Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
T.a.v. Minister M.F. Agema MA
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Behandeld door

Telefoonnummer

E-mailadres

Kenmerk
507020/1582227

Datum
30 januari 2025

Onderwerp
Verwachtingenmanagement effectiviteit Wibz

Geachte mevrouw Agema,

Het is belangrijk dat publiek geld dat voor zorg is bedoeld, ook daadwerkelijk en op de juiste wijze aan zorg wordt besteed. Met het Wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) wordt onder meer het toezichtinstrumentarium van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) in de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) uitgebreid. De NZa is positief over deze eerste stap in de aanpak van misbruik en de mogelijkheden om op te treden tegen niet-integere zorgaanbieders.

Na bestudering van de Wibz zien wij ook een aantal aandachtspunten. Op hoofdlijnen komen deze aandachtspunten overeen met de uitvoeringstoets van de NZa in 2023 van de eerdere versie van de Wibz[1]. Daarnaast bevat het voorliggende wetsvoorstel een aantal nieuwe elementen (hoofdzakelijk de voorwaarden aan winstuitkeringen) waar de NZa niet in de gelegenheid is gesteld om een nieuwe uitvoeringstoets uit te voeren. Ook voor deze elementen ziet de NZa aandachtspunten.

In deze brief benoemen we de aandachtspunten, waarbij onze focus ligt op de aanpak van de zogenoemde 'zorgcowboys[2]' en onze (beperkte) toezichtmogelijkheden op zorgaanbieders die (hoge) winsten realiseren en uitkeren. Voor zover het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de verwachting heeft dat het nieuwe toezichtinstrumentarium van de NZa in de Wibz het verschil gaat maken bij de aanpak van specifiek 'zorgcowboys' en uitkering van hoge winsten in de zorg aan aandeelhouders, waarschuwt de NZa dat deze verwachtingen onrealistisch zijn. In deze brief lichten wij dit toe en benadrukken wij het belang om ten behoeve van de behandeling van de Wibz in de Tweede Kamer realistische verwachtingen te creëren en daarom duidelijk naar voren te brengen dat het wetsvoorstel slechts een eerste stap is in de aanpak van misbruik en niet-integere zorgaanbieders.

[1] Brief Uitvoeringstoets Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders - Nederlandse Zorgautoriteit
[2] Met 'zorgcowboys' bedoelen we zorgaanbieders die misbruik maken van zorggeld (bijvoorbeeld door het uitkeren van hoge winsten).

Ons toezicht op goed bestuur en professionele bedrijfsvoering

Om effectief te kunnen toezien op de juiste besteding van zorggeld, moet de NZa beschikken over een effectief toezichtinstrumentarium en een toereikend mandaat. Aanvankelijk richtte het toezicht van de NZa op zorgaanbieders zich vooral op het juist declareren van de geleverde zorg en het voeren van een deugdelijke administratie hiervoor (artikel 35 en 36 van de Wmg). Vanaf 2022 is ons toezicht uitgebreid met de transparantie van de financiële bedrijfsvoering, het verbod op winstoogmerk, en het aantrekken van financiële derivaten (artikel 40a van de Wmg en artikel 5 van de Wet toelating zorginstellingen (Wtzi)).

Het wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders

De Wibz heeft als doel externe toezichthouders zoals de NZa mogelijkheden te bieden om effectiever te kunnen ingrijpen op het gebied van de bedrijfsvoering van zorgaanbieders. Daartoe wordt het toezichtinstrumentarium van de NZa uitgebreid. Hiermee is het voorliggende wetsvoorstel een stap in de goede richting om misbruik van zorggeld en niet-integere zorgaanbieders aan te pakken, maar blijven voor de NZa tegelijkertijd knelpunten bestaan op het gebied van de aanpak van zogenoemde ‘zorgcowboys’ en de realisatie en uitkering van (hoge) winsten.

Nieuwe bevoegdheden NZa

De Wibz bevat een aantal nieuwe dan wel verbeterde normen:

- een verbeterde omschrijving van het verbod op winstuitkering in de zorg voor hoofdaannemers van voornamelijk Zvw- en Wlz-zorg en nieuwe voorwaarden voor het doen van winstuitkeringen door zorg- en jeugdhulpaanbieders die niet onder het verbod op winstuitkering vallen;
- een verplichting tot het hanteren van normale marktvoorwaarden bij van betekenis zijnde transacties, en;
- een verplichting om geen onverantwoorde risico’s te nemen bij het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen.

Als verantwoordelijke toezichthouder zal de NZa deze normen in de praktijk verder vormgeven, met de intentie om over onze aanpak transparant te communiceren en verantwoording af te leggen. Met deze nieuwe normen kunnen we – naast de transparantie - voor het eerst bepaalde inhoudelijke aspecten van de bedrijfsvoering toetsen. Hoewel de reikwijdte van deze toets nog beperkt is, biedt de Wibz wel enig houvast om via bureauonderzoek (jaarrekeningen) verdiepend onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van winstuitkeringen en ‘van betekenis zijnde transacties met verbonden partijen’.

Aandachtspunten aanpak ‘zorgcowboys’ en uitkeren hoge winsten

Ten aanzien van de aanpak van zogenoemde ‘zorgcowboys’ en onze beperkte toezichtmogelijkheden op zorgaanbieders die (hoge) winsten realiseren en uitkeren, zien wij verschillende aandachtspunten. Zoals gezegd komen deze aandachtspunten grotendeels overeen met de uitvoeringstoets van de NZa in 2023 van de eerdere versie van de Wibz[3]. Daarnaast bevat het voorliggende wetsvoorstel een aantal nieuwe elementen (hoofdzakelijk de voorwaarden aan winstuitkeringen), die ten tijde van de uitvoeringstoets in

[3] Brief Uitvoeringstoets Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders - Nederlandse Zorgautoriteit

2023 nog niet in het wetsvoorstel waren opgenomen. De NZa is niet in de gelegenheid gesteld om op deze onderdelen alsnog een uitvoeringstoets uit te voeren.

Uitsluitend incidenteel excessen aanpakken

- Met ons toezicht willen we problemen primair voorkomen. We constateren echter dat het wetsvoorstel met de nieuwe normen vooral aanknopingspunten biedt om (reactief) excessen te kunnen aanpakken nadat deze zich hebben voorgedaan. Vanzelfsprekend gaat van de aanpak van excessen ook een preventieve werking uit. Maar we zien in het wetsvoorstel weinig aanknopingspunten om al in te grijpen als een risico zich nog niet heeft voorgedaan. In de uitvoeringstoets die de NZa in 2023 heeft uitgevoerd wordt dit punt uitgebreid geïllustreerd aan de hand van meerdere voorbeelden.

- Als het de wens is om met toezicht uitsluitend achteraf normovertredingen te ontmoedigen, dan moet het handhavingsinstrumentarium voldoende afschrikwekkend zijn. Alleen bestuursrechtelijke sancties zijn dan onvoldoende. Een koppeling tussen de Wet op de economische delicten (WED) en het voorliggende wetsvoorstel ontbreekt. Wij bevelen aan om met de Wibz ook strafrechtelijke sanctionering mogelijk te maken.

- Juist vanwege het ontbreken van preventieve maatregelen zal onze toezichtaanpak ook na inwerkingtreding van de Wibz nog steeds grotendeels afhankelijk zijn van verdiepend (reactief) toezichtonderzoek naar excessen. Onderzoeken zijn per definitie tijdrovend en vragen veel capaciteit. De NZa kan daarom slechts een beperkt aantal verdiepende onderzoeken per jaar uitvoeren.

- Het veld is te groot om op zorgaanbiederniveau effectief toezicht te houden. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen kleine zorgaanbieders (omzet tot 15 miljoen euro) en middelgrote en grote zorgaanbieders. Deze laatste twee categorieën zorgaanbieders kennen de verplichting tot accountantscontrole. Dat biedt NZa de mogelijkheid om met accountants afspraken te maken over de controle van winstuitkeringen en transacties met verbonden partijen. De categorie kleine zorgaanbieders kent geen verplichte accountantscontrole. Dat is een in aantallen en diversiteit zo grote heterogene categorie dat het bereik van ons toezicht beperkt is. Dat is niet toereikend om onrechtmatigheden in de bedrijfsvoering in dat deel van de markt te voorkomen. Ook hier heeft de NZa al aan gerefereerd in haar uitvoeringstoets van 2023.

Geen adequate toetredingsdrempels

Door de uitbreiding van de vergunningplicht (inclusief nieuwe weigerings- en intrekkingsgronden), is de NZa in staat om vaker het CIBG te adviseren om een vergunning voor zorgaanbieders te weigeren of in te trekken. Hiermee vormt deze uitbreiding een eerste, goede en noodzakelijke stap naar een effectievere toetsing van zorgaanbieders aan de voorkant. De NZa mist echter adequate toetredingsdrempels met als doel niet-integere bestuurders en toezichthouders te weren. De Raad van State heeft hierover in juni 2024 geadviseerd om te overwegen om een op de bestuurder of interne toezichthouder toegespitste regeling in te voeren[4], zoals bijvoorbeeld in de financiële sector.

[4] Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders. - Raad van State

- Om problemen zoveel mogelijk te voorkomen zijn volgens ons versterkte publiekrechtelijke normen ten aanzien van de besturing en bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders nodig. In tegenstelling tot andere sectoren waarin publieke en private belangen samenkomen, zoals de financiële sector en de woningcorporatiesector, zijn kaders voor goed bestuur en professionele bedrijfsvoering in de zorg slechts in beperkte mate neergelegd in publiekrechtelijke wet- en regelgeving. Zo ontbreekt er bijvoorbeeld nog steeds een 'geschiktheidstoets' aan de voorkant voor bestuurders in de zorg. In een recente publicatie van NZa en IGJ – De opkomst van bedrijfsketens in de huisartsenzorg (hierna: rapport bedrijfsketens) - hebben we gezamenlijk voor die versterkte normen een aantal suggesties gedaan[5]. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet hier onvoldoende in. Er zijn nog steeds vervolgstappen – in de vorm van aanvullende wetgeving- nodig om adequate toetredingsdrempels op te werpen met als doel het tijdig weren van niet-integere bestuurders en toezichthouders. Deze oproep hebben onder andere ook de TIZ-partners gedaan in een recentelijk naar de kamer gestuurde Jaarbrief[6].

  Hierbij verwijzen wij nog naar onze eerdere aanbevelingen aan VWS in het al genoemde rapport bedrijfsketens dat het wenselijk is om meer eisen te stellen aan de deskundigheid van het bestuur van zorgorganisaties van aanzienlijke omvang. Om op die manier toe te werken naar duidelijkere normering voor de deskundigheid van het bestuur en de mogelijkheden tot meer gestructureerde interventies daarop. Het vertrekpunt hierbij is bestaande wet- en regelgeving voor het borgen van goed bestuur en professionele bedrijfsvoering.

Hoge winsten nog steeds mogelijk

Met de nieuwe voorwaarden die aan winstuitkeringen worden gesteld kan de NZa optreden als een winstuitkering niet voldoet aan de regelgeving. De Wibz geeft echter geen definitie van de term 'excessieve' vergoeding en de NZa kan niet optreden tegen hoge winsten die voldoen aan de voorwaarden.

