

**Beleidsregel TH/BR-004**

# **Handhaving**

De invulling van het handhavingsbeleid van de  
NZa



# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2. Uitgangspunten</b>	<b>9</b>
2.1 Werking van het stelsel en het algemeen consumentenbelang centraal	9
2.2 Effectiviteit en efficiency	9
2.3 Ingrijpen als er reden toe is	10
2.4 De NZa stelt prioriteiten voor toezicht en handhaving	10
<b>3. Het handhavingsinstrumentarium</b>	<b>13</b>
3.1 Informele instrumenten	13
3.1.1 Voorlichting	13
3.1.2 Openbaarheid	13
3.2 Het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium	14
3.2.1 De aanwijzing	14
3.2.2 Last onder bestuursdwang	15
3.2.3 Last onder dwangsom	15
3.2.4 Bestuurlijke boete	16
3.3 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving	17
<b>4. Communicatie</b>	<b>19</b>
4.1 Plan handhaving	19
4.2 Openbaarheid van handhavingsmaatregelen	19
<b>5. Rechtsbescherming</b>	<b>21</b>
5.1 Inleiding	21
5.1.1 Bezwaar en beroep	21
5.1.2 Procedure boete	21



## Managementsamenvatting

De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) geeft met dit document inzicht in de wijze waarop zij naleving van wet- en regelgeving in de zorg bevordert. Daarmee geeft NZa uitvoering aan artikel 75 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg).

Deze beleidsregel beschrijft het beleid voor de inzet van de instrumenten voor het handhavend optreden bij een overtreding. Indien bijzondere omstandigheden in het concrete geval van een overtreding daartoe aanleiding geven, kan de NZa hiervan afwijken. De NZa wil voor de buitenwereld zichtbaar optreden als een strenge doch rechtvaardige toezichthouder. Deze beleidsregel geeft daarvoor de uitgangspunten weer.

Onder handhaving wordt verstaan: *handhaving is al het handelen van de NZa dat bijdraagt aan normnaleving door zorgaanbieders en -verzekeraars door toepassing van activiteiten als onder meer preventie, signalering, oordeelsvorming, sturing en het opleggen van sancties.*

De NZa ziet handhaving dus als meer dan alleen het opleggen van bestuursrechtelijke sancties. Het doel van de activiteiten is bepalend. Dit doel is terug te vinden in de missie van de NZa: 'de NZa maakt en bewaakt goed werkende zorgmarkten. De belangen van de consument staan daarbij centraal. Efficiëntie op korte en lange termijn, markttransparantie, keuzevrijheid, toegang tot zorg en de kwaliteit zijn gewaarborgd. De consument krijgt zo de beste waar en waarde voor zijn zorgeuro'.

De NZa heeft, net als andere rijkstoezichthouders, het toezicht vormgegeven met risicogebaseerd en probleemgericht toezicht. De NZa neemt niet elke individuele klacht in onderzoek, maar benut de informatie uit klachten wel voor haar toezicht.

De NZa hanteert de volgende uitgangspunten bij haar handhavingsactiviteiten:

- bij handhaving staat de werking van het stelsel en het daarmee gediende algemeen consumentenbelang centraal;
- de keuze van het handhavingsinstrument wordt onder meer bepaald door de effectiviteit en efficiency van het middel;
- de NZa grijpt in als er reden toe is; maar
- er worden prioriteiten gesteld voor de activiteiten in het kader van toezicht en handhaving.

De NZa kan in situaties van overtreding kiezen uit verschillende handhavingsinstrumenten. De NZa maakt van geval tot geval een keuze.



# 1. Inleiding

In deze beleidsregel biedt de NZa haar stakeholders<sup>1</sup> inzicht in het beleid voor de inzet van handhavinginstrumenten. Daarmee geeft NZa gevolg aan artikel 75 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Volgens dit artikel dient openbaar te worden gemaakt hoe de toegekende taken en bevoegdheden op het terrein van de handhaving worden uitgevoerd. De NZa gebruikt handhaving voor het bereiken van haar missie: 'het maken en bewaken van goed werkende zorgmarkten. De belangen van de consument staan daarbij centraal. Efficiëntie op korte en lange termijn, markttransparantie, keuzevrijheid, toegang tot zorg en de kwaliteit zijn gewaarborgd. De consument krijgt zo de beste waar en waarde voor zijn zorgeuro'. NZa volgt in haar handhavingsbeleid belangrijke inzichten die de afgelopen jaren op het gebied van toezicht doorgang hebben gevonden, zoals risico- en probleemoriëntatie, professionaliteit, transparantie en een efficiënte mix van instrumenten.

Onder handhaving verstaat de NZa: *handhaving is al het handelen van de NZa dat bijdraagt aan normnaleving door zorgaanbieders en -verzekeraars door toepassing van activiteiten als onder meer preventie, signalering, oordeelsvorming, sturing en het opleggen van sancties.*

Deze beleidsregel legt de nadruk op de overwegingen die hierbij een rol spelen. Voor formele procedures wordt verwezen naar onder meer de desbetreffende artikelen in hoofdstuk zes van de Wmg, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de jurisprudentie. Als bijkomende omstandigheden in het concrete geval van een overtreding daartoe aanleiding geven, kan de NZa afwijken van deze beleidsregel.

De normen en regels waarop de NZa toezicht houdt, staan in de Wmg, de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en in de daaruit voortvloeiende regelgeving.

