

Aan de minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport
Mevrouw drs. W.R.C. Sterk
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4667/2026-UU154

Datum

13 augustus 2026

Onderwerp

Nota van wijziging Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders

Geachte mevrouw Sterk,

Op 23 juni 2026 is de nota van *wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg, de Wet toetreding zorgaanbieders, de Jeugdwet en enige andere wetten in verband met de integriteit van de bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders)* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestertermijn van ATR verloopt op 18 augustus 2026.

Het college onderkent het belang van verantwoord ondernemerschap in de zorg en jeugdhulp. Dit advies vormt geen oordeel over de wenselijkheid van het nemen van maatregelen, maar over de kwaliteit van de onderbouwing daarvan in de nota van wijziging (hierna: NvW).

Context

De afgelopen jaren is steeds meer wet- en regelgeving voorgesteld en in werking getreden om rechtmatigheid, governance en bedrijfsvoering in de zorg te borgen. Deze is erop gericht niet-integere zorg- en jeugdhulpaanbieders aan te kunnen pakken en tegen te gaan. Zo gelden er voor zorgaanbieders verplichtingen op basis van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz), de (Aanpassingswet) Wet toetreding zorgaanbieders (A)Wtza en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Het gaat om bijvoorbeeld een meldplicht, een vergunningplicht, een jaarverantwoordingsplicht en een verplichting tot het instellen van een intern toezichthouder. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) is de externe toezichthouder. Een vergelijkbare ontwikkeling is te zien in de Jeugdwet voor aanbieders van jeugdzorg door onder andere de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (Wvbj). ATR heeft over deze wetsvoorstellen en bijbehorende lagere regelgeving geadviseerd. De kern van deze adviezen was dat onvoldoende duidelijk was welk concreet probleem met de maatregelen moest worden opgelost, of die maatregelen daarvoor effectief zijn en wat de meerwaarde was van nog meer maatregelen.

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

Een aandachtspunt daarbij was dat de toelichtingen bij de regelgeving weinig aandacht besteden aan de werkbaarheid van (de stapeling van) maatregelen voor met name kleinere aanbieders.

ATR heeft in 2022 en 2023 negatief geadviseerd over het Wetsvoorstel integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) om gelijke redenen.¹ De Wibz is daarna (sterk) gewijzigd en ligt sinds januari 2025 bij de Tweede Kamer. Verder is er het voornemen tot het aanscherpen van de zorgspecifieke fusietoets en is op dit moment het Wetsvoorstel Modernisering Wmg in internetconsultatie. De Kamerbrief van 8 juni 2026 kondigt nieuwe maatregelen aan, zoals een uitbreiding van de vergunningplicht.

Inhoud van het voorstel

Doelstelling en maatregelen

Doel van de NvW is scherpere kaders bieden voor een verantwoord ondernemerschap in de zorg en jeugdhulp. Dit is volgens de toelichting ondernemerschap dat daadwerkelijk bijdraagt aan goede, toegankelijke en betaalbare zorg en jeugdhulp, nu en in de toekomst. De NvW stelt op vier onderdelen wijzigingen voor op de Wibz die relevant zijn vanuit regeldrukperspectief:

1. Regulering winstuitkering
 - a. Er geldt een maximumpercentage van het geïnvesteerde vermogen voor de hoogte van een winstuitkering. Bij AMvB wordt de hoogte hiervan vastgesteld.
 - b. Het verbod op winstuitkering voor bepaalde categorieën zorgaanbieders vervalt. Iedere zorgaanbieder mag een winstuitkering doen als aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Het gevolg hiervan is dat de voorwaarden voor winstuitkering die in de Wibz zijn voorgesteld van toepassing zijn op nieuwe categorieën zorgaanbieders (die eerder onder het verbod vielen). Het betreft voor zover relevant vanuit regeldrukperspectief de voorwaarden van (i) een tweejaarlijks onafhankelijk cliëntenonderzoek en (ii) het moeten voldoen aan eisen aan het berekenen van de financiële ratio's.
2. Regulering van verplichtingen rond het stoppen als zorg- of jeugdhulpaanbieder (de zogenaamde 'stopregeling')
 - a. Voormalige zorg- en jeugdhulpaanbieders moeten blijven voldoen aan de verplichtingen van de Wmg of de Jeugdwet over de periode dat zij zorg- of jeugdhulpaanbieder waren. Een voormalig aanbieder blijft daardoor aanspreekbaar over die periode.
 - b. Bij regeling wordt een slot-jaarverantwoordingsplicht opgenomen. De Wmg biedt hiervoor al een delegatiegrondslag. De regeldrukeffecten van de slot-jaarverantwoordingsplicht zijn wel bij de NvW in beeld gebracht.

¹ Zie [Adviescollege toetsing regeldruk | ATR-advies Wet integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders](#) en [Adviescollege toetsing regeldruk | Aanvullende zienswijze Wibz integriteit bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders](#).

3. Verduidelijkingen van de bepaling over normale marktvoorwaarden voor van betekenis zijnde transacties²

- a. Delegatiegrondslag: bij AMvB wordt mogelijk een meldplicht verplicht bij een vastgoedtransactie met een verbonden partij. Uit de toelichting blijkt dat niet zeker is of uiteindelijk inhoudelijk van deze grondslag gebruik zal worden gemaakt omdat nog wordt onderzocht of zo een meldplicht leidt tot effectiever toezicht.
- b. Delegatiegrondslag: bij regeling kunnen extra regels worden gesteld bij vastgoedtransacties.

4. Uitwerken onverantwoorde risico's

- a. Delegatiegrondslag: bij of krachtens AMvB wordt bepaald welke bedrijfsvoeringpraktijken tot onverantwoorde risico's leiden. Dit ziet op de norm in de Wibz dat bij het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen geen onverantwoorde risico's mogen worden genomen. Bij regeling kunnen specifieke eisen worden opgenomen over bijvoorbeeld de wijze waarop eventuele ratio's moeten worden berekend.³

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?

Opmerking nut en noodzaak Wibz

De Wibz ligt niet meer formeel voor ter toetsing. Het college merkt echter op dat de NvW niet los is te zien van de Wibz. Het acht het daarom op zijn plaats enkele opmerkingen te maken over de Wibz. In de gewijzigde toelichting op de Wibz die nu voorligt in de Tweede Kamer, ontbreekt nog steeds een heldere probleemanalyse. Het college constateert dat enkel is verwezen naar het Alliade-onderzoek en ("ter illustratie") in een voetnoot naar mediaberichtgeving. Ook vermeldt de toelichting signalen en meldingen die binnen zijn gekomen bij de NZa en IGJ. Deze betreffen echter slechts vermoedens. Het college onderkent dat het niet altijd mogelijk is om een probleemanalyse op te stellen aan de hand van harde cijfers. Dat betekent echter niet dat er geen enkele indicatie kan worden gegeven van de aard en omvang van de problematiek die met de voorgestelde maatregelen in de Wibz moet worden opgelost. Zo'n indicatie is in ieder geval nodig als de maatregelen tot veel regeldruk leiden. Bovendien constateert het college dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de maatregelen die in dit

² Deze verduidelijkingen hebben sec geen gevolgen voor de regeldruk en blijven daarom buiten beschouwing in dit advies.

³ Een vijfde wijziging op de Wibz in de NvW is een extra intrekkingsgrond voor de toelatingsvergunning als twee boekjaren niet is voldaan aan openbaarmaking van de jaarverantwoording. Dit leidt op zichzelf niet tot regeldruk en blijft daarom buiten beschouwing in dit advies.

kader al zijn genomen, waarom deze niet afdoende werken en waarom (en hoe) de voorgestelde maatregelen in de Wibz wel het gewenste effect gaan hebben. Het risico bestaat daarmee dat maatregelen blijven worden gestapeld, zonder dat duidelijk is hoe effectief ze zijn en zonder dat de wetgever kan beoordelen of de regeldruk die uit de (stapeling van) maatregelen voortvloeit, proportioneel is.⁴ Het college geeft daarom in overweging de onderbouwing van nut en noodzaak van de maatregelen in de Wibz aan te vullen en daarbij inhoudelijk en empirisch te onderbouwen dat sprake is van een structureel maatschappelijk probleem. Vervolgens kan in beeld worden gebracht of en in hoeverre het bestaande instrumentarium toereikend is om het aangetoonde probleem op te lossen. Deze aanvullingen kunnen worden opgenomen in de NvW.

1. Nut en noodzaak

Regulering winstuitkering

De toelichting bij de NvW maakt niet duidelijk welk probleem met de regulering van de winstuitkering moet worden opgelost.⁵ Het vervallen van het verbod op winstuitkeringen voor bepaalde categorieën zorgaanbieders betekent dat alle zorgaanbieders winstuitkeringen mogen doen. Dit heeft tot gevolg dat al die zorgaanbieders moeten voldoen aan de voorwaarden die zijn voorgesteld in de Wibz voor het doen van winstuitkeringen. Uit de toelichting bij de NvW blijkt dat dit ongeveer een verdrievoudiging van de totale regeldruk van de Wibz tot gevolg heeft.⁶ Aangezien niet duidelijk is welk concreet probleem met deze maatregel moet worden opgelost en in welke mate dat zal gebeuren, is het voor de wetgever niet goed mogelijk om vast te stellen of de regeldrukgevolgen proportioneel zijn. De NvW verwijst naar de toelichting op de Wibz voor onderbouwing van nut en noodzaak van de gestelde voorwaarden. De Wibz beschrijft echter voornamelijk risico's die de regering ziet bij commerciële partijen (in het bijzonder private equity en bedrijfsketens) voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg als de bedrijfsvoering gericht is op puur persoonlijk financieel gewin. In de onderbouwing ontbreekt een indicatie van de aard van het op te lossen probleem, bij welke zorgaanbieders dit voorkomt en in welke mate. De doelgroep die aan de voorgestelde voorwaarden moet voldoen, wordt met de NvW sterk verbreed. Het is aangewezen om nut en noodzaak hiervan te onderbouwen.

De toelichting bij de NvW maakt evenmin duidelijk welk concreet probleem moet worden opgelost met het vaststellen van een maximumpercentage voor winstuitkeringen. De maatregel moet excessieve winstuitkeringen tegengaan omdat sterke winstprikkel een risico vormen voor de kwaliteit van zorg. Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de risico's van private equity in de zorg. De toelichting onderbouwt niet of en hoe vaak sprake is van excessieve winstuitkeringen in de praktijk. Niet duidelijk is of het risico op deze excessieve winstuitkeringen zich bij alle categorieën zorgaanbieders voordoet. En verder ontbreekt informatie over de

⁴ Het college merkt op dat dit risico zich niet alleen voordoet bij de Wibz, maar bij elke (voorgestelde) maatregel binnen het gehele pakket aan maatregelen om niet-integere zorg- en jeugdhulpaanbieders te weren.

⁵ Nut en noodzaak van het vervallen van het verbod op winstuitkeringen voor bepaalde categorieën zorgaanbieders is wel voldoende onderbouwd. In de toelichting is beschreven dat het vormgegeven verbod in strijd is met Europees recht (uitspraak van Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak 'Radiology').

⁶ Totale regeldrukkosten € 18.033.224 (Wibz) + € 37.126.266 (NvW) (waarvan € 36.582.500 voor de voorwaarde van het verplicht onafhankelijke cliëntenonderzoek) = € 54.954.350.

mate waarin excessieve winstuitkeringen daadwerkelijk tot problemen met betrekking tot de kwaliteit van zorg leiden.⁷ Het college merkt op dat eerder in de Wibz onderbouwd is afgezien van een maximum aan uitkeerbare winst. Een dergelijk maximum zou namelijk moeten verschillen tussen sectoren, makkelijk te ontwijken zijn en moeilijk te handhaven zijn. Ook zou een maximum een negatief effect hebben op de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van zorg(toetreding) en zou het ondernemerschap ontmoedigen wat ten koste zou kunnen gaan van innovatie en productiewinst.⁸ De toelichting bij de NvW maakt niet duidelijk waarom nu wel een maximum wordt voorgesteld en wat dit betekent voor de eerder beschreven negatieve effecten.

1.1 Het college adviseert in de toelichting bij de nota van wijziging een heldere probleemanalyse op te nemen met daarin een duiding van aard en omvang van de problematiek die oplossing behoeft.

1.2 Het college adviseert aan te geven in welke mate de voorwaarden voor winstuitkering en het maximum aan winstuitkering het geïdentificeerde probleem zullen oplossen.

Inzicht in aard en omvang van de problematiek is nodig om te kunnen vaststellen of sprake is van een structureel maatschappelijk probleem dat oplossing behoeft of dat slechts sprake is van enkele incidenten. Ook is het nodig om te kunnen bepalen of de gestelde voorwaarden en het vaststellen van een maximumpercentage noodzakelijke en effectieve oplossingen zijn. Het belang van meer inzicht in de aard en omvang van de problematiek geldt in het bijzonder voor de maatregel met betrekking tot een tweejaarlijks onafhankelijk cliëntenonderzoek. De toename van de regeldruk is namelijk bijna geheel te wijten aan deze maatregel.

Stopregeling

De toelichting beschrijft dat het voordelig kan zijn voor niet-integere aanbieders om zorg of jeugdhulp te stoppen op het moment dat er toezichtsmaatregelen dreigen. De toezichthouder heeft namelijk geen mogelijkheden om gestopte aanbieders ergens toe te verplichten. Niet duidelijk is echter hoe vaak aanbieders in de praktijk daadwerkelijk zo handelen en of dit bij alle vormen van zorg gebeurt. Ook ontbreekt een onderbouwing van de meerwaarde van een slot-jaarverantwoordingsplicht ten opzichte van de overige voorgestelde verplichtingen binnen de stopregeling.

1.3 Het college adviseert in de toelichting bij de nota van wijziging nut en noodzaak van de stopregeling en in het bijzonder de slot-jaarverantwoordingsplicht te onderbouwen.

⁷ De toelichting benoemt ook andere risico's zoals het bewust kiezen voor het leveren van bepaalde zorg die winstgevend is ("cherry picking") of dat faillissementen in de zorg vaak verdergaande gevolgen hebben dan andere faillissementen. Deze risico's zijn niet empirisch onderbouwd.

⁸ Zie memorie van toelichting Wibz, par. 2.1.2.2, p. 14.

Opgenomen delegatiegrondslagen

De NvW creëert verschillende grondslagen om bij AMvB of ministeriële regeling nadere verplichtingen op te leggen. Het college merkt op dat een van die grondslagen een mogelijke meldplicht bij een vastgoedtransactie met een verbonden partij betreft. De toelichting meldt dat eerst nog moet worden onderzocht in hoeverre een meldplicht bijdraagt aan effectiever toezicht. Door het creëren van een grondslag wordt echter wel de drempel verlaagd tot regelgeving en daarmee tot regeldruk. Het college geeft daarom in overweging om de grondslag pas te creëren als de noodzaak daarvoor duidelijk is.

2. *Minder belastende alternatieven*

De toelichting bevat geen beschrijving van mogelijk minder belastende alternatieven die zijn onderzocht en afgewogen. Gelet op het ontbreken van een heldere probleemanalyse en het feit dat slechts de NvW voorligt, is het voor het college niet goed mogelijk te beoordelen of er minder belastende alternatieven zijn voor de voorgestelde maatregelen.

Het college merkt in algemene zin op dat de voorgestelde maatregelen gelden voor alle (soort) zorg- en jeugdhulpaanbieders. Een mogelijk minder belastend alternatief kan zijn om de maatregelen toe te spitsen op de partijen waar een probleem zich voordoet. Zo spelen problemen met betrekking tot winstuitkeringen mogelijk met name bij private equity en bedrijfsketens en niet zo zeer bij kleinere aanbieders, terwijl voor de stopregeling mogelijk het tegenovergestelde geldt. Een ander mogelijk minder belastend alternatief is om het tweejaarlijks onafhankelijke cliëntenonderzoek te schrappen of minder belastend te maken. Hetzelfde geldt voor de slot-jaarverantwoordingsplicht. Uit de toelichting blijkt niet dat deze maatregel meerwaarde heeft ten opzichte van de andere voorgestelde maatregelen binnen de stopregeling.

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

3. *Werkbaarheid*

In de toelichting ontbreekt een onderbouwing van de werkbaarheid van de maatregelen met betrekking tot in elk geval het onafhankelijke cliëntenonderzoek, het berekenen van de financiële ratio's en de stopregeling (waaronder de slot-jaarverantwoordingsplicht). Een onderbouwing van de werkbaarheid is met name relevant waar het kleinere zorg- en jeugdhulpaanbieders betreft. In de onderbouwing van de werkbaarheid is daarnaast van belang aandacht te besteden aan de stapeling van maatregelen in de afgelopen jaren. Deze stapeling kan de werkbaarheid van een individuele maatregel voor met name kleinere aanbieders beperken. Het college merkt op dat deze stapeling ook kan leiden tot ervaren regeldruk. Als een zorgaanbieder niet begrijpt waarom een maatregel op hem van toepassing is, dan zal de regeldruk als onnodig worden ervaren en kan naleving van een verplichting stuiten op een beperkt doenvermogen.

3.1 Het college adviseert in de toelichting op de nota van wijziging de werkbaarheid van de maatregelen te onderbouwen voor met name kleinere zorg- en jeugdhulpaanbieders en daarbij aandacht te besteden aan het generieke karakter van deze maatregelen en aan de stapeling van maatregelen voor deze doelgroep.

Het college merkt op dat de stopregeling niet alleen onderdeel vormt van de voorliggende NvW maar ook is opgenomen in het Wetsvoorstel modernisering Wmg dat momenteel voor advies bij ATR voorligt.⁹ Niet duidelijk is waarom de stopregeling in beide voorstellen is opgenomen en wat de eventuele verschillen zijn. Aangezien verschillen tot onduidelijkheid kunnen leiden bij de doelgroepen over wat hen wordt verwacht, is het raadzaam om 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.

3.2 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 de nota van wijziging als het Wetsvoorstel Modernisering Wet marktordening gezondheidszorg.

4. Gevolgen regeldruk¹⁰

De toelichting brengt de regeldruk kwalitatief en kwantitatief in beeld. De berekeningen zijn gebaseerd op onderzoek dat is gedaan in het kader van de Wibz.¹¹ De eenmalige kennisnemingskosten voor de stopregeling en het maximale winstpercentage zijn geraamd op 36.589 euro. De eenmalige kennisnemingskosten voor de overige voorgestelde maatregelen ontbreken. Dit geldt in elk geval voor de maatregel met betrekking tot de voorwaarden voor winstuitkeringen (voor de doelgroep die ontstaat door het vervallen van het winstuitkeringsverbod). De regeldrukanalyse dient hierop aangevuld te worden.

4.1 Het college adviseert de eenmalige kennisnemingskosten aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek.

De toename van de *structurele* regeldruk is geraamd op 37.089.677 euro. De regeldruk is met name het gevolg van het verplichte onafhankelijke cliëntenonderzoek waaraan een bredere doelgroep moet voldoen voor winstuitkering. Deze is geraamd op 36.945.682 euro. In de berekening is geen onderscheid gemaakt tussen (middel)grote aanbieders en kleinere aanbieders. Dit onderscheid is van belang om de wetgever in staat te stellen te beoordelen of kleinere aanbieders niet onevenredig worden geraakt door de (stapeling van) maatregelen. Ook is in de toelichting geen aandacht besteed aan de ervaren regeldruk. Bij ervaren regeldruk spelen kwalitatieve aspecten als werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut en noodzaak van de maatregelen een grote rol. Het is daarom ook in dit verband van belang dat er een heldere onderbouwing van nut en noodzaak is (adviespunten onder 1.1, 1.2 en 1.3) en dat duidelijk wordt of en in welke mate er minder belastende alternatieven zijn (adviespunt 2.1) en of de maatregelen werkbaar zijn (adviespunt 3.1).

⁹ Zie memorie van toelichting op dat voorstel, par. 3.5.

¹⁰ In de Wibz is de totale regeldruk geraamd op € 18.033.224, waarvan € 168.551 aan eenmalige kennisnemingskosten, € 18.885.000 voor het verplichte onafhankelijke cliëntenonderzoek en € 135.756 voor het berekenen van de financiële ratio's. Daarnaast vermindert de regeldruk met € 1.126.083 door het voorgestelde opheffen van het College Sanering Zorginstellingen (CSZ).

¹¹ Sira Consulting, *Herberekening regeldrukkosten Wibz*, januari 2025, zie [Rapport](#).

De toelichting beschrijft dat de regeldruk van de delegatiegrondslagen nog niet voldoende in beeld is. Het college geeft in overweging deze regeldruk met behulp van een inschatting, bandbreedtes of scenario's alsnog in de toelichting op te nemen.

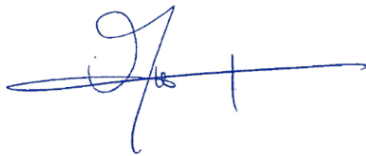
Dictum

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

Niet indienen / vaststellen.

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,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'M' and 'A' followed by a horizontal line.

M.A. van Hees
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R.W. van Zijp' with a stylized flourish at the end.

R.W. van Zijp
Secretaris