Adviescollege toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport
Mevrouw M. Agema MA
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

ATR, Adviescollege toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/ls/ATR3448/2024-U065
Uw referentie

Datum 11 juli 2024
Betreft Wijziging van de Regeling openbare jaarverantwoording WMG, Regeling Jeugdwet en Uitvoeringsregeling Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) in verband met de introductie van vrijstellingen voor micro zorgaanbieders, versimpeling van de openbare vragenlijst van de jaarverantwoording en het vervallen van de grens van tien zorgverleners in het kader van de toelatingsvergunning

Geachte mevrouw Agema,

Op 18 juni 2024 is de *wijziging van de Regeling openbare jaarverantwoording WMG, Regeling Jeugdwet en Uitvoeringsregeling (Wtza) in verband met de introductie van vrijstellingen voor micro zorgaanbieders, versimpeling van de openbare vragenlijst van de jaarverantwoording en het vervallen van de grens van tien zorgverleners in het kader van de toelatingsvergunning* voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Er is ook een internetconsultatie gestart. De adviestermijn, evenals de termijn voor reacties in de internetconsultatie, verstrijkt op 26 juli 2024.

Aanleiding en context

De Wtza en de wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg (WMG) zijn met ingang van 1 januari 2022 in werking getreden. Daarmee is de uitbreiding van de openbare jaarverantwoordingsplicht naar alle zorgaanbieders een feit geworden (dus ook voor de kleine zorgaanbieders, behalve de solisten). Vanaf die datum is ook een meldplicht van kracht. De toelatingseisen uit de Wtzi zijn in een vergunningplicht van de Wtza omgezet. Die geldt voor de medisch specialistische zorg en voor zorgaanbieders met 10 of meer zorgverleners. Op 25 mei 2024 is echter de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in werking getreden die regelt dat bepaalde zorgaanbieders over de boekjaren 2022 en 2023 geen jaarverantwoording openbaar hoeven te maken. ATR had daaraan voorafgaand geadviseerd dit besluit niet in deze vorm vast te stellen, maar vast te leggen dat er geen openbare jaarverantwoordingsverplicht is zolang nut, noodzaak en meerwaarde ervan niet zijn aangetoond (advies met dictum 3).[1]

Met twee amendementen van het Kamerlid Bushoff (GL-PvdA) op de Verzamelwet VWS 2023 zijn twee wijzigingen in dit wetsvoorstel aangebracht:

1. Een wijziging van de Wtza zodat de vergunningplicht in het vervolg voor alle nieuwe zorgaanbieders (dus niet uitsluitend zorgaanbieders met 10 of meer zorgverleners)

[1] Brief aan de minister voor langdurige zorg d.d. 10 november 2023, zie www.atr-regeldruk.nl

komt te gelden. Bestaande zorgaanbieders zonder vergunning krijgen overigens van rechtswege deze vergunning.

2. Een wijziging van de WMG zodat het mogelijk wordt aan micro aanbieders in de zorg geheel of gedeeltelijke vrijstelling van de openbare jaarverantwoordingsplicht te verlenen. De wijziging voegt een delegatiegrondslag aan de wet toe om een en ander bij ministeriële regeling te regelen.

De toelichting op de beide wijzigingen in het wetsvoorstel is de volgende:

1. Ten aanzien van de vergunningplicht is de indiener van mening dat bij de start van een instelling meer randvoorwaarden in het zorgsysteem moeten komen. Daarbij is het volgens hem essentieel dat instellingen die tien of minder zorgverleners hebben ook onder de vergunningplicht gaan vallen. De indiener is namelijk van mening dat een extra drempel om met een instelling te kunnen starten het kaf van het koren kan scheiden.
2. Ten aanzien van de geheel of gedeeltelijke vrijstelling van de openbare jaarverantwoordingsplicht: De indiener wil met dit amendement meer ruimte geven voor een proportionele jaarverantwoording. Dat betekent dat administratieve lasten waar mogelijk verminderd (moeten) worden. In het huidige artikel 40b, vijfde lid, van de WMG ligt nog een verbod op het stellen van afzonderlijke regels voor micro zorgaanbieders besloten. De praktijk, met name bij eerstelijnszorgaanbieders, heeft volgens de indiener inmiddels uitgewezen dat dit tot te veel administratieve lasten leidt bij micro zorgaanbieders, waarbij de baten voor de maatschappij en externe toezichthouders niet opwegen tegen de lasten voor deze zorgaanbieders. Daarom vervalt dit verbod. De indiener vraagt de Minister om de jaarverantwoording voor alle aanbieders, dus ook voor kleine aanbieders, met een ministeriële regeling zo beperkt mogelijk te houden, en zo snel mogelijk met versimpelingen van de jaarverantwoording te komen.