De NZa is opgericht per 1 oktober 2006. Het zorgstelsel is sindsdien voortdurend in beweging. Evenzo zijn de inzichten in effectief handhaven aan verandering onderhevig. De NZa heeft met de huidige aanpassingen van dit plan beoogd om uiting te geven aan de in de praktijk gangbare methode om handhaving 'maatwerk' te laten zijn en het effect voorop te stellen. Indien nieuwe ontwikkelingen dit nodig maken, zal de NZa in de toekomst dit plan weer van aanpassingen voorzien.

De NZa heeft, net als andere rijkstoezichthouders, het toezicht vormgegeven met risicogebaseerd en probleemgericht toezicht. De NZa bewaakt hiertoe primair de werking van het systeem, dus of de verschillende partijen in de zorg hun verplichtingen nakomen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van onder andere klachten van bijvoorbeeld brancheorganisaties, consumenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders. De NZa neemt niet elke individuele klacht in onderzoek, maar benut de informatie uit de klachten wel voor haar toezicht om prioriteiten te stellen en bewijs te vergaren. Zo pakt NZa problemen in de zorg aan. De NZa is dus geen instantie voor de oplossing van individuele klachten van bijvoorbeeld consumenten. Daarvoor zijn er wegen van individuele geschilbeslechting en daarin spelen verzekeraars vaak ook een belangrijke rol. NZa kan verder handhavingsmaatregelen nemen ten

---

<sup>1</sup> Stakeholders zijn bijvoorbeeld de belangenorganisaties van de consument, de ziektekostenverzekeraars, de zorgaanbieders. Ook andere toezichthoudende instanties waarmee de NZa een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten, ministeries en bestuursorganen zijn stakeholders.

aanzien van individuele partijen om normaleleving in de zorg te bevorderen.

Als sectorspecifieke toezichthouder neemt de NZa concrete handhavingsmaatregelen als dat passend is na afstemming met andere toezichthouders, zoals de NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit), DNB (De Nederlandsche Bank) en de IGZ (Inspectie voor de Gezondheidszorg). Deze procedure dient onder meer de zorgvuldigheid. Voor informatie over situaties waarin afstemming aan de orde is, wordt verwezen naar de Wmg en de desbetreffende samenwerkingsprotocollen, op [www.nza.nl](http://www.nza.nl) en de websites van genoemde toezichthouders.

*Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 staan algemene uitgangspunten voor de handhaving. Hoofdstuk 3 bevat uitleg over de algemene kenmerken van de verschillende bevoegdheden. Ook gaat de NZa in op het onderscheid van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden en het overleg met het Openbaar Ministerie. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de manier waarop de NZa communiceert over dit plan en over concrete handhavingsmaatregelen. Hoofdstuk 5 sluit af met informatie over de rechtsbescherming bij handhavingsbesluiten.

*Inwerkingtreding*

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin de mededeling over deze beleidsregel wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 maart 2012. Met de inwerkingtreding vervalt de vorige versie van het 'Plan handhaving' met datum september 2007.

*Citeerregel*

Deze beleidsregel kan worden aangehaald als: 'Handhavingsplan NZa'



## 2. Uitgangspunten

De uitgangspunten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op het sectorspecifieke wettelijke kader waarbinnen de NZa opereert. De NZa richt zich bij haar handhavingsactiviteiten op de volgende uitgangspunten:

- bij handhaving staan de werking van het stelsel en het daarmee gediende consumentenbelang centraal;
- de keuze van het handhavingsinstrument wordt onder meer bepaald door de effectiviteit en efficiency van het middel;
- de NZa grijpt in als er reden toe is; maar
- er worden prioriteiten gesteld voor de activiteiten in het kader van toezicht en handhaving.

### 2.1 Werking van het stelsel en het algemeen consumentenbelang centraal

Bij alles wat de NZa doet staat de werking van het stelsel en het daarmee gediende belang van de consument centraal. Bij ieder advies, bij elke beleidsverandering, bij al haar toezicht- en handhavingsactiviteiten stelt de NZa zichzelf de vraag: 'Wat levert dit op voor de consument?'. Daarbij kijkt de NZa naar de voordelen voor drie consumentenbelangen: kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg. Zaken als keuzevrijheid en volledige, juiste en transparante keuze-informatie zijn daarbij essentieel met het oog op de werking van het zorgstelsel. De NZa bewaakt deze werking van het stelsel in het belang van de consument.

Bovenstaande betekent dat de NZa bij handhaving steeds in ogenschouw neemt of er een algemeen consumentenbelang wordt gediend en op welke wijze dat het beste mogelijk is. De NZa kiest dan voor de meest effectieve weg. De NZa fungeert, net als andere markttoezichthouders, *niet* als instantie die individuele consumentenproblemen oplost. Deze individuele problemen kunnen echter wel duiden op individueel overstijgende problemen, waarbij de NZa wel kan overwegen in te grijpen. Daarom zijn individuele klachten wel een belangrijke bron van informatie voor NZa.

### 2.2 Effectiviteit en efficiency

De NZa rekent naast de formele handhavingsinstrumenten als de aanwijzing, last onder dwangsom en boete ook andere instrumenten tot de definitie van handhaving. In de praktijk gaat het om een veelheid aan manieren om normnaleving te bewerkstelligen. Voorbeelden zijn normoverdragende gesprekken, waarschuwingen, het geven van voorlichting en guidance, het inzetten van publiciteit, etc.

De bovenstaande 'instrumenten' zullen vaak als een mix worden ingezet. Bij het opleggen van bijvoorbeeld een last onder dwangsom met publicatie van de naam en toenaam van de overtreder kan de NZa met een persbericht met uitleg gericht aan de betreffende branche in een concreet geval soms meer effect bereiken. Er kunnen evenwel ook situaties zijn waarbij publicatie van een handhavingsactie niet zinvol of zelfs disproportioneel is. Tot slot zijn er ook situaties denkbaar dat er vanwege de ernst van de situatie meteen ingegrepen moet worden met (alleen) formele maatregelen.

De keuze van (de combinatie van) instrumenten is, zoals uit deze voorbeelden blijkt, te allen tijde maatwerk en wordt bepaald door de omstandigheden van het geval. Effectiviteit en efficiency zijn daarbij leidend. Het gaat de NZa om de 'slimste' manier van handhaven om zodoende de normnaleving te verhogen.

Zoals eerder in dit document is toegelicht, ziet de NZa handhaving als meer dan de inzet van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Belangrijk is evenwel dat de inzet van een niet-formeel instrument deze bestuursrechtelijke mogelijkheden niet uitsluit. Indien het gewenste effect uitblijft, kan de NZa alsnog overgaan tot het gebruik van het bestuursrechtelijk instrumentarium. Andersom is eveneens mogelijk dat meteen een formeel instrument wordt ingezet zonder voorafgaande informele uitleg.

### 2.3 Ingrijpen als er reden toe is

Handhaving is er op gericht om naleving van de wet en daarmee de werking van het stelsel te bewerkstelligen en te bevorderen. Daadkrachtig handhaven heeft als gunstig effect dat toekomstige overtredingen kunnen worden voorkomen. Handhaving is echter geen doel op zich. Het gaat er primair om dat degenen op wie de normen en regels van toepassing zijn deze respecteren en in acht nemen. De NZa kiest in zijn algemeenheid dan ook voor het instrument met de meeste preventieve werking. Preventie en reparatoir toezicht gaan voor repressief toezicht.

Zoals hiervoor aangegeven, heeft de NZa verschillende instrumenten om in te grijpen. Hoewel informele maatregelen in verschillende situaties nuttig kunnen zijn, hebben overtreders van regels geen 'recht' op bijvoorbeeld een toelichting of brief voorafgaand aan een formele maatregel. Toepassing van informele maatregelen sluit het gebruik van een aanwijzing, last onder dwangsom of boete ook nooit uit.

Ook kan het voor het uitstralingseffect van toezicht in de zorg van belang zijn om maatregelen te formaliseren. Voor repressieve maatregelen kan dus gekozen worden vanwege de preventieve werking die daar van uit kan gaan. Zichtbaarheid vergroot immers de legitimiteit. De legitimiteit van het toezicht is mede bepalend voor de effectiviteit ervan.

Consultatie van andere toezichthouders, zoals onder meer de NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit), DNB (De Nederlandsche Bank) of de IGZ (Inspectie voor de gezondheidszorg), is in bepaalde individuele situaties aangewezen. Om kort te zijn, wordt verwezen naar de bepalingen in de samenwerkingsprotocollen<sup>2</sup> die de NZa met deze toezichthouders heeft gesloten.

### 2.4 De NZa stelt prioriteiten voor toezicht en handhaving

De NZa hanteert een risicogebaseerde en probleemgerichte aanpak voor de toezichts- en handhavingactiviteiten. Door middel van analyses wordt bepaald welke 'problemen' het belangrijkste zijn en in welke sectoren die zich voor (kunnen) doen en aangepakt worden.

---

<sup>2</sup> De samenwerkingsprotocollen staan op de websites van de NZa en de toezichthouder waarmee de overeenkomst is gesloten.

Capaciteit voor toezicht is schaars. Om haar handhavingsactiviteiten zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren, stelt de NZa dan ook prioriteiten. Bij het stellen van de prioriteiten kunnen de volgende factoren van belang zijn. Onderstaande lijst is cumulatief noch limitatief: niet alle factoren behoeven in een voorkomend geval aan de orde te zijn om tot handhaving over te gaan, net zo min als dat niet noodzakelijkerwijs aan de hand van al deze factoren behoeft te worden uitgelegd waarom in een individueel geval niet tot handhaving wordt overgegaan.

*Wat is het consumentenbelang bij optreden door de NZa?*

De NZa gaat na of en welke consumentenbelangen getroffen worden door de mogelijke overtreding. Afhankelijk daarvan wordt ook duidelijk in welke mate optreden van de NZa het algemeen consumentenbelang dient. Zoals eerder genoemd, treedt de NZa niet automatisch bij ieder signaal op maar zijn signalen over mogelijke overtredingen wel een belangrijke factor om een beeld te vormen van de gevolgen voor het consumentenbelang. Consumenten kunnen zowel direct als indirect getroffen worden.

*Hoe groot is de 'schade' aan het zorgstelsel door de overtreding?*

Het toezicht van de NZa is erop gericht om het stelsel te laten werken. In het kader van de prioritering kan dan ook de mogelijke schade aan het stelsel een belangrijke factor zijn. Relevante vragen zijn dan bijvoorbeeld: heeft de overtreding (grote) gevolgen voor de wijze waarop zorg- en ziektekostenverzekeraars of zorgkantoren acteren in het stelsel?

*Hoe groot is het economische belang dat gediend is met optreden?*

De NZa kan in het kader van de prioritering gebruik maken van gegevens over de geldelijke omvang van het probleem en de financiële gevolgen. De financiële gevolgen zijn veelal ook direct te relateren aan het consumentenbelang betaalbaarheid.

