



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



Nederlandse
Zorgautoriteit

SIGNALERING

Versterk de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering in de zorgsector

Aanleiding

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zien erop toe dat de zorg goed, veilig, betaalbaar en toegankelijk is. Zij beschouwen een integere en professionele bedrijfsvoering van zorgaanbieders daarbij als een belangrijke randvoorwaarde. De verantwoordelijkheid voor het hebben van een integere en professionele bedrijfsvoering ligt primair bij de bestuurders en intern toezichthouders van zorgaanbieders.

Steeds vaker ontvangen de IGJ en de NZa meldingen en signalen over het oneigenlijk besteden van zorggeld en twijfelachtige financiële of organisatorische constructies.¹ Soms betreffen deze meldingen en signalen een overtreding van het wettelijk kader waarop de IGJ en de NZa kunnen handhaven, zoals het niet correct declareren van zorg en het niet hebben van een transparante bedrijfsvoering. Deze meldingen en signalen hebben echter ook betrekking op schending van normen waarop de IGJ en de NZa niet, of niet rechtstreeks, kunnen handhaven. Het gaat hierbij om de normen zoals vastgelegd in de Governancecode Zorg, bijvoorbeeld ten aanzien van belangenverstrengeling en integere bedrijfsvoering, maar ook om de algemene verplichtingen ten aanzien van goed bestuur zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Ook komt het voor dat zorgaanbieders door bestuurlijke en/of financiële constructies wettelijke bepalingen omzeilen waardoor zorggelden oneigenlijk worden besteed. Door dergelijk niet integer gedrag van bestuurders en/of niet integere bedrijfsvoering, staan de publieke waarden kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg onder druk.

Om bovenbeschreven problemen aan te pakken, hebben de IGJ en de NZa de afgelopen maanden hun samenwerking geïntensiveerd. Daarbij werken zij ook samen met andere rijksinspecties, (lokale) toezichthouders en opsporingsdiensten, zoals binnen het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Ook vindt samenwerking plaats met het CIBG, dat onder andere toeziet op overtreding van de Wet normering topinkomens in de zorg, en met de Nederlandse vereniging voor toezichthouders in de zorg (NVTZ) en de Nederlandse vereniging voor zorgdirecteuren (NVZD). Het is de IGJ en de NZa gebleken dat samenwerking alleen niet volstaat; effectief toezicht vraagt ook om een duidelijke norm voor een integere en professionele bedrijfsvoering en een adequaat (wettelijk) instrumentarium. De IGJ en de NZa hebben besloten om hierover een signalering uit te brengen.

1. IKZ, 'Signalen zorgfraude 2017', dd. 13 juni 2018. Het IKZ is een samenwerkingsverband waarin onder meer de IGJ en de NZa participeren. In 2017 ontving het IKZ in totaal 675 signalen waarvan 450 van de NZa en de IGJ samen.

Nieuwe risico's

Het belang van een integere en professionele bedrijfsvoering zit niet alleen in het voorkomen van het oneigenlijk besteden van zorggeld en twijfelachtige financiële en organisatorische constructies. Het is ook een belangrijke randvoorwaarde om risico's te beheersen bij snel op elkaar volgende veranderingen in de zorgsector waarbij de complexiteit van de besturing en bedrijfsvoering toeneemt, zoals bij decentralisatie, de wijziging van financieringsgrondslagen en de opkomst van netwerkzorg. Dit vraagt van zorgaanbieders dat zij investeren in een professionele bedrijfsvoering en mechanismen om te borgen dat die bedrijfsvoering transparant, integer en beheerst is en van interne toezichthouders om hier alert op te zijn.

In vergelijking tot andere sectoren waarin publieke en private belangen samenkomen, zoals de financiële sector en de woningcorporatiesector, zijn in de zorgsector de kaders voor goed bestuur en een professionele en integere bedrijfsvoering in beperkte mate neergelegd in publiekrechtelijke wet- en regelgeving. Hierdoor kunnen de IGJ en NZa niet handhavend optreden als zij constateren dat bijvoorbeeld sprake is van belangenverstrengeling.

Om nu en in de toekomst de publieke belangen van kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg te borgen, doen de IGJ en de NZa gezamenlijk het voorstel om een nieuwe wettelijke norm te introduceren op het gebied van de integere en professionele bedrijfsvoering. Het doel hiervan is in eerste instantie preventief. Een extra prikkel voor zorgaanbieders om hun aandacht voor risicomanagement op bestuurlijk, financieel en bedrijfsmatig vlak aan te scherpen. Dat geldt in het bijzonder wanneer zij hun zorgverlening via publieke middelen financieren. Daarnaast biedt een nieuwe wettelijke norm op het gebied van de integere en professionele bedrijfsvoering een mogelijkheid voor de IGJ en de NZa om in te grijpen als zich misstanden voordoen. Een nieuwe wettelijke norm is bij voorkeur een open norm. Een open norm stelt zorgbestuurders en intern toezichthouders in staat om te zoeken naar een voor de specifieke zorgaanbieder passende manier om aan de norm te voldoen. Daarnaast stelt het de extern toezichthouder in staat om te sturen op gewenst gedrag en gewenste uitkomsten, zonder te zeer voor te schrijven *hoe* deze bereikt moeten worden. Daarnaast biedt een open norm de mogelijkheid om daaronder ook reeds gangbare (veld)normen uit de praktijk te scharen, zoals uit de Governancecode Zorg. Ook houdt een open norm de weg open om aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak.

