

# Interview

## De grote toezichtinterviewwestafette – deel 6: de Nederlandse Zorgautoriteit

Tessa Coffeng en Arnt Mein\*

Voor deze aflevering van de interviewreeks spraken Tessa Coffeng en Arnt Mein op 25 januari jl. met Marian Kaljouw (voorzitter van de raad van bestuur) en Karina Raaijmakers (directeur Toezicht en Handhaving) van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Naar aanleiding van de estafettevraag van Else Bos van De Nederlandsche Bank (DNB), die we interviewden voor nummer 2021-1 van *Tijdschrift voor Toezicht*, spraken zij met Marian en Karina over de uitwerking en gevolgen van de coronacrisis voor het toezicht van de NZa.



**Marian Kaljouw** is sinds 1 juni 2015 voorzitter van de raad van bestuur van de NZa. Daarvoor werkte zij als verpleegkundige, promoveerde zij op een proefschrift over ‘Behoeften van familieleden van intensive care-patiënten’ en was zij van 2005 tot 2012 bestuursvoorzitter van de beroeps-

vereniging Verpleegkundigen en Verzorgenden Nederland. Ook was Marian directeur van de Antoniusacademie van het St. Antonius ziekenhuis en lid van de Transitiecommissie Sociaal Domein.



**Karina Raaijmakers** is sinds 1 april 2018 directeur Toezicht en Handhaving van de NZa. Haar vorige functie was hoofd Toezicht Verzekeren en Pensioenen bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Eerder vervulde zij al andere functies bij de AFM en heeft zij bij een adviesbureau gewerkt dat zich richt op het verbeteren van toezichthoudende organisaties.

**Tessa en Arnt:** *Om te beginnen, wat viel jullie op toen jullie aan deze functie bij de NZa begonnen?*

**Marian:** Ik ben de eerste bestuursvoorzitter van de NZa die zelf uit de zorg komt. Ik ken die wereld goed, zowel de politieke kant als de uitvoeringspraktijk. Het

\* T. Coffeng MSc is toezichthouder bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM), promovenda bij de Universiteit Utrecht en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*. Mr. dr. A.G. Mein is lector Legal Management aan de Hogeschool van Amsterdam en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*.

stelde mij in staat om bruggen te bouwen. Want toen ik in 2015 aantrad als bestuursvoorzitter, trof ik een getraumatiseerde organisatie aan na de publicatie van het zwartboek met kritiek van een medewerker. Dat was een zware tijd voor medewerkers en geen gemakkelijke start. We hebben hard gewerkt om het vertrouwen terug te krijgen. Nu zie ik dat medewerkers weer trots zijn op hun organisatie en zich met hart en ziel inzetten voor hun werk.

**Tessa en Arnt:** *Hoe is u dat gelukt?*

**Marian:** Stapje voor stapje, centimeter voor centimeter. Door veel tijd te investeren in onze organisatie. Ik ben meerdere keren bij alle teams langsgegaan. Ik heb geprobeerd het goede voorbeeld te geven en in gesprek te blijven. Langzaam zag ik het vertrouwen terugkomen. Ook het veld heeft weer vertrouwen in de NZa. De eerdere afstand en reserve, ook ten aanzien van mijn benoeming, is verdwenen. Dit bevestigt een recente externe evaluatie van de NZa. Dat is natuurlijk ook te danken aan de zes leden van mijn managementteam.

**Karina:** Ik heb Marian leren kennen als een bestuurder met lef. Ze durft haar nek uit te steken. Waar medewerkers in organisaties zoals de onze regelmatig hard moeten werken om bestuurders te overtuigen om risico te nemen, is dat bij ons zeker niet het geval. Dat werkt door in de organisatie. Er is reuring en beweging.

Voordat ik begon bij de NZa, had ik zelf geen ervaring in de zorg. Wel affiniteit; zorg is letterlijk van levensbelang. Ik heb geen moment spijt gehad van mijn overstap. De zorg is ongelooflijk interessant. We zitten in deze crisis in het epicentrum bij het hoeden van het publieke belang: het toegankelijk houden van de zorg. En in deze tijd valt het me op hoeveel we als toezichthouder kunnen bereiken, op andere manieren dan met de traditionele handhavingsinstrumenten. Dat had ik van tevoren nooit voor mogelijk gehouden.

Wat mij opviel toen ik in 2018 aantrad, was de gedrevenheid van de mensen die hier werken, om wat te betekenen in het licht van het publieke belang. Wat ik verder bijzonder vind, is het feit dat de NZa zowel reguleert als toezicht houdt. Dit geeft ons als organisatie een breed instrumentarium. Onze directies Toezicht en Regulering werken steeds intensiever samen, bijvoorbeeld bij het opstellen van gemeenschappelijke risicoanalyses en handhavingsstrategieën.

