



Rapport

Datum: 23 december 2010
Rapportnummer: 2010/368

Klacht

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Beoordeling

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Conclusie

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

AANBEVELING

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Onderzoek

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Bevindingen

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) een onderzoek uit 2008 over inkoopvoordelen en praktijkkosten van apothekhoudenden heeft uitgevoerd.

Hij klaagt er vooral over dat de NZa in het kader van dat onderzoek:

vragen heeft gesteld, die achteraf niet relevant bleken te zijn;

wat betreft de antwoorden over gemaakte kosten in bepaalde gevallen genoegzaam met aannames;

te veel druk uitoefende op hem om met spoed de vragen van het onderzoek te beantwoorden.

Verder klaagt hij over de wijze waarop de NZa zijn klacht heeft afgehandeld.

Bevindingen

Voorgeschiedenis

1. Eerder ontving de Nationale ombudsman signalen van een huisarts en huisartsenorganisaties over de gevolgde procedure door de NZa bij het huisartsenonderzoek 2008. De signalen betroffen voornamelijk:

de informatievoorziening, zowel door de NZa als door het ingeschakelde onderzoeksbureau;

onvolkomenheden in de vragenlijsten en de daarbij te hanteren webapplicatie;

onvoldoende aandacht voor de problemen/ervaringen van de huisartsen met het onderzoek;

schattingen van huisartsen werden verwerkt als feitelijke gegevens;

er zijn vragen gesteld, waar achteraf niets mee is gedaan.

De Nationale ombudsman heeft zich vervolgens tot de NZa gericht met een zorgenbrief. Daarin gaf hij aan welke signalen hij had ontvangen en vroeg hij wat de NZa van de gang van zaken rond het huisartsenonderzoek 2008 had geleerd om toe te passen bij een volgend onderzoek, gelet op de belangen van de betrokken huisartsen.

2. In reactie op de zorgenbrief gaf de NZa aan dat er op die punten voldoende zorgvuldig was gehandeld. Er was dus geen aanleiding om zaken anders aan te pakken, aldus de NZa.

3. Mede gelet op de overeenkomst tussen verzoekers klacht en de signalen die in de bovengenoemde zaak rond het kostenonderzoek huisartsenzorg 2008 naar voren kwamen, is besloten naar verzoekers klacht een onderzoek te starten.

Verloop onderzoek Nationale ombudsman

1. Bij brief van 15 juli 2008 zond de NZa aan verzoeker, een apotheekhoudende huisarts, het verzoek om informatie te verstrekken in het kader van een onderzoek over de inkoopvoordelen en praktijkkosten in 2007 bij houders van een apotheek. Verzoeker was wettelijk verplicht aan dit onderzoek mee te werken. De NZa gaf in de brief aan dat de informatieverzameling bij voorkeur plaats vond door een bezoek van een externe onderzoeker. Voor het maken van een afspraak daarvoor zou verzoeker telefonisch worden benaderd. Het bezoek moest uiterlijk op 31 augustus 2008 hebben plaatsgevonden. Ook kon verzoeker binnen veertien dagen de informatie schriftelijk aanleveren. Uiteindelijk kwam de externe onderzoeker op 5 september 2008 op bezoek om de informatie bij verzoeker en zijn accountant te verkrijgen.

2. Verzoeker stuurde op 17 augustus en 25 oktober 2008 brieven naar de NZa, waarin hij klachten uitlette over de gang van zaken rond dit onderzoek en over de gevoerde klachtenprocedure. De NZa deed de klacht op 30 januari 2009 af. Verzoekers klacht werd deels gegrond verklaard, namelijk wat betreft de afhandelingsduur van zijn klacht.

3. Op 28 mei 2009 richtte verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. De zaak heeft vervolgens om interne redenen geruime tijd stilgelegen bij de Nationale ombudsman. Hiervoor werden excuses aangeboden aan verzoeker. Nadat verzoeker zijn klacht persoonlijk had toegelicht aan medewerkers van de Nationale ombudsman, is op 4 mei 2010 een onderzoek gestart. De NZa gaf haar standpunt daarop bij brief van 28 juni 2010. Vervolgens reageerde verzoeker op het standpunt van de NZa bij brief van 16 augustus 2010.

Wat betreft de inhoud van het onderzoek van de NZa

Visie verzoeker

Verzoeker is van mening dat de NZa het onderzoek te gehaast en daardoor onzorgvuldig heeft laten opzetten. Hij klaagt er vooral over dat de NZa daarbij in eerste instantie vragen heeft gesteld, die achteraf niet relevant bleken te zijn en wat betreft de antwoorden over gemaakte kosten in bepaalde gevallen genoegzaam met aannames. Ook kan hij zich niet vinden in de conclusies die de NZa aan de resultaten van het onderzoek heeft verbonden, en de maatregelen die daar het gevolg van waren.

Vizie NZa

Het betreffende onderzoek richtte zich op het volgende: de genoten inkoopvoordelen en de praktijkkosten bij (extramurale) apotheekhoudenden, de verstrekte inkoopvoordelen aan apotheken die onderdeel uitmaken van een ziekenhuis, de geleverde inkoopvoordelen op geneesmiddelen door groothandels, leveranciers, fabrikanten en importeurs. De NZa heeft vervolgens een extrapolatie van de onderzoeksresultaten naar de jaren 2008 en 2009 gemaakt.

De NZa gaf verder aan dat de vragenlijsten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Van de ruim 500 (deel) vragen waren er uiteindelijk 28 vragen vervallen of vrijwillig verklaard, een percentage van 6% van de vragen.

Verzoekers stelling dat de NZa bij het onderzoek gebruik heeft gemaakt van aannames en schattingen, en daar geheel zijn conclusies op heeft gebaseerd, is volgens de NZa niet juist. Naast de door de apotheekhoudenden verstrekte informatie is ook gebruik gemaakt van administratieve vastleggingen en waarnemingen ter plaatse door de onderzoeker. De extrapolatie (het op basis van veronderstelde continuïteit of verwachte overeenkomst projecteren op niet onderzochte gegevens) naar de jaren 2008 en 2009 heeft plaatsgevonden na gesprekken met verschillende experts en belanghebbenden, over wat

zij aan ontwikkelingen zien en verwachten. Ook merkt de NZa op dat niet alle informatie in het onderzoek als harde feiten wordt gezien, op sommige punten moet nader onderzoek plaatsvinden. Sommige gegevens uit het onderzoek geven alleen een indicatie.

Wat betreft de wijze waarop het onderzoek van de NZa werd uitgevoerd

Visie verzoeker

Verzoeker vindt dat de NZa te veel druk uitoefende op hem om met spoed de vele vragen van het onderzoek te beantwoorden. Hierbij speelde dat het onderzoek in de periode van de zomervakanties werd uitgevoerd. Hij achtte het zeer storend dat er steeds maar weer werd gebeld, ook in de periode dat hij nog op vakantie was. Daarbij werd aan zijn assistente gevraagd om hem op zijn vakantieadres te benaderen. Ook werd gedreigd met maatregelen, indien verzoeker de vragen niet tijdig zou beantwoorden.

Vizie NZa

De NZa is zich er van bewust, dat het invullen van de uitgebreide vragenlijsten in de vakantieperiode een flinke belasting is geweest voor de respondenten. Omdat de NZa het onderzoek onder grote tijdsdruk (van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) diende uit te voeren, dienden de onderzoeksmedewerkers actief achter het invullen van de vragenlijsten aan te gaan. De medewerkers van het onderzoeksbureau belden herhaaldelijk tijdens en na verzoekers vakantie om een afspraak te maken met verzoeker, om informatie bij hem te verkrijgen. Omdat dit niet lukte, stuurde de NZa verzoeker op 25 augustus 2008 een rappelbrief. Vervolgens werd er alsnog een afspraak gemaakt.