*Hoe ernstig is de overtreding?*

Voor het antwoord op de vraag hoe ernstig een vermoedelijke overtreding is, wordt onder meer verwezen naar de Boetebeleidsregels van de NZa<sup>3</sup>. Daarin wordt een onderscheid gemaakt in type overtredingen en de daaraan verbonden ernstfactor. Ook factoren als (de kans op) recidive kan meegewogen worden bij deze prioriteringsfactor.

*Hoe groot is de maatschappelijke onrust?*

Bepaalde overtredingen veroorzaken grotere maatschappelijke onrust dan andere. Dat hangt samen met de gepercipieerde ernst van een overtreding. Deze onrust kan blijken uit het aantal signalen dat bij NZa of andere organisaties binnen komt, maar ook uit de politieke of media-aandacht die eraan gegeven wordt. Deze maatschappelijk onrust kan ook een extra grond zijn om prioriteit te geven aan signalen over mogelijke overtredingen.

*Kan de NZa effectief en efficiënt optreden?*

De NZa is niet altijd de meest aangewezen toezichthouder voor de oplossing van een probleem. Dat kan een reden zijn om de klager door te sturen of te wijzen op meer geschikte routes. Andere relevante vragen in het kader van deze factor zijn: sluit de aanpak van het probleem aan bij andere lopende onderzoeken en toezichtacties? Is de aanpak in lijn met de strategische accenten van de NZa? Is er een uitstralende werking te verwachten naar een andere sectoren in de zorg?

<sup>3</sup> Zie de website van de NZa, [www.nza.nl](http://www.nza.nl). Deze Boetebeleidsregels gaan over de wijze waarop de NZa de hoogte van de boete bepaalt.



## 3. Het handhavinginstrumentarium

### 3.1 Informele instrumenten

De NZa kan, zoals in hoofdstuk 2 beschreven is, gebruik maken van verschillende niet-wettelijke instrumenten om problemen op te lossen. Twee belangrijke worden hieronder besproken.

#### 3.1.1 Voorlichting

Het is van groot belang om goed te communiceren over de normen. De NZa neemt daar een open en transparante houding over aan. Wat in de wet en regelgeving staat, hoort bekend en duidelijk te zijn. Bij gebleken onduidelijkheden kan nadere communicatie of invulling door de NZa aangewezen zijn. Bijvoorbeeld in de vorm van een formele aanwijzing in een concreet geval en een toelichting aan de gehele branche of enkel een voorlichtende brief gericht aan brancheorganisaties. Ook door middel van beleidsregels (bijvoorbeeld met betrekking tot transparantie) wordt duidelijkheid gegeven.

Van goede communicatie kan ook een preventieve werking uitgaan, waardoor normconform gedrag wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld als wetgeving veranderd is. Waar open normen aan de orde zijn, kunnen praktijkervaring, jurisprudentie en beleid van de toezichthouder en het ministerie van VWS wijzigingen in de grenzen opleveren. Afhankelijk van of invulling van een open norm in de wet gewenst is om het stelsel te laten werken, kan de NZa kiezen voor een meer terughoudende houding dan wel zelf normen formuleren.

Ook de consumenten kunnen meer worden gemobiliseerd, om hen zodoende hun rol als marktpartij beter te laten vervullen. Dat kan ook de naleving van de regels door zorgaanbieders, zorg- en ziektekostenverzekeraars en/of AWBZ-zorgkantoren te verbeteren. Voor het mobiliseren van consumenten kan de NZa samenwerken met bijvoorbeeld intermediaire organisaties als de NPCF of de consumentenbond.

#### 3.1.2 Openbaarheid

Communicatie waarbij onder meer namen van instellingen openbaar worden gemaakt, is een belangrijk instrument om aan de markt(partijen) duidelijk te maken welke overtredingen hebben plaatsgevonden en wat de reactie van de NZa daarop is geweest. Als 'man en paard' worden genoemd, kan dit een (extra) reden zijn voor de overtreder in kwestie om zijn gedrag te veranderen. Ook kan het consumenten helpen in het maken van de juiste keuzes als marktpartij. Het omgekeerde kan evengoed werken: door goede voorbeelden in de markt te benoemen, laat de NZa zien wat 'goed gedrag en ontwikkelingen' zijn die vervolgens weer leidend kunnen zijn voor andere marktpartijen. Bovendien vergroot openbaarheid de zichtbaarheid van NZa als toezichthouder. Daarmee wordt de effectiviteit bevorderd. De NZa is transparant over haar interventies. Bij het al dan niet publiceren van namen wordt per geval afgewogen of daarmee de werking van het stelsel of het consumentenbelang gediend is.

## 3.2 Het bestuursrechtelijke handhavinginstrumentarium

In deze paragraaf staat informatie over de formele instrumenten van de NZa en de algemene kenmerken van de verschillende bevoegdheden. Ook wordt ingegaan op het onderscheid tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden.

De NZa heeft de keuze uit verschillende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. In dit hoofdstuk komen vervolgens aan bod:

- het geven van een aanwijzing;
- het opleggen van een last onder bestuursdwang;
- het opleggen van een last onder dwangsom;
- het opleggen van een boete.

Ten slotte komt de samenloop van bestuursrechtelijke sancties met strafrechtelijke sancties aan de orde en enkele criteria die meespelen bij de beslissing om het Openbaar Ministerie (OM) te informeren over overtredingen en in voorkomende gevallen het dossier aan het OM over te dragen.

### *Samenloop*

De NZa kan voor bepaalde overtredingen zowel een reparatoir instrument (zoals de aanwijzing of de last onder dwangsom of bestuursdwang) als een punitieve sanctie (bestuurlijke boete) opleggen.

### 3.2.1 De aanwijzing

De NZa kan uit hoofde van haar toezichthoudende taak een aanwijzing geven aan de overtredende partijen gericht op naleving van een norm. De aanwijzing is een formeel besluit, waarin de NZa bijvoorbeeld neerlegt wat de adressant moet doen, nalaten, veranderen of ongedaan maken. Daarbij worden termijnen gesteld (artikel 79 lid 2 Wmg).

De aanwijzing kan worden beschouwd als een formele aansporing, in het bijzonder bedoeld om de norm in een concreet geval duidelijk te maken. De aanwijzing is een reparatoire (herstel) sanctie.

Op grond van artikelen 76, 77 en 78 Wmg kan de NZa een aanwijzing geven aan zorgaanbieders, zorg- en/of ziektekostenverzekeraars, AWBZ-verzekeraars of een rechtspersoon als bedoeld in artikel 40 van de AWBZ gericht op naleving van de Wmg, de Zvw en de AWBZ. De NZa kan die bevoegdheid in een aantal uiteenlopende gevallen gebruiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- het reguleren van tarieven, prestaties en declaratiemogelijkheden;<sup>4</sup>
- het opleggen van verplichtingen voor de administratie en de interne en accountantscontrole;<sup>5</sup>
- het inwinnen van gegevens en het doen aanleveren van informatie aan de NZa;<sup>6</sup>
- het naleven van algemeen geldende verplichtingen van zorgaanbieders en –verzekeraars, waaronder de informatieverstrekking aan de consument;<sup>7</sup>
- de ontwikkeling en de ordening van de markt;<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> artikel 35, 35a en 35b Wmg

<sup>5</sup> artikelen 27, 36 en 44 Wmg

<sup>6</sup> artikelen 25, tweede lid, 61, 62 en 68 Wmg. Voor informatieverstrekking aan de NZa ten behoeve van onder meer de toekenning van een bijdrage uit het Zorgverzekeringsfonds, zie artikel 90 Zvw.

<sup>7</sup> artikelen 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 Wmg

<sup>8</sup> artikelen 45, 48 en 49 Wmg

- de naleving van de Zvw en de AWBZ;<sup>9</sup>
- het beklag over formulieren en procedures.<sup>10</sup>

### 3.2.2 Last onder bestuursdwang

Op grond van artikel 82 Wmg kan de NZa bestuursdwang<sup>11</sup> toepassen. Bij bestuursdwang brengt de NZa met eigen feitelijk handelen een situatie, in principe op kosten van de overtreder, in overeenstemming met de wet. Daarbij bestaat de verplichting om de overtreder daarvan vooraf in kennis te stellen en gelegenheid te geven om nog zelf aan de norm of regel te voldoen.

Een last onder bestuursdwang kan op grond van de Wmg worden opgelegd bij bijvoorbeeld de volgende overtredingen:

- het reguleren van tarieven en prestaties en declaratiemogelijkheden;<sup>12</sup>
- het opleggen van verplichtingen voor de administratie en de interne en accountantscontrole;<sup>13</sup>
- het inwinnen van gegevens en het doen aanleveren van informatie aan de NZa;<sup>14</sup>
- het naleven van algemeen geldende verplichtingen van zorgaanbieders en -verzekeraars, waaronder de informatieverstrekking aan de consument;<sup>15</sup>
- de ontwikkeling en de ordening van de markt;<sup>16</sup>
- het voldoen aan een aanwijzing binnen de gestelde termijn.<sup>17</sup>

Bestuursdwang vindt plaats door of vanwege de NZa. Het wordt gezien als een ultimatum remedium.

### 3.2.3 Last onder dwangsom

De NZa kan aan een zorgverzekeraar dan wel een verzekeraar, ziektekostenverzekeraar of een zorgaanbieder een last onder dwangsom opleggen bij overtreding van de in artikel 82, 83 en 84 van de Wmg genoemde artikelen.

- De voorschriften zoals bedoeld in artikel 82 Wmg zijn dezelfde als bij last onder bestuursdwang.
- De voorschriften als bedoeld in artikel 83 en 84 van de Wmg hebben betrekking op de naleving van de Zvw en de AWBZ door zorgverzekeraars en AWBZ-verzekeraars of andere rechtspersonen en verzekeraars die de Zvw overtreden.

De last onder dwangsom is, naast de aanwijzing, een instrument om toekomstige overtredingen te vermijden en reeds opgetreden overtredingen, of de gevolgen daarvan, te beëindigen of ongedaan te maken. Het karakter van deze sanctie is herstellend (reparatoir).

#### Voorbeeldkader

De last onder dwangsom is onder meer een geschikt instrument wanneer de gevraagde informatie niet of niet volledig aan de NZa of een door

<sup>9</sup> artikel 16, sub b, c en d Wmg. Artikel 77 Wmg bevat ook de mogelijkheid een aanwijzing te geven aan een verzekeraar die verzekeringen als zorgverzekering aanbiedt of uitvoert die niet aan het bepaalde bij of krachtens de Zorgverzekeringswet voldoen.

<sup>10</sup> artikel 23, 34 Wmg

<sup>11</sup> zie ook Algemene wet bestuursrecht

<sup>12</sup> artikel 35, 35a en 35b Wmg

<sup>13</sup> artikelen 36 en 44 Wmg

<sup>14</sup> artikelen 25, tweede lid, 61, 62 en 68 Wmg

<sup>15</sup> artikelen 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 Wmg

<sup>16</sup> artikelen 45, 48 en 49 Wmg

<sup>17</sup> artikel 79 Wmg

haar aangewezen wordt verstrekt. Ook is het een geschikt instrument om informatieverplichtingen van zorgaanbieders of ziektekostenverzekeraars jegens de consument te doen naleven of misleidende reclames te doen stoppen. Wanneer herstel van de overtreding blijvend onmogelijk is of wanneer de overtreding is gestopt, kan geen last onder dwangsom meer worden opgelegd.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom heeft de NZa een zekere beleidsvrijheid. Wel moet de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang, de ernst van de overtreding en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. De dwangsom moet een voldoende prikkel vormen om de overtreding ongedaan te maken. Hiervoor wordt onder andere gekeken naar de sectorspecifieke kenmerken en zo mogelijk naar de financiële draagkracht van de desbetreffende organisatie of persoon. Bij ziektekostenverzekeraars vindt in het kader van het samenwerkingsprotocol contact met De Nederlandsche Bank plaats.

Op grond van artikel 5:32b lid 2 en lid 3 Algemene Wet Bestuursrecht heeft de NZa de bevoegdheid om indien een last onder dwangsom niet het beoogde effect heeft gehad doordat het maximum aan te verbeuren bedragen is bereikt en de last niet is opgevolgd, opnieuw een last onder dwangsom op te leggen, eventueel met hogere dwangsommen. De last kan in dat geval anders geformuleerd worden. Ook om andere redenen kan het wenselijk zijn een last onder dwangsom te wijzigen. Het staat de NZa ook vrij om, indien een opgelegde last onder dwangsom niet wordt opgevolgd, tot het toepassen van bestuursdwang over te gaan.

### 3.2.4 Bestuurlijke boete

Op grond van paragraaf 6.4 van de Wmg heeft de NZa de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen. Dit zijn punitieve sancties. De NZa is bevoegd tot het opleggen van een boete bij overtreding van het bepaalde bij, of krachtens de in artikelen 85 tot en met 89 Wmg vermelde bepalingen.

De bestuurlijke boete houdt in dat de NZa een verplichting oplegt tot betaling van een geldsom. De maximale hoogte van de geldsom staat in de desbetreffende artikelen. De sanctie kan aan de orde zijn als er naar het oordeel van de NZa aanleiding is om bijvoorbeeld:

- te bestraffen om te voorkomen dat overtreding in de toekomst opnieuw plaatsvindt;
- financieel voordeel<sup>18</sup> weg te nemen dat er zonder de overtreding niet zou zijn geweest.

Boetes kunnen worden opgelegd als het gaat om de overtreding van bijvoorbeeld de volgende normen:

- het reguleren van tarieven, prestaties en declaratiemogelijkheden;<sup>19</sup>
- het opleggen van verplichtingen voor de administratie<sup>20</sup>;
- het inwinnen van gegevens en het doen aanleveren van informatie aan de NZa;<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Financieel voordeel van de overtreder kan gepaard gaan met financieel nadeel van de consument. Bij onjuiste premieberekening in strijd met de Zvw kan de consument financieel nadeel ondervinden. Bij tariefdelicten door zorgaanbieders kan de consument of in bepaalde situaties diens verzekeraar financieel nadeel lijden.

<sup>19</sup> artikel 35, 35a en 35b Wmg

<sup>20</sup> artikelen 36 en 44 Wmg

<sup>21</sup> artikelen 25, tweede lid, 61, 62 en 68 Wmg



- het naleven van algemeen geldende verplichtingen van zorgaanbieders en -verzekeraars, waaronder de informatieverstrekking aan de consument;<sup>22</sup>
- de ontwikkeling en de ordening van de markt;<sup>23</sup>
- de naleving van de Zorgverzekeringswet;<sup>24</sup>
- de formulieren en procedures in de zorg.<sup>25</sup>

#### Voorbeeldkader

Als blijkt dat een zorgverzekeraar zijn administratie niet goed op orde heeft en daardoor aan het College voor zorgverzekeringen (CVZ) of een door hem aangewezen persoon onjuiste of onvolledige informatie heeft verschaft over:

- de aantallen verzekerde verzekeringsplichtigen;
- de verzekerden-kenmerken of zorgkosten;
- gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de vereveningsbijdragen,

dan bedraagt de boete voor een afzonderlijke overtreding ten hoogste € 10.000.000,-.

Een zorgaanbieder of ziektekostenverzekeraar die met misleidende reclames klanten blijkt te hebben getrokken, kan ook nadat de reclames zijn gestopt worden beboet om herhaling van misleidende campagnes in de toekomst te voorkomen.

De NZa heeft als maximumtarief voor een consult van een huisarts van korter dan 20 minuten 9 euro vastgesteld. Een huisarts rekent voor een consult van 10 minuten 12 euro. De zorgverzekeraar vergoedt deze 12 euro. Hier is sprake van een tariefdelict. Er is sprake van financieel verkregen voordeel door de zorgaanbieder. Zorgaanbieders mogen op grond van de wet geen hoger bedrag declareren dan het door de NZa vastgestelde bedrag. Voor zorgverzekeraars is het verboden om dit bedrag te vergoeden. In bovenstaande casus zijn beide partijen in overtreding van de wet. De NZa kan in zo'n geval een bestuurlijke boete opleggen aan zowel de zorgverzekeraar als de zorgaanbieder.

### 3.3 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

Een aantal overtredingen van de Wmg en de op basis van de Wmg vastgestelde regels zijn ook in de Wet op de economische delicten (WED) aangewezen als economisch delict (strafbaar feit)<sup>26</sup>. Op grond van de WED zijn economische delicten misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan.

Voor de opsporing van economische delicten en misdrijven zijn de FIOD-ECD en de SIOD bevoegd. Naast de verdenking van een economisch delict kan er ook een verdenking bestaan van commune strafdelicten, zoals valsheid in geschrifte, oplichting of frauduleuze handelingen. De

<sup>22</sup> artikelen 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 Wmg

<sup>23</sup> artikelen 45, 48, eerste lid, 49 Wmg

<sup>24</sup> zie verwijzingen in artikel 86, 87, 88 en 89 Wmg

<sup>25</sup> artikel 23, 34 Wmg

<sup>26</sup> Op grond van artikel 1, onder 2, van de WED zijn overtredingen van de artikelen 25, tweede lid, 35, 35a, 35b, 36, eerste en tweede lid, 38, eerste, tweede en vierde lid, 40, eerste, tweede en derde lid, 60, 63 en 66, eerste lid, alsmede de regels vastgesteld krachtens de artikelen 36, derde lid, 38, zevende lid, 40, vierde lid en 45 van de Wmg economische delicten.

Samenloop van punitieve sancties kan ontstaan in geval van overtreding van artikel 35, 35a, 35b, 36, eerste en tweede lid, 38, eerste, tweede en vierde lid, 40, eerste, tweede en derde lid alsmede de regels vastgesteld krachtens de artikelen 36, derde lid, 38, zevende lid, 40, vierde lid en 45 van de Wmg.

vervolgning van de strafbare feiten is een zaak van het (Functioneel Parket van het) Openbaar Ministerie (OM).

In beginsel handhaaft de NZa de naleving van de Wmg. Met de FIOD-ECD en het OM heeft de NZa op grond van de Wmg een samenwerkingsprotocol. Hierin worden onder meer afspraken gemaakt over hoe te handelen in situaties waarin er ook sprake kan zijn van een economisch delict en/of van verdenking van genoemde commune strafdelicten. Daarbij wordt voor die gevallen telkens een keuze gemaakt of de bestuursrechtelijke dan wel de strafrechtelijke weg, dan wel een combinatie van beide, de meest effectieve en efficiënte is. Ingeval *beide* wegen gekozen worden voor dezelfde overtreding, zijn er bestuursrechtelijk alleen mogelijkheden voor reparatoire sancties.

Met betrekking tot punitieve sancties geldt het beginsel 'ne bis in idem' ('niet twee keer hetzelfde'), dat wil zeggen dat er voor één overtreding niet tweemaal gestraft mag worden. Zodra wegens dezelfde gedraging al strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd, kan de NZa voor diezelfde overtreding geen boete opleggen en vice versa.

Zoals gezegd is het een bestuursorgaan toegestaan zowel een reparatoire als een punitieve sanctie op te leggen. Voor dezelfde gedraging zijn dus meerdere sancties mogelijk. Evenzo is samenloop van strafrechtelijke én reparatoire bestuursrechtelijke sancties in bepaalde situaties toegestaan. In de samenwerkingsprotocollen worden over samenloopsituaties procedureafspraken opgenomen.

## 4. Communicatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de communicatie rondom dit plan handhaving en rondom handhavingsmaatregelen.

### 4.1 Plan handhaving

Het is voor betrokkenen belangrijk te weten op welke wijze de NZa de wet handhaaft. De samenleving stelt ook steeds grotere eisen aan de openheid en verantwoording van het optreden van (markt) toezichthouders.

Communicatie daarover is voor de NZa één van de instrumenten om de handhaving uiteen te zetten en daarmee de missie van de NZa te bereiken: 'het maken en bewaken van goed werkende zorgmarkten. De belangen van de consument staan daarbij centraal. Efficiëntie op korte en lange termijn, markttransparantie, keuzevrijheid, toegang tot zorg en de kwaliteit zijn gewaarborgd. De consument krijgt zo de beste waar en waarde voor zijn zorgeuro'.

Dit plan handhaving is openbaar en is via de website van de NZa verkrijgbaar. Op verzoek wordt een kopie verstrekt. Stakeholders worden over de verschijning en verkrijgbaarheid van het plan geïnformeerd.

### 4.2 Openbaarheid van handhavingsmaatregelen

#### *Uitgangspunten en grondslag*

De NZa kan haar besluiten openbaar maken. Dit volgt uit artikel 20 Wmg. Uitgangspunt is dat de NZa transparant is over interventies. Bij het publiceren van namen wordt per geval afgewogen of daarmee het consumentenbelang en/of de werking van het stelsel gediend is.

Handhavingsbesluiten op grond van hoofdstuk 6 van de Wmg – zoals de hiervoor beschreven aanwijzing, last onder dwangsom en de boete – zijn uitgezonderd van artikel 20 Wmg. Artikel 80 en 81 van de Wmg bevatten specifieke openbaarmakingbevoegdheden voor aanwijzingen. De Wmg is in dergelijke gevallen een 'lex specialis' en gaat voor op de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Voor lasten onder dwangsom en boetes geldt het algemene regime van de Wob.

In artikel 80 en 81 van de Wmg is onder andere bepaald dat – indien het belang van de markt daarom vraagt – de NZa in de daar beschreven situaties de bevoegdheid heeft *onverwijld* over te gaan tot het publiek maken van de aanwijzing met naam en toenaam van de overtreder. Hiermee heeft de NZa de mogelijkheid de consument en andere marktpartijen zoals leveranciers en verzekeraars direct te informeren. In andere situaties zal de NZa altijd eerst feiten en omstandigheden verifiëren bij de (vermoede) overtreder. Deze zorgvuldigheid kan er ook toe leiden dat openbaarmaking enige tijd kan duren. In sommige omstandigheden moet afgezien worden van het openbaar maken van een handhavingsbesluit indien feiten in het concrete geval aanleiding geven te vermoeden dat per saldo daardoor negatieve gevolgen zullen (kunnen) intreden.

