

Aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4700/2026-U187

Datum

11 september 2026

Onderwerp

Modernisering Wet marktordening gezondheidszorg

Geachte mevrouw Hermans,

Op 2 juli 2026 is de *Wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen (Wkkg) zorg in verband met de modernisering van de Wet marktordening gezondheidszorg* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestermin van ATR loopt tot en met 11 september 2026.

Context

Dit voorstel wijzigt de Wmg. De Wmg beoogt de zorg efficiënter te organiseren via marktwerking, terwijl kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg gewaarborgd moeten blijven. Sinds de inwerkingtreding in 2006 zijn er geen grondige herzieningen geweest van deze wet. Na 20 jaar sluit de wet niet meer volledig aan bij de praktijk. Zo is er volgens de toelichting niet voldoende ruimte voor innovatie en maatwerk, passen de bekostigingswijzen niet altijd meer bij de behoeften in de praktijk en zou de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) zorgfraude onvoldoende kunnen aanpakken. Met de modernisering van de Wmg beoogt het kabinet deze belemmeringen weg te nemen.

Inhoud van het voorstel¹

Het voorstel kent drie overkoepelende doelstellingen.

Doelstelling 1: Het faciliteren van passende bekostiging en creëren van meer ruimte voor maatwerk en innovatie. De volgende maatregelen worden hiertoe voorgesteld:

- Het creëren van de mogelijkheid voor de NZa om bij uitzondering 1) aparte prestatiebeschrijvingen vast te stellen voor zorgondersteuningsactiviteiten, zonder dat deze zelf als

¹ Dit advies beschrijft alleen de maatregelen die vanuit regeldrukperspectief relevant zijn.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

zorg worden gekwalificeerd, en 2) afzonderlijke prestatiebeschrijvingen vast te stellen voor een gehele zorgsector en tegelijkertijd integrale prestatiebeschrijvingen vast te stellen die ook alle zorg van die zorgsector omvat (duale regulering).

- Een ruimere experimenteertermijn en aanvullende bepalingen met betrekking tot grootschalige experimenten.

Doelstelling 2: Het bevorderen van de bestrijding van zorgfraude. De volgende maatregelen worden hiertoe voorgesteld:

- Een expliciet verbod op het in rekening brengen van zorg die niet is geleverd ('spookzorg'). De NZa krijgt daarmee ook handhavingsbevoegdheden.
- Een verplichting voor zorgverzekeraars om aan hun verzekerden een overzicht te verstrekken van ontvangen declaraties en betalingen. Daarnaast is een grondslag gecreëerd voor de NZa voor het stellen van nadere regels ten aanzien van dat overzicht (verbeteren informatiepositie verzekerden).
- Een verplichting voor voormalige zorg- en ondersteuningsaanbieders te blijven voldoen aan de verplichtingen van de Wmg over de periode dat zij een dergelijke aanbieder waren (stopregeling).

Doelstelling 3: Het bevorderen van de taakuitoefening van de NZa door:

- een verplichting voor combi-instellingen om conform de Wmg een transparante financiële administratie en openbare jaarverantwoording te hebben voor ook het deel dat ziet op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). Ook regelt het voorstel dat de bepalingen met betrekking tot het regelmatig aan de NZa verstrekken van gegevens en inlichtingen ook zien op het jeugdhulpdeel en Wmo-deel van deze instellingen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Maatregelen in het kader van passende bekostiging, maatwerk en innovatie (doelstelling 1)

De toelichting onderbouwt voldoende duidelijk waarom aparte bekostiging voor zorgondersteuningsactiviteiten en duale regulering in uitzonderingsgevallen nodig is. Nut en noodzaak van de maatregelen in dit verband is helder. Het college geeft wel in overweging het uitzonderingskarakter van de aparte bekostiging en de duale regulering te concretiseren in de toelichting, bijvoorbeeld door het geven van een schatting van het verwachte aantal toepassingen van deze maatregelen in de praktijk.

In de toelichting ontbreekt een heldere probleemanalyse voor de aanvullende verplichtingen die zijn voorgesteld bij grootschalige experimenten. Hoewel het logisch is dat bij de start van een experiment doel en toetsingscriteria helder moeten zijn, ontbreekt in de toelichting een

beschrijving van het probleem waartoe het gebrek aan deze gegevens bij de start in de afgelopen 20 jaar heeft geleid. Hierdoor is nut en noodzaak van deze maatregel niet helder.

Maatregelen in het kader van bevordering bestrijding zorgfraude (doelstelling 2)

'Spookzorg' binnen het bereik van de Wmg brengen

Volgens de toelichting is spookzorg een veelvoorkomende vorm van zorgfraude. Hiervoor is onder meer verwezen naar een rapport van de Stichting Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ).² De toelichting geeft aan dat de NZa bestuursrechtelijk kan handhaven op tariefdelicten met betrekking tot prestaties. Het begrip 'prestaties' is in de Wmg materieel omschreven als levering van zorg door een zorgaanbieder. Niet-geleverde zorg is dus geen prestatie en valt daarmee buiten de verbodsbepalingen, waardoor de NZa hier niet tegen kan optreden. Het voorstel introduceert daarom een expliciet verbod op het in rekening brengen van zorg die niet is geleverd. Nut en noodzaak van de maatregel is daarmee voldoende beschreven.

Verbeteren informatiepositie verzekerden

De toelichting beschrijft dat een onduidelijke nota verzekerden niet helpt om inzicht te krijgen in de behandelingen die zijn uitgevoerd, waarom bepaalde kosten in rekening zijn gebracht en wat de verhouding is tussen vergoedingen en eigen betalingen. Een duidelijke nota zou voor verzekerden nuttig zijn om mogelijke onjuistheden te signaleren voor het eigen risico en om onrechtmatige declaraties aan het licht te brengen. De toelichting maakt echter niet duidelijk of en op welke aspecten de huidige nota's onduidelijk zijn en of en tot welke concrete problemen dit in de praktijk leidt. Het voorstel creëert "(betere) mogelijkheden" voor de NZa om via nadere regels verzekerden betere overzichten te laten krijgen. Uit de toelichting blijkt niet wat de huidige mogelijkheden zijn van de NZa en waarom die niet voldoende werken.

Stopregeling

De toelichting beschrijft dat sommige zorgaanbieders snel ophouden te bestaan of als nieuwe zorgaanbieder verder gaan zodra onderzoek wordt gestart of maatregelen dreigen. De NZa beschikt over te weinig informatie over de niet meer bestaande aanbieders omdat de verplichtingen uit de Wmg niet meer gelden vanaf het moment dat een aanbieder stopt. Hierdoor is volgens de toelichting niet inzichtelijk of het ophouden van het bestaan van een zorgaanbieder een gevolg is van onregelmatigheden of bijvoorbeeld betalingsonmacht. De stopregeling voorziet in een oplossing daarvoor. Aard van het probleem en hoe de maatregel hierop aangrijpt is daarmee volgens het college voldoende duidelijk in beeld gebracht. Niet duidelijk is wat de omvang van het probleem en de doelgroep is. De probleemanalyse is niet toegespitst op bepaalde vormen van zorg en ondersteuning. De stopregeling geldt in lijn daarmee voor alle zorg- en ondersteuningsaanbieders. In de regeldrukanalyse is echter uitsluitend uitgegaan van gevolgen voor micro- en kleine zorgaanbieders omdat alleen deze organisaties de afgelopen jaren zijn opgeheven. Het is aangewezen te onderbouwen waarom een generieke maatregel voor alle zorg- en ondersteuningsaanbieders in dit geval toch nuttig en noodzakelijk is.

² IKZ, 'Rapport: Signalen fraude in de zorg 2023', april 2024, p. 4; zie: <https://open.overheid.nl/documenten/e4c5f4ed-fc97-4013-a810-fe4cd8b665b1/file>.

Maatregelen in het kader van bevordering taakuitoefening NZa (doelstelling 3)

Extra bevoegdheden bij combi-instellingen

Volgens de toelichting zou uit de invoeringstoets openbare jaarverantwoording blijken dat het ontbreken van de opbrengsten van de Wmo 2015 in openbare jaarverantwoordingen van zorgaanbieders als een omissie wordt ervaren door (middel)grote zorgaanbieders, (externe) accountants en gebruikers van data.³ Het college merkt op dat in de invoeringstoets zelf staat dat verschillende partijen hebben aangegeven dat financiële verantwoordingen niet altijd op dezelfde wijze worden opgesteld. Als *mogelijke* oorzaak daarvan wordt genoemd dat er in de modellen voor financiële verantwoording van (middel)grote zorgaanbieders zorgspecifieke posten ontbreken. In dat kader is het Wmo-deel benoemd. Niet duidelijk is of deze *mogelijke* oorzaak ook echt een probleem veroorzaakt en wat de omvang daarvan is. Ook ontbreekt een probleemanalyse voor de maatregel met betrekking tot het regelmatig aan de NZa verstrekken van gegevens en inlichtingen over het jeugdhulpdeel en het Wmo-deel door combi-instellingen.

1.1 Het college adviseert in de toelichting heldere probleemanalyses op te nemen, met daarin een duiding van de aard en omvang van het probleem en de doelgroep met betrekking tot a) de aanvullende verplichtingen bij grootschalige experimenten, b) het verbeteren van de informatiepositie van verzekerden, c) de stopregeling, en d) de extra bevoegdheden bij combi-instellingen.

Het voorstel kent drie overkoepelende doelstellingen. Deze zijn weinig concreet geformuleerd. Het doelbereik van de maatregelen is daardoor ook niet goed te beoordelen. Dit geldt met name voor de maatregelen ten aanzien van de aanvullende verplichtingen bij grootschalige experimenten, de bestrijding van zorgfraude en de extra bevoegdheden bij combi-instellingen. Het is van belang in elk geval een indicatie te geven wanneer de maatregelen voldoende bijdragen aan het realiseren van het (overkoepelende) doel. Dit geeft ook handvatten voor een evaluatie. In het voorstel ontbreekt daarvoor nog een bepaling.

1.2 Het college adviseert eenduidige, concreet toetsbare en begrijpelijke doelen in de toelichting op te nemen en aan te geven in welke mate de maatregelen de doelstellingen bereiken.

1.3 Het college adviseert een evaluatiebepaling op te nemen in het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bevat geen beschrijving van mogelijk minder belastende alternatieven. Gelet op het ontbreken van een heldere probleemanalyse bij een aantal maatregelen kan niet worden beoordeeld of er minder belastende alternatieven zijn voor de voorgestelde maatregelen. Het college geeft binnen het bestek van de voorgestelde maatregelen en in algemene zin een aantal voorbeelden. Bij de aparte bekostiging van een zorgondersteuningsactiviteit kan gedacht worden aan hoe de onderbouwing moet worden aangeleverd. Bij de handhaving op spookzorg kan gedacht worden aan het laten aansluiten van de verantwoording op bestaande

³ Hiervoor is verwezen naar een Kamerbrief van 11 mei 2026: Kamerstukken II 2025/26, 34 767 / 34 768, nr. 69; zie: Regels in verband met de uitbreiding van het toezicht op nieuwe zorgaanbieders (Wet toetreding zorgaanbieders) | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

verantwoordingseisen. Ervan uitgaande dat sprake is van een structureel probleem dat oplossing behoeft, kan bij het verbeteren van de informatiepositie van verzekerden het bieden van een scherp kader aan de NZa mogelijk tot minder belastende nadere regels leiden. Bij de stopregeling is mogelijk een beperking van de omvang van de doelgroep een minder belastend alternatief. Dit is nu niet goed te beoordelen omdat een discrepantie lijkt te bestaan tussen de omvang van de doelgroep en de groep waarvoor regeldrukgevolgen zouden gelden. Bij de extra bevoegdheden bij combi-instellingen is het voorkomen van dubbele uitvraag een mogelijk minder belastend alternatief.

2.1 Het college adviseert in de toelichting inzicht te geven in mogelijke minder belastende alternatieven en inhoudelijk te onderbouwen waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

Het college merkt op dat het is aangewezen binnen het bestek van de voorgestelde maatregelen alle verplichtingen zo lastenluw mogelijk in te richten.

2.2 Het college adviseert binnen het bestek van de maatregelen de verplichtingen zo lastenluw mogelijk in te richten.

3. Werkbaarheid

Opmerking vooraf: in het voorstel is een aantal maatregelen opgenomen waarbij aan de NZa ruimte is geboden om nadere regels te stellen. In de toelichting is geen aandacht besteed aan hoe hieraan invulling kan worden gegeven. Het risico bestaat dat als gevolg van het voorstel in een later stadium onnodige regeldruk ontstaat of in elk geval regeldruk waarvan de proportionaliteit niet door de wetgever is beoordeeld. Het college merkt op dat het de voorkeur heeft op wetsniveau een kader te bieden voor de nadere invulling door de NZa en de werkbaarheid voor partijen ook op dit niveau te beschrijven. Dit biedt niet alleen handvatten voor de toezichthouder, maar ook duidelijkheid aan zorgpartijen. Eventuele nadere regels van de NZa kunnen daarnaast ook aan ATR worden voorgelegd.

Daarnaast maakt de beschrijving van de maatregelen in de toelichting niet duidelijk van welke partijen precies nieuwe handelingen worden verwacht en wat deze inhouden. Hierdoor is niet goed te beoordelen of de maatregelen nieuwe handelingen inhouden voor burgers en bedrijven (zoals zorgaanbieders en zorgverzekeraars) en of deze in de praktijk werkbaar zullen zijn.

Maatregelen in het kader van passende bekostiging, maatwerk en innovatie (doelstelling 1)

In de toelichting ontbreekt een beschrijving van de werkbaarheid voor:

- organisaties van consumenten, zorgaanbieders of zorgverleners en van zorgverzekeraars bij het opstellen en aanleveren van een onderbouwing voor de noodzaak van aparte bekostiging van een zorgondersteuningsactiviteit;
- zorgondersteuningsaanbieders bij het voldoen aan de verplichtingen voor de transparante financiële administratie en de openbare jaarverantwoording in geval hun activiteiten apart zijn bekostigd;
- zorgaanbieders en zorgverzekeraars als het aanleveren van de redenen voor en de doelstelling van duale regulering voor deze partijen tot nieuwe handelingen leiden;

- (onder andere) zorgaanbieders en zorgverzekeraars met betrekking tot de aanvullende verplichtingen bij grootschalige experimenten.

3.1 Het college adviseert in de toelichting de maatregelen te verduidelijken en voor zover de maatregelen betrekking hebben op bedrijven (waaronder organisaties) inhoudelijk te onderbouwen of de maatregelen werkbaar zijn.

Maatregelen in het kader van bevordering bestrijding zorgfraude (doelstelling 2)

De toelichting beschrijft dat zorgverzekeraars worden verplicht aan hun verzekerden overzichten van gedeclareerde zorg te verstrekken. De NZa krijgt de bevoegdheid nadere regels te stellen over de inhoud, begrijpelijkheid en inzichtelijkheid van deze overzichten. De toelichting gaat niet in op de inhoud of werkbaarheid van deze nadere regels en ook niet of ze tot extra handelingen voor zorgverzekeraars leiden. Uit de toelichting blijkt ook niet duidelijk of burgers (verzekerden) het gewenste inzicht verkrijgen en vervolgens weloverwogen keuzes zullen maken bij het vergelijken van bijvoorbeeld zorgverzekeringen en zorgaanbieders en onjuiste declaraties kunnen signaleren en zullen melden (het gewenste gedrag).

