

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

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4168/2026-U043

Uw referentie

Datum

25 maart 2026

Onderwerp

Aanvullende zienswijze aanscherping zorgspecifieke fusietoets

Geachte mevrouw Hermans,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 9 januari 2026 advies uitgebracht over de *Wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg in verband met de aanscherping van de zorgspecifieke concentratietoets*.¹ Het voorstel breidt de door de NZa uitgevoerde zorgspecifieke fusietoets (Zsf) uit met een continuïteitstoets voor niet-cruciale zorgvormen en toetsen op de rechtmatigheidsaspecten en kwaliteit van zorg. Ook is voorgesteld de rol van zorginkopers te verruimen. Het advies van ATR was het voorstel niet in te dienen (dictum 4). Belangrijke redenen hiervoor waren dat de toelichting onvoldoende inzicht gaf in a) nut en noodzaak van het voorstel, b) mogelijk minder belastende alternatieven, c) de werkbaarheid van de voorgestelde maatregelen in de praktijk en d) de eenmalige en structurele regelgevolgen van het voorstel.

Met deze aanvullende zienswijze reageert het college op de verwerking van de adviespunten en daarmee op het gewijzigde voorstel dat wij hebben ontvangen op 10 maart 2026.

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 [Uitbreiding fusietoets zorg onvoldoende onderbouwd | Adviescollege toetsing regeldruk.](#)

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

1. Nut en noodzaak

Het college constateerde in het advies dat uit de toelichting niet duidelijk bleek welk probleem met de voorgestelde generieke maatregelen moest worden opgelost en wat de omvang daarvan was. De toelichting wekte de indruk dat het probleem betrekking had op onwenselijke concentraties in de huisartsenzorg die niet konden worden tegengehouden. Maar niet duidelijk werd gemaakt hoe vaak sprake is van onwenselijke concentraties die niet zijn of kunnen worden tegengehouden (en waarom niet). Ook werd niet duidelijk of de problematiek zich ook in andere zorgsectoren voordeed. Verder was niet voldoende onderbouwd hoe de maatregelen een oplossing boden voor het probleem en aangrepen op het gestelde doel van *“het beter borgen van publieke belangen (toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van zorg) bij concentraties in de zorg”*. Het college adviseerde hierin inzicht te bieden.

Het gewijzigde voorstel kent een aangepast en concreter doel. Dit doel is *“om fusies die een groot risico met zich meebrengen voor verslechtering van de kwaliteit en continuïteit van zorg of de rechtmatige bedrijfsvoering, aan de voorkant tegen te kunnen houden. Het gaat daarbij om het voorkomen van incidenten”*.² Dit aangepaste doel brengt meer scherpheid in de toelichting, waarbij ook inzichtelijk is hoe de voorgestelde maatregelen (de uitbreiding van de toetsen) aangrijpen op dit doel. De toelichting stelt ook dat het niet wenselijk is het risico op onwenselijke fusies naar nul te brengen gelet op de administratieve lasten. Het college geeft in overweging inzicht te bieden hoe dit zich verhoudt tot het doel om incidenten te voorkomen.

Het college constateert dat de probleemanalyse is uitgebreid. De toelichting beschrijft nu dat het risico op onwenselijke concentraties toeneemt door de toenemende druk op de continuïteit, kwaliteit en veiligheid van zorg en ketenvorming als bewuste strategie in de zorg. De toelichting maakt daarbij voldoende aannemelijk dat het risico op een incident zich ook in andere zorgsectoren voordoet. Het college constateert dat – mede gelet op het verscherpte doel – hiermee voldoende opvolging is gegeven aan adviespunten 1.1 en 1.2.

Het college adviseerde ook de effectiviteit van de geïntroduceerde toets op de kwaliteit nader te onderbouwen. Het college achtte deze expliciete nadere onderbouwing mede noodzakelijk gelet op de toelichting bij de huidige Zsf waarin is gesteld dat er geen voldoende concrete en objectieve ex ante criteria zouden zijn om de effecten van een concentratie op de kwaliteit van zorg te meten. In de gewijzigde toelichting is nu onderbouwd dat de toets op de kwaliteit niet ziet op de effecten van de concentratie op de kwaliteit, maar op bestaande kwaliteitsproblemen bij een zorgaanbieder die door een intensief concentratieproces kunnen worden vergroot. Hiermee is voldoende opvolging gegeven aan adviespunt 1.3.

2. Minder belastende alternatieven

Het college merkte in het advies op dat in de toelichting geen beschrijving was opgenomen van mogelijk minder belastende alternatieven die zijn onderzocht en afgewogen. Het college adviseerde inzicht te bieden in mogelijke niet-generieke maatregelen (als het probleem niet sectorbreed speelt), een verbetering van bestaande governance-verplichtingen, en toezicht en de rol die andere partijen zouden kunnen vervullen zoals zorgverzekeraars en de ACM. In de toelichting is hier deels opvolging aan gegeven. Uit de toelichting blijkt nu duidelijk waarom gekozen is

² Aangepaste memorie van toelichting (MvT), par. 4 (p.4).

voor een generieke maatregel en voor het beleggen van de Zft bij de NZa. Daarbij is ook aandacht besteed aan het verbeteren van het bestaande instrumentarium als minder belastend alternatief. Hier is niet voor gekozen omdat het risico bestaat dat interventies op basis van dit instrumentarium pas werken nadat een concentratie heeft plaatsgevonden mede omdat signalen van individuele partijen (toezichthouders, zorgverzekeraars) pas laat bij elkaar komen. De toelichting gaat niet in op waarom binnen het bestaande instrumentarium de benodigde informatiedeling niet zou kunnen worden verbeterd en of dit (deels) een minder belastende oplossing is voor het probleem. Het college geeft in overweging hierin alsnog inzicht te bieden in de toelichting.

3. *Werkbaarheid*

Het college adviseerde te onderbouwen of de maatregelen werkbaar zijn voor zorgaanbieders en zorginkopers. Het constateert dat de beschrijving van de maatregelen is uitgebreid en van voorbeelden is voorzien. De maatregelen zijn hierdoor duidelijker beschreven. In de aangepaste toelichting ontbreekt echter een beschrijving van de werkbaarheid voor zorgaanbieders en zorginkopers. De aangepaste toelichting beschrijft bijvoorbeeld dat aanvullende informatie alleen van zorgaanbieders wordt gevraagd in de "*meest risicovolle gevallen*"³ en dat de NZa haar goedkeuring kan onthouden als de risico's daartoe aanleiding geven. De invulling van een begrip als 'risicovol' wordt aan de NZa overgelaten. Ook is niet duidelijk welke informatie in die meest risicovolle gevallen van concentratiepartijen wordt gevraagd, of zorgaanbieders in staat zijn die informatie te verstrekken en in welke mate deze informatie noodzakelijk is voor de besluitvorming door de NZa. Daarnaast blijft onduidelijk wanneer de zorginkoper bij de toets op de continuïteit om een zienswijze wordt gevraagd. Daarmee is onvoldoende opvolging gegeven aan adviespunt 3.1. De aangepaste toelichting geeft aan dat het een bewuste keuze is om de invulling van de open normen aan de NZa te laten. Het college geeft in overweging om zorgaanbieders en zorginkopers te raadplegen en de resultaten daarvan mee te geven aan de NZa ten behoeve van de invulling van de open normen.

4. *Gevolgen regeldruk*

Het college adviseerde de (ervaren) structurele regeldrukgevolgen en eenmalige kennisnemingskosten voor zorgaanbieders en zorgverzekeraars volledig uiteen te zetten en te kwantificeren in de toelichting. Hieraan is wat betreft de (ervaren) structurele regeldrukgevolgen geen opvolging gegeven. De toelichting stelt dat is onderbouwd dat het in een enkel uitzonderingsgeval bij zorgaanbieders tot regeldruk leidt en dat de ervaren regeldruk voor zorgverzekeraars naar verwachting mee zal vallen omdat zij voorstander zijn van de verscherping. Het college merkt op dat de informatie met betrekking tot de regeldrukgevolgen vooral van belang is om de wetgever in staat te stellen tot goed onderbouwde besluitvorming.

Wat betreft de eenmalige kennisnemingskosten verwijst de toelichting naar het Sira-rapport waarin is gesteld dat deze kosten niet worden verwacht.⁴ Het college onderschrijft deze conclusie niet. Zorgaanbieders en zorgverzekeraars zullen op de hoogte moeten (en willen) zijn van de aanscherping, temeer nu het zorgaanbod onder druk staat en concentraties een oplossing kunnen bieden. Daarnaast zijn er per jaar ongeveer 200 concentraties die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de NZa. Het betreft dus een praktijk die niet alleen incidenteel voorkomt en

³ MvT, par. 9.2.3 (p. 11).

⁴ Sira Consulting, Regeldruktoets wetsvoorstel Zorgspecifieke fusietoets, 24 november 2025, p. 12.

waar diverse zorgpartijen bij betrokken zijn. Verder moeten ook zorgverzekeraars op de hoogte zijn van de verscherping nu van hen kan worden gevraagd een zienswijze te geven. Het college geeft in overweging om een eigen beoordeling te geven van de eenmalige kennisnemingskosten voor zorgaanbieders en zorgverzekeraars en deze in de toelichting in beeld te brengen.

Samenvattend

De toelichting is naar aanleiding van het ATR-advies op onderdelen aangevuld. Voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel acht het college aanvullende toelichting noodzakelijk. Daarbij gaat het in het bijzonder om meer inzicht in de werkbaarheid en de gevolgen voor de regeldruk.

Gelet op het feit dat concretisering van open normen plaatsvindt in beleidsregels en een belangrijk deel van de werkbaarheid en de regeldrukgevolgen van het voorstel van deze invulling afhangen, verzoekt het college de minister van VWS deze beleidsregels te zijner tijd ook aan ATR voor te (laten) leggen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het gaat ervan uit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met de punten uit deze aanvullende zienswijze rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris