

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhетиak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

Wat is de aanleiding?

Het wetsvoorstel is een reactie op de volgende ontwikkelingen in de zorg en in de jeugdhulp:

Tegenstrijdige belangen

Het bestuur van zorg- en jeugdhulpaanbieders en de bedrijfsstructuren die worden gehanteerd, zijn de afgelopen jaren complexer geworden. In veel gevallen zijn voor deze toegenomen complexiteit goede redenen en dragen de gebruikte bedrijfsstructuren bij aan betere en efficiëntere zorg- of jeugdhulpverlening of de continuïteit van de zorg- of jeugdverlening. Het uitbesteden van bepaalde activiteiten aan dochterondernemingen of derden kan bijvoorbeeld helpen om risico's te spreiden of focus aan te brengen bij de zorg- of jeugdhulpactiviteiten. Diverse casuïstiek laat echter ook zien dat er zorg- en jeugdhulpaanbieders zijn die door gebruik te maken van organisatorische en/of financiële constructies vooral uit zijn op persoonlijk gewin van bij de zorg- of jeugdhulpaanbieder betrokken personen, bijvoorbeeld bestuurders, interne toezichthouders¹ of aandeelhouders. Waar dit het geval is, is vaak sprake van persoonlijke belangen van bestuurders of leden van de interne toezichthouder die tegenstrijdig zijn aan het belang van de zorg- of jeugdhulpaanbieder waaronder het maatschappelijk belang en het belang van de bij de aanbieder betrokken belanghebbenden.

In de huidige situatie zijn deze normen alleen privaatrechtelijk vastgelegd en is het externe toezicht afhankelijk van de bereidwilligheid van zorg- en jeugdhulpaanbieders om hun bedrijfsvoering op dit punt te verbeteren. De kaders voor goed bestuur en integere bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders zijn namelijk slechts in beperkte mate vastgelegd in publiekrechtelijke wet- en regelgeving. Externe toezichthouders hebben daardoor maar zeer beperkt mogelijkheden tot toezicht of handhaving.

Excessen in uitgekeerde winsten

Voor hoofd- en onderaannemers in de extramurale zorg (niet zijnde medisch specialistische zorg) en de jeugdhulpverlening, alsmede voor onderaannemers in de intramurale zorg is het uitkeren van winst toegestaan. Op dit moment gelden voor het doen van winstuitkeringen door deze aanbieders slechts beperkte voorwaarden op grond van het Burgerlijk Wetboek (hierna BW). Er is de afgelopen jaren veel media-aandacht geweest voor winstuitkering in de zorg en met name voor excessen. Uit onderzoek, berichtgeving in de media, signalen van de Jeugd Autoriteit (hierna: JA) en de IGJ, blijkt dat er ook sprake is van jeugdhulpaanbieders, die soms excessieve winst maken². Daarbij gaat het om meer dan incidenten. Op dit moment zijn er onvoldoende instrumenten voorhanden om te voorkomen dat winstuitkeringen door zorg- en jeugdhulpaanbieders ten koste gaan van de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg respectievelijk de jeugdhulp.

Voor zorgaanbieders geldt daarnaast:

Extra vergunningsvoorwaarden bij disfunctionerende bestuurders en intern toezichthouders

¹ In het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen wordt de eis van een interne toezichthouder geregeld voor jeugdhulpaanbieders die met meer dan 10 hulpverleners verlenen of doen verlenen en voor gecertificeerde instellingen.

² O.a. signalen van JA, IGJ, het rapport FTM: [Geldstromen in jeugdzorg voor het eerst inzichtelijk na groot data-onderzoek door Follow the Money - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek \(ftm.nl\)](#) en [het rapport Binnenlands Bestuur: Jeugdzorgaanbieders maken buitensporige winsten \(binnenlandsbestuur.nl\), aanbieders maken buitensporige winsten \(binnenlandsbestuur.nl\), rapport Financiële positie Jeugdhulpaanbieders 2019 \(JA\): ja-jeugdautoriteit.pdf \(overheid.nl\)](#).

Aan de Wtza-vergunning zijn op dit moment al weigerings- en intrekingsgronden verbonden om zorgaanbieders of personen met verkeerde intenties te kunnen weren uit de zorg.³ Zo worden bij de vergunningaanvraag een aantal vragen gesteld over het verleden van de leden van het bestuur en de leden van de interne toezichthouder, en is het mogelijk om een onderzoek op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) te doen. Het probleem is dat desondanks nog steeds de mogelijkheid bestaat dat zorgaanbieders met verkeerde intenties over een toelatingsvergunning kunnen beschikken. Het zal nooit mogelijk zijn dit geheel te voorkomen maar er kunnen wel meer barrières worden opgetrokken om dit type zorgaanbieders te weren. Het wetsvoorstel voorziet hierin.

Toezicht vervreemding vastgoed

Omdat zorginstellingen in het huidige stelsel risico's lopen ten aanzien van onroerende zaken, is het extern toezicht op transacties met betrekking tot onroerende zaken aan modernisering toe. De huidige procedures voor vastgoedtransacties zorgen er ook voor dat zorgaanbieders niet altijd eenvoudig kunnen samenwerken met bijvoorbeeld maatschappelijke partners, zoals woningbouwcorporaties. Ook dit is een reden om te zoeken naar een andere vorm van toezicht. Vastgoedtransacties zijn tegelijkertijd altijd belangrijke bedrijfsbeslissingen voor zorgaanbieders, die ook raken aan de kwaliteit, de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van de zorg. Het blijft daarom wel nodig om risico's die zich voordoen bij vastgoedtransacties door zorgaanbieders te adresseren in het toezicht.

Wie zijn betrokken?

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor zorg- en jeugdhulpaanbieders. Onder zorgaanbieders worden ook begrepen de aanbieders van forensische zorg. Het CIBG is reeds belast met de procedures omtrent de toelatingsvergunning, zoals vastgelegd in de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza). De NZa wordt belast met het toezicht op de tegenstrijdig belangbepalingen en het toezicht op winstuitkering. De IGJ is reeds belast met het toezicht op de toelatingsvergunning.

Wat is het probleem?

In hun gezamenlijke Signaleringsbrief uit 2019 wijzen de IGJ en NZa op een toename van meldingen rond de integere bedrijfsvoering van zorgaanbieders. Soms betreffen deze meldingen en signalen een overtreding van het wettelijk kader waarop de IGJ en de NZa kunnen handhaven, zoals het niet correct declareren van zorg en het niet hebben van een transparante bedrijfsvoering. Deze meldingen en signalen hebben echter ook betrekking op schending van normen waarop de IGJ en de NZa niet, of niet rechtstreeks, kunnen handhaven. Het gaat hierbij om de normen zoals vastgelegd in de Governancecode Zorg, bijvoorbeeld ten aanzien van belangenverstrengeling, maar ook om de verplichtingen ten aanzien van tegenstrijdige belangen zoals opgenomen in het BW. Uit de casuïstiek van de afgelopen jaren is gebleken dat de Governancecode Zorg, als een vorm van zelfregulering, nuttig is voor welwillenden in de sector, maar onvoldoende handvatten biedt om in te grijpen bij niet-integere zorginstellingen. Het is dan ook van belang dat de NZa indien nodig handhavend kan optreden bij zowel zorg- als jeugdhulpaanbieders.

Tegenstrijdige belangen

Het bestuur van zorg- en jeugdhulpaanbieders en de bedrijfsstructuren die worden gehanteerd zijn de afgelopen jaren complexer geworden. In veel gevallen zijn hier goede redenen voor en dragen de gebruikte bedrijfsstructuren bij aan betere en efficiëntere zorgverlening of de continuïteit van de organisatie. Het uitbesteden van bepaalde activiteiten aan dochterondernemingen of derden kan bijvoorbeeld helpen om risico's te spreiden of focus aanbrengen rond de zorg- of jeugdhulpactiviteiten. Diverse casuïstiek laat echter ook zien dat er zorg- en jeugdhulpaanbieders zijn die door gebruik te maken van organisatorische en/of financiële constructies de indruk wekken vooral uit te zijn op persoonlijk gewin van bij de aanbieder betrokken personen, bijvoorbeeld bestuurders, interne toezichthouders of aandeelhouders. Dit kan raken aan of zelfs tegenstrijdig zijn met de maatschappelijke doelstelling van de organisatie. Bij een aantal casussen hebben de

³ Er geldt geen vergunningplicht voor jeugdhulpaanbieders.

IGJ en NZa vastgesteld dat de organisatorische en financiële constructies risico's met zich meebrachten voor de besteding van zorggelden.

In de huidige situatie is het extern toezicht afhankelijk van de bereidwilligheid van zorg- en jeugdhulpaanbieders zelf om hun governance op dit punt te verbeteren. De kaders voor goed bestuur en integere bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders zijn slechts in beperkte mate vastgelegd in publiekrechtelijke wet- en regelgeving. Daardoor kan de naleving hiervan niet publiekrechtelijk worden getoetst. De praktijk is nu afhankelijk van de inzet van een zorgverzekeraar c.q. gemeente bij het contracteren of de actie van een cliëntenraad of een individuele belanghebbende (bijvoorbeeld een minderheidsaandeelhouder). Dat kan betekenen dat ongewenste situaties lang voort kunnen bestaan, omdat niemand de misstand opmerkt of omdat er geen personen klagen die voldoende geld, kennis en tijd hebben om het bestaan van een misstand aan te pakken. De IGJ en de NZa kunnen pas handhavend optreden op het moment dat de kwaliteit of veiligheid van zorgverlening in het geding zijn, wanneer er bijvoorbeeld sprake is van onrechtmatige declaraties dan wel de kwaliteit van de jeugdhulpverlening in het geding is.

Excessieve winstuitkering

Voor hoofd- en onderaannemers in de extramurale zorg (niet zijnde medisch specialistische zorg) en de jeugdhulpverlening alsmede voor onderaannemers in de intramurale zorg is het uitkeren van winst in de vorm van dividend aan aandeelhouders toegestaan. Op dit moment gelden daarvoor slechts beperkte voorwaarden op grond van het BW. Er is veel media-aandacht geweest de afgelopen jaren voor winstuitkering in de zorg en met name de excessen, die bijvoorbeeld naar aanleiding van onderzoek door Pointer naar voren kwamen. Financiële belangen van aandeelhouders en andere betrokkenen mogen niet zwaarder wegen dan de maatschappelijke belangen die zorgaanbieders moeten dienen. Op dit moment zijn er onvoldoende instrumenten voorhanden om ongewenste winstuitkeringen tegen te gaan, respectievelijk te voorkomen. Daarnaast zijn recent als gevolg van een rechtszaak kwetsbaarheden in het huidige systeem aan het licht gekomen, die bij de eerdere voorbereiding en politieke besluitvorming rond winstuitkering in de zorg nog niet zó duidelijk waren. Dit was aanleiding om het winstuitkeringsverbod opnieuw te doordenken om zo tot een meer toekomstbestendig en coherent systeem te komen.

Vergunningsvoorwaarden

Aan de Wtza-vergunning zijn op dit moment al weigerings- en intrekingsgronden verbonden om zorgaanbieders of personen met verkeerde intenties zo goed mogelijk te weren. Zo is er de mogelijkheid om een onderzoek op grond van de Wet Bibob te doen. Desondanks is het nog steeds mogelijk dat zorgaanbieders of personen met verkeerde intenties over een vergunning (kunnen) beschikken. Het zal nooit mogelijk zijn dit geheel te voorkomen, maar er kunnen wel meer barrières worden opgetrokken om dit type aanbieders te weren. Daarom zijn extra weigerings- en intrekingsgronden nodig op basis van het disfunctioneren in het verleden van bestuurders, intern toezichthouders en andere personen met zeggenschap in de instelling. Zo wordt de toets aan de voorkant verder verstevigd en wordt het, waar passend, gemakkelijker de vergunning in te trekken.

Afschaffen College Sanering Zorginstellingen

Het bouwregime is geruime tijd afgeschaft waardoor het toezicht op vastgoedtransacties niet langer aan de orde kan zijn in deze vorm. Daarom wordt voorgesteld om het huidige toezicht op vastgoedtransacties door het College Sanering Zorginstellingen (hierna: CSZ) te laten vervallen. Nu de saneringstaken feitelijk ook niet meer worden uitgevoerd door het CSZ kan het CSZ als zelfstandig bestuursorgaan kan worden opgeheven. De risico's die zich bij de vervreemding van zorgvastgoed voor kunnen doen, worden ondervangen door de extra randvoorwaarden aan de integere bedrijfsvoering in dit wetsvoorstel.

Wat is het doel?

1. Het beter borgen van de integere bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders door het aanscherpen van de publiekrechtelijke randvoorwaarden voor de bedrijfsvoering.
2. Het externe toezicht voorzien van extra handvatten om zorg- en jeugdhulpaanbieders aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor een integere bedrijfsvoering. Bij twijfels over

tegenstrijdige belangen of excessieve winstuitkering door zorg- en jeugdhulporganisaties moet het externe toezicht in de toekomst sneller en voortvarender kunnen optreden.

3. Bestuurders die met de verkeerde intenties aan de slag willen binnen de zorg moeten beter kunnen worden geweerd.

Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Uit de herhaalde berichtgeving en de reeds aangehaalde incidenten blijkt dat de bestaande zelfregulering en het intern toezicht niet voldoende is om de publieke belangen in de zorg en de jeugdhulp te beschermen. Daarom ligt het in de rede te komen tot aanvullende manieren van borging van deze belangen.

Bij twijfels over de gepastheid van bepaalde bedrijfsstructuren of vermeende belangenverstremgeling moet het externe toezicht (toezichthouders vanuit de overheid) in de toekomst sneller en voortvarender kunnen optreden. Daartoe zijn publiekrechtelijke normen nodig om een verscheidenheid aan onwenselijke (financiële en organisatorische) constructies tegen te kunnen gaan, waarbij tegelijkertijd ruimte blijft voor constructies die de zorg en jeugdhulp verbeteren. Ons doel is dat ook externe toezichthouders beter op een transparante, integere en professionele bedrijfsvoering in de zorg en jeugdhulp kunnen toezien en zo nodig kunnen handhaven door ze de benodigde handvatten te geven. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij privaatrechtelijke normen uit het BW en de Governancecode Zorg 2022.

Daarnaast is een aanscherping nodig van de vergunningvoorwaarden die op grond van de Wtza voor zorgaanbieders gelden, met als doel niet-integere bestuurders in de zorg beter te kunnen weren.

Wat is het beste instrument?

Het is van belang dat zorg- en jeugdhulpaanbieders investeren in een integere en professionele bedrijfsvoering en in mechanismen die borgen dat hun bedrijfsvoering transparant, integer en beheerst is. Dat is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van zorg- en jeugdhulpaanbieders zelf.

Daarvoor gelden ook de normen uit boek 2 van het BW. Daarnaast is de Governancecode Zorg een privaatrechtelijke vorm van zelfbinding, die voor veel zorgaanbieders (die lid zijn van de BoZ) geldt. In de praktijk leven veel aanbieders de bepalingen uit het BW en de Governancecode Zorg na. De IGJ betreft de naleving van Governancecode Zorg ook in haar toezicht, omdat deze als veldnorm een uiting is van de opvattingen over goed bestuur binnen de sector.

Het BW en de Governancecode Zorg vormen echter geen publiekrechtelijke grondslag voor toezicht of handhaving door de externe toezichthouder. Gezien het publieke karakter van de zorg en jeugdhulp en de wijze waarop de zorg en jeugdhulp gefinancierd is, acht de wetgever de huidige privaatrechtelijke waarborgen onvoldoende om de publieke belangen van betaalbare zorg en jeugdhulp en de doelmatige besteding van zorg- en jeugdhulpgeld te waarborgen. In sommige gevallen bleek bijvoorbeeld dat de maatschappelijke doelstelling van de zorg- en jeugdhulpaanbieder ondergeschikt gemaakt aan zakelijke of privébelangen van individuen binnen die organisatie en greep de interne toezichthouder onvoldoende in. Dan is het van belang dat de externe toezichthouder kan ingrijpen. Hiervoor zijn aanvullende maatregelen in de vorm van wetgeving nodig.

Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

- *Tegenstrijdige belangen:* De normen ter voorkoming van tegenstrijdige belangen zullen leiden tot aanvullende administratieve lasten voor een beperkte groep zorg- en jeugdhulpaanbieders, namelijk zorg- en jeugdhulpaanbieders die kiezen voor een situatie waarin een bestuurder of interne toezichthouder een tegenstrijdig belang heeft en deze beslissing niet kan doorschuiven naar een ander orgaan of onderdeel van de aanbieder. Zij dienen enkel bij een conflicterend belang schriftelijk vast te leggen op welke wijze rekening is gehouden met de algemene norm

van de bedrijfsvoering. Doordat de voorgestelde normen zoveel mogelijk aansluiten bij de regeling uit het BW blijven deze lasten echter beperkt. Daarnaast leidt dit tot aanvullende administratieve lasten voor zorg- en jeugdhulpaanbieders met een situatie waarin een bestuurder, intern toezichthouder of andere individu met zeggenschap binnen de organisatie een persoonlijk belang heeft bij van betekenis zijnde transacties. Deze groep zorg- en jeugdhulpaanbieders wordt verplicht om schriftelijk vast te leggen hoe is gewaarborgd dat sprake is van normale marktvoorwaarden bij de betreffende van betekenis zijnde transacties.

- *Voorwaarden aan winstuitkering:* De stijging van de regeldruk is naar verwachting beperkt. Vooral omdat de hiervoor aan te leveren informatie onttrokken kan worden uit de eigen informatiehuishouding van een zorg- en of jeugdhulpaanbieder en geen bedrijfsvreemde activiteiten vraagt.
- *Vergunningplicht:* De informatie die een aanvrager moet overleggen bij het indienen van een vergunningaanvraag zal met dit wetsvoorstel toenemen. De toename is echter beperkt ten opzichte van hetgeen dat al wordt uitgevraagd op grond van de Wtza.
- *Afschaffing CSZ:* De afschaffing van het CSZ zal juist leiden tot een vermindering van de lastendruk. Zorgaanbieders worden niet langer verplicht om een voornemen tot vervreemding van vastgoed te melden bij de CSZ en zijn niet langer gehouden aan de eisen die het CSZ (of diens gemachtigde) stelt aan het vervreemdingsproces.