In de gevallen waarin de Wmg niet voorziet, geldt de Wob als grondslag. Artikel 8 van deze wet bepaalt dat bestuursorganen uit eigen beweging informatie dienen te verschaffen wanneer deze in het belang is van een goede en democratische bestuursvorming.

*Vertrouwelijke gegevens en termijn*

Bij het openbaar maken van handhavingsmaatregelen hanteert de NZa uitgangspunten zoals deze in de Wob verwoord zijn. Dit betekent dat bedrijfsvertrouwelijke of persoonsgegevens niet openbaar worden gemaakt. Met uitzondering van situaties zoals bedoeld in artikel 80 lid 7 en 81 lid 2 ('onverwijld ter openbare kennis brengen') worden partijen in de gelegenheid gesteld om aan te geven welke gegevens als vertrouwelijk dienen te worden aangemerkt. Bedrijfsnamen zijn in beginsel niet vertrouwelijk en kunnen openbaar worden gemaakt tenzij er zwaarwegende belangen zijn om daarvan af te zien. Bij het bekendmaken van handhavingsmaatregelen aan de overtreder, geeft de NZa aan wanneer en op welke wijze zij de maatregel openbaar maakt. De NZa hanteert in beginsel een termijn van vijf werkdagen tussen het toezenden van de beschikking aan de overtreder zelf en de openbaarmaking.

## 5. Rechtsbescherming

### 5.1 Inleiding

Hieronder wordt ingegaan op de procedurele stappen die de NZa doorloopt om de rechten van de geadresseerden van een handhavingsbesluit te waarborgen. Hierbij wordt toegelicht welke soorten besluiten voor bezwaar en beroep vatbaar zijn en welke procedurele mogelijkheden belanghebbenden tot hun beschikking hebben.

#### 5.1.1 Bezwaar en beroep

Indien de NZa besluit tot toepassing van haar wettelijke handhavingsinstrumentarium, kunnen geadresseerde overtreders daartegen bezwaar aantekenen en in beroep gaan. Het gaat dan om:

- een aanwijzingsbesluit;
- een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang;
- een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom;
- een boetebesluit;

Er is hierbij sprake van besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtsbeschermingsmogelijkheid voor geadresseerde overtreders (belanghebbenden) tegen voornoemde handhavingsbesluiten van de NZa is neergelegd in artikel 105 en 106 Wmg.

Tegen handhavingsbesluiten van de NZa kunnen derhalve vermeende overtreders van de Wmg, voordat zij beroep aantekenen bij het College van Beroep van het bedrijfsleven (CBb), eerst een bezwaarschrift indienen bij de NZa (artikel 105 Wmg). In een bezwaarschriftprocedure kunnen partijen hun bezwaren schriftelijk en mondeling (tijdens een hoorzitting ten kantore van de NZa) naar voren brengen. De NZa heroverweegt dan het genomen handhavingsbesluit.

Bijzonder is het tweede lid van artikel 105 Wmg. Dat bepaalt namelijk dat met betrekking tot besluiten van de NZa waarbij consumenten of patiënten belanghebbend kunnen zijn, consumenten- en patiëntenorganisaties die op landelijk niveau werkzaam zijn als belanghebbende worden aangemerkt. Met deze organisaties zijn daarover afspraken gemaakt.

#### 5.1.2 Procedure boete

Voor overtredingen waarvoor de NZa een bestuurlijke boete kan opleggen is in de Awb de procedure voor de totstandkoming van een boetebesluit neergelegd. De procedure biedt naast de rechtsbeschermingswaarborgen van de bezwaar- en beroepsmogelijkheid nog extra procedurele waarborgen voor de geadresseerde tegen een voorgenomen boetebesluit.

Van een overtreding zal de NZa een zogenaamd rapport opmaken. De feiten die verzameld worden, worden in de meeste gevallen voorgelegd aan de overtreder(s) voor een check, voordat het rapport formeel wordt gemaakt. Uitsluitend de daartoe aangewezen medewerkers van de NZa zijn belast met boeteonderzoek en het opstellen van een rapport. Andere medewerkers van de NZa zijn belast met de voorbereiding van boetebesluiten aan de hand van een door de toezichthoudende

ambtenaren opgesteld rapport. De in het rapport opgenomen overtreder(s) krijgen in deze fase de gelegenheid om mondeling en of schriftelijk hun zienswijze over het rapport naar voren te brengen. Hiermee heeft de NZa een functionele scheiding aangebracht voor de oplegging van een bestuurlijke boete.

Een andere procedurele waarborg is inzage in het dossier dat ten grondslag aan het rapport in de fase waarin NZa nadenkt over het wel of niet opleggen van een boete op grond van het rapport.

Bij een boetebesluit moet (omdat het geen reparatoire maar een punitieve sanctie betreft, waarvoor beroep in twee instanties een mensenrecht is) eerst beroep worden aangetekend bij de Rechtbank Rotterdam, voorafgaand aan hoger beroep bij het CBb (artikel 106 Wmg).

**Tabel 1. Overzicht rechtsbescherming**

Type Besluit/rechtsgang	Bezwaar	Beroep + Voorlopige voorziening	Hoger beroep
Handhavingsbesluiten	Bij NZa	Bij het CBb	Niet mogelijk
Boetebesluiten	Bij NZa	Bij de Rb Rotterdam	Bij het CBb

Bron: NZa