

Aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevrouw drs. E.I. Schippers
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Datum
1 mei 2015

Onderwerp
Regeldruk door de
ontwikkeling van
kwaliteitsstandaarden
en de rol van het
Kwaliteitsinstituut

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/MK/2015/051

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Schippers,

Op 11 november 2014 hebben wij met u bestuurlijk overleg gevoerd¹. Wij hebben onder meer gesproken over de ontwikkelingen rondom het Kwaliteitsinstituut voor de Zorg en zijn rol bij de ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden. U heeft ons in dit overleg verzocht om te kijken naar de effecten van de activiteiten en producten van het instituut, in het bijzonder de bijdrage die zij vanaf 1 april 2014 levert aan het verminderen van de regeldruk voor de zorgaanbieders en de bij hen werkzame professionals. De afgelopen tijd hebben wij deze activiteiten, producten en effecten in beeld gebracht en aan een analyse en beoordeling onderworpen. Tevens hebben wij kennisgenomen van de bevindingen van het rapport "Tussentijdse evaluatie Kwaliteitsinstituut"², dat in opdracht van uw ministerie is opgesteld. Op basis van de beide onderzoeken stellen wij u met deze brief in kennis van onze bevindingen en adviezen.

Bevindingen

Het eerste jaar dat het Kwaliteitsinstituut met een wettelijke verankering van de bevoegdheden heeft gefunctioneerd, laat zien dat het een overgangsjaar is geweest. Dat neemt niet weg dat er al wel enige effecten van haar handelen op de regeldruk van zorgaanbieders waarneembaar zijn. Duidelijk is wel dat een verdere verbetering van de huidige situatie mogelijk is.

In het eerste jaar is door het instituut een beoordelingskader tot stand gebracht, het "Toetsingskader kwaliteitsstandaarden en meetinstrumenten". Daarmee heeft het aan de wettelijke verplichting voldaan om een beleidsregel op te stellen die bij de toetsing van standaarden en meetinstrumenten wordt gebruikt. Ook is een groot aantal standaarden en richtlijnen op basis van dit kader getoetst en in het openbare register opgenomen. De rapportage "Tussentijdse evaluatie Kwaliteitsinstituut" laat zien dat van het beoordelingskader, de toetsing en de opname in het register een positief effect op de omvang van de regeldruk

¹ Brief Actal aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 13 november 2014, ons kenmerk JtH/RvZ/MK/2014/118

² Rapport onderzoeksbureau Sira van april 2015 "Tussentijdse evaluatie Kwaliteitsinstituut"

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

uitgaat. Met de getoetste standaarden en meetinstrumenten is het aantal verplicht gestelde kwaliteitsindicatoren met ca. 20% afgenomen (tot in totaal 769) en zijn de te gebruiken vragenlijsten opgeschoond.

Een verdere verbetering van de huidige situatie is echter mogelijk en noodzakelijk. Zo zijn nog niet alle professionele standaarden getoetst en in het register opgenomen. In het register ontbreken bijvoorbeeld nog de standaarden uit de GGZ-sector. De getoetste standaarden dekken nog niet het gehele domein van de zorg. Dat is wel nodig om ook in de ontbrekende standaarden het aantal indicatoren terug te brengen en de vragenlijsten op te schonen. Evenzeer is nodig om een start te maken met de toetsing van informatiestandaarden die deel moeten uitmaken van de kwaliteitsstandaarden. De informatiestandaarden beschrijven welke informatie in het primaire proces wordt geregistreerd en met welke zorgverleners welke informatie wordt uitgewisseld. Vooral het opstellen van informatiestandaarden kan een enorme – positieve - impact op de omvang van de administratieve lasten van zorgaanbieders en hun professionals hebben.

Adviezen

Hieronder volgen onze adviezen die de activiteiten gericht op minder regeldruk bij registratie- en uitvraag van gegevens in de zorg van extra impulsen kunnen voorzien.

Aanpak van parallelle uitvraag van gegevens door andere organisaties in de zorg nodig

De toets- en registratietaak van het Kwaliteitsinstituut richt zich op de professionele standaarden en hun meetinstrumentarium. De wet legt daarvan vast dat, eenmaal in het openbare register opgenomen, zorgaanbieders verplicht zijn informatie en gegevens over de kwaliteitsindicatoren uit deze standaarden en instrumenten (periodiek) aan het Zorginstituut Nederland te verstrekken (art. 57c, lid 2 Zvw). Deze wettelijke informatieplicht, en de daaraan ten grondslag liggende registratie- en administratieplicht, leveren administratieve lasten voor de zorgaanbieders (en hun professionals) op.

Nadere analyse van de resultaten van de activiteiten van het Kwaliteitsinstituut leert dat de getoetste standaarden slechts voor een zeer klein deel de registratie- en verantwoordingslasten van zorgaanbieders vertegenwoordigen en veroorzaken. Naast deze uitvraag is er een uitgebreide parallelle uitvraag van gegevens en informatie door de andere verantwoordingspartners in de zorg. Die uitvraag is vooral afkomstig van de zorgverzekeraars, onder meer op basis van contracten, convenanten en richtlijnen. De uitvraag door zorgverzekeraars valt strikt genomen niet onder de definitie van regeldruk (tenzij er ook een wettelijke verplichting tot het aanleveren van de gevraagde informatie aanwezig is). Zij wordt door de zorgaanbieders wel als zodanig ervaren. Daarnaast vragen ook de toezichthouders IGZ en NZa en de overige verantwoordingspartners DICA, Mediquest en de brancheorganisatie van verzekeraars informatie uit. De registratie en uitvraag door de IGZ en NZa is overigens zonder meer als regeldruk in formele zin aan te merken.

Het rapport van Sira signaleert dat deze parallelle registratie en uitvraag in omvang en last zeer sterk zijn toegenomen. Het rapport spreekt van een “verveelvoudiging” de afgelopen periode, mede veroorzaakt door de onderlinge verschillen (in registratie en uitvraag) tussen de verzekeraars en toezichthouders. Deze ontwikkeling in de parallelle registratie en uitvraag verklaart naar onze mening waarom – ondanks alle verbeteringen en initiatieven bij de professionele standaarden – er onder zorgaanbieders per saldo een negatief sentiment met betrekking tot (de omvang van) de registratie- en verantwoordingslast blijft bestaan.

De stapeling van uitvraag en registratie door enerzijds het Kwaliteitsinstituut en anderzijds de parallelle uitvraag maakt ook een gerichte “parallelle” aanpak van deze laatste uitvraag noodzakelijk. Hierbij is nodig dat het terugbrengen van regeldruk bij de standaarden en die van de parallelle uitvraag geen afzonderlijke trajecten zijn, maar dat deze in één gezamenlijke aanpak invulling krijgt. Verder is nodig dat de kwaliteitsindicatoren van de standaarden ook komen te gelden in de parallelle uitvraag over kwaliteit. Zonder een gerichte en gezamenlijke actie om de trend in deze parallelle uitvraag te stuiten is de kans groot dat het negatieve sentiment onder zorgaanbieders ook vat krijgt op de registratie en uitvraag ten behoeve van de getoetste standaarden van het Kwaliteitsinstituut. Daarmee komt de positieve ontwikkeling die met de aanpak van de standaarden in gang is gezet in gevaar.

Wij adviseren u de parallelle registratie en uitvraag van gegevens gericht en in samenhang met die van de standaarden aan te pakken en van acties te voorzien.

Kom met een meetbare netto doelstelling voor de omvang van de vermindering van de regeldruk

Het Kwaliteitsinstituut heeft niet alleen tot taak om voor transparantie in de zorg te zorgen. Zij heeft mede tot taak om met haar producten en activiteiten de registratielasten en informatieverplichtingen van zorgaanbieders te laten afnemen. U heeft dat ook uitdrukkelijk in uw speech ter gelegenheid van de start van het Kwaliteitsinstituut aangegeven.³ Om deze vermindering de komende tijd meer richting en scherpte te geven is nodig om de activiteiten van het instituut van een concrete en meetbare reductiedoelstelling te voorzien. Die kan zorgen voor de juiste prikkel in tempo en uitvoering van de taken van het instituut. Ook biedt een concrete doelstelling helderheid over het bij de evaluatie (over twee jaar) beoogde en te verwachten resultaat.

Wij adviseren u een concrete en meetbare netto doelstelling te formuleren voor de omvang van de vermindering van de regeldruk door de activiteiten en producten van het Kwaliteitsinstituut.

“Toetsingskader Kwaliteitsstandaarden en meetinstrumenten” moet een expliciete toets op gevolgen voor de regeldruk bevatten

Het “Toetsingskader Kwaliteitsstandaarden en meetinstrumenten” bevat toetscriteria voor standaarden en meetinstrumenten, die ter registratie worden aangeboden. De criteria zijn niet specifiek gericht op het beoordelen, wegen en voorkomen van regeldruk. De weging van regeldruk is daardoor bij deze toetsing onvoldoende transparant. Daar waar het

³ Speech 3 april 2014 ter gelegenheid van de start van het Kwaliteitsinstituut, zie www.minvws.nl

Kwaliteitsinstituut een rol heeft ter voorkoming en reductie van (onnodige) regeldruk, moet het toetsingskader criteria en handvatten bevatten die specifiek op minder regeldruk gericht zijn. In het toetsingskader zouden de volgende beoordelingscriteria kunnen worden opgenomen:

1. Nuloptie: is de standaard of het meetinstrument het meest aangewezen instrument om transparantie te bieden?
2. Is de regeldruk die optreedt ten gevolge van de standaard of het meetinstrument, proportioneel ten opzichte van het doel ervan? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze bij de verantwoording door de zorgaanbieder?

Deze drie criteria zijn een afgeleide van de criteria die Actal hanteert bij de beoordeling van de effecten van nieuwe wet- en regelgeving. Zij zijn naar onze mening goed toepasbaar bij de beoordeling door het instituut van de effecten voor de regeldruk als gevolg van standaarden en meetinstrumenten.

Wij adviseren u in het Toetsingskader specifieke criteria te laten opnemen gericht op het beoordelen en voorkomen van onnodige regeldruk.

Versterk in de organisatie en governance de borging van de weging van de regeldrukeffecten

De rol die het Kwaliteitsinstituut (Zorginstituut Nederland) heeft bij het terugdringen van regeldruk vereist in de processen een borging van de weging van de effecten voor de regeldruk. Dat vraagt om meer dan enkel de aanwezigheid van voldoende expertise en kennis van de aanpak van regeldruk. Het vereist ook een governancestructuur die de uitvoering van de weging borgt. De rol van het instituut wijkt in die zin niet af van die van de departementen bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving. Recent hebben wij een tweede audit op deze borging bij departementen uitgevoerd.⁴ Een aantal aanbevelingen uit de rapportage, in het bijzonder die gericht op het zorgen voor “vreemde ogen” bij het opstellen van de inschatting van de gevolgen⁵, lenen zich goed voor toepassing in organisatie en governance van het Kwaliteitsinstituut (Zorginstituut Nederland).

Wij adviseren om de aanbevelingen uit het Actal-rapport “Scherp op regeldruk” – voor zover deze zich lenen voor toepassing – in de organisatie en governance van het Kwaliteitsinstituut te implementeren.

Beperk de meldingsprocedure voor het doorgeven van wijzigingen in standaarden

De Zorgverzekeringswet (Zvw) legt niet vast op welke wijze (bestaande) standaarden en meetinstrumenten ter toetsing moeten worden aangeboden. De wet biedt het Kwaliteitsinstituut de ruimte om hieraan een eigen invulling te geven. Begrijpelijkerwijs is de procedure in het eerste jaar vooral gericht op de vulling van het openbare register met (bestaande) standaarden. Voor de aanmelding ervan konden de drie partijen in het veld gebruik maken van een door het instituut ter beschikking gesteld aanmeldingsformulier. Hoewel vragen en lengte van het formulier beknopt zijn en weinig regeldruk opleveren, is dat anders voor de bij de aanmelding mee te leveren verantwoordingsformulieren. Een voorbeeld hiervan is het formulier dat dient ter levering van de onderbouwing door medisch specialisten. De aan te leveren

⁴ Actal-Rapport “Scherp op regeldruk”; Aanbevelingen op basis van de tweede regeldrukaudit, april 2015, gepubliceerd op www.actal.nl

⁵ Aanbeveling nr. 9 uit het Rapport “Scherp op regeldruk”

verantwoordingsinformatie is in omvang en lengte zeer aanzienlijk. Voor een eerste melding van een standaard is de omvang van deze verantwoordingsinformatie misschien nog wel als proportioneel te beschouwen. Dat is echter niet meer het geval als op dezelfde wijze en in dezelfde omvang wijzigingen in standaarden en meetinstrumenten moeten worden doorgegeven. Het rapport van Sira schetst de mogelijke impact hiervan in termen van administratieve belasting voor de aanleverende partijen.⁶

Wij adviseren om voor de melding van wijzigingen in standaarden en meetinstrumenten een aangepaste aanmeldingsprocedure te ontwikkelen, waarin de mee te leveren verantwoordingsinformatie en bijlagen tot een minimum beperkt blijven.

Sluit uitvraag van gegevens aan op de registraties aan de bron en voer het tempo op om dat van de grond te krijgen

Veel regeldruk bij gegevensuitwisseling in de zorg komt voort uit een onvoldoende aansluiting van de uitvraag van de gegevens op de registratie ervan aan de bron. Dat geldt ook voor de uitvraag uit hoofde van de inmiddels geregistreerde standaarden en meetinstrumenten. Aansluiting bij de bronregistratie is de manier om de regeldruk voor zorgaanbieders en hun professionals substantieel te verlagen. In de meest optimale situatie kan de zorgaanbieder dan volstaan met een enkelvoudige registratie en vastlegging van gegevens, waarmee hij vervolgens alle verantwoordingspartners bedient. De aansluiting aan gegevens bij de bron moet niet alleen komen te gelden voor de gegevensleverantie ten behoeve van de kwaliteits-indicatoren uit de standaarden. Ook de parallelle uitvraag van de andere verantwoordingspartners moet naadloos op de bronregistratie aansluiten. De informatiestandaarden die het Kwaliteitsinstituut voor ogen heeft, kunnen hierin een zeer belangrijke rol spelen. De werking van de informatiestandaarden moet dan niet beperkt blijven tot de indicatoren van de standaard. Zij moeten ook een naadloze aansluiting van de parallelle uitvraag op de bronregistratie borgen. Samenwerking van het instituut met alle andere organisaties in de zorg is hiervoor onmisbaar.

Wij adviseren u om zo snel mogelijk de gegevensuitvraag ten behoeve van standaarden en meetinstrumenten te laten aansluiten op de registratie van gegevens aan de bron. Wij adviseren in deze ontwikkeling samen te werken met alle andere organisaties (zorgverzekeraars, NZa, IGZ etc.) die ook gegevens van zorgaanbieders uitvragen, zodat in de toekomst voor alle uitvraag met de gegevens uit de bronregistratie kan worden volstaan.

Onderzoek naar praktische toepasbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van standaarden noodzakelijk

De standaarden dienen verschillende doelen. Zo hebben zij primair tot doel de kwaliteit in de zorg transparant te maken. Tegelijkertijd hebben zij tot doel de registratie- en administratie-lasten voor de professionals in de zorg te verminderen. Om al deze – verschillende - doelen te realiseren is vereist dat de standaarden voor de professional praktisch toepasbaar, hanteerbaar en gebruiksvriendelijk zijn. Gegeven de fase waarin de ontwikkeling van de standaarden zich nu bevindt, is het nu nog niet mogelijk om hierover richtinggevende uitspraken te doen. Het verdient aanbeveling om dat wel te doen ten tijde van de evaluatie (over twee jaar).

⁶ Sira-rapport "Tussentijdse evaluatie Kwaliteitsinstituut", blz. 20

Onvoldoende aansluiting bij de dagelijkse praktijk en beleving van de professional levert een risico op het welslagen van de thans met standaarden ingeslagen weg. Daarmee zou ook de beoogde vermindering van regeldruk in gevaar kunnen komen.

Wij adviseren u bij de evaluatie over twee jaar de praktische toepasselijkheid, hanteerbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de standaarden voor professionals te onderzoeken.

Tot slot

De bevindingen over het Kwaliteitsinstituut bieden een gemengd beeld. In het eerste jaar zijn stappen gezet om de regeldruk als gevolg van standaarden en meetinstrumenten te verminderen. Met de activiteiten en producten van het Kwaliteitsinstituut is de komende jaren een verdergaande reductie te realiseren. De regeldruk als gevolg van de parallelle uitvraag van alle andere verantwoordingspartners is daarentegen sterk toegenomen en wel in omvang meer dan die van de afname bij de standaarden. Per saldo betekent dit dat er op dit moment nog geen verbetering voor zorgaanbieders is opgetreden.

Wij hopen u met onze adviezen een richting te hebben gegeven om de registratie en verantwoordingslasten in de sector ook echt in omvang te beperken. Zo kan worden voorkomen dat het negatieve sentiment met betrekking tot regeldruk in de zorg zich uitstrekt naar de registratie en uitvraag uit hoofde van de standaarden en meetinstrumenten.

Uw reactie op onze brief zien wij met belangstelling tegemoet. Wij zijn bereid om over twee jaar opnieuw naar de resultaten te kijken en u in het kader van de evaluatie van (aanvullend) advies te dienen.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris