

Evaluatie Nederlandse Zorgautoriteit

Samenvatting

AEF heeft in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) geëvalueerd over de periode 2014-2017. Vier onderwerpen stonden centraal: de **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** van de NZa, de **sturingsrelatie** tussen het ministerie van VWS en de NZa en de bestendinging van de **verbeterplannen** die naar aanleiding van de vorige evaluatie zijn opgesteld. Deze verbeterplannen hadden betrekking op de gebieden integriteit, informatievoorziening en -beveiliging, en Human Resource Management.

De NZa in een notendop

De NZa is ingesteld om de verschillende zorgmarkten te reguleren en er toezicht op te houden. De NZa draagt zorg voor toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede zorg. De NZa valt als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS. Een aantal belangrijke taken van de NZa zijn tarief- en prestatieregulering in zorgmarkten, toezicht op zorgaanbieders en zorgverzekeraars en het uitvoeren van onderzoek.

De NZa heeft in de evaluatieperiode grote stappen gezet op het gebied van organisatie & bedrijfsvoering

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 haar positie en reputatie opnieuw op te bouwen. Daarin is bijzonder veel energie gestoken, wat heeft geleid tot tastbare resultaten.

De drie verbeterplannen van de NZa hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling. AEF concludeert dat alle drie de verbeterplannen zijn uitgevoerd en dat de doelstellingen van de plannen zijn behaald. Het enige nog openstaande actiepunt uit de plannen is het ontwikkelen van een strategische personeelsplanning. Op veel onderdelen heeft de NZa stappen gezet die verder gaan dan de inhoud van de verbeterplannen.

De professionaliteit van de bedrijfsvoering van de NZa is gegroeid. Er staat inmiddels een organisatie die in grote mate in control is, al zijn er op onderdelen nog steeds verbeteringen mogelijk en nodig. AEF doet dan ook een aantal aanbevelingen

voor de interne organisatie van de NZa. De belangrijkste van die aanbevelingen zijn:

- Verbeter de transparantie van de Raad van Advies en het Audit Advies Committee. Op dit moment is voor de buitenwereld onvoldoende zichtbaar welke bijdrage zij hebben geleverd aan het functioneren van de organisatie. Richt tevens een auditcommissie in die zelf audits in de organisatie kan verzorgen.
- Stel op korte termijn een strategische personeelsplanning op en onderzoek nieuwe mogelijkheden voor de beoordeling van medewerkers en het inzichtelijk maken van hun competenties.
- Ontwikkel een gebruiksvriendelijkere website, onder meer op basis van gesprekken met externe partijen om huidige knelpunten in de website te identificeren.
- Investeer in duidelijkheid over de aanspreekpunten bij de NZa, en richt functies zo in dat mensen elkaar kunnen vervangen.

De NZa heeft zich in de evaluatieperiode ontwikkeld tot een zelfbewuste organisatie met een duidelijke strategische koers

De NZa opereert in een complex krachtenveld waarin veel verschillende verwachtingen en belangen spelen. Aan het begin van de evaluatieperiode – na een turbulente periode voor de NZa – was de organisatie zoekende naar haar rol. In de evaluatieperiode heeft de organisatie zich ontwikkeld tot een zelfbewuste organisatie. De strategische agenda die de NZa in de evaluatieperiode heeft opgesteld 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.

Andersson Elffers Felix

De NZa voert het overgrote deel van haar regulerende taken kwalitatief goed uit, ondanks de dilemma's waarmee die gepaard gaan

De NZa beweegt zich in een context van uiteenlopende verwachtingen en belangen, 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 NZa heeft te maken met een aantal dilemma's die samenhangen met de taak en opdracht van de organisatie. De NZa zou die dilemma's in meer openheid met het veld kunnen bespreken, om zo meer begrip voor haar soms lastige positie te genereren. Daarnaast doet AEF een aantal aanbevelingen m.b.t. de reguleringsactiviteiten van de NZa:

- Verbeter de manier waarop het burgerperspectief betrokken wordt in de regulerings-trajecten van de NZa.
- Versterk het inzicht van de NZa in de effecten van regelgeving op de uitvoering. Bouw in reguleringsprocessen extra aandacht in voor het in kaart brengen van deze effecten, en betrek die in de besluitvorming.
- De rol- en taakverdeling tussen de NZa en het ministerie van VWS als het gaat om regulering is voor veldpartijen niet altijd helder. Dat zorgt soms voor onvrede en onbegrip. De NZa en VWS zouden zich meer in kunnen spannen om in het veld duidelijk te maken wanneer VWS en wanneer de NZa aan zet is.
- De NZa heeft de manier waarop veldpartijen op bestuurlijk niveau worden betrokken bij regulering aangepast. Die nieuwe aanpak blijkt in de praktijk niet altijd voldoende transparant: het is voor partijen vaak niet duidelijk wanneer ze wel en wanneer ze niet mee mogen praten. De NZa zou er goed aan doen met partijen te overleggen hoe die transparantie tot stand kan komen.

In haar toezichtsactiviteiten heeft de NZa in de evaluatieperiode de nodige verbeterlagen gemaakt

De NZa heeft 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 (soms te) 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. Zo zet de NZa in toenemende mate in op preventie via haar toezicht, en probeert ze haar toezicht meer op de achterliggende bedoeling van regels te richten (*principle based* toezicht), dan op de strikte naleving van regels (*rule based* toezicht). Ook heeft de NZa een positieve rol gespeeld in de eerste stappen richting Horizontaal Toezicht voor de ziekenhuissector.

AEF constateert dat er tijdens de evaluatieperiode in de directie toezicht & handhaving sprake was van de nodige dynamiek. Die leidde ertoe dat de directie beperkt betrokken was bij de ontwikkeling van de NZa-brede strategische agenda. Veel van de nieuwe ideeën rond toezicht moeten dan ook nog structureel terecht komen in nieuwe werkwijzen. Hier ligt een opgave voor de directie toezicht en handhaving. Daarnaast doet AEF een aantal aanbevelingen m.b.t. het toezicht van de NZa:

- Ontwikkel in de komende jaren een integrale toezichtstrategie waarin preventief toezicht, het meer formele instrumentarium en de rol van handhaving in samenhang geformuleerd worden. Informele vormen van toezicht ontlenen immers hun gezag aan de formele instrumenten die een toezichthouder achter de hand heeft. Voor het nalevingsgedrag in de sector is ook de inzet van formele handhavingsinstrumenten van belang.
- 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.
- Er bestaan bij sommige veldpartijen hooggespannen verwachtingen met betrekking tot de instrumenten van de NZa op het gebied van markttoezicht. De overheveling van AMM-taken naar de ACM zou een goed moment kunnen zijn om stil te staan bij de verwachtingen van de partijen in de sector.

Andersson Elffers Felix

De NZa zou zich in haar rol als marktmeester meer kunnen profileren als autoriteit

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 NZa stelt zich terughoudend op in uitspraken over bepalende ontwikkelingen in het stelsel, zoals Hoofdlijnakoorden en instrumenten als budgetplafonds en aanneemsommen. In publicaties benoemt de NZa wel trends, maar de NZa neemt 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.

De sturingsrelatie tussen VWS en NZa is verbeterd, maar nog niet in alle opzichten volwassen

De sturingsrelatie tussen het ministerie van VWS en NZa was een belangrijk aandachtspunt in de vorige evaluatie. AEF concludeert dat de sturingsrelatie tijdens de evaluatieperiode veel aandacht heeft gekregen. Dat heeft tot de nodige resultaten geleid, zoals meer helderheid over de onderlinge verhoudingen, meer ingebouwde *checks and balances* en de invulling van de planning & controlcyclus.

De sturingsrelatie tussen VWS en NZa is verbeterd, maar nog niet in alle opzichten volwassen. Er is nog ruimte voor groei in de verhoudingen. Hoewel er grote stappen zijn gezet in de bewustwording van rollen en de rolvastheid, blijft de verhouding tussen de NZa en VWS een aandachtspunt. De verhouding tussen beide heeft meer tijd nodig om te groeien in volwassenheid, rolvastheid en onafhankelijkheid.

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 agenda kan bijdragen aan de positie en het gezag van de NZa in het zorgveld.

Tegelijkertijd blijft de onafhankelijke positie van de NZa in het veld aandacht vragen. Het optreden van de NZa in de sector gaat geregeld gepaard met dilemma's met betrekking tot haar onafhankelijkheid. Inhoudelijke stellingname in kwesties met een beleidsmatige component maken een toezichthouder kwetsbaar voor kritiek op diens onafhankelijkheid. AEF beveelt daarom aan dat de NZa duidelijk onderscheid zou moeten maken naar terreinen waarop een stevige rol passend is, en de terreinen waarop dat minder of niet het geval is.