Onze aanbevelingen

Om de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering in de zorgsector te versterken en tegelijkertijd de effectiviteit van zowel de intern als extern toezichthouder te vergroten, stellen de IGJ en de NZa het volgende voor.

1. *Veranker de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering in het publiekrecht*

Zorgaanbieders, groot of klein, zijn zelf verantwoordelijk voor een professionele en integere besturing van hun organisaties. Gezien de grote publieke belangen die spelen in de zorg, vinden wij het van belang dat de verplichting om deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te nemen voor alle zorgaanbieders opgenomen wordt in het publiekrecht en niet alleen verankerd is in zelfregulering. En dat deze verplichting van toepassing wordt op alle zorgaanbieders (op dit moment is de Governancecode Zorg niet van toepassing op alle zorgaanbieders). De wettelijke verankering van deze verantwoordelijkheid omvat onder meer:

- Dat de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuursleden wordt geborgd;
- Dat voorkomen wordt dat zorggeld uit de zorg verdwijnt door belangenverstrengeling en het oneigenlijk besteden van zorggeld;
- Dat eisen worden gesteld aan de uitbesteding van diensten en de verantwoording door verbonden ondernemingen waaraan zorg of andere activiteiten, zoals het vastgoedbeheer of ICT, wordt uitbesteed;

- Dat zorginstellingen beschikken over een adequaat systeem voor het identificeren en beheersen van risico's in de bedrijfsvoering; en
- Dat zorgaanbieders volledige financiële en maatschappelijke verantwoording afleggen aan relevante interne en externe stakeholders en het melden van bestuurlijke en financiële calamiteiten aan de IGJ en de NZa.

2. *Zorg dat de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering effectief kan worden gehandhaafd door de IGJ en NZa*

Naast het verankeren van de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering in het publiekrecht dienen de IGJ en de NZa te beschikken over een adequaat handhavingsinstrumentarium om zorgaanbieders die de gewenste uitkomsten niet realiseren, aan te spreken. Te denken valt aan:

- Een wettelijke bevoegdheid voor de extern toezichthouder om een toelating van een zorgaanbieder te weigeren of in te trekken wanneer een (beoogde) zorgaanbieder niet voldoet aan de normen, zoals hierboven beschreven;
- Voorkomen dat een zorgaanbieder die niet-integer heeft gehandeld een door de toezichthouder opgelegde maatregel kan ontlopen door zijn WTZi-vergunning in te trekken;
- Verhindern dat de wettelijke norm omzeild kan worden door binnen een concern met meerdere entiteiten te werken;
- Het creëren van een adequaat handhavingsinstrumentarium voor de IGJ en de NZa in relatie tot de nieuwe norm, waaronder een boetebevoegdheid en een aanwijzingsbevoegdheid conform de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg).

Doel van deze inzet: preventieve werking

Het toezicht door de IGJ en de NZa is risico-gestuurd. Dit betekent allereerst dat de IGJ en de NZa specifieke aandacht hebben voor zorgaanbieders met een verhoogd risicoprofiel, maar ook dat zij specifiek aandacht hebben voor thema's die een groot risico vormen voor goede, veilige, betaalbare en toegankelijke zorg. De IGJ en de NZa maken gebruik van kwantitatieve en kwalitatieve data om tot een inschatting van het risicoprofiel van een instelling of sector te komen.

Risico-gestuurd toezicht betekent niet alleen dat problemen worden aangepakt als deze zich voordoen, maar ook dat wordt ingezet op het *voorkomen* van problemen. Door in te zetten op preventief toezicht, zoals het samenwerken met branche- en beroepsorganisaties en het geven van handreikingen aan het veld, helpen de IGJ en de NZa zorgaanbieders om de bedrijfsvoering op een hoger niveau te krijgen.

De IGJ en de NZa dienen vanuit hun eigen discipline en wettelijke taak (kwaliteit en veiligheid van zorg voor de IGJ en toegankelijkheid en rechtmatigheid van zorg voor de NZa) toe te zien op de nieuwe wettelijke norm. De te introduceren norm voor integere en beheerste bedrijfsvoering zou derhalve opgenomen kunnen worden in de Wkkgz en de Wmg.

Utrecht, 5 maart 2019