3.2 Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de inhoud en werkbaarheid van de nadere regels ten aanzien van declaratieoverzichten voor zorgverzekeraars en inhoudelijk te onderbouwen in welke mate burgers ten aanzien van deze (verbeterde) declaratieoverzichten het gewenste gedrag zullen laten zien.

De werkbaarheid van de stopregeling voor zorg- en ondersteuningsaanbieders is niet in de toelichting beschreven. Onderbouwing van de werkbaarheid is in dit geval met name relevant omdat deze maatregel (waarschijnlijk) alleen micro- en kleine aanbieders raakt.

3.3 Het college adviseert in de toelichting de werkbaarheid van de stopregeling te onderbouwen voor micro- en kleine zorg- en ondersteuningsaanbieders.

Maatregelen in het kader van bevordering taakuitoefening NZa (doelstelling 3)

In de toelichting ontbreekt een beschrijving van de werkbaarheid voor combi-instellingen om 1) voor het Wmo-deel te voldoen aan de bepalingen voor de transparante financiële bedrijfsvoering en de openbare jaarverantwoording, en 2) te voldoen aan de bepalingen met betrekking tot het regelmatig aan de NZa verstrekken van gegevens en inlichtingen over het jeugdhulpdeel en het Wmo-deel.

3.4 Het college adviseert in de toelichting de werkbaarheid van de nieuwe verplichtingen voor combi-instellingen te onderbouwen.

Het college merkt op dat de stopregeling niet alleen onderdeel vormt van het voorliggende voorstel maar ook is opgenomen in de nota van wijziging op de Wet integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders waarover ATR op 13 augustus 2026 advies heeft uitgebracht. Niet duidelijk is waarom de stopregeling in beide voorstellen is opgenomen. Dit kan tot onduidelijkheid leiden bij de doelgroepen over wat hen wordt verwacht. Het is raadzaam in de toelichtingen op de stopregelingen inzicht te geven in hoe zij zich tot elkaar verhouden en waarom ze in verschillende wetsvoorstellen moeten worden opgenomen.

3.5 Het college adviseert in de toelichtingen bij de stopregelingen inzicht te geven in hoe de stopregelingen zich tot elkaar verhouden en waarom deze moeten worden opgenomen in zowel het Wetsvoorstel Modernisering Wet marktordening gezondheidszorg als in de nota van wijziging op de Wet integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting brengt de regeldruk kwantitatief in beeld. De eenmalige kennisnemingskosten zijn geraamd op € 9.766.406,-. Het college heeft geen opmerkingen hierover.

De toelichting bij het voorstel bevat alleen ramingen van de structurele regeldrukgevolgen voor de stopregeling (€ 107.406,-) en de extra bevoegdheden bij combi-instellingen (€ 89.760,-). Daarnaast is een PM-post opgenomen voor de maatregel met betrekking tot zorgondersteuningsactiviteiten. De toelichting bevat geen analyse van de regeldrukgevolgen op handelingsniveau. Hierdoor is niet goed te beoordelen of de berekening van de regeldruk volledig is. De regeldrukgevolgen voor combi-instellingen lijken daarbij laag te zijn ingeschat. Verder is niet bij elke maatregel duidelijk of deze tot nieuwe verplichtingen leidt voor burgers en bedrijven. Hierdoor is ook niet duidelijk of deze maatregelen regeldrukgevolgen hebben.

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van alle maatregelen kwantitatief op handelingsniveau in beeld te brengen, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen.

Het college merkt op dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel vormt over de wenselijkheid van het voorstel. Het brengt tot uitdrukking dat de beslisinformatie bij het voorstel niet volstaat voor een goed afgewogen oordeel over (de proportionaliteit van) de regeldrukgevolgen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervan uit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris