

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)

Voorstel van wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo, Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nadere regels te stellen aan de integriteit van de bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders en het toezicht daarop te versterken en te moderniseren alsmede niet-integere personen beter uit de zorg te kunnen weren en in verband hiermee de Wet toelating zorginstelling in te trekken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet marktordening gezondheidszorg wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel o vervalt, onder verlettering van de onderdelen p tot en met w tot o tot en met v.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel v (nieuw) door een puntkomma worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

w. winstuitkering: uitkering of betaling anders dan:

- 1^o. een niet excessieve vergoeding voor geleverde goederen of diensten;
- 2^o. een vergoeding voortvloeiend uit een arbeids- of leerovereenkomst of een stage;
- 3^o. voldoening van een geldschuld;
- 4^o. teruggave van daadwerkelijk ingebracht kapitaal;
- 5^o. levering van een goed of dienst tegen een meer dan symbolische vergoeding;
- 6^o. levering van een goed of dienst aan een zorgaanbieder die geen winst mag uitkeren of levering van een goed of dienst met een sociale of ideële doelstelling om niet of tegen een symbolische vergoeding.

x: interne toezichthouder: de interne toezichthouder, bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet toetreding zorgaanbieders of een ander orgaan van een zorgaanbieder belast met het toezicht op het beleid van de zorgaanbieder.

B

In artikel 16, onderdeel e, wordt "uitvoering" vervangen door "naleving".

C

Artikel 17, eerste lid, onderdeel g vervalt, onder verlettering van de onderdelen h tot en met l tot g tot en met k.

D

Na artikel 40b worden drie nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 40c

1. De zorgaanbieder waarborgt een integere bedrijfsvoering, waaronder in ieder geval wordt verstaan het:
 - a. voorkomen van benadeling van de zorgaanbieder door tegenstrijdige belangen van een lid van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder;
 - b. voorkomen van onverantwoorde risico's bij het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen;
 - c. waarborgen van normale marktvoorwaarden bij van betekenis zijnde transacties tussen de zorgaanbieder en een partij waarbij een lid van de dagelijkse of algemene leiding, een aandeelhouder of een lid van de interne toezichthouder van de zorgaanbieder dan wel een persoon die anderszins zeggenschap heeft in de zorgaanbieder een direct of indirect belang heeft;
 - d. nagaan of een adviseur die bij de besluitvorming omtrent van betekenis zijnde transacties is betrokken, met de besluitvorming verbonden directe of indirecte belangen heeft.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het waarborgen van integere bedrijfsvoering met het oog op de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de zorg, waarbij onderscheid kan worden gemaakt per vorm van zorg of per categorie van zorgaanbieders.

Artikel 40d

1. Tenzij een zorgaanbieder uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur aangewezen vormen van zorg verleent, doet een zorgaanbieder geen winstuitkering.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden generieke voorwaarden gesteld aan het doen van een winstuitkering door zorgaanbieders ter beperking van risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de zorg.
3. Ter beperking van risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de zorg kunnen voorts bij algemene maatregel van bestuur aanvullende voorwaarden worden gesteld aan het doen van een winstuitkering door zorgaanbieders, waarbij onderscheid kan worden gemaakt per vorm van zorg of per categorie van zorgaanbieders.
4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een natuurlijke persoon of rechtspersoon die niet langer een zorgaanbieder is, tot ten hoogste het bedrag van het eigen vermogen op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het niet langer zorgaanbieder zijn.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een of meer van de in het tweede en derde lid bedoelde voorwaarden voor een periode van ten hoogste vijf jaar van overeenkomstige toepassing zijn op een natuurlijke persoon of rechtspersoon die niet langer zorgaanbieder is, tot het hoogste het bedrag van het eigen vermogen op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het niet langer zorgaanbieder zijn.
6. Het eerste tot en met het vijfde lid zijn niet van toepassing op winstuitkeringen:
 - a. die uitsluitend de opbrengsten bevatten van voor gemeenschappelijke rekening en risico verleende zorg;
 - b. aan een persoon die in de periode waarop de winstuitkering ziet in de hoedanigheid van zorgaanbieder onmiddellijk of middellijk arbeid in een geen rechtspersoonlijkheid bezittend organisatorisch verband van zorgaanbieders heeft ingebracht, indien de winstuitkering daaraan niet onevenredig is;
 - c. aan een zorgaanbieder die een natuurlijk persoon is en die zorg uitsluitend voor rekening en risico verleent van de rechtspersoon waarvan hij directeur-groootaandeelhouder is; of
 - d. aan een zorgaanbieder die een natuurlijk persoon is en voor wiens rekening en risico zorg wordt verleend.
7. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over wat wordt verstaan onder de directeur-groootaandeelhouder, bedoeld in het zesde lid, onderdeel c.

Artikel 40e

1. Voor de toepassing van de artikelen 40c en 40d wordt onder zorgaanbieder mede verstaan een geen rechtspersoonlijkheid bezittend organisatorisch verband van zorgaanbieders.
2. Indien een zorgaanbieder tevens een aanbieder is als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, gelden in afwijking van artikel 2, vierde lid, onder a, de artikelen 40c en 40d ook voor de door die zorgaanbieder geleverde algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen.

E

In artikel 70, eerste lid, vervalt "het College Sanering,".

F

In het tweede lid van artikel 72 wordt "het bepaalde bij en krachtens de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet," vervangen door "het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4.4.2, 4.5.1, 4.5.2 en 4.5.3 van de Jeugdwet,".

G

Aan artikel 76 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Indien de zorgautoriteit een zorgaanbieder of een persoon als bedoeld in artikel 40e, eerste lid, een aanwijzing geeft ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 40d, kan deze aanwijzing inhouden dat een in strijd met het bepaalde bij of krachtens artikel 40d uitbetaalde winstuitkering wordt teruggevorderd van de ontvangers daarvan.

H

Artikel 78f vervalt.

I

Artikel 78h wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. De zorgautoriteit kan uit hoofde van haar taak, bedoeld in artikel 16, onderdeel r, een aanwijzing geven aan een jeugdhulpaanbieder die niet voldoet aan het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4.4.2 en 4.5.3 van de Jeugdwet.
 3. Indien de zorgautoriteit een jeugdhulpaanbieder een aanwijzing geeft ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 4.5.3 van de Jeugdwet, kan deze aanwijzing inhouden dat een in strijd met het bepaalde bij of krachtens artikel 4.5.3 van de Jeugdwet uitbetaalde winstuitkering door de jeugdhulpaanbieder wordt teruggevorderd van de ontvangers daarvan.

J

Artikel 84c wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De zorgautoriteit kan uit hoofde van haar taak, bedoeld in artikel 16, onderdeel r, een last onder

dwangsom opleggen aan een jeugdhulpaanbieder die niet voldoet aan het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4.4.2 of 4.5.3 van de Jeugdwet.

K

Artikel 93, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. De zorgautoriteit kan uit hoofde van haar taak, bedoeld in artikel 16, onderdeel r, een bestuurlijke boete opleggen aan een jeugdhulpaanbieder die niet voldoet aan het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4.4.2 of 4.5.3 van de Jeugdwet;.
2. In het derde lid (nieuw) wordt "als bedoeld in het eerste lid bedraagt" vervangen door "als bedoeld in het eerste en tweede lid bedragen".

ARTIKEL II

De Jeugdwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

- *winstuitkering*: uitkering of betaling anders dan:
 - 1°. een niet excessieve vergoeding voor geleverde goederen of diensten;
 - 2°. een vergoeding voortvloeiend uit een arbeids- of leerovereenkomst of een stage;
 - 3°. voldoening van een geldschuld;
 - 4°. teruggave van daadwerkelijk ingebracht kapitaal;
 - 5°. levering van een goed of dienst tegen een meer dan symbolische vergoeding.
 - 6°. levering van een goed of dienst aan een jeugdhulpaanbieder die geen winst mag uitkeren of levering van een goed of dienst met een sociale of ideële doelstelling om niet of tegen een symbolische vergoeding.

B

Na artikel 4.4.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.4.2

1. De jeugdhulpaanbieder waarborgt een integere bedrijfsvoering, waaronder in ieder geval wordt verstaan het:
 - a. voorkomen van benadeling van de jeugdhulpaanbieder door tegenstrijdige belangen bij een lid van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder;
 - b. voorkomen van onverantwoorde risico's bij het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen;
 - c. waarborgen van normale marktvoorwaarden bij van betekenis zijnde transacties tussen de jeugdhulpaanbieder en een partij waarbij een lid van de dagelijkse of algemene leiding, een aandeelhouder of een lid van de interne toezichthouder van de jeugdhulpaanbieder dan wel een persoon die anderszins zeggenschap heeft in de jeugdhulpaanbieder een direct of indirect belang heeft;
 - d. nagaan of een adviseur die bij de besluitvorming omtrent van betekenis zijnde transacties is betrokken, met de besluitvorming verbonden directe of indirecte belangen heeft.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het waarborgen van integere bedrijfsvoering met het oog op de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de jeugdhulp waarbij onderscheid kan worden gemaakt per vorm van

jeugdhulp of per categorie van jeugdhulpaanbieders.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden vormen van jeugdhulp of categorieën van jeugdhulpaanbieders aangewezen waarop dit artikel niet van toepassing is.

C

Na artikel 4.5.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.5.3

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden generieke voorwaarden gesteld aan het doen van een winstuitkering door jeugdhulpaanbieders ter beperking van risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de jeugdhulp.

2. Ter beperking van risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de jeugdhulp kunnen voorts bij algemene maatregel van bestuur aanvullende voorwaarden worden gesteld aan het doen van een winstuitkering door jeugdhulpaanbieders, waarbij onderscheid kan worden gemaakt per vorm van jeugdhulp of per categorie van jeugdhulpaanbieders.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een of meer van de in het eerste en tweede lid bedoelde voorwaarden voor een periode van ten hoogste vijf jaar van overeenkomstige toepassing zijn op een natuurlijke persoon of rechtspersoon die niet langer jeugdhulpaanbieder is, tot het hoogste het bedrag van het eigen vermogen op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het niet langer jeugdhulpaanbieder zijn.

4. Het eerste tot en met het derde lid zijn niet van toepassing op winstuitkeringen:

a. die uitsluitend de opbrengsten bevatten van voor gemeenschappelijke rekening en risico verleende jeugdhulp;

b. aan een persoon die in de periode waarop de winstuitkering ziet in de hoedanigheid van jeugdhulpverlener onmiddellijk of middellijk arbeid in een geen rechtspersoonlijkheid bezittend organisatorisch verband van jeugdhulpaanbieders heeft ingebracht, indien de winstuitkering daaraan niet onevenredig is;

c. aan een natuurlijke persoon die uitsluitend voor rekening en risico van de rechtspersoon waarvan hij directeur-groootaandeelhouder is jeugdhulp verleent;

d. aan een jeugdhulpaanbieder die een natuurlijk persoon is en voor wiens rekening en risico jeugdhulp wordt verleend.

5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over wat wordt verstaan onder de directeur-groootaandeelhouder, bedoeld in het vierde lid, onderdeel c.

D

In de tweede zin van artikel 9.2, eerste lid, wordt "geen toezicht op de naleving van de artikelen 1a.1, 4.5.1 en 4.5.2" vervangen door "geen toezicht op de naleving van de artikelen 1a.1, 4.4.2, 4.5.1, 4.5.2 en 4.5.3".

E

Artikel 9a.4. wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. De zorgautoriteit houdt toezicht op de naleving door jeugdhulpaanbieders van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4.4.2 en 4.5.3.

ARTIKEL III

De Wet toetreding zorgaanbieders wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt in de begripsomschrijving van Onze Minister "Onze Minister voor Medische Zorg" vervangen door "Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport".

B

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot het eerste en tweede lid.

2. Het eerste lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef vervalt "voorts".

b. In onderdeel b wordt na "artikelen" ingevoegd "2,"

c. Onderdeel e komt te luiden:

e. artikel 35, eerste, tweede, zesde en zevende lid of artikel 36, eerste tot en met derde lid, van de Wet marktordening gezondheidszorg.

d. Na onderdeel e wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. artikel 40c van de Wet marktordening gezondheidszorg.

3. Onder vernummering van het vierde tot en met het zesde lid tot het vijfde tot en met het zevende lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister kan de toelatingsvergunning weigeren indien een lid van de algemene of dagelijkse leiding, de interne toezichthouder of een persoon die anderszins zeggenschap heeft in de zorgaanbieder in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag in een van deze hoedanigheden werkzaam is geweest bij een zorgaanbieder die in die periode de in het eerste lid genoemde artikelen heeft overtreden.

4. Onze Minister kan de toelatingsvergunning weigeren indien sprake is van zodanige omstandigheden dat een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder redelijkerwijs onvoldoende is geborgd.

4. In het zevende lid (nieuw) wordt "vijfde" vervangen door "zesde".

C

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel c komt te luiden:

c. niet wordt voldaan aan de eisen, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdelen a, b, c, d, f, of het tweede tot en met het vierde lid;

b. Onderdeel d komt te luiden:

d. artikel 35, eerste, tweede, zesde of zevende lid of artikel 36, eerste tot en met het derde lid, van de Wet marktordening gezondheidszorg is overtreden; of.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot het vierde en vijfde lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister kan de toelatingsvergunning intrekken indien een lid van de algemene of

dagelijkse leiding of de interne toezichthouder van de zorgaanbieder dan wel een persoon die anderszins zeggenschap heeft in de zorgaanbieder in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag lid van de algemene of dagelijkse leiding of de interne toezichthouder is geweest van dan wel anderszins zeggenschap heeft gehad in een of meer zorgaanbieders die in die periode de in artikel 5, eerste lid, onderdelen a, b, c, d, f, of het tweede tot en met het vierde lid, genoemde normen hebben overtreden.

3. Onze Minister kan de toelatingsvergunning intrekken indien sprake is van zodanige omstandigheden dat een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder redelijkerwijs onvoldoende is geborgd.

D

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8

Onze Minister verstrekt het nummer van inschrijving bij de Kamer van Koophandel van de zorgaanbieder die een melding als bedoeld in artikel 2, eerste lid, heeft gedaan of die een toelatingsvergunning heeft aangevraagd aan:

- a. de Wlz-uitvoerders als bedoeld in de Wet langdurige zorg met het oog op de vervulling van hun bij of krachtens de Wet langdurige zorg voortvloeiende verplichtingen;
- b. de zorgverzekeraars als bedoeld in de Zorgverzekeringswet met het oog op de vervulling van hun bij of krachtens de Zorgverzekeringswet geregelde taken of de uit hun zorgverzekeringen voortvloeiende verplichtingen;
- c. de Inspectie Gezondheidszorg en jeugd;
- d. de Nederlandse Zorgautoriteit.

E

Artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10

De Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de Nederlandse Zorgautoriteit, de Wlz- uitvoerders, bedoeld in de Wet langdurige zorg, en de zorgverzekeraars, bedoeld in de Zorgverzekeringswet verstrekken Onze Minister uit eigen beweging of desgevraagd alle gegevens, waaronder persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, die voor Onze Minister van belang zijn voor de weigering dan wel intrekking van een toelatingsvergunning.

ARTIKEL IV

De Wet toelating zorginstellingen wordt ingetrokken.

ARTIKEL V

In artikel 2 van Bijlage 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak van de Algemene wet bestuursrecht vervalt "Wet toelating zorginstellingen".

ARTIKEL VI

Artikel 9.1.5 van de Wet langdurige zorg vervalt.

ARTIKEL VII

In de bijlage van de Wet toezicht accountantsorganisaties vervalt "artikel 25, vierde lid, van de Wet toelating zorginstellingen".

ARTIKEL VIII

Artikel IIIId van de Wet van 29 oktober 2009 tot wijziging van enkele wetten vanwege enige technische verbeterpunten en het vervallen van een bepaling in een wijzigingswet (Stb. 2009, 486), vervalt.

ARTIKEL IX

In artikel 91 van de Zorgverzekeringswet vervallen het tweede en derde lid.

ARTIKEL X

Artikel XXXXII van de Veegwet VWS 2013 vervalt.

ARTIKEL XI

Artikel XXXIII van de Verzamelwet VWS 2016 vervalt.

ARTIKEL XII

Bijlage 1 bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van de Wet normering topinkomens wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder het opschrift Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt in het eerste, vierde, zevende en veertiende onderdeel "behoudens de privaatrechtelijke rechtspersoon die tevens een instelling is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet toelating zorginstellingen" telkens vervangen door "behoudens een privaatrechtelijke rechtspersoon die tevens een instelling is als bedoeld onder het opschrift Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, onderdeel 7".

2. Onder het opschrift Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- a. In het tweede onderdeel vervalt ", behoudens de jeugdhulpaanbieders die tevens een instelling zijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet toelating zorginstellingen".
- b. In het derde onderdeel vervalt ", behoudens de rechtspersonen die tevens een instelling zijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet toelating zorginstellingen".
- c. Het zevende onderdeel komt te luiden:

7. Rechtspersonen die instelling zijn als bedoeld in artikel 1 van de Wet toetreding zorgaanbieders en die op grond van een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet of op grond van de Wet langdurige zorg verzekerde zorg verlenen, waaronder begrepen de academische ziekenhuizen, bedoeld in artikel 1.13, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, maar met uitzondering van instellingen die uitsluitend forensische zorg verlenen als bedoeld in de Wet forensische zorg.

3. Onder het opschrift Ministerie van Justitie en Veiligheid worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- a. in het eerste onderdeel wordt "jeugdhulpverlener" vervanger door "jeugdhulpaanbieder".
- b. in het vierde onderdeel "behoudens de reclasseringsinstellingen die tevens een instelling zijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet toelating zorginstellingen" telkens vervangen door "behoudens een reclasseringsinstelling die tevens een instelling is als bedoeld onder het opschrift Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, onderdeel 7".

ARTIKEL XIII

1. Indien het bij koninklijke boodschap van PM DATUM ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat

jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg) PM Kamerstuknummer tot wet is of wordt verheven en de onderdelen B en H van artikel II, van die wet eerder in werking treden of zijn getreden dan de onderdelen A en C van artikel I, van dit wetsvoorstel dan wordt artikel I dit wetsvoorstel als volgt gewijzigd:

- a. In onderdeel A, worden de onderdelen w en x (nieuw) verletterd tot y en z.
- b. Onderdeel C, komt te luiden:

Onder verlettering van de onderdelen h tot en met p tot g tot en met o vervalt artikel 17, onderdeel g.

2. Indien het bij koninklijke boodschap van PM DATUM ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg) PM Kamerstuknummer later in werking treedt dan de onderdelen A en C van artikel I, van dit wetsvoorstel, wordt artikel II van die wet als volgt gewijzigd:

- a. In onderdeel B, worden de onderdelen x en y verletterd tot y en z.
- b. Het tweede en derde lid van onderdeel H, komen als volgt te luiden:

2. Onder vervanging van de punt achter het eerste onderdeel j door een puntkomma, worden het tweede onderdeel j en onderdeel k verletterd tot de onderdelen k en l, waarbij de punt achter onderdeel l (nieuw) wordt vervangen door een puntkomma.

3. Na onderdeel l (nieuw) worden drie onderdelen ingevoegd, luidende:

- o. de Nederlandse Arbeidsinspectie;
- p. de Inspectie van het Onderwijs; en
- q. Onze Minister of Onze Minister voor Rechtsbescherming, voor zover het betreft de werkzaamheden na een signaal als bedoeld in artikel 9a.3, vierde lid, van de Jeugdwet.

ARTIKEL XIV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL XV

Deze wet wordt aangehaald als: Wet integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Memorie van toelichting

Wet Integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Patiënten, cliënten, jeugdigen en hun ouders in Nederland moeten erop kunnen vertrouwen dat de zorg en jeugdhulp kwalitatief goed, toegankelijk en betaalbaar is. Een integere bedrijfsvoering is een belangrijke voorwaarde voor het behartigen van deze maatschappelijke belangen. Zorg- en jeugdhulpaanbieders die worden gefinancierd met collectieve middelen dienen hun bedrijfsvoering dan ook in te richten op het voorkomen van risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg en jeugdhulp. Dat is primair de eigen verantwoordelijkheid van zorg- en jeugdhulpaanbieders. De meeste zorg- en jeugdhulpaanbieders zijn zich hiervan dan ook bewust. De afgelopen jaren heeft de zorgsector via zelfregulering diverse governancecodes ontwikkeld.¹ Deze codes bieden zorgaanbieders een instrument om de governance zo in te richten dat die bijdraagt aan het leveren van goede, toegankelijke en betaalbare zorg. Daarnaast is in de Hervormingsagenda Jeugd² afgesproken dat een Norm voor Opdrachtnemerschap wordt opgesteld met onder meer de verplichting voor jeugdhulpaanbieders om zich te conformeren aan de Governancecode Zorg 2022.

In de praktijk leven veel aanbieders de bepalingen uit de codes al na. Daarmee zijn governancecodes belangrijke vormen van zelfbinding. Governancecodes bieden echter geen publiekrechtelijke grondslag voor toezicht of handhaving door een externe toezichthouder. Als er bijvoorbeeld gerede twijfels zijn over de integriteit van de bedrijfsvoering van een zorg- of jeugdhulpaanbieder is er nu geen grondslag voor het externe toezicht om dit nader te onderzoeken. En in het geval een zorg- of jeugdhulpaanbieder de zorg of jeugdhulp duidelijk benadeelt door een niet-integere bedrijfsvoering, dan kan de toezichthouder niet afdwingen dat de zorg- of jeugdhulpaanbieder de bedrijfsvoering aanpast. Evenmin is het mogelijk om een boete op te leggen voor gevallen waarin de zorgaanbieder een duidelijk verwijt kan worden gemaakt dat de bedrijfsvoering in strijd is met de maatschappelijke belangen die de zorg- of jeugdhulpaanbieder moet dienen. Bovendien zijn niet alle aanbieders van zorg en jeugdhulp bij een governancecode aangesloten.

De regering acht daarom normen over een integere bedrijfsvoering noodzakelijk waarop publiekrechtelijk toezicht door de externe toezichthouder mogelijk is. Deze wettelijke normen zijn een aanvulling op bestaande vormen van zelfregulering en controle door het interne toezicht.

Ook het doen van winstuitkeringen door zorg- en jeugdhulpaanbieders kan risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg en jeugdhulp met zich brengen. Daarom acht de regering ook aanpassing van het wettelijk kader rondom winstuitkering nodig. Daarbij blijft het voor zorgaanbieders voor wie nu geen winstuitkeringsverbod geldt (hoofdzakelijk extramurale zorg) en jeugdhulpaanbieders toegestaan om winstuitkeringen te doen, maar worden daaraan wel enkele basisvoorwaarden gesteld. Zo worden bovengenoemde risico's beperkt terwijl het wel mogelijk blijft risicodragend kapitaal van particuliere investeerders te kunnen aantrekken. Dat kan immers ook een positief effect hebben op de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg en jeugdhulp, bijvoorbeeld door investeringen in doelmatigheid en innovatie.

¹ De Governancecode Zorg 2022 is een specifiek voorbeeld. De Governancecode Zorg 2022 is opgesteld door de Brancheorganisaties Zorg (BoZ). De BoZ is eigenaar van de code. ActiZ, de Nederlandse ggz, de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) werken samen in de BoZ en verplichten zichzelf tot de toepassing en naleving van de Governancecode Zorg 2022.

² ondertekend op 19 juni 2023, Kamerstukken II 2022/23, 31839, AH.

Mede gezien de wijze van financiering van de zorg en jeugdhulp is het de verantwoordelijkheid van de overheid om het wettelijk kader voor zorg- en jeugdhulpaanbieders rondom de integriteit van de bedrijfsvoering en het doen van winstuitkeringen te verduidelijken en aan te scherpen.

Dit wetsvoorstel beoogt de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg en jeugdhulp te bevorderen door:

- het introduceren van een publiekrechtelijke norm voor integere bedrijfsvoering voor zorg- en jeugdhulpaanbieders;
- het aanscherpen van de regulering rondom winstuitkeringen in de zorg en jeugdhulp;
- het versterken van het externe toezicht op integere bedrijfsvoering en winstuitkeringen bij zorg- en jeugdhulpaanbieders;
- het aanscherpen van de geldende vergunningplicht voor zorgaanbieders zodat disfunctionerende leden van de dagelijkse of algemene leiding dan wel de interne toezichthouder beter kunnen worden geweerd;
- het moderniseren van het toezicht op vastgoedtransacties in de zorg.

Leeswijzer

Deel I betreft het algemeen deel. In hoofdstuk 2 worden de afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel toegelicht, nadat de context en de huidige praktijk zijn geschetst. Hoofdstuk 3 gaat over de verhouding van het wetsvoorstel tot hoger recht en hoofdstuk 4 gaat over de verhouding tot nationale regelgeving. Hoofdstuk 5 gaat in op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk. In hoofdstuk 6 staan de uitvoeringsaspecten centraal. Hoofdstuk 7 beschrijft de wijze waarop de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) de handhaving en het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel inrichten. Hoofdstukken 8, 9 en 10 gaan respectievelijk in op de financiële gevolgen, de evaluatie en de reactie naar aanleiding van advies en consultatie van dit wetsvoorstel.

Deel II betreft de artikelsgewijze toelichting.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Context

Een integere bedrijfsvoering is een belangrijke voorwaarde voor het bieden van goede, toegankelijke en betaalbare zorg en jeugdhulp. Goede controle door interne toezichthouders bevordert een integere bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders. Goed en onafhankelijk extern toezicht vormt hierop een noodzakelijke aanvulling.

Onderhavig wetsvoorstel staat niet op zichzelf. Het wetsvoorstel is een belangrijke aanvulling op verschillende maatregelen die de regering en de sector zelf al hebben getroffen om een integere bedrijfsvoering te borgen, en daarmee ook de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg en jeugdhulp. Dit tegen de achtergrond van de ontwikkeling waarin zorg- en jeugdhulpaanbieders meer vrijheid hebben gekregen om hun eigen bedrijfsvoering zodanig in te richten dat zij beter tegemoet kunnen komen aan de wensen van hun patiënten, cliënten, jeugdigen en ouders, alsook de verantwoordelijkheid dragen van de (financiële) gevolgen van die keuzes.³ Zorg- en jeugdhulpaanbieders doen dit in een omgeving met hoge eisen aan de kwaliteit van de zorg en jeugdhulp en de doelmatigheid van de dienstverlening. Deze ontwikkeling vergt dat leden van de dagelijkse of algemene leiding respectievelijk de interne toezichthouder van zorg- en jeugdhulpaanbieders hun taken uitvoeren op een professionele wijze, rekening houdend met patiënten, cliënten, jeugdigen en ouders, andere belanghebbenden en de maatschappelijke belangen die zij dienen. Het versterken van goed bestuur en van het interne en externe toezicht hebben altijd belangrijke speerpunten van het governancebeleid gevormd.⁴ De onderdelen van dit wetsvoorstel bouwen voort op beleidsvoornemens die eerder zijn aangekondigd.⁵ Hierbij gaan zelfregulering en wetgeving hand in hand.

³ Zie o.a. Kamerstukken II 2013/14, 32012, nr. 15.

⁴ Zie o.a. Kamerstukken II 2008/09, 32012, nr. 1; Kamerstukken II 2014/15, 32012, nr. 23; Kamerstukken II 2015/16, 32012, nr. 35; Kamerstukken II 2019/20, 31839, nr. 723.

⁵ Zie o.a. Kamerstukken II 2018/19, 35000 XVI, nr. 133; Kamerstukken II 2019/20, 34767, nr. 19; Kamerstukken 2019/20, 32620, nr. 238; Kamerstukken II 2019/20, 31765, nr. 480.

Zoals eerder genoemd heeft de zorgsector de afgelopen jaren zelf maatregelen getroffen om een integere bedrijfsvoering te bevorderen, onder meer via gedragscodes voor bestuurders en via een zorgbrede governancecode⁶ waaraan jeugdhulpaanbieders zich op termijn ook zullen conformeren.⁷ Deze initiatieven vanuit de sector acht de regering van groot belang omdat zorg- en jeugdhulpaanbieders daarmee laten zien belang te hechten aan een integere bedrijfsvoering. De door de sector zelf ontwikkelde governancenormen kunnen een effectief instrument zijn om de gewenste cultuur in de sector te bereiken, waarbij publiekrechtelijk toezicht op deze normen mogelijk moet zijn om met name tekortschietende zorg- en jeugdhulpaanbieders op hun gedrag te kunnen aanspreken.

Al langere tijd is door meerdere kabinetten toegelicht dat het wettelijke instrumentarium rondom de bedrijfsvoering aanscherping verdient, mede gezien de risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg en jeugdhulp wanneer de interne bestuurs- en toezichtstructuur van een zorg- of jeugdhulpaanbieder in de praktijk tekortschiet.⁸

Een deel van de gewenste aanscherping van het wettelijk instrumentarium voor een beheerste en transparante bedrijfsvoering is inmiddels in wet- en regelgeving gerealiseerd. Belangrijke wetten in dit verband zijn de (Aanpassings)Wet toetreding zorgaanbieders ((A)Wtza), de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Wmcz 2018), de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg).

Met de Wmcz 2018 is de positie van de patiënt, cliënt, jeugdigen en ouders verstevigd ten opzichte van de zorgaanbieder en de jeugdhulpaanbieder.⁹ De invloed van zorgverleners op het zorginhoudelijk beleid van de zorginstelling is in een wijziging van de Wkkgz geregeld.¹⁰ Met de meldplicht uit de (A)Wtza heeft de IGJ meer zicht gekregen op zorg- en jeugdhulpaanbieders die willen starten met het verlenen van zorg en jeugdhulp. Ook worden zorg- en jeugdhulpaanbieders via deze meldplicht bewust gemaakt van de (kwaliteits-)eisen waaraan zij moeten voldoen. Naast de meldplicht kent de Wtza voor bepaalde categorieën van zorgaanbieders een vergunningplicht waarbij onder meer wordt getoetst of aan de randvoorwaarden voor het verlenen van goede zorg en een transparante bedrijfsvoering wordt voldaan. Voor jeugdhulpaanbieders is in de Hervormingsagenda Jeugd opgenomen dat samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en jeugdhulpaanbieders zal worden onderzocht of het in de rede ligt aan te sluiten bij de vergunningplicht zoals opgenomen in de Wtza.¹¹ Daarnaast regelt de Wtza dat vergunningplichtige zorgaanbieders een onafhankelijk interne toezichthouder moeten hebben. De interne toezichthouder richt zich op het belang van de instelling, het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden (zoals werknemers en cliënten). Met het maatschappelijk belang wordt bedoeld op de belangen van kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de door de instelling geleverde zorg.

Tegelijkertijd met dit wetsvoorstel is in voorbereiding een wetsvoorstel tot Wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg).¹² In dat wetsvoorstel is onder meer een met de Wtza vergelijkbare verplichting ten aanzien van het hebben van een intern toezichthouder voor jeugdhulpaanbieders opgenomen en wordt voor jeugdhulpaanbieders voorzien in met de Wmg vergelijkbare eisen omtrent transparante financiële bedrijfsvoering, financiële derivaten en

⁶ De eerste zorgbrede governancecode dateert van 2010. Deze code is gedurende de jaren geactualiseerd.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31839, AH.

⁸ Zie o.a. Kamerstukken II 2014/15, 32012, nr. 23.

⁹ Ingevolge artikel 4.2.4 van de Jeugdwet is de Wmcz 2018 van overeenkomstige toepassing op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 35660, nr. 16. De inwerkingtreding is voorzien per 1 juli 2023.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 31839, AH.

¹² De governance eisen uit het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg gelden overigens voor zowel jeugdhulpaanbieders als gecertificeerde instellingen. De governancenormen uit voorliggend wetsvoorstel gelden niet voor gecertificeerde instellingen omdat deze instellingen door het certificatietraject dat op hen van toepassing is, reeds zijn gebonden aan eisen aan de bedrijfsvoering. Daarnaast hebben de gecertificeerde instellingen geen winstoogmerk.

openbare jaarverantwoording.¹³ Voor wat betreft de onderdelen die over jeugdhulpaanbieders gaan bouwt onderhavig wetsvoorstel voort op bovengenoemde governance eisen uit het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

In het Uitvoeringsbesluit Wtza zijn nadere eisen opgenomen over de interne toezichthouder. Deze nadere eisen hebben onder andere betrekking op de onafhankelijke taakvervulling door de interne toezichthouder en de samenstelling en de informatiepositie van het interne toezicht. Het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg bevat de grondslag voor een vergelijkbare regeling van nadere eisen aan de interne toezichthouder in het Besluit Jeugdwet.

Voorliggend wetsvoorstel dient dus in samenhang te worden gezien met bovengenoemde ingezette maatregelen ter versterking van een integere bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders en van het interne en externe toezicht op deze aanbieders. Het wetsvoorstel geeft tevens invulling aan afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd.¹⁴

2.2. Huidige praktijk

Op dit moment is geen rechtstreeks publiekrechtelijk toezicht mogelijk op de naleving van de privaatrechtelijke governance-normen. De IGJ en de NZa hebben deze beperking in het huidige toezicht in een brief van 5 maart 2019 over hun signalering bij het onderzoek naar Zorggroep Alliade toegelicht.¹⁵ In deze brief wijzen de IGJ en NZa op een toename van meldingen rond de integere bedrijfsvoering van zorgaanbieders. Meldingen waarbij het wettelijk kader wordt overtreden, zoals het niet verlenen van goede zorg, het niet correct declareren van zorg en het niet hebben van een transparante bedrijfsvoering, kunnen worden gehandhaafd¹⁶.

De IGJ en de NZa hebben in de brief te kennen gegeven dat zij in hun toezichtpraktijk een belangrijke beperking ondervinden doordat zij pas kunnen ingrijpen als er risico's ontstaan voor de kwaliteit van zorg of onrechtmatige declaraties. Echter, in toenemende mate ontvangen zij ook meldingen die betrekking hebben op schending van normen waarop de IGJ en de NZa niet rechtstreeks kunnen handhaven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de normen zoals vastgelegd in de diverse governancecodes, bijvoorbeeld ten aanzien van (de schijn van) belangenverstremgeling, maar ook om de verplichtingen ten aanzien van de tegenstrijdigbelangregeling zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). In de beleidsreactie op de signalering van toezichthouders is deze beperking in het externe toezicht onderschreven.¹⁷

Diverse casuïstiek in de zorg onderstreept het belang van dit wetsvoorstel¹⁸. Uit onder meer signalen van de Jeugdautoriteit (JA), de VNG, de Algemene Rekenkamer¹⁹, de IGJ, het Informatie Knooppunt Zorgfraude²⁰ en Follow the Money²¹ blijkt dat ook bij jeugdhulpaanbieders sprake is van risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van jeugdhulp als gevolg van niet-integere bedrijfsvoering.²² Daarbij gaat het vaak om niet transparante financiële stromen tussen

¹³ Overigens bevat de Jeugdwet ook nu reeds eisen ten aanzien van financiële verantwoording door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (paragraaf 8.3 van de Jeugdwet).

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31839, AH. Het wetsvoorstel geeft tevens invulling aan de motie Kuiken en Peters (Kamerstukken II 2019/20, 35300 XVI, nr. 100) waarin wordt gevraagd om te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden genomen om excessieve winstuitkering tegen te gaan.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 23235, nr. 179.

¹⁶ Voor jeugdhulpaanbieders geldt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op (onrechtmatige) declaraties van jeugdhulpaanbieders. Gemeenten voeren in voorkomende gevallen ook fraudeonderzoek uit. Zij hebben die rol in het kader van hun contractuele relatie of subsidierelatie met jeugdhulpaanbieders en in het kader van artikel 2.9, onder d, Jeugdwet (bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik) en artikel 5:11 Awb (toezichthouder).

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 23 235, nr. 179.

¹⁸ Onder andere Slotervaartziekenhuis, Zorggroep Alliade, Privazorg en DeSeizoenen. Zie o.a. Kamerstukken II 2015/16, 23 235, nr. 164; Kamerstukken II 2018/19, 23 235, nr. 179; Kamerstukken II 2019/20, 23 235, nr. 186 en Kamerstukken II 2020/21, 31 016, nr. 299.

¹⁹ Zie <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/04/14/een-zorg-gebrek-aan-daadkracht>, bijvoorbeeld casus B (pagina 18) waarin sprake is van verstremgeling van belangen en casus E waarin sprake is van een netwerk van ZZP'ers.

²⁰ Zie bijvoorbeeld <https://www.ikz.nl/documenten/rapporten/2021/01/14/criminaliteit-en-zorg>.

²¹ Jeugdzorg in het Rood - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek (ftm.nl).

²² Zie o.a. rapport 'Onderzoek financiële positie jeugdhulpaanbieders 2019' van de JA.

verschillende met de jeugdhulpaanbieder verbonden entiteiten en belangenverstrengeling c.q. tegenstrijdige belangen van bestuurders en/of intern toezichthouders.²³ In opdracht van het ministerie van VWS is daarom onderzoek gedaan naar niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdhulp.²⁴ Uit dit onderzoek volgt dat er binnen de jeugdhulpsector substantiële risico's zijn met betrekking tot integriteit in de bedrijfsvoering en financiële transparantie. Zo blijkt er relatief veel sprake te zijn van ingewikkelde (organisatorische) 'groepsstructuren', waardoor het voor toezichthouders niet inzichtelijk is hoe de geldstromen lopen en als gevolg hiervan of de beschikbare middelen altijd worden ingezet waarvoor zij toegekend zijn, namelijk kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare jeugdhulp. Ook zijn er signalen van belangenverstrengeling. Bijvoorbeeld in de vorm van verweven familiebanden tussen bestuur en het toezichthoudend orgaan.

Het bovenstaande onderstreept het belang van het invoeren van aanvullende maatregelen ter versterking van het externe toezicht en van het stellen van basisvoorwaarden aan het kunnen doen van winstuitkeringen. Met dit wetsvoorstel krijgt de NZa de mogelijkheid om onderzoek te doen, een aanwijzing op te leggen of, in geval van verwijtbare wetsovertredingen, een boete op te leggen. Hierdoor wordt het voor de NZa mogelijk om op de bedrijfsvoering in te grijpen, nog voordat een risico voor goede, toegankelijke en betaalbare zorg en jeugdhulp optreedt.

2.3. Onderdelen wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat de volgende onderdelen:

1) Norm voor integere bedrijfsvoering, waaronder in ieder geval valt:

- het voorkomen van benadeling van de zorg- of jeugdhulpaanbieder bij het bestaan van tegenstrijdige belangen bij een lid van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder;
- het voorkomen van onverantwoorde risico's bij het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen;
- het waarborgen van normale marktvoorwaarden bij van betekenis zijnde transacties waarbij bijvoorbeeld een bestuurder een direct of indirect belang heeft;
- het nagaan of een adviseur bij van betekenis zijnde transacties een direct of indirect belang heeft.

2) Meer coherente en toekomstbestendige bepalingen rond winstuitkeringen:

- Het verbod op winstuitkering in de zorg blijft bestaan en blijft gelden voor hoofdaannemers van intramurale Zvw- en Wlz-zorg;
- Er komt een wettelijke grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van basisvoorwaarden voor het doen van winstuitkeringen door zorg- en jeugdhulpaanbieders. Deze basisvoorwaarden zullen samenhangen met de kwaliteit van de verleende zorg en jeugdhulp, de rechtmatigheid van declaraties, de continuïteit van de zorg- en jeugdhulpaanbieder en het voeren van een zorgvuldige en integere bedrijfsvoering;
- Er komt een wettelijke grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur kunnen stellen van aanvullende voorwaarden aan winstuitkering door zorg- en jeugdhulpaanbieders indien uit specifieke signalen uit de praktijk blijkt dat dat nodig is om risico's voor de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg of jeugdhulp te beperken.

3) Het verbinden van extra weigerings- en intrekingsgronden aan een Wtza-vergunning, waardoor de toets aan de voorkant wordt verstevigd en er meer mogelijkheden zijn om de vergunning te weigeren of in te trekken.

4) Modernisering van het toezicht op vastgoedtransacties in de zorg.

Onderstaand worden de onderdelen van het wetsvoorstel uitgebreider toegelicht.

²³ Zie bijvoorbeeld ook Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2141.

²⁴ Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Kamerstukken II 2023/24, 31839, AK, Bijlage 1121341.

2.3.1. Norm voor integere bedrijfsvoering

2.3.1.1. Uitgangspunt en probleemstelling

Integere bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders dient het maatschappelijke belang, te weten betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede zorg en jeugdhulp. Als zorg- en jeugdhulpaanbieders een niet-integere bedrijfsvoering voeren, kunnen de gevolgen immers ernstig zijn, bijvoorbeeld omdat de kwaliteit of de continuïteit van de zorg- en jeugdhulp in het geding komt.

Met dit wetsvoorstel wordt daarom bepaald dat elke zorg- en jeugdhulpaanbieder een integere bedrijfsvoering moet voeren. Integere bedrijfsvoering betekent dat een zorg- of jeugdhulpaanbieder zijn bedrijfsvoering richt op het maatschappelijke belang dat de aanbieder dient. Dit betekent dat voorkomen moet worden dat bedrijfsmatige keuzes een risico vormen voor de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg of de jeugdhulp. Hieronder valt onder meer het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de bij de zorg- of jeugdhulpaanbieder betrokken belanghebbenden, zoals cliënten en patiënten, crediteuren, financiers, zorgverzekeraars, Wlz-uitvoerders, gemeenten, werknemers en vrijwilligers. Integriteit betekent in dit kader dan ook dat de aanbieder primair gericht is en blijft op het behartigen van deze belangen en niet op de individuele of persoonlijke belangen van bijvoorbeeld bestuurders of aandeelhouders. Binnen dit kader behouden zorg- en jeugdhulpaanbieders evenwel de vrijheid om hun bedrijfsvoering in te richten op een wijze die past bij de organisatie.

Een norm voor integere bedrijfsvoering is noodzakelijk omdat dit nu slechts in beperkte mate is vastgelegd in wet- en regelgeving en hier dus geen extern toezicht en handhaving op mogelijk is. Naast zelfregulering via genoemde governancecodes gelden voor de bedrijfsvoering van zorg- of jeugdhulpaanbieders met name privaatrechtelijke regels. Afhankelijk van de rechtsvorm van zorg- en jeugdhulpaanbieders gelden bijvoorbeeld verschillende bepalingen uit Boek 2 BW over onder meer het bestuur en toezicht bij rechtspersonen. Zorg- en jeugdhulpaanbieders kunnen dan ook alleen via de privaatrechtelijke regels worden aangesproken op naleving van deze normen. Zo kan bij een vermoeden van wanbeleid een cliëntenraad via het enquêterecht een procedure aanhangig maken bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam. Voor het borgen van het publieke belang van een integere bedrijfsvoering bij specifiek zorg- of jeugdhulpaanbieders zijn op Boek 2 BW aanvullende eisen nodig, die voor iedere zorg- of jeugdhulpaanbieder gelden.

Bij de formulering van de voorgestelde artikelen 40c Wmg en 4.4.2 Jeugdwet is waar van toepassing aangesloten bij bestaande normen, zoals de bepalingen in Boek 2 BW, de Governancecode Zorg, de ZKN governance code, de Governancecode GGD van GHOR Nederland, de Nederlandse Corporate Governance Code, gedragsnormen en de ongeschreven normen die voortvloeien uit de jurisprudentie over wanbeleid. De open norm voor integere bedrijfsvoering kan door de (brancheorganisaties van) zorg- en jeugdhulpaanbieders dan ook (verder) ingevuld worden aan de hand van deze bestaande normen. Op deze wijze wordt rekening gehouden met de gerechtvaardigde belangen van zorg- en jeugdhulpaanbieders die al een integere bedrijfsvoering voeren en de bestaande governancecodes naleven. Voor deze aanbieders zal de introductie van deze norm dus weinig verandering voor hun bedrijfsvoering met zich brengen. Zorg- of jeugdhulpaanbieders die nog niet conform een governancecode werken kunnen uit deze codes inspiratie putten om tot een eigen beleid of praktijk over integere bedrijfsvoering te komen of zich bij een van de codes aansluiten.

Er is gekozen voor een open norm voor integere bedrijfsvoering zodat zorg- en jeugdhulpaanbieders ruimte hebben om hieraan een (nadere) invulling te geven, passend bij de aard en omvang van de aanbieder. Bij de invulling van de open norm kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande regels, waardoor de regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel beperkt blijft. De open norm geeft tevens invulling aan de reacties die gedurende de internetconsultatie over de destijds voorgestelde tegenstrijdigbelangregeling zijn binnengekomen (zie hoofdstuk 10). Met de voorgestelde artikelen 40c van de Wmg en 4.4.2 van de Jeugdwet wordt daarnaast beoogd te komen tot een toekomstbestendige norm, die ruimte biedt voor maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende opvattingen in het veld op het gebied van integere bedrijfsvoering. Tevens sluit de voorgestelde open norm aan bij de diversiteit van categorieën van zorg- en jeugdhulpaanbieders qua omvang van de organisatie en complexiteit van de

bedrijfsvoering. In de governancecodes wordt immers al nadere invulling gegeven aan de specifieke kenmerken van de zorg- of jeugdhulpaanbieder. Zo wordt in de huidige Governancecode Zorg 2022 onderscheid gemaakt tussen de governancebepalingen voor kleine en grote zorgaanbieders. Ten slotte kan de open norm voor integere bedrijfsvoering mede nader ingevuld worden door zelfregulering vanuit het veld, bijvoorbeeld aan de hand van het aanvullen of actualiseren van de verschillende governancecodes, het aansluiten bij een bestaande governancecode of het opstellen van een nieuwe governancecode. Hiermee is getracht een goede balans te bereiken tussen de bestaande (veld)normen en de introductie van beperkte aanvullende wetgeving, waarbij de regeldruk voor de zorg- en jeugdhulpsector zo beperkt mogelijk blijft.

2.3.1.2. Onderdelen norm voor integere bedrijfsvoering

Het wetsvoorstel bevat vier onderdelen waaraan een integere bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders, in ieder geval moet voldoen, te weten:

- 1) het voorkomen van benadeling van de zorg- of jeugdhulpaanbieders bij het bestaan van tegenstrijdige belangen bij een lid van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder;
- 2) het voorkomen van onverantwoorde risico's bij het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen;
- 3) het waarborgen van normale marktvoorwaarden bij van betekenis zijnde transacties, én
- 4) het nagaan of een adviseur belangen heeft bij van betekenis zijnde transacties.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit dus geen limitatieve opsomming is van wat onder een integere bedrijfsvoering wordt verstaan. De norm kan steeds aansluiten bij de ontwikkelingen en inzichten over integere bedrijfsvoering, bijvoorbeeld als gevolg van jurisprudentie of wijziging van de gedragscodes. Indien nodig kan op grond van het tweede lid van de voorgestelde artikelen 40c van de Wmg en 4.4.2 van de Jeugdwet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt aan welke eisen een integere bedrijfsvoering moet voldoen. De regering heeft hierbij terughoudendheid op het oog. Beoogd wordt om van deze mogelijkheid enkel gebruik te maken indien in de praktijk blijkt dat de open norm voor integere bedrijfsvoering onvoldoende duidelijk is en nadere uitwerking in bijvoorbeeld governancecodes onvoldoende soelaas biedt of omdat het in het belang is van de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de zorg of jeugdhulp op aspecten van integere bedrijfsvoering nadere regels te stellen.

Onderstaand worden de vier onderdelen uitgebreider toegelicht.

Ad 1) Het voorkomen van benadeling van de zorg- en jeugdhulpaanbieder bij het bestaan van tegenstrijdige belangen bij een lid van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder

De leden van de dagelijkse of algemene leiding en de interne toezichthouder van een zorg- of jeugdhulpaanbieder dienen zich bij de vervulling van hun taak altijd te richten op het behartigen van de belangen van de zorg- of jeugdhulpaanbieder.

Dat betekent dat de maatschappelijke belangen van kwaliteit van (goede zorg of jeugdhulp), toegankelijkheid (door beschikbaarheid) en betaalbaarheid van de zorg- of jeugdhulp (door verantwoord om te gaan met de collectieve en private middelen waaruit de zorg- of jeugdhulpaanbieder wordt gefinancierd), alsmede de belangen van overige betrokken belanghebbenden, zoals de cliënten, patiënten, jeugdigen, ouders, werknemers en crediteuren altijd voorop dienen te staan. Het belang van de zorg- of jeugdhulpaanbieder kan onder meer onder druk komen te staan als er sprake is van tegenstrijdige (persoonlijke) belangen van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder. Uit het onderzoek 'Niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp' volgt dat bij veel jeugdhulpaanbieders dubbele rollen voorkomen, vooral bij jeugdhulpaanbieders die onderdeel uitmaken van een groep. Het gaat dan om bestuurders die ook aandeelhouder zijn. Ook zijn er andere signalen van (schijn van) belangenverstremgeling zoals familieleden van bestuurders die lid zijn van de intern toezichthouder of het huren van panden die

het eigendom zijn van leden van de algemene of dagelijkse leiding.²⁵

Het kan voorkomen dat een zorg- of jeugdhulpaanbieder te maken krijgt met dergelijke tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld doordat een opdracht van de zorg- of jeugdhulpaanbieder gegund wordt aan een bedrijf waarin een lid van de dagelijkse of algemene leiding van de zorg- of jeugdhulpaanbieder een eigen belang heeft. Een dergelijke strijd van belangen hoeft op zichzelf niet problematisch te zijn, mits de zorg- of jeugdhulpaanbieder adequate maatregelen neemt om mogelijk negatieve gevolgen van deze samenloop van belangen weg te nemen. In die situatie wordt van de zorg- of jeugdhulpaanbieder een grotere mate van zorgvuldigheid verwacht. De maatregelen die de zorg- of jeugdhulpaanbieder in dit kader moet nemen, moeten tot gevolg hebben dat het belang van de zorg- of jeugdhulpaanbieder voorgaat op de andere belangen die spelen. Dit kan geborgd worden door bijvoorbeeld verschillende offertes op te vragen of te werken met een externe taxatie. Ook ligt het voor de hand dat als een bepaald lid van de dagelijkse of algemene leiding of lid van de interne toezichthouder een tegenstrijdig belang heeft, hij indien mogelijk niet deelneemt aan de besluitvorming over het betreffende onderwerp of wordt vervangen door een ander lid van de dagelijkse of algemene leiding of lid van de interne toezichthouder. Welke maatregelen in een concreet geval passend zijn zal afhangen van de concrete situatie en de omvang en structuur van de zorg- of jeugdhulpaanbieder.

Daarbij wordt van zorg- en jeugdhulpaanbieders verwacht dat zij zich minimaal houden aan hetgeen is voorgeschreven in de toepasselijke governancecode. Van rechtspersonen wordt tevens verwacht dat zij de bepalingen omtrent de tegenstrijdigbelangregeling uit Boek 2 BW toepassen.²⁶ Van niet-rechtspersonen wordt verwacht dat zij vergelijkbare, adequate maatregelen nemen. Bijvoorbeeld door het opnemen van afspraken in een vennootschapsovereenkomst of maatschapsovereenkomst.

Ad 2) Het voorkomen van onverantwoorde risico's bij het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen.

Zorg- en jeugdhulpaanbieders moeten net als iedere onderneming beschikken over voldoende vermogen. Dit vermogen bestaat uit eigen vermogen, veelal aangevuld met vreemd vermogen. Voldoende vermogen is nodig om ervoor te zorgen dat de zorg- of jeugdhulpaanbieder goede zorg of jeugdhulp kan geven en om de noodzakelijke investeringen te doen. Zo kan het aantrekken van extra eigen of vreemd vermogen nodig zijn, bijvoorbeeld om groei van de vraag naar zorg of jeugdhulp aan te kunnen of om een nieuw pand te kopen of bestaand pand te renoveren of om het verlenen van zorg of jeugdhulp te digitaliseren. Het aantrekken van extra eigen of vreemd vermogen behoort op zichzelf dus tot de normale bedrijfsvoering. Onder bepaalde omstandigheden kan het daarnaast wenselijk zijn om eigen of vreemd vermogen terug te betalen, bijvoorbeeld als de aflossing van een lening leidt tot een betere kaspositie of als bepaalde activiteiten worden afgestoten. Hoewel hierbij steeds sprake is van normale besluiten in de bedrijfsvoering, zijn dergelijke besluiten wel van grote invloed op de toekomst van de organisatie.

Gelet op de maatschappelijke belangen die de zorg- of jeugdhulpaanbieder moet dienen, wordt van de aanbieder bij het nemen van dergelijke beslissingen verwacht dat hij daarbij geen onverantwoorde risico's neemt. Daarmee zijn de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid immers niet gediend. Een terugbetaling op een verkeerd moment kan bijvoorbeeld leiden tot een kwetsbare financiële positie van de organisatie, waardoor de continuïteit in gevaar komt en de zorg of jeugdhulp niet meer of in veel mindere mate geleverd kan worden. Ook het aantrekken van een investeerder die enkel gericht is op winst op de korte termijn kan nadelige gevolgen hebben en soms zelfs de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar brengen. Gedacht kan worden aan een situatie waarin hoge vergoedingen moeten worden betaald voor die investering of de organisatie vanwege de investering belast wordt met onnodige en te grote schulden en de kwaliteit van de zorg of jeugdhulp daardoor in het gedrang komt.

²⁵ een lid van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder.

²⁶ Artikel 44, zesde lid, 47, zevende lid, 129, zesde lid, 140, vijfde lid, 239, zesde lid, 250, vijfde lid, 291, zesde lid, 292a, zevende lid van Boek 2 BW.

Deze situaties kunnen zich onder meer voordoen als gevolg van het sluiten van een overeenkomst met een bepaald type private equity partijen. Vanuit de Tweede Kamer is herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de mogelijk negatieve invloed die private equity-investeerders kunnen hebben.²⁷ Internationaal onderzoek²⁸ laat een toenemende belangstelling van private equity partijen voor investeringen in de zorg zien. Ook in Nederland is dit het geval.²⁹ Dergelijke belangstelling kan goed zijn voor de zorg en jeugdhulp, als investeerders kennis en ervaring over de sector en/of innovatie en doelmatigheid inbrengen. Maar er kunnen ook negatieve effecten op de kosten en/of de kwaliteit van zorg en jeugdhulp optreden als aan het financieel resultaat een groter belang wordt toegekend dan aan de kwaliteit of de toegankelijkheid/continuïteit van zorg en jeugdhulp.³⁰

Ook is het mogelijk dat een zorg- of jeugdhulpaanbieder onder invloed van externe financiers onverantwoorde risico's neemt bij het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen, bijvoorbeeld als het belang van een aandeelhouder te veel centraal worden gesteld en aandelenkapitaal op een voor de bedrijfsvoering onverantwoorde wijze wordt terugbetaald. Gelet op het bovenstaande is deze norm niet specifiek gekoppeld aan investeringen door een private equity partij. Het is immers van belang dat een aanbieder - ongeacht de omstandigheden of type geldschieter - nooit akkoord gaat met voorwaarden aan een investering of lening als dat onverantwoorde risico's met zich brengt.

Van een zorg- en jeugdhulpaanbieder wordt verwacht dat hij maatregelen neemt om risico's te mitigeren, door bijvoorbeeld andere voorwaarden te bedingen of op zoek te gaan naar andere vermogensverschaffers, dan wel door een terugbetaling waar mogelijk uit te stellen tot een later moment waarop die wel zonder risico's voor de continuïteit kan worden gedaan.

Ad 3) Het waarborgen van normale marktvoorwaarden bij van betekenis zijnde transacties

Als een zorg- of jeugdhulpaanbieder een van betekenis zijnde transactie afsluit, kan het voorkomen dat er functionarissen zijn van de zorg- of jeugdhulpaanbieder met (enige) beslissingsbevoegdheid, die bij die transactie een persoonlijk belang hebben. In dat geval is van belang dat gewaarborgd wordt dat een dergelijke transactie tegen marktconforme voorwaarden wordt aangegaan. Functionarissen met (enige) beslissingsbevoegdheid zijn de leden van de dagelijkse of algemene leiding respectievelijk de interne toezichthouder, aandeelhouders of personen die anderszins zeggenschap hebben in de zorg- of jeugdhulpaanbieder.

Reden om deze situatie specifiek te vermelden, is dat bij van betekenis zijnde transacties (bijvoorbeeld bij vastgoedtransacties, aandelentransacties, leningen of giften, inhuren van diensten zoals grote ICT-projecten of het uitbesteden van de administratie, of het inhuren van het merendeel van het personeel) een verhoogd risico kan bestaan dat de overeenkomst niet onder normale marktvoorwaarden wordt gesloten. In het onderzoek 'Niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp' wordt bijvoorbeeld gesignaleerd dat vastgoed vaak wordt ondergebracht in een aparte entiteit die (mede) eigendom is van leden van de dagelijkse of algemene leiding of aandeelhouders en hierna soms weer wordt verhuurd aan de jeugdhulpaanbieder.³¹ In sommige gevallen worden hierbij niet marktconforme huurkosten in rekening gebracht bij de jeugdhulpaanbieder. Ook zijn er

²⁷ Zie de motie Bikker/Omtzigt 21 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 30, de motie vd Berg/Dijk 20 juni 2023 Kamerstukken II 2022/23, 36 360 XVI, nr 17 motie Bushoff/vd Berg, 12 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 33 578, nr. 110, en een motie Marijnissen/Bikker 21 september 2023 Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 19.

²⁸ Zie bijvoorbeeld het British Medical Journal van juni 2023: BMJ 2023;382:e075244.

²⁹ Zie bijvoorbeeld <https://www.matchplan.nl/nieuws-kennisbank/de-opkomst-van-private-equity-in-de-nederlandse-zorg-en-welzijn-sector-kansen-en-uitdagingen/>, <https://www.consultancy.nl/nieuws/46904/invloed-van-private-equity-in-de-nederlandse-zorg-neemt-toe> of <https://www.ftm.nl/artikelen/overnamegekte-leidt-tot-jeugdzorgreuzen>.

³⁰ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze onderzoeken sterk georiënteerd zijn op de situatie in de Verenigde Staten en dus niet zomaar naar de Nederlandse situatie kunnen worden vertaald. Dat neemt echter niet weg dat zoveel als mogelijk voorkomen dient te worden dat bij het nemen van strategische beslissingen ondoordachte of te grote risico's voor de betaalbaarheid, toegankelijkheid of de kwaliteit van zorg en jeugdhulp ontstaan.

³¹ Zie onder meer onderdeel en 3.5.2.2 van het Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Kamerstukken II 2023/24, 31839, AK, Bijlage 1121341, p. 37 en p. 59.

situaties bekend waarbij tijdelijk personeel tegen niet-normale marktvoorwaarden werd ingehuurd.³²

Indien overeenkomsten niet conform normale marktvoorwaarden worden gesloten dan kunnen hoge vergoedingen aan leveranciers worden betaald, waardoor deze financiële middelen niet aan de zorg of jeugdhulp kunnen worden besteed. Onder normale marktvoorwaarden wordt in dit kader verstaan: voorwaarden, waaronder ook financiële, op basis waarvan een redelijk handelend zorg- of jeugdhulpaanbieder en zijn contractpartner een overeenkomst zouden sluiten. Een overeenkomst tegen ongunstige marktvoorwaarden of onredelijk hoge prijs, kan de te behartigen belangen van de zorg- of jeugdhulpaanbieder benadelen. Er is niet voor gekozen om alle van betekenis zijnde transacties die niet onder normale marktvoorwaarden tot stand komen te verbieden, omdat het in sommige gevallen goed verklaarbaar kan zijn dat transacties niet onder de normale marktvoorwaarden zijn aangegaan. Bijvoorbeeld in de situatie dat ICT-middelen via een andere BV van de bestuurder goedkoper zijn om aan te schaffen dan via een willekeurige derde. In dit geval blijven de financiële middelen beschikbaar voor de zorg- of jeugdhulpverlening. Een zorg- of jeugdhulpaanbieder kan aan deze bepaling voldoen door bijvoorbeeld bij de aankoop of vervreemding van vastgoed een onafhankelijke taxatie op het vastgoedobject uit te laten voeren en deze bij de notulen van het besluit tot vervreemding te voegen. Bij de uitbesteding van diensten kan worden gedacht aan het opvragen van één of meer offertes bij marktpartijen die vergelijkbaar zijn met de partij waarbij een verbonden belang een rol speelt.

Ad 4) De rol van adviseurs bij van betekenis zijnde transacties

Het is belangrijk dat zorg- en jeugdhulpaanbieders nagaan een adviseur (in)directe belangen heeft bij de besluitvorming van de aanbieder over van betekenis zijnde transacties. Dit onderdeel heeft betrekking op functionarissen die niet zelf over beslissingsbevoegdheid beschikken, maar wel invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en een individueel belang hebben bij het aangaan van van betekenis zijnde transacties. Voorbeelden zijn een voor de zorg- of jeugdhulpaanbieder werkzame functionaris (zoals een medisch specialist, een accountant of een jurist) die een (neven)functie heeft bij bijvoorbeeld een toeleverancier. Reden om deze situatie specifiek te vermelden, is dat de dagelijkse of algemene leiding bij een objectieve en integere besluitvorming de adviezen van haar adviseurs op waarde moet kunnen schatten om te voorkomen dat zij (onbewust) wordt beïnvloed door individuele belangen, zakelijke bevoordeling of nevenfuncties van haar adviseurs. Ook in dat geval kan immers sprake zijn van een situatie waarin een risico bestaat dat de te behartigen belangen van de zorg- of jeugdhulpaanbieder ondergeschikt raken aan individuele belangen.³³

Een zorg- of jeugdhulpaanbieder kan voldoen aan deze bepaling door transparant te maken hoe een besluit tot stand is gekomen als bij dat besluit een adviseur betrokken was die eigen belangen heeft bij het besluit op zijn advies. Deze transparantie ontstaat bijvoorbeeld door de notulen van de besluitvorming, waaruit blijkt dat de zorg- of jeugdhulpaanbieder extra waarborgen heeft getroffen om een optimaal besluit te nemen. Deze waarborgen zouden kunnen bestaan uit het opvragen van een extra offerte of het vragen van een tweede advies. Van de dagelijkse of algemene leiding van een zorg- of jeugdhulpaanbieder wordt verwacht dat zij, indien van toepassing, het Transparantieregister Zorg heeft geraadpleegd voorafgaand aan de besluitvorming. Dit is een register waarin bepaalde financiële relaties tussen zorgaanbieders en zorgverleners worden vastgelegd, hieruit kan bijvoorbeeld duidelijk worden welke banden een arts heeft met een bepaald farmaceutisch bedrijf. De zorg- of jeugdhulpaanbieder moet met de voorgestelde bepaling dan ook onderzoeken of er aanwijzingen zijn dat de adviseur redenen heeft om niet geheel in het voordeel van de zorg- of jeugdhulpaanbieder te adviseren.

2.3.1.3. Reikwijdte

³² Zie bijvoorbeeld <https://www.ftm.nl/artikelen/zppers-verwoesten-gesloten-jeugdzorg>.

³³ Zie ook [Bestuur zorgorganisatie Vigo Groep stapt op na onrust over mogelijke belangenverstrengeling - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek \(ftm.nl\)](#).

De voorgestelde norm voor integere bedrijfsvoering geldt voor vrijwel alle zorgaanbieders als bedoeld in de Wmg en jeugdhulpaanbieders als bedoeld in de Jeugdwet.³⁴ Op grond van artikel 2, tweede lid, Wmg kunnen in het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer WMG (Bub WMG), uitzonderingen gemaakt worden voor bepaalde categorieën van zorgaanbieders.

Voor wat betreft zorgaanbieders zal worden aangesloten bij artikel 5a Bub Wmg. Er wordt dan ook beoogd in ieder geval een uitzondering te maken voor:

- a) zorgaanbieders die uitsluitend zorg verlenen die niet wordt gefinancierd vanuit collectieve middelen, bijvoorbeeld de zorg uit de aanvullende verzekering.
- b) zorgaanbieders die wel gefinancierd worden vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet langdurige zorg (Wlz), maar uitsluitend ondersteunende werkzaamheden verrichten. Denk bijvoorbeeld aan (zittend) vervoer, schoonmaak, catering en leveranciers van elektriciteit. Deze categorie wordt uitgezonderd omdat zij geen directe zorgrelatie met de patiënt en of cliënt hebben.
- c) zorgaanbieders die uitsluitend een factureringsbedrijf zijn, omdat deze categorie van zorgaanbieders eveneens ondersteunende werkzaamheden verricht (zie onderdeel b);
- d) individuele werknemers, omdat de verplichting tot het voeren van een integere bedrijfsvoering rust op de zorgaanbieder als entiteit en niet op de individuele werknemer;
- e) de militair geneeskundige dienst van het Ministerie van Defensie zoals omschreven in artikel 1, onderdeel f van de Wet ambtenaren defensie. De zorg binnen deze dienst wordt verleend door Defensie aangestelde ambtenaren. Deze ambtenaren dienen aan de integriteitsnormen van de Rijksoverheid te voldoen en Defensie heeft daaromtrent regels opgesteld. Het van toepassing laten zijn van de voorgestelde norm voor integere bedrijfsvoering is, gelet op de bedrijfsvoering van de militair geneeskundige dienst, derhalve niet noodzakelijk.

Op grond van het voorgestelde artikel 4.4.2. van de Jeugdwet zullen bij algemene maatregel van bestuur categorieën jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd van de norm voor integere bedrijfsvoering.

Er wordt beoogd in ieder geval een uitzondering te maken voor:

- a) jeugdhulpaanbieders die uitsluitend jeugdhulp leveren die bestaat uit het vervoer van een jeugdige;
- b) gemeenten, die jeugdhulp verlenen.

Hiermee wordt aangesloten bij de categorieën jeugdhulpverleners waarvan het voornemen bestaat om deze uit te zonderen van de meldplicht en de verplichting om een intern toezichthouder te hebben. Het begrip jeugdhulpaanbieder in de Jeugdwet is anders geformuleerd dan het zorgaanbiederbegrip in de Wmg. Zo is er alleen sprake van een jeugdhulpaanbieder als jeugdhulp wordt verleend onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Met andere woorden: aanbieders die uitsluitend worden gefinancierd met private middelen zijn géén jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet. Ook individuele werknemers en factureringsbedrijven vallen niet onder het begrip jeugdhulpaanbieder. Deze categorieën hoeven daarom voor de Jeugdwet niet te worden uitgezonderd van de verplichting tot het voeren van een integere bedrijfsvoering.

2.3.2. Meer coherente en toekomstbestendige bepalingen rond winstuitkeringen

2.3.2.1. Uitgangspunt en probleemstelling

Zorg- en jeugdhulpaanbieders mogen winst maken. Deze winst kan worden gebruikt om een gezonde reservepositie op te bouwen, kwaliteitsverbeteringen door te voeren en te innoveren.

³⁴ Onder zorgaanbieders worden ook begrepen de aanbieders van forensische zorg (artikel 1, tweede lid, van de Wmg).

Voor zorgaanbieders die uitsluitend bepaalde vormen van zorg verlenen (hoofdzakelijk extramurale zorg) en voor jeugdhulpaanbieders is het doen van winstuitkeringen toegestaan.³⁵ De mogelijkheid van winstuitkering brengt met zich dat aanbieders risicodragend kapitaal van particuliere investeerders kunnen aantrekken. Dit kan bijdragen aan bevordering van de continuïteit, doelmatigheid, toegankelijkheid en innovatie in de zorg en de jeugdhulp. Tegelijkertijd kan de mogelijkheid van winstuitkering ook risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg en jeugdhulp met zich meebrengen. In 2019 hebben de onderzoeksbureaus SiRM en Finance Ideas in opdracht van het ministerie een onderzoek verricht naar de huidige praktijk rond winstuitkering in de zorg en de effecten daarvan op de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg.³⁶ Het rapport dateert van enkele jaren geleden, maar er is geen reden om aan te nemen dat het niet meer actueel is. Dit onderzoek laat zien dat er zowel positieve als negatieve effecten te verwachten zijn bij het toestaan van het uitkeren van winst. De risico's op negatieve effecten kunnen per zorgsector verschillen. De risico's worden deels veroorzaakt door gebrek aan kennis en inkoopmacht bij de inkopers van zorg (zorgverzekeraars), en deels door onvoldoende mogelijkheden van toezicht. De negatieve effecten die kunnen optreden, worden door de onderzoekers het hoogst ingeschat in de intramurale tweedelijnszorg, ggz en langdurige zorg. Dit omdat het inzicht in de kwaliteit en de prijs van zorg daar achterblijft en er minder sprake is van concurrentie of dreiging van nieuwe toetreders dan in andere zorgsectoren.

Figuur 1, bron SiRM en Finance Ideas

³⁵ De zorgaanbieders die winstoogmerk mogen hebben, staan genoemd in artikel 3.1 van het Uitvoeringsbesluit Wtzi. Als een zorgaanbieder niet uitsluitend deze vormen van zorg verleent, of als de zorgaanbieder ook andere vormen van zorg verleent, mag hij geen winstoogmerk hebben.

³⁶ SiRM en Finance Ideas, *Uitkering van dividend door zorgaanbieders: praktijkanalyse en effectanalyse*, Utrecht: juni 2019. In september 2020 heeft adviesbureau SEO een vergelijkbaar onderzoek (met vergelijkbare uitkomsten) uitgevoerd: zie www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/11/2020-67-Normering-winstuitkering-zorg-1.pdf.

	Mogelijke positieve effecten bij toestaan van uitkeren van dividend	Mogelijke negatieve effecten bij toestaan van uitkeren van dividend
Kwaliteit (H 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk meer investeringen in innovatie bij nieuwe en bestaande partijen • Mogelijk meer aandacht voor patiëntervaring • Mogelijke positieve effecten door intrinsieke motivatie door eigendom 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico op verslechtering van zorginhoudelijke kwaliteit als deze niet inzichtelijk is
Toegankelijkheid (H 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Toetreding nieuwe partijen bevordert mogelijk de marktdynamiek • Mogelijk meer investering in de sector, mede door overname van zorgaanbieders in financiële problemen • Mogelijk klantgerichter werken en kortere wachttijden 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico op ongewenste risicosselectie complexe patiënten • Mogelijk kwetsbaarheid voor kleine zorgaanbieders
Betaalbaarheid (H 7)	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijke verbetering doelmatigheid door stimulans kostenbesparing • Mogelijk meer flexibiliteit in financiering en lagere kapitaallasten door meer verschillende kapitaalverstrekkers 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijke versterking onwenselijke productieprikkels • Mogelijk ontstaan van te machtige zorgketens • Risico op korte termijn winst vooral door vervreemden van vastgoed

De Jeugdwet bevat momenteel geen normen ten aanzien van winstuitkeringen door jeugdhulpaanbieders. Het uitkeren van winst kan, zoals het onderzoek van SiRM en Finance Ideas voor de zorg aangeeft, risico's meebrengen voor de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit in alle zorgsectoren. Het is aannemelijk dat als er risicosignalen zijn in de Zvw- en Wlz-sector, dat die risicosignalen er dan ook zijn voor de jeugdhulpsector. De prikkels voor partijen zijn in beide stelsels immers grotendeels hetzelfde. Dit blijkt ook uit het onderzoek 'Niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp'. In dit onderzoek wordt geconstateerd dat er soms sprake is van hoge winstpercentages die niet altijd verklaarbaar zijn vanuit de marktsituatie.³⁷ Het is dan mogelijk dat dit resultaat is bereikt door beslissingen die ten koste gaan van de betaalbaarheid, toegankelijkheid of kwaliteit van de jeugdhulp, bijvoorbeeld door het inzetten van niet-gekwalificeerd personeel of het weren van doelgroepen met een zwaardere jeugdhulpvraag. Ook door de JA³⁸ is geconstateerd dat winstpercentages in de jeugdhulp sterk verschillen, wat niet alleen verklaard kan worden vanuit zorginhoud. In diverse publicaties is een dergelijke conclusie getrokken en is daarbij geconstateerd dat gemeenten niet de mogelijkheden hebben om in te grijpen.³⁹ Mede daarom is in de brief 'Perspectief voor de Jeugd' van 20 maart 2020 aangekondigd om de maatregelen uit het voorliggend wetsvoorstel ook voor jeugdhulpaanbieders te laten gelden.⁴⁰

Zoals in paragraaf 2.2 genoemd blijkt uit onderzoek en signalen dat er mogelijk misstanden met winstuitkeringen in de jeugdhulp zijn. Zowel in het onderzoek 'Niet-integere bedrijfsvoering

³⁷ Zie onderdeel 3.4.1, pagina 30 van het onderzoek 'Niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp'. Een hoog rendement betekent niet altijd een hoge winstuitkering, maar kan wel een aanwijzing zijn voor bovengenoemd risico.

³⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/20/de-stand-van-de-jeugdzorg>, onderdeel 'Aanbieders' (p. 49).

³⁹ Zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/jeugdzorg-een-goudmijn>; Zie het artikel <https://www.ftm.nl/artikelen/jeugdzorg-waar-bleven-de-miljarden>, en dan specifiek de top-10 winsten en <https://kro-ncrv.nl/programmas/pointer/veel-gemeenten-zien-hoge-winst-bij-jeugdzorginstellingen-als-probleem> en <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/917309/gemeenten-grijpen-in-jeugdzorgbedrijven-mogen-nog-maximaal-vijf-procent-winst-maken-update>.

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 31839, nr. 723.

jeugdhulp' als uit berichtgeving rondom winstuitkeringen blijken risico's in relatie tot transparantie in geldstromen, zoals hoge vergoedingen voor leningen, vastgoed, personeel of dividend.⁴¹ Dat klemmt temeer nu de betaalbaarheid van het stelsel van jeugdhulp in den brede onder druk staat.⁴²

2.3.2.2. Voorgestelde wijzigingen rond het bestaande verbod op winstuitkering

Zorgaanbieders

Het wetsvoorstel continueert op hoofdlijnen de bestaande regels omtrent het verbod op winstuitkering in de zorg.⁴³ De regering baseert de keuze om voor delen van de zorg het winstuitkeringsverbod in stand te laten deels op de uitkomsten van het genoemde onderzoek van SiRM en Finance Ideas, waaruit blijkt dat de negatieve effecten van het mogen doen van winstuitkeringen zich met name voordoen in de sectoren waarin intramurale zorg wordt geleverd. Door het intramurale aspect is in het algemeen sprake van een hoge kapitaalintensiteit, wat de toetreding van nieuwe, concurrerende aanbieders bemoeilijkt en de inkoopmacht van zorgverzekeraars beperkt. Daarnaast speelt de aard van de geleverde zorg en het gebrek aan inzicht in de kwaliteit en de prijs van de zorg een rol in de afweging om in deze sectoren het winstuitkeringsverbod te laten bestaan. Voorgesteld wordt het thans op basis van de Wet toelating zorginstelling geldende winstuitkeringsverbod op te nemen in de Wmg. In de Wmg zijn ook de regels over de tarieven en de bedrijfsvoering van zorgaanbieders opgenomen. Daarbij wordt dan ook aangesloten bij de functionele omschrijvingen van de zorg in de Wmg. Hierdoor ontstaat er eenzelfde regime van aanspraken binnen de Zvw/Wlz: inkoop, bekostiging (prestaties en tarieven), budgettaire kaders, én eventuele mogelijkheden voor winstuitkering voor eenieder die dezelfde vorm van zorg levert. Dit komt de overzichtelijkheid van wetgeving in de zorg ten goede en draagt bij aan de coherentie en consistentie van regelgeving over het winstuitkeringsverbod. Vormen van zorg die niet vallen onder het winstuitkeringsverbod, worden, net als nu in de WTZi het geval is, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Het voordeel daarvan is dat op deze wijze goed en snel aangesloten kan worden bij nieuwe ontwikkelingen waarbij risico's kunnen ontstaan voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg. Op dit moment is de regering voornemens om in deze algemene maatregel van bestuur zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de reikwijdte van het huidige winstuitkeringsverbod.

Jeugdhulpaanbieders

De Jeugdwet voorziet niet in een winstuitkeringsverbod voor jeugdhulpaanbieders. Ook in het onderhavige wetsvoorstel is een dergelijk verbod niet opgenomen. Wel wordt voorgesteld voorwaarden te stellen waaraan het doen van winstuitkeringen door jeugdhulpaanbieders moet voldoen. Gelet op deze voorwaarden en het feit dat er tevens verschillende andere maatregelen worden getroffen ter waarborging van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de jeugdhulp, zou het invoeren van een algeheel verbod op het doen van winstuitkeringen door jeugdhulpaanbieders op dit moment niet proportioneel zijn. Deze andere maatregelen worden hieronder toegelicht.

Allereerst speelt in de jeugdhulp de situatie dat er – anders dan in de zorg – op dit moment weinig sprake is van tariefdifferentiatie waardoor het voorkomt dat er enerzijds te hoge prijzen en anderzijds te lage prijzen aan jeugdhulpaanbieders worden betaald.⁴⁴ ⁴⁵ Dat komt omdat in het beleid van sommige gemeenten (nog) onvoldoende sprake is van tariefdifferentiatie, waardoor er relatief hogere prijzen worden betaald voor (goedkopere) lichte jeugdhulp dan voor (duurdere) specialistische jeugdhulp. Hierdoor ontstaat een discrepantie tussen de hoogte van de winsten die

⁴¹ Zie bijvoorbeeld onderdeel 9 van dit artikel: <https://www.ftm.nl/artikelen/jeugdzorg-waar-bleven-de-miljarden>.

⁴² Zie bijvoorbeeld 'stelsel in groei' van AEF, 18 december 2020.

⁴³ Voor jeugdhulpverlening bestaan dergelijke bepalingen niet.

⁴⁴ Zie o.a. paragraaf 5.1.2.7 van het Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Kamerstukken II 2023/24, 31839, AK, Bijlage 1121341, p. 108.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld ook <https://www.ftm.nl/artikelen/gezinshuizen-onstuimige-groei-lekker-verdienmodel>, waarin wordt ingegaan op tariefdifferentiatie tussen gezinshuizen, en <https://www.ftm.nl/artikelen/top-verdiene-aan-jeugdzorg-in-tilburg> waarin wordt ingegaan op tariefdifferentiatie in één gemeente.

worden gemaakt door aanbieders van lichte jeugdhulp enerzijds en de hoogte van winsten die worden gemaakt door aanbieders van specialistische jeugdhulp anderzijds.^{46 47}

Zowel zeer hoge winstmarges als zeer lage winstmarges zijn onwenselijk. Zo leiden hoge winsten onder meer tot risico's voor de betaalbaarheid, zeker in een stelsel waarvan de financiële houdbaarheid onder druk staat. Tegelijkertijd hebben aanbieders van met name specialistische jeugdhulp soms zodanig weinig financiële reserves dat zij dreigen "om te vallen" waardoor ernstige risico's voor de continuïteit en dus toegankelijkheid van de desbetreffende jeugdhulp ontstaan. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om bij inkoop en aanbesteding reële voorwaarden te stellen aan jeugdhulpaanbieders, waarbij voorop staat dat gemeenten binnen het jeugdstelsel de taak hebben om tot reële prijzen te komen. In de Hervormingsagenda Jeugd zijn meerdere maatregelen opgenomen gericht op het versterken van de inkooprol van gemeenten. Daarnaast is ook opgenomen dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders actief zullen inzetten op tariefdifferentiatie.⁴⁸ In dat kader is van belang dat een ontwerpbesluit reële prijzen Jeugdwet in voorbereiding is op grond waarvan gemeenten en aanbieders hun prijzen moeten opbouwen aan de hand van voorgeschreven kostprijselementen zodat zij zorgvuldiger tot een reële prijs komen.⁴⁹

Ook verwacht de regering dat gemeenten met het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg hun inkooprol beter kunnen vervullen. De daarin opgenomen verplichtingen ten aanzien van een interne toezichthouder, een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording van jeugdhulpaanbieders, en de in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde eis van een integere bedrijfsvoering en de voorwaarden aan het uitkeren van winst vormen een gezamenlijke set van waarborgen. De verwachting is dat de maatregelen uit het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg en onderhavig wetsvoorstel alsmede de maatregelen uit de Hervormingsagenda gericht op het versterken van de inkooprol van gemeenten voldoende waarborg zullen zijn ter beperking van de risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van jeugdhulp als gevolg van winstuitkeringen. Als in de praktijk echter blijkt dat deze maatregelen onvoldoende soelaas bieden dan kan nader worden onderzocht wat mogelijke andere passende alternatieven zijn.

2.3.2.3. Introductie van het stellen van voorwaarden aan winstuitkering in de zorg en in de jeugdhulp

Dit wetsvoorstel bevat voorts grondslagen voor het stellen van basisvoorwaarden en aanvullende voorwaarden aan winstuitkeringen door zorg- en jeugdhulpaanbieders.

Ten eerste is het voorstel om bij algemene maatregel van bestuur een aantal basisvoorwaarden te stellen aan het uitkeren van winst door aanbieders van vormen van zorg en jeugdhulp waar op dit moment geen verbod op winstuitkering geldt. Voorwaarden die de mogelijkheid met zich meebrengen om in te grijpen bij individuele zorg- en/of jeugdhulpaanbieders waar ten aanzien van de kwaliteit en de (financiële) bedrijfsvoering twijfels bestaan. Het betreft basisvoorwaarden waarvan verwacht mag worden dat zorg- en jeugdhulpaanbieders in het kader van een integere bedrijfsvoering daar uit eigen beweging aan zouden willen voldoen om risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg en jeugdhulp zoveel mogelijk te beperken.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- De zorg- of jeugdhulpaanbieder heeft geen maatregel van de IGJ opgelegd gekregen vanwege problemen met de veiligheid en/of kwaliteit van zorg respectievelijk jeugdhulp;
- De financiële gezondheid van de zorg- of jeugdhulpaanbieder is zodanig op orde dat de continuïteit van de zorg- of jeugdhulpverlening niet in gevaar komt door winstuitkering;
- De interne toezichthouder heeft toestemming gegeven voor winstuitkering.
- Er is geen maatregel van de NZa opgelegd vanwege tariefdelicten.

⁴⁶ KPMG Kwantificeren maatregelen jeugd, februari 2022

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld ook <https://www.ftm.nl/artikelen/jeugdzorg-waar-bleven-de-miljarden> (onderdeel 8 over verschillen tussen winsten)

⁴⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31839, AH.

⁴⁹ Deze ontwerp amvb is op 30 mei 2023 voorgehangen bij beide Kamers.

Deze basisvoorwaarden zullen zoveel mogelijk gelijklopend zijn voor zorg- en jeugdhulpaanbieders. Op onderdelen is dat echter niet mogelijk. Zo zal de voorwaarde dat er geen sprake mag zijn van een maatregel van de NZa voor overtreding van een tariefdelict logischerwijs alleen kunnen gelden voor zorgaanbieders omdat de NZa geen toezicht houdt op de rechtmatigheid van de declaraties van jeugdhulpaanbieders (dit is de taak van de gemeenten).⁵⁰

Ten tweede wordt voorgesteld om de mogelijkheid op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur aanvullende voorwaarden aan winstuitkering te stellen voor bepaalde vormen van zorg en/of jeugdhulp of bepaalde categorieën van zorg- of jeugdhulpaanbieders indien (specifieke) risico's voor de betaalbaarheid, kwaliteit of toegankelijkheid van de betreffende vorm van zorg of jeugdhulp dan wel categorie van zorg- of jeugdhulpaanbieder daartoe nopen. Zo kunnen signalen, bijvoorbeeld van toezichthouders of gemeenten, vanuit jaarcijfers in de Jaarverslagen Maatschappelijke Verantwoording, of anderszins, erop wijzen dat aanvullende voorwaarden voor winstuitkering noodzakelijk zijn. Indien bij een bepaalde vorm van zorg of jeugdhulp relevante signalen zijn waaruit blijkt dat de kwaliteit, toegankelijkheid en/of betaalbaarheid van die vorm van zorg of jeugdhulp in het geding komt/komen, dan kan dat aanleiding zijn om te onderzoeken wat hiervan de oorzaak is en of in een (deel)sector aanvullende voorwaarden moeten worden gesteld aan winstuitkering. Dat kan bijvoorbeeld als er sprake is van hoge onverklaarbare winstuitkeringen in combinatie met signalen over achterblijvende kwaliteit van zorg of jeugdhulp. In een dergelijk geval zouden wellicht aanvullende eisen ten aanzien van de kwaliteit van de te leveren zorg gesteld kunnen worden voordat tot winstuitkering kan worden overgegaan. Voor jeugdhulpaanbieders zal bijvoorbeeld worden onderzocht of het nodig is een minimumtermijn voor te schrijven voor het mogen doen van een winstuitkering (bijvoorbeeld in geval van overname). Ook is mede naar aanleiding van de motie Peters en Hijink⁵¹, onderzocht of er aanvullende voorwaarden nodig zijn, om bijvoorbeeld private-equitypartijen te weren uit de jeugdhulp. Daarnaast wordt naar aanleiding van de motie Van Den Berg en Dijk⁵² onderzocht in hoeverre de opkomst van private equity partijen in de zorg de publieke waarden voor zorg en ondersteuning, zoals toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid, bedreigt en welke maatregelen er eventueel genomen kunnen worden om die publieke waarden beter te waarborgen. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit zal daarbij altijd eerst worden gezien of andere maatregelen meer aangewezen zijn, zoals bijvoorbeeld aanpassingen in een bekostigingssysteem, het verder versterken van de inkooprol van zorginkopers (zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten) of transparantieverplichtingen. Op basis van het onderzoek "Niet- integere bedrijfsvoering jeugdhulp" lijkt het specifieke risico van winstuitkeringen aan private equity investeerders in de jeugdhulp momenteel beperkt te zijn⁵³. Wel worden aanbieders met complexe juridische structuren⁵⁴ en dividendbetalingen tussen entiteiten genoemd als risico voor het wegvloeien van middelen uit de jeugdhulp, en zijn de prikkels die voortkomen vanuit private equity altijd reden voor aandacht.⁵⁵ Bij eventuele invoering van aanvullende voorwaarden voor het uitkeren van winst zal steeds nader worden onderbouwd hoe de afweging is gemaakt.

2.3.2.4. Reikwijdte

In dit wetsvoorstel wordt een ruim begrip van winstuitkeringen gehanteerd. Onder winstuitkeringen worden bijvoorbeeld zowel dividenduitkeringen, excessieve vergoedingen voor geleverde goederen, diensten met inbegrip van verstrekte leningen, als overwaarde bij de inkoop van aandelen door de zorg- of jeugdhulpaanbieder begrepen. Het onderzoek 'Niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp' pleit hier ook voor. In het onderzoek worden de hierboven genoemde voorbeelden dan ook

⁵⁰ Gemeenten houden toezicht op (onrechtmatige) declaraties van jeugdhulpaanbieders voeren in voorkomende gevallen fraudeonderzoek uit. Zij hebben die rol in het kader van hun contractuele relatie of subsidierelatie met jeugdhulpaanbieders en in het kader van artikel 2.9, onder d, Jeugdwet (bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik) en artikel 5:11 Awb (toezichthouder).

⁵¹ Kamerstukken II 2022/23, 36200 XVI, nr. 138.

⁵² Kamerstukken II, 2022/2023, 36360 XVI, nr. 17.

⁵³ Zie het Onderzoek 'Niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp', onderdeel 5.2.1, Kamerstukken II 2023/24, 31839, AK, Bijlage 1121341, p.110. Een private-equity investeerder is in dit onderzoek gedefinieerd als een investeerder die risicodragend vermogen beschikbaar stelt aan niet-beursgenoteerde vennootschappen.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld <https://www.ftm.nl/artikelen/top-verdienen-aan-jeugdzorg-in-tilburg>.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld <https://www.ftm.nl/artikelen/overnamegekte-leidt-tot-jeugdzorgreuzen>.

genoemd in relatie tot het wegvloeien van jeugdhulpmiddelen uit de sector.⁵⁶ Een ruim begrip is nodig om misbruik en ontwijkconstructies te voorkomen. Er zijn uitzonderingen opgenomen om niet-proportionele gevolgen van het verbod op winstuitkering of van het stellen van voorwaarden aan het doen van winstuitkering te voorkomen. Bijvoorbeeld situaties waarin een winstuitkering vergelijkbaar is met de inkomsten uit arbeid van een natuurlijk persoon die zorg of jeugdhulp verleent. Ook is er een uitzondering mogelijk gemaakt voor de situatie dat een zorgaanbieder winst als gift uitkeert aan een andere zorgaanbieder die zelf ook geen winstuitkering mag doen of een uitkering te doen met een ideële of sociale doelstelling. In deze laatste gevallen blijven de collectief opgebrachte middelen immers beschikbaar voor maatschappelijk gewenste activiteiten.

Zowel de basisvoorwaarden als de aanvullende voorwaarden (uiteraard voor zover van toepassing) zullen gelden voor winstuitkeringen door zorgaanbieders die uitsluitend Zvw- of Wlz-zorg verlenen en waarvoor geen winstuitkeringsverbod geldt, alsmede voor alle jeugdhulpaanbieders. Dit betekent dat deze voorwaarden ook gelden voor alle onderaannemers in de zorg- en jeugdhulpsector.⁵⁷ Voor wat de aanvullende voorwaarden betreft geldt dit uiteraard alleen voor zover een onderaannemer de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen vorm van zorg of jeugdhulp levert dan wel valt onder de aangewezen categorie van zorg- of jeugdhulpaanbieders waarvoor deze aanvullende voorwaarden van toepassing zijn.

Voor de zorg geldt dat het huidige winstuitkeringsverbod op grond van de WTZi alleen van toepassing is op hoofdaannemers. Het komt in praktijk voor dat er gebruik wordt gemaakt van constructies waarbij de hoofdaannemer de zorgverlening (al dan niet volledig) uitbesteedt aan een onderaannemer. Deze onderaannemer is op grond van de huidige regels niet gebonden aan het winstuitkeringsverbod. Doordat de voorwaarden voor winstuitkering ook gaan gelden voor onderaannemers worden dergelijke constructies dan meer gelijkgetrokken en wordt oneigenlijk gebruik van de mogelijkheden van uitbesteding minder aantrekkelijk. Het introduceren van een winstuitkeringsverbod voor onderaannemers is echter een ingrijpende maatregel. Op dit moment zijn nog niet genoeg gegevens bekend om te concluderen of een volledig winstuitkeringsverbod voor onderaannemers noodzakelijk en proportioneel is. De regering is daarom voornemens om bij een algemene maatregel van bestuur vooralsnog vast te leggen dat onderaannemers van zorgaanbieders niet onder de reikwijdte van het winstuitkeringsverbod vallen

2.3.3. Extra weigerings- en intrekingsgronden aan een Wtza-vergunning

Zorgaanbieders die medisch-specialistische zorg (doen) verlenen of zorg (doen) verlenen zoals omschreven in de Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg met meer dan tien zorgverleners, moeten op grond van de Wtza beschikken over een toelatingsvergunning.⁵⁸ Deze vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken als aannemelijk is dat de instelling niet aan de vergunningvoorwaarden zal voldoen. De vergunningvoorwaarden zijn opgenomen in de Wtza en zijn onder meer gericht op het voldoen aan belangrijke randvoorwaarden voor een goede kwaliteit van zorg, het hebben van een interne toezichthouder, rechtmatig declareren, een transparante financiële bedrijfsvoering en het hebben van een cliëntenraad. De vergunningsprocedure biedt voorts de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) te vragen of om de Wet Bibob toe te passen.

De vergunningen worden namens de minister van VWS verleend door het CIBG. Een eventuele intrekking van een vergunning geschiedt ook door het CIBG. Voor het verlenen dan wel intrekken

⁵⁶ Zie voor meer uitleg onderdeel 3.1 waarin wordt beschreven welke definitie van niet-integere bedrijfsvoering in het onderzoek wordt gehanteerd. In onderdeel 3.4 wordt getoetst op de brede reikwijdte zoals hierboven aangegeven. Kamerstukken II 2023/24, 31839, AK, Bijlage 1121341, p. 23.

⁵⁷ De Jeugdwet maakt geen onderscheid tussen hoofd- en onderaannemers. Alle eisen die gelden voor jeugdhulpaanbieders gelden derhalve zowel voor jeugdhulpaanbieders die optreden als hoofdaannemer als voor jeugdhulpaanbieders die optreden als onderaannemer.

⁵⁸ Dit geldt voor instellingen die medisch specialistische zorg (doen) verlenen en instellingen die met meer dan tien zorgverleners Zvw-of Wlz-zorg verlenen (artikel 4 Wtza). Wel gelden bepaalde uitzonderingen, zie artikel 3 van het UB Wtza. Er is geen vergunningplicht voor jeugdhulpaanbieders. Overigens is in de Hervormingsagenda Jeugd opgenomen dat samen met de VNG en jeugdhulpaanbieders zal worden onderzocht of het in de rede ligt aan te sluiten bij de vergunningplicht zoals opgenomen in de Wtza. Dit is ook één van de aanbevelingen uit het Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Kamerstukken II 2023/24, 31839, AK, Bijlage 1121341, onderdeel 5.1.2.2, p. 102.

van een vergunning kunnen de IGJ en NZa op dit moment uit eigen beweging of desgevraagd gegevens verstrekken aan het CIBG, die van belang zijn voor de weigering dan wel intrekking van een vergunning. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat ook Wlz-uitvoerders en de zorgverzekeraars uit eigen beweging of desgevraagd gegevens kunnen verstrekken aan het CIBG die van belang zijn voor het weigeren dan wel intrekken van een vergunning.

Bij brief aan de Tweede Kamer van 25 november 2019 is aangekondigd dat wordt gewerkt aan het uitbreiden van intrekings- en weigeringsgronden voor de Wtza-vergunning, met als doel om niet-integere of kwalitatief slecht presterende zorgaanbieders nog beter te kunnen weren.⁵⁹ Het voorliggende wetsvoorstel geeft hieraan invulling. Zo wordt de toets aan de voorkant verder verstevigd en worden, waar passend, de mogelijkheden om een vergunning te weigeren of in te trekken uitgebreid.

Indien een vergunning wordt ingetrokken, is het de zorgaanbieder niet langer toegestaan om zorg te verlenen. Dat kan gevolgen hebben voor de continuïteit en de kwaliteit van de zorg. Daarom is intrekking van de vergunning een middel waar alleen in het uiterste geval toe moet worden overgegaan. Als het om de kwaliteit van zorg gaat heeft de IGJ een uitgebreid handhavingsinstrumentarium van minder ingrijpend tot heel ingrijpend (bijvoorbeeld het bevel om een instelling, of een afdeling binnen een instelling, gedurende een bepaalde periode te sluiten en de zaken op orde te brengen, voordat weer zorg geleverd mag worden) dat ook in ogenschouw moet worden genomen bij de vraag wat in een bepaalde situatie, waar de kwaliteit van zorg in het geding is, een passende maatregel is.

De weigerings- en intrekingsgronden voor de vergunning worden uitgebreid op de volgende vijf punten:

- 1) Overtreden van de normen voor integere bedrijfsvoering
- 2) Het niet verlenen van goede zorg (artikel 2 van de Wkkgz)
- 3) Disfunctionerende leden van de dagelijkse of algemene leiding, interne toezichthouders of personen met anderszins zeggenschap
- 4) Het niet beschikken over een deugdelijke administratie
- 5) Onvoldoende borging van een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder

Onderstaand volgt een nadere toelichting.

Ad 1) Overtreden van de normen voor integere bedrijfsvoering

Voor de situatie waarin een integere bedrijfsvoering onvoldoende geborgd is, worden in dit wetsvoorstel aanvullende regels gesteld. Het waarborgen van een integere bedrijfsvoering houdt in ieder geval in dat tegenstrijdige belangen waardoor de zorgaanbieder benadeeld kan worden, moeten worden voorkomen en bij van betekenis zijnde transacties normale marktvoorwaarden gewaarborgd moeten zijn. Als een zorgaanbieder in strijd handelt met de regels omtrent een integere bedrijfsvoering, dan kunnen er niet alleen bestuursrechtelijke sancties door de NZa worden opgelegd, maar kan ook de toelatingsvergunning worden geweigerd of ingetrokken.

Ad 2) Het niet verlenen van goede zorg (artikel 2 van de Wkkgz)

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om aan de intrekings- en weigeringsgronden het niet voldoen aan artikel 2 van de Wkkgz toe te voegen. Artikel 2 van de Wkkgz bepaalt dat een zorgaanbieder goede zorg moet leveren. Op dit moment kan een vergunning niet worden geweigerd of ingetrokken op grond van de vaststelling dat een instelling waarschijnlijk niet zal voldoen, of niet voldoet aan de eis van het leveren van goede zorg. Vergunningen blijken vaak aangevraagd te worden door zorgaanbieders die al zorg verlenen. Deze zijn bijvoorbeeld door groei van het aantal werkzame zorgverleners (aanbieders gaan zorg verlenen met meer dan 10 zorgmedewerkers) vergunningplichtig geworden. Bij deze partijen is het zinvol om na te gaan of in er het verleden zodanige incidenten of signalen waren dat aannemelijk is dat het voldoen aan de eisen van artikel 2 van de Wkkgz niet gegarandeerd is, bijvoorbeeld als door een zorgaanbieder meerdere malen de melding van een calamiteit is gedaan bij de IGJ en nog te weinig verbetermaatregelen zijn getroffen. Ook is het wenselijk de mogelijkheid te introduceren om de

⁵⁹ Kamerstukken II 2019/20, 34767, nr. 19.

vergunning van instellingen die herhaaldelijk niet voldoen aan de eisen van de Wkkgz in te trekken. In de Uitvoeringsregeling Wtza wordt nader uitgewerkt hoe wordt beoordeeld of het al dan niet aannemelijk is dat goede zorg wordt verleend. Ook hiervoor geldt uiteraard dat intrekking van de vergunning proportioneel moet zijn, gelet op alle omstandigheden van het geval.

Ad 3) Disfunctionerende leden van de dagelijkse of algemene leiding, interne toezichthouders of personen met anderszins zeggenschap

Ook wordt voorgesteld aan de weigerings- en intrekkinggronden een bepaling toe te voegen over disfunctionerende leden van de dagelijkse of algemene leiding, interne toezichthouders of personen met anderszins zeggenschap. In het aanvraagformulier voor een toelatingsvergunning wordt op dit moment al gevraagd of leden van de dagelijkse of algemene leiding of leden van de interne toezichthouder van de zorgaanbieder de afgelopen vijf jaar betrokken zijn geweest bij een overtreding van de Wkkgz, Wmg, Wtza of de Wmcz 2018. Als deze vraag positief wordt beantwoord, wordt door het CIBG bij de vergunningverlening beoordeeld of de vergunning geweigerd zou moeten worden. De bewijslast om een vergunning te weigeren in dit geval is echter hoog: er moet aannemelijk gemaakt worden dat de zorgaanbieder niet zal voldoen aan de wettelijke eisen. Als bijvoorbeeld een lid van de dagelijkse of algemene leiding in het verleden betrokken was bij wetsovertredingen, kan het lastig zijn om aannemelijk te maken dat de zorgaanbieder niet zal gaan voldoen aan de wettelijke eisen. Daarnaast wordt geen rekening gehouden met 'stroman'-constructies, waarbij de leiding op papier bij andere personen ligt dan in de praktijk van de instelling het geval is.

Dit is de reden om een extra weigerings- en intrekkinggrond toe te voegen op basis van het disfunctioneren in het verleden van leden van de dagelijkse of algemene leiding, leden van interne toezichthouders en andere personen met zeggenschap in de zorginstelling. Hiermee wordt geëxpliciteerd dat niet alleen het functioneren van de zorginstelling, maar ook de antecedenten van bij de zorginstelling betrokken natuurlijke personen mee kunnen wegen bij het besluit om een vergunning te weigeren of in te trekken. Dan hoeft er dus niet direct een relatie te zijn met de kwaliteit, toegankelijkheid of de betaalbaarheid van de te verlenen of reeds verleende zorg. Ook het feit dat bijvoorbeeld een lid van de dagelijkse of algemene leiding in het verleden betrokken is geweest bij faillissementsfraude, kan aanleiding zijn om de vergunning te weigeren.

De beoogde kring van personen betreft de leden van de dagelijkse of algemene leiding, de leden van de interne toezichthouder en de personen met feitelijke zeggenschap. Ingevolge dit wetsvoorstel is nieuw dat de weigerings- en intrekkinggronden zich ook richten tot personen met feitelijke zeggenschap. Dit wordt met name voorgesteld om te voorkomen dat malafide leden van de dagelijkse of algemene leiding met stromannen gaan werken en zich daarmee aan de werking van deze bepaling onttrekken.

Hierdoor wordt het moeilijker voor aanbieders met een niet-integere bedrijfsvoering om het toezicht van de NZa en de IGJ te vermijden door een slecht presterende of frauderende zorginstelling onder een nieuwe naam voort te zetten.⁶⁰ Deze weigeringsgrond maakt de mogelijkheden voor intrekking of weigering van een vergunning groter, omdat bij een zorgaanbieder met een dergelijk lid van de dagelijkse of algemene leiding te weigeren, geen directe relatie hoeft te worden gelegd met de kwaliteit van of de rechtmatigheid van de zorg. Het feit dat het geen directe relatie hoeft te worden gelegd met de kwaliteit of rechtmatigheid van de zorg, betekent overigens nog niet dat tot lichtvaardig tot het weigeren of intrekken van een vergunning zal worden overgegaan. Ook hier zal altijd moeten worden onderbouwd dat het weigeren of intrekken van een vergunning een proportionele maatregel is.

Ad 4) Het niet beschikken over een deugdelijke administratie

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld als extra intrekking- en weigeringsgrond op te nemen dat een zorgaanbieder moet voldoen aan artikel 36 Wmg. Artikel 36 Wmg bepaalt dat een zorgaanbieder moet beschikken over een deugdelijke administratie. Op dit moment kan de vergunning worden geweigerd of ingetrokken als bij de aanvraag niet aannemelijk wordt gemaakt dat de zorgaanbieder rechtmatig declareert (artikel 35 Wmg). Dat is moeilijk te toetsen, zeker bij nieuwe zorgaanbieders, waar nog geen zorg is gedeclareerd. Bij onjuiste declaraties kan gedacht worden aan declaraties voor zorg die niet geleverd is, of declaraties onder vermelding van een

⁶⁰ Zie o.a. IKZ jaarbeeld 2021, waaruit volgt dat er leden van de dagelijkse of algemene leiding zijn die, zodra geconstateerd wordt dat de kwaliteit van de zorg niet voldoende is en/of fraude bewezen wordt, de organisatie failliet laten gaan en de activiteiten voortzetten onder een nieuwe zorgaanbieder.

verkeerde prestatie of een te hoog tarief. Dat kan vaak pas vastgesteld worden, nadat een zorgaanbieder is gestart. Ook als een zorgaanbieder eenmaal is gestart, vraagt het vaak het nodige onderzoek om aan te tonen dat zorg onrechtmatig wordt verleend. Om vooraf beter te kunnen toetsen of het aannemelijk is dat rechtmatig gedeclareerd gaat worden, is artikel 36 Wmg als weigeringsgrond toegevoegd. Artikel 36 Wmg legt zorgaanbieders de verplichting om een deugdelijke administratie te hebben. Zonder deugdelijke administratie, waarin duidelijk wordt vastgelegd aan welke cliënten welke zorg op welk moment wordt geleverd en door wie, is het lastig om correct te declareren. Dat maakt dat het toevoegen van artikel 36 Wmg van belang is, niet alleen omdat artikel 35 en 36 Wmg in het verlengde van elkaar liggen (er is een deugdelijke administratie nodig om goed te kunnen declareren), maar ook omdat de aannemelijkheid over al dan niet beschikken van een deugdelijke administratie op grond van artikel 36 Wmg bij de vergunningverlening beter toetsbaar is dan de aannemelijkheid dat al dan niet rechtmatig gedeclareerd gaat worden. In de Uitvoeringsregeling Wtza wordt nader uitgewerkt hoe wordt beoordeeld dat het aannemelijk is dat een instelling beschikt over een deugdelijke administratie.

Ad 5) Onvoldoende borging van een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder

Tenslotte wordt als intrekings- en weigeringsgrond voorgesteld dat een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken indien sprake is van zodanige omstandigheden dat een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder redelijkerwijs onvoldoende is geborgd. Dit is een vangnetbepaling voor het geval er sprake is van feiten en omstandigheden die voldoende aanleiding geven om te veronderstellen dat een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder onvoldoende is geborgd, maar de vergunning niet geweigerd of ingetrokken kan worden op grond van de overige intrekings- en weigeringsgronden. Indien een vergunning op deze grond geweigerd of ingetrokken wordt, zal goed gemotiveerd moeten worden om welke feiten en omstandigheden het in dat geval gaat en ook hier geldt het vereiste dat het weigeren of intrekken van een vergunning een proportionele maatregel moet zijn.

Gegevensuitwisseling

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag door het CIBG is het van belang dat het CIBG kan beschikken over die gegevens die voor deze beoordeling van belang is. Dan gaat het niet alleen om de gegevens uit het aanvraagformulier, maar ook om gegevens die bij de IGJ, de NZa, de Wlz-uitvoerders of zorgverzekeraars bekend zijn. Daarom bevat dit wetsvoorstel een bepaling die het mogelijk maakt dat de minister bij een aanvraag voor een toelatingsvergunning door een zorgaanbieder het nummer van inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK) van de zorgaanbieder verstrekt aan de zorgverzekeraars, de Wlz-uitvoerders, de NZa en de IGJ. Aan de hand van het KvK-nummer, kunnen deze partijen vervolgens onderzoeken of zij over informatie beschikken die voor de minister van belang is voor het al dan niet verlenen van de toelatingsvergunning en gelet daarop aan de Minister kunnen verstrekken. Ook voor patiënten en cliënten is het relevant dat zij erop kunnen vertrouwen dat een vergunning wordt verleend aan die zorgaanbieders die voldoen aan de randvoorwaarden voor het verlenen van goede zorg. Ook kunnen de minister en de genoemde instanties hierdoor beter hun wettelijke taak uitvoeren en mogelijk fraude voorkomen. Het verstrekken van het KvK-nummer is een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), in zoverre daarmee de gegevens van natuurlijke personen wordt achterhaald. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een eenmanszaak. Het voorgestelde gewijzigde artikel 8 Wtza biedt de grondslag en het doel voor deze verwerking van persoonsgegevens. Uit dit gewijzigde artikel blijkt dat het KvK-nummer wordt verstrekt met het oog op de vervulling van de taken van de IGJ, de NZa, zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders. Meer specifiek is het KvK-nummer verstrekt met het doel te voorkomen dat niet-integere zorgaanbieders over een vergunning kunnen beschikken. De onderhavige wijziging is noodzakelijk omdat momenteel de minister niet in alle gevallen (tijdig) over de noodzakelijke en beschikbare informatie voor de beoordeling van de vergunningaanvraag beschikt. Dit staat een zorgvuldig vergunningsverleningsproces in de weg en kan ertoe leiden dat zorgaanbieders een vergunning krijgen, terwijl de zorgaanbieder deze niet had gekregen als alle noodzakelijke en beschikbare informatie de minister bekend was geweest. Het verstrekken van het KvK-nummer is zoals hiervoor geschetst dan ook noodzakelijk, ook voldoet dit aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt namelijk een beperkte grondslag voor gegevensverwerking gecreëerd, die in verhouding staat tot het doel. Ook is er geen beperkte mogelijkheid voor handen omdat enkel met het KvK-nummer door de IGJ, de NZa,

zorgverzekeraars en zorgkantoren onderzocht kan worden of er aanwijzingen zijn dat de betreffende zorgaanbieder mogelijk geen goede zorg zal verlenen.

2.3.4. Modernisering van het toezicht op vastgoedtransacties in de zorg

2.3.4.1. Aanleiding

Op grond van artikel 18 WTZi is het bestuur van een zorginstelling dat voornemens is om onroerend goed te verkopen of te verhuren, verplicht dit te melden aan het College Sanering Zorginstellingen (CSZ). Het CSZ kan vervolgens bepalen of hiervoor een goedkeuringsvereiste geldt. Tot 2013 kon CSZ aan goedkeuring de voorwaarde verbinden dat de meeropbrengsten van een vervreemding ten opzichte van de boekwaarde werden gestort in het (voormalige) Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten.⁶¹ Op die manier werd bereikt dat het vermogen voor de zorg behouden bleef.

De toezichtstaak van het CSZ komt voort uit de periode waarin zorginstellingen door de overheid werden gefinancierd voor de aanschaf van onroerend goed. Voor het verlenen van zorg vanuit een te (ver)bouwen instelling was een verklaring, of later een WTZi-toelating, en een bouwvergunning van het College bouw zorginstellingen (CBZ) nodig. Wanneer die verklaring c.q. toelating en die vergunning gegeven waren, kon voor rekening van de collectieve middelen gebouwd of verbouwd worden. Daarbij was sprake van centrale planning en financiering uit collectieve middelen. Zorginstellingen hadden bovendien te maken met budgetfinanciering. Het risico dat samenhangt met de (ver)bouw(ing) lag bij de overheid en investeringen werden opgebouwd uit collectieve middelen. Dit vormde in het verleden de grondslag voor het toezicht op onroerend goed transacties door het CSZ. Artikel 18 WTZi bood in het licht van deze achtergrond een waarborg dat de collectieve middelen bij vervreemding werden behouden voor de zorg.

In 2008 en 2009 is het bouwregime in respectievelijk de curatieve zorg en de langdurige zorg afgeschaft. Hierdoor hebben zorgaanbieders geen bouwvergunning van het (inmiddels opgeheven) CBZ meer nodig alvorens ze mogen bouwen. Instellingen zijn zelf verantwoordelijk geworden voor hun bedrijfsvoering ten aanzien van onroerend goed. De afschaffing van het bouwregime betekent ook dat de risico's ten aanzien van vastgoed zijn overgegaan van de overheid naar de zorgaanbieders. Individuele zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfsvoering ten aanzien van onroerend goed en zij dragen ook zelf de (financiële) risico's die daarmee samenhangen. Waar de gebouw-gebonden kosten voorheen gegarandeerd werden vergoed in de instellingsbudgetten, moeten de zorginstellingen deze kosten nu via hun tarieven terugverdienen. Nu het bouwregime al geruime tijd is afgeschaft zal de (ver)bouw van onroerend goed van een zorginstelling vaak zijn gefinancierd met andere dan collectieve middelen. Daarmee is de grondslag voor het toezicht van het CSZ op onroerend goed transacties door het CSZ komen te vervallen. Het huidige artikel 18 WTZi heeft, gelet op deze ontwikkelingen, weinig betekenis meer. Dit is eerder ook bevestigd door de Afdeling Advisering van de Raad van State in de voorlichting over artikel 18 WTZi.⁶²

Tegelijkertijd zijn vastgoedtransacties altijd belangrijke bedrijfsbeslissingen voor zorgaanbieders, die ook raken aan de kwaliteit, toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de zorg. De regering acht het daarom wel nodig om risico's die zich voordoen bij vastgoedtransacties door zorgaanbieders te adresseren in het toezicht. Dit is gedaan door het stellen van voorwaarden aan de integriteit van de bedrijfsvoering en daarbij specifieke aanscherpingen op te nemen voor van betekenis zijnde transacties (waaronder ook vastgoedtransacties vallen).

2.3.4.2. Beoogde wijzigingen

Bovenstaande ontwikkelingen maken duidelijk dat artikel 18 WTZi al langere tijd niet meer proportioneel is. Het wetsvoorstel moderniseert het toezicht op vastgoedtransacties, door introductie van het toezicht op de integriteit van de bedrijfsvoering, waarbij specifieke aanscherpingen gelden voor van betekenis zijnde transacties (waaronder vastgoedtransacties). De voorgestelde norm voor integere bedrijfsvoering voorziet, zoals eerder toegelicht, bovendien in een extra waarborg om eventuele risico's bij vervreemding van vastgoed te ondervangen. Deze norm

⁶¹ Vanaf 2013 hoeven meeropbrengsten niet meer te worden afgestort, zie beleidsregel CSZ: Stcrt. 7 februari 2013, nr. 3523, artikel 13.

⁶² Kamerstukken I 2015/16, 33168, nr. H.

biedt de NZa immers een grondslag om toezicht te houden op de naleving van normale marktvoorwaarden bij vastgoedtransacties. De modernisering van het toezicht op vastgoedtransacties in de zorg brengt met zich dat artikel 18 WTZi wordt ingetrokken en het CSZ zal worden opgeheven. Recent heeft het CSZ een vernieuwde beleidsregel vastgesteld waardoor voor transacties met een maatschappelijke opbrengst de toetsing is versoepeld.⁶³ Eerder zijn bepaalde categorieën kleine(re) transacties aangewezen waarvoor niet langer goedkeuring vereist is in verband met de kosten en baten van het toezicht.⁶⁴ De opheffing van het CSZ is reeds eerder aan de orde geweest in een wetsvoorstel.⁶⁵ Dit wetsvoorstel is ingetrokken, waardoor ook de toetsing aan artikel 18 WTZi en het CSZ in stand zijn gebleven, echter zijn wel organisatorische maatregelen getroffen vooruitlopend op een mogelijke opheffing.⁶⁶

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

De eisen c.q. voorwaarden voor zorg- en jeugd aanbieders ten aanzien van een integere bedrijfsvoering en winstuitkering, alsmede het winstverbod en de aanvullende vergunningsvoorwaarden voor zorgaanbieders vormen een belemmering van het vrij verkeer van kapitaal, vestiging en diensten. Zoals hieronder wordt toegelicht kunnen deze belemmeringen echter worden gerechtvaardigd. Omdat voor de onderwerpen uit dit wetsvoorstel geen sprake is van harmoniserende wetgeving,⁶⁷ is voor deze rechtvaardiging getoetst aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

Op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) volgt dat nationale maatregelen die de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde fundamentele vrijheden belemmeren slechts gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer zij aan de volgende vijf voorwaarden voldoen:

- De maatregel moet worden gerechtvaardigd op grond van verdragsexcepties of een dwingende reden van algemeen belang (de zogenaamde rule of reason).
- De maatregel moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen;
- De maatregel mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel;
- De maatregel moet kenbaar en voorspelbaar zijn;
- De maatregel moet zonder discriminatie worden toegepast⁶⁸.

Op grond van artikel 52 jo. artikel 62 VWEU kan de volksgezondheid een rechtvaardiging zijn voor de beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten. Daarnaast kan volgens vaste jurisprudentie van het HvJ EU zowel de volksgezondheid als het financieel evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel een rechtvaardiging zijn voor belemmeringen van het vrij verkeer van kapitaal, vestiging, en diensten. Aangezien het doel van voorliggend wetsvoorstel is gelegen in het behoud van een stelsel van betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede zorg en jeugdhulp is er sprake van een gerechtvaardigd doel. Zoals toegelicht in paragraaf 2.3.1. is de verwachting dat de voorgestelde open norm voor integere bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders bijdraagt aan de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg- en jeugdhulp. Onder meer door het voorkomen van ondoelmatige bestedingen van gelden die door belasting- en premieheffing ten behoeve van de volksgezondheid en de jeugdhulp zijn verkregen. Dat is onder meer van belang

⁶³ Staatscourant 2023 nr. 2982, 19 januari 2023.

⁶⁴ Staatscourant 2020, nr. 2607, 15 januari 2020.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2011/12, 33168, nr. 2.

⁶⁶ Zo zijn de medewerkers in dienst getreden van de NZa en is het CSZ gehuisvest in het gebouw van de NZa. Ook het bestuur van het CSZ wordt per 1 juli 2018 gevormd door het bestuur van de NZa.

⁶⁷ De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing op diensten van de gezondheidszorg en sociale diensten.

⁶⁸ O.a. Hof van Justitie Hof van Justitie, 30 november 1995, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411 (Gebhard) Hof van Justitie, 18 september 2019, C-222/18, ECLI:EU:C:2019:751, Hof van Justitie, 19 oktober 2016, C-148/15, ECLI:EU:C:2016:776 (Deutsche Parkinson Vereinigung) en Hof van Justitie 23 december 2015, C-333/14, ECLI:EU:2015:845 (Scotch Whisky Association).

omdat de betaalbaarheid van het stelsel van jeugdhulp in den brede onder druk staat.⁶⁹ De financiële houdbaarheid van het stelsel is essentieel om kinderen en gezinnen nu en in de toekomst van goede jeugdhulp te kunnen blijven voorzien.

Er is voor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij wat ook nu reeds van een zorg- en jeugdhulpaanbieder verwacht mag worden.⁷⁰ Daarmee wordt geborgd dat het wetsvoorstel niet verder gaat dan nodig is. Bovendien wordt er zoveel mogelijk ruimte gelaten aan zorg- en jeugdhulpaanbieders om, binnen de grenzen van het wetsvoorstel, hun bedrijfsvoering zelf integer vorm te geven. Er is bijvoorbeeld niet voor gekozen om transacties tussen een zorg- of jeugdhulpaanbieder en een partij waarbij een lid van de dagelijkse of algemene leiding van die aanbieder een belang heeft geheel te verbieden, maar te volstaan met de verplichting dat in zo'n geval moet zijn gewaarborgd dat sprake is van normale marktvoorwaarden.

De aangescherpte vergunningsvoorwaarden beogen de volksgezondheid te beschermen, zonder dat daarbij verder wordt gegaan dan noodzakelijk om dit doel te bereiken. De maatregel is noodzakelijk omdat het onder de huidige weigerings- en intrekingsgronden voor de Wtza-vergunning nog steeds mogelijk is dat zorgaanbieders met disfunctionerende leden van de algemene of dagelijkse leiding of de toezichthouder over een toelatingsvergunning beschikken.

Voorts blijft het met het oog op het borgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg noodzakelijk om het winstverbod voor hoofdaannemers van intramurale Zvw- en Wlz-zorg in stand te laten. Immers, zoals in paragraaf 2.3.2.2 uiteen is gezet, is in deze sectoren het risico op negatieve prikkels bij het toestaan van winstuitkeringen groot. Het winstuitkeringsverbod is daarom een passend en geschikt middel om het beoogde doel van bescherming van volksgezondheid te bereiken. Hierbij is overigens géén sprake van een nieuwe belemmering voor de vrijverkeersbepalingen. Het winstverbod voor deze zorgaanbieders geldt immers ook reeds op grond van de nu geldende wetgeving.

Met dit wetsvoorstel wordt verder geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur basisvoorwaarden worden gesteld aan de winstuitkering door zorgaanbieders voor wie geen winstuitkeringsverbod geldt en aan de winstuitkering door jeugdhulpaanbieders. Daarbij is het uitgangspunt dat de positieve effecten van winstuitkering voor de genoemde publieke belangen zoveel mogelijk blijven bestaan en tegelijk de risico's zo gering mogelijk worden gehouden. Deze basisvoorwaarden waarborgen dat winstuitkeringen niet ten koste gaan van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg respectievelijk jeugdhulp. De basisvoorwaarden zijn aan deze waarden gerelateerd, zo wordt een relatie gelegd met de kwaliteit van de zorgverlening (geen winstuitkering over de periode dat IGJ een maatregel heeft opgelegd), betaalbaarheid (geen tariefdelict) en toegankelijkheid (de continuïteit van de zorg en jeugdhulp moet gewaarborgd zijn na de winstuitkering).

Voor wat betreft de eis dat de maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk wordt opgemerkt dat er is gekozen voor een getrappt systeem waarbij allereerst wordt volstaan met basisvoorwaarden die elke redelijk handelende zorg- en jeugdhulpaanbieder bij het doen van een winstuitkering reeds uit eigener beweging zou moeten toepassen.

In de nota van toelichting op de algemene maatregel van bestuur waarin de basisvoorwaarden dan wel de aanvullende voorwaarden worden opgenomen zal nader worden onderbouwd waarom de betreffende voorwaarden geschikt en evenredig zijn aan het hierboven geschetste doel.

Alleen wanneer blijkt (bijvoorbeeld uit onderzoek of uit de jaarverantwoording) dat er ondanks de basisvoorwaarden bij bepaalde vormen van zorg of jeugdzorg respectievelijk categorieën van zorg- of jeugdhulpaanbieders risico's voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg c.q. jeugdhulp zijn kunnen bij algemene maatregel van bestuur aanvullende voorwaarden worden gesteld. Deze aanvullende voorwaarden zullen alleen gelden voor die specifieke vormen of categorieën van zorg en alleen wanneer de betreffende risico's niet op andere wijze effectief geadresseerd kunnen worden. Daarmee zijn de voorwaarden in beginsel proportioneel en geschikt.

⁶⁹ Zie onder meer het rapport "Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg" van de Commissie van Wijzen (18 mei 2021) en het rapport "Stelsel in groei" van AEF (15 december 2020)".

⁷⁰ Bij naleving van de voor de zorg- of jeugdhulpaanbieder geldende regels uit het BW of bij respectering van de relevante governancecodes.

De aard van deze aanvullende voorwaarden zal per sector kunnen verschillen, omdat zich niet overall risico's voordoen c.q. risico's niet overall hetzelfde zullen zijn. Als er aanvullende voorwaarden worden overwogen dan zal in de nota van toelichting op de betreffende algemene maatregel van bestuur nader moeten worden onderbouwd waarom die maatregelen voor de betreffende vormen van zorg of jeugdhulp respectievelijk die categorieën van zorg- of jeugdhulpaanbieders noodzakelijk en proportioneel zijn. Door de combinatie van basisvoorwaarden en aanvullende voorwaarden en de mogelijkheid om te differentiëren waar nodig wordt het winstregime zo proportioneel en gericht mogelijk vormgegeven. Het HvJ EU heeft in zijn jurisprudentie een dergelijke gedifferentieerde aanpak geaccepteerd.⁷¹

Voor alle voorgenoemde maatregelen geldt dat deze bij wet worden geregeld en dat zij daarmee kenbaar en voorspelbaar zijn, waarbij het overigens zo is dat het winstuitkeringsverbod en de aangescherpte vergunningsvoorwaarden een aanpassing zijn van bestaande wetgeving. De maatregelen worden ten slotte zonder onderscheid opgelegd en zijn hiermee non-discriminatoire.

3.2 Europees Verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Zoals hiervoor is toegelicht blijft het winstuitkeringsverbod binnen de zorgsector voor hoofdaannemers van intramurale Zvw- en Wlz-zorg bestaan. Daarnaast worden er zowel in de zorg als in de jeugdhulp voorwaarden gesteld aan het doen van winstuitkeringen en kunnen voor bepaalde vormen van zorg of jeugdhulp en/of categorieën van zorg- of jeugdhulpaanbieders aanvullende voorwaarden gesteld worden indien de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg of jeugdhulp daartoe nopen. Een maatregel als deze grijpt in op het eigendomsrecht, zoals vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Een beperking op dit recht is volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) alleen gerechtvaardigd indien de betreffende normen:

- bij wet zijn voorzien;
- een legitiem doel dienen in het algemeen belang;
- een behoorlijk evenwicht vormen tussen de vereisten van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van de instelling en;
- toegankelijk, voldoende nauwkeurig en voorzienbaar zijn.

Het winstuitkeringsverbod en het stellen van voorwaarden aan winstuitkeringen door zorg- en jeugdhulpaanbieders moeten een wettelijke grondslag hebben die toegankelijk, voldoende precies en voorzienbaar is. De eerste en vierde voorwaarden van het EHRM hangen hier met elkaar samen. Het winstuitkeringsverbod en de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden zijn bij wet geregeld. De bepalingen uit het wetsvoorstel zijn daarnaast toegankelijk en voor eenieder die met dit onderwerp te maken heeft. Daarmee is de beperking voldoende nauwkeurig en voorzienbaar.

De beperking dient een legitiem doel, namelijk het behoud van een stelsel van betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede zorg en jeugdhulp. Voorkomen moet worden dat de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg en jeugdhulp vanwege winstuitkeringen aan private partijen onder druk komen te staan.

Ten slotte moet de maatregel proportioneel zijn, waarbij een behoorlijk evenwicht moet bestaan tussen de belangen die met de maatregel gediend zijn en de individuele belangen van de betrokkene die hiermee worden beperkt. Zoals eerder aangegeven, is de doelstelling van de maatregel het waarborgen van de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg en de jeugdhulp. Kwalitatief goede en betaalbare zorg en jeugdhulp is van groot belang, ook voor de kwaliteit van leven van veel mensen. Financiële belangen van investeerders of andere betrokkenen bij de zorg of jeugdhulp mogen daarom niet boven de genoemde belangen gaan. Om te garanderen dat dit ook in de toekomst niet het geval zal zijn, wordt het winstuitkeringsverbod in bepaalde zorgsectoren (waar hoge risico's bestaan) gehandhaafd en worden in de overige zorgsectoren en in de jeugdsector basisvoorwaarden gesteld voordat van winstuitkering sprake kan

⁷¹ HvJ EU 1 juni 2010, zaaknummers C-570/07 en C-571/07, Blanco Pérez, ECLI:EU:C:2010:300 en HvJ EU 28 februari 2018, zaaknummer C-3/17, Sporting Odds, ECLI:EU:C:2018:130.

zijn. Daarnaast kunnen aanvullende voorwaarden gesteld worden als daar in specifieke sectoren van de zorg of de jeugdhulp noodzaak voor blijkt.

Deze maatregelen zijn al bestaand (het winstuitkeringsverbod) of worden zodanig vormgegeven dat beperkingen alleen worden opgelegd als er sprake is van een reëel risico. Bij de basisvoorwaarden wordt aangeknoopt bij bestaande risico's voor de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg; aanvullende voorwaarden aan winstuitkering zullen alleen worden gesteld als de noodzaak daarvan is gebleken. Daarmee is er gekozen voor een getrapt systeem waarbij algemene basisvoorwaarden gelden voor alle zorg- en jeugdhulpaanbieders die een winstuitkering mogen doen. Deze voorwaarden zijn gerelateerd aan de publieke belangen. De aanvullende voorwaarden zullen worden gesteld wanneer er specifieke risico's voor de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid zijn in een bepaalde sector. Op die manier wordt gericht per zorg- of jeugdhulpvorm dan wel per categorie zorg- of jeugdhulpaanbieder gekeken of aanvullende voorwaarden voor winstuitkering nodig zijn.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

4.1 Wet toetreding zorgaanbieders

Dit wetsvoorstel bevat een aanvulling op de Wtza. De intrekings- en weigeringsgronden voor een Wtza-vergunning worden uitgebreid, met als doel om niet integere of kwalitatief slecht presterende zorgaanbieders beter te kunnen weren. Hierdoor wordt de toets aan de voorkant verstevigd, omdat een vergunning kan worden geweigerd indien aannemelijk is dat een zorgaanbieder niet aan alle voorwaarden uit de Wtza voldoet. Tegelijkertijd wordt het door deze wijziging ook eenvoudiger, waar passend, om een verleende vergunning in te trekken.

4.2 Wet marktordening gezondheidszorg

De Wmg bevat regels over de marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg. De Wmg is van toepassing op alle zorgaanbieders (hoofd- en onderaannemers) en zorgverzekeraars en stelt eisen aan de financiële bedrijfsvoering van deze ondernemingen. De NZa houdt als toezichthouder toezicht op de bepalingen uit de Wmg.⁷² Dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de Wmg door de eisen aan de financiële bedrijfsvoering uit te breiden met normen ten aanzien van de integere bedrijfsvoering en met nadere regels omtrent winstuitkeringen. De NZa wordt hierdoor bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de nieuwe bepalingen. Dit kan met gebruikmaking van de bestaande handhavinginstrumenten uit de Wmg indien een zorgaanbieder de bedoelde normen overtreedt.

4.3 Wet toelating zorginstellingen

Na de inwerkingtreding van de Wtza per 1 januari 2022 bevat de WTZi uitsluitend nog het verbod op winstoogmerk⁷³ en de taken en positie van het CSZ.⁷⁴ Zoals eerder is vermeld, is het voorstel om de bepalingen omtrent winstuitkering na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op te nemen in de Wmg. Daarnaast is in paragraaf 2.3.4 uiteengezet dat het toezicht rondom vervreemding van onroerend goed in dit wetsvoorstel anders wordt vormgegeven. Ook de taak rondom de saneringen van het CSZ vervalt. Als gevolg daarvan vervallen de taken van het CSZ en wordt het CSZ als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) opgeheven. Dit betekent ook dat de WTZi, die altijd bedoeld was als een tijdelijke regeling, kan worden ingetrokken.

4.4 Burgerlijk Wetboek

Het BW regelt de rechtsverhouding tussen private partijen. De meeste zorg- en jeugdhulpaanbieders zijn privaatrechtelijke partijen. Vaak bezitten zij rechtspersoonlijkheid. Afhankelijk van de rechtsvorm van de zorg- of jeugdhulpaanbieder gelden daarom verschillende bepalingen uit het BW. Als de zorg- of jeugdhulpaanbieder privaatrechtelijk rechtspersoon is, is Boek 2 van het BW van toepassing. De bepalingen uit Boek 2 van het BW stellen onder meer regels over de interne bestuursstructuur binnen een onderneming, de wijze van besluitvorming en de manier van financiële verantwoording. Boek 2 van het BW bevat een aantal sectoroverstijgende regels waaraan elke rechtspersoon moet kunnen voldoen. In aanvulling op de regels in Boek 2 van

⁷² Hoofdstuk 3 Wmg.

⁷³ Hoofdstuk II WTZi.

⁷⁴ Hoofdstuk VI WTZi.

het BW kunnen nadere eisen worden gesteld aan rechtspersonen die hun werk verrichten in een specifieke sector, in dit geval zorg- en jeugdhulpaanbieders. De open norm voor integere bedrijfsvoering is een dergelijke nadere eis. Deze norm wordt evenwel mede ingevuld met verschillende regels uit Boek 2 van het BW die zien op bestuur en toezicht bij rechtspersonen. Welke regels precies gelden, is afhankelijk van de organisatievorm van de zorg- en jeugdhulpaanbieders. Overtreding van deze regels kan dan ook mede overtreding van de norm voor integere bedrijfsvoering betekenen.

4.5 Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg

Op grond van artikel 2 van de Wkkgz is een zorgaanbieder verplicht om goede zorg aan te bieden, waaronder wordt verstaan zorg van goede kwaliteit en van goed niveau. De criteria waaraan goede zorg dient te voldoen zijn in artikel 2 van de Wkkgz nader uitgewerkt. Goede zorg is zorg die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is, tijdig wordt verleend en is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt, waarbij zorgaanbieders en zorgverleners handelen in overeenstemming met de professionele standaarden en kwaliteitsstandaarden. Met dit wetsvoorstel komt dit uitgangspunt ook terug in de Wtza door het verlenen van goede zorg als weigerings- en intrekingsgrond van de vergunningplicht in de Wtza op te nemen.

4.6 Geneesmiddelenwet en de Wet medische hulpmiddelen

De Geneesmiddelenwet en de Wet medische hulpmiddelen kennen een verbod op gunstbetoon van de farmaceutische sector en de makers van medische hulpmiddelen aan zorgprofessionals, tenzij aan strikte voorwaarden wordt voldaan.⁷⁵ Gunstbetoon is het aanbieden van geld, diensten of goederen met het kennelijke doel het voorschrijven, ter hand stellen of gebruik van een geneesmiddel te bevorderen. Ook het ontvangen van deze gunsten door zorgverleners is verboden. Gunstbetoon kan worden gezien als een vorm van tot zorgverleners gerichte reclame om zo te bevorderen dat zij een bepaald geneesmiddel of medisch hulpmiddel gebruiken, voorschrijven of aan de patiënt adviseren. De bepalingen van beide wetten richten zich op zorgverleners. Dit wetsvoorstel heeft raakvlakken met de Geneesmiddelenwet en de Wet medische hulpmiddelen, omdat gunstbetoon ook kan leiden tot het hebben van tegenstrijdige belangen. Dit wetsvoorstel overlapt echter niet met het verbod op gunstbetoon, maar vult dit eerder aan. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich niet op zorgverleners, maar op de bedrijfsvoering van zorgaanbieders. Zorgaanbieders moeten nagaan of adviseurs die betrokken zijn bij de besluitvorming over van betekenis zijnde transacties⁷⁶, geen dubbele pet op hebben. Die dubbele pet kan ook aanwezig zijn als er sprake is (geweest) van gunstbetoon.

4.7 Wet ambulancevoorzieningen

De Wet ambulancevoorzieningen geeft regels inzake de organisatie, beschikbaarheid en kwaliteit van ambulancevoorzieningen. Volgens de Wet ambulancevoorzieningen is het mogelijk om winst uit te keren door de Regionale Ambulancevoorziening of haar onderaannemers, zolang de Regionale Ambulancevoorziening in een dusdanige financiële staat blijft verkeren dat de continuïteit van de ambulancezorg niet in gevaar komt.⁷⁷ Dit kan overlappen met het voornemen van dit wetsvoorstel om voor bepaalde vormen van zorg nadere voorwaarden te stellen alvorens winst mag worden uitgekeerd. Omdat de regeling op grond van de Wet ambulancevoorzieningen een eigen samenhang en logica bevat en reeds voldoende waarborgen bevat⁷⁸ om eventuele risico's die ontstaan door het toestaan van winstuitkeringen tegen te gaan, is het voornemen om de bepalingen in de Wet ambulancevoorzieningen in stand te houden en de ambulancevoorzieningen bij algemene maatregel van bestuur uit te zonderen van het winstuitkeringsverbod.

4.8 Wet afbreking zwangerschap, Wet op de orgaandonatie, Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal

De Wet afbreking zwangerschap, de Wet op de orgaandonatie en de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal bevatten voor bepaalde instellingen of rechtspersonen die activiteiten uitvoeren die onder de reikwijdte van de respectievelijke wetten vallen, een verbod op het behalen van winst

⁷⁵ Artikel 94 van de Geneesmiddelenwet en artikel 6 van de Wet medische hulpmiddelen.

⁷⁶ Als voorbeeld kan worden gedacht aan de aanschaf van een MRI-apparaat.

⁷⁷ Artikel 19 van de Wet ambulancevoorzieningen.

⁷⁸ Kamerstukken II 1983/84, 17605, nr. 3.

door of het doen uitkeren van winst. Met het wetsvoorstel wordt niet beoogd hierin wijzigingen aan te brengen, deze verboden zullen dus in stand blijven.

4.9 Wet normering topinkomen

De WNT stelt regels over de hoogte van topinkomens in de publieke en semipublieke sector en is van toepassing op jeugdhulp – en zorginstellingen. Het bedrag dat topfunctionarissen van deze instellingen maximaal aan bezoldiging mogen ontvangen is derhalve gereguleerd. Het onderhavige wetsvoorstel stelt geen regels aan de hoogte van inkomen uit arbeid. Dit wetsvoorstel heeft daarom een andere strekking en laat de regeling in de WNT onverlet.

4.10 Toepassing in Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland. Caribisch Nederland heeft ten aanzien van deze onderwerpen eigen wetgeving. De organisatie van de zorg en jeugdhulp is geregeld op een andere wijze (Bijvoorbeeld via het Besluit zorgverzekering BES, de wet zorginstellingen BES en paragraaf 4 van de Invoeringswet openbare lichamen BES en het Besluit pleegzorg BES). Op onderdelen kent Caribisch Nederland geen vergelijkbaar wettelijk kader. De wijzigingen uit het onderhavige wetsvoorstel kunnen niet via dit voorstel worden doorgevoerd in Caribisch Nederland, omdat dit voorstel niet goed aansluit bij de wetgeving die aldaar op dit moment geldt. Zo bestaat er geen wetgeving die vergelijkbaar is met de Wtza, Wmg of de betreffende onderdelen van de Jeugdwet. Wel wordt er toegewerkt naar een op maat gemaakt Caribisch stelsel voor zorg, jeugd en maatschappelijke ondersteuning, inclusief de daarbij behorende wet- en regelgeving, passend bij de specifieke omstandigheden van Caribisch Nederland.⁷⁹

5. Regeldruk

Het wetsvoorstel bevat een aantal aanvullende verplichtingen voor zorg- en jeugdhulpaanbieders, er vervallen echter ook verplichtingen voortkomend uit de WTZi ten aanzien van de vervreemding van onroerende zaken. Wanneer het wetsvoorstel wordt gezien in samenhang met de Wtza en het intrekken van de gehele WTZi, dan leidt het tot een vereenvoudiging van het huidige complexe stelsel van wet- en regelgeving rondom transparantie en verantwoording in de zorg. Het speelveld wordt overzichtelijker.

Sira Consulting heeft in 2022 bij de voorbereiding van het voorontwerp een regeldruktoets uitgevoerd.⁸⁰ Voor het inzichtelijk maken van de regeldrukeffecten die voortkomen uit het wetsvoorstel is gebruik gemaakt van het Handboek Meting Regeldruk (EZK, 2018).⁸¹ De wijzigingen naar aanleiding van de internetconsultatie (zie hoofdstuk 10) hebben in 2024 geleid tot een aanvullende rapportage van Sira Consulting, met een herberekening van de oorspronkelijke regeldruk. Dit leidt tot het volgende totaaloverzicht van de regeldrukeffecten.

Tabel 1. Regeldrukeffecten op basis van het rapport Regeldruk Wibz 2022 en de herberekening uit 2024

Regeldrukeffect	Regeldruk in €
Eenmalige regeldrukeffecten i.v.m. kennisname gewijzigde wet- en regelgeving.	€ 168.551
Structurele regeldrukeffecten i.v.m. norm voor integere bedrijfsvoering.	€ 1.174.793
Structurele regeldrukeffecten i.v.m. basisvoorwaarden aan winstuitkering (amvb).	Op dit moment verandert de regeldruk niet.
Structurele regeldrukeffecten i.v.m. extra weigerings- en intrekingsgronden aan een Wtza-vergunning.	€ 0

⁷⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36200 XVI, nr. 9.

⁸⁰ Rapport "Wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugd- hulpaanbieders (Wibz)", Regeldrukberkening v1.0, Sira Consulting B.V, blz. 25.

⁸¹ Dit is een Rijksbreed gehanteerde methodiek voor het kwantificeren en kwalificeren van administratieve lasten en regeldruk.

Structurele regeldrukeffecten i.v.m. modernisering van het toezicht op vastgoedtransacties in de zorg.	minus € 1.126.083
--	-------------------

De toename van de structurele regeldruk in verband met de open norm wordt geraamd op jaarlijks €1.174.793. De vermindering van de structurele regeldruk als gevolg van het opheffen van het CSZ, geraamd op jaarlijks € 1.126.083, wordt hiervan afgetrokken. De totale netto structurele regeldruk wordt dan ook geraamd op € 48.710.

De structurele regeldrukeffecten voor zorg- en jeugdhulpaanbieders worden onderstaand per wijziging toegelicht. Er is ook een zogenoemde doenvermogenstoets uitgevoerd.⁸² De doelgroep van het wetsvoorstel bestaat uit zorgaanbieders en jeugdhulpaanbieders, en in een gesprek is onderzocht of de normen uit dit wetsvoorstel werkbaar zijn voor deze doelgroep. In het algemeen bevat dit wetsvoorstel voor deze doelgroep geen nieuwe normen ten opzichte van de huidige governancecode. De bevindingen van de doenvermogenstoets zijn voor zover relevant meegenomen in de toelichting waar het gaat om de vraag wat dit wetsvoorstel betekent voor de doelgroep.

5.1. Norm voor integere bedrijfsvoering

Vergeleken met het voorontwerp dat ter internetconsultatie is voorgelegd zijn de structurele regeldrukeffecten met € 1.309.813 (€ 1.174.793 + € 135.020) afgenomen. Dit komt door het vervangen van de tegenstrijdigbelangregeling door een open norm voor integere bedrijfsvoering omdat op deze wijze beter wordt aangesloten bij bestaande zelfregulering van zorg- en jeugdhulpaanbieders.

De bij het voorontwerp berekende structurele lasten van het schriftelijk vastleggen van de belangenafweging bij tegenstrijdige en conflicterende belangen komen te vervallen, aangezien de open norm voor integere bedrijfsvoering geen expliciete – in wet- en regelgeving vastgelegde en daarmee kwantificeerbare – verplichtingen bevat. Dit komt doordat de open norm is bedoeld om aan te sluiten op de bestaande praktijk en daarom als maatwerk toepasbaar moet zijn op een diversiteit aan zorg- en jeugdhulpaanbieders. De open norm sluit dan ook aan op bestaande (privaatrechtelijke) normen, zoals het BW, de Governancecode Zorg 2022 en richtlijn 655 van de Raad voor de Jaarverslaggeving.

De norm over normale marktvoorwaarden is een specifiek onderdeel van de open norm voor integere bedrijfsvoering. De open norm voor integere bedrijfsvoering heeft wel regeldrukgevolgen voor de bepaling dat zorg- en jeugdhulpaanbieders de normale marktvoorwaarden moeten borgen bij van betekenis zijnde transacties met een bestuurder, lid van de intern toezichthouder, aandeelhouder of personen met anderszins zeggenschap die een direct en indirect belang heeft. Deze groep zorg- en jeugdhulpaanbieders wordt wettelijk verplicht om te waarborgen dat in dat specifieke geval sprake is van normale marktvoorwaarden bij van betekenis zijnde transacties. Zorg- en jeugdhulpaanbieders waarbij geen sprake is van dergelijke situaties worden dus ook niet met de nieuwe wettelijke bepalingen geconfronteerd.

De structurele lasten die hiermee gepaard gaan zijn eerder geraamd op € 1.174.793 voor zorg- en jeugdhulpaanbieders. Deze lasten blijven bestaan. De berekening is als volgt. De tijdsbesteding voor het waarborgen in de interne administratieve organisatie van normale marktvoorwaarden bij van betekenis zijnde transacties wordt geraamd op 28 minuten. Dit betekent dat de lasten voor zorg- en jeugdhulpaanbieders $€34 * 28/60 = €15,87$ worden (structureel). De structurele lasten bedragen $€15,87 * 74.026 = €1.174.793$.

Deze lasten hebben betrekking op de jaarlijkse verantwoording van dergelijke transacties. Hierbij is overigens uitgegaan van het maximale scenario, waarin alle 74.026 aanbieders – voor wie deze verplichting nieuw is – ieder jaar te maken hebben met een van betekenis zijnde transactie.

5.2 Voorwaarden aan winstuitkering

Het wetsvoorstel continueert het bestaande stelsel in de zorg op belangrijke punten, maar bevat een modernisering. Het huidige verbod op winstuitkeringen in bepaalde sectoren blijft bestaan en sluit daarmee aan bij de huidige reikwijdte van de WTZi. Het wetsvoorstel stelt voor om het

⁸² In het rapport "Weten is nog geen doen" beveelt de WRR aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling 'doenlijk' is voor burgers. Zie www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen.

winstuiteringsverbod op te nemen in de Wmg. Hiermee wordt beter aangesloten op de geleverde zorg en dit creëert beter inzicht in de voor- en naleving van zorgaanbieders en toezichthouders.

Met dit wetsvoorstel wordt verder geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur basisvoorwaarden worden gesteld aan de winstuitkering door zorgaanbieders voor wie geen winstuitkeringsverbod geldt en aan de winstuitkering door jeugdhulpaanbieders. Het uitwerken van de algemene maatregel van bestuur zal in een apart traject plaatsvinden. Eventuele toekomstige toe- of afnamen van de regeldruk voor zorgaanbieders kunnen pas worden berekend wanneer de voorwaarden die worden gesteld aan winstuitkeringen bekend zijn. Op dit moment verandert de regeldruk derhalve niet.

5.3. Extra weigerings- en intrekingsgronden aan een Wtza-vergunning

Het wetsvoorstel bevat een aantal aanvullende intrekings- en weigeringsgronden aan de vergunning om zorgaanbieders met verkeerde intenties te kunnen weren. De extra intrekings- en weigeringsgronden hebben betrekking op het leveren van goede zorg (artikel 2 Wkkgz), het voldoen aan de regels van tegenstrijdig belang, het bezit van een deugdelijke administratie (artikel 36 Wmg) en op disfunctionerende leden van de dagelijkse of algemene leiding, interne toezichthouders of personen met anderszins zeggenschap. Tenslotte is een extra intrekings- en weigeringsgrond opgenomen als een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder onvoldoende is geborgd.

De extra intrekings- en weigeringsgronden leiden naar verwachting niet tot aanvullende vragen in het aanvraagformulier, wel op sommige onderdelen tot een aanscherping van de bestaande vragen. Het wetsvoorstel bevat geen nieuwe of aanvullende lasten en leidt ook niet tot een uitbreiding van de bestaande doelgroep.

5.4. Modernisering van het toezicht op vastgoedtransacties in de zorg

De status van het CSZ als zelfstandig bestuursorgaan wordt beëindigd met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Voor het berekenen van de gevolgen voor de regeldruk zijn transacties met een beperkte omvang⁸³ en grote en complexe transacties onderscheiden. Een zorgaanbieder hoeft geen melding meer te doen bij het CSZ van voorgenomen vastgoedtransacties. Daarbij vervalt ook het proces van goedkeuring van de transactie door het CSZ.

Het vervallen van de verplichting om goedkeuring te vragen voor vastgoedtransacties leidt tot een geschatte structurele vermindering van de regeldruk van € 1.126.083 (157 * 50 uur * (91+52,45 (gemiddeld uurtarief)) voor grote en complexe transacties.

6. Uitvoering

Toelatingsvergunning

Het CIBG is belast met de procedures omtrent de toelatingsvergunning, zoals vastgelegd in de Wtza. De vergunning dient te worden aangevraagd door elektronische aanlevering van een volledig ingevuld aanvraagformulier met de in dat formulier genoemde bescheiden, bij het CIBG via het portal www.toetredingzorgaanbieders.nl of door het volledig ingevulde aanvraagformulier met de in dat formulier genoemde bescheiden, per post naar het CIBG te sturen. Op grond van het ingevulde aanvraagformulier, de in dat formulier genoemde bescheiden en overige informatie uit anderen bronnen kan het CIBG beoordelen of het aannemelijk is dat zal worden voldaan aan de vergunningsvoorwaarden. Daarnaast kunnen de via het formulier aangeleverde gegevens en signalen uit andere bronnen dienen om te bepalen of een VOG moet worden verstrekt of een Bibob-onderzoek moet worden gestart. De uitbreiding van de vergunningsvoorwaarden en de uitbreiding van gegevensuitwisseling met toezichthouders, zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders/zorgkantoren, zoals in dit wetsvoorstel opgenomen, kan voor het CIBG van belang zijn voor het al dan niet verlenen of intrekken van de vergunning. Het aanvraagformulier voor de vergunning wordt aangepast naar aanleiding van de extra weigeringsgronden. Hierover zal overleg plaatsvinden met het CIBG. De Uitvoeringsregeling Wtza zal hiervoor worden gewijzigd.

⁸³ Vanaf 1 januari 2020 was al geen goedkeuring meer vereist voor "kleine" vervreemdingen.

7. Toezicht en handhaving

De IGJ en de NZa houden ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid toezicht op de zorg, jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dat gebeurt voor zover van toepassing in samenwerking met andere inspecties en toezichthouders. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) controleert zorgondernemingen op grond van de Mededingingswet. In dit wetsvoorstel worden de toezichtstaken van de NZa uitgebreid. Deze uitbreiding dient gezien te worden in aanvulling op de eerdere overheveling van toezichtstaken van de IGJ naar de NZa, zoals geregeld in de AWtza, alsmede de overheveling van taken van de JA naar de NZa, zoals voorgesteld in het Wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

7.1. Context

Het toezicht op de naleving van de regels over financiële bedrijfsvoering, de aanlevering van de jaarverantwoording en het verbod voor sommige zorginstellingen om een winsttoegmerk te hebben, is met de inwerkingtreding van de AWtza per 1 januari 2022 van de IGJ overgegaan naar de NZa.⁸⁴ Deze keuze was onder meer gebaseerd op het gegeven dat het externe onafhankelijke toezicht op de transparantie van de financiële bedrijfsvoering van zorgaanbieders in het verlengde lag van bestaande, veelal financieel-economische toezichtstaken van de NZa zoals het voeren van een deugdelijke administratie (artikel 36 Wmg), het correct declareren van zorg (artikel 35 Wmg) en het voeren van een transparante bedrijfsvoering (artikel 40a Wmg). Onderhavig wetsvoorstel regelt een verdere uitbreiding van toezichtstaken van de NZa.

7.2. Uitbreiding toezichtstaken NZa

Zoals eerder genoemd is het hebben van een integere bedrijfsvoering in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de zorg- of jeugdhulpaanbieder. De aanbieders moeten scherp blijven letten op de integriteit van hun bedrijfsvoering. Ook de interne toezichthouder heeft een rol om binnen de zorg- of jeugdhulpaanbieder toe te zien op de bedrijfsvoering.

De NZa krijgt met dit wetsvoorstel de taak om toezicht te houden op de integriteit van de bedrijfsvoering door zorg- en jeugdhulpaanbieders. En waar zorg- en jeugdhulpaanbieders de normen over de integriteit van de bedrijfsvoering niet naleven, wordt in dit wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid voor de NZa om tijdig en effectief op te treden, passend bij de aard en ernst van de overtreding en het type zorg- of jeugdhulpverlener waar de overtreding zich heeft voorgedaan. Daarnaast zal de NZa toezicht houden op de voorwaarden voor winstuitkering door zorg- en jeugdhulpaanbieders. Verder houdt de NZa haar bestaande toezichthoudende bevoegdheid ten aanzien van het winstuitkeringsverbod voor (bepaalde) zorgaanbieders.

Vanwege het belang dat de regering hecht aan een onafhankelijke taakuitoefening van het toezicht en de specifieke deskundigheid die het toezicht op de voorgestelde onderdelen van de bedrijfsvoering vergt is de regering van mening dat de NZa de aangewezen toezichthouder is om hierop publiekrechtelijk toezicht te houden.

Daarom belast dit wetsvoorstel de NZa met de voorgestelde taken ten aanzien van de norm voor integere bedrijfsvoering en het toezicht op de voorwaarden voor winstuitkering. De NZa houdt zich binnen de kaders van de Wmg onder meer bezig met marktontwikkeling en marktordening (met inbegrip van marktonderzoek) op het gebied van zorg en met het houden van toezicht op zorgverzekeraars, Wlz-uitvoerders en – voor een aantal wettelijke verplichtingen – aanbieders van zorg als bedoeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Daarnaast regelt het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg onder meer taken voor de NZa op het gebied van inzicht in de beschikbaarheid van jeugdzorg (stelselonderzoek en vroegsignalering) en het toezicht op de naleving van de eerdergenoemde verplichtingen ten aanzien van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording. De in dit wetsvoorstel voorgestelde taken van de NZa liggen in het verlengde daarvan, omdat het gaat om voorwaarden waaronder aanbieders op de markt mogen opereren. Om tot een zorgvuldige afweging te komen van de voorgestelde verruiming van de taken van de NZa op het gebied van

⁸⁴ Middels wijziging van artikel 16 van de Wmg is het toezicht op de naleving van deze bepalingen overgeheveld naar de NZa.

zorg en jeugdhulp, is het besliskader privatisering en verzelfstandiging van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer toegepast⁸⁵.

De navolgende omstandigheden maken dat de NZa de aangewezen instantie is:

- *Behoeftte aan onafhankelijke taakuitvoering*

Toezichthouders vormen de ogen en oren van de minister als beleids- en stelselverantwoordelijke en van de samenleving in het kader van het algemeen belang van goede, toegankelijke en betaalbare zorg en jeugdhulp. Het is daarom van groot belang dat zij hun toezichtstaak onafhankelijk kunnen uitoefenen, zodanig dat hun bevindingen niet worden beïnvloed door politieke afwegingen of druk uit het beleid of de onder toezicht staande organisaties. Door het beleggen van de voorgestelde taken bij een zbo, in dit geval de NZa, is een onafhankelijke uitoefening van de toezichttaak maximaal geborgd⁸⁶.

Een besluit dat de zorg- of jeugdhulpaanbieder de wet- en regelgeving heeft overtreden kan behoorlijke impact hebben voor de desbetreffende zorg- of jeugdhulpaanbieder, zeker als het gaat om regels over integere bedrijfsvoering of overtreding van de bepalingen omtrent winstuitkering. De reputatieschade die optreedt bij het oordeel dat de wet is overtreden, kan invloed hebben op de hoeveelheid cliënten of jeugdigen en kan soms ook financiers extra kritisch maken over de bedrijfsvoering. Ook voor anderen bij de zorg of jeugdhulp betrokken partijen zoals gemeenten of zorgverzekeraars is van belang dat het onderzoek naar eventuele overtredingen en besluitvorming over de reactie op vastgestelde overtredingen door een deskundige en onafhankelijke toezichthouder wordt uitgevoerd.⁸⁷

Voor de uitvoering van de voorgestelde taken is daarom een gezaghebbende autoriteit nodig die onafhankelijk, slagvaardig en op afstand ten opzichte van het veld en de betrokken departementen kan optreden. Bij instelling van de NZa als zbo is overwogen dat juist deze onafhankelijkheid een belangrijke reden is om de NZa als zbo in te stellen⁸⁸.

De NZa is onder meer vanwege haar rol als marktmeester en -toezichthouder in de zorg ingesteld als zbo en kan op afstand van de betrokken departementen (en veldpartijen) opereren. De NZa heeft op grond van de Wmg zelfstandige taken en bevoegdheden en de minister kan de NZa geen bijzondere aanwijzingen geven voor de afhandeling van specifieke taken.

- *Behoeftte aan specifieke deskundigheid*

Naast de onafhankelijke taakuitvoering is specifieke deskundigheid noodzakelijk voor een goede uitvoering van de beoogde taken. Het betreft hier deskundigheid omtrent het inzetten van onderzoeksinstrumentarium, bedrijfseconomische deskundigheid en inzicht in de werking van de zorgsector.

De NZa beschikt over deze benodigde deskundigheid vanwege:

a) haar kennis en ervaring met onderzoek naar de werking van het zorgstelsel en het borgen van de continuïteit van Zvw- en Wlz-zorg. Hierbij komt de NZa mede in aanraking met zorgvormen die in zowel de volwassenenzorg als de jeugdhulp een rol spelen, zoals de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de zorg en ondersteuning van mensen met een lichte verstandelijke beperking (LVB). Uit het oogpunt van bundeling van kennis en expertise verdient het de voorkeur om de door de NZa opgedane kennis en (onderzoeks)ervaring ook toe te passen op het jeugdhulpstelsel.

b) de bestaande, veelal financieel-economische, taken op het gebied van toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen van zorgaanbieders. In dit verband is relevant dat de NZa sinds 1 januari 2022 toezicht houdt op de naleving van de sinds die datum geldende

⁸⁵ Kamerstukken I 2012/13, C, F (23 november 2012).

⁸⁶ De Minister van VWS heeft overigens op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Wmg wel *enige* bevoegdheden tegenover de NZa. Zo benoemt hij het bestuur en stelt hij het beheerskostenbudget en het werkprogramma van de NZa vast.

⁸⁷ Zie voor een voorbeeld <https://www.ftm.nl/artikelen/justitie-onderdak-zorgfraude>. Hier heeft een zorgaanbieder gefraudeerd, maar wordt de zorg desondanks nog wel ingekocht.

⁸⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30186, nr. 3.

verplichtingen ten aanzien van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording voor zorgaanbieders (artikel 40a en 40b Wmg). Deze bepalingen zijn het equivalent van de verplichtingen die in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg worden voorgesteld voor jeugdhulpaanbieders.

Vanwege de omschreven behoefte aan 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid' voldoet de voorgestelde taakuitbreiding van de NZa aan de in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen opgenomen voorwaarde om nieuwe taken inhoudende de uitoefening van openbaar gezag bij een zbo te beleggen.

7.3. Verhouding met andere toezichthouders

De IGJ en de NZa dienen vanuit hun eigen discipline en wettelijke taak (kwaliteit en veiligheid van zorg en jeugdhulp voor de IGJ en betaalbaarheid en toegankelijkheid van zorg respectievelijk de taken uit hoofdstuk 9a van de Jeugdwet voor de NZa) toe te zien op wet- en regelgeving rond de bedrijfsvoering in de zorg en in de jeugdhulp.

De verdeling in het landelijke toezicht is in hoofdlijnen als volgt:

NZa	IGJ
<p>Deugdelijke administratie en correct declareren (artikel 35 en 36 Wmg)</p> <p>Transparante financiële bedrijfsvoering en financiële derivaten (artikel 40a Wmg en artikel 4.5.1 Jeugdwet)⁸⁹</p> <p>Het opstellen en de openbaarmaking van de jaarverantwoording (artikel 40b Wmg en artikel 4.5.1 Jeugdwet)⁹¹</p> <p>Het verbod op winstoogmerk (artikel 40d, eerste lid, Wmg - nieuw) en voorwaarden voor winstuitkering (artikel 40d, tweede lid, Wmg - nieuw en artikel 4.5.3 Jeugdwet - nieuw).</p>	<p>Bestuursstructuur/interne toezichthouder (Artikel 3 Wtza en artikel 4.4.1 Jeugdwet⁹⁰)</p> <p>Medezeggenschap door cliënten (Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 en artikel 4.2.4 Jeugdwet)</p> <p>Goede zorg en jeugdhulp (artikel 3 Wkkgz en paragraaf 4.1 Jeugdwet)</p>

Gelet op de reactie van de VNG naar aanleiding van de internetconsultatie wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de toezichtstaken van de gemeenten met betrekking tot de jeugdhulp. Primair blijven de gemeenten verantwoordelijk voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de jeugdhulp voor de eigen inwoners. Dit betekent onder meer dat de gemeenten toezicht houden op de rechtmatigheid van de jeugdhulp die ten laste van de Jeugdwet is gebracht. Met het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg krijgt de NZa taken met betrekking tot stelselonderzoek, vroegsignalering van risico's voor de beschikbaarheid van jeugdhulp en toezicht op verplichtingen rondom openbare jaarverantwoording en transparante financiële bedrijfsvoering voor de jeugdhulp. In het verlengde hiervan regelt dit wetsvoorstel dat de NZa ook toeziet op integere bedrijfsvoering en de voorwaarden voor winstuitkering. Met dit wetsvoorstel worden de toezichtstaken van de NZa uitgebreid, gelet op de overwegingen genoemd in paragraaf 7.2. Gemeenten, de NZa en de IGJ zullen nadere samenwerkingsafspraken maken over de verschillende toezichtstaken.

⁸⁹ De in deze tabel opgenomen artikelen uit de Jeugdwet alsmede het toezicht van de NZa op de naleving daarvan zijn opgenomen in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg

⁹⁰ Artikel 4.4.1 is opgenomen in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg en voorziet in een verplichting tot het aanstellen van een interne toezichthouder voor jeugdhulpaanbieders die jeugdhulp verlenen of doen verlenen met meer dan tien jeugdhulpverleners en voor gecertificeerde instellingen.

⁹¹ Eveneens opgenomen in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

7.4 Toezicht en handhavingsinstrumentarium van de NZa

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de NZa toezicht kan houden en handhavend kan optreden ten aanzien van de voorgestelde bepalingen rond integrale bedrijfsvoering en winstuitkering. De NZa kan bij het vormgeven van het toezicht gebruikmaken van de gegevens waarover zij reeds beschikt op grond van haar bestaande bevoegdheden. Bijvoorbeeld gegevens in het kader van de jaarverantwoording kunnen wijzen op bijzondere ontwikkelingen bij zorg- en jeugdhulpaanbieders en kunnen voor de NZa aanleiding zijn om de aanbieder nadere informatie te vragen.

Het gebruikelijke toezicht- en handhavingsinstrumentarium dat de NZa op grond van de Wmg heeft, is hierbij van toepassing. Zij heeft de beschikking over informele handhavingsinstrumenten zoals een waarschuwing en formele handhavingsinstrumenten, te weten de aanwijzing, last onder bestuursdwang/onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Het is aan de NZa om, gelet op alle omstandigheden van het geval, een keuze te maken welke reactie het best past als een overtreding is geconstateerd.

Aanvullend op de hierboven genoemde mogelijkheden, krijgt de NZa ook de mogelijkheid om de zorg- of jeugdhulpaanbieder de verplichting op te leggen in strijd met dit wetsvoorstel uitbetaalde winstuitkeringen terug te vorderen. Indien een winstuitkering is gedaan in strijd met hetgeen bij dit wetsvoorstel (of bij de daarop gebaseerde lagere regelgeving is bepaald), is sprake van een onverschuldigde betaling. Deze kan worden teruggevorderd bij de ontvangers ervan. Het is wenselijk dat dit ook gebeurt. Het initiatief voor het terughalen van winst die in strijd met de wet is uitgekeerd, ligt primair bij de zorg- of jeugdhulpaanbieder. Het ligt in de rede dat de zorg- of jeugdhulpaanbieder daartoe eerst in overleg treedt met de ontvangers van de ten onrechte gedane winstuitkering om de onverschuldigde betaling terug te laten storten. Indien blijkt dat de ontvangers niet bereid zijn het ten onrechte ontvangen bedrag terug te storten, zal de zorg- of jeugdhulpaanbieder meer dwingende maatregelen moeten nemen, zo nodig een civiele procedure moeten starten. Als de zorg- of jeugdhulpaanbieder niet uit eigen beweging ten onrechte ontvangen winstuitkering terugvordert, kan de NZa ook handhavend optreden en vorderen dat de zorg- of jeugdhulpaanbieder de ten onrechte gedane winstuitkering terugvordert bij de ontvangers daarvan. Indien de zorg- of jeugdhulpaanbieder niet aan een aanwijzing voldoet, kan een last onder dwangsom worden opgelegd. De NZa heeft de mogelijkheid om deze maatregelen te publiceren volgens het publicatiebeleid.

7.5 Toezicht en handhavingsinstrumentarium van de IGJ

Voor het handhaven van de vergunningsplicht als bedoeld in de Wtza en de daaraan verbonden eisen is voorzien in de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen en de mogelijkheid om als ultimum remedium bij overtreding van de vergunningsvoorwaarden de vergunning in te trekken. De last onder dwangsom is een herstelsanctie. Daarmee wordt beoogd te bewerkstelligen dat alsnog aan de geldende vergunningsplicht wordt voldaan. De boete is daarentegen een punitieve sanctie en bedoeld als een op bestraffing gerichte maatregel. Aanleiding om een boete op te leggen kan zich bijvoorbeeld voordoen als een instelling zorg heeft verleend zonder over de vereiste toelatingsvergunning te beschikken, doch zich nadien terugtrekt als zorgaanbieder. In dat geval is oplegging van een last onder dwangsom immers niet meer opportuun.

7.6 Rechtsbescherming

Tegen besluiten van de NZa waarbij een aanwijzing of last onder dwangsom wordt opgelegd staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Indien de NZa besluit tot opleggen van een bestuurlijke boete staat daartegen beroep open bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb. Tegen besluiten van de IGJ staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen een besluit om de toelatingsvergunning te weigeren of in te trekken staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

8. Financiële gevolgen

Op dit moment is nog niet bekend of en hoeveel extra middelen en fte's nodig zijn om dit wetsvoorstel tot uitvoering te brengen. Het uitgangspunt is dat het opheffen van het CSZ en de taakuitbreiding van de NZa budgetneutraal kan plaatsvinden.

9. Evaluatie

Evaluatie vindt plaats na vijf jaar na inwerkingtreding van de bepalingen van dit wetsvoorstel. Een invoeringstoets zal na één jaar plaatsvinden.

10. Advies en consultatie

Onderstaand volgt op hoofdlijnen een weergave van de reacties naar aanleiding van de internetconsultatie, de diverse uitvoeringstoetsen en de adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel op onderdelen gewijzigd. De wijzigingen worden in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk toegelicht.

10.1 Hoofdlijnen inbreng

10.1.1. Internetconsultatie

De internetconsultatie liep van 31 oktober t/m 1 december 2022. Er zijn in totaal 20 reacties ingediend, waarvan 18 openbare reacties via internetconsultatie.nl. Van de 18 openbare reacties zijn vier reacties geanonimiseerd. Er zijn twee reacties rechtstreeks bij het ministerie van VWS ingediend, te weten van de VNG en advocatenkantoor Loyens & Loeff. Verder hebben de volgende branche- en beroepsverenigingen een (gezamenlijke) reactie ingediend: de vereniging van bestuurders in de zorg (NVZD), de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ), de Eerstelijnscoalitie⁹², de Brancheorganisaties Zorg (BoZ), Zorgthuisnl, de Branchevereniging Kleinschalige Zorg (BVKZ), Zelfstandige Klinieken Nederland (ZKN), Federatie Landbouw en Zorg en LTO Nederland. De volgende advocaten -en advieskantoren hebben een reactie ingediend: Hofner, AKD, Houthoff, PricewaterhouseCoopers en BDO.

De reacties richten zich vooral op de volgende twee onderdelen van het wetsvoorstel:

- de tegenstrijdigbelangregeling;
- het stellen van voorwaarden aan winstuitkering.

De reacties over de tegenstrijdigbelangregeling, zoals neergelegd in het conceptwetsvoorstel dat in internetconsultatie ging, gaan ten eerste over de regeldruk, in het bijzonder de (stapeling van) regeldruk voor kleinere zorg- en jeugdhulpaanbieders. De voorgestelde normen ter voorkoming van tegenstrijdige belangen gaan gepaard met administratieve lasten voor zorg- en jeugdhulpaanbieders voor zover die zich in de situatie bevinden waarbij een bestuurder of interne toezichthouder binnen de organisatie een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met de algemene norm voor bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders. Uitsluitend in het geval van conflicterende belangen waarbij de zorg- en jeugdaanbieder de beslisbevoegdheid niet kan overlaten naar een ander orgaan of onderdeel van de organisatie, legt de zorg- en jeugdhulpaanbieder schriftelijk vast op welke wijze rekening is gehouden met de algemene norm voor de bedrijfsvoering.

Naast de regeldruk gaan de reacties ook over de noodzaak en de effectiviteit van de tegenstrijdigbelangregeling. Bovendien zou de bepaling niet uitgaan van vertrouwen en is de verhouding met de Governancecode Zorg 2022 onduidelijk.

Voor wat betreft de voorwaarden aan winstuitkering richten de reacties zich vooral op de rechtsonzekerheid als gevolg van het voorstel om op een later moment bij lagere regelgeving (bij algemene maatregel van bestuur) te kunnen bepalen welke (sectorale) voorwaarden aan winstuitkering kunnen worden gesteld. Deze flexibiliteit en rechtsonzekerheid wordt onwenselijk geacht, mede gezien de impact van dergelijke besluitvorming voor de bedrijfsvoering en de mogelijke afname van investeringsbereidheid in de zorg en jeugdhulp.

⁹² Bestaande uit: LHV, KNMT, KNMP, KNOV, KNGF, LVVPP, NVvP, NVM-mondhygiënist en ONT.

Uit de reactie van de VNG volgt steun voor het wetsvoorstel waarbij de VNG benadrukt dat gemeenten op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk zijn voor het inkopen van jeugdhulp en het toezicht op de rechtmatige besteding van de daarvoor bestemde middelen. De VNG vraagt om verduidelijking van de teksten voor wat betreft de relatie van het wetsvoorstel met de gemeentelijke toezichtstaken en het toezicht door de NZa.

Andere, meer algemene opmerkingen gaan over de proportionaliteit van het wetsvoorstel, de titel van de wet, mogelijke extra administratieve lastendruk als gevolg van de extra intrekings- en weigeringsgronden bij de vergunningen en behoefte aan aanvullingen en verduidelijkingen in de toelichting waaronder de samenloop met andere wetgeving, rechtsbescherming en nadere duiding van juridische begrippen zoals "betekenisvolle transacties" en "winstuitkeringen".

10.1.2 Uitvoeringstoetsen en adviezen

De NZa heeft op 12 januari 2023 een uitvoeringstoets uitgebracht. In lijn met de reacties uit de internetconsultatie geeft de NZa aan dat de tegenstrijdigbelangregeling onvoldoende helpt in het voorkomen van de geconstateerde problemen rondom tegenstrijdige belangen. De NZa pleit in dit verband voor een open norm die zorg- en jeugdhulpaanbieders verplicht om een integrale bedrijfsvoering te hebben en die de NZa in staat stelt excessen te voorkomen. De NZa wil met haar toezicht problemen zoveel als mogelijk voorkomen. Dit vereist publiekrechtelijke normen ten aanzien van de gehele bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders. Daarentegen maakt de tegenstrijdigbelangregeling slechts een marginale toets mogelijk.

De NZa steunt de verplaatsing van het winstuitkeringsverbod naar de Wmg, dit komt de overzichtelijkheid ten goede. De NZa is positief over de introductie van de mogelijkheid tot het opleggen van een aanwijzing tot terugbetaling van een onrechtmatige winstuitkering. De NZa wijst op het belang van heldere definities. De NZa vraagt in dit verband om verduidelijking van een aantal begrippen, waaronder "winstuitkering" en "van betekenis zijnde transacties".

De NZa stelt dat zij voor effectief risicogestuurd toezicht toegang moeten krijgen tot de CIBG-informatie die zorgaanbieders verstrekken in het kader van de vergunningaanvraag aan het CIBG.

De IGJ brengt in haar uitvoeringstoets van 22 december 2022 vooral het belang van een goede samenwerking tussen het CIBG, de NZa en de IGJ ten behoeve van toezicht en vergunningverlening onder de aandacht. Tevens geeft de IGJ aan dat het wetsvoorstel geen afdoende grondslag biedt voor wederzijdse gegevensuitwisseling in het kader van vergunningverlening en toezicht tussen het CIBG en IGJ.

Het CIBG heeft op 15 december 2022 een uitvoeringstoets uitgebracht. Het CIBG heeft vooral vragen over de wijze waarop zij de extra weigerings- en intrekingsgronden bij de beoordeling moet toetsen.

Het ATR heeft in haar advies van 14 december 2022 geadviseerd om het wetsvoorstel niet in te dienen. Het ATR mist een goede onderbouwing van nut en noodzaak van de maatregelen, mede in relatie tot de (stapeling van) regeldruk voor vooral de kleine aanbieders.

De AP heeft in haar advies van 14 februari 2023 een opmerking over het concept en adviseert daarmee rekening te houden. De opmerking betreft een advies om te concretiseren welke persoonsgegevens voor de minister van belang zijn voor de weigering dan wel intrekking van een toelatingsvergunning. De AP acht het tot slot niet aannemelijk dat het wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor de werklust van de AP.

10.2 Reactie naar aanleiding van de inbreng

De reacties naar aanleiding van de internetconsultatie en de diverse toetsen, waaronder het negatieve advies van het ATR, zijn aanleiding om het wetsvoorstel op de volgende twee onderdelen inhoudelijk te wijzigen, te weten:

- het onderdeel tegenstrijdige belangen én
- het onderdeel winstuitkeringen/voorwaarden.

De tegenstrijdigbelangregeling is vervangen door een (open) norm voor integere bedrijfsvoering. Met deze norm en de aansluiting bij de reeds bestaande governancecodes en gedragscodes voor bestuurders is een goede balans gezocht tussen het introduceren van een nieuwe publiekrechtelijke norm waarop de NZa toezicht kan houden en zo nodig handhaven en de gerechtvaardigde belangen van welwillende zorg- of jeugdhulpaanbieders die via zelfregulering een integere bedrijfsvoering voeren. Met deze (open) norm voor integere bedrijfsvoering wordt naar verwachting de effectiviteit en toekomstbestendigheid van de bepaling vergroot. Er kan beter worden aangesloten bij bestaande zelfregulering middels de diverse governancecodes en het past bovendien beter bij de visie van de NZa op haar toezicht. Met de beoogde norm wordt preventief toezicht door de NZa mogelijk in plaats van enkel achteraf. Een dergelijke norm voor een integere bedrijfsvoering zien we ook in andere sectoren terug, zoals bij woningcorporaties. Een andere belangrijke overweging is dat de regeldruk in beginsel vervalst met een dergelijke norm. Tegelijkertijd moet gewaakt worden voor toename van regeldruk als gevolg van mogelijke nadere beleidsregels ter uitwerking van de norm. Mede om die reden is op wetsniveau inhoudelijk richting gegeven aan de inhoud en afbakening van de norm. Het ministerie zal in goed overleg met NZa de eventuele nadere uitwerking volgen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de integere bedrijfsvoering van zorg- of jeugdhulpaanbieders. Beoogd wordt om van deze mogelijkheid enkel gebruik te maken indien in de praktijk blijkt dat de open norm voor integere bedrijfsvoering onvoldoende duidelijk is en nadere uitwerking in bijvoorbeeld een governancecodes onvoldoende soelaas biedt.

De tweede inhoudelijke wijziging betreft de voorwaarden aan winstuitkering. Om (deels) tegemoet te komen aan de kritiek ten aanzien van de rechtsonzekerheid is gekozen om gelijktijdig met het wetsvoorstel een algemene maatregel van bestuur uit te werken met een beperkt aantal basisvoorwaarden voor winstuitkering. Aangezien voor de jeugdhulp geen winstuitkeringsverbod geldt betekent dit voor jeugdhulpaanbieders dat de basisvoorwaarden zullen gelden voor alle sectoren binnen de jeugdhulp.⁹³ Dit in tegenstelling tot het internetconsultatievoorstel waarbij de voorwaarden alleen zouden gelden voor winstuitkering door specifiek aangewezen categorieën van zorg- en jeugdhulpaanbieders. Het gaat hier om basale/algemene voorwaarden die samenhangen met de kwaliteit van de geleverde zorg, de rechtmatigheid van declaraties, de continuïteit van de zorgaanbieder en het voeren van een zorgvuldige en integere bedrijfsvoering. Hiermee wordt een deel van de reguleringsonzekerheid weggenomen. Wel wordt de mogelijkheid behouden om later, in aanvulling op deze basisvoorwaarden extra, specifieke voorwaarden aan zorgsectoren te kunnen stellen indien er risico's zichtbaar worden in een bepaalde sector. Deze aanvullende voorwaarden zijn (sector) specifiek en kunnen pas uitgewerkt worden als hiertoe aanleiding is. In voorkomende gevallen zullen deze aanvullende voorwaarden bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Voor wat betreft de reacties betreffende de mogelijke regeldruk als gevolg van de extra intrekking- en weigeringsgronden is de verwachting van de regering dat deze geen gevolgen heeft voor de administratieve lastendruk, wel tot een aanscherping of wijziging van de gestelde vragen in het aanvraagformulier voor de vergunning. De Uitvoeringsregeling Wtza wordt als gevolg van dit wetsvoorstel gewijzigd. Hierin zal de toetsing van de intrekking- en weigeringsgronden nader worden uitgewerkt. Het CIBG wordt bij deze verdere uitwerking nauw betrokken. De wijziging van de Uitvoeringsregeling Wtza zal in internetconsultatie aan betrokken partijen worden voorgelegd.

De reactie naar aanleiding van de opmerking van de AP is als volgt. Bij de vergunningverlening wordt getoetst of de zorginstelling voldoet aan de voorwaarden voor het verlenen van een vergunning. Indien de omstandigheden daar aanleiding toe geven kan daartoe tevens een VOG worden gevraagd of een Bibob onderzoek worden gestart. Ten behoeve van de vergunningverlening moeten door de aanvrager bescheiden en gegevens worden verstrekt (artikel 4, vierde lid, Wtza). Voor de weigering dan wel intrekking van een vergunning kan de minister op grond van artikel 9 Wtza persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, verwerken voor zover die verwerking voor een weigering of intrekking noodzakelijk is. Er worden alleen bescheiden en gegevens verwerkt die nodig zijn om te toetsen of aan de voorwaarden voor vergunningverlening wordt voldaan en er is ook geen andere minder ingrijpende

⁹³ Gecertificeerde instellingen vallen hierbuiten: zij verlenen geen jeugdhulp. Zij keren overigens vanwege hun rechtsvorm (een stichting) ook geen winst uit.

manier waarmee dit doel kan worden bereikt. In de eerste plaats dient de gegevensverwerking om te beoordelen of het aannemelijk is dat de instelling zal voldoen aan de vergunningvoorwaarden, bedoeld in artikel 5, tweede lid, onderdelen a t/m f. In de tweede plaats dient de gegevensverwerking om te beoordelen of een VOG moet worden gevraagd of een Bibob-onderzoek moet worden gestart. Op dit moment voldoet het aanvraagformulier voor de vergunning aan deze vereisten. Dit aanvraagformulier is opgenomen als bijlage bij de Uitvoeringsregeling Wtza. Het is niet de verwachting dat op grond van dit wetsvoorstel in het aanvraagformulier om additionele persoonsgegevens gevraagd gaat worden. De wijziging van de Uitvoeringsregeling Wtza die voortvloeit uit dit wetsvoorstel, wordt ter advisering aan de AP voorgelegd. In die Uitvoeringsregeling vindt een concretisering van de persoonsgegevens plaats.

De reactie van de VNG heeft geresulteerd in een verduidelijking van de diverse toezichthoudende taken van de IGJ, de NZa en de gemeenten in paragraaf 7.3.

Tot slot is naar aanleiding van de reacties, uitvoeringstoetsen en adviezen de toelichting op onderdelen verduidelijkt en is de opbouw omwille van de leesbaarheid aangepast. Ook is de wettekst op een aantal onderdelen aangepast, waaronder verduidelijking van het winstbegrip.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Met dit onderdeel worden een aantal begripsbepalingen in de Wmg aangepast.

In artikel 1, onderdeel o, is het College sanering opgenomen. Dit onderdeel kan vervallen, omdat het CSZ wordt opgeheven.

Winstuitkering

In het voorgestelde artikel 40d zijn regels opgenomen over het doen van winstuitkeringen door zorgaanbieders. Daartoe is in de begripsbepaling een definitie opgenomen van "winstuitkering" waarbij bij de invulling zoveel mogelijk is aangesloten bij begrippen en terminologie uit het BW. Het begrip winstuitkering zelf komt niet voor in het BW.

Het begrip winstuitkering moet breed worden opgevat en ziet op zowel uitkeringen als betalingen in zowel geld als in natura. Tenzij sprake is van één van de zes limitatief opgenomen uitzonderingen vallen derhalve alle verstrekkingen en betalingen van goederen, diensten en kapitaal onder het begrip winstuitkering.

De eerste uitzondering betreft een niet-excessieve vergoeding voor aan de zorgaanbieder geleverde goederen of diensten. Met de term 'goederen' wordt verwezen naar Boek 3, artikel 1 van het BW. Dit houdt in dat niet-excessieve vergoedingen voor alle zaken en vermogensrechten zijn uitgezonderd van het begrip winstuitkering. Onder geleverde diensten vallen alle economische activiteiten die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht, met uitzondering van de hierna te bespreken vergoedingen voortvloeiend uit een arbeidsovereenkomst.

Onder geleverde diensten valt bijvoorbeeld het werk van externe adviseurs, zoals accountants of advocaten of andere dienstverleners. Ook andersoortige diensten, zoals financiële of elektronische diensten vallen onder dit begrip. Zo is de vergoeding voor een verstrekte geldlening (de rente) of voor het gebruik van een communicatiedienst of een communicatienetwerk, voor zover deze niet-excessief is, uitgezonderd van het begrip winstuitkering. Ook vergoeding voor interim-diensten en management fees vallen onder de eerste uitzondering, voor zover zij niet excessief zijn. Met 'niet-excessief' wordt niet hetzelfde bedoeld als met 'marktconform'. De marktconformiteit van bepaalde vergoedingen kan moeilijk vast te stellen zijn omdat daarbij veel factoren mee kunnen spelen, zoals prijs, kwaliteit, beschikbaarheid en specifieke expertise of gunstige betalingsvoorwaarden. Dit betreft ook deels een inschatting van de zorgaanbieder. Door de term "niet excessief" te gebruiken, houdt de zorgaanbieder ruimte om alle relevante omstandigheden mee te wegen bij het betalen van een vergoeding voor geleverde goederen of diensten. Een vergoeding is echter wel excessief als voor de hoogte ervan geen economische rationaliteit bestaat.

De tweede uitzondering betreft de vergoeding voortvloeiend uit een arbeids- of leerovereenkomst of een stage. Het begrip arbeidsovereenkomst verwijst naar de overeenkomst, bedoeld in artikel 7:610 van het BW. Een leerovereenkomst is een overeenkomst waarbij werkzaamheden primair zijn gericht op het vergroten van eigen kennis en het opdoen van werkervaring⁹⁴.

Onder deze uitzondering valt het arbeidsrechtelijke begrip loon, maar ook andere vergoedingen die voortvloeien uit een arbeidsovereenkomst vallen hieronder. Bijvoorbeeld betalingen ten behoeve van een eerder opgebouwd pensioen, beloningen die betaalbaar zijn op termijn (bijvoorbeeld ten behoeve van de opbouw van een pensioen), ontslagvergoedingen en onkostenvergoedingen. Deze vergoedingen worden niet onder het winstuitkeringsbegrip gebracht, omdat, zoals in paragraaf 2.3.2. van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, dit wetsvoorstel niet ziet op de regulering van het inkomen uit arbeid. Voor zover daarvoor maximale normen gelden, zijn deze opgenomen in de Wet normering topinkomens.

In de derde uitzondering wordt geregeld dat de terugbetaling van geldschulden niet als winstuitkering kan worden gezien. Dit ziet op de geldschuld zelf. De betaling van rente of een

⁹⁴ HR 3 mei 2013, ECLI:NL:HR:2012:BY8742.

andere vergoeding voor een geldschuld valt onder de eerste uitzondering, mits sprake is van een niet-excessieve vergoeding.

Met de vierde uitzondering wordt geregeld dat terugbetaling van daadwerkelijk ingebracht kapitaal geen winstuitkering is. Het gaat bij deze uitzondering om iedere vorm van uitbetaling waarbij het eigen vermogen van de zorgaanbieder wordt verminderd met het bedrag van het oorspronkelijk ingebrachte kapitaal, ongeacht de precieze vormgeving. Deze uitzondering is bijvoorbeeld van toepassing als er sprake is van uitbetaling als gevolg van inkoop van eigen aandelen door de zorgaanbieder, mits niet méér uitbetaald wordt dan het bedrag dat oorspronkelijk als kapitaal is ingebracht. Onder het oorspronkelijk als kapitaal ingebrachte bedrag valt ook bij uitgifte betaalde agio op aandelen. Voor zover de terugbetaling van agio de oorspronkelijke investering niet overstijgt, verkrijgt de investeerder daarmee immers geen extra uitbetaling. Als de terugbetaling de aankoopwaarde van aandelen overstijgt, is de meerwaarde wel een winstuitkering, omdat dit niet als louter terugbetaling kan worden aangemerkt. Ook andere vormen van terugbetaling van ingebracht kapitaal vallen onder deze uitzondering. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het omzetten van een lening in aandelenkapitaal. In dat geval is uitbetaling als gevolg van inkoop van deze omgezette aandelen tot het bedrag van de oorspronkelijke lening geen winstuitkering. Dit is anders als reserves of dividend omgezet worden in aandelenkapitaal en er uitbetaling plaatsvindt van dat geconverteerde aandelenkapitaal. Omdat in die gevallen geen sprake is van uitbetaling van daadwerkelijk ingebracht kapitaal, valt dit niet onder de uitzonderingen op het begrip winstuitkering.

Verder valt de levering van een goed of dienst tegen een meer dan symbolische vergoeding niet onder het begrip winstuitkering. Dit wordt geregeld in de vijfde uitzondering. Zodra een zorgaanbieder derhalve een goed of een dienst levert tegen een symbolische vergoeding, is er sprake van een winstuitkering. Hierdoor wordt verduidelijkt dat giften in beginsel ook vallen onder het begrip winstuitkering, tenzij er sprake is van de hierna genoemde uitzondering.

Ingevolge de zesde uitzondering vallen de levering van goederen of diensten aan zorgaanbieders die geen winst mogen maken en de levering van goederen of diensten met een ideële of sociale strekking niet onder het begrip winstuitkering. Met een zorgaanbieder die geen winst mag uitkeren wordt bedoeld op zorgaanbieders die op grond van artikel 40d, eerste lid, of op grond van het BW geen winst mogen uitkeren (dit laatste geldt voor de stichting of de vereniging). Het niet mogen uitkeren van winst moet voortvloeien uit een wettelijke verhindering vanwege artikel 40d of vanwege de rechtsvorm van de zorgaanbieder. Een statutaire belemmering of een tijdelijke verhindering zoals bijvoorbeeld dat door het uitkeren van winst de onderneming niet kan voortgaan met het betalen van de opeisbare schulden zijn onvoldoende. Daarnaast vallen giften niet onder het begrip winstuitkering indien het gaat om de levering van een goed of dienst die een ideële of sociale doelstelling heeft. Hierbij is aansluiting gezocht bij de formulering in artikel 2:285 BW. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.3.2.4.

Interne toezichthouder

Voor wat betreft de interne toezichthouder is in de begripsomschrijving aangesloten bij de interne toezichthouder die wordt bedoeld in de Wtza. In sommige gevallen geldt echter dat zorgaanbieders niet op grond van de Wtza, maar op grond van een andere wettelijke regeling een toezichthoudend orgaan moeten instellen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de academische ziekenhuizen en Regionale Ambulancevoorzieningen. Met het oog daarop is de begripsomschrijving ruimer dan alleen de interne toezichthouder in de Wtza, maar ziet het op ieder toezichthoudend orgaan binnen de zorgaanbieder.

Onderdeel B

Dit onderdeel behelst alleen een technische wijziging, waarmee geen inhoudelijke wijziging is beoogd.

Onderdelen C, E en H

In artikel 17 Wmg wordt geregeld dat de NZa bestuurlijke afspraken maakt met andere partijen over aangelegenheden van wederzijds belang en het verzamelen van informatie ten behoeve daar.

In dit artikel staat ook het CSZ opgenomen. Omdat het CSZ wordt opgeven, is het niet langer nodig dat college in dit artikel te noemen.

Onderdeel D

Artikel 40c

In het voorgestelde artikel 40c, eerste lid, is bepaald dat een zorgaanbieder een integere bedrijfsvoering moet waarborgen. Voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg is het namelijk van belang dat de bedrijfsvoering van de zorgaanbieder op orde is. Zoals nader is toegelicht in paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting kan op verschillende manieren tot een integere bedrijfsvoering gekomen worden, onder meer door te voldoen aan de toepasselijke governance code, gedragsnormen, Boek 2 van het BW of aan hetgeen wat van een redelijk handelend zorgaanbieder verwacht mag worden.

In het eerste lid, onder a tot en met d, is nader uitgewerkt wat in ieder geval onder integere bedrijfsvoering verstaan moet worden.

Onderdeel a bepaalt dat de zorgaanbieder maatregelen moet nemen om te voorkomen dat de zorgaanbieder wordt benadeeld in een situatie waarbij de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder tegenstrijdige belangen heeft. Met de term 'dagelijkse of algemene leiding' is aangesloten bij het bestaande artikel 3 Wtza, het begrip 'interne toezichthouder' is gedefinieerd in de voorgestelde wijziging van artikel 1 Wmg. Van tegenstrijdige belangen is sprake als de persoon in kwestie een persoonlijk belang heeft, waardoor hij mogelijk niet in staat is het belang van de zorgaanbieder op een integere of onbevooroordeelde manier te bewaken. De zorgaanbieder dient dan maatregelen te nemen om de integere bedrijfsvoering te bewaken, zoals het opvragen van verschillende offertes of het overlaten van de beraadslaging en besluitvorming over het betreffende onderwerp aan de andere leden van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder.

Het onderdeel b expliciteert dat onder een integere bedrijfsvoering ook wordt verstaan dat een zorgaanbieder voorkomt dat hij onverantwoorde risico's neemt bij beslissingen omtrent het aantrekken of afstoten van eigen of vreemd vermogen. Daarvoor is nodig dat de zorgaanbieder bij dergelijke beslissingen een goede risicoanalyse maakt en op basis daarvan verantwoorde keuzes maakt. Onverantwoorde risico's zijn risico's waarvan ten tijde van het nemen van het besluit redelijkerwijs voorzienbaar is dat deze een bedreiging (kunnen) vormen voor de continuïteit van de organisatie of voor de kwaliteit van de door de zorgaanbieder geleverde zorg. Een voorbeeld daarvan is het aangaan van een hoge lening zonder rekening te houden met een voorzienbare omzetsdaling en zonder dat voldoende financiële reserves aanwezig zijn. Of het accepteren van voorwaarden aan een investering waardoor de zorgverlening niet meer op orde kan zijn, omdat daar te weinig tijd of geld voor uitgetrokken kan worden.

In onderdeel c is daarnaast vastgelegd dat een zorgaanbieder waarborgt dat sprake is van normale marktvoorwaarden bij een bepaald type verbonden partijen. Dit betreft de transacties die van betekenis zijn én waarbij een lid van de dagelijkse of algemene leiding, een aandeelhouder of een lid van de interne toezichthouder dan wel een persoon die anderszins zeggenschap heeft in de zorgaanbieder een direct of indirect belang heeft. Bij van betekenis zijnde transacties kan bijvoorbeeld gedacht worden aan vastgoedtransacties of andere transacties, die op korte of lange termijn, significante veranderingen, risico's of gevolgen met zich kunnen brengen voor de bedrijfsvoering van de zorgaanbieder. Daarnaast is van normale marktvoorwaarden sprake als bij een transactie voorwaarden worden gehanteerd op basis waarvan een redelijk handelend zorgaanbieder een dergelijke transactie zou aangaan. Een transactie met gunstigere dan marktconforme voorwaarden, bijvoorbeeld in het geval van een schenking, kan dan ook tevens als een transactie met normale marktvoorwaarden worden gezien. Centraal staat immers of een redelijk handelend zorgaanbieder een dergelijke transactie in het belang van de zorgaanbieder aan zal gaan. Hierop is uitgebreider ingegaan in paragraaf 2.3.1.

Ten slotte is in onderdeel d bepaald dat een zorgaanbieder nagaat of nakijkt of een adviseur die bij de besluitvorming omtrent van betekenis zijnde transacties is betrokken, met de besluitvorming verbonden directe of indirecte belangen heeft zodat de dagelijkse of algemene leiding of de leden

van de intern toezichthouder het bestaan van deze belangen kan meewegen bij de besluitvorming. Onder adviseur wordt in dit verband verstaan degene die op grond van een eigen expertise wordt geraadpleegd door de dagelijkse of algemene leiding van de zorgaanbieder alvorens het besluit over de transactie wordt genomen. Het kan hier gaan om externe adviseurs, maar ook om werknemers die bij de voorbereiding van een besluit betrokken zijn. Degene die het besluit neemt tot het aangaan van de transactie (dit zal meestal de dagelijkse of algemene leiding van de zorgaanbieder zijn) is op grond van deze bepaling gehouden om actief na te gaan of na te kijken bij de adviseur welke directe of indirecte belangen deze heeft bij de besluitvorming.

Op grond van het voorgestelde tweede lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld aan het borgen van integere bedrijfsvoering van zorgaanbieders. Deze regels kunnen enkel gesteld worden met het oog op het borgen van de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de zorg. Er kunnen dan ook enkel regels worden gesteld indien dit kan bijdragen aan de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de zorg. Anders dan in artikel 40d, derde lid, hoeft geen sprake te zijn van een risico voor de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid van de zorg, wat hieronder wordt verstaan wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel. Beoogd wordt om van de mogelijkheid om regels te stellen over het waarborgen van integere bedrijfsvoering enkel gebruik te maken indien in de praktijk blijkt dat de norm voor integere bedrijfsvoering onvoldoende duidelijk is en nadere uitwerking in bijvoorbeeld een governancecodes onvoldoende soelaas biedt. Op dit moment is er dus geen voornemen om van deze delegatiegrondslag gebruik te maken. Mocht wel van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt, kunnen de regels zien op de onderdelen a tot en met c van het eerste lid. Echter, de delegatiegrondslag is hiertoe niet beperkt omdat in het eerste lid de integere bedrijfsvoering niet uitputtend wordt omschreven. Regels kunnen dus ook betrekking hebben andere aspecten van integere bedrijfsvoering.

Artikel 40d

Dit artikel regelt dat er voor zorgaanbieders een verbod op het doen van winstuitkeringen geldt, tenzij de zorgaanbieder uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur aangewezen vormen van zorg verleent. Dit onderwerp is nader toegelicht in paragraaf 2.3.2. van het algemeen deel van deze toelichting. Indien een zorgaanbieder meerdere vormen van zorg verleent, kan hij alleen een winstuitkering doen als al deze vormen van zorg zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

In het tweede lid is geregeld dat er bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden worden gesteld aan het doen van winstuitkeringen. Het gaat hier om enkele basisvoorwaarden, die worden gesteld aan iedere zorgaanbieder die winst mag uitkeren. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.3.2.3. Met voorwaarden die samenhangen met de kwaliteit van de verleende zorg wordt bedoeld op een voorwaarde die inhoudt dat geen maatregel aan de zorgaanbieder is opgelegd wegens het verlenen van zorg van onvoldoende kwaliteit. In dat geval ligt voor de hand dat de zorgaanbieder eerst investeert in het verbeteren van de kwaliteit van de zorgverlening en dat een winstuitkering pas weer aan de orde is als de zorgverlening van voldoende kwaliteit is. Met voorwaarden die samenhangen met de rechtmatigheid van declaraties wordt bedoeld op een voorwaarde die ermee samenhangt dat er geen maatregelen zijn opgelegd wegens overtreding van de bepalingen omtrent declaraties in de Wmg. Ook hiervoor geldt dat de zorgaanbieder als overtreding van relevante bepalingen van de Wmg zijn geconstateerd, eerst dient te investeren in het op orde brengen van zijn administratieve processen alvorens hij winstuitkeringen doet. Ook zal worden vastgelegd dat de zorgaanbieder geen winstuitkering doet als hij daarmee de continuïteit van de zorgaanbieder op het spel zet. Ook kunnen de voorwaarden zien op de zorgvuldigheid van de besluitvorming over de winstuitkering (bijvoorbeeld betrokkenheid van de interne toezichthouder bij dit besluit) of het voeren van een integere bedrijfsvoering. Dit zal nader worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur.

In het derde lid wordt mogelijk gemaakt dat naast de in lid 2 bedoelde basisvoorwaarden ook aanvullende voorwaarden aan winstuitkeringen kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Deze aanvullende voorwaarden zullen alleen worden gesteld als dat nodig is om risico's voor de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg te beperken. Voor de term 'risico's' is hier gekozen om in deze delegatiegrondslag tot uitdrukking te brengen dat het stellen van aanvullende voorwaarden alleen is aangewezen indien dat evenredig is aan de geconstateerde

risico's. Hiermee wordt eveneens tot uitdrukking gebracht dat in de algemene maatregel van bestuur onderbouwd zal worden dat voldaan zal moeten worden aan de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets die uitgevoerd moet worden bij het stellen van aanvullende voorwaarden aan winstuitkeringen. Dit, omdat deze voorwaarden het vrij verkeer van kapitaal, vestiging en diensten (gerechtvaardigd) kunnen beperken (zie hierover uitgebreider paragraaf 3.1). Deze aanvullende voorwaarden kunnen per vorm van zorg of per categorie van zorgaanbieder verschillend worden vastgesteld. Wanneer en in welke situaties van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is nader toegelicht in paragraaf 2.3.2.3

In het vierde lid is opgenomen dat een gewezen zorgaanbieder niet de mogelijkheid heeft om alsnog een winstuitkering te doen ten laste van het eigen vermogen zoals dat is opgebouwd in de periode dat hij nog zorgaanbieder was. Deze bepaling is ingegeven om te voorkomen dat door het beëindigen van bedrijfsactiviteiten de winstuitkeringsbepalingen ontweken kunnen worden. Door het uitkeren van winst na het beëindigen van bedrijfsactiviteiten te beperken tot het eigen vermogen op het moment van het ophouden van het zorgaanbiederschap, wordt uitbetaling van nadien behaalde winsten buiten beschouwing gelaten. Ook blijft het bijvoorbeeld mogelijk om de in de hoedanigheid van zorgaanbieder behaalde winsten als gift uit te keren aan een zorgaanbieder die geen winstuitkering mag doen of een uitkering te doen met een ideële of sociale doelstelling. In die gevallen is er immers geen sprake van een winstuitkering in de zin van dit wetsvoorstel.

Het vijfde lid biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de in het tweede lid bedoelde basisvoorwaarden en/of de in het derde lid bedoelde aanvullende voorwaarden voor het kunnen doen van een winstuitkering van kracht blijven op gewezen zorgaanbieders. Ook deze bepaling is bedoeld om ontwijkconstructies te voorkomen. Deze grondslag kan worden ingezet om te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van de reikwijdte van het begrip zorgaanbieder. De Wmg is in beginsel niet meer van toepassing als een persoon of organisatie niet langer kwalificeert als zorgaanbieder. Zodra de activiteiten van een zorgaanbieder worden beëindigd of zodanig wijzigen dat niet langer sprake is van een zorgaanbieder in de zin van de Wmg, gelden zonder nadere regeling de bepalingen omtrent het kunnen doen van een winstuitkering ook niet meer. Om misbruik te voorkomen blijft het gedurende een periode van vijf jaar mogelijk om de voorwaarden voor winstvoorwaarden te handhaven. Deze voorwaarden zullen alleen gelden voor winstuitkeringen ten laste van het eigen vermogen zoals dat is opgebouwd in de periode dat de gewezen zorgaanbieder nog de hoedanigheid van zorgaanbieder bezat.

Het zesde lid van dit artikel regelt een aantal uitzonderingen op het winstuitkeringsverbod en de voorwaarden voor het doen van winstuitkeringen. Het gaat hierbij om uitkeringen in specifieke situaties, waarin door de organisatievorm van de zorgaanbieder de uitkering met name het karakter heeft van opbrengsten als resultaat van arbeid of van een situatie waarin het onderscheid tussen opbrengsten uit arbeid en andere investeringen niet goed kan worden gemaakt. De gemaakte uitzonderingen raken soms voor een deel aan uitkeringen, die op grond van de definitie al buiten de reikwijdte van het begrip 'winstuitkering' vallen. Uitkeringen kunnen bijvoorbeeld deels een vergoeding voor geleverde diensten inhouden en deels een winstcomponent bevatten. Ten behoeve van de zelfstandige leesbaarheid zijn deze uitkeringen beschreven zonder exact af te bakenen wat binnen deze uitkering als winstuitkering kan worden gezien. Indien een uitkering of betaling voldoet aan de voorwaarden zoals opgesomd in het zesde lid, zijn de bepalingen omtrent winstuitkeringen door zorgaanbieders dus niet van toepassing. Het is dan niet meer nodig om exact te onderscheiden wat als winstuitkering kan worden gezien en welk deel een andere uitkering is.

Onderdeel a

Onderdeel a ziet op een situatie waarin door zorgaanbieders op basis van een (tijdelijke) samenwerkingsovereenkomst zorg wordt verleend. In een dergelijk geval kan één zorgaanbieder de opbrengsten (waaronder eventuele winst) namens iedere partij in ontvangst nemen en deze pas na afloop van een bepaalde periode uitkeren aan de andere zorgaanbieder(s). Het is niet gewenst om dergelijke opbrengsten onder de bepalingen omtrent winstuitkering te brengen, omdat dit in deze situatie de winstuitkering louter de verdeling van gezamenlijk behaalde opbrengsten betreft.

Onderdeel b

In onderdeel b is een uitzondering opgenomen voor natuurlijke personen die zorgaanbieder zijn en die in maatschapsverband of een vof samenwerken, voor zover deze personen als zorgaanbieder

arbeid hebben ingebracht en de verdeling van de winstuitkering niet onevenredig is aan de arbeid die zij hebben ingebracht.

Bij een maatschap of vof zijn de maten of vennoten vrij in de inbreng die zij doen aan de maatschap, respectievelijk de vennootschap. Deze inbreng kan in de vorm van arbeid, geld, goederen of iets anders zoals kennis, goodwill of een vermogensrecht (bijvoorbeeld een patent). Uit de maatschaps- of vennootschapsovereenkomst blijkt wat iedere maat c.q. vennoot inbrengt. Uit deze overeenkomst blijkt evenzeer hoe opbrengsten over de maten respectievelijk vennoten worden verdeeld. In beginsel wordt de opbrengst naar evenredigheid ten opzichte van de inbreng over de maten/vennoten verdeeld. Partijen kunnen samen een andere verdeling van de opbrengst afspreken. De uitkering van deze verdeling is een winstuitkering in de zin van dit wetsvoorstel. Het is echter niet gewenst om de regels omtrent winstuitkering van toepassing te laten zijn als een maat of vennoot arbeid inbrengt. In dat geval vormt de verdeling immers de vergoeding voor de ingebrachte arbeid. Dit is alleen anders als er sprake is van een onevenredige relatie tussen de verdeling van de opbrengst en de door deze persoon ingebrachte arbeid. Indien bijvoorbeeld in vergelijking met andere maten of vennoten veel minder arbeid wordt ingebracht terwijl de verdeling zodanig is dat de betreffende persoon het merendeel van de opbrengsten krijgt, valt deze winstuitkering niet onder de uitzonderingsbepaling. De relatie met andere door de persoon in de vennootschap of maatschap ingebrachte goederen (zoals bijvoorbeeld onroerend goed, goodwill of andere zaken) blijft hier buiten beschouwing.

Onderdeel c

Ook bij een structuur waarbij de directeur-groootaandeelhouder van een besloten vennootschap (hierna: BV) zorgaanbieder is en zijn werkzaamheden als zorgaanbieder binnen deze BV verricht, hangt de uitkering van winst zozeer samen met zijn werkzaamheden als zorgaanbieder en met zijn inkomen dat deze wordt uitgezonderd van de regels omtrent winstuitkering. Deze uitzondering is alleen van toepassing als een natuurlijk persoon zelf werkzaamheden als zorgaanbieder binnen deze besloten vennootschap verricht. Omdat het begrip directeur-groootaandeelhouder verschillend kan worden ingevuld, zal bij ministeriële regeling nader worden vastgelegd wat hieronder in deze context wordt verstaan.

Onderdeel d

Bij een natuurlijke persoon die via zijn eenmanszaak zorg verleent of doet verlenen kan moeilijk een onderscheid worden gemaakt tussen loon voor de verrichte werkzaamheden en hetgeen als winstuitkering moet worden gezien. Om die reden worden uitkeringen aan deze zorgaanbieder uitgezonderd van de regels omtrent winstuitkering.

Artikel 40e

In het eerste lid van dit artikel wordt geregeld dat de artikelen 40c en 40d ook van toepassing zijn op organisatorische verbanden van zorgaanbieders, die geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Zonder deze bepaling zouden de genoemde artikelen niet van toepassing zijn voor maatschappen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma. Met deze bepaling wordt geregeld dat de genoemde artikelen ook voor deze organisatorische verbanden van zorgaanbieders gelden. Het tweede lid bevat een regeling voor de situatie dat een zorgaanbieder ook algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) levert. In dat geval is niet wenselijk dat in de bedrijfsvoering een kunstmatig onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen besluitvorming die ziet op het aanbieden van Zvw- Wlz-zorg en het aanbieden van diensten in het kader van de Wmo 2015. Om dit te voorkomen, is voor dergelijke combinatie-instellingen bepaald dat de artikelen 40c en 40d dan op de gehele bedrijfsvoering van toepassing zijn. Voor zorgaanbieders die ook jeugdhulp aanbieden is een dergelijke bepaling niet nodig, omdat voor de Jeugdwet dezelfde vereisten worden ingevoerd en tevens sprake is van dezelfde externe toezichthouder (de NZa). Zorgaanbieders die ook jeugdhulp aanbieden zullen derhalve altijd onder één regime vallen.

Onderdeel F

Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) regelt een aantal bevoegdheden van toezichthouders. Deze gelden ingevolge artikel 5:11 Awb echter alleen voor personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn aangewezen. Artikel 72 Wmg bevat die aanwijzing. In het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg is een nieuw tweede lid van artikel 72

opgenomen dat specifiek voorziet in de aanwijzing van NZa-medewerkers voor het Jeugdwetterrein. In onderdeel F worden de in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde artikelen 4.4.2 en 4.5.3 toegevoegd aan het tweede lid van artikel 72 zoals dat luidt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

Uit de artikelen 5:15-5:17 van de Awb volgt dat deze medewerkers de volgende bevoegdheden zullen hebben:

- met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner;
- inlichtingen vorderen;
- van personen inzage vorderen van een identiteitsbewijs;
- inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën maken.

Op grond van artikel 5:20 Awb moet eenieder meewerken als een toezichthouder zo'n bevoegdheid wil gebruiken, behalve voor zover een geheimhoudingsplicht (bijvoorbeeld een medisch beroepsgeheim) daaraan in de weg staat.

De toezichthouders zullen alleen van hun bevoegdheden gebruikmaken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is (artikel 5:13 van de Awb).

Onderdeel G

Artikel 76 van de Wmg bepaalt dat de NZa bevoegd is om een zorgaanbieder een aanwijzing te geven. Dit onderdeel regelt dat aan artikel 76 een lid wordt toegevoegd, dat deze aanwijzing ook in kan houden dat de zorgaanbieder een in strijd met artikel 40d gedane winstuitkering terugvordert bij de ontvanger ervan. Indien de ontvangers van de ten onrechte gedane winstuitkering deze vrijwillig terugbetalen (al dan niet op verzoek van de zorgaanbieder), is het niet nodig dat de NZa een dergelijke aanwijzing geeft. Indien blijkt dat de zorgaanbieder zich onvoldoende inspant om de in strijd met de wet gedane winstuitkering terug te vorderen of indien de ontvangers weigeren deze winstuitkering terug te betalen, kan de NZa de aanwijzing opleggen dat de zorgaanbieder deze terug moet vorderen. Het gaat hier immers om middelen die niet uit de zorg hadden mogen verdwijnen. Van een zorgaanbieder mag worden verwacht dat hij zich inspant om de ten onrechte uitgekeerde bedragen terugbetaald te krijgen. Indien overleg of een sommatie geen effect sorteert, kan dit onder omstandigheden impliceren dat de zorgaanbieder een civielrechtelijk traject moet starten, waarin hij de nietigheid van het besluit tot uitbetaling van winsten moet inroepen en waarin hij de in strijd met de wet gedane winstuitkering terug moet vorderen van de ontvangers. Er is gekozen voor een inspanningsverplichting voor de zorgaanbieder om de ten onrechte gedane winstuitkering terug te vorderen. Er is niet gekozen voor een terugbetalingsverplichting voor de ontvanger van de ten onrechte ontvangen winstuitkering, omdat de zorgaanbieder, beter dan een toezichthouder, de ontvangers van de winstuitkering kent en hij gehouden is de gevolgen van de wetsovertreding waar mogelijk ongedaan te maken. In situaties waarin in een civiele procedure blijkt dat de ten onrechte gedane winstuitkering niet teruggevorderd kan worden, bijvoorbeeld omdat dit in een uitzonderlijk geval onredelijk is, is het aan de NZa om te beoordelen of de zorgaanbieder niettemin aan zijn inspanningsverplichting heeft voldaan. Is dit het geval, dan heeft de zorgaanbieder aan de aanwijzing voldaan. Zijn er gegronde redenen om aan te nemen dat de zorgaanbieder verwijtbaar niet aan de aanwijzing voldoet, dan kan een last onder dwangsom of een boete worden opgelegd. De NZa heeft de mogelijkheid om deze maatregelen te publiceren volgens het publicatiebeleid.

Onderdeel I tot en met K

In het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg worden de verplichtingen voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen tot een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het opstellen en openbaar maken van jaarverantwoording (de in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet) toegevoegd aan de opsomming in de bestaande artikelen die de handhavinginstrumenten bevatten van de NZa.

In de onderdelen I tot en met K worden de in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde artikelen 4.4.2 en 4.5.3 eveneens hieraan toegevoegd.

Het betreft de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing (artikel 78h Wmg), het opleggen van een last onder dwangsom (artikel 84c Wmg) of het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 93 Wmg).

Artikel II

Artikel II wijzigt de Jeugdwet. Analoog aan artikel I, onderdeel D, waarin vergelijkbare verplichtingen voor zorgaanbieders in de Wmg zijn opgenomen, wordt daarbij voor jeugdhulpaanbieders voorzien in een norm voor het voeren van een integere bedrijfsvoering en worden grondslagen in de Jeugdwet opgenomen voor het stellen van voorwaarden aan het doen van winstuitkeringen jeugdhulpaanbieders.

Zoals reeds toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting bouwen deze normen voort op de governancenormen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg. Het deel van voorliggend wetsvoorstel dat ziet op jeugdhulpaanbieders (met inbegrip van het daarvoor benodigde toezicht door de NZa) zal dan ook pas in werking kunnen treden nádat het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg in werking is getreden.

Onderdeel A

In onderdeel A wordt het begrip winstuitkering opgenomen in de Jeugdwet. Voor een toelichting op dit begrip wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A.

Uit artikel I, onderdeel A, onder 6, volgt dat er géén sprake is van een winstuitkering in de zin van de Wmg als het een levering van een goed of dienst betreft aan een zorgaanbieder die geen winst mag uitkeren of levering van een goed of dienst met een sociale of ideële doelstelling om niet of tegen een symbolische vergoeding. Analoog aan deze bepaling volgt uit artikel II, onderdeel A dat er géén sprake is van een winstuitkering in de zin van de Jeugdwet als het een levering van een goed of dienst betreft aan een jeugdhulpbieder die geen winst mag uitkeren of levering van een goed of dienst met een sociale of ideële doelstelling om niet of tegen een symbolische vergoeding. In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A, onder 6 is toegelicht dat met een zorgaanbieder die geen winst mag uitkeren wordt bedoeld op zorgaanbieders die op grond van artikel 40d, eerste lid, Wmg of op grond van het BW geen winst mogen uitkeren (dit laatste geldt voor de stichting of de vereniging). Zoals reeds toegelicht geldt er voor jeugdhulpaanbieders géén winstuitkeringsverbod op grond van de Jeugdwet. Voor wat betreft jeugdhulpaanbieders geldt de uitzondering uit artikel I, onderdeel A, onder 6, dan ook alleen voor stichtingen en verenigingen.

Onderdeel B

In onderdeel B wordt het voeren van een integere bedrijfsvoering toegevoegd aan paragraaf 4.4 van de Jeugdwet. Deze paragraaf ziet op de bestuursstructuur en wordt met het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg opgenomen in de Jeugdwet. Het voorgestelde artikel 4.4.2 is gelijklopend aan het voorgestelde artikel 40c Wmg. Er wordt dan ook verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel D en paragraaf 2.3.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel C

In het voorgestelde artikel 4.5.3 zijn grondslagen opgenomen voor het stellen van voorwaarden aan het doen van winstuitkeringen door jeugdhulpaanbieders. Dit artikel is op de leest geschoeid van het voorgestelde artikel 40d Wmg (artikel I, onderdeel D) met dien verstande dat in artikel 40d Wmg enerzijds het bestaande winstuitkeringsverbod voor zorgaanbieders wordt gehandhaafd en anderzijds grondslagen worden geïntroduceerd voor het stellen van voorwaarden aan het doen van winstuitkeringen door zorgaanbieders die niet onder het winstuitkeringsverbod vallen. Zoals reeds opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is er voor jeugdhulpaanbieders geen sprake van een bestaand winstuitkeringsverbod en wordt een dergelijk verbod op dit moment niet proportioneel geacht. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op Artikel I, onderdeel D.

Onderdeel D

Onderdeel D wijzigt artikel 9.2, eerste lid, van de Jeugdwet zo, dat de ambtenaren van de IGJ geen toezicht zullen houden op de nakoming door jeugdhulpaanbieders van de nieuwe normen over integere bedrijfsvoering en winstuitkering onder voorwaarden.

Ingevolge het in onderdeel E voorgestelde artikel 9a.4 van de Jeugdwet wordt het toezicht op de nakoming van deze artikelen namelijk belegd bij de NZa. Door deze artikelen uit te zonderen van het toezicht van de IGJ wordt dubbel toezicht voorkomen.

Onderdeel E

In het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg wordt voorgesteld een nieuw hoofdstuk 9a aan de Jeugdwet toe te voegen. In dat hoofdstuk wordt geregeld welke taken de NZa op het terrein van jeugdzorg krijgt. Daarbij wordt ook een nieuw artikel 9a.4 Jeugdwet voorgesteld waarin de NZa de taak krijgt om toezicht te houden op de in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg voorgestelde nieuwe bepalingen over de financiële bedrijfsvoering (artikelen 4.5.1 en 4.5.2). In onderdeel E worden de in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde artikelen 4.4.2 en 4.5.3 daaraan toegevoegd.

Artikel III

Onderdeel A

In dit onderdeel wordt de begripsomschrijving van 'Onze Minister' in artikel 1 van de Wtza aangepast naar 'Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport'. Dit betreft een louter technische aanpassing.

Onderdeel B

In dit artikel wordt artikel 5 van de Wtza gewijzigd en aangevuld. Artikel 5 van de Wtza bevat de gronden voor weigering van de toelatingsvergunning.

Het eerste lid bepaalt dat de toelatingsvergunning wordt geweigerd indien de benodigde bescheiden en gegevens niet volledig worden aangeleverd. Op aanvragen om een toelatingsvergunning is ook artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het eerste lid kan daarom vervallen.

In het tweede onderdeel wordt aan artikel 5 een aantal gronden toegevoegd op basis waarvan de aanvraag om een toelatingsvergunning wordt geweigerd. Indien een zorgaanbieder niet aannemelijk maakt dat hij zal voldoen voldoet aan de eisen van artikel 2 van de Wkkgz, artikel 36 van de Wmg en de nieuwe eisen omtrent integere bedrijfsvoering wordt de toelatingsvergunning geweigerd. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 2.3.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Het derde onderdeel voorziet in de toevoeging van twee extra weigeringsgronden. Deze worden in twee nieuwe leden aan artikel 5 toegevoegd. Dit betreft als eerste de omstandigheid dat een lid van de algemene of dagelijkse leiding of de interne toezichthouder van de zorgaanbieder dan wel een persoon die anderszins zeggenschap heeft in de zorgaanbieder in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag lid van de algemene of dagelijkse leiding of de interne toezichthouder is geweest van dan wel anderszins zeggenschap heeft gehad in een of meer zorgaanbieders die in die periode de in het eerste lid genoemde bepalingen hebben overtreden. Deze wijziging is ook toegelicht in paragraaf 2.3.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Onder personen met anderszins zeggenschap wordt verstaan een beleidsbepalende of medebeleidsbepalende persoon, een persoon die feitelijk zeggenschap in de dagelijkse of algemene leiding uitoefent of anderszins (mede)verantwoordelijk is voor het beleid. Dit betreft dus eenieder die op grond van zijn formele of feitelijke positie binnen de instelling zodanige zeggenschap heeft

over de bedrijfsvoering dat deze persoon feitelijk het beleid bepaalt en dus op grond daarvan verantwoordelijkheid draagt om overtreding van de genoemde bepalingen door de zorgaanbieder te voorkomen of te beëindigen. Van personen die lid zijn van het dagelijks of algemeen bestuur kan op grond van de verantwoordelijkheden die bij die positie horen, worden aangenomen dat zij het beleid van de instelling kunnen bepalen. Daarnaast kan uit feiten en omstandigheden bij een zorgaanbieder ook blijken dat een andere persoon binnen de zorgaanbieder een dergelijke positie bekleedt.

Indien de hiervoor bedoelde persoon (of personen) in het verleden (mede) verantwoordelijkheid droeg of feitelijk het beleid bepaalde bij een zorgaanbieder die de in artikel 5, eerste lid, genoemde bepalingen heeft overtreden, kan dit ertoe leiden dat de toelatingsvergunning wordt geweigerd.

Bij het besluit tot weigering zal onderbouwd moeten worden dat het hier gaat om een proportionele maatregel, gelet op alle omstandigheden van het geval. De aard, ernst en frequentie van de overtredingen bij (een) andere zorgaanbieder(s), de rol die de betrokken persoon daarbij had en de risico's die daardoor zijn ontstaan voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg moeten daarbij worden afgewogen tegen het belang van de zorgaanbieder om over een toelatingsvergunning te kunnen beschikken.

De tweede nieuwe weigeringsgrond die wordt toegevoegd ziet op een situatie waarin wordt geconstateerd dat sprake is van zodanige omstandigheden dat een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder redelijkerwijs onvoldoende is geborgd. Deze bepaling is opgenomen met het oog op situaties waarin geen zorgwetgeving is overtreden door de zorgaanbieder of de beleidsbepalers die werkzaam zijn binnen de zorgaanbieder, maar waarin wel sprake is van andere feiten en omstandigheden die wijzen op een ernstig risico voor de kwaliteit van de te verlenen zorg door deze zorgaanbieder. Ook kan sprake zijn van feiten of omstandigheden die het ernstige vermoeden rechtvaardigen dat de middelen bedoeld voor de zorg, door de zorgaanbieder niet op rechtmatige wijze zullen worden aangewend. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als leden van het algemeen of dagelijks bestuur of de interne toezichthouder bij onherroepelijke uitspraak zijn ontzet uit het beroep van bestuurder dan wel commissaris van een rechtspersoon (artikel 28, eerste lid, onderdeel 5, van het Wetboek van Strafrecht) of indien deze een lid van de dagelijkse of algemene leiding of van de interne toezichthouder ingevolge artikel 298, eerste lid, van Boek 2 van het BW is ontslagen als bestuurder of ingevolge artikel 106a van de Faillissementswet is onderworpen aan een bestuursverbod. Ook kan gedacht worden aan een situatie waarin een lid van de algemene of dagelijkse leiding of de interne toezichthouder van een of meer zorgaanbieders is geweest waarvan de toelatingsvergunning is geweigerd dan wel ingetrokken of een lid van de dagelijkse of algemene leiding of de interne toezichthouder in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag onherroepelijk is veroordeeld wegens overtreding van de artikelen 340 tot en met 348a van het Wetboek van Strafrecht. Deze gegevens kunnen worden uitgewisseld op grond van artikel 9 en 10 Wtza.

Onderdeel C

Dit artikel wijzigt artikel 7 van de Wtza. In artikel 7 van de Wtza staat vermeld wanneer de toelatingsvergunning kan worden ingetrokken.

In dit artikel wordt geregeld dat de gronden voor intrekking van de toelatingsvergunning worden uitgebreid. Indien een zorgaanbieder niet voldoet aan de eisen van artikel 2 van de Wkkgz, artikel 36 van de Wmg en de nieuwe eisen omtrent de integere bedrijfsvoering, kan de vergunning worden ingetrokken. Ook worden twee nieuwe intrekkinggronden opgenomen. De eerste is de omstandigheid dat een lid van de algemene of dagelijkse leiding of de interne toezichthouder van de zorgaanbieder dan wel een persoon die anderszins zeggenschap heeft in de zorgaanbieder in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag lid van de algemene of dagelijkse leiding of de interne toezichthouder is geweest van dan wel anderszins zeggenschap heeft gehad in een of meer zorgaanbieders die in die periode de in het eerste lid genoemde bepalingen hebben overtreden. De tweede nieuwe intrekkinggrond die wordt toegevoegd ziet op een situatie waarin wordt geconstateerd dat er sprake is van zodanige omstandigheden dat een goed en rechtmatig functioneren van de zorgaanbieder redelijkerwijs onvoldoende is geborgd. Deze gronden voor intrekking die worden toegevoegd, zijn gelijk aan de gronden van weigering, die hierboven zijn

toegelicht. Voor een inhoudelijke toelichting wordt daarom verwezen naar hetgeen daarover onder onderdeel B is opgemerkt.

Bij de toelichting op de Wtza is reeds opgenomen dat intrekking van de toelatingsvergunning op de gronden in artikel 5, eerste lid, onderdelen c en d, een ultimum remedium is (kamerstukken II, 2016-2017, 34 767, nr. 3, p. 29). Dit geldt ook na wijziging van dit artikel. Ook ten aanzien van de eis met betrekking tot de kwaliteit van de zorg, de integere bedrijfsvoering en de deugdelijke administratie geldt dat de IGJ of de NZa andere handhavingsmogelijkheden ter beschikking staan en dat het in de rede ligt dat eerst wordt nagegaan of die mogelijkheden niet een afdoende reactie vormen op de wetsovertreding.

Onderdeel D

In artikel 8 is geregeld dat de Minister bij een melding van een nieuwe zorgaanbieder, een verleende toelatingsvergunning of intrekking van een toelatingsvergunning aan de WLZ-uitvoerders en de zorgverzekeraars het nummer verstrekt van inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Deze bepaling wordt in dit onderdeel aangevuld.

Niet alleen de Wlz-uitvoerders en de zorgverzekeraars ontvangen deze gegevens, maar ook de NZa en de IGJ. Het nummer van inschrijving bij de Kamer van Koophandel wordt eveneens verstrekt indien een zorgaanbieder een toelatingsvergunning aanvraagt. In paragraaf 2.3.3 van het algemeen deel van deze toelichting is hierop ingegaan.

Onderdeel E

Artikel 10 van de Wtza bepaalt dat de Inspectie gezondheidszorg en jeugd en de Nederlandse zorgautoriteit uit eigen beweging of desgevraagd alle gegevens verstrekken, waaronder persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, die van belang zijn voor de weigering dan wel intrekking van een toelatingsvergunning. Aan deze bepaling wordt toegevoegd dat zorgkantoren en de zorgverzekeraars de Minister informatie verstrekken die van belang zijn voor de weigering dan wel intrekking van een toelatingsvergunning. Op die wijze wordt geborgd dat de informatie die deze partijen hebben over zorgaanbieders die een toelatingsvergunning aanvragen, voor zover deze persoonsgegevens bevat, kan worden gedeeld met de minister zodat dit kan worden meegewogen bij het beslissen omtrent de toelatingsvergunning. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 2.3.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel IV tot en met XI

Artikel IV regelt de intrekking van de Wet toelating zorginstellingen. Als gevolg daarvan vervallen ook verwijzingen naar deze wet, daarop zien de artikelen V tot en met XI.

Artikel XII

De WNT is van toepassing op zorginstellingen die Zvw- of Wlz-zorg verlenen. Dit is geregeld door in bijlage 1 bij de WNT te verwijzen naar zorginstellingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wtzi. Met voorliggend wetsvoorstel komt de Wtzi te vervallen, zodat voor de bepaling van de reikwijdte van de WNT in de zorgsector niet meer naar laatstgenoemd Wtzi-artikel kan worden verwezen. Artikel XII zorgt voor een nieuwe verwijzing, waarmee de huidige reikwijdte van de WNT niet gewijzigd wordt.

Basis voor de nieuwe verwijzing vormt het instellingsbegrip van artikel 1 Wtza. Gelet op de wens de reikwijdte van de WNT niet te wijzigen, is deze basis echter te breed. Onder de omschrijving van 'instelling' in artikel 1 Wtza vallen namelijk ook (organisatorische verbanden van) natuurlijke personen (zoals maatschappen en vennootschappen onder firma), alsmede rechtspersonen die zorg leveren die niet op grond van een zorgverzekering als bedoeld in de Zvw of op grond van de Wlz is verzekerd. Om de reikwijdte van de WNT niet te vergroten, wordt in onderdeel 2, subonderdeel c van artikel XII geregeld dat de WNT slechts van toepassing is op Wtza-instellingen die rechtspersoon zijn en die bovendien op grond van een zorgverzekering of op grond van de Wlz verzekerde zorg verlenen.

Instellingen die uitsluitend forensische zorg verlenen, vallen niet op grond van onderdeel 7 onder de WNT. Omdat het Interimbesluit forensische zorg met de inwerkingtreding van de Wet forensische zorg is vervallen, wordt de verwijzing naar het Interimbesluit vervangen door een verwijzing naar laatstgenoemde wet.

De wijzigingen in onderdeel 1 en in onderdeel 3, subonderdeel d, houden verband met de wijziging die in eervorig tekstblok wordt toegelicht.

Wat betreft de voorgestelde wijzigingen in onderdeel 2, subonderdelen a en b, het volgende. Aangezien voor rechtspersoonlijkheid bezittende jeugdhulpaanbieders en rechtspersonen waarbij vertrouwenspersonen werken ingevolge de 'Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen zorg en jeugdzorg' dezelfde WNT-bezoldigingsmaxima en -regels gelden als voor rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen die Zvw- en Wlz-zorg verlenen, is er geen reden om te regelen dat zij als zorginstelling (in plaats van als jeugdhulpaanbieder of rechtspersoon waarbij vertrouwenspersonen werken) onder de WNT vallen indien zij naast hun werk als jeugdhulpaanbieder of naast hun vertrouwenswerk ook Zvw- of Wlz-zorg verlenen. Daarom vervalt deze afbakening.

De wijziging van in onderdeel 3, subonderdeel a, is redactioneel. Gelet op de omschrijving in artikel 1.1 van de Jeugdwet is een jeugdhulpverlener een natuurlijke persoon. Een "rechtspersoonlijkheid bezittende jeugdhulpverlener als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet", waar het huidige onderdeel 1 van het JenV-deel van bijlage 1 bij de WNT van spreekt, kan daarom niet bestaan. Voorgesteld het begrip 'jeugdhulpverlener' te vervangen door 'jeugdhulpaanbieder'. Jeugdhulpaanbieders als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet kunnen namelijk wél rechtspersoon zijn. Aldus wordt bereikt dat particuliere justitiële jeugdinrichtingen die onderdeel uitmaken van een (rechtspersoonlijkheid bezittende) jeugdhulpaanbieder, vallen onder de WNT-regels zoals deze voor dergelijke jeugdhulpaanbieders geldt (de 'Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen zorg en jeugdzorg').

Artikel XIII

Zowel voorliggende wetsvoorstel als het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg wijzigen de Wmg.

Waar sprake is van samenloop tussen het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg en de onderdelen van voorliggend wetsvoorstel die zien op jeugdaanbieders (met inbegrip van het toezicht daarop door de NZa) wordt dat opgelost doordat die onderdelen van voorliggend wetsvoorstel pas in werking treden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

Voor de samenloop van het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg met de overige delen van voorliggend wetsvoorstel is in artikel XII een samenloopbepaling opgenomen.

Artikel XIV

Artikel XIII regelt dat inwerkingtreding van de verschillende artikelen of onderdelen verschillend kan worden vastgesteld.

Zoals reeds toegelicht geldt in ieder geval dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Jeugdwet en de daarmee samenhangende wijzigingen van de Wmg niet eerder in werking zullen treden dan nadat het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg in werking is getreden.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

C. Helder