Wat betreft de klachtafhandeling

Visie verzoeker

Verzoeker kan zich niet vinden in de wijze waarop zijn klacht door de NZa is afgehandeld. Hij noemt daarbij vooral:

de behandelingsduur;

onvoldoende mogelijkheid tot inzage van de stukken van het klachtdossier, namelijk gedurende veertien dagen vanaf 22 december 2008, terwijl in die periode de beide kerstdagen en nieuwjaarsdag vielen en de NZa op een aantal andere dagen in die periode ook was gesloten. Verder had de NZa hem niet geïnformeerd over de mogelijkheid om de stukken op te laten sturen;

het zich onvoldoende onafhankelijk opstellen van de externe klachtenfunctionaris, nu hij nauwe banden onderhoudt met de NZa en de medewerkers van de NZa tijdens de hoorzitting tutoyeerde. Verder probeerde de functionaris verzoekers klachten in twee grote

onderwerpen te verdelen, ondanks verzoekers verzet daartegen. Dit had tot gevolg dat niet al zijn punten behandeld werden;

het zonder melding gebruik van opnameapparatuur tijdens de hoorzitting. Volgens verzoeker was hem dit niet gezegd. In het verslag van de hoorzitting werd dit ook niet gemeld.

Vizie NZa

Wat betreft de afhandelingsduur van de klacht, acht de NZa de klacht van verzoeker gegrond.

Wat betreft de mogelijkheid tot inzage gaf de NZa aan dat verzoeker vanaf 22 december 2008 gedurende de gebruikelijke periode van twee weken in de gelegenheid was gesteld om het dossier in te zien. Op 5 januari 2009 had verzoeker inzage gehad in de stukken. De NZa merkte verder op dat zij verzoeken van klagers om toezending van het dossier dan wel inzage van het dossier voor of na de hoorzitting altijd welwillend beoordeelt.

Over de opstelling van de externe klachtenfunctionaris, deelde de NZa mee dat de integriteit van deze functionaris op geen enkele wijze ter discussie staat.

Wat betreft het zonder melding gebruik van opnameapparatuur tijdens de hoorzitting, deelde de NZa mee dat normaliter gebruik wordt gemaakt van opnameapparatuur, om de zorgvuldigheid van de verslaglegging te bevorderen. Na het maken van het verslag wordt de opname gewist. De NZa deelt aan het begin van de hoorzitting mee dat een geluidsopname zal worden gemaakt, zodat bezwaren hiertegen kunnen worden geuit. Verzoeker had geen bezwaar gemaakt tegen het gebruik van opnameapparatuur.

Beoordeling Nationale ombudsman

Wat betreft het onderzoek van de NZa

1. Verzoeker klaagt over de wijze waarop de NZa een onderzoek uit 2008 over inkoopvoordelen en praktijkkosten van apotheekhoudenden heeft uitgevoerd.

Hij klaagt er vooral over dat de NZa in het kader van dat onderzoek vragen heeft gesteld, die achteraf niet relevant bleken te zijn, wat betreft de antwoorden over gemaakte kosten in bepaalde gevallen genoegzaam met aannames en te veel druk uitoefende op hem om met spoed de vragen van het onderzoek te beantwoorden.

2. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

3. Het is van belang voor zowel de NZa als betrokkenen om (in dit geval bij apothekhoudenden) onderzoeken te doen over de financiële situatie. Mede op basis daarvan kan beleid worden vastgesteld. Daarom is het wettelijk verplicht om mee te werken aan een dergelijk onderzoek van de NZa. De uitkomst van zo'n onderzoek is voor betrokkenen zeer belangrijk, gelet op de daaraan voor hen verbonden consequenties. Duidelijk is dat zo'n onderzoek door betrokkenen als zeer belastend wordt ervaren, vooral gelet op de hoeveelheid vragen, de ingewikkeldheid daarvan en de tijdsduur die nodig is om de vragen goed en volledig te beantwoorden.

4. De Nationale ombudsman beoordeelt het onderzoek niet inhoudelijk. Hij laat zich dus niet uit over de vraag of de juiste vragen zijn gesteld en of vervolgens de juiste conclusies zijn getrokken. Wel heeft de Nationale ombudsman onderzocht of de inhoud van de vragenlijst en de wijze waarop het onderzoek is verricht niet onnodig belastend is geweest voor betrokkenen. Dat zou het geval kunnen zijn als er vragen dienden te worden beantwoord, die naar achteraf bleek, niet beantwoord behoeften te worden. Of als er genoeg werd genomen met antwoorden op basis van veronderstellingen, die mogelijk geen juist beeld van de werkelijkheid vormden. Ook de tijdsdruk van het onderzoek, in combinatie met de tijdsduur, kan voor onnodig veel belasting hebben gezorgd.

Nu de NZa gemotiveerd heeft weerlegd dat enkel op basis van aannames conclusies zijn getrokken en nu het aantal vragen dat naar achteraf bleek niet beantwoord behoefde te worden slechts beperkt was, acht de Nationale ombudsman de inhoud van het onderzoek op die punten niet onzorgvuldig.

De NZa gaf verzoeker in eerste instantie de tijd om binnen een periode van ongeveer zes weken een afspraak te maken met een onderzoeker om de vragenlijst in te vullen. Dat was krap, mede gezien de vakantieperiode, maar gaf toch enige ruimte. Uiteindelijk vond de afspraak met verzoeker kort na die periode van zes weken plaats. De (telefonische) druk die namens de NZa werd uitgeoefend, was er op gericht om een tijdstip voor een afspraak vast te leggen zodat de vragenlijst binnen de termijn kon worden ingevuld. Dat hiertoe ook tijdens de vakantie van verzoeker pogingen werden ondernomen, is te begrijpen gelet op de tijdsdruk en gaf verzoeker overigens ook meer ruimte om die afspraak in te plannen en zich voor te bereiden op het onderzoek.

Al met al komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de wijze waarop de NZa het onderzoek heeft uitgevoerd, niet te belastend is geweest voor verzoeker en dus niet in strijd met het evenredigheidsvereiste. Wel merkt hij op dat zowel in deze zaak als uit eerdere signalen blijkt dat het de NZa kennelijk niet is gelukt om gedurende en over het onderzoek op een dusdanige manier met de onderzochten te communiceren, dat zij het gevoel hebben dat de NZa voldoende oog heeft voor de problemen die medewerking aan het onderzoek met zich mee brengen. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat het in deze zaak onder andere gaat om huisartsen, van welk beroep algemeen bekend is dat er sprake is van een hoge werkbelasting. Daarom is niet onbegrijpelijk dat er bij hen

irritaties zijn ontstaan. De Nationale ombudsman ziet hier kansen voor de NZa om verbeteringen aan te brengen, wellicht in overleg met belangenorganisaties van onderzochten. Dat is ook in het belang van de NZa, ter voorkoming van escalatie en ter bevordering van de acceptatie van de onderzoeken. Meer oog voor de belangen van de onderzochten en adequatere reacties op signalen daarover zouden tot verbetering kunnen leiden. Bovenstaande geeft aanleiding om in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Wat betreft de klachtbehandeling

1. Verzoeker klaagt verder over de manier waarop zijn klacht is afgedaan door de NZa. Hij klaagt met name over de afhandelingsduur, de beperkte mogelijkheid tot inzage, de opstelling van de externe klachtenfunctionaris en het gebruik van opnameapparatuur tijdens de hoorzitting.

2. De NZa erkende dat de afhandeling van de klacht te lang had geduurd. Wat betreft de inzage was de gebruikelijke periode van twee weken aangehouden. Ook gaat de NZa altijd soepel om met verzoeken om inzage. Over de opstelling van de externe klachtenfunctionaris, deelde de NZa mee dat de integriteit van deze functionaris op geen enkele wijze ter discussie staat.

Wat betreft het zonder melding gebruik van opnameapparatuur tijdens de hoorzitting, deelde de NZa mee dat gebruik wordt gemaakt van opnameapparatuur, om de zorgvuldigheid van de verslaglegging te bevorderen. De NZa deelt aan het begin van de hoorzitting mee dat een geluidsopname zal worden gemaakt, zodat bezwaren hiertegen kunnen worden geuit. Verzoeker had geen bezwaar gemaakt tegen het gebruik van opnameapparatuur, aldus de NZa.

3. De wijze waarop een interne klacht dient te worden afgewikkeld, is vastgelegd in hoofdstuk 9, titel 9.1. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Wat betreft de afhandelingsduur van de klacht heeft de NZa al erkend dat deze te lang is geweest. Dat is in strijd met het vereiste van voortvarendheid, dat inhoudt dat overheidsinstanties slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

Verder is verzoeker de mogelijkheid tot inzage geboden voor de hoorzitting over zijn klacht. De mogelijkheid daartoe was zeer beperkt, doordat in de periode van twee weken verschillende feestdagen en extra sluitingsdagen vielen. Wel gaf de NZa aan altijd soepel om te gaan met verzoeken om inzage. Vast staat dat inzage is geboden en ook, zij het beperkt, mogelijk was. Verzoeker heeft ook van die mogelijkheid gebruik gemaakt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat daarmee niet is gehandeld in strijd met het beginsel van fair play, dat inhoudt dat overheidsinstanties burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Aldus heeft de NZa naar het oordeel van de

Nationale ombudsman behoorlijk gehandeld.

Wat betreft de klacht over het onvoldoende onafhankelijk opstellen van de externe klachtenfunctionaris, geldt het volgende. De Awb schrijft op dit gebied enkel voor dat een klacht dient te worden behandeld door een persoon die niet bij de gedraging betrokken is geweest (zie Achtergrond). Deze bepaling vormt een uitwerking van het verbod van vooringenomenheid, dat inhoudt in dat overheidsinstanties zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Verzoeker heeft niet gesteld dat de klachtenfunctionaris bij de gedraging waarover hij klaagde betrokken was. Op dat punt was de klachtenfunctionaris daarom voldoende onafhankelijk. Verder wordt nog het volgende opgemerkt. Het gaat hier om een externe functionaris die advies dient te geven ten behoeve van een interne klachtenprocedure. Dat de klachtenfunctionaris liet blijken de medewerkers van de NZa (goed) te kennen, doet er niet aan af dat hij de NZa kan adviseren. De bedoeling van een interne klachtbehandeling is overigens niet om een onafhankelijk oordeel over de klacht te geven, maar om de overheidsinstantie de kans te geven om nogmaals naar een zaak te kijken en eventueel daarbij geconstateerde fouten te erkennen of te herstellen. Gelet op het voorgaande kan niet gezegd worden dat het verbod van vooringenomenheid is geschonden. Ook op dit punt is behoorlijk gehandeld.

Tenslotte wat betreft het gebruik van opnameapparatuur tijdens de hoorzitting. Verzoeker stelt dat er geen melding van werd gemaakt dat de NZa opnameapparatuur gebruikte, de NZa geeft aan dat standaard voor een zitting wordt aangegeven dat er geluidsapparatuur wordt gebruikt. Dat geeft betrokkene de kans hiertegen bezwaar te maken. Nu de stellingen op dit punt verschillen en er geen reden is om de stelling van de één aannemelijker te achten dan de stelling van de ander, wordt op dit punt geen oordeel gegeven.

Conclusie

De klacht is niet gegrond, behalve wat betreft de afhandelingsduur van de klacht.

Op dit punt is de klacht gegrond, wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Over de klacht over het gebruik van opnameapparatuur wordt geen oordeel gegeven.

Slotbeschouwing

Deze zaak kan niet los worden gezien van de eerdere signalen die ik heb ontvangen van onder andere huisartsenorganisaties over onderzoeken door de NZa. Ook toen betroffen de signalen met name de informatievoorziening rond het onderzoek, onvolkomenheden in de vragenlijsten en onvoldoende aandacht voor de problemen/ervaringen van de

huisartsen met het onderzoek. Ik kan mij goed voorstellen dat dit wettelijk verplichte onderzoek, bestaande uit ruim 500 (deel)vragen, een forse belasting voor verzoeker vormde. Dit temeer nu dit onderzoek in de (zomer)vakantieperiode viel en er tijdsdruk op stond, omdat het ministerie van VWS de NZa had opgedragen het onderzoek met spoed af te ronden. Gelet op bovenstaande dient de NZa er zorg voor te dragen dat een dergelijk verplicht onderzoek zo min mogelijk belastend is voor diegenen die op basis van een willekeurige selectie mee dienen te werken aan zo'n onderzoek. Hoewel ik tot het oordeel kom dat de NZa behoorlijk heeft gehandeld, zijn de klachten van verzoeker en de eerdere signalen wel reëel. Kennelijk vinden betrokkenen onvoldoende erkenning en begrip bij de NZa voor de belasting van de onderzoeken. Dit punt vraagt om aandacht en heeft mij aanleiding gegeven aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de NZa aan om na te gaan of er verbeteringen kunnen worden aangebracht in de communicatie tussen de NZa en onderzochten bij verplichte onderzoeken.

Achtergrond

Artikel 9:7, eerste lid Awb:

"De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest."

Achtergrond

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.