- Voor verschillende sectoren geldt een verbod op winstuikering. Voor de zorgaanbieders die wel winst mogen uitkeren worden met de Wibz verschillende voorwaarden gesteld aan deze winstuitkeringen. Deze voorwaarden zijn 'nieuw' ten opzichte van de versie van de Wibz waar de NZa in 2023 de uitvoeringstoets heeft gedaan. Wij zijn positief zijn over het stellen van randvoorwaarden aan winstuitkeringen, maar benadrukken het belang van voldoende kwalitatieve waarborgen om maatschappelijk verantwoord gedrag te stimuleren/aan te jagen naast financiele ratio's. Zo zouden bijvoorbeeld commerciële aanbieders zich niet moeten kunnen onttrekken aan vormen van samenwerking die nodig zijn om de zorg in Nederland toegankelijk en betaalbaar te houden. In het rapport bedrijfsketens hebben wij hier recentelijk op gewezen.

- De Wibz definieert de term winstuitkering onder andere als een uitkering of betaling anders dan een 'niet-excessieve vergoeding' voor aan de zorgaanbieder geleverde goederen of diensten. De Wibz geeft geen definitie van een 'excessieve' vergoeding. Wel lijkt de wetgever met het begrip 'excessief' een zwaar criterium te hanteren met bijbehorende zware bewijslast.

[5] De opkomst van bedrijfsketens in de huisartsenzorg | Rapport | Rijksoverheid.nl
[6] Jaarbrief aanpak zorgfraude van de Taskforce Integriteit Zorgsector | Publicatie | Rijksoverheid.nl

Sanctie, maar geen terugbetalingsverplichting

De Wibz geeft de NZa de bevoegdheid om een aanwijzing tot terugvordering op te leggen in geval van betaalde vergoedingen of uitgekeerde winsten die niet voldoen aan de Wibz. De NZa kan het geld niet daadwerkelijk terugvorderen.

- De NZa kan als reparatoire sanctie een aanwijzing opleggen inhoudende dat de zorgaanbieder, die een vergoeding heeft betaald of winsten heeft uitgekeerd in strijd met de Wibz, deze terugvordert bij de ontvangers daarvan. Hoewel deze aan de NZa toegekende bevoegdheid tot het opleggen van een 'terugvorderingsverplichting' op het oog vergaand is, zijn er juist in de context van 'zorgcowboys' wel enige kanttekeningen te plaatsen bij de effectiviteit van deze bevoegdheid. De ervaring leert namelijk dat dit type niet-integere zorgaanbieders bij ontdekking van onrechtmatigheden direct in financieel zwaar weer terechtkomen en (al dan niet gecalculeerd) spoedig faillissement aanvragen. Eventuele schuldeisers hebben dan het nakijken. Gelet op het feit dat de NZa geen middelen heeft om het geld daadwerkelijk terug te vorderen, is het zeer de vraag of deze bevoegdheden voldoende effectief zijn om de gevolgen van niet-integer gedrag te adresseren.

Conclusie

De Wibz is behulpzaam bij het achteraf aanpakken van een beperkt aantal excessen door de NZa, maar voorziet niet in het effectief optreden aan de voorkant om problemen te voorkomen. Het nieuwe toezichtinstrumentarium in de Wibz gaat dan ook niet hét verschil maken bij de aanpak van 'zorgcowboys' en de uitkering van hoge winsten aan aandeelhouders in de zorg.

Wij vinden het belangrijk om ten behoeve van de behandeling van het wetsvoorstel realistische verwachtingen te creëren en daarom duidelijk naar voren te brengen dat het wetsvoorstel een eerste voorzichtige stap is in de aanpak van misbruik en niet-integere zorgaanbieders.

Daarnaast geven wij u mee dat de uitvoering van de Wibz consequenties heeft voor ons als organisatie. Zowel in takenpakket als inzet van onze capaciteit.

Graag gaan wij met u in gesprek hierover. Ook denken we uiteraard graag mee met u en andere ketenpartners over de vervolgstappen die nog nodig zijn in de aanpak van misbruik en de mogelijkheden om op te treden tegen niet-integere zorgaanbieders.

Met vriendelijke groet,
Nederlandse Zorgautoriteit,

mw. mr. drs. K. Raaijmakers
lid Raad van Bestuur