterplan integriteit

Doelen

Naar aanleiding van diverse onderzoeken en evaluaties zijn in het verbeterplan integriteit de volgende doelen gesteld:⁵³

- Voor de NZa is het essentieel dat de integriteit van de organisatie en haar medewerkers boven elke twijfel is verheven. De NZa kiest voor een duurzaam integriteitsbeleid, dat niet alleen bekend is maar ook echt leeft bij alle medewerkers;
- Integriteit moet worden (uit)gedragen door de hele organisatie.
- De integriteitsregels moeten duidelijk en toegankelijk zijn.
- Het belangrijkste component van integriteit is gedrag: van medewerkers zelf, maar zeker ook goed voorbeeldgedrag van de Raad van Bestuur en het management is nodig om medewerkers te motiveren integer te handelen.
- Integriteit is een continu proces. De organisatie moet blijven leren.

De NZa heeft de doelen uitgewerkt in 26 actiepunten.

Bevindingen evaluatie 2016

In de evaluatie van 2016 werd geconcludeerd dat in opzet en bestaan is voldaan aan de doelstellingen en de visie zoals verantwoord in het Plan van Aanpak. De onderzoekers stelden dat de activiteiten van het Plan van Aanpak Integriteit op een zorgvuldige wijze zijn uitgevoerd, inclusief het aanstellen van vertrouwenspersonen, het houden van informatiebijeenkomsten, het stimuleren van het bewustzijn en het bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's door de organisatie van dilemma-besprekingen voor alle medewerkers, communicatie via intranet, het actualiseren van de registratie van nevenfuncties, het inrichten van een meldprocedure voor vermoedens van integriteitsschendingen, het ontwikkelen van een onderzoeksprotocol, etc.

Bevindingen huidige stand van zaken

De integriteitsorganisatie van de NZa bestaat uit een aantal onderdelen. Zo heeft de NZa in 2016 een gedragscode integriteit ontwikkeld die de spelregels binnen de organisatie beschrijft. De normen zijn afgeleid van de Rijksbrede normen en regels (ARAR) en de kernwaarden van de NZa. De gedragscode wordt gedeeld op de introductiedag en een flyer met een samenvatting wordt aan alle nieuwe medewerkers meegegeven in de introductiemap. Daarnaast zijn er meerdere activiteiten met betrekking tot integriteit, zoals het afleggen van een ambtseed voor nieuwe medewerkers en dilemmabesprekingen integriteit.

⁵³ Commissie-Borstlap (2014), Flynth (2014), Berenschot (2014)

Het management is primair verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid. Integriteit is een gespreksonderwerp tussen leidinggevende en medewerker. In de HR-cyclus is het opgenomen als een vast bespreekpunt.⁵⁴ Er zijn daarnaast diverse personen met een expliciete rol in de integriteitsorganisatie: interne vertrouwenspersonen, externe vertrouwenspersonen en de integriteitscoördinator.

Vertrouwenspersonen

Er zijn drie interne vertrouwenspersonen binnen de NZa, en een externe. De vertrouwenspersonen bieden een onafhankelijk, luisterend oor in de organisatie. Medewerkers van de NZa kunnen met de vertrouwenspersoon op vertrouwelijke wijze van gedachten wisselen over integriteitskwesaties en zaken op het gebied van ongewenste omgangsvormen. De vertrouwenspersonen kunnen de medewerker adviseren, begeleiden of doorverwijzen. Zij publiceren jaarlijks een jaarverslag met daarin de aantallen keren dat zij benaderd zijn en rode draden uit de gesprekken. In 2016 hebben zij gesprekken gevoerd met 28 collega's, in 2017 was dit met 25 collega's. Dit betekent dat de vertrouwenspersonen binnen de organisatie goed gevonden worden. Thema's waarover vertrouwenspersonen werden benaderd zijn onder andere werkdruk en werkstress. Daarnaast gingen veel gesprekken over 'het goede gesprek', zoals tussen leidinggevende en medewerker. De communicatie tussen deze twee is soms niet optimaal, bijvoorbeeld de manier waarop feedback wordt gegeven en ontvangen.

Integriteitsfunctionaris en het meldpunt integriteit

De NZa heeft een integriteitsfunctionaris die als taak heeft het management te ondersteunen bij haar taken op integriteitsgebied middels het ontwikkelen van handvatten, meedenken, adviseren en kennis delen. De integriteitsfunctionaris is zowel intern als extern het aanspreekpunt bij vragen of opmerkingen over integriteit. Bij de start van de functie is dit ingericht als aparte functie, om voldoende aandacht hiervoor te kunnen hebben. Toen de veranderingen begonnen in te bedden, is de functie ondergebracht bij de unitmanager HRM.

De integriteitsfunctionaris is tevens de voorzitter van het meldpunt integriteit. Daarnaast bestaat het meldpunt uit twee andere personen met de benodigde expertise. Bij het meldpunt kun je vermoedens over een integriteitsschending of misstand melden. Het meldpunt verzamelt vervolgens de feiten en beoordeelt deze. Het meldpunt kan vervolgens advies uitbrengen om soortgelijke schendingen in de toekomst te voorkomen. Naast de mogelijkheid om intern een melding te doen kan een medewerker van de NZa terecht bij het Huis voor klokkenluiders.

In 2014 hebben de interne vertrouwenspersonen 1 melding gehad van een mogelijke misstand. Vanaf 2015 kwamen meldingen bij het meldpunt en daarmee bij de integriteitsfunctionaris terecht. Deze ontving in 2015 twee meldingen en in 2016 en 2017 geen.⁵⁵ De meldingen had betrekking op beveiliging van vertrouwelijke informatie, diefstal en op ongewenste omgangsvormen. De RvB heeft de meldingen na onderzoek in overleg met de integriteitsfunctionaris afgehandeld.

Medewerkerstevredenheid

In 2016 en 2018 is integriteit ook in 4 verschillende vragen uitgevraagd in het medewerkerstevredenheidsonderzoek. De scores in 2018 zijn licht gedaald ten opzichte van

⁵⁴ Jaarverantwoording NZa 2017

⁵⁵ Jaarverslagen NZa, 2014, 2015, 2016 en 2017

2016 en zijn gemiddeld net voldoende. Ten opzichte van de benchmark scoort de NZa iets lager.

| | 2016 NZa vs (benchmark) | 2018 NZa vs (benchmark) |
|---|----------------------------|----------------------------|
| Het GMT heeft een heldere visie op het gewenste integriteitsbeleid en de wijze waarop ze dat vorm wil geven | 6,3 (6,4) | 5,6 (6,2) |
| De NZa ondersteunt medewerkers bij lastige situaties en dilemma's | 6,2 (6,1) | 6,1 (6,5) |
| Ik ben bekend met de inhoud van de aanwezige regelingen en maatregelen en pas ze toe in mijn werk | 6,7 (6,4) | 6,6 (7,0) |
| Er is duidelijke communicatie in geval van incidenten over wat wel en niet mag binnen de NZa | 5,7 (5,5) | 5,3 (5,7) |

Bewustzijn en gedrag

Bestuur, management en medewerkers geven eenduidig het beeld dat het belang van integriteit in het werken bij de NZa is ingebed in de organisatie. Door de aandacht die de NZa heeft gegeven aan het thema integriteit is het bewustzijn van integriteit bij medewerkers vergroot. Ten tijde van het onderzoek van de Commissie-Borstlap was integriteit een beladen onderwerp, nu is het thema steeds meer ingebed in de organisatie.

Medewerkers en management geven aan dat bekendheid met de integriteitsregels voldoende is, zowel in gesprek als in het MTO. Daardoor is het risico op niet-integer gedrag kleiner. Of integriteit daadwerkelijk verbeterd is vinden gesprekspartners lastig aan te geven. Naar aanleiding van een anonieme brief van NZa-medewerkers aan twee journalisten heeft AEF een vooronderzoek integriteit uitgevoerd bij de NZa.⁵⁶ AEF heeft daarin geen integriteitsschendingen of misstanden geconstateerd. Ook het voorliggende evaluatieonderzoek geeft geen indicaties van niet-integer gedrag.

Gesprekspartners geven zonder uitzondering aan dat de gedragscode goed wordt nageleefd. Een aandachtspunt bij de gedragscode is de hanteerbaarheid ervan. De gedragscode van de NZa gaat verder dan de Rijksbrede, waardoor in de praktijk onnodige knelpunten ontstaan. Voorbeelden waarbij de gedragscode te rigide wordt bevonden zijn bijvoorbeeld: het niet durven aannemen van parkeerkaarten, geen knutselwerkje van een patiënt durven te accepteren, of niet mee durven lunchen op een congres.

3.5 Financiën

In de evaluatie van de NZa uit 2014 zijn twee aandachtspunten op het gebied van financiën opgenomen. Ten eerste werd geadviseerd om de begroting als kader te gebruiken voor het jaarlijkse werkprogramma. Ten tweede werd geadviseerd om de stabiliteit en continuïteit in de financiering van de NZa te vergroten door de exploitatiebijdrage los te koppelen van het jaarlijkse werkprogramma. Destijds was een relatief groot percentage van de financiën van de NZa incidenteel, wat onzekerheid met zich meebracht in de organisatie.

⁵⁶ Vooronderzoek integriteit NZa, 2018, AEF

De NZa heeft als zbo een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om financiën. Voor het uitvoeren van de taken ontvangt de NZa een bijdrage vanuit het Rijk. De begroting van de NZa dient goedgekeurd te worden door de minister. De financiële planning & controlcyclus en de ervaringen daarmee is beschreven in paragraaf 4.6.

Financiële sturing

Financiële sturing is binnen de NZa belegd bij de unit F&C. Sinds dit jaar wordt de financiële sturing ingegeven vanuit de doelen in de strategische agenda. Op basis daarvan heeft de NZa processen geformuleerd waarop begroot wordt. Om samenwerking tussen units en directies te stimuleren is het aantal processen teruggebracht van 40 naar 18. Het integraal begroten gebeurt daarmee nu vaker en beter, maar wordt ook als uitdaging genoemd voor de komende periode.

Directies binnen de NZa zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen begroting en dienen zelf aan te geven wat zij nodig hebben voor het uitvoeren van de taken. De unit F&C toetst deze begroting en kijkt naar de doelmatigheid hiervan. Doelmatigheid speelt een rol in het toekennen van middelen. Op bijvoorbeeld aanbestedingen is prijs altijd een factor die mee weegt. Ook in het integriteitsbeleid is doelmatig besteden van middelen opgenomen. De unit hanteert interne normen voor bepaalde kosten, en bevraagt afdelingen op hun begroting. Naast een accountant, kijkt ook de Auditdienst Rijk (ADR) mee op de jaarverslagen. Hoewel de ADR formeel niet mee hoeft te kijken, hecht het ministerie van VWS hier wel waarde aan gezien de omvang van de NZa.

Exploitatierkening

De lasten en baten zijn in de periode 2014-2017 met 18% toegenomen. Dit is voor een groot deel het gevolg van extra aandacht en inzet op fraudebestrijding, waarvoor nieuw personeel is aangenomen. De lonen zijn gestegen door een nieuwe cao, er zijn extra middelen beschikbaar gekomen voor het realiseren van de verbeterplannen, het kader voor kostenonderzoek is vergroot, en automatiseringskosten zijn gestegen.

Het percentage van structurele middelen dat de NZa ontvangt is in de afgelopen jaren gestegen van 92,9% naar 100%. De eerdere zorgen van de NZa over continuïteit van activiteiten en de daarvoor benodigde middelen zijn daarmee weggenomen.

Exploitatiekader

| 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| € 47.334.000 | € 53.052.132 | € 55.035.341 | € 55.799.000 |

| Lasten | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Personeelskosten | € 25.157.504 | € 31.598.880 | € 33.272.935 | € 36.250.049 |
| Externe deskundigheid/ projecten | € 4.556.034 | € 6.499.534 | € 8.463.830 | € 6.703.742 |
| Huisvesting | € 2.090.410 | € 4.346.662 | € 2.096.569 | € 2.491.397 |

| Lasten | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Automatisering | € 2.521.419 | € 5.764.368 | € 4.929.842 | € 7.073.451 |
| Bureaunkosten | € 333.356 | € 781.668 | € 810.129 | € 918.377 |
| Algemene kosten | € 139.093 | € 217.699 | € 204.301 | € 176.377 |
| Keuken/kantine | € 147.971 | € 159.088 | € 203.976 | € 211.987 |
| Wagenpark | € 60.547 | € 32.783 | € 18.273 | € 19.777 |
| Afschrijvingskosten | € 1.209.728 | € 1.554.628 | € 1.515.797 | € 1.424.920 |
| Rentebaten | -€ 11.785 | -€ 207 | | -€ 2.804 |
| Overig | -€ 2.241 | € 301 | € 25.235 | € 288.357 |
| DBC-onderhoud | € 10.900.000 | | | |
| Totaal | € 47.102.036 | € 50.955.404 | € 51.540.887 | € 55.555.630 |

De NZa mag een egaliseringsreserve van maximaal 5% aanhouden. In de jaren 2015 t/m 2017 zou de egaliseringsreserve worden overschreden als het exploitatieresultaat hieraan zou worden toegevoegd. Daarom is in deze jaren het bedrag dat niet kon worden toegevoegd aan de egaliseringsreserve terugbetaald aan VWS.

De NZa heeft meerdere jaren extra middelen aangevraagd bij VWS omdat zij een tekort aan het begin van het jaar voorzagen. Later in het jaar bleek echter dat deze middelen niet nodig waren.

Financiële risico's

De NZa ziet minder financiële risico's dan voorheen (zoals bij realiseren verbeterplannen, informatiebeveiligingsopgave, herstructureringen) doordat grote veranderingen inmiddels zijn ingezet of afgerond. Daardoor is er meer zicht ontstaan op de financiële consequenties van benodigde aanpassingen in organisatie en uitvoering. Kleinere risico's die de NZa signaleert op financieel gebied zijn:

- Onduidelijkheid over het financieel kader wanneer er nieuwe taken bij de NZa worden belegd, of wanneer er taken bijkomen. Dit kan het gevolg zijn van veranderende wetgeving, zoals in wetgeving die gaat veranderen, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Voorbeelden zijn taken van de NZa die naar de ACM gaan, taken die vanuit de IGJ naar de NZa gaan, of de ontvlechting van het IKZ.
- Het moeten begroten op basis van het loonkostenpeil van het jaar daarvoor vanwege Rijksoverheidsbeleid. Hierdoor kunnen voorziene loonstijgingen niet meegenomen worden in de begroting, waardoor nu al bekend is dat er te laag begroot wordt op personeel.

4 Praktijkwerking taakuitvoering

4.1 Taakuitvoering NZa algemeen

Ten tijde van de vorige evaluatie, in 2014, bevond de NZa zich in een moeilijke situatie. Niet alleen in de interne organisatie van de NZa was er veel te doen, ook voor het externe functioneren waren er de nodige aandachtspunten. Mede naar aanleiding daarvan heeft de NZa een nieuwe visie ontwikkeld op de uitvoering van haar taken. Een belangrijke vraag voor deze evaluatie is in hoeverre dit extern herkend wordt, en in welke mate het bijdraagt aan het gezag van de NZa.

Kwaliteit van NZa-medewerkers

Door de meeste geïnterviewden worden NZa-medewerkers geprezen om hun deskundigheid, benaderbaarheid en meedenkende houding. Medewerkers worden vaak gekarakteriseerd als vriendelijk en open voor suggesties. De meeste externe partijen geven aan dat dit een verbetering is ten opzichte van een aantal jaren geleden. Daarbij worden wel kanttekeningen geplaatst, die in sommige deelsectoren (en bij sommige medewerkers) meer spelen dan bij andere:

- Respondenten geven aan dat de sterk juridische blik van sommige NZa-medewerkers weinig ruimte laat voor andere perspectieven. Zo wordt door enkele partijen opgemerkt dat de voeling van sommige NZa'ers met de zorgpraktijk tekortschiet. Deze partijen geven aan dat NZa-medewerkers goed thuis zijn in de regelgeving, maar te weinig zicht hebben op de betekenis van bepaalde regels voor de praktijk en de knelpunten die zich daarbij voordoen. Toch wordt ook aangegeven dat dit in de afgelopen jaren verbeterd is, onder meer doordat de NZa steeds vaker medewerkers werft binnen de zorgsector.
- Naast de juridische blik speelt ook dat de NZa regelmatig een inhoudelijke voorkeur ontwikkelt en daarna minder ontvankelijk is voor andere scenario's of argumenten die tegen deze voorkeur pleiten. Dit wordt door gesprekspartners als rigide ervaren.

Waardering voor de nieuwe koers van de NZa

In hoofdstuk 3 hebben we beschreven dat de NZa tijdens de evaluatieperiode heeft gewerkt aan de ontwikkeling van een strategische meerjarenagenda. Die legt de koers die de NZa de komende jaren wil volgen vast. Die koers wordt door de NZa samengevat als: 'van reguleren en controleren naar samen realiseren'. De NZa ziet zichzelf uitdrukkelijk als een samenwerkende partij, die intensief met het veld in contact staat. De ontwikkeling die de NZa hierin de afgelopen heeft doorgemaakt is ook zichtbaar in de beschikbare schriftelijke bronnen.

- In documenten uit het begin van de evaluatieperiode, positioneert de NZa zich als 'marktmeester', 'regelgever' en 'toezichthouder'. Op dat soort termen ligt vanaf 2016 steeds minder de nadruk.
- De missie van de NZa, zoals verwoord in jaarverslagen en werkprogramma's, richt zich in de loop der jaren steeds explicieter op het bewaken van de belangen van burgers. Vanaf

Andersson Elffers Felix

2016 komen in officiële documenten steeds passages als de volgende terug: ‘Bij alles wat de NZa doet staat het belang van de burger voorop. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat er goede en betaalbare zorg beschikbaar is als hij of zij deze nodig heeft.’

- In het jaarverslag over 2016 profileert de NZa zich voor het eerst expliciet als samenwerkende netwerkorganisatie, wanneer ze schrijft: ‘In ons toezicht op de zorgaanbieders en zorgverzekeraars werken we samen met onze ‘ketenpartners’’. Dat zijn organisaties zoals de ACM, het OM, de IGJ en het Zorginstituut.
- Die benadering wordt onderstreept in het werkprogramma voor 2018, waarin ‘samenwerking vanzelfsprekend’ als een van de leidende principes voor het functioneren van de NZa wordt benoemd.

Door veel partijen wordt beschreven dat de opstelling van de NZa in de afgelopen jaren is veranderd. Waar de NZa voorheen werd ervaren als soms starre, formalistische toezichthouder, is er nu sprake van een opener houding, waarin meer ruimte is voor inspraak en meedenken met het veld. Ook herkennen veel gesprekspartners dat de NZa zijn best doet om zich niet alleen te richten op naleving van regels, maar te focussen op maatschappelijke effecten. Door deze nieuwe koers heeft de NZa gewonnen aan gezag in het veld en wordt de organisatie meer gezien als zelfbewuste partij met een eigenstandige rol in het zorgstelsel. Wel gaat de nieuwe koers gepaard met uitdagingen in de implementatie en met nieuwe dilemma’s waar de NZa nog een evenwicht in moet vinden.

Uitdagingen in de organisatieverandering

De NZa heeft te maken met verschillende uitdagingen bij het implementeren van haar nieuwe koers. Dit uit zich ook in de mate waarin geïnterviewden van mening zijn dat ze een duidelijke koers herkennen in het handelen van de NZa. Sommige gesprekspartners geven uitdrukkelijk aan geen verandering in het handelen van de NZa te herkennen. Een reden daarvoor is dat de NZa in de afgelopen jaren nog zocht naar haar nieuwe koers en rol. Dat betekent ook dat prioriteiten veranderden. Externe partijen hebben dat ook gemerkt, bijvoorbeeld omdat een samenwerking of ontwikkeling die net ingezet was weer gestopt werd. Daardoor hadden de betrokken partijen niet altijd het gevoel dat zij gehoord en betrokken werden.

Een voorbeeld van een organisatieopgave voor de NZa is het versterken van de verbinding tussen regulering en toezicht. In de vorige evaluatie van de NZa werd dit als aandachtspunt benoemd. Ook vier jaar later benoemen gesprekspartners dit nog regelmatig als aandachtspunt voor de NZa. Zij geven verschillende voorbeelden op dit punt:

- De directies toezicht en regulering zijn soms onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten, waardoor het veld te maken krijgt met tegengestelde signalen.
- Bij regulering zou er meer aandacht kunnen zijn voor de handhaafbaarheid van regels, en dat zij de indruk hebben dat de kennis van de afdeling toezicht hiervoor onvoldoende benut wordt.
- Andersom geldt dat als externe partijen, die meestal contact hebben met de afdeling regulering, een probleem in het toezicht bij hun contactpersoon onder de aandacht brengen, zij hier niet altijd terugkoppeling van krijgen of actie op zien.

Hoewel de NZa als onderdeel van haar nieuwe koers ook inzet op het verbeteren van de samenwerking tussen directies, staat deze ontwikkeling nog aan het begin. De meeste gesprekspartners geven aan dat de synergie tussen toezicht en handhaving versterkt kan worden.

Dilemma’s rond koers, samenwerking en onafhankelijkheid

Een volgend fundamenteel punt van aandacht bij de nieuwe koers, met name op het vlak van toezicht, is het risico op *regulatory capture*: als teveel samenwerking en verbinding met

veldpartijen gezocht wordt, kan dat op gespannen voet komen te staan met de onafhankelijkheid die nodig is om toezichtstaken goed te vervullen. In de organisatie groeit het bewustzijn over deze spanning en wordt onderzocht hoe hiermee omgegaan kan worden, maar het gesprek hierover is nog niet afgerond.

Een tweede dilemma dat gepaard gaat met de nieuwe koers van de NZa is de vraag in welke mate een onafhankelijke autoriteit als de NZa een eigen (beleids)koers zou moeten varen. De strategische meerjarenagenda zet bijvoorbeeld in op het ontwikkelen van nieuwe vormen van bekostiging, gericht op uitkomsten en het toevoegen van waarde. Dit is een richtinggevend uitspraak over de toekomstige vormgeving van het Nederlandse zorgstelsel. De NZa heeft in de evaluatieperiode in toenemende mate op deze manier positie gekozen, en zich daarnaast ook vaker geprofileerd als actieve, probleemoplossende organisatie, die partijen bij elkaar brengt en waar nodig doorbraken probeert te bereiken.

Gesprekspartners verschillen in de mate waarin ze dit waarderen. Sommige gesprekspartners vinden dit een positieve ontwikkeling die past bij een onafhankelijke autoriteit. Anderen vinden dat de NZa zich niet als regisseur van het zorgstelsel zou moeten opstellen, en dat een terughoudender rol beter zou passen bij een onafhankelijke autoriteit.

Gesprekspartners geven twee situaties aan waarin dit speelt:

- In de monitors en adviezen die de NZa uitbrengt, staat regelmatig een richting waarin het zorgstelsel zich zou moeten bewegen. Niet iedereen vindt dit passend. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat adviezen van de NZa alleen op verzoek van VWS worden gemaakt, en dat ze dan vaak bedoeld zijn om richting te geven aan een discussie. Ook spant de NZa zich in om partijen uit het veld, via een uitgebreide consultatie, de gelegenheid te geven te reageren op de aanbevelingen. Die reacties neemt de NZa, met het oog op transparantie, op in de bijlage van zijn publicaties.
- Ook wordt soms ervaren dat de NZa in de communicatie naar buiten veel ruimte maakt voor het benadrukken van boodschappen die passen binnen de koers, ook als die niet door het veld worden gedragen, bijvoorbeeld in persberichten die uitgebracht worden naar aanleiding van een overleg met het veld.

De mening van gesprekspartners over dit onderwerp hangt samen met de rol die zij voor zichzelf in het stelsel zien. Zo ziet een deel van de verzekeraars primair de verzekeraar als regisseur van het zorgstelsel. Binnen die visie past het gevoel dat een beleidsrijke en actiegerichte NZa de ruimte van verzekeraars inneemt. Partijen met andere belangen ervaren de NZa vaker als een partij die op een positieve manier richting kan, en zou moeten, geven aan de ontwikkeling van het zorgstelsel.

Communicatie NZa: ontwikkelingen en aandachtspunten

De NZa heeft in de evaluatieperiode een aantal stappen gezet in haar communicatiestrategie en -uitvoering. Intern is de belangrijkste ontwikkeling dat de afdeling communicatie is overgestapt van een middelengeoriënteerde werkwijze (een indeling van de afdeling naar verschillende media) naar een ordening in zorgsectoren. Dat heeft gezorgd voor een vergroting van de inhoudelijke thematische expertise bij communicatiemedewerkers.

Met betrekking tot de externe communicatie van de NZa zijn in de evaluatieperiode twee belangrijke ontwikkelingen te herkennen:

- De NZa heeft na een uitgebreid onderzoek een nieuwe website gelanceerd in 2017. Die nieuwe site kan echter op de nodig kritiek vanuit het veld rekenen. Sectorpartijen geven aan relevante informatie regelmatig niet te kunnen vinden op de website. De zoekfunctie wordt als ondermaats beschouwd.

- De NZa heeft in de evaluatieperiode zijn meldpunt verbeterd. Doel daarvan was om ervoor te zorgen dat burgers de NZa beter weten te vinden, en de NZa op basis daarvan sneller kan reageren op actuele meldingen die binnenkomen. Concreet is er extra capaciteit vrijgemaakt voor het meldpunt, en zijn de openingstijden van de informatielijn verruimd. Ook is gewerkt aan het vergroten van de samenwerking tussen het meldpunt en de unit 'snelle interventies', om zo goed en flexibel mogelijk in te kunnen spelen op binnenkomende meldingen.

4.2 Tarief- en prestatieregulering

In de vormgeving van Nederlandse zorgstelsel is een belangrijke rol toebedeeld aan de tarief- en prestatieregulering van de NZa, die meerdere functies in het stelsel vervult.

Werkwijzen voor regulering

De uitgangspunten op basis waarvan de NZa tarief- en prestatieregulering vormgeeft, zijn in de evaluatieperiode niet significant veranderd. Tarieven worden gebaseerd op historische kostprijsonderzoeken. Dat betekent dat tarieven worden bepaald aan de hand van de kostenopbouw in de verlening van zorg door zorgaanbieders in het (recente) verleden. De NZa heeft de ambitie om het element kwaliteit steeds meer te betrekken in regulering, maar heeft tijdens de evaluatieperiode pas de eerste stappen gezet in die richting.

In de regulering voor de Wlz-sector heeft de NZa tijdens de evaluatieperiode een aantal stappen gezet. Zo berekende de NZa in maart 2017 hoe hoog de kosten van het kwaliteitskader verpleeghuiszorg zouden zijn voor de sector. Op basis daarvan heeft de NZa voor de toekomst de taak om bij kwaliteitskaders een budget impact analyse (BIA) te verzorgen, die de macrobudgettaire consequenties van kwaliteitskaders in kaart brengt. Ook heeft de NZa in de evaluatieperiode gewerkt aan een advies over de toekomst van de bekostiging van verpleeghuizen.

De NZa doet voor de meeste producten een jaarlijkse herijking van de tarieven, waarmee tarieven o.a. worden geïndexeerd. Daarnaast zorgt de NZa minder frequent, met tussenpozen van een aantal jaar, voor de uitvoering van een kostenonderzoek, waarmee prestaties en tarieven potentieel meer fundamenteel worden aangepast. Voor de Wlz ronde de NZa in het voorjaar van 2018 dit kostenonderzoek af.

Het kostenonderzoek voor de Wlz was een traject dat anderhalf jaar lang liep. De NZa ging met het onderzoek aan de slag op basis van een opdracht van het ministerie en schakelde daarvoor een extern bureau in. Dat vroeg de uitgaven van alle aanbieders op en ontwikkelde op basis daarvan een kostprijsmodel. Eind 2017 kondigde de NZa bij VWS aan dat het model gepaard ging met een significante budgettaire impact. Begin 2018 ontstond er vervolgens spanning op de lijn tussen NZa en VWS. Deels had dat te maken met de budgettaire impact van het kostenonderzoek; deels kwam de spanning vanuit de samenloop van het kostenonderzoek met de inzet van de kwaliteitsgelden verpleeghuiszorg. In dit proces hield de NZa vast aan zijn onafhankelijke rol. Uiteindelijk paste het ministerie een beleidsregel toe, als gevolg waarvan niet alle prestaties worden herijkt: een deel van de verblijfsprestaties blijven gelijk.

Gezien de grote belangen die samenhangen met de tarieven, is het cruciaal dat de NZa zorgt voor een gedegen en nauwkeurige onderbouwing van de tariefstelling. Als het daaraan schort, kunnen partijen die het niet eens zijn met de tarieven de NZa een rechtszaak starten. De rechter heeft de mogelijkheid om de tarieven nietig te verklaren of NZa de opdracht te geven

tot het beter onderbouwen van de keuze voor een tarief, bijvoorbeeld door het opnieuw uitvoeren van kostenonderzoek.

Omdat de onderbouwing van de tarieven en prestaties die de NZa vastlegt in regels zeer zorgvuldig moet zijn, heeft dit proces een lange doorlooptijd: in september 2018 bijvoorbeeld wordt de onderhoudscyclus voor de prestaties en tarieven van 2020 opgestart. In juli 2019 moeten de beleidsregels voor 2020 immers al worden gepubliceerd, zodat aanbieders en verzekeraars ruim voldoende tijd hebben voor het voeren van onderhandelingen.

Organisatie van het proces

Over tarieven en prestaties wordt intensief overleg gevoerd met het veld. In de reguleringscyclus, waarin de NZa jaarlijks overlegt met veldpartijen over het onderhoud van prestaties en tarieven, vormen zogenaamde technische overleggen (TO's) de spil. In die overleggen wordt op beleidsmedewerkerniveau de uitwerking van beleidsvoorstellen besproken.

Behalve technisch overleg is er ook sprake van afstemming en consultatie met het zorgveld op bestuurlijk niveau. Op dat vlak heeft de NZa tijdens de evaluatieperiode een verandering ingezet. Tot 2017 had de NZa drie brede bestuurlijke adviescommissies die geconsulteerd werden bij het vaststellen van beleidsregels en nadere regels. Deze zijn opgeheven. De NZa heeft nu de bestuurlijke afstemming binnen de diverse zorgsectoren op een andere wijze vormgegeven. In algemene zin zou die nieuwe vormgeving omschreven kunnen worden als flexibeler en meer ad hoc. De NZa heeft op bestuurlijk niveau verschillende overlegvormen geïntroduceerd, zoals sectoroverstijgende congressen, interactieve rondetafelbijeenkomsten met bestuurders in de zorg, sectorgericht bestuurlijk overleg en bilateraal bestuurlijk overleg op ad hoc basis met koepelorganisaties en zorgverzekeraars.

De afschaffing van de vaste bestuurlijke adviescommissies die de NZa gebruikte voor overleg met het veld over regulering, wordt door de meeste partijen als een goede stap gezien. De oude structuur werd door veel betrokkenen ervaren als topzwaar en ondoelmatig. Teveel partijen zaten aan tafel, waardoor er geen sprake was van effectief overleg. De NZa zoekt nu richter afstemming en advisering. Dit brengt een aantal aandachtspunten met zich mee:

- Transparantie: door de nieuwe, meer flexibele, werkwijze is het niet altijd duidelijk wanneer en waarom de NZa inspraak op bestuurlijk niveau organiseert. De ene keer worden partijen wél gevraagd voor bestuurlijk overleg, de andere keer niet. Dat leidt soms tot verwarring.
- Doordat er meer ad hoc wordt gewerkt is er minder samenhang in de bestuurlijke advisering; het risico van versnippering bestaat.
- Sommige partijen hebben de ervaring dat sommige reguleringstrajecten door uitblijvende bestuurlijke advisering te lang blijven sluimeren. Bestuurlijk overleg zou dan versnellend kunnen werken, maar door de nieuwe werkwijze blijft bestuurlijk overleg vaker uit. Zeker voor kleinere onderwerpen is het niet altijd logisch om bestuurlijk overleg te organiseren, maar is er in de praktijk toch sprake van stagnatie die door bestuurlijke richting zou kunnen worden verholpen.
- De NZa zou soms beter kunnen nadenken over de rol en timing van bestuurlijk overleg: is het bijvoorbeeld nuttig om bestuurlijk overleg aan het eind van een uitgebreid consultatietraject te plannen?

De procedures die door de NZa zijn ingericht voor het onderhoud van regulering, worden door de meeste gesprekspartners gewaardeerd. Over de technische overleggen wordt vaak opgemerkt dat NZa-medewerkers deze overleggen goed voorbereiden, en dat er sprake is van een open houding aan de kant van de NZa. NZa-medewerkers zijn bereid om te luisteren naar

suggesties van partijen en zijn meedenkend waar het gaat om het onderzoeken van mogelijkheden voor aanpassingen in tarieven en prestaties.

Een aandachtspunt binnen de reguleringsprocessen van de NZa is de ruimte die deze processen bieden voor inbreng van het burgerperspectief. De manier waarop de NZa dit soort organisaties betreft, is in de ogen van die organisaties soms wat ad hoc: het is niet altijd duidelijk waarom bepaalde organisaties wel of juist niet uitgenodigd worden voor overleggen. Vertegenwoordigers van patiënten- en cliëntenorganisaties geven daarnaast aan onvoldoende in staat te zijn om bij te dragen aan reguleringsprocessen. De voornaamste reden daarvoor is dat de bestaande structuur van technische overleggen niet werkbaar is voor hen. De budgetten en capaciteit bij deze organisaties zijn vaak beperkt, terwijl wel een groot aantal technische overleggen relevant zijn vanuit patiënt- en cliëntperspectief. In de praktijk is het daarom moeilijk voor deze organisaties om deel te nemen aan de hele cyclus van overleggen. Daarbij komt dat het technische karakter van de overleggen niet aansluit op de behoeften van burger- en patiëntenorganisaties.

Een ander aandachtspunt dat regelmatig wordt genoemd met betrekking tot regulering, zijn de doorlooptijden van de regulering van de NZa. Partijen geven aan dat het lang duurt om wijzigingen in tarieven en prestaties van de grond te krijgen. Ook wanneer verzekeraars en aanbieders op één lijn zitten, kost het soms meerdere jaren om bepaalde nieuwe prestaties in regulering te vervatten. Hoewel deze doorlooptijden vanuit de eisen aan het proces logisch zijn, ervaren partijen dat soms als een gemiste kans, en kijken naar de NZa voor het faciliteren van deze veranderingen. Anderzijds heeft de NZa ook te maken met partijen die juist vragen om rust en stabiliteit in regulering. Dat zorgt voor een spanningsveld op dit punt.

Aan de andere kant van het spectrum wordt opgemerkt dat de NZa erg strak vasthoudt aan de deadlines in een reguleringstraject. Zeker wanneer overleggen betrekking hebben op de situatie van over meer dan een jaar, is het voor partijen soms lastig om te accepteren dat hun opmerkingen niet meer meegenomen kunnen worden.

Tarieven en prestaties in de praktijk

In gesprekken met veldpartijen over de tarief- en prestatieregulering van de NZa komen in gesprekken verschillende aspecten aan de orde die betrekking hebben op de manier waarop de NZa deze taken invult en de kwaliteit van de eindproducten die de NZa oplevert.

Werkbaarheid van de tarieven

Het is lastig om daar een algemeen oordeel over te vellen over de werkbaarheid van de tarieven, aangezien de NZa voor een groot aantal verschillende zorgmarkten tarieven en prestaties vaststelt. Toch is een algemeen beeld op basis van gesprekken in het veld dat de tarieven en prestaties van de NZa in de meeste gevallen werkbaar zijn. Aanbieders en ziektekostenverzekeraars kunnen uit de voeten met de tarieven en prestaties, en zijn van mening dat die in algemene zin bijdragen aan een functionerende zorginkoopmarkt, of die op zijn minst niet belemmeren.

De casus die de duidelijkste uitzondering vormt op deze algemene indruk, is die van de tarieven van de ggz. De tariefonderzoeken die de NZa heeft uitgevoerd voor de ggz zijn meermaals door de rechter vernietigd. Ook op het procesmatige vlak heeft de NZa in de ogen van partijen steken laten vallen. De NZa heeft getracht actief afstemming met het veld te organiseren, maar veldpartijen geven desalniettemin aan dit voor hen niet naar tevredenheid verliep, en dat daarnaast de planning van het traject voor hen niet duidelijk was.

Duidelijkheid van prestaties

Veldpartijen verwachten daarnaast dat prestaties duidelijk en begrijpelijk zijn: ze moeten duidelijk omschrijven wat precies verstaan wordt onder de prestaties die in rekening kunnen worden gebracht. Die duidelijkheid zorgt ervoor dat aanbieders en verzekeraars niet onnodig in discussies verzeild raken over de interpretatie van prestaties. De prestaties zoals de NZa die vaststelt moeten met andere woorden zekerheid bieden: ze moeten een solide basis vormen voor de contractering van zorg door zorgverzekeraars.

De overgrote meerderheid van veldpartijen is tevreden over de manier waarop de door de NZa vastgestelde prestaties zorgen voor duidelijkheid in de sector. In een klein aantal sectoren wordt genoemd dat hier nog ruimte voor verbetering ligt voor de NZa: zij zou bepaalde signalen sneller moeten oppakken en meer in het werk mogen stellen om te zorgen voor duidelijkheid. In sommige sectoren ervaren vooral aanbieders dat de NZa te veel interpretatieruimte overlaat aan verzekeraars en aanbieders, waardoor die in ingewikkelde en soms langlopende onderlinge discussies belanden.

Responsiviteit NZa in reguleringstaken

Over de responsiviteit van de NZa in haar reguleringstaken bestaan verschillende beelden. Enerzijds zijn er veel partijen die de NZa ervaren als meedenkende partner, die openstaat voor suggesties. Toch worden ook een aantal punten van kritiek genoemd:

- Sommige partijen noemen dat voor de NZa juridische houdbaarheid van regels soms belangrijker lijkt te zijn dan de inhoud van regels. De NZa lijkt in sommige trajecten vooral bezig te zijn met het juridische aspect en heeft dan minder oog voor wat er nodig is in de praktijk.
- De NZa lijkt minder open te staan voor suggesties naarmate de inbreng van partijen fundamenteeler van aard wordt. De NZa is bereid om mee te denken over aanpassingen op een wat hoger detailniveau, maar als er wordt gepleit voor meer fundamentele ingrepen, dan staat de NZa hier minder voor open. Het gevoel bestaat dat de NZa het voorkeursscenario vaak al duidelijk in beeld heeft, en minder aandacht besteedt aan het diepgaand uitwerken van alternatieven.
- Sommige stakeholders geven aan soms creatieve denkkraft van de NZa te missen. De indruk bestaat dat de NZa soms iets te makkelijk vasthoudt aan de bestaande systemen en ordening.

Enkele gesprekspartners benoemen ook de andere zijde van deze medaille: zij vinden het vooral belangrijk dat regulering stabiel is, en zoveel mogelijk rust kent. De NZa moet in zijn regulering een balans vinden tussen responsiviteit en het bewaken van overzichtelijkheid. Naast werkbaarheid en duidelijkheid is ook overzichtelijkheid van belang: met de vele ontwikkelingen in de zorg is de verleiding groot om voor alles wat niet past een nieuwe systematiek te bedenken.

Als de NZa in zijn regulering altijd vooral responsief zou willen zijn, dan is het risico reëel dat de prestatiestructuur ‘verrommelt’, en daardoor niet meer werkbaar is. In dit kader wordt door andere geïnterviewden verwezen naar het door de NZa gehanteerde toetsingskader voor de DBC-systematiek. Sommige partijen hebben de ervaring dat dat onvoldoende de functie vervult die zij ervan hadden verwacht: het beperken van de hoeveelheid nieuwe DBC's. Zij vinden dat de NZa aan de hand van dit toetsingskader strakker de overzichtelijkheid en beheersbaarheid van de DBC-systematiek zou moeten bewaken.

Ontwikkelingen in regulering

In de activiteiten van de NZa op het vlak van regulering in de evaluatieperiode zijn een aantal rode draden te herkennen. De NZa heeft zich gedurende de evaluatieperiode, naast het

reguliere onderhoud van tarieven en prestaties, blijvend ingezet op een aantal terreinen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Het **ontwikkelen van de bekostiging(svormen)** van de Nederlandse zorg.
- Het faciliteren van **innovaties** via de regulering van de NZa.
- Het verminderen van **administratieve lastendruk**.

Ontwikkelen bekostiging

De NZa heeft, zoals blijkt uit onder andere haar werkprogramma's voor 2015, 2016 en 2017, in de afgelopen jaren structureel aandacht besteed aan het zoeken naar vernieuwingen binnen de bekostiging. Dit gebeurt over het algemeen op het verzoek van VWS en past binnen de bredere wens om op een andere manier naar bekostiging te kijken. Zo zijn er nieuwe vormen van bekostiging ontwikkeld voor de ggz (2014) en huisartsen (2015), zijn er integrale tarieven ingevoerd voor de ziekenhuiszorg (2015) en is er blijvend gewerkt aan de vereenvoudiging en doorontwikkeling van de dbc-dotsystematiek voor de medisch-specialistische zorg (waarover meer info in het tekstkader hieronder). Ook heeft de NZa de mogelijkheden onderzocht voor het introduceren van persoonsvolgende elementen in de bekostiging.

Diagnose Behandeling Combinaties (dbc's) vormen de vormen de basis van de bekostiging in de medisch-specialistische zorg (msz) en curatieve ggz.

Voor de msz geldt dat een dbc bestaat uit een diagnose en de zorgactiviteiten die gemiddeld nodig zijn bij een specifieke zorgvraag. In de ggz zijn dbc's gebaseerd op een combinatie van de diagnose en een bandbreedte van de behandeltijd. Bij de introductie waren er meerdere doelen voor de dbc-systematiek. Dbc's bieden een gezamenlijke onderhandelingstaal tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Ook maken ze het mogelijk om de geleverde zorg te vergelijken en/of vernieuwen, en meer inzicht te vergaren in het zorggebruik en zorgkosten.

In 2012 is in de msz 'Dbc's Op weg naar Transparantie' (DOT) ingevoerd. Na invoering van de dbc-systematiek was er sprake van bijna 30.000 verschillende dbc's. Een van de doelen van DOT was om daarin te streven naar meer eenvoud. Inmiddels zijn er nog ongeveer 4.400 dbc's. In de evaluatieperiode heeft de NZa met veldpartijen afgesproken dat ten aanzien van dbc's en wijzigingsverzoeken daaromtrent zoveel mogelijk wordt gestreefd naar rust en stabiliteit.

In de Wlz wordt gewerkt met zorgzwaartepakketten (zzp's) en het modulair pakket thuis (mpt). Beide bekostigingsvormen volgen het principe van zorgzwaartefinanciering: voor bewoners die een zwaardere zorgvraag hebben, krijgen zorgaanbieders meer geld.

Naast een aantal toekomstgerichte onderzoeken over bekostiging heeft de NZa veel aandacht besteed aan de bekostiging van de ggz. De huidige bekostiging van de ggz, die in 2014 ingevoerd is, kent een aantal nadelen. In 2015 heeft de NZa in dat kader een voorstel uit het veld voor een nieuwe bekostigingsvorm overgenomen en een advies uitgebracht aan de minister. In de daaropvolgende jaren is de NZa, in samenspraak met het veld, aan de slag gegaan met het uitwerken van dit voorstel. Dit heeft echter tijdens de evaluatieperiode nog niet geleid tot een nieuwe bekostigingssystematiek. Richting het einde van de evaluatieperiode kwamen partijen in toenemende mate tegenover elkaar te staan, en werd productieve samenwerking op dit thema steeds moeilijker.

In algemene zin heeft de NZa haar activiteiten rond het vernieuwen van bekostigingsvormen in toenemende mate gericht op het verwerken van elementen van kwaliteit in de bekostiging, en het vinden van manieren om toe te werken naar meer uitkomstgerichte vormen van financiering. In de strategische meerjarenagenda 2018-2020 wordt integrale bekostiging als

een belangrijk doel voor de komende periode benoemd, en werpt de NZa de vraag op in hoeverre kwaliteitsnormen onderdeel van de bekostigingssystematiek kunnen worden.

Innovatie

Het faciliteren van innovaties via regulering is een belangrijk doel van de NZa. De strategische meerjarenagenda 2018-2020 laat zien dat de NZa veel waarde hecht aan innovatie. De redenering daarachter is dat zorginnovatie in het belang van de burger is, doordat innovaties bijdragen aan verbetering van kwaliteit en doelmatigheid van de zorg.

De NZa is op meerdere manieren bezig met het thema. Het programma innovatie vervult een spilfunctie daarbinnen. In dat programma richt de NZa zich onder andere op het aanjagen van thema's als eHealth en preventie. Daarbij richt de NZa de blik zowel naar binnen als buiten: behalve de inspanningen in de richting van het veld probeert de NZa ook de eigen organisatie zoveel mogelijk innovatie-*minded* te maken door bijvoorbeeld het organiseren van lezingen en de inzet van andere middelen om het thema onder de aandacht te brengen bij medewerkers.

Voor het veld is de beleidsregel 'innovatie voor kleinschalige experimenten' de meest zichtbare uiting van het programma innovatie. In die beleidsregel, die de NZa uitvoert op aanwijzing van VWS, heeft de NZa de richtlijnen voor experimenten beschreven. De beleidsregel heeft als doel om zorgaanbieders en ziektekostenverzekeraars ruimte te geven om kortdurend en kleinschalig te experimenteren met innovatieve zorgprestaties die betere of goedkopere zorg mogelijk te maken. Zorgaanbieders kunnen bij de NZa een aanvraag indienen voor een experiment. Ze moeten een goede experimentopzet presenteren, die het mogelijk maakt om de effecten van het experiment in kaart te brengen. De NZa beoordeelt of er sprake is van een innovatieprestatie op grond van de Wmg, en kan daarvoor advies inwinnen bij het Zorginstituut. Als de NZa de aanvraag goedkeurt, stelt zij een beleidsregel op die de innovatieve prestatie beschrijft. Experimenten mogen maximaal vijf jaar duren.

In juni 2018 waren er in totaal 33 experimenten actief op basis van deze beleidsregel.⁵⁷ Een overzicht van alle gehonoreerde aanvragen voor experimenten in de periode 2013-2017, geordend per sector, is te vinden in onderstaande tabel⁵⁸. Daaruit blijkt onder meer dat vooral in de Wlz-sector het aantal experimenten beperkt is.

| Jaar | Eerstelij | Wlz | GGZ | MSZ | Totaal |
|---------------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| 2013 | 4 | 0 | 1 | 1 | 6 |
| 2014 | 10 | 0 | 1 | 2 | 13 |
| 2015 | 2 | 1 | 2 | 2 | 7 |
| 2016 | 3 | 0 | 1 | 0 | 4 |
| 2017 | 4 | 0 | 1 | 4 | 9 |
| Totaal | 23 | 1 | 6 | 9 | 39 |

Het thema innovatie levert uitdagingen op voor de NZa. Prestaties en tarieven worden geacht innovatie te faciliteren: ze moeten het mogelijk maken dat nieuwe zorgvormen in de praktijk

⁵⁷ NZa, Lopende innovatie experimenten (juni 2018), document-id: PUC_12936_22

⁵⁸ Bron: eigen tellingen NZa

worden gebracht. Maar tegelijkertijd verwachten veldpartijen dat de regulering van de NZa duidelijkheid en zekerheid biedt. Daarin zit een spanning: innovatie is in sommige gevallen gebaat bij brede, open beschrijvingen die ruimte laten voor vernieuwende vormen, maar dat type prestatiebeschrijvingen biedt dan weer minder zekerheid en duidelijkheid voor het veld.

Een aantal gesprekspartners signaleert dat de instrumenten die de NZa biedt voor het aanjagen van innovatie niet het gehoopte effect hebben, en dat innovaties daardoor nog onvoldoende van de grond komen. Zij vinden dat de aanvraagprocedure voor een experiment op grond van de beleidsregel een te lange doorlooptijd heeft, en veeleisend is voor de indieners.

De NZa doet zijn best om de aanvraagprocedure voor experimenten zo licht en snel mogelijk in te richten. Daartoe is bijvoorbeeld de afspraak gemaakt dat het niet in alle gevallen meer nodig is om advies in te winnen bij het Zorginstituut. Als de verzekeraar en aanbieder die gezamenlijk de aanvraag voor het experiment indienen beide van mening zijn dat een prestatie onder het basispakket valt, dan hoeft dat niet meer te worden getoetst bij het Zorginstituut.

In algemene zin erkent de NZa dat het aanjagen van innovatie via regulering de nodige uitdagingen met zich meebrengt. De NZa ziet zelf als de belangrijkste aandachtspunten daarbij:

- Het meten van effecten van innovaties. De NZa streeft ernaar via evaluaties de bijdrage van experimenten aan doelmatigheid dan wel kwaliteit van de zorg inzichtelijk te maken, om op die manier de waarde van innovaties voor de burger in kaart te brengen. In de praktijk is het echter lastig om die effecten duidelijk vast te stellen.
- Het faciliteren van de opschaling van innovaties. De NZa herkent het door sommige veldpartijen geschetste beeld dat innovaties soms nog onvoldoende van de grond komen. Wat de NZa betreft zit de bottleneck vooral bij de overgang van experiment naar reguliere bekostiging. Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, zijn er de afgelopen jaren de nodige experimenten opgestart. Maar weinig van deze experimenten (ongeveer 10 in de evaluatieperiode) hebben na afloop hun weg gevonden naar de reguliere prestaties. De NZa voert op dit moment een onderzoek uit naar de factoren die deze overgang van experiment naar reguliere bekostiging belemmeren.

Op basis van een interne evaluatie heeft de NZa daarnaast geconstateerd dat ‘de zachte factoren vele malen belangrijker zijn voor het tot stand komen en opschalen van zorgvernieuwing dan de regels van de NZa en dat de regels zorgvernieuwing nauwelijks in de weg staan⁵⁹. Volgens deze evaluatie ziet de sector naast regels vooral ook heil in betere voorlichting vanuit de NZa over het bestaan en de werking van de beleidsregel innovatie, en over goede voorbeelden van innovatie. De NZa zet dan ook stevig in op voorlichting richting het veld over de bestaande mogelijkheden voor innovatie.

Casus: experiment integrale geboortezorg

Waarom keuze voor deze casus

Het experiment integrale geboortezorg is een voorbeeld van het vaststellen van integrale tarieven. De context van de geboortezorg is complex: er zijn verschillende stakeholders en perspectieven, en het onderwerp staat garant voor publieke belangstelling.

⁵⁹ NZa, Beleidsevaluatie ‘Gebruik van ruimte in de regels voor innovatie’ (concept)

Aanleiding en doelen prestaties integrale geboortezorg

In 2009 publiceerde de Stuurgroep zwangerschap en geboorte het adviesrapport 'Een goed begin: veilige zorg rondom zwangerschap en geboorte'. De aanleiding van dit advies was de relatief hoge perinatale en maternale sterfte en morbiditeit in Nederland ten opzichte van andere Europese landen.

De stuurgroep adviseerde dat voor het bereiken van een kwaliteitsverbetering de samenwerking tussen alle betrokkenen binnen de geboortezorgketen beter moest. De samenwerking en communicatie tussen zorgaanbieders onderling zou verbeterd moeten worden maar ook tussen zorgaanbieders, de zwangere vrouw en haar naasten. De stuurgroep stelde dat een integrale organisatie en bekostiging bij zou kunnen dragen aan een verbetering van de kwaliteit van de zorg.⁶⁰

Implementatie

Met de beleidsregel worden de regio's gefaciliteerd die gereed zijn voor een transitie naar integrale geboortezorg. De beleidsregel kent een experimenteel karakter en biedt de gelegenheid om ervaringen op te doen met prestatiestructuur, knelpunten op te lossen en de bestendigheid daarvan in de praktijk te monitoren en toetsen.

Er zijn inmiddels 6 regio's gestart met het experiment. Gesprekspartners gaven aan dat zij de indruk hadden dat de NZa een technische rol vervult: zij staat open voor de inbreng en knelpunten van de verschillende partijen en denkt vanuit de mogelijkheden van de beleidsregel. Ook hebben zij de indruk dat de NZa haar eigen constatering aan deze partijen voorlegt, maar regio's en aanbieders niet ondersteunt in de verdere vormgeving van het experiment.

Effecten

Partijen in het veld stellen dat de beleidsregel fungeert als een helder instrument dat het experiment op juiste wijze faciliteert. Het succes van een regio hangt af van de mate van samenwerking tussen de verschillende partijen, waarbij vertrouwen en gelijkwaardigheid noodzakelijke factoren zijn. Het 'delen van een portemonnee' vraagt immers om een grote mate van vertrouwen en commitment.

De knelpunten die zich voordoen bij de implementatie van integrale bekostiging zijn praktisch van aard en doen zich 'al werkende weg' voor. Voorbeelden hiervan zijn de verschillende fiscale inrichtingen per regio en het administratieve proces dat de verschillende partijen moeten doorlopen.

Besluitvorming

Op 1 juni 2011 ontving de NZa een adviesaanvraag van VWS over de bekostiging van de integrale verloskundige zorg. De NZa adviseerde om een experiment te starten op basis van de beleidsregel innovatie, zodat VWS op basis van deze evaluatiegegevens over een aantal jaar opnieuw zou kunnen oordelen over de invoering van integrale bekostiging.⁶¹

De NZa nodigde daarmee verschillende stakeholders uit om regionaal experimenten in de integrale geboortezorg te initiëren. Er werd echter geen enkel experiment gestart, voornamelijk omdat het lastig was om afspraken te maken tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders, en tussen zorgaanbieders onderling.

⁶⁰ 'Een goed begin: veilige zorg rondom zwangerschap en geboorte', Stuurgroep zwangerschap en geboorte december 2009

⁶¹ Advies bekostiging (integrale) zorg rondom zwangerschap en geboorte, NZa juni 2012

De NZa introduceerde op 1 januari 2015 een ‘tussenstap’, namelijk de module integrale geboortezorg. In deze module konden verloskundigen een tarief toeslag, een aanvulling van maximaal 10% op het reguliere maximumtarief van de prestatie volledige verloskundige zorg, met de afzonderlijke zorgverzekeraars overeenkomen. Veel partijen hadden interesse in deze bekostiging.

De NZa publiceerde later in 2015 een quickscan voor zorgaanbieders, om ze verder te stimuleren een experiment in de integrale geboortezorg te starten. In deze scan maakte de NZa aandachtspunten en knelpunten rondom financiering en regelgeving inzichtelijk, die later door de taskforce CPZ zijn opgepakt.⁶²

De module integrale geboorte was een succes: in maart 2012 hadden 22 verloskundig samenwerkingsverbanden een overeenkomst gesloten met ten minste één zorgverzekeraar.⁶³ VWS besloot vervolgens tot de inrichting van een volwaardig experiment integrale bekostiging met vrije tarieven. KPMG kreeg de opdracht van VWS om een voorstel te doen voor de implementatie. Het advies was om toe te werken naar een prestatiestructuur met twee deelprestaties en een implementatietijd van 2 jaar voor de gehele invoering.⁶⁴

De NZa voorzag problemen in het door KPMG gesuggereerde aantal van twee tarieven voor de deelprestaties en een te korte implementatietijd. Daarom schreef de NZa in 2016 een brief naar VWS, waarin zij stelde dat een zorgvuldig implementatieproces van groot belang is voor de werking van integrale bekostiging en de verbetering van de zorg.⁶⁵

VWS organiseerde een bestuurlijk overleg over de door KPMG gesuggereerde prestatiestructuur en invoeringstermijn. Beide voorstellen hadden weinig draagvlak bij de aanwezige deelnemers. VWS besloot vervolgens om van het advies van KPMG af te wijken en te kiezen voor een alternatieve structuur met 9 prestaties en vrij onderhandelbare tarieven.

Op 11 juli 2016 kreeg de NZa een aanwijzing van VWS, met de vraag of de NZa zou willen voorzien in het experiment integrale geboortezorg per 1 januari 2017.

Conclusie

In deze casus is de samenwerking tussen partijen nauw geweest, en heeft de NZa op basis van de actuele inzichten actief naar verschillende manieren gezocht om tot een integrale bekostiging te komen in een complex speelveld. Wel valt op dat VWS een grote, voorzittende rol, had in de besluitvorming. Zo zijn de uiteindelijke prestaties weliswaar met input van de NZa bepaald, maar is tijdens een bestuurlijk overleg onder voorzitterschap van VWS de knoop doorgehakt. Hoewel dit in de bestuurlijke verhoudingen en het complexe speelveld wellicht het meest effectief was, is deze rolverdeling vanuit de wettelijke scheiding van de taken opvallend, aangezien de NZa de prestatiebeschrijvingen zou moeten vaststellen. Wel zijn de betrokkenen tevreden over hoe het proces is verlopen. Waarschijnlijk heeft de goede samenwerkingsrelatie op dit dossier daar een belangrijke rol in gespeeld.

Verminderen administratieve lastendruk

Een van de belangrijkste voornemens van de NZa in de onderzochte periode (en ook voor de toekomst, zoals blijkt uit de strategische meerjarenagenda) was het leveren van een bijdrage aan het verminderen van de administratieve lastendruk voor de zorgsector. Aan dat

⁶² Quickscan en beleidsbrief Integrale geboortezorg, NZa oktober 2015

⁶³ Brief Minister over zorg rond zwangerschap en geboorte, VWS juli 2015

⁶⁴ Advies integrale bekostiging geboortezorg, KPMG januari 2016

⁶⁵ Brief invoering integrale bekostiging in de geboortezorg, NZa 17 maart 2016

voornemen kan de directie toezicht van de NZa een belangrijke bijdrage leveren, maar ook voor regulering is het een relevant voornemen.

De NZa heeft op dit vlak in de afgelopen jaren stappen gezet, ook in zijn reguleringsactiviteiten. In het werkprogramma voor 2015 wordt bijvoorbeeld aangekondigd dat de NZa 'de regels voor zorgdeclaraties zo min mogelijk [wil] veranderen en waar mogelijk vereenvoudigen. Een pas op de plaats en rust is nodig.' Een ander voorbeeld is de vereenvoudiging van het budget- en nacalculatieproces van de Wlz⁶⁶. Om die vereenvoudiging mogelijk te maken, verzocht de minister de NZa de tariefsoort voor zorg in natura in de Wlz van vaste naar maximumtarieven te veranderen. Het budgetproces voor de Wlz vanaf 2018 is zo veranderd dat de NZa alleen nog op aanvraag de aanvaardbare kosten per zorgaanbieder vaststelt, en niet langer de door de Wlz-uitvoerders en zorgaanbieders afgesproken volumes en prijzen op het niveau van de prestatiebeschrijving. Volgens de staatssecretaris verlaagt dit de regeldruk bij circa 1.200 zorgaanbieders met gemiddeld 50 regels per zorgaanbieder. Ook hoeven aanbieders niet langer drie keer per jaar de afgesproken prijzen (en volumes) per prestaties aan te leveren bij de NZa.

In de praktijk doet zich echter het omgekeerde effect voor: het NZa-formulier voor de nacalculatie beknopter is geworden, maar Wlz-uitvoerders hebben nog steeds behoefte aan meer informatie van aanbieders. Die vragen ze vervolgens allemaal via een eigen format uit bij aanbieders. Veldpartijen vrezen daarom dat deze actie tot een verhoging van de administratieve lasten leidt. Dat voorbeeld laat zien hoe taai de opgave van het terugdringen van administratieve lasten is, en hoe moeilijk het voor een partij als de NZa is om hier zelfstandig een bijdrage aan te leveren.

Dilemma's voor de regulering van de NZa

De NZa heeft te maken met uiteenlopende verwachtingen en beelden over waar regulering aan zou moeten voldoen. In de gesprekken in het zorgveld over het functioneren van de NZa komen dit soort spanningsvelden duidelijk naar voren. Hieronder lichten we de belangrijkste van deze dilemma's nader toe.

Samenwerken en onafhankelijkheid

De nieuwe koers van de NZa is gericht op 'samen realiseren', waarin wordt gestreefd naar nauwe samenwerking met veldpartijen. Dit levert een spanning op die ook in gesprekken naar voren komt. Opmerkingen van veldpartijen richten zich vooral op de standvastigheid van de NZa. Hier is sprake van een inherente spanning: enerzijds verwachten partijen dat de NZa meebeweegt met wensen uit het veld, anderzijds verwachten ze een consistente koers van de NZa.

Beleidsarme vs. beleidsrijke regulering

Er zijn partijen die vinden dat de NZa zijn regulerende taak te 'beleidsarm' vormgeeft, door tarieven te bepalen op basis van historisch kostenonderzoek. Deze partijen vinden dat de NZa meer normatieve elementen (gedragsprikkel) in zijn tarifiering zou mogen inbouwen. Op die manier kunnen gewenste ontwikkelingen worden gefaciliteerd.

Anderzijds is ook de visie mogelijk dat de NZa zich als onafhankelijke regulator op dit punt juist terughoudend, en niet beleidsinhoudelijk op zou moeten stellen.

⁶⁶ Zie de brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer van 24 mei 2017, Kamerstuk 29 515, nr. 418

Timing van reguleringsprocessen: uiteenlopende belangen VWS en veldpartijen

In reguleringsprocessen is *timing* een uitdaging. De NZa heeft hier te maken met uiteenlopende belangen van verschillende stakeholders. Kostenonderzoeken voor tariefregulering voert de NZa bijvoorbeeld graag op zo'n laat mogelijk moment uit, om ze zo actueel mogelijk te laten zijn. Op die manier sluiten kostprijzen zo nauw mogelijk aan op de werkelijkheid, hetgeen ook in het belang is van zorgaanbieders.

Het ministerie van VWS, aan de andere kant, heeft met het oog op de begrotingscyclus juist behoefte aan een *vroegere* timing van dit soort onderzoeken. Het is voor de NZa moeilijk om gegeven deze verschillende tijdshorizons alle partijen tevreden te houden in processen als bijvoorbeeld kostenonderzoeken.

Regelgeving gericht op maatschappelijke effecten?

Een derde spanning heeft te maken met de mate waarin NZa zich zou moeten richten op het bereiken van maatschappelijke effecten. Wanneer de NZa bijvoorbeeld regels afschaft, maar de praktijk niet verandert (zie het bekende voorbeeld van de vijfminutenregistraties), dan verwachten sommige veldpartijen een meer pro-actieve houding van de NZa, gericht op het bereiken van maatschappelijk effect. Zij vinden dat de NZa een stap verder zou moeten gaan en zich meer zou moeten inspannen om daadwerkelijk de doelen te bereiken.

Het is echter maar de vraag of zo'n actievere, meer interventionistische, opstelling van de NZa, past bij de rol van de NZa als onafhankelijke marktmeester. Er zijn ook partijen die vinden dat de NZa zich juist terughoudender zou moeten opstellen dan ze nu soms doet.

Een ander voorbeeld op dit vlak heeft te maken met innovatie. Het is de vraag in hoeverre de NZa, bij de opkomst van nieuwe technologieën, zijn regulering zo zou moeten aanpassen dat het gebruik van die nieuwe technologie wordt gefaciliteerd. Op die manier vervult de NZa een actieve, aanjagende rol, die ontwikkelingen binnen het zorgveld kan bevorderen. Ook een andere opvatting is mogelijk, waarin de NZa het gebruik van nieuwe technologieën niet faciliteert, maar pas verwerkt in zijn regulering wanneer de technologie door zoveel aanbieders is omarmd dat hij al tot de staande praktijk is gaan behoren.

Duidelijkheid van regulering of ruimte in de regels?

Een laatste spanningsveld waarmee de NZa wordt geconfronteerd is dat tussen duidelijke, volledige regulering en ruimte in de regels. Partijen verschillen in de mate waarin ze verwachten dat regels duidelijkheid bieden. Sommige veldpartijen pleiten voor ruimte in de regels, waarbinnen innovatie bijvoorbeeld makkelijker tot stand kan komen. Andere partijen wijzen vooral op de nadelen van ruim geformuleerde regels. Zo kan er onduidelijkheid ontstaan rondom de (on)mogelijkheden van het declareren van minder strak gedefinieerde prestaties door zorgaanbieders, en kan dit zorgen voor de nodige discussies tussen aanbieders en verzekeraars. Op die manier kan het zo zijn dat 'minder' regels de rompslomp voor partijen toch niet verminderen.

4.3 Uitvoerings- en nalevingstoezicht

De NZa is als toezichthouder de bewaker van belangen van burgers op de verschillende zorgmarkten. Een belangrijk deel van het toezicht van de NZa op die markten is te scharen onder de begrippen uitvoerings- en nalevingstoezicht. Bij het uitvoeringstoezicht kijkt de NZa of ziektekostenverzekeraars en het CAK hun taken die omschreven zijn in de Zvw en de Wlz goed vervullen. Bij nalevingstoezicht gaat de NZa na of ziektekostenverzekeraars en zorgaanbieders hun verplichtingen uit de Wmg nakomen, zoals plichten rond correct

declareren, het voeren van een deugdelijke administratie en het op een juiste manier informeren van burgers.

In de evaluatie van de NZa uit 2014 werd het volgende geconcludeerd: De NZa [wil] strikt voldoen aan de geldende wetten, regels en procedures, onder meer op het gebied van het uitvoeringstoezicht op de Zorgverzekeringswet (Zvw). Dat heeft geleid tot een verstarring in de opstelling van de NZa, waardoor relaties met stakeholders onder druk kwamen te staan.'

De afgelopen jaren zijn roerige tijden geweest voor de directie Toezicht & Handhaving bij de NZa, waarbij de directie te maken had met veel wisselingen in sleutelpersonen in de directie. Mede daardoor was de directie tot voor kort minder nauw betrokken bij de strategische agenda. De directie heeft echter wel verschillende inhoudelijke ontwikkelingen doorgemaakt.

Nieuwe visie op toezicht

De NZa heeft in de evaluatieperiode bewogen richting een andere opstelling in het toezicht. Deze verschuiving wordt vaak beschreven als een ontwikkeling van *rule based* toezicht, dat de regels centraal stelt, naar *principle based* toezicht, dat veel meer draait om de onderliggende principes van regelgeving. De term *principle based* toezicht komt in het werkprogramma van de NZa voor 2016 voor het eerst naar voren. Met deze verschuiving volgt de NZa een aanbeveling van de vorige evaluatie op.

De NZa heeft in de afgelopen periode haar strategische meerjarenagenda 2018-2020 ontwikkeld. Die agenda is pas aan het eind van de evaluatieperiode ontwikkeld. De NZa heeft de nieuwe visie in de evaluatieperiode dus nog weinig in de praktijk kunnen brengen. Wel laat de agenda duidelijk zien welke richting de NZa voor ogen heeft. Zo is het motto van de agenda 'van controleren naar samen realiseren', en stelt de agenda: 'We richten ons toezicht en regulering oplossingsgericht in, aansluitend op de behoeften en mogelijkheden van de praktijk.' Ook noteert de NZa in de agenda: 'De zorgsectoren en het stelsel hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld en zijn geprofessionaliseerd. Controle is steeds minder nodig. Daarom worden we steeds minder controleur en steeds meer regisseur.' Onderliggend aan deze verschuiving ligt de ambitie van de NZa om in zijn toezicht verder te kijken dan regelnaleving, maar zich vooral te richten op het maatschappelijk resultaat van toezicht.

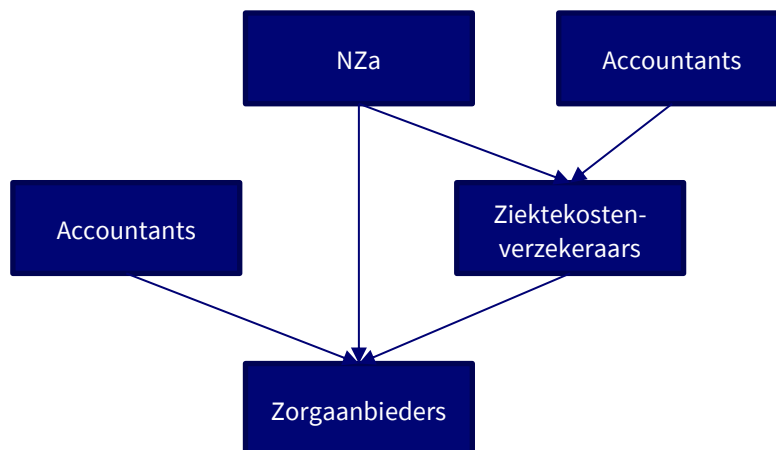
De meeste partijen in het veld herkennen deze door de NZa ingezette beweging. Vooral de ambitie om minder te focussen op regelnaleving, maar meer aandacht te hebben voor de *bedoeling* van regels, en daarin een meer flexibele opstelling te kiezen, wordt door aanbieders en verzekeraars gezien en gewaardeerd. Toch bestaat er bij een enkele veldpartij nog steeds wel het beeld dat de NZa zich in bepaalde gevallen rigide of 'legalistisch' opstelt.

Beweging naar aanvullende rol in toezicht

De controle en het toezicht op aanbieders en ziektekostenverzekeraars is bij verschillende partijen belegd. Verzekeraars doen controles op de rechtmatigheid van declaraties van de aanbieders. Daarnaast wordt de administratie van verzekeraars en aanbieders ook door accountants gecontroleerd. De NZa is als toezichthouder verantwoordelijk voor het toezicht op de werking van dit stelsel van controles.

Andersson Elffers Felix

In het rechtmatigheidstoezicht op aanbieders is in grote mate sprake van *getrapt* toezicht: zorgverzekeraars controleren de administratie en het declaratiegedrag van zorgaanbieders. Daarnaast voeren ook accountants controles op de jaarrekening uit van zowel aanbieders als ziektekostenverzekeraars. De NZa houdt toezicht op dit geheel. De NZa heeft de afgelopen jaren meer aandacht besteed aan de mate waarin haar toezicht een waardevolle aanvulling kan vormen op dit geheel van controles.



Tegengaan van dubbele controles bij ziektekostenverzekeraars

In toenemende mate probeert de NZa het werk van de accountant niet over te doen, maar te vertrouwen op zijn oordeel. De NZa richt zich met name op het uitvoeren van analyses op de data van zorgdeclaraties en het opsporen van opvallende patronen daarbinnen. Accountants merken daarbij op dat niet geheel duidelijk is op welke manier de NZa hun controles tegen het licht houdt. Een kritische review op de accountantscontrole lijkt de NZa volgens accountants niet uit te voeren.

Deze werkwijze, waarbij de NZa voor een belangrijk deel vertrouwt op de accountantscontrole en die aanvult met een eigen data-analyse, zorgt er bijvoorbeeld voor dat de NZa minder tijd en energie investeert in uitvoerige materiële controles van 'de boeken' op locatie bij verzekeraars. In zijn rechtmatigheidscontroles, zo blijkt uit gesprekken met verzekeraars, heeft de NZa daarnaast meer aandacht voor de *timing* van controles. De NZa heeft meer begrip dan voorheen voor het feit dat sommige periodes in een jaar minder geschikt zijn om veel van verzekeraars te vragen.

Deze aanpak van de NZa heeft de relatie tussen verzekeraars en de NZa rond nalevingstoezicht verbeterd, en kan op waardering van de verzekeraars rekenen. Voor zorgkantoren geldt hetzelfde: zij waarderen de beweging die de NZa heeft ingezet, waarin minder (onnodig) papier wordt geproduceerd en er meer aandacht is voor de 'bedoeling' van regels dan strikte regelgeving. De NZa steekt in hun beleving minder energie in intensieve rechtmatigheidscontroles, maar richt zich meer op thematische onderzoeken, naar onderwerpen die op dat moment spelen in de sector (zoals bijvoorbeeld de wachtlijstproblematiek en de plannen van zorgkantoren in de aanpak daarvan).

Controle van aanbieders door ziektekostenverzekeraars

Het toezicht van de NZa op aanbieders richt zich grotendeels op rechtmatigheid en correct declareren. De controle van rechtmatigheid wordt in eerste instantie uitgevoerd door ziektekostenverzekeraars. De invulling hiervan wordt echter in belangrijke mate bepaald door de eisen en richtlijnen die de NZa hiervoor heeft opgesteld. In de praktijk vullen de zorgverzekeraars dit toezicht voor een groot deel geautomatiseerd in: aan de hand van

statistische analyses zoeken verzekeraars naar *outliers*. Een huisarts die veel vaker een bepaalde code gebruikt dan zijn vakgenoten, kan hierover vragen verwachten van de verzekeraar.

Toezicht op informatieverstrekking op hoger niveau

Een ander belangrijk thema in het nalevingstoezicht van de NZa is het toezicht op informatieverstrekking. De basis van dat toezicht vormt de vraag: is belangrijke informatie over onderwerpen als polissen, voorwaarden en vergoedingen van verzekeraars beschikbaar voor burgers? De NZa heeft zich in de evaluatieperiode gericht op die vraag, maar ook stappen gezet. In het werkprogramma van 2015 formuleert de NZa het voornemen om het transparantietoezicht te intensiveren. In de praktijk betekent dit dat de lat door de NZa langzaam aan hoger is gelegd. Een basisvereiste is dat informatie beschikbaar is op bijvoorbeeld websites van verzekeraars. Maar de NZa kijkt in toenemende mate ook naar de vindbaarheid en begrijpelijkheid van informatie op de website, terwijl voorheen primair werd gekeken naar correctheid en beschikbaarheid. Ook voert de NZa onderzoeken uit waarbij *mystery calls* worden gedaan naar zorgverzekeraars, waarin wordt gekeken in hoeverre verzekeraars veelgestelde vragen van burgers over polissen en voorwaarden juist en volledig beantwoorden. De NZa heeft in 2016 een rechtszaak, aangespannen door drie verzekeraars, met betrekking tot de *mystery calls* verloren en deze interventie naar aanleiding daarvan verbeterd.

In de 'Stand van de Zorgmarkten' 2017 concludeert de NZa dat zorgverzekeraars in de afgelopen jaren veel verbeteringen doorvoerden in hun informatievoorziening. De NZa geeft hier aan te willen blijven inzetten op het punt van informatievoorziening aan burgers, niet alleen door verzekeraars, maar ook door aanbieders. In dat kader streeft de NZa er bijvoorbeeld naar ziekenhuizen de prijzen van hun behandelingen openbaar te laten maken. Ziekenhuizen en specialisten geven aan dat geen gewenste ontwikkeling te vinden.

Risicogericht toezicht

De NZa wil in toenemende mate zijn toezicht risicogericht vormgeven. De visie op toezicht van de NZa stelt op dat punt: 'startpunt voor ons toezicht zijn de risico's die de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van onze zorg bedreigen.' In die risicobenadering is risicodetectie de eerste stap. In die stap probeert de NZa in toenemende mate gebruik te maken van kwantitatieve data. Sectoranalyses, trendanalyses, marktscans en monitors geven volgens de NZa duidelijk signalen over risico's die spelen op de verschillende markten. Een andere manier om deze benadering te beschrijven, is door de term *probleemgestuurd* toezicht. In het werkprogramma voor 2016 formuleert de NZa voor het Wlz-toezicht bijvoorbeeld de ambitie om dat te focussen 'op de belangrijkste problemen en risicogebieden'. Ook voor 2017 is voor de Wlz het doel om het toezicht meer 'resultaatgericht en probleemoplossend' te laten zijn.

Uit de gesprekkenronde komt geen eenduidig beeld naar voren van de effectiviteit van de NZa op dit vlak. Aanbieders en verzekeraars herkennen de ambitie van de NZa, maar geven aan in de praktijk nog geen groot verschil in werkwijze van de NZa te hebben ervaren.

Effectmetingen

De NZa heeft in de evaluatieperiode een aantal activiteiten ontplooid die zijn gericht op het vergroten van het inzicht in de effectiviteit van haar toezichtsmethoden en -interventies. De NZa hoopt op deze manier bij te dragen aan het lerend vermogen van de eigen organisatie. Door vast te stellen wat het effect is van een interventie, wordt het mogelijk om keuzes te maken over de toekomstige inzet van interventies. Voor interventies die niet effectief blijken te zijn, kunnen alternatieven worden gezocht. Het meten van effecten van toezicht kan

Andersson Elffers Felix

volgens de NZa ook een rol spelen in de externe verantwoording van de NZa als organisatie: effectmetingen kunnen gebruikt worden om aan de buitenwereld te laten zien dat het toezicht van de NZa aantoonbaar effectief is.

NZa-medewerkers worden uitgenodigd om hun interventies zo op te zetten, dat het mogelijk is om een effectmeting te doen. Daarvoor is bijvoorbeeld de ‘snelstartgids effectmeting’ ontwikkeld. Die laat stap voor stap zien op welke manier het effect van interventies gemeten kan worden. De belangrijkste boodschap voor NZa-medewerkers is: denk bij het vormgeven van een interventie direct ook na over de manier waarop de effecten in kaart kunnen worden gebracht. Dat kan bijvoorbeeld door te werken met een controlegroep of een tijdsreeksmeting (nul- en één-meting).

Deze ontwikkeling staat nog in de kinderschoenen: het meten van effecten van interventies is nog geen staande praktijk. Toch zijn er al voorbeelden die laten zien wat er mogelijk is op dit vlak. Een daarvan gaat over de manier waarop een brief, waarin aanbieders worden herinnerd aan het publiceren van een kwaliteitsstatuut, is geformuleerd. Hier werd gewerkt met een controlegroep. Het experiment liet zien dat er geen significant verschil in responstijd was tussen de twee groepen.

Horizontaal toezicht

In het toezicht op de rechtmatigheid van declaraties van ziekenhuizen heeft de NZa de afgelopen jaren de beweging van de sector richting *horizontaal toezicht* mede gefaciliteerd. Horizontaal toezicht is toezicht van verzekeraars op ziekenhuizen dat erop is gericht om ‘aan de voorkant’ interne control-processen op orde te brengen, in plaats van het achteraf controleren van rechtmatigheid van declaraties en het opsporen van fouten daarin. Hieronder gaan we daar nader op in. Deze ontwikkeling heeft in de afgelopen jaren geleid tot het ontstaan van een *duale* praktijk. Enerzijds wordt in het uitvoeringstoezicht toegewerkt naar horizontaal toezicht, maar anderzijds zijn onrechtmatige declaraties wettelijk niet toegestaan, en is de NZa om die reden nog steeds strikt als het gaat om onrechtmatig gedeclareerde zorg: in zelfonderzoeken ontdekte fouten moeten voor 100% worden gecorrigeerd. Door sommige veldpartijen wordt dit beleid daarom ervaren als *zero tolerance*: de foutmarge in zorgdeclaraties moet naar 0%. Zij hebben vraagtekens bij de proportionaliteit van dit beleid. Met name ziekenhuizen bevinden zich in een spagaat die veel van hen vraagt: enerzijds moeten ze hun organisatie voorbereiden op horizontaal toezicht, anderzijds zijn ze veel energie kwijt aan het, via zelfonderzoek, achteraf corrigeren van fouten in declaraties.

Casus: horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht is toezicht van verzekeraars op ziekenhuizen dat erop is gericht om ‘aan de voorkant’ interne control-processen op orde te brengen, in plaats van het achteraf controleren van rechtmatigheid van declaraties en het opsporen van fouten daarin. Horizontaal toezicht richt zich op de rechtmatigheid van zorguitgaven. Enerzijds gaat het over correct registreren en declareren en anderzijds over gepast gebruik van zorg. In de horizontaal toezicht-aanpak staat centraal dat zorgverzekeraars in hun controles richting ziekenhuizen voldoende vertrouwen kunnen hebben in de declaraties van ziekenhuizen. Dat vertrouwen wordt gecreëerd doordat ziekenhuizen aan kunnen tonen dat ze hun processen en systemen op orde hebben.

Sinds het begin van de evaluatieperiode heeft de NZa zich gericht op het ontwikkelen van horizontaal toezicht in de ziekenhuissector. Belangrijk daarbij is dat de NZa zichzelf in de casus van horizontaal toezicht niet beschouwt als ‘trekker’ van het project, maar als een van

de partijen die participeert in een groter geheel. De NZa is daarmee dus ook geen 'eigenaar' van de beweging, maar maakt de ontwikkeling wel mede mogelijk, als een van de partners naast Zorgverzekeraars Nederland, de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen en de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra. Die partners zijn verenigd in een 'bestuurlijke commissie' die op hoofdlijnen richting geeft aan het traject. Ook zijn er een aantal andere overlegstructuren ingericht, zoals een 'landelijk platform' waarin alle kernspelers zijn vertegenwoordigd.

Aanleiding

De aanleiding voor de ingezette beweging richting horizontaal toezicht ligt rond het jaar 2014. Toen kwam op een aantal plekken in de ziekenhuissector, het meest prominent in de casus van het St. Antoniusziekenhuis in Utrecht/Nieuwegein, aan het licht dat er voor miljoenen euro's verkeerd was gedeclareerd.

Een van de complicerende aspecten aan deze ontdekking was dat er goedkeurende accountantsverklaringen voor deze ziekenhuizen waren afgegeven, terwijl er desalniettemin veel fouten in de administratie bleken te zitten. Dat leidde ertoe dat accountants, via zogenaamde *audit alerts*, aangaven de komende jaren voor ziekenhuizen geen goedkeurende verklaringen af te willen geven, totdat ziekenhuizen verbeterstappen hadden gezet. Naar aanleiding hiervan startten ziekenhuizen een intensief proces van zogenaamde 'zelfonderzoeken', waarin de administratie met terugwerkende kracht tegen het licht werd gehouden en de nodige fouten ontdekt werden. Voor verduidelijkende vragen over de interpretatie van regels konden zij terecht bij de NZa.

Tegelijkertijd, mede door het arbeidsintensieve karakter van de zelfonderzoeken, ontstond het besef dat het voorkomen van deze situatie de voorkeur zou hebben boven het meerjarig blijven uitvoeren van de zelfonderzoeken. Die preventieve benadering stond ook voor de NZa en centraal: in plaats van het controleren en corrigeren van fouten achteraf, zou het beter zijn als verzekeraars konden bijdragen aan het voorkomen van fouten, 'aan de voorkant'. Die analyse vormde het startsein van de beweging richting horizontaal toezicht. Eind 2014 zijn de eerste pilots gestart.

Doel horizontaal toezicht

Centraal in horizontaal toezicht staat de vraag of ziekenhuizen aan kunnen tonen dat ze hun interne processen en systemen gericht op 'control' op orde hebben. Voor het in kaart brengen van de mate waarin daarvan sprake is, hebben NZa en de andere partners in het traject gezamenlijk stappen gezet.

De NZa onderzocht hoe ziekenhuizen correct registratie- en declaratiegedrag organisatorisch borgen. Hieruit bleek dat er nog veel ruimte voor verbetering was. Daarop liet de NZa concrete handvatten ontwikkelen. Deze handvatten kunnen ziekenhuizen gebruiken om hun zaken aan de voorkant op orde te brengen. De door de NZa ontwikkelde handvatten zijn door de sector omarmd en meegenomen in de ontwikkeling van horizontaal toezicht.

Concreet gaat het om een instapmodel en een 'control framework'. In die modellen zijn de principes van de compliance handvatten uit het NZa/Berenschotrapport 'Compliant registreren en declareren' (het 7S-model) verwerkt, net als de richtlijnen uit het 'Head handreiking control framework'. In totaal zijn er in het instapmodel 29 normen geformuleerd waaraan de bedrijfsvoering en control van ziekenhuizen moet voldoen wil het ziekenhuis overstappen op de systematiek van horizontaal toezicht. Voorbeelden daarvan zijn: is er een compliancefunctie ingericht, zijn er heldere rollen en processen rond registratie ingericht, etc.

Als een ziekenhuis hieraan voldoet, kan het de volgende stap zetten, richting het 'control framework'.

Rol NZa in horizontaal toezicht

De NZa neemt in dit geheel een faciliterende rol. Horizontaal toezicht krijgt primair vorm in de relatie tussen verzekeraar en ziekenhuis. Verzekeraars wijzen een 'representant' aan, die mede namens de andere verzekeraars beoordeelt in welke mate het ziekenhuis de inrichting van zijn compliance op orde heeft. Een tweede verzekeraar kijkt hierop mee. Deze werkwijze maakt het ook mogelijk om het toezicht op ziekenhuizen specifiek en meer toegesneden op het ziekenhuis te maken. Verzekeraars kunnen zich richten op die punten waarvan ze weten dat ziekenhuizen er het meest mee gebaat zijn: waar liggen de risico's voor dit specifieke ziekenhuis, en hoe kunnen die gemanaged worden?

Anno 2018 zijn er vijf ziekenhuizen overgestapt op horizontaal toezicht. Tegelijkertijd hebben NZa en de sector de ambitie uitgesproken dat in 2020 80% van alle Nederlandse ziekenhuizen en UMC's is overgestapt naar horizontaal toezicht.

Verzekeraars en ziekenhuizen prijzen de bijdrage van de NZa aan het ontwikkelen van horizontaal toezicht. Vaak wordt de waardering uitgesproken voor het feit dat de NZa de sector 'de ruimte' gaf om invulling te geven aan dit traject, zonder sterke sturing vooraf. Ook zien partijen veel potentie in het karakter van de horizontaal toezicht-benadering, die is gericht op het realiseren van verbeteringen, en waarin plaats is voor een op de aanbieder toegesneden aanpak.

Vervolgstappen

De NZa en zorgverzekeraars hebben de wens om ook in andere sectoren de horizontaal toezicht-strategie uit te rollen. In de ggz-sector zijn de eerste stappen richting horizontaal toezicht al gezet. Van een gedragen landelijk kader, zoals voor de ziekenhuissector, is echter nog geen sprake. Partijen in de sector geven aan dat landelijk kader te missen. Wel hebben ZN en GGZ Nederland een gezamenlijke visie op horizontaal toezicht geformuleerd. Uit de ggz-sector komt het signaal dat bij het vormgeven van dat kader het belangrijk is gelijk op te trekken met de ontwikkeling van de nieuwe bekostiging van de ggz. De manier waarop horizontaal toezicht vorm kan krijgen, is namelijk afhankelijk van de manier waarop de bekostiging in de ggz er uit gaat zien. Daarom is de verwachting dat de uitrol van horizontaal toezicht in deze sector nog wel een paar jaar op zich zal laten wachten.

Meer aandacht voor 'zachte' interventies

Voorheen zette de NZa vooral 'harde' handhavingsinstrumenten in. Dergelijke instrumenten kosten veel tijd, en kunnen daarom binnen de bestaande capaciteit slechts beperkt ingezet worden. Voorbeelden waaruit blijkt dat de NZa anders is gaan werken, zijn de opkomst van preventief toezicht en het team snelle interventies.

Preventief toezicht

De NZa heeft in de evaluatieperiode ingezet op preventief toezicht, gericht op gedragsverandering. De ambitie van de NZa op dit punt is om in haar toezicht een omslag te maken van reageren achteraf naar voorkomen vooraf. In haar visie op toezicht verwoordt de NZa dit als volgt: 'Dit betekent dat we niet alleen adequaat reageren op het moment dat we signaleren dat iets niet goed gaat, maar ook dat we proberen te voorkomen dat risico's zich daadwerkelijk voordoen.'

De NZa is daar onder andere mee bezig via de inzet van gedragswetenschappers, die kennis inbrengen over gedragsbeïnvloeding in toezichtsmethoden. Binnen de NZa worden de eerste

stappen gezet in een meer gedragskundige benadering van toezicht. Zo bestaan er een *tool* die NZa-medewerkers helpt bij het bepalen van de meest nuttige interventie in het geval van achterblijvende normnaleving, de zogenaamde *interventiekiezer*. Een van de stappen in die tool is: voer een gedragsanalyse uit – hoe is het geconstateerde probleem te verklaren vanuit gedragsperspectief? Pas als die analyse is gemaakt, kan worden bepaald welke interventie naar verwachting het meeste effect zal hebben.

De NZa probeert binnen deze aanpak vaker te kiezen voor informele instrumenten in aanvulling op de inzet van formeel instrumentarium. Voorbeelden daarvan zijn normoverdragende gesprekken, waarschuwingen, het geven van voorlichting en guidance en het inzetten van publiciteit.⁶⁷ De NZa geeft in de beleidsregel ‘handhaving’ inzicht in de wijze waarop zij deze middelen inzet en hoe zij de naleving van wet- en regelgeving door aanbieders en verzekeraars in de zorg bevordert. In onderstaande tabel is weergegeven hoe vaak de NZa verschillende interventies heeft ingezet. Daarbij is een ‘interventie’ een brede noemer, die zowel kan duiden op de inzet van een rapportageverplichting, informatieverzoek, norm-overdragend gesprek of de inzet van formele handhavinginstrumenten. De tabel laat zien dat de NZa een aantal formele instrumenten spaarzaam inzet, maar dat daar in de evaluatieperiode geen grote verandering in is opgetreden.

| Instrument | Aantal keer ingezet in | | | |
|---|------------------------|------|------|------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Opgelegde boetes n.a.v. signalen en handhavingsacties | 1 | 2 | 2 | 4 |
| Terugvordering geldsommen | 0 | 0 | 0 | 22 |
| Interventies bij zorgaanbieders | 26 | 382* | 354 | 498 |
| Interventies bij zorgverzekeraars en zorgkantoren | 505** | 117 | 224 | 156 |
| Last onder dwangsom op grond van informatieverplichtingen | 115 | 22 | 24 | 19 |

* waarvan 107 informatieverzoeken voor informatie over de publicatie van wachttijden en passantentarieven

** waarvan 428 interventies richting AWBZ-uitvoerders en zorgverzekeraars voor verbetering van onvoldoende uitgevoerde processen

Een voorbeeld van de inzet van informeel instrumentarium is een actie die de NZa in april 2017 opzette. Die actie kwam voort uit een onderzoek van de NZa naar de informatie die tandartsen en orthodontisten geven aan hun patiënten voorafgaand aan een beugel-, wortelkanaal- en/of kroonbehandeling. De NZa stuurde de 500 aanbieders die positief uit het onderzoek kwamen een bedankkaart. Op die manier probeert de NZa behalve het instrument van *naming en shaming* ook *faming* toe te passen: het in het zonnetje zetten van de goede voorbeelden, in de hoop dat die navolging vinden in de rest van het veld.

Snelle interventies

Een volgende ontwikkeling in het toezicht van de NZa is de toenemende aandacht voor ‘snelle interventies’. Aan het begin van de evaluatieperiode kenmerkte de werkwijze van de NZa in

⁶⁷ Beleidsregel TH/BR-016 De invulling van het handhavingsbeleid van de NZa

haar toezicht zich vaak door het uitvoeren van grondige, langlopende onderzoeken. Die vinden nog steeds wel plaats, maar tegelijk is er een ontwikkeling ingezet om grondige onderzoeken aan te vullen met gerichte acties op door burgers of veldpartijen gesignaleerde problemen. In de Stand van de Zorgmarkten (2015) verwoordt de NZa dit als volgt: 'Door de komst van een nieuw interventieteam kan de NZa daarnaast sneller op meldingen reageren en problemen aanpakken en kunnen er meer snelle, zichtbare acties worden ondernomen.'

Hiervoor werd in de directie toezicht en handhaving een 'unit snelle interventies' opgezet. Die unit werkt nauw samen met het meldpunt van de NZa, dat in 2015 werd verbeterd. Signalen die binnenkomen bij het meldpunt worden doorgegeven aan de unit snelle interventies. Doel van het opzetten van de unit snelle interventies was om als NZa niet alleen op de grotere stelselvraagstukken actief te zijn, maar als toezichthouder ook zichtbaar te zijn en te acteren op issues en problemen die zich op een ander niveau voordoen: de problemen die misschien niet om grote budgetten gaan, maar die wel voor burgers voelbaar zijn, of voor bijvoorbeeld onbegrip in de maatschappij zorgen. In de strategische meerjarenagenda 2018-2020 geeft de NZa aan op deze ingeslagen weg door te willen gaan, en meer personele capaciteit te hebben gereserveerd voor het snelle interventieteam, om op die manier snel in te kunnen spelen op de actualiteit en in actie te kunnen komen.

Veldpartijen zijn niet altijd op de hoogte van de inzet van de NZa op snelle interventies. Ook wordt genoemd dat de terugkoppeling van een melding soms te wensen overlaat. De NZa geeft expliciet aan dat deze terugkoppeling niet altijd mogelijk is, zeker als het fraudebestrijding betreft, maar meldende partijen hebben hier niet altijd begrip voor. Er bestaat ook een risico dat de verwachtingen van het NZa-meldpunt niet overeenkomen met de realiteit. De NZa richt zich primair op het oplossen van het bredere probleem, terwijl de melder de verwachting heeft dat zijn of haar persoonlijke probleem wordt opgelost.

Uitvoeringstoezicht: zorgplicht en acceptatieplicht

De NZa heeft zich in haar uitvoeringstoezicht gedurende de evaluatieperiode met name gericht op het thema zorgplicht, en in mindere mate op de acceptatieplicht.

De NZa heeft in een beleidsregel ingevuld op welke manier ze haar toezicht met betrekking tot zorgplicht invult. Veldpartijen ervaren een actieve NZa op dit punt, die bijvoorbeeld verzekeraars proactief aanspreekt op het sluiten van een contract met ziekenhuizen in een regio. Enkele verzekeraars vinden dat de NZa het begrip breder zou moeten invullen, en ook aanbieders aan zou moeten spreken als er bijvoorbeeld problemen zijn in de contractering. De wettelijke basis daarvoor ontbreekt echter. Wel roept de NZa partijen soms bij elkaar om er samen uit te komen. Hoewel dit geen wettelijke taak is, kan het wel gezien worden als een proactieve invulling van de verantwoordelijkheid als stelseltoezichthouder.

Andere kernthema's in het uitvoeringstoezicht, acceptatieplicht en het verbod op premiedifferentiatie, zijn voor de NZa net zo belangrijk. Uit onderzoek naar acceptatieplicht en premiedifferentiatie dat de NZa deed in de evaluatieperiode, volgde dat op dit vlak een minder actieve houding van de NZa nodig is omdat zij in de afgelopen jaren niet of nauwelijks signalen ontving van problemen op dit vlak. Het lijkt erop dat deze plichten zodanig door verzekeraars zijn geïnternaliseerd dat er weinig toezicht of handhaving van de NZa voor nodig is. Wel heeft de NZa zich in de evaluatieperiode intensief beziggehouden met wachtlijstproblematiek, door bijvoorbeeld monitors te publiceren over dit thema en in de Wlz een onderzoek naar dit thema uit te voeren.

Leidend in het toezicht van de NZa op de uitvoering van de Wlz is het in de evaluatieperiode ontwikkelde *doelenschema* voor de Wlz. Daarin worden 4 kerndoelen van de Wlz

onderscheiden, met meerdere subdoelen, waarop de NZa zijn toezicht richt. Tijdens de evaluatieperiode heeft de NZa in het kader van uitvoeringstoezicht zich onder meer in toenemende focus gericht op wachtlijsten in de Wlz. Het ‘toezichtkader zorgplicht Wlz’ werkt, onder meer, de verschillende aspecten waarop de NZa zich in dit kader richt uit. Zorgkantoren hebben begrip voor de rol die de NZa speelt op dit thema, en ervaren het optreden van de NZa op dit vlak als proportioneel.

Toezicht op doelmatige uitvoering Wlz

Voor de Wlz heeft de NZa daarnaast de taak om toezicht te houden op de *doelmatige* uitvoering van de wet. Dat is een taak die ruim geïnterpreteerd kan worden: wanneer is er sprake van doelmatige Wlz-zorg? In 2016 voerde de NZa een onderzoek uit naar de manier waarop zorgkantoren doelmatige zorg bevorderen. In dat rapport⁶⁸ onderschrijft de NZa al dat dit een lastige vraag is: ‘De vraag of zorgkantoren (on)doelmatige zorg inkopen, is niet (eenvoudig) te beantwoorden’. Toch constateert de NZa in het rapport dat ‘zorgkantoren een grote verscheidenheid aan doelmatigheidsinitiatieven ontplooiën (...). Alle zorgkantoren hebben meerdere (goede) initiatieven laten zien.’ Ook constateert de NZa dat het ene kantoor verder is dan het andere. Zorgkantoren hebben desalniettemin het gevoel dat de NZa zoekende is op dit terrein.

Aandacht voor fraudebestrijding

In het begin van de evaluatieperiode heeft de NZa 18 fte extra geworven om in te zetten voor fraudebestrijding. In de werkprogramma’s van de NZa voor 2014, 2015, 2016 en 2017 komt de aanpak van fraude steeds terug als belangrijke prioriteit voor de NZa. Concreet heeft de NZa in de evaluatieperiode een aantal keer onderzoek gedaan naar fraude bij een aantal grote instellingen. Een gesprek met een van de instellingen die hier het onderwerp van was, maakt duidelijk dat het ingrijpen van de NZa door de instelling als zeer ingrijpend werd ervaren. Daarbij speelt ook dat er bij fraudeonderzoeken volgens veldpartijen niet of nauwelijks sprake is van doelbewuste fraude, maar veel vaker van onduidelijkheden of onbewuste fouten in declaraties.

Bij sommige partijen waarmee de NZa samenwerkt rond fraudebestrijding bestaan zorgen dat de toegenomen aandacht voor ‘zachte’ interventies de mogelijkheden voor fraudebestrijding verkleint. Zij vragen aandacht voor het belang van strafrechtelijke handhaafbaarheid, en het stellen van duidelijke en ondubbelzinnige regels. Dit belang zien zij onvoldoende terugkomen in de nieuwe strategische agenda van de NZa, terwijl het in hun ogen onontbeerlijk is voor effectieve fraudebestrijding.

Dilemma’s rond onafhankelijkheid in het toezicht van de NZa

In haar toezichtstaken heeft de NZa te maken met dilemma’s. De twee belangrijkste spanningsvelden die in dit onderzoek naar voren komen lichten we hieronder toe.

‘Samen realiseren’ versus rol als onafhankelijke toezichthouder

In haar strategische meerjarenagenda beschrijft de NZa haar koers als ‘van reguleren en controleren naar samen realiseren’. Het voornemen van ‘samen realiseren’ staat op gespannen voet met de rol van onafhankelijke toezichthouder die de NZa heeft in het stelsel. Het voornemen past in de beweging die de NZa wil maken richting het bereiken van maatschappelijke effecten. Daarbij kan het soms helpen om niet ‘boven’ partijen te staan, maar zij aan zij met hen op te trekken om te kijken waar regels knellen, waar voorlichting nodig is, etc. Toch is en blijft de NZa een onafhankelijke toezichthouder. Dat vraagt continue

⁶⁸ Nederlandse Zorgautoriteit, *Rapport Doelmatige zorg in de Wlz*, november 2016, PUC_3508_22

reflectie op wanneer een onafhankelijke en wanneer een meedenkende opstelling nodig en gepast is.

Nieuwe toezichtstrategieën versus strafrechtelijke handhaafbaarheid

Voor thema's als fraudebestrijding is (strafrechtelijke) handhaafbaarheid van NZa-regelgeving van groot belang. Partijen in de fraudebestrijding maken zich zorgen over de nieuwe koers van de NZa, waarin minder sprake lijkt te zijn van het formuleren van duidelijk handhaafbare normen. Voor fraudebestrijding is dat type normen echter onmisbaar. De inzet van nieuwe toezichtstrategieën door de NZa kan rekenen op brede steun, maar partijen vragen aandacht voor de andere kant van de medaille: een focus op het informele instrumentarium mag niet ten koste gaan van de inzet van formele handhavinginstrumenten en de regels die daarmee gepaard gaan.

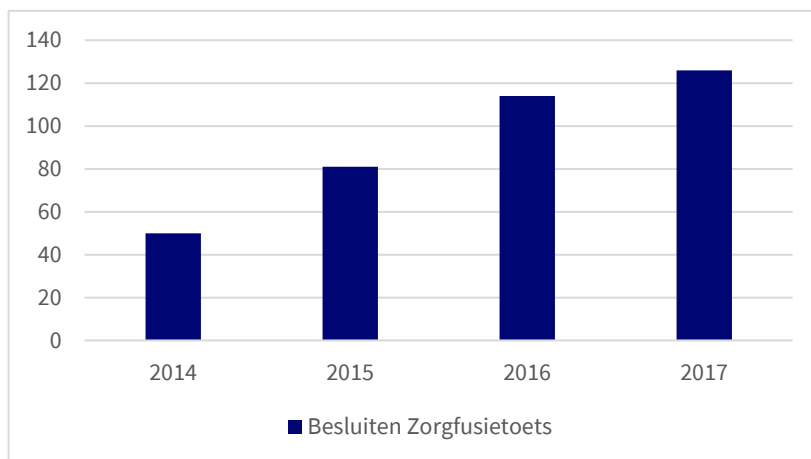
4.4 Markttoezicht

De NZa beschikt over wettelijke bevoegdheden op een drietal terreinen met betrekking tot markttoezicht. Dat zijn achtereenvolgens de zorgspecifieke fusietoets, het AMM-instrumentarium en de bevoegdheden die voortvloeien uit artikel 45 Wmg.

De wetgever is voornemens de eerste twee van deze taken over te hevelen naar de ACM (zie ook paragraaf 2.4). Dat biedt een belangrijke context voor de uitvoering van deze taken door de NZa in de afgelopen periode. De NZa heeft er tegen die achtergrond voor gekozen om zich niet proactief te profileren op dit terrein en zich terughoudend op te stellen. Dat heeft zich er bijvoorbeeld in geuit dat de NZa haar markttoezichtinstrumentarium niet verder heeft ontwikkeld. De NZa achtte dat niet passend met het oog op de overdracht van taken richting ACM. Ook zorgde de voorgenomen overheveling voor het vertrek van deskundigheid op dit thema bij de NZa, en maakte die het lastig voor de NZa om nieuwe expertise aan te trekken: het is namelijk maar de vraag hoe lang een nieuw geworven medewerker nog in dienst bij de NZa zal zijn.

Zorgspecifieke fusietoets

Met betrekking tot de zorgspecifieke fusietoets heeft de NZa significante stappen gezet in de evaluatieperiode. In die periode ontving de NZa steeds meer aanvragen. De NZa heeft in het begin van de periode veel energie gestopt in het ontwikkelen van effectieve en duidelijke procedures voor de uitvoering van deze toets. Inmiddels heeft de NZa deze processen goed op orde, en kan ze met dezelfde capaciteit de toegenomen hoeveelheid aanvragen goed verwerken.



Figuur 10: aantal besluiten zorgfusietoets NZa (bron: jaarverslagen NZa)

Toezicht op fusies in de zorg is behalve bij de NZa ook belegd bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM toetst voorgenomen fusies aan de Mededingingswet. De NZa heeft de gelegenheid zienswijzen in te dienen die de ACM mee kan nemen in zijn beoordeling (zie ook paragraaf 4.7). Van die gelegenheid heeft de NZa in de evaluatieperiode 9 keer gebruik gemaakt (bron: jaarverslagen NZa). De meest in het oog springende casus op dit vlak was de voorgenomen fusie tussen AMC en VUMC. De NZa heeft in die casus, die speelde in 2017, aan de ACM laten weten dat zij risico's zag voor de publieke belangen betaalbaarheid en kwaliteit, en dat de fusie onder meer tot significante prijsstijgingen zou kunnen leiden. De ACM oordeelde echter dat er op grond van de mededingingswet geen bezwaren waren voor de voorgenomen fusie, en verleende zijn goedkeuring.

Naar aanleiding van onder meer deze casus hebben zowel NZa als de ACM de ervaring dat hun (gecombineerde) instrumenten in sommige gevallen onvoldoende mogelijkheden bieden om in te spelen op problemen die kunnen voortvloeien uit voorgenomen concentraties. De ACM heeft in oktober 2018 dat signaal afgegeven aan de Minister van VWS, in een advies over mogelijke verbeteringen in het fusietoezicht in de zorg.

Aanmerkelijke marktmacht (AMM)

Uit de jaarverslagen van de NZa blijkt dat de NZa in de periode 2014-2017 vier keer een AMM-besluit nam. Dat kan worden gekarakteriseerd als een beperkte toepassing van dit instrument, die in lijn is met de terughoudende koers van de NZa rond de taken die in de toekomst aan de ACM worden overgedragen. Wel geeft de NZa dat de AMM-regulering in de Wmg strikt is, met een uitgebreide set aan voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil er sprake zijn van AMM. Het is moeilijk is om in concrete gevallen hard te maken dat er inderdaad sprake is van het bestaan van aanmerkelijke marktmacht. Ook dat heeft eraan bijgedragen dat de NZa dit instrument beperkt heeft ingezet.

Veldpartijen geven in de gevoerde interviews aan dat zij op punten een actievere opstelling van de NZa zouden verwachten. Zij wijzen bijvoorbeeld op de inkoopmacht van zorgverzekeraars en de disbalans die dit oplevert in contracteringsonderhandelingen.

Artikel 45-instrument

Op basis van artikel 45 van de Wmg mag de NZa regels stellen 'betreffende de wijze van totstandkoming van overeenkomsten met betrekking tot zorg of tarieven en betreffende de voorwaarden in die overeenkomsten.' De NZa heeft die bevoegdheid tijdens de evaluatieperiode één keer ingezet: even vaak als in de vorige evaluatieperiode. In 2016 publiceerde de NZa een regeling die zorgverzekeraars verplichten om vóór 1 april voorwaarden voor de inkoop te publiceren. Het doel van die regel was het vergroten van de transparantie van het contracteringsproces. In 2017 is deze regeling geëvalueerd en bijgewerkt.

De NZa heeft het artikel 45-instrument dus met mate toegepast in de evaluatieperiode. Dat past bij het verstrekkende karakter van deze bevoegdheid van de NZa. Sommige veldpartijen zijn echter teleurgesteld dat de NZa dit instrument terughoudend inzet. Zij wijzen op problemen die zij ervaren in het contracteringsproces, en spreken de hoop uit dat de NZa hier actiever interenieert. Aan de toepassing van artikel 45 zitten echter ook grenzen. Zo bevat het artikel geen resultaatverplichting: de NZa kan aan de hand van dit artikel verzekeraars en aanbieders geen contracteerplicht opleggen.

De NZa heeft in de evaluatieperiode een terughoudende lijn gevolgd als het gaat om het contracteringsproces. De zorgplicht van verzekeraars was daarbij de voornaamste toetssteen. Zo lang de NZa van oordeel was dat zij die niet schonden, wilde de NZa in principe 'niet

intervenieren in de contracteervrijheid van partijen.’ In het rapport ‘Contracteerproces eerstelijnszorg’ geeft de NZa ook aan dat zij gelooft in de ‘tucht van de markt’ en zij (behoudens AMM) geen partij is in het contracteerproces.

Wel heeft de NZa een aantal *Good Contracting Practices*, die voor het eerst werden gepubliceerd in 2010, geactualiseerd in 2014. Dit zijn 14 gedragsafspraken die zijn bedoeld als handreiking bij het contracteerproces tussen zorgverzekeraars en vrije beroepsbeoefenaren in de eerste lijn. Volgens aanbieders in de eerste lijn hebben deze afspraken de problemen die zij ervaren in de contractering echter nog niet opgelost.

Visie op het functioneren van de markt

De taken van de NZa op het vlak van markttoezicht zijn voer voor discussie tussen kernspelers in de zorg. Gesprekspartners verschillen sterk over de rol die zij van de NZa verwachten als het gaat om het bewaken van het functioneren van de markt.

Er is een groep partijen die vindt dat onderdelen van de zorgmarkt onvoldoende werken, en dat de NZa haar rol als marktmeester te beperkt invult. Zij verwachten een actievere opstelling van de NZa, waarin de NZa meer ingrijpt om onvolkomenheden op de markt aan te pakken. Wat die actieve opstelling in de praktijk betekent, hangt af van het belang en positie van stakeholders. Aanbieders in de eerstelijnszorg vinden bijvoorbeeld dat de NZa weinig doet aan de inkoopmacht van zorgverzekeraars richting aanbieders; en sommige verzekeraars vinden op hun beurt dat de NZa het probleem van ongecontracteerde zorg onvoldoende aanpakt.

Een andere groep partijen vindt echter dat de NZa zich vooral heel terughoudend zou moeten opstellen en ‘de markt’ zijn werk moet laten doen. Deze groep ziet geen rol voor de NZa in het contracteringsspel tussen verzekeraars en aanbieders. Zij ervaren betrokkenheid van de NZa in dit geheel niet als productief. Ze vinden dat het niet bij de rol van de NZa past om bijvoorbeeld verzekeraars aan te sporen om een contract met een groot ziekenhuis te sluiten, in het kader van de zorgplicht van de verzekeraar. Als verzekeraar en ziekenhuis er niet uit komen, zo is hun redenering, hebben verzekerdens altijd nog de mogelijkheid ‘te stemmen met de voeten’.

Uit het veld komt regelmatig het signaal dat de NZa niet duidelijk maakt wat haar visie is op vraagstukken als samenwerking, inkoopmacht en andere aandachtspunten op de zorgmarkten. Los van de verschillen van mening tussen partijen over de rol die zij van de NZa verwachten, zouden partijen wel behoefte hebben aan een verhaal waarin de NZa duidelijk maakt wat zij van partijen verwacht. In dat kader is de NZa onlangs begonnen om een visie te ontwikkelen rond het thema contractering.

4.5 Marktonderzoek

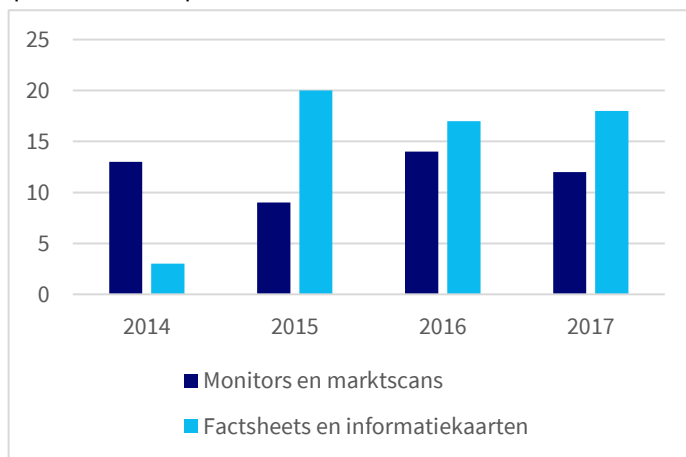
De NZa steekt veel energie in het onderzoeken, analyseren en monitoren van de zorgmarkten waarop ze taken heeft. De onderzoeken van de NZa worden gezien als onafhankelijk en betrouwbaar, en spelen daarom ook een belangrijke rol, bijvoorbeeld voor Tweede Kamerdebatten. Directies van VWS hechten eraan om over goede onderzoeken van de NZa te kunnen beschikken, zodat bij het beantwoorden van bijvoorbeeld Kamervragen verwezen kan worden naar objectieve gegevens die door de NZa zijn verzameld.

Ook doet de NZa regelmatig (thematische) onderzoeken naar ontwikkelingen in de zorgmarkten. De bevindingen van die onderzoeken kunnen input vormen voor de regulerings- en toezichtsactiviteiten van de NZa. Onderwerpen die de NZa de afgelopen jaren heeft

onderzocht zijn bijvoorbeeld wachttijden in de curatieve ggz, correct registreren en declareren van zorg door ziekenhuizen, risicoselectie door verzekeraars, en de effecten van integrale tarieven in de ziekenhuiszorg.

Binnen haar taken rond marktonderzoek heeft de NZa de afgelopen jaren een omslag gemaakt van een nadruk op (twee)jaarlijkse monitors en marktscans naar meer ad hoc publicaties. Voorbeelden daarvan zijn *quickscans*, *factsheets* en informatiekaarten. VWS-beleidsdirecties hebben daar af en toe moeite mee: zij waren gewend aan vaste producten van de NZa waarop ze konden rekenen. In sommige gevallen worden die nu minder vaak gemaakt. De meeste directies van VWS erkennen echter ook dat in monitors veel werk gaat zitten; terwijl ze soms meer *nice to know*-informatie in plaats van *need to know*-informatie opleveren. In de nieuwe benadering is de NZa flexibeler en is er meer ruimte om op problemen in te spelen die zich op dit moment voordoen.

In de grafiek hieronder is te zien dat de NZa sinds 2015 stevig heeft ingezet op het maken en publiceren van producten zoals factsheets en informatiekaarten.



Figuur 11: communicatie-uitingen NZa (bron: jaarverslagen NZa 2014-2017)

4.6 De sturingsrelatie tussen het ministerie van VWS en de NZa

Vormgeving sturingsrelatie

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is politiek verantwoordelijk voor de NZa. De NZa is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zoals bedoeld in de Kaderwet zbo's. Op grond van deze wet zijn zbo's zelfstandig, maar heeft de minister wel zeggenschap over een zbo. De minister bepaalt het beleid dat door het zbo wordt uitgevoerd en moet verantwoording kunnen afleggen aan de Eerste en Tweede Kamer over de wijze waarop het zbo zijn taken invult.

De verantwoordelijkheid van de minister van VWS voor de NZa is opgesplitst in twee verschillende rollen: de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. Dit sturingsmodel is ontworpen naar aanleiding van de bevindingen van de commissie-Borstlap, die concludeerde dat 'de verhouding [van de NZa] tot het ministerie toe [is] aan een forse onderhoudsbeurt'. Het rapport van de commissie vormde voor VWS aanleiding om de sturing van concernorganisaties grondig tegen het licht te houden. Daaruit kwam het huidige model voort. In 2014 stelde de bestuursraad van VWS het 'governancemodel Concernsturing VWS' vast. Onderdeel hiervan was, naast de scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar, onder andere de oprichting van een team concernsturing, dat is ondergebracht bij de directie

Bestuurlijke en Politieke Zaken, onder verantwoordelijkheid van de plaatsvervangend secretaris-generaal van VWS.

De pSG bekleedt, namens de minister, de rol van eigenaar van de NZa. Deze rol heeft betrekking op de randvoorwaardelijke kaders rond het functioneren van de NZa als zbo. Het gaat dan bijvoorbeeld om toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken en de doelmatigheid van de NZa; de continuïteit van het zbo op de lange(re) termijn, de bedrijfsvoering daarvan en het bewaken van mogelijke risico's rond de uitvoering van een taak en transacties. Ook keurt de eigenaar namens de Minister de begroting en de jaarrekening goed, en ziet hij toe op de benoeming en bezoldiging van bestuurders en leden van de Raad van Advies. Op het vlak van de eigenaarsrol zijn in artikel 12 van de Wmg een aantal bepalingen vastgelegd, zoals de verantwoordelijkheid van de Minister voor het vaststellen van de begroting van de NZa.

In het kader van opdrachtgeverschap is de Minister verantwoordelijk voor het algemene kader waarbinnen het zbo zijn taken uitvoert (wet- en regelgeving en beleidsinrichting) en een goede opdrachtformulering voor het zbo. Ook vraagt de opdrachtgever om die inlichtingen die nodig zijn van het zbo om dat kader optimaal vorm te geven. Binnen VWS is de DG Curatieve Zorg aangewezen als coördinerend opdrachtgever voor het gehele ministerie. Het reguliere bestuurlijk overleg tussen NZa en VWS vindt dan ook plaats tussen DGCZ, de pSG en de NZa.

Meerdere VWS-directies zijn opdrachtgever richting de NZa. Die opdrachten hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de directie Zorgverzekeringen, de directie Geneesmiddelen en Medische Technologie en de directie Macro-economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt. De taak om te zorgen voor coördinatie in de verschillende opdrachten vanuit VWS aan de NZa is belegd bij de directie Patiënt en Zorgordening.

Het ministerie van VWS en de NZa wisselen onderling informatie uit die nodig is om beide organisaties adequaat hun rol te laten vervullen. De uitgangspunten voor de informatieuitwisseling zijn vastgelegd in het 'statuut informatie-uitwisseling VWS-NZa' (op grond van artikel 22, lid 2 van de Wmg).

Het ministerie heeft de mogelijkheid (zie ook hoofdstuk 2) om de NZa te sturen door middel van het instrument van een aanwijzing. In aanvulling daarop kan het ministerie de NZa vragen om advies uit te brengen over de 'uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van voorgenomen beleid' dat raakt aan de taken van de NZa (artikel 21 Wmg, lid 1). De NZa kan daarnaast ook ongevraagd signalen in de richting van VWS leiden (artikel 21, lid 2). Die ongevraagde signaleringen moeten uitdrukkelijk betrekking hebben op 'feitelijke ontwikkelingen' op zorgmarkten.

Met betrekking tot informatiebeveiliging wordt op punten afgeweken van de gebruikelijke sturingsrelatie. Hier staat NZa dichterbij VWS dan op andere onderwerpen. Dit uit zich voornamelijk in het punt dat de NZa een in control verklaring opstelt, terwijl dit in principe geen verplichting is voor een zbo.

Sturingsrelatie in de praktijk

Een analyse van werkprogramma's en jaarverslagen van de NZa laat zien dat de NZa zich vanaf 2016 in toenemende mate heeft geprofileerd als organisatie met een eigen koers en agenda. In de vorige evaluatie van de NZa werd geconcludeerd dat de doeltreffendheid en

koersvastheid van de NZa belemmerd werden door het ontbreken van een strategische agenda. Deze ontwikkeling is op meerdere manieren herkenbaar.

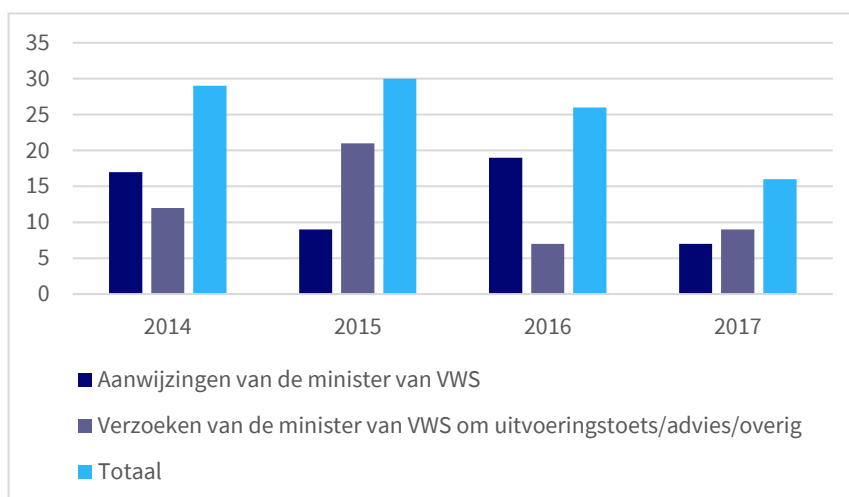
In de werkprogramma's is in toenemende mate te zien dat de NZa een duidelijke koers uitstippelt. Waar voorheen de visie van VWS meer centraal stond, is de visie van de NZa nu leesbaar in de werkprogramma's. Dat is een geleidelijke ontwikkeling, waarbij in 2016 de aandachtspunten van VWS in een bijlage van het werkprogramma zijn geplaatst, en in 2017 de VWS-aandachtspunten helemaal niet meer expliciet genoemd worden. Deze lijn mondt uit in de ontwikkeling van de strategische meerjarenagenda 2018-2020 in 2017. In het werkprogramma voor 2018 is te zien dat de uitgangspunten en ambities van die meerjarenagenda leidend zijn voor het werkprogramma voor 2018. Op die manier is de NZa beter in staat om op een duurzame, koersvaste manier te opereren.

De rolzuiverheid in de verhouding tussen VWS en NZa is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatie. Beide organisaties hebben zich, mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Borstlap, daar gedurende de evaluatieperiode actief voor ingezet. Concreet is er met name veel energie besteed aan het programma *Beter Bewust*. Daarin is het thema van samenwerking tussen NZa en VWS uitgebreid verkend, en was er aandacht voor rolvastheid in de relatie: welk handelen past bij de rollen van de twee partijen, welke mate van onderlinge betrokkenheid is gepast, wanneer is er juist afstand gewenst? Uit dat programma zijn een aantal richtlijnen voortgekomen, zoals de stelregel dat VWS-medewerkers zich niet uitspreken over individuele gevallen, en in hun commentaar op bijvoorbeeld onderzoeken en monitors van de NZa zich beperken tot de feitelijkeheden, en geen invloed uitoefenen op de conclusies.

Dit heeft geresulteerd in een situatie waarin NZa binnen de gegeven kaders in de meeste gevallen beter in staat is zijn rol te vervullen. In de praktijk deden hier zich in de afgelopen periode geen noemenswaardige problemen voor. Gesprekspartners wijzen er wel regelmatig op dat er blijvende aandacht nodig is voor dit thema, en dat de goedlopende praktijk van de afgelopen jaren niet mag leiden tot verslapping op dit punt.

De toegenomen rolafbakening tussen VWS en NZa wordt door de meeste partijen in het veld herkend en gewaardeerd. Voor een klein deel van veldpartijen is het onderscheid tussen VWS en NZa nog onhelder. Zij beschrijven dat de NZa in bijvoorbeeld reguleringstrajecten soms lastig in beweging komt, maar na interventie van VWS wél actie onderneemt. Dat leidt bij partijen tot vragen over de rol van de NZa. Een verklaring voor de onduidelijkheid in het veld op dit punt kan zijn dat de NZa en VWS voor verschillende taakgebieden een verschillende relatie hebben: rond regulering is de NZa meer uitvoerder van het beleid van VWS, rond toezicht heeft de NZa een meer autonome positie.

In de relatie tussen NZa en VWS zullen zich altijd vragen en uitdagingen voordoen. Voorbeelden zijn: hoe beleidsrijk kan de NZa zich opstellen; op welke manier treedt het ministerie de NZa tegemoet, hoe komt dat over? Op dit moment vinden zowel het ministerie als de NZa dat het gesprek over dat soort vragen goed wordt gevoerd. Een voorbeeld daarvan is het gesprek tussen VWS en NZa over het voornemen van VWS om het aantal aanwijzingen aan de NZa te verminderen. In een aantal gevallen is een aanwijzing verplicht (zoals bij het wijzigen van de tariefsoort of de toepassing van het MBI), maar het instrument wordt ook ingezet in andere gevallen. Voor deze categorie bekijken VWS en NZa of het mogelijk is het instrument minder vaak in te zetten.



Figuur 12: Aanwijzingen en verzoeken VWS aan NZa (bron: jaarverslagen NZa)

Ook wordt verkend of de aanwijzing, als hij wordt ingezet, minder gedetailleerd kan worden vormgegeven. Daarbij is het van belang dat het initiatief voor het inzetten van een aanwijzing niet alleen vanuit VWS komt. Ook de NZa vraagt soms VWS om een aanwijzing in te zetten, bijvoorbeeld omdat de NZa richting 'het veld' behoefte heeft aan rugdekking vanuit VWS. Dat laat goed zien dat er op dit soort thema's altijd bij zowel VWS als NZa een verantwoordelijkheid ligt. In de grafiek hieronder zijn de aanwijzingen en verzoeken van VWS aan de NZa in de afgelopen jaren opgenomen.

Een opgave voor VWS is om te zorgen voor duidelijke randvoorwaarden en kaders in opdrachten aan de NZa, bijvoorbeeld wanneer de NZa gevraagd wordt om onderzoek te doen naar een bepaalde ontwikkeling in een zorgmarkt. Een duidelijke opdracht aan de NZa kan moeilijkheden op een later moment in het proces voorkomen. Dit gaat vaak goed, maar kan soms ook beter. Om dit te realiseren is het volgens VWS belangrijk dat het ministerie zelf goed weet wat het van de NZa verwacht in concrete dossiers. De NZa heeft met veel directies binnen VWS te maken. Het is een uitdaging om de sturing richting de NZa te coördineren, maar in de praktijk leidt dit niet tot grote problemen.

Planning en control

Een belangrijk deel van de afstemming tussen VWS en NZa vindt plaats binnen de jaarlijkse planning & control-cyclus. Deze jaarlijkse cyclus start met een zogenaamde kaderbrief (voorheen: 'prioriteitenbrief' en 'aandachtspuntenbrief'), die wordt opgesteld door het ministerie, met daarin de beleidsinhoudelijke aandachtspunten en beleidsprioriteiten die VWS aan de NZa meegeeft voor het komende jaar. Op basis van deze brief stelt de NZa een werkprogramma op. Artikel 11 van de Wmg verplicht de NZa daartoe.

Een ander onderdeel van de jaarlijkse planning & control-cyclus is dat de NZa via een midterm-review één keer per jaar tussentijds verantwoording aflegt aan VWS. Tot 2017 vond deze tussentijdse verantwoording twee maal plaats: na 3 en 7 maanden. Op basis van deze tussentijdse verantwoording kunnen er wijzigingen in het werkprogramma worden aangebracht. De NZa stelt aan het eind van het jaar een jaarverslag op dat (inclusief een accountantsverklaring) wordt goedgekeurd door de minister.

Binnen de planning & control-cyclus overleggen VWS en de NZa drie maal per jaar op bestuurlijk niveau. In een bestuurlijk overleg na de zomer wordt de voortgang van het lopende werkplan en wordt het concept-werkplan voor het nieuwe jaar besproken. In een

Andersson Elffers Felix

tweede overleg in november wordt het werkplan voor het jaar daarop formeel vastgesteld. In het voorjaar wordt naast een bespreking van de voortgang ook al een begin gemaakt met overleg over aandachtspunten voor het volgende werkplan.

Naast deze overleggen op bestuurlijk niveau hebben VWS en NZa intensief contact op medewerkersniveau. Een aantal verschillende overleggen is daarvoor ingericht, zoals een periodiek overleg over toezicht, maar ook een overleg waarin accounthouders van NZa, en VWS (zowel vanuit opdrachtgevers- als eigenaarsrol) de vinger aan de pols houden en bestuurlijke overleggen voorbereiden.

Planning- en controlcyclus in de praktijk

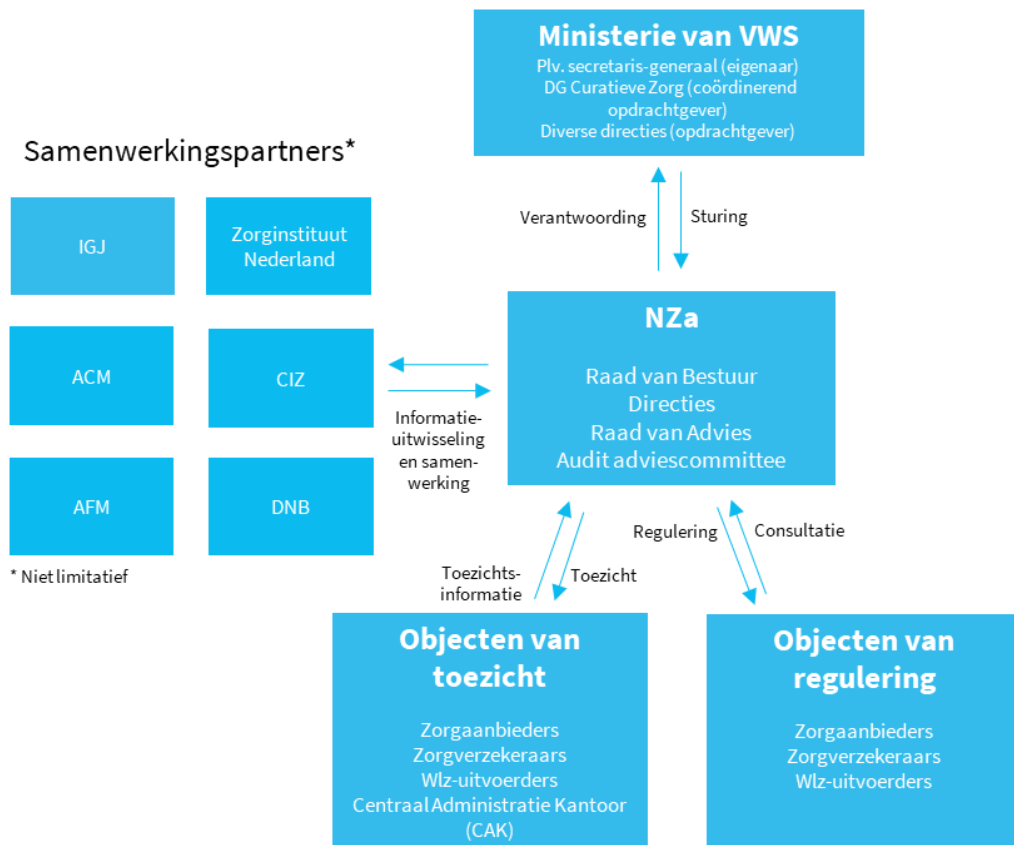
De sturing van de NZa door VWS via de planning- en controlcyclus is in de evaluatieperiode geleidelijk aan meer op hoofdlijnen ingevuld. Een aantal jaar geleden waren er nog detaildiscussies op het niveau van de noodzaak van 1 extra fte voor de NZa. Recent gaat het in de sturing volgens betrokkenen veel meer over de grote lijnen. De relatie wordt als stabiel en professioneler ervaren.

Aan het eind van de evaluatieperiode is de structuur van de P&C-cyclus hervormd. De 3- en 7-maandsreview zijn vervangen door één midtermreview. De midtermreview heeft een meer beleidsinhoudelijk karakter, en richt zich onder meer op de voortgang van de NZa op (onder meer) de doelstellingen van haar strategische meerjarenagenda. Deze verandering wordt door zowel VWS als NZa gewaardeerd. Beide partijen zijn eveneens tevreden over de manier waarop verschillende overleggen, zowel op het opdrachtgevers- als eigenaarsvlak, worden ingevuld. Die worden door alle betrokkenen als prettig en professioneel ervaren.

Belangrijke aanbevelingen van de commissie-Borstlap op het vlak van sturing waren het toewerken naar een zakelijke verstandhouding tussen VWS en NZa, en het beperken van het aantal overleggen op bestuurlijk niveau. Gelet op de hierboven beschreven werkwijzen, het ontwikkelde sturingsmodel en de rol van *Beter Bewust*, lijkt deze aanbeveling goed te zijn opgevolgd. Daarnaast adviseerde Borstlap om het informatiestatuut tussen VWS en NZa te herformuleren. Ook dat advies is opgevolgd: al in het begin van de evaluatieperiode is het informatiestatuut tussen VWS en NZa sterk ingekort en meer op hoofdlijnen vormgegeven. Centraal daarin staat nu het uitgangspunt dat 'beide partijen de intentie hebben om elkaar goed op de hoogte te houden en elkaar niet te verrassen'.

4.7 Samenwerking met externe stakeholders

De NZa begeeft zich in een pluriform speelveld, met veel betrokken partijen. In de figuur hieronder is het speelveld rondom de NZa weergegeven.



Samenwerkingspartners van de NZa

De NZa werkt in zijn taakuitoefening samen met een groot aantal partijen. Op grond van artikel 17 van de Wmg moet de NZa afspraken maken met deze partijen over de onderlinge samenwerking. Die afspraken zijn vastgelegd in samenwerkingsprotocollen. We bespreken hier kort de belangrijkste samenwerkingspartners van de NZa.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM)

Net als de NZa is de ACM markttoezichthouder. De taken van de ACM hebben betrekking op mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming.

ACM en NZa werken samen in een aantal projecten, zoals een studie naar het thema marktmacht. Meer fundamenteel zijn in het Samenwerkingsprotocol ACM-NZa uit 2015 afspraken gemaakt over de samenwerking tussen ACM en NZa. De activiteiten van ACM en NZa raken elkaar vooral op het vlak van concentratietoezicht in de zorgsector. Dat betekent dat ze samen moeten werken wanneer zorgaanbieders voornemens zijn te fuseren of er een melding wordt gedaan van concentratie in een zorgmarkt. In geval van een voorgenomen fusie dient de NZa op basis van artikel 49a van de Wmg zijn goedkeuring te verlenen aan de fusie. De NZa toetst dan in het kader van de zorgspecifieke fusietoets de voorgenomen concentraties op de continuïteit van cruciale zorg en op de zorgvuldige betrokkenheid van cliënten, medewerkers en andere betrokken partijen. In artikel 49c van de Wmg zijn de publieke belangen vastgelegd waaraan de NZa een fusieplan moet toetsen. De ACM toetst een voorgenomen fusie op basis van de Mededingingswet (Mw). De ACM moet krachtens artikel 41 van de Mw een vergunning afgeven voor een voorgenomen fusie.

ACM en NZa zijn op basis van hun samenwerkingsprotocol in de gelegenheid om een zienswijze bij elkaar in te dienen, gevraagd en ongevraagd. In het geval van vergunningaanvragen voor concentraties in de zorgsector vraagt de ACM aan de NZa of zij een zienswijze wil geven. In concentratiezaken waarin de NZa een zienswijze geeft, bespreken NZa en ACM hun standpunten onderling voordat een zienswijze of een besluit wordt vastgesteld. Wanneer de ACM een melding ontvangt van concentratie op een zorgmarkt, raadpleegt zij de NZa. De NZa heeft dan de mogelijkheid om een zienswijze af te geven.

De taken van ACM en NZa vallen samen in een concrete zaak als er sprake is van de toepassing van bevoegdheden van de NZa bij aanmerkelijke marktmacht (artikel 48 van de Wmg) en de bevoegdheden van ACM bij een economische machtspositie (artikel 24 van de Mw). In het samenwerkingsprotocol van ACM en NZa is afgesproken dat de NZa eerst haar sectorspecifieke bevoegdheden toepast, voordat ACM haar bevoegdheden uit de Mw toepast.

Het ministerie van VWS heeft het voornemen om de hierboven beschreven markttoezichtstaken volledig bij de ACM te beleggen. Dat wetsvoorstel wordt nog behandeld door de Staten-Generaal.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (voorheen: IGZ) is belast met het toezicht op kwaliteit en veiligheid van zorg. De belangrijkste afspraken die in het samenwerkingsprotocol tussen NZa en IGJ zijn vastgelegd, zijn de volgende:

- De NZa en IGJ streven er naar dat informatie bij zorgaanbieders voor zover mogelijk slechts één keer wordt opgevraagd. Ook proberen ze informatie op zo'n manier uit te vragen dat die voor de andere partij ook bruikbaar is.
- Voor zover wettelijk mogelijk, verstrekken NZa en IGJ informatie over zorgaanbieders aan elkaar, wanneer een van beide partijen informatie nodig heeft die voorhanden is bij de andere partij. Ook geven NZa en IGJ signalen aan elkaar door.
- De toezichthouders voeren overleg en streven ernaar overeenstemming te bereiken over beleids- en/of toezichtkaders, voor toezichtsterreinen die de taken van beide toezichthouders raken.

Zorginstituut Nederland (ZIN)

Het Zorginstituut Nederland (ZIN) is een zbo van het ministerie van VWS en voert vier kerntaken uit op het terrein van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Die taken zijn:

- adviseren over en verduidelijken van het basispakket aan zorg
- bevorderen kwaliteit en inzichtelijkheid van de zorg
- systematisch doorlichten van het basispakket
- uitvoeren van de financiering van Zvw en Wlz (fondsbeheerder).

Die taken raken de verantwoordelijkheden van de NZa op verschillende vlakken. In het samenwerkingsprotocol is vastgelegd dat de twee organisaties informatie delen, met name met betrekking tot de rapportageplicht van zorgaanbieders richting ZIN. In het geval dat zorgaanbieders niet voldoen aan die verplichting, heeft de NZa een handhavende taak.

In het samenwerkingsprotocol tussen NZa en ZIN zijn verder de volgende afspraken gemaakt:

- ZIN ontwikkelt kwaliteitsstandaarden en daarmee samenhangende informatiestandaarden en meetinstrumenten, met het oog op zijn taak rond kwaliteitsbevordering en het inzichtelijk maken van kwaliteit van zorg. In het samenwerkingsprotocol is vastgelegd dat de NZa het Zorginstituut kan adviseren over opname van een meetinstrument in het register.

Andersson Elffers Felix

- De NZa geeft ZIN inzicht in de resultaten die de NZa boekt bij zijn handhavingstaken. Op die manier kan het ZIN tot een zo betrouwbaar en compleet mogelijk beeld komen van de kwaliteit van verleende zorg.
- Daarnaast hebben de NZa en het ZIN met elkaar te maken rond het vaststellen van prestatiebeschrijvingen door de NZa. Het ZIN wordt geraadpleegd door de NZa bij het vaststellen van prestatiebeschrijvingen, zeker in het kader van innovaties.

Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)

De primaire taak van het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) is het stellen van indicaties in het kader van aanspraken op de Wet langdurige zorg (Wlz). De NZa houdt toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wlz. In dat kader kan het nuttig zijn informatie uit te wisselen. In een samenwerkingsconvenant hebben NZa en CIZ daarover afspraken gemaakt.

Overige samenwerkingspartners

De NZa heeft ook met een aantal andere organisaties samenwerkingsprotocollen. Zo werkt de NZa samen met de Fiscale Inlichtingen en Opsporings Dienst-Economische Controle Dienst (FIOD-ECD), het Openbaar Ministerie (OM), de Inspectie SZW en de IGJ op het gebied van fraudebestrijding in de zorg. In een samenwerkingsprotocol zijn daartoe samenwerkingsafspraken vastgelegd. De gedachte daarachter is dat het voor 'effectieve bevordering van normnaleving essentieel is dat de keten van wet- en regelgeving, preventie, toezicht, controle, bestuurlijke sanctionering, opsporing en strafrechtelijke vervolging goed op elkaar aansluit en dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten daarbij in samenhang met elkaar worden ingezet om de normnaleving in de zorg te bevorderen.'

Verder werkt de NZa samen met de volgende organisaties, waarmee ook samenwerkingsprotocollen zijn gesloten:

- De Nederlandsche Bank (DNB), op het vlak van zorgverzekeringen. DNB houdt vanuit zijn rol toezicht op de integriteit en solvabiliteit van de aanbieders van zorgverzekeringen.
- De Autoriteit Financiële Markten (AFM), op het vlak van zorgverzekeringen, waarvoor de AFM vanuit zijn verantwoordelijkheid voor toezicht op financiële producten voor verantwoordelijk is.
- De Autoriteit Persoonsgegevens (AP), onder meer op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens door ziektekostenverzekeraars.

Met betrekking tot het toezicht op het Centraal Administratie Kantoor (CAK) heeft de NZa een apart samenwerkingsprotocol opgesteld met het ministerie van VWS. Zowel het ministerie als de NZa hebben taken op het gebied van toezicht en regulering met betrekking tot het CAK. In het samenwerkingsprotocol is vastgelegd dat er afstemming plaatsvindt tussen de twee organisaties met betrekking tot beleid en regelgeving, informatie-uitwisseling en situaties waarin toezichtsbevoegdheden samenvallen.

Samenwerking in de praktijk

De NZa stelt zich in zijn strategische meerjarenagenda uitdrukkelijk ten doel om een organisatie te zijn die samenwerking hoog in het vaandel heeft staan. Samenwerking is belangrijk voor de NZa. Voor de samenwerking zijn over het algemeen duidelijke samenwerkingsprotocollen geformuleerd, al zijn niet al die protocollen meer helemaal up-to-date.

Een algemeen beeld van de samenwerking van de NZa onder haar samenwerkingspartners is dat de NZa benaderbaar en bereid tot samenwerken is. Informatie wordt over het algemeen goed gedeeld. Op zowel bestuurlijk niveau als medewerkersniveau is er sprake van goed en

prettig contact. Samenwerkingspartners merken vaak dat de NZa steeds meer vanuit een open houding opereert. Door enkele gesprekspartners wordt echter opgemerkt dat het lastig kan zijn de NZa op andere ideeën te brengen als de NZa eenmaal een bepaalde koers heeft ingezet. Tegelijkertijd waarderen veel van de partners wel het feit dat de NZa werkt volgens een eigen koers.

Een voorbeeld van samenwerking tussen NZa en een samenwerkingspartner is de ontwikkeling van het gezamenlijke kader 'Toezicht op Goed Bestuur', door NZa en IGJ (destijds IGZ) in 2016. In dat kader maken NZa en IGJ duidelijk wat zij verstaan onder goed bestuur in de zorg en wat zij verwachten van zorgbestuurders op het gebied van kwaliteit, veiligheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg, maar ook ten aanzien van cultuur en gedrag.

Een duidelijke ontwikkeling in de evaluatieperiode is de intensivering van de samenwerking in de 'driehoek' NZa-Zorginstituut-IGJ. De basis van die ontwikkeling ligt in het kwaliteitskader voor de verpleeghuiszorg dat in 2017 werd vastgesteld. Sindsdien proberen de drie partijen elkaar nauwer op te zoeken. Ze doen dat onder meer via regulier bestuurlijk overleg. Het verbindende element in de driehoek is vooral het thema van *kwaliteit* van zorg. De IGJ houdt toezicht op kwaliteit, het Zorginstituut definieert in samenspraak met het veld wat kwaliteit van zorg betekent, en de NZa kijkt in toenemende mate hoe kwaliteit een plek kan krijgen in de bekostiging (een van de speerpunten van de strategische meerjarenagenda van de NZa). Om dit thema op een gecoördineerde manier aan te pakken is intensieve samenwerking nodig. De 'driehoek' probeert zich hier voor in te zetten. Gesprekspartners geven tevens aan dat zij overlap zien in de taken van de organisaties, en daarnaast ook onderwerpen waarop de organisaties meer zouden mogen samenwerken. Hiervoor zijn afspraken over de rolafbakening nodig. De organisaties willen hier komend jaar stappen in zetten, maar tot op heden is het gesprek hierover nog weinig gevoerd.

In de samenwerking tussen NZa en externe partners zijn voor reguliere samenwerkprocessen duidelijke werkafspraken gemaakt en heldere processen ingericht. Als het echter gaat om nieuwe onderwerpen die opkomen, vergt samenwerking meer afstemming. Het thema kwaliteit van zorg is hier opnieuw een voorbeeld van. De NZa probeert 'waardengedreven zorg' steeds meer als uitgangspunt voor bekostiging te nemen en probeert hier ook vaart achter te zetten. Tegelijkertijd is waardengedreven zorg bij uitstek een zorginhoudelijk thema. In de evaluatieperiode is het voorgekomen dat er gesprekken werden gevoerd onder regie van de NZa over onderwerpen die primair de verantwoordelijkheid waren van andere organisaties zoals het Zorginstituut of IGJ. Sommige gesprekspartners geven aan dat de NZa in soms te hard van stapel loopt en onvoldoende rolvast is.

5 Conclusies en aanbevelingen

De NZa heeft in de afgelopen jaren van ver moeten komen. Aan het begin van de evaluatieperiode bevond de NZa zich in een zware periode waardoor het zelfvertrouwen van de organisatie laag was. De organisatie heeft een bewonderenswaardige prestatie geleverd door zich stevig te herpakken en zijn positie en reputatie opnieuw op te bouwen. Daarin is bijzonder veel energie gestoken, en het heeft geleid tot tastbare resultaten.

In dit laatste hoofdstuk formuleren we de conclusies van deze evaluatie en doen we aanbevelingen op basis van die conclusies. In de conclusies geven we ook een antwoord op de in bijlage A opgenomen onderzoeksvragen.⁶⁹ Door middel van een verwijzing in de kantlijn laten we zien op welke onderzoeksvraag een passage antwoord biedt. In aanvulling daarop formuleren we een aantal overkoepelende conclusies, met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de NZa, en de voortgang van de verbeterplannen.

5.1 Organisatie

In de evaluatieperiode van 2014-2017 heeft de NZa grote stappen gezet op het gebied van organisatie & bedrijfsvoering. Uit de voorgaande evaluatie bleek dat er weinig aandacht was voor bedrijfsvoering, mede omdat de NZa alle zeilen bij moest zetten op de inhoudelijke thema's. In de afgelopen evaluatieperiode is dat beeld sterk veranderd. De NZa heeft geïnvesteerd in inzicht in haar bedrijfsprocessen, het evalueren van deze processen en het verbeteren ervan. Dit heeft ervoor gezorgd dat de NZa is gegroeid in professionaliteit van de bedrijfsvoering. Er staat een organisatie die in grote mate in control is. Uiteraard zijn er op onderdelen verbeteringen mogelijk en nodig, maar de organisatie heeft in de evaluatieperiode laten zien dat zij in staat is om de benodigde verbeteringen door te voeren.

Interne organisatie en governance

De governance van de NZa is verbeterd. De NZa zoekt interne tegenspraak voldoende op in structuur en in het aannamebeleid

Naar aanleiding van adviezen om de governancestructuur te verbeteren en checks & balances te vergroten, is de governance op een aantal onderdelen verbeterd. De vorige evaluatie gaf onder andere aan dat er behoefte was aan betere checks & balances en meer samenwerking tussen afdelingen. Deze checks & balances zijn versterkt door het invoeren van een driekoppige raad van bestuur, door het oprichten van het Gemeenschappelijk managementteam (GMT) en door het opzetten van het auditadviescommittee en de raad van

**Vraag 16:
goed
bestuur
binnen de
NZa**

⁶⁹ Daarbij moet worden opgemerkt dat de antwoorden op onderzoeksvragen 1, 2, 4, 5 en 6 al in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen en dat het antwoord op vraag 8 is verspreid over de verschillende aanbevelingen die we doen in deze conclusies.

Andersson Elffers Felix

advies. Hiermee heeft de organisatie de interne tegenspraak goed georganiseerd. Ook het aannamebeleid toont de NZa dat ze interne tegenspraak opzoekt.

Qua aansturing heeft de NZa een turbulente periode gekend. Er waren relatief veel wisselingen in de RvB en op directeurs- en managementposities. Dit heeft gezorgd voor onrust bij de medewerkers van een aantal units. Daar bovenop heeft de NZa te maken gehad met meerdere herstructureringen, zoals het integreren van de DBC-O organisatie en de herstructurering van directies. De NZa toonde zich daarbij in staat om veranderingen succesvol te realiseren. De sfeer is inmiddels verbeterd en er wordt binnen de organisatie weer met vertrouwen naar de toekomst gekeken.

De samenwerking tussen directies is verbeterd, onder andere door de herstructurering in 2016 en de inrichting van het GMT, waarbinnen de directeuren en de RvB gezamenlijk vergaderen. Hoewel de samenwerking op verschillende niveaus wordt gestimuleerd, heeft deze manier van werken nog tijd en aandacht nodig om vanzelfsprekend te worden voor alle medewerkers.

Het audit adviescomité en de raad van advies hebben meerwaarde, transparantie kan nog worden verbeterd

Het audit adviescomité en de raad van advies worden gewaardeerd en hebben meerwaarde voor de strategie en bedrijfsvoering van de NZa. De raden bestaan uit kundige personen uit het werkveld van de NZa en dragen bij aan *countervailing power*. Wel valt op dat de RvA en AAC weliswaar waardevolle adviezen geven, maar dat zij deze niet formaliseren. AEF heeft begrip voor de goed werkende informele manier van samenwerking tussen RvB en deze adviesorganen, maar ziet daarin wel als risico dat de meerwaarde van de adviesorganen te weinig zichtbaar is buiten de Raad van Bestuur.

Aanbeveling: creëer, bijvoorbeeld in het jaarverslag, meer transparantie over de thema's die zijn behandeld door de RvA en AAC. Dit geeft het ministerie als eigenaar inzicht in de kwaliteit van besluitvorming, en biedt meer transparantie aan medewerkers en de buitenwereld.

Met het aanstellen van het AAC is beperkt invulling gegeven aan de aanbeveling om een externe onafhankelijke auditcommissie in te richten. Het AAC voert feitelijk niet zelf audits uit. Hoewel de rol en meerwaarde van het AAC niet ter discussie staat, mist de organisatie een uitvoerende auditcommissie.

Aanbeveling: richt een auditcommissie in die zelf audits in de organisatie kan verzorgen. Een auditcommissie kan de coördinatie op zich nemen van de audits die nu al door de NZa (vaak ad hoc en via inhuur) worden uitgevoerd. Ook biedt het de kans om audits uit te voeren op reguliere interne processen, zodat er een continue evaluatiecyclus wordt opgezet.

Human resource management

De NZa heft human resource management geprofessionaliseerd

De NZa heeft de unit HRM en in bredere zin human resources geprofessionaliseerd. Voorbeelden hiervan zijn meer aandacht voor HR-processen, het opzetten van de *employee life cycle* en professionalisering van de werving. Binnen de NZa wordt deze sterkere positie van HRM opgemerkt en gewaardeerd door concrete verbeteringen, bijvoorbeeld dat er goed personeel geworven is, in een krappere wordende arbeidsmarkt.

Vraag 13/14: bestendiging en aandachts- punten verbeter- plannen

De NZa heeft de doelstellingen van het plan van aanpak HRM behaald, op het opstellen van een strategische personeelsplanning na

De tussentijdse evaluatie van de verbeterplannen in 2016 toonde aan dat de NZa heeft voldaan aan de aanbevelingen van Borstlap, en invulling heeft gegeven aan de speerpunten met uitzondering van de strategische personeelsplanning. De huidige evaluatie bevestigt dit beeld. Op veel van de ingezette onderdelen is blijvende verbetering te zien, zoals op managementontwikkeling en een versterkte positie voor HRM.

Het laatste openstaande punt, het opstellen van de strategische personeelsplanning, is nog niet opgepakt. Daardoor is slechts beperkt inzicht in de mate waarin de kwaliteit en kwantiteit van het huidige personeel aansluiten bij de strategie van de NZa, nu en in de toekomst. De strategische personeelsplanning kan bijdragen aan het inzicht wat er op personeelsgebied nodig is om de ambities van de NZa te realiseren.

Aanbeveling: stel op korte termijn een strategische personeelsplanning op die zowel kwalitatief en kwantitatief inzicht biedt in het huidige en toekomstige personeelsbestand. Deze planning kan bestaan uit een kwantitatieve beschrijving van de huidige situatie, zichtbare trends, ambities van de NZa, een voorspelling van de toekomstige bezetting en het inzichtelijk maken van verschil tussen vraag en aanbod van personeel en gewenste capaciteiten.

Openheid in de organisatie wordt nog niet overal ervaren, maar er lijken verschillen te zijn tussen organisatieonderdelen op dit aspect

Er zijn wisselende beelden over de openheid van de organisatie. Het aantal medewerkers dat de cultuur een serieus probleem vindt is beperkt, maar veel medewerkers zien wel verbeterpunten op dit aspect. Voorbeelden die worden genoemd zijn: meer over elkaar praten dan met elkaar, geen kritische feedback durven geven en weinig transparantie van het bestuur aan de medewerkers. Mogelijk zijn de ervaringen op dit laatste punt reeds verbeterd, omdat de NZa dit jaar heeft ingezet op het vergroten van de transparantie.

Door de wisselende beelden is het lastig in kaart te brengen waar een gebrek aan openheid problemen geeft. Soms wordt benoemd dat het gaat om oude beelden die langzaam veranderen. Ook lijkt er een verschil te zijn tussen leidinggevendenden wanneer het gaat om openheid.

Aanbeveling: breng gericht in kaart op welke punten en waar in de organisatie er nog onvoldoende openheid wordt ervaren en waar dit het realiseren van de strategische doelstellingen hindert. Een mogelijkheid hiervoor is bijvoorbeeld aandacht voor dit thema in het gesprek tussen leidinggevende en werknemer. Op basis van deze input kan de NZa, indien nodig, verder werken aan het verbeteren van de cultuur van openheid.

Het beoordelen van medewerkers en het inzichtelijk maken van hun competenties kreeg in de periode na Borstlap een negatieve lading, waardoor het gesprek tussen medewerkers en leidinggevendenden werd bemoeilijkt. De keuze van de NZa om het beoordelingsgesprek niet meer te verplichten en de vlootshouw af te schaffen was een noodzakelijke stap om tot verbetering te komen. Er lijkt meer ruimte te komen voor de beoordeling van medewerkers, hun competenties en hun ontwikkeling. De NZa heeft een eerste stap gezet door zelfbeoordeling van medewerkers mogelijk te gaan maken.

Aanbeveling: onderzoek nieuwe mogelijkheden voor de beoordeling van medewerkers en het inzichtelijk maken van hun competenties. Dit zou een methode moeten zijn die het goede

gesprek tussen medewerkers en leidinggevende bevordert, met respect en oog voor diversiteit.

NZa-medewerkers

Externe partijen ervaren een hoge doorstroom van NZa-medewerkers, op macroniveau ondersteunen cijfers dit beeld niet

Een deel van de partijen in het werkveld van de NZa ervaart een hoge doorstroom van NZa-medewerkers. Ook zijn er ervaringen met uitval van medewerkers met een eenmansfunctie die slecht vervangen kon worden. Personeelscijfers laten gemiddeld geen uitzonderlijke hoge door- of uitstroom zien in de afgelopen periode. Wel zijn er afdelingen die in bepaalde jaren een hogere doorstroom kenden.

Aanbeveling: investeer in duidelijkheid over de aanspreekpunten bij de NZa, en richt functies zo in dat mensen elkaar kunnen vervangen. Borg bij vertrek van een collega dat de directe samenwerkingspartners daarvan op de hoogte zijn, bij voorkeur via een warme overdracht en kennismaking met de samenwerkingspartners.

De deskundigheid van NZa medewerkers is over het algemeen goed, wel worden medewerkers regelmatig gezien als precies en formeel

Een effectieve taakuitvoering van de NZa staat of valt met de kwaliteit van haar medewerkers. Op basis van uitvoerige gesprekken binnen en buiten de organisatie ontstaat een duidelijk beeld van deskundige medewerkers die goed werk afleveren. In het veld is relatief veel waardering voor de steeds meer benaderbare en communicatieve houding van NZa'ers. Veldpartijen zijn ook blij dat de NZa in toenemende mate haar medewerkers in de zorgsector rekruteert.

NZa-medewerkers worden regelmatig gekarakteriseerd als precies en formeel. De mate waarin partijen dat waarderen, verschilt. De sector heeft immers behoefte aan heldere en precieze regels, die zorgen voor duidelijkheid voor het veld. Een verbeterpunt voor het NZa-medewerkersbestand ligt in het ontwikkelen van meer creatieve denkkraft. Met name in regulering bestaat de valkuil om snel tot een voorkeursscenario te komen en alternatieven beperkt te verkennen. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn de belangen die spelen en de tijdsdruk die op veel reguleringsprocessen staat.

Aanbeveling: Borg in (regulerings)trajecten meer ruimte voor *divergeren* en het verkennen van alternatieve instrumenten. Organiseer ruimte voor het genereren van creatieve oplossingen in werkwijzen, takenpakketten en verdeling van werk. Stuur erop dat leidinggevendenden binnen de NZa toegerust zijn op deze taak.

Informatievoorziening en informatiebeveiliging

De NZa heeft de doelen van het plan van aanpak IV&IB behaald

In de vorige evaluatie werd informatievoorziening (IV) en informatiebeveiliging (IB) als verbeterpunt benoemd. Deze zijn in de evaluatieperiode geprofessionaliseerd. De NZa heeft hiervoor veel aandacht gehad en de sturing op IV&IB is verbeterd. Er is zowel geïnvesteerd in het verbeteren van de techniek als in het gedrag van de medewerkers. De NZa heeft in de evaluatieperiode een nieuw informatieplan en informatiebeveiligingsplan opgesteld en werkt op basis daarvan aan verbetering van IV&IB. Onderdeel hiervan zijn bijvoorbeeld het uitrollen van een nieuwe ICT-infrastructuur en het beter beveiligen van de systemen. Naast de noodzakelijke investeringen in de technische kant van IV&IB, heeft de NZa ingezet op de gedragscomponent en bewustwording bij medewerkers.

Vraag 13/14: bestendinging en aandachts- punten verbeter- plannen

De NZa heeft de actiepunten in het verbeterplan adequaat opgepakt en heeft de actiepunten aangevuld met nieuwe en actuele actiepunten om IV&IB te blijven doorontwikkelen. De doelen in het verbeterplan zijn ten minste behaald op het benodigde basisniveau. In sommige gevallen is de NZa verder dan de baseline en ontwikkelt de organisatie een eigen visie, bijvoorbeeld op het gebied van dataopslag en databeheer. De NZa wordt op het gebied van IV&IB inmiddels gezien als een goed voorbeeld voor andere organisaties binnen het VWS-concern. De sprong die de organisatie in vier jaar in IV&IB heeft gemaakt is groot.

De veranderende omgeving vraagt om continue verbetering van IV&IB. De manier waarop de NZa hier nu aandacht voor heeft borgt voldoende dat de organisatie op de benodigde veranderingen kan inspelen

IV&IB blijft een belangrijk thema, doordat het benodigde beveiligingsniveau blijft stijgen. VWS en de NZa hebben de wens om data niet meer binnen te halen bij de NZa, maar deze bij de bron te laten. De gevolgen hiervan zullen zowel voor de NZa als voor haar samenwerkingspartners groot zijn. Een verandering als deze zal de komende jaren een grote opgave zijn.

Eén van de actiepunten die de NZa nog verder zal uitwerken is een doorlopende cyclus van evalueren, uitvoeren en verbeteren (PDCA-cyclus). Deze is ontwikkeld, maar omdat deze pas recentelijk is ingericht is deze nog niet vervolmaakt. De aansluiting van de PDCA-cyclus met de rest van de organisatie kan nog versterkt worden en audits en evaluaties kunnen structureler plaatsvinden.

De website van de NZa is onvoldoende gebruiksvriendelijk

Externe (samenwerkings)partijen hebben kritiek op de nieuwe website van de NZa. Die kritiek richt zich met name op het documentenplatform op de website van de NZa. Veel geïnterviewden geven aan dat informatie slecht vindbaar is, de zoekfunctie onvoldoende functioneert en dat bestanden niet altijd geopend kunnen worden. Ook is er kritiek op de gebruiksvriendelijkheid van de NZa-website in algemene zin, zij het in mindere mate.

Aanbeveling: ga in gesprek met externe partijen om de knelpunten in de website te identificeren en ontwikkel op basis hiervan een gebruiksvriendelijkere website.

Integriteit

Het integriteitshuis van de NZa is op orde, de NZa heeft voldaan aan de doelen in het plan van aanpak integriteit

Aan het begin van de evaluatieperiode heeft de NZa geïnvesteerd in het opzetten van een nieuwe integriteitsorganisatie. Deze manier van werken is inmiddels ingebed in de organisatie en functioneert goed. Medewerkers maken gebruik van de aangereikte middelen om integriteitstekwesties te bespreken, zoals gesprekken met vertrouwenspersonen en meldingen bij het meldpunt integriteit.⁷⁰

⁷⁰ Naar aanleiding van een anonieme brief van NZa-medewerkers aan twee journalisten heeft AEF een vooronderzoek integriteit uitgevoerd bij de NZa. AEF heeft daarin geen integriteitsschendingen of misstanden geconstateerd.

Vraag 13/14: bestendiging en aandachtspunten verbeterplannen

Integriteit is goed geborgd in beleid en is bestendigd in gedrag

In de tussentijdse evaluatie op de verbeterplannen in 2016 werd geconcludeerd dat aan alle doelstellingen van het verbeterplan was voldaan. Deze evaluatie bevestigt dit beeld. Het integriteitsbeleid, en de aandacht die is besteed aan integriteit, heeft de organisatie geholpen. Integriteit kan in de organisatie open worden besproken. Bestuur, management en medewerkers geven eenduidig het beeld dat het belang van integriteit in het werken bij de NZa is ingebed in de organisatie. Door de aandacht die de NZa heeft gegeven aan het thema integriteit is het bewustzijn van integriteit bij medewerkers vergroot.

Wel is het gehanteerde beleid te strikt en verhoudt dit zich niet tot de wijze waarop integriteit nu is ingebed in de organisatie. De NZa gaat hierin verder dan de gedragscode integriteit Rijk.

Aanbeveling: Heroverweeg het integriteitsbeleid waar het gaat om het aannemen van geschenken of andere vormen van compensatie. De grens van € 0,- leidt in de praktijk tot een te grote voorzichtigheid. De NZa gaat hier niet rigide mee om, maar de geschreven regels sluiten niet meer aan op de (gewenste) werkelijkheid.

Financiën en doelmatigheid

Vraag 9: Verhouding middelen en taken NZa

De doelmatigheid van de NZa is toegenomen

Het budget van de NZa is in de evaluatieperiode toegenomen, met name door bijkomende taken en het integreren van een nieuwe organisatie binnen de NZa. De focus van de NZa heeft in deze periode gelegen op kwaliteitsverbetering van de organisatie en de NZa heeft terecht gekozen om niet te sturen op kostenverlaging. Deze kwaliteitsverbetering heeft geleid tot een verhoging van de doelmatigheid in de organisatie.

Vraag 10: efficiënte besteding middelen

De doelmatigheid van de bedrijfsvoering is toegenomen. De effectiviteit van de bedrijfsvoering is sterk gestegen, met beperkte extra middelen. Ook in de taakuitvoering wordt meer naar de relatie tussen de effectiviteit en de bestede middelen gekeken. Zo zoekt de NZa bijvoorbeeld naar verhoging van de effectiviteit van het toezicht met gelijkblijvende middelen, naar efficiëntere manieren van overleg en naar meer samenwerking tussen units om dubbel werk te voorkomen.

Vraag 12: mogelijke verbeteringen doelmatigheid

Aan het begin van de evaluatieperiode had NZa nog geen duidelijke koers, waardoor de NZa de middelen nog beperkt kon koppelen aan de effectiviteit, en daardoor beperkt zicht had op de doelmatigheid. De relatie tussen bestede middelen en gewenste effectiviteit werd in de evaluatieperiode in toenemende mate gelegd. In het begrotingsproces van de NZa krijgt doelmatigheid meer aandacht, doordat de NZa haar doelstellingen in de strategische agenda meer koppelt aan de financiële middelen. Afdelingen kijken samen naar het benodigde budget voor het bereiken van het gewenste effect. Ook in de nieuwe financiële rapportage aan het ministerie van VWS wordt deze koppeling gemaakt. Omdat deze verandering pas recentelijk is ingevoerd zijn de effecten hiervan nog niet zichtbaar.

De nieuwe lijn van de NZa en VWS in het begrotingsproces bieden goede kansen voor het realiseren van een meer volwassen begrotingsproces waarbij de relatie tussen doeltreffendheid en doelmatigheid beter zichtbaar wordt.

Aanbeveling: Zoek een balans tussen het bestendigen van de ingezette koers en organisatieveranderingen enerzijds en sturing op doelmatigheid anderzijds. Houd hierin oog voor de ontwikkeling van de organisatie en de stappen die hierin nog gezet moeten worden. Stuur vooral op doelmatigheid via verdere kwaliteitsverbeteringen.

Vraag 13/14: bestendinging en aandachts- punten verbeter- plannen

De drie verbeterplannen (HRM, integriteit en informatievoorziening & informatiebeveiliging) zijn goed bestendig in beleid en in gedrag. Slechts één van de actiepunten staat nog open, dit is het opstellen van een strategische personeelsplanning. De NZa heeft daarmee adequaat opvolging gegeven aan de verbeterplannen. Op veel onderdelen heeft de NZa stappen gezet die verder gaan dan de inhoud van de verbeterplannen.

5.2 Taakuitvoering

De NZa opereert in een complex krachtenveld waarin veel verschillende verwachtingen en belangen spelen. Aan het begin van de evaluatieperiode – na een periode waarin onafhankelijkheid en rolvastheid niet vanzelfsprekend waren – was de NZa zoekende hoe hiermee om te gaan. Gedurende de evaluatieperiode heeft de organisatie zich herpakt en zich ontwikkeld tot een zelfbewuste organisatie. De strategische agenda heeft die ontwikkeling kracht bijgezet. De NZa heeft verschillende inhoudelijke vernieuwingen ontwikkeld, en haar nieuwe koers wordt over het algemeen positief gewaardeerd door het veld.

Regulering

De effectiviteit van de reguleringsactiviteiten is goed

De NZa voert het overgrote deel van haar regulerende taken kwalitatief goed uit. De NZa moet in haar regulerende taken laveren tussen uiteenlopende verwachtingen en belangen, een context waarin het niet altijd mogelijk is om alle partijen tevreden te houden. Toch is er bij de meeste veldpartijen waardering voor het optreden van de NZa op dit gebied. Prestaties en tarieven zijn over het algemeen werkbaar en de sector ervaart dat de NZa steeds meer open staat voor suggesties uit het veld. Ook licht de NZa inhoudelijke afwegingen na input van de sector goed toe.

De ggz is het duidelijkste voorbeeld van een sector waarin het optreden van de NZa in de evaluatieperiode minder effectief is geweest. Het gaat hier om een complexe sector, zowel inhoudelijk als qua speelveld. Dat maakt het voor de NZa moeilijk om effectief te opereren. De belangrijkste uiting daarvan in de evaluatieperiode vormt de vernietiging van kostenonderzoeken door de rechter. Ook het afstemmingsproces rond regulering voor de ggz schoot in de ogen van veldpartijen tekort.

Dilemma's rond regulering zijn veelal inherent aan de taken van de NZa

Aandachtspunten die veldpartijen voor de NZa noemen hangen meestal samen met *dilemma's* die inherent zijn aan de opdracht van de NZa. Zo staat de roep om kortere doorlooptijden op gespannen voet met eisen van zorgvuldigheid. Een ander dilemma speelt rond de bekostigingsvormen waarvoor de NZa kiest. Sommige partijen vinden dat die meer normatief van karakter zou mogen zijn, maar dat heeft als risico dat de NZa te sturend wordt in de inhoud van de zorg. Een laatste dilemma heeft betrekking op het realiseren van innovaties in de zorg. Dat is een belangrijk onderwerp, maar de rol van de NZa op dit punt is op grond van haar wettelijke taken primair een faciliterende.

Er zijn grote verschillen in de mate waarin gesprekspartners zich van deze dilemma's bewust zijn. Die verschillen kleuren vaak hun oordeel over het functioneren van de NZa.

Aanbeveling: Bespreek vaker extern de dilemma's en spanningen die gepaard gaan met tegenstrijdige wensen en belangen. Licht ook de keuzes in het proces helder toe. Op die

manier kan meer begrip ontstaan voor het handelen van de NZa in de context waarin zij functioneert.

Verschillende ideeën over de noodzaak van regulering dragen bij aan negatieve beelden over de NZa

In het zorgstelsel zijn zorgverzekeraars aangewezen om regie over het stelsel te voeren, zodat zij zo doelmatig mogelijk zorg inkopen voor hun verzekerden. Regulering beperkt echter de speelruimte van verzekeraars. Wettelijk is vastgelegd dat de Minister van VWS bepaalt welke vorm van regulering van toepassing is op een sector, en dat de NZa verantwoordelijk is voor de nadere invulling daarvan. Kritiek over welke sector wel of juist niet gereguleerd wordt richt zich regelmatig op de NZa, wat gegeven de rol- en taakafbakening van de NZa niet terecht is, maar wel de beeldvorming beïnvloedt.

Aanbeveling: Grijp de voorgenomen wijziging van de Wmg aan om de rolverdeling tussen de NZa en het ministerie van VWS naar het veld toe te verhelderen.

De aanpassing in de procedure met bestuurlijke commissies is doelmatiger, maar vraagt meer transparantie

De NZa heeft in de evaluatieperiode de procedures voor bestuurlijk advies in reguleringstrajecten herzien. Bijeenkomsten zijn nu minder structureel en meer ad hoc van aard. Deze werkwijze is doelmatiger dan de vorige, en kan in het algemeen rekenen op waardering van de sector. Tegelijk is het niet voor alle partijen duidelijk wanneer ze wel en wanneer ze niet op bestuurlijk niveau input kunnen leveren op nieuwe regulering.

Aanbeveling: Overleg expliciet met veldpartijen in hoeverre een bestuurlijke borging van trajecten wenselijk is, en hoe partijen daarbij worden betrokken.

Het burgerperspectief komt maar beperkt terug in reguleringsprocessen

In de evaluatieperiode heeft de NZa zich in toenemende mate als doel gesteld de belangen van burgers centraal te stellen. Dat voornemen vertaalt zich echter niet naar het structureel betrekken van de relevante vertegenwoordiging van burgers en patiënten in de reguleringsprocessen van de NZa: de NZa werkt niet met burgerpanels en het is niet altijd duidelijk waarom bepaalde patiëntenorganisaties wel of juist niet uitgenodigd worden voor overleggen.

Het burgerperspectief is vaak niet aan tafel vertegenwoordigd bij de NZa, omdat de bestaande structuur van technische overleggen niet werkbaar is voor veel patiënten- of burgerorganisaties en het technische karakter van de overleggen niet aansluit op hun behoeften. Dat vergroot het risico op *regulatory capture*, waarbij een onafhankelijke regelgevende instantie zich teveel laat leiden door branches en deelbelangen, en te weinig door het publieke belang.

Een betere betrokkenheid van burgers en cliënten kan bijdragen aan de borging van het publieke belang. Voor het vergroten van hun betrokkenheid is het belangrijk om overleggen waarbij zij aansluiten anders in te richten, en wel op zo'n manier dat:

- burgerorganisaties op een manier kunnen bijdragen die aansluit bij hun profiel; en op een voldoende strategisch niveau
- er van burgerorganisaties niet alleen wordt verwacht dat ze input leveren. De NZa heeft ook veel relevante informatie te *bieden*. Als ook die aan bod komt, kan dat voor organisatie een extra impuls vormen om structureel aan te sluiten bij overleggen.

Vraag 7: neven- effecten

Aanbeveling: Verbeter de manier waarop het burgerperspectief betrokken wordt in de reguleringstrajecten van de NZa. Ontwerp bijvoorbeeld een inspraakprocedure die op strategisch niveau wordt gepositioneerd en is toegesneden op de wensen en mogelijkheden van patiënten- en cliëntenorganisaties.

De NZa heeft niet altijd voldoende zicht op de effecten van regelgeving op de uitvoering

Een verandering in regelgeving heeft gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. De werkelijkheid is daarbij vaak weerbarstiger dan papieren regels, maar de NZa is zich in haar optreden nog niet altijd voldoende bewust van alle potentiële praktijkeffecten van haar handelen. Dit speelt vooral bij het terugdringen van administratieve lasten, bijvoorbeeld door minder informatie op te vragen. In de praktijk kan dit betekenen dat ziektekostenverzekeraars die deze informatie wel nodig hebben, deze zelf gaan uitvragen. Doordat zij hiervoor elk met een eigen format werken, kan dit voor aanbieders juist zorgen voor een toename van administratieve lasten. Dit soort onbedoelde effecten zou de NZa kunnen voorkomen wanneer ze zich meer rekenschap zou geven van de praktische effecten van haar handelen.

Aanbeveling: versterk het bewustzijn binnen de NZa voor mogelijke (onbedoelde) effecten van beleidswijzigingen op de praktijk en de discrepantie tussen regels en werkelijkheid. Bouw in reguleringsprocessen extra aandacht in voor het in kaart brengen van deze effecten, en betrek die in de besluitvorming.

In reguleringstaken is de rolverdeling tussen VWS-NZa duidelijker, maar niet zonder spanning

In de Wmg is een duidelijke afbakening van rollen en bevoegdheden van VWS en NZa met betrekking tot regulering opgenomen. De vorige evaluatie van de NZa concludeerde echter dat de rolverdeling tussen de NZa en VWS in de praktijk onvoldoende zuiver was.

In de evaluatieperiode is ernaar gestreefd om de rolverdeling tussen VWS en de NZa op het vlak van regulering te verduidelijken en meer rolvastheid in de praktijk te brengen. Hiervoor hebben VWS en NZa een gezamenlijk cultuurtraject ingezet, waarin onder meer lastige situaties bespreekbaar zijn gemaakt. Op dit moment zijn de NZa en VWS zich over het algemeen goed bewust van hun rol. De NZa geeft zich daarbij goed rekenschap van haar onafhankelijke rol in de regulering en het belang daarvan voor een goed functionerend zorgstelsel, en handelt daarnaar in de praktijk.

De evaluatieperiode laat een positieve ontwikkeling op dit terrein zien. Waar aan het begin van de evaluatieperiode nog sprake was van een trekkende rol van het departement, laten recente ervaringen zien dat de NZa waarde hecht aan haar onafhankelijkheid en daarin, indien nodig, voet bij stuk kan houden. De praktijk laat echter ook zien dat het samenspel tussen NZa en VWS spanningsvol blijft. Die spanning is inherent aan de rolverdeling in het stelsel en kan juist ook voor betere kwaliteit zorgen. Tegelijkertijd is het van belang dat er aandacht blijft voor het omgaan met deze spanning en de betekenis hiervan voor de onafhankelijke positie van de NZa.

Uitvoerings- en nalevingstoezicht

De directie toezicht en handhaving heeft zich inhoudelijk verder ontwikkeld

Tijdens de evaluatieperiode had de directie toezicht en handhaving te maken met interne onrust door het vertrek van enkele leidinggevenden. Dit had geen verband met de organisatiebrede onrust aan het begin van de evaluatieperiode: het vond in 2017 plaats. Toch heeft de NZa in de evaluatieperiode stevig ingezet op het vernieuwen van toezichtstrategieën en -activiteiten. De in gang gezette vernieuwingen sluiten aan op de aanbevelingen uit de

vorige evaluatie, die constateerde dat de NZa een strikte lijn hanteerde in haar toezicht. Ook zijn ze in lijn met de voortschrijdende inzichten rond toezicht en handhaving en bredere ontwikkelingen in de toezichtsector.

Tegen deze achtergrond is het een bijzondere prestatie dat de NZa deze stappen heeft gezet. Tegelijkertijd leidde de dynamiek in de directie ertoe dat zij beperkt betrokken was bij de ontwikkeling van de NZa-brede strategische agenda. Veel van de nieuwe ideeën moeten dan ook nog structureel terecht komen in nieuwe werkwijzen. Hier ligt voor de directie toezicht en handhaving op dit moment een opgave.

Preventief toezicht en inzet van zachte instrumenten is in veel gevallen effectiever

Een van de meest duidelijke aanpassingen in de toezichtkoers van de NZa is de stap richting preventief toezicht, het inzetten van ‘zachte’ interventies waar mogelijk en de ambitie om zich minder als ‘controleur’ en meer als ‘regisseur’ op te stellen. Op die manier zoekt de NZa actief naar vormen van toezicht die zoveel mogelijk maatschappelijk toegevoegde waarde hebben en doelmatiger zijn dan het handhavingsinstrumentarium.

Een potentieel risico van deze nieuwe invulling van toezicht is dat de NZa aan gezag verliest. Informele vormen van toezicht ontlenen gezag aan de formele instrumenten die een toezichthouder achter de hand heeft. Als die minder zichtbaar zijn doordat ze minder worden ingezet, kan dat nadelig uitwerken op het nalevingsgedrag in de sector.

De NZa heeft haar handhavingsinstrumentarium een aantal keer strategisch ingezet om een signaal aan de sector te geven

De NZa heeft in de evaluatieperiode een aantal keer een forse boete uitgedeeld. Hierin zijn strategische keuzes gemaakt: de NZa selecteerde een aantal gerichte handhavingsacties mede om een duidelijk signaal naar de sector af te geven. Die werkwijze heeft een belangrijk nadeel: ze maakt dat interventies niet altijd als proportioneel ervaren worden. Dit is een lastig dilemma voor iedere toezichthouder: het is niet mogelijk iedereen te beboeten, maar door slechts één voorbeeld te stellen kan een toezichthouder als onrechtvaardig ervaren worden en daardoor aan gezag inboeten.

Aanbeveling: Ontwikkel in de komende jaren een integrale toezichtstrategie waarin preventief toezicht, het meer formele instrumentarium en de rol van handhaving in samenhang geformuleerd worden.

De NZa heeft een positieve rol gespeeld in de ontwikkeling van horizontaal toezicht in de ziekenhuissector

Een belangrijke ontwikkeling met betrekking tot de toezichtstaken van de NZa is de inzet op horizontaal toezicht. In de afgelopen jaren is vooral in de ziekenhuissector door zowel de sector als de NZa veel werk verzet om te komen tot een nieuwe invulling voor toezicht op rechtmatigheid van uitgaven, die (onder andere) de ontwikkeling van een goed functionerende bedrijfsvoering van ziekenhuizen bevordert. De NZa heeft daarin een faciliterende rol gespeeld, onder andere door bij te dragen aan de ontwikkeling van ‘handvatten’ voor compliance. De rol van de NZa in dit dossier kan op waardering van de sector rekenen.

In de ggz kan de NZa meer de regierol pakken in de ontwikkeling van horizontaal toezicht

Een grote uitdaging voor de NZa in de komende periode ligt in de ontwikkeling van horizontaal toezicht voor de ggz-sector. Bij de ggz is de rolverdeling dat de sector het voortouw neemt en de NZa meedenkt. Dat levert praktische problemen op, bijvoorbeeld

omdat zorgverzekeraars elkaars protocollen en afspraken met aanbieders soms niet accepteren. Daardoor vallen instellingen voor verschillende verzekeraars in verschillende toezichtsregimes, wat dubbel werk oplevert.