**Marian:** De NZa is ook een organisatie waar relatief veel jonge mensen werken; veertig procent is onder de vijfendertig jaar en zestig procent onder de veertig jaar. Daar word ik extra blij van. Onze mensen zijn creatief, open en gedreven. Ik ervaar dat als een verrijking voor de organisatie.

**Tessa en Arnt:** *Na deze introductie beginnen we graag gelijk met de estafettevraag. Met dank aan Else Bos (toezichtdirecteur en voorzitter toezicht) van DNB. DNB heeft destijds veel geleerd van de financiële crisis, ook voor haar toezichtaanpak. Nu zitten we midden in een zorgcri-*

*sis. Wat heeft deze crisis voor uitwerking en gevolgen voor de manier waarop de NZa haar toezicht inricht?*

**Karina:** De coronacrisis zet een enorme druk op de zorg. Aanvankelijk viel de reguliere (niet coronagerelateerde) zorg nagenoeg stil, in de hoop dat later weer in te kunnen halen. Toen de crisis bleef aanhouden werd het steeds belangrijker ook de reguliere zorg toegankelijk te houden. Daarvoor moet de landelijk beschikbare capaciteit zo goed mogelijk worden ingezet en moet goed worden samengewerkt door alle partijen. Na de piek van de eerste golf kregen we dan ook de opdracht van het ministerie de reguliere zorg gecoördineerd op te bouwen en toegankelijk te houden.

Wat we hebben geleerd en snel hebben gedaan is het opbouwen van een eigen, actuele datapositie. Er was immers zoveel ruis in de media over de druk op de zorg. We hebben veel data in huis, maar deze data zijn ouder dan ongeveer anderhalve maand. Normaalgesproken is dat toereikend, maar nu voldeed alleen bijna real time informatie. We vragen zorgaanbieders tweemaal per week antwoord te geven op een set vragen over de druk op de zorg. Dat gebruiken we niet alleen voor ons eigen toezicht, maar stellen we ook beschikbaar aan de beleidsmakers en het bredere publiek.

Het stelt ons in staat om objectief te rapporteren over de druk op de zorg. Zo konden wij bijvoorbeeld, medio december vorig jaar toen de situatie weer kritisch werd, samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) een onderbouwd advies geven om strengere maatregelen te treffen om zo de toegang tot de zorg te garanderen.

**Tessa en Arnt:** *Hoe rechtvaardig je deze actieve rol op dit gevoelige dossier?*

**Karina:** Onze missie is: zorgen voor toegankelijke en betaalbare zorg. Die legitimeert deze actieve opstelling.

**Marian:** We krijgen deze rol ook. Sterker nog, we zijn het aan onze stand verplicht. En het wordt ook op prijs gesteld door de minister.

**Karina:** Een mooi neveneffect van onze datarapportages is dat de openbaarmaking ervan sterk disciplinerend werkt. Ziekenhuizen realiseren zich hierdoor des te meer hoe belangrijk het is dat zij de data aanleveren. Zo draagt transparantie, een van onze speerpunten, bij aan naleving. Wij zien deze vorm van monitoring nadrukkelijk als onze verantwoordelijkheid als toezichthouder.

**Tessa en Arnt:** *In hoeverre heeft de coronacrisis jullie nog andere, nieuwe inzichten opgeleverd voor het toezicht?*

**Karina:** De crisis heeft een impuls gegeven aan een belangrijk thema waar we al langer mee bezig zijn: het stimuleren van passende zorg. Er is nu eenmaal een spanning tussen het maatschappelijke belang om de zorg betaalbaar te houden en het financiële belang van zorginstellingen om zo veel mogelijk zorg te leveren. De crisis biedt ons een kans om dat straks anders te gaan doen.

**Marian:** Vorig jaar hebben we hierover een vrij fundamenteel advies uitgebracht samen met het Zorginstituut Nederland. Kern is dat we eigenlijk alleen nog maar zorg zouden moeten willen verlenen die bijdraagt aan het functioneren van mensen en de kwaliteit van leven. Zorg die samen met patiënten tot stand komt. Waarbij het uitgangspunt ‘gezondheid’ is, in plaats van ‘ziekte’. Als er nu één periode is waarin dit verder kan worden vormgegeven, dan is dat deze. En het is mijns inziens ook de uitweg uit de crisis. Van de crisis hebben we immers geleerd dat niet alles wat kan in de zorg, ook zou moeten. Dat geldt ook voor de langere termijn; passende zorg helpt om de zorg betaalbaar en toegankelijk te houden. Wij zeggen steeds: niet meer alles doen wat kan, maar doen wat nodig is. Mede gelet op de schaarse personele capaciteit in de zorg.

**Karina:** Wat dit punt extra urgent maakt, is dat er inmiddels een stuwmeer aan uitgestelde zorg is ontstaan. Die moet straks ingehaald worden en dan wil je natuurlijk geen onnodige zorg inhalen.

**Marian:** We zien dat we dankzij de crisis onze eigen strategische agenda versneld kunnen realiseren. We ervaren daarvoor ook steeds meer draagvlak. Met name voor het streven naar passende zorg. Want dat betekent nogal wat in de praktijk, als we dat gaan doorvoeren. Dat zal het zorglandschap ingrijpend beïnvloeden. Dat wordt spannend. We pleiten in ons advies dan ook voor doorzettingsmacht voor het Zorginstituut Nederland, de IGJ en de NZa. Als de sector het eens is geworden over passende zorg, dan moet vervolgens ook duidelijk zijn wat we gaan verzekeren en vergoeden. Wat dat betreft liggen de regulerende en de toezichttaak van de NZa mooi in elkaars verlengde.

**Tessa en Arnt:** *Dit speelt vooral in de nabije toekomst. Welke thema's spelen er in het hier en nu?*

**Karina:** Afgezien van het bewaken van de toegankelijkheid van de zorg in coronatijd, staan vraagstukken op onze agenda als de verpleeghuiszorg toegankelijk houden, de kwetsbare financiële gezondheid van zorgaanbieders en de beschikbaarheid van huisartsenzorg in vergrijzende gebieden. Verder staat nadrukkelijk op onze agenda het thema ‘goed bestuur en professionele bedrijfsvoering’. Dit gaat bijvoorbeeld over het tegengaan van zorgfraude (de zogenoemde zorgcowboys). Dat doen we langs drie actielijnen, kort gezegd: voorkomen, stoppen en bestraffen van ongewenst gedrag, in de meest ruime zin van het woord.

Ons mandaat heeft nu vooral betrekking op de ‘harde kant’ van de zorg, de administratie en declaratiepraktijk, maar een verruiming daarvan is in de maak. Nu ontbreekt bijvoorbeeld een aanknopingspunt om publiekrechtelijk op te treden, zoals de AFM en DNB wel kunnen in het kader van een beheerste en integere bedrijfsvoering. Denk bijvoorbeeld aan de casus van het Slotervaartziekenhuis. Dat zou ons ook in staat stellen publiekrechtelijk op te treden tegen bijvoorbeeld belangenverstrengeling. Het helpt natuurlijk wel als je

als toezichthouder in dit verband over zowel een wortel als een stok kunt beschikken. Op dit punt zouden we eigenlijk meer willen, dan we op dit moment formeel-juridisch kunnen.

**Tessa en Arnt:** *Wat is nu dan de verhouding tussen de spreekwoordelijke wortel en stok bij de NZa? De NZa manifesteerde zich aanvankelijk als een formele handhaver. Is dat nog steeds zo?*

**Karina:** Aanvankelijk lag het accent wel meer op de formele handhavinginstrumenten, het betrof vaak ook grote zaken die veel aandacht trokken. Gaandeweg is dat verschoven naar de inzet van preventieve instrumenten.

**Tessa en Arnt:** *En wat vraagt dit van de toezichthouders binnen jullie organisatie? Moeten zij zich anders gedragen?*

**Karina:** Het is wel een uitdaging om het formeel-juridische toezicht goed in verbinding te brengen met bijvoorbeeld het preventieve toezicht dat hoort bij ‘goed bestuur’. Dat hebben we ook organisatorisch bij elkaar gebracht: goed bestuur én professionele bedrijfsvoering. Het is nu ook onderdeel van onze toezichtstrategie. We zien 2021 als het jaar waarin dit in de haarvaten van onze mensen gaat zitten. Van gedrag en cultuuronderzoek in de boardroom, zoals DNB doet, zie ik het gelet op de diversiteit van onze toezichtpopulatie en ons juridisch mandaat niet zo snel komen. We zullen wel elementen uit die aanpak toepassen.

**Tessa en Arnt:** *Welke andere trends, zoals bijvoorbeeld data en kunstmatige intelligentie, hebben jullie aandacht?*

**Marian:** In onze strategische agenda staan vier speerpunten en een daarvan is data en technologie. Daar maken we veel werk van. We hebben behoorlijk wat mensen die hiervoor aan de lat staan. Toen de coronacrisis aanving in maart 2020, vanaf het moment dat de minister-president uit zijn torentje sprak, was de hele huisartsenzorg binnen 24 uur digitaal. In elk geval hing er een papiertje op de deur waarop stond: kom niet naar de praktijk, en als er wat is, bel. Ik chargeer het nu een beetje, maar zo ging het wel.

Nu moet je je voorstellen dat er al lang veel toepassingen zijn op het gebied van e-Health en andere zorgtechnologie. Ik denk dat wij iets langer dan een jaar bezig zijn geweest om een bekostiging op te stellen voor één prestatie, namelijk een digitaal consult. Zowel in de huisartsenpraktijk als in de polikliniek. We zijn er dus langer dan een jaar mee bezig geweest voordat we het eens waren over zo'n klein dingetje, namelijk wat daarvoor het tarief moest zijn. Terwijl, door de crisis, alles van de ene op de andere dag toch ineens digitaal plaatsvond. Ook dat heeft ons geleerd: het kan dus allemaal wél, alleen zullen we daar op een andere manier mee om moeten gaan dan voor de coronacrisis.

**Tessa en Arnt:** *Jullie hadden dus al aandacht voor technologie in de gezondheidszorg en hoe dat de zorg meer passend kan maken, maar nu is daar een stroomversnelling*

*ingekomen. Vermachten jullie dat deze ontwikkeling zich na de crisis zo doorzet?*

**Marian:** Nee, we zien nu al de beweging terug, bijvoorbeeld bij huisartsen en de GGZ. Soms hebben ze ook gelijk, niet alles kan digitaal, daar ben ik van overtuigd. Maar het is toch een hardnekkig fenomeen; de reflex die we hebben als mensen om weer terug te gaan naar de situatie die je kent. Mensen zijn zo opgeleid, die hebben het altijd zo gedaan. Daarom zie je nu al die beweging terug en het is aan ons om ervoor te zorgen dat we de lessen van deze periode ook echt verzilveren.

**Karina:** Een toepassing die leuk is om te noemen is dat wij ook actief zijn om blockchain toepassingen te stimuleren. Dit mede in het licht van het debat over de administratieve lasten in de gezondheidszorg. Blockchain heeft het in zich om met veel minder registratie tot een vergelijkbaar niveau van verantwoording te komen en misschien ook wel tot betere kwaliteit van informatie. Wij denken dat daar in de gezondheidszorg winst op te boeken is. Daar doen we ook een aantal experimenten mee in het land om te kijken of de belofte van blockchain te oogsten is.

**Tessa en Arnt:** *Wat zouden jullie andere toezichthouders nog mee willen geven?*

**Marian:** Ook al kan ik niet uit eigen ervaring spreken omdat ik nooit bij een andere toezichthouder dan de NZa heb gewerkt, ik vind, als ik om mij heen kijk, de meeste toezichthouders nog behoorlijk traditioneel. Mijn suggestie zou zijn: kijk eens wat vaker om je heen. Zo heeft samenwerking niks te maken met onafhankelijkheid. Het is een achterhaald beeld, dat als je samenwerkt, je niet meer onafhankelijk bent. Dat hoeft helemaal niet. Je moet wel stevig in je schoenen staan, je moet houden van een zuivere redenering en je moet elkaar ook een beetje durven vertrouwen.

**Tessa en Arnt:** *Krijg je wel de ruimte van het ministerie om je assertief op te stellen?*

**Marian:** We krijgen meestal die ruimte, maar niet altijd. Er is heus wel eens wat spanning op de lijn. We zijn een zelfstandig bestuursorgaan, dus we permitteren het onszelf ook om als we ergens echt achter staan daar gewoon op door te zetten.

**Karina:** Daarbij is, naast transparantie, ook consistentie van belang. Kunnen uitleggen waarom je het in het ene geval niet doet en in het andere geval wel. Wij stellen onszelf de gehele crisis al continu de vraag: kunnen we uitleggen waarom we iets wel of niet doen? En wat is onze rol hierin? Moeten we die rol gaan oprekken of juist niet? Wie kan dit eventueel beter doen dan wij? We vinden het belangrijk om zulke gesprekken regelmatig te voeren.

**Tessa en Arnt:** *Tot slot, wat is jullie estafettevraag voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)?*

**Karina/Marian:** De NVWA heeft een gigantisch breed toezichtdomein. Het gaat over ongeveer alle producten en dieren die je in Nederland hebt. Hoe kun je met zo'n brede taak een balans vinden tussen responsief en preventief toezicht? Aan de ene kant, het reageren op incidenten die zich altijd voordoen, zoals een fabricagefout of een besmet ei. Aan de andere kant, het realiseren van een strategische ambitie. Veel incidenten zorgen ervoor dat je altijd bezig bent met de problemen van gisteren. Dit draagt het risico met zich mee om weinig oog te hebben voor de problemen van de toekomst. Met andere woorden, wat betekent de missie van de NVWA voor haar toezicht en regulering?