Een extra aandachtspunt voor de ontwikkeling van horizontaal toezicht in de ggz is dat de NZa zich de komende jaren richt op het ontwikkelen van een nieuw bekostigingssysteem voor de ggz. Dat betekent dat verantwoordingsprotocollen zullen veranderen, wat ook consequenties heeft voor het toezicht. Als de nieuwe bekostiging niet vergezeld gaat van duidelijke protocollen voor het toezicht, bestaat het risico dat voorlopers veel dubbel werk moeten doen.

Aanbeveling: Stuur er bij de invoering van de nieuwe bekostiging voor de ggz nadrukkelijk op dat duidelijk is op welke manier (horizontaal) toezicht daarbinnen vorm kan krijgen.

Het fraudetoezicht is versterkt, maar in de huidige wettelijke context moet het toezicht noodgedwongen veel aandacht besteden aan zaken die ook voorkomen hadden kunnen worden

De NZa heeft in de afgelopen jaren de nodige extra capaciteit vrijgemaakt voor fraude-toezicht. Het is daarin echter moeilijk voor de NZa en samenwerkingspartners om doelmatig te werk te gaan, gegeven de context waarin nieuwe zorgaanbieders heel gemakkelijk tot de markt kunnen toetreden, ook als er bestaande signalen van fraude zijn. In de huidige situatie moet het toezicht problemen in de toegang oplossen, hetgeen ondoelmatig is. De nieuwe Wtza die door het parlement wordt behandeld zou verbetering moeten brengen op dit vlak: die voorziet in een vergunningsvereiste voor bepaalde typen zorgverleners.

Markttoezicht

Op het terrein van markttoezicht beschikt de NZa over een beperkt wettelijk instrumentarium.

De NZa heeft het proces rond fusietoezicht efficiënt vormgegeven

De zorgspecifieke fusietoets is een relatief nieuwe taak van de NZa. De NZa heeft geïnvesteerd in het ontwikkelen van een efficiënte methode om de fusietoets uit te kunnen voeren. Mede daardoor is de NZa er de afgelopen jaren in geslaagd om het toenemende aantal aanvragen binnen de bestaande capaciteit uit te voeren.

Het AMM-instrumentarium wordt beperkt ingezet

Het inzetten van het instrumentarium voor aanmerkelijke marktmacht is niet eenvoudig: een AMM-zaak kost veel capaciteit, dus de drempel voor toepassing is hoog. De activiteiten van de NZa op het gebied van AMM zijn daardoor minder intensief geweest dan die in het uitvoerings- en nalevingstoezicht. Ook in de evaluatieperiode heeft de NZa zijn instrumenten op het vlak van aanmerkelijke marktmacht beperkt ingezet. Daarnaast is het instrument en het inhoudelijke denken daarover niet verder ontwikkeld, wat verklaarbaar is gezien het voornemen om deze taak over te hevelen naar de ACM. Op termijn is deze beperkte ontwikkeling wel een aandachtspunt voor een effectieve invulling van het markttoezicht in de sector.

Verzekeraars ervaren soms weinig speelruimte in het contracteren van grote partijen, terwijl kleine aanbieders regelmatig het gevoel hebben juist niet door de verzekeraars gehoord te worden. Veldpartijen kijken naar de NZa als markttoezichthouder wanneer er zich problemen voordoen in zorgmarkten, en spreken de hoop uit dat die haar rol als *marktmeester* op momenten actiever invult. Veldpartijen zijn zich daarbij vaak niet bewust van de beperkingen

van het instrumentarium, waardoor verwachtingen uit het veld en activiteiten van de NZa niet met elkaar in overeenstemming zijn.

Aanbeveling: Het is van belang om duidelijk te communiceren over de mogelijkheden en beperkingen van het instrumentarium. De overheveling van AMM-taken naar de ACM zou een goed moment kunnen bieden om stil te staan bij de verwachtingen van sommige partijen in de sector.

Marktmeesterschap in een veranderend stelsel

Naast het formele toezichtsinstrumentarium heeft de NZa ook een bredere rol als marktmeester. De invulling daarvan is een uitdaging in een context waarin de ideeën over ‘de zorg als markt’ aan debat en verandering onderhevig zijn.

De belangrijkste kostenbeheersingsinstrumenten in de zorg staan los van de activiteiten van de NZa

De NZa heeft in de evaluatieperiode te maken gehad met ontwikkelingen in de zorg, die in sommige gevallen op gespannen voet staan met de centrale rol die de NZa is toebedeeld in het stelsel van gereguleerde marktwerking. Die ontwikkelingen hebben vooral betrekking op de manier waarop marktordering en kostenbeheersing in de sector tot stand komen. Voorbeelden zijn de Hoofdlijnakkoorden en instrumenten als budgetplafonds en aanneemsommen, die (in bepaalde sectoren) een belangrijker rol spelen in de contractering tussen verzekeraars en aanbieders dan de tarieven en prestaties van de NZa.

De NZa stelt zich terughoudend op in uitspraken over de ontwikkeling van het stelsel

De NZa laat zich op dit moment nauwelijks uit over dit soort bepalende trends in het zorgstelsel, en de betekenis daarvan voor de werking van de markt. In monitors en andere publicaties worden wel trends benoemd, maar de NZa neemt nog geen rol waarbij ze deze trends plaatst in de context van de werking van het zorgstelsel. Als *zorgautoriteit* zou de NZa zich vaker gezaghebbend kunnen uitspreken over de *werking* van de markt c.q. het stelsel. Op die manier zou zij sterker een signalerende rol richting het veld en de politiek kunnen vullen. Er ligt voor de NZa dus ruimte om zich meer te profileren als een autoriteit, in de meest letterlijke zin van het woord, die met gezag de werking van het stelsel beschouwt en onvolkomenheden, risico's of tegenstrijdigheden in het stelsel benoemt, zonder uitspraken te doen over de richting die het stelsel op zou moeten gaan – dat is aan de politiek. De NZa zou op grond van haar diepgaande kennis over de zorgmarkt en het stelsel geïnformeerde besluitvorming over de werking van het stelsel meer kunnen faciliteren.

Aanbeveling: De NZa zou haar marktmeesterschap actiever mogen invullen, door te signaleren waar in het stelsel zich knelpunten of tegenstrijdigheden voordoen, en met gezag beschouwingen over de werking van het stelsel te delen.

Doeltreffendheid NZa

De NZa heeft op het gebied van regulering en de meeste onderdelen van toezicht stappen gezet om doeltreffender te worden

De conclusies over de wijze waarop de NZa haar wettelijke taken uitvoert maken het mogelijk een algemeen oordeel te vellen van de doeltreffendheid van de NZa. Tijdens de evaluatieperiode heeft de NZa in de uitvoering van een aantal van haar kerntaken belangrijke stappen gezet. Vooral voor toezicht en handhaving geldt dat een duidelijke koerswijziging is ingezet die de doeltreffendheid van toezicht lijkt te vergroten. Ook haar reguleringstaken voert de NZa over het grootste deel doeltreffend uit, al heeft de NZa wel te maken met de nodige dilemma's op dit vlak, die het lastig maken alle betrokken partijen tevreden te

Vraag 3: effectieve inzet instru- mentarium NZa

houden. Op het gebied van markttoezicht heeft de NZa zich terughoudend opgesteld in het licht van de voorgenomen overheveling van dit takenpakket naar de ACM.

Relatie NZa-VWS en positie NZa

De sturingsrelatie tussen VWS en NZa is geprofessionaliseerd

De sturingsrelatie was een belangrijk aandachtspunt in de vorige evaluatie en in het advies van de Commissie-Borstlap. Aan het verbeteren van de sturingsrelatie tussen VWS en de NZa is in deze evaluatieperiode veel aandacht besteed. Dat heeft tot de nodige resultaten geleid. Zo is aan de kant van VWS de sturing van concernorganisaties geprofessionaliseerd, onder meer door invoering van een driehoeksmodel van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer, en de oprichting van een team concernsturing onder verantwoordelijkheid van de plaatsvervangend secretaris-generaal. Deze aanpak leidt tot meer helderheid over de onderlinge verhoudingen en meer ingebouwde *checks and balances* op de sturingsrelatie.

Vraag 15: sturings- relatie VWS-NZa

De planning & controlcyclus wordt steeds beter ingevuld

In de planning & controlcyclus tussen NZa en VWS zijn eveneens flinke stappen gezet. Gedurende de evaluatieperiode is deze cyclus verder geprofessionaliseerd: er is meer stabiliteit in de relatie, de afstemming tussen accounthouders verloopt goed, en het vertrouwen is vergroot – VWS stuurt meer op hoofdlijnen. In de evaluatieperiode gold voor de NZa aanvankelijk een zwaar regime met twee tussentijdse rapportages. Daarbij kwam het voor dat financiële prognoses sterk wisselden, wat vragen oproep over de mate waarin de NZa in control was. Dit is gedurende de evaluatieperiode verbeterd en in 2018 is overgegaan op een lichter regime met één midtermreview, waarin de NZa inhoudelijker rapporteert over de voortgang op haar beleidsdoelen uit de strategische meerjarenagenda.

Vraag 11: begrotingen, jaarplannen en verant- woording

De NZa volgt een steeds duidelijker strategische koers

De NZa heeft tijdens de evaluatieperiode stevige stappen gezet in het ontwikkelen van een koers voor de organisatie. Die koers komt bijvoorbeeld tot uiting in de strategische agenda van de NZa voor de jaren 2018-2020. De komst van die agenda is een positieve ontwikkeling die aansluit op de aanbevelingen van de vorige evaluatie. De agenda kan bijdragen aan de positie en het gezag van de NZa in het zorgveld.

De relatie tussen VWS en NZa is sterk verbeterd, maar kan nog groeien in volwassenheid

De sturingsrelatie tussen VWS en NZa is verbeterd, maar nog niet in alle opzichten volwassen. Er is nog ruimte voor groei in de verhoudingen. Zo kan het besef nog verder groeien dat er ruimte bestaat om het niet met elkaar eens te zijn: *agree to disagree* is ook een optie. Hoewel beide partijen zich hiervan bewust zijn, worden verschillen van inzicht nog onvoldoende als vanzelfsprekende mogelijkheid ervaren. Vooral het verschil van inzicht over de Wlz-tarieven werd door beide partijen als onprettig ervaren.

Vergeleken met vier jaar geleden zijn er grote stappen gezet in de bewustwording van rollen en de rolvastheid aan beide kanten. De verhouding tussen de NZa en VWS blijft wel een aandachtspunt, en heeft nog meer tijd nodig om te groeien in volwassenheid, rolvastheid en onafhankelijkheid.

Aanbeveling: Blijf voortdurende aandacht besteden aan de rolverdeling tussen VWS en de NZa rond regulering en zorg ervoor dat het gesprek over rolvastheid op dit vlak blijvend gevoerd wordt.

De onafhankelijke positie van de NZa in het veld is een thema dat aandacht blijft vragen

Het optreden van de NZa in de sector gaat geregeld gepaard met dilemma's met betrekking tot haar onafhankelijkheid. Een voorbeeld daarvan is de huidige rolopvatting van de NZa, die steeds meer is gericht op het realiseren van veranderingen in het zorgveld. De NZa ziet zichzelf steeds meer als een partij die, in gezamenlijkheid met het veld, wil bijdragen aan het voor elkaar krijgen van oplossingen. Op die manier probeert de NZa zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te realiseren.

Tegelijkertijd zorgt deze rolopvatting voor spanningen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de NZa. Als zij zich actief en probleemoplossend opstelt in vraagstukken die het domein van de NZa overstijgen, loopt ze het risico om partij te kiezen (of die schijn tegen te krijgen). Voor een toezichthouder is het bewaken van zijn onafhankelijke positie van levensbelang. Zeker inhoudelijke stellingname in kwesties met een beleidsmatige component maken een toezichthouder kwetsbaar voor kritiek op diens onafhankelijkheid.

Tegen die achtergrond is het belangrijk dat de NZa aandacht blijft houden voor zijn onafhankelijke positie in de sector. Daarbij past het om op sommige punten onafhankelijk uitspraken te doen (zoals het signaleren van knelpunten in marktwerking), en op andere punten daar juist terughoudend in te zijn (zoals zorginhoudelijk richtinggevende uitspraken). Bij het bepalen van de rol van de NZa speelt de spanning dat zorginhoud en bekostiging sterk met elkaar samenhangen.

Aanbeveling: onderscheid als NZa duidelijk de terreinen waarop een stevige rol passend is, en de terreinen waarop dat minder of niet het geval is. Maak rolvastheid leidend in de keuze om specifieke zaken op te pakken, ook als dit op korte termijn ten koste lijkt te gaan van het beoogde maatschappelijke effect.

Samenwerking NZa met samenwerkingspartners

In de evaluatieperiode heeft de NZa een goede samenwerkingsrelatie met de ACM ontwikkeld

Een van de belangrijkste samenwerkingspartners van de NZa is de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De samenwerking tussen NZa en ACM is in de afgelopen jaren goed verlopen. De NZa en ACM zijn samen opgetrokken in het markttoezicht en hebben meerdere samenwerkingsprojecten opgezet.

De NZa heeft goed geïnvesteerd in de samenwerking met ZiN en IGJ, maar moet daarbij haar rolvastheid sterker bewaken

De NZa kan om effectief te opereren niet zonder een goede samenwerking met haar belangrijkste stakeholders: organisaties zoals die landelijk regelgeving maken en controleren voor de zorg, zoals het Zorginstituut en de IGJ. De verantwoordelijkheidsverdeling op landelijk niveau is dusdanig dat verschillende organisaties gezamenlijk tot een werkbaar stelsel moeten komen. De complementaire perspectieven kunnen leiden tot meer kwaliteit, maar zorgen ook voor een inherente spanning. Het is voor alle betrokken organisaties een blijvend aandachtspunt om hier goed mee om te gaan.

In de evaluatieperiode heeft de NZa met name veel energie geïnvesteerd in de samenwerking in 'de driehoek' met de IGJ en het Zorginstituut. Die geïntensiveerde samenwerking verloopt grotendeels prima. Maar ook buiten de driehoek heeft de NZa te maken met samenwerking met veel verschillende partijen. Daar waar overleggen over specifieke thema's goed geborgd zijn, is er geen structureel overleg waarin onderzocht wordt of er hiaten zijn in de

Vraag 17: samen- werking NZa met stakeholders

Andersson Elffers Felix

verantwoordelijkheden van de drie instituten en hoe daar in gezamenlijkheid op gereageerd kan worden. Daardoor gebeurt dit nu vooral ad hoc.

In samenwerking in het algemeen, en ‘de driehoek’ in het bijzonder, is en blijft *rolvastheid* van de NZa een aandachtspunt. De NZa heeft in haar strategische agenda duidelijke ambities verwoord, waarmee ze serieus aan de slag wil. Dat leidt er soms toe dat de NZa in haar daadkracht andere partijen passeert. Dat gevaar speelt het meest duidelijk in de raakvlakken tussen NZa en het Zorginstituut, als het bijvoorbeeld gaat om het verwerken van elementen van kwaliteit in bekostigingsvormen. Om resultaten te boeken is snelheid en daadkracht nodig, maar dat mag er niet toe leiden dat andere partijen uit positie raken.

Aanbeveling: Blijf investeren in structureel overleg met de IGJ en het Zorginstituut over vraagstukken in de zorg die specifieke thema’s overstijgen. Besteed in de samenwerking met partners binnen en buiten de driehoek extra aandacht aan rolvastheid op het gebied van inhoudelijke bijdragen en zorg ervoor dat alle partijen vanuit hun eigen kennisgebied en positie bij kunnen dragen aan het realiseren van oplossingen voor problemen in de zorg.

A Onderzoeksvragen

Doeltreffendheid

1. Welke doelen en taken van de NZa vloeien voort uit de Wmg?
2. Welke instrumenten en bevoegdheden heeft de NZa om haar taken uit te voeren?
3. Zet de NZa haar instrumentarium op een effectieve manier in?
4. Welke activiteiten voert de NZa uit? Hoe verhouden deze activiteiten zich tot de wettelijke doelen en taken?
5. Wat zijn de prestaties van de NZa?
6. In welke mate dragen de prestaties van de NZa bij aan de beleidsdoelstellingen van VWS?
7. Tot welke (gewenste en ongewenste) neveneffecten leidt het optreden van de NZa?
8. Hoe zou de doeltreffendheid van de NZa verbeterd kunnen worden?

Doelmatigheid

9. Hoe verhouden de middelen die de NZa ter beschikking heeft zich tot haar wettelijke doelen en taken?
10. In hoeverre besteedt de NZa de beschikbare middelen op een efficiënte manier voor een effectieve taakuitvoering? Zijn er knelpunten of risico's ten aanzien van de keuzes die de NZa maakt?
11. Hoe geeft de NZa invulling aan eisen ten aanzien van transparantie van begrotingen, jaarplannen en verantwoordingsrapportages?
12. Hoe kan de doelmatigheid van de NZa verbeterd worden? Hierbij kan een vergelijk worden gemaakt met soortgelijke organisaties.

Verbeterplannen

13. In hoeverre zijn alle door de NZa genomen maatregelen voortvloeiend uit de verbeterplannen bestendig in beleid? In hoeverre zijn alle door de NZa genomen maatregelen voortvloeiend uit de verbeterplannen bestendig in gedrag?
14. Zijn er ten aanzien van de verbeterplannen nog aandachtspunten?

Overig

15. Kan het onderzoeksbureau een oordeel geven over de sturingsrelatie tussen VWS en NZa?
16. Kan het onderzoeksbureau een oordeel geven over de mate van goed bestuur binnen de NZa?
 - Hoe is tegenspraak binnen het bestuur geborgd?
 - Hoe is de rolverdeling binnen het bestuur georganiseerd?
 - Hoe is de positie van de stafdirecties georganiseerd?
 - Zijn er ten aanzien van goed bestuur nog aandachtspunten?

17. Kan het onderzoeksbureau een oordeel geven over de samenwerking tussen de NZa en haar stakeholders?
- Hoe betreft de NZa haar stakeholders (zorgaanbieders, zorgverzekeraars, zorgkantoren en patiëntenorganisaties) bij de uitoefening van haar taak?
 - Hoe krijgen de samenwerkingsprotocollen met collega zbo's hun uitwerking?
 - Hoe tevreden zijn de stakeholders met de reactiesnelheid van de NZa?
 - Zijn er ten aanzien van de samenwerking met stakeholders nog verbeterpunten?

B Gesprekspartners

Ministerie van VWS

| DG | Directie |
|--|---|
| Langdurige Zorg | Langdurige zorg (LZ) Zorgverzekeringen (Z) |
| Curatieve zorg | Curatieve zorg (CZ) Geneesmiddelen en medische technologie (GMT) Patiënt en zorgordening (Pzo) |
| Plaatsvervangend Secretaris-generaal (pSG) | Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt (MEVA) Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel (OBP) Financieel-Economische Zaken (FEZ) <i>Stafdirecties:</i> Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel (OBP) Bestuurlijke en politieke zaken (BPZ) |
| Chief Information Officer (CIO) | |

NZa

| Directie | Medewerkers |
|-----------------------------------|---|
| Audit adviescommissie | Peter van der Knaap |
| Communicatie | Ilse van Wijk |
| Financiën & Control | Christianne Steennis |
| Voormalig Integriteitscoördinator | Eva Knibbe Annemiek van der Poel-Lutters |
| Informatie & Bedrijfsvoering | Guus Sjouke Rutger Heerdink Dorien Vach |

Andersson Elffers Felix

| | |
|-----------------------|--|
| HRM | Eileen van den Tweel |
| Ondernemingsraad | Michelle Hegeman Arne Kieboom André Rotman Floortje Scheurwater |
| Raad van Advies | Pauline Meurs Dirk Ruwaard |
| Raad van Bestuur | Marian Kaljouw Wim Sijstermans |
| Regulering | Marnelle Commandeur Anne Cornelissen Annemiek Hautvast Richard Hejjink Britt Huijbregts Robin de Koning Josefien Kursten Harm Lieverdink Vincent Pelgröm Maaïke Rautenberg Johan Rijnveld Edwin Stuivenwold Tessa Voesenek |
| Strategie | Annemiek van der Laan John Landman |
| Toezicht & Handhaving | Josefien Bergman Hans van Bijsterveldt Bas Jurling Judith Keetels Thomas van Lenthe Hanneke Miedema Tessa van der Plicht Karina Raaijmakers Michiel Rodrigo |

Verzekeraars / zorgkantoren

| Organisatie | Vertegenwoordiger(s) |
|-------------|--|
| Eno | Wim Ankersmit |
| CZ | Wim van de Meeren |
| DSW | Chris Oomen Aad de Groot Bas Keijzer Youri Mulder |

Andersson Elffers Felix

| Organisatie | Vertegenwoordiger(s) |
|----------------------------|--|
| Menzis | Janneke Driessen Frank Janssen |
| ONVZ | Jean-Paul van Haarlem |
| VGZ | Marieke Braks Elvira Grosz Tom Kliphuis |
| Zilveren Kruis | Harry Edelijn Georgette Fijneman Erwin van Leussen |
| Zorgverzekeraars Nederland | Petra van Holst Cyrille de Jong |

Koepelorganisaties zorgaanbieders en individuele zorgaanbieders

| Organisatie | Vertegenwoordiger(s) |
|---------------|---|
| Actiz | Mark van Eck |
| Altrecht | Richard Janssen (voormalig bestuurder) |
| BTN | Maarten Oosterkamp |
| Dimence | Rutger Wissink |
| FMS | Anne-Claire van Harderwijk Ernst Ziere |
| Fundis | Jeroen van den Oever |
| GGZ Delfland | Arent van der Heide José Visser |
| GGZ Nederland | Marijke Verbeek |
| Ineen | Judith van Duuren |
| KNMP | Jean Hermans Martin Potjens |
| KNMT | Albert-Jan Rijnsburger |
| LHV | Ad Vermaat |
| NFU | Birgit Meulenbroek Hanna Toornstra |
| NVZ | Kor Noorlag Jan Plass |
| Philadelphia | Greet Prins |

Andersson Elffers Felix

| Organisatie | Vertegenwoordiger(s) |
|----------------------------|----------------------------|
| VGN | Hans Cosijnse Frits Mul |
| Quarijn | Anno Nijholt |
| ZKN | Ginette van Riel |
| Ziekenhuis Gelderse Vallei | Arjen Hakbijl |

Samenwerkingspartners NZa

| Organisatie | Vertegenwoordiger(s) |
|-------------------------|--|
| ACM | Bart Broers Susan van Velsen |
| CIZ | Marcel de Krosse Hans Ouwehand |
| IGJ | Ronnie van Diemen |
| OM | Thees Rijkhold Meesters |
| Zorginstituut Nederland | Jacqueline Zwaap Hans van den Broek |

Overig

| Organisatie | Vertegenwoordiger(s) |
|--|--|
| CAK | Daan Hoefsmit Jacqueline van den Burg |
| Consumentenbond | Carl Jacobs |
| IederIn | Ina Vijzelman |
| MIND | Menno Tusschenbroek |
| Obelon | Johan Goudswaard |
| Patiëntenfederatie | Jolet van der Steen |
| Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants | Marc Fierens Rob Leense Koos Vos |

C *Begeleidingscommissies*

Begeleidingscommissie taken NZa

Nathalie Beenen – ministerie van VWS
Jet Beaumont – ministerie van VWS
Roland Beukers – ministerie van VWS
Frank Hoogendijk – ministerie van VWS
Annemiek van der Laan - NZa
Elize Michels – NZa
Jan Verduijn – ministerie van VWS

Begeleidingscommissie organisatie en verbeterplannen

Nathalie Beenen – ministerie van VWS
Marijke Deurloo – ministerie van VWS
Monique Diebels - ministerie van VWS
Daniëlle Haverkort – ministerie van VWS
Peter Seignette – ministerie van VWS
Christianne Steennis – NZa

D Afkortingenlijst

| Afkorting | Betekenis |
|-------------|--|
| AAC | Audit Adviescommissie |
| ACM | Autoriteit Consument en Markt |
| AEF | Andersson Elffers Felix |
| AMM | Aanmerkelijke Marktmacht |
| AWBZ | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (niet meer geldend) |
| CAK | Centraal Administratie Kantoor |
| CIO | Chief Information Officer |
| CISO | Chief Information Security Officer |
| CTG | College Tarieven Gezondheidszorg (voorloper NZa) |
| CTZ | College van toezicht op de zorgverzekeringen (voorloper NZa) |
| DBC | Diagnose behandelcombinatie |
| GGZ | Geestelijke gezondheidszorg |
| IGJ | Inspectie gezondheidszorg en jeugd |
| I&B | Informatievoorziening & Bedrijfsvoering, directie van de NZa |
| IV&IB | Informatievoorziening en informatiebeveiliging |
| MBI | Macrobeheersinstrument |
| MSZ | Medisch specialistische zorg |
| NZa | Nederlandse Zorgautoriteit |
| OR | Ondernemingsraad |
| PCDA-cyclus | Plan-do-check-act cyclus |
| RvA | Raad van Advies |
| RvB | Raad van Bestuur |

Andersson Elffers Felix

| | |
|---------|--|
| T&H | Toezicht & Handhaving, directie van de NZa |
| VIR/BIR | Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst en de Baseline informatiebeveiliging Rijksdienst |
| VWS | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| Wlz | Wet langdurige zorg |
| Wmg | Wet marktordening gezondheidszorg |
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning |
| WTZa | Wet toetreding zorgaanbieders |
| Zbo | Zelfstandig bestuursorgaan |
| Zvw | Zorgverzekeringswet |