Inhoud voorgestelde wijzigingsregeling

De uitbreiding van de vergunningplicht voor zorgaanbieders via het eerste amendement behoeft in principe geen nadere regeling in lagere regelgeving. Daarvoor volstaat een wijziging van de wet. Dat is anders voor het tweede amendement. De nu voorliggende conceptwijzigingsregeling richt zich op dit tweede amendement en de daarmee geboden delegatiegrondslag om lagere regelgeving te treffen (om de regeldruk te verminderen). De regeling wijzigt de Regeling openbare jaarverantwoording WMG, de Regeling Jeugdwet en de Uitvoeringsregeling Wtza. Zij maakt het mogelijk dat bij de jaarverantwoording een speciaal regime voor micro zorgaanbieders in de zorgsector gaat gelden. Micro aanbieders worden daarbij gedefinieerd als aanbieders met maximaal € 450.000,- aan activa, minder dan € 900.000,- aan netto omzet en minder dan 10 werknemers. Het gaat naar schatting om een groep van 15.430 zorgaanbieders.[2] Voor hen gaat een lichter regime gelden. Zij krijgen de volgende vrijstellingen.

a. een beperkte balans;
b. een beperkte winst- en verliesrekening of staat van baten en lasten;
c. vrijstelling van een toelichting op de beperkte financiële verantwoording;
d. vrijstelling van het overleggen van een bestuursverslag;
e. vrijstelling van de accountantscontrole (c.q. controleverklaring); en
f. vrijstelling van de gehele openbaarmakingsverplichting.

[2] Rapport Sira Regeldruk micro regime

Voor de andere zorgaanbieders blijft het strengere regime gelden. Voor hen zijn met name de beperkingen in de regeling van het aantal vragen in het vragenformulier en een versimpeling ervan van belang om hun regeldruk te beperken.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Probleemanalyse

De wijzigingsregeling brengt een wijziging aan in het geldende regime met betrekking tot de verplichte openbare jaarverantwoording, in het bijzonder voor micro zorgaanbieders. Het brengt volgens de toelichting voor hen een versoepeling ten aanzien van het regime zoals dat per 1 januari 2022 tot stand is gebracht, maar overigens voor 2022 en 2023 is opgeschort. Voor de overige zorgaanbieders zijn de wijzigingen met name gelegen in een beperking van de omvang van de aan te leveren informatie. De toelichting wijst er op dat de voorgestane invulling enerzijds gebaseerd is op vertrouwen en anderzijds moet zorgen voor de beschikbaarheid van basisindicatoren ten behoeve van het risicogestuurd toezicht op de maatschappelijke opgave van het verlenen goede, toegankelijke en betaalbare zorg. Een verdere toelichting op nut en noodzaak van de invulling ontbreekt.
De voorgestane wijziging ziet op een beperkt onderdeel van het bestaande complex aan maatregelen om governance, bedrijfsvoering, rechtmatigheid en goede zorg te borgen. Dat betekent niet dat nut en noodzaak daarom minder aandacht hoeven te krijgen. De openbare jaarverantwoording vormt namelijk een forse last voor zorgaanbieders. Het kost hen tijd die niet aan zorg kan worden besteed. Nut en noodzaak van deze maatregel, ook met de voorgenomen (beperkte) vrijstellingen erop, mogen daarom niet aan twijfel onderhevig zijn. Het college constateert echter dat niet duidelijk is welk probleem met het instrument openbare jaarverantwoording, zo ook in de vorm zoals in de regeling vastgelegd, wordt opgelost. Deze tekortkoming is meermalen onder de aandacht van het kabinet gebracht.[3] Verder is niet duidelijk of een (eventueel) probleem structureel van aard is en bij welke categorie zorgaanbieders het zich voordoet. Voor helderheid over nut en noodzaak is zeker nu alle aanleiding omdat de maatregel samengaat met de uitbreiding

[3] Zie ATR advies bij de Derde nota van wijziging Wtza en Awtza (https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2019/10/017-U058-Ministerie-van-VWS-Derde-Nota-van-Wijziging-Wtza-en-Awtza w.g.pdf), het Uitvoeringsbesluit Wtza (https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2020/06/15-U034-Ministerie-van-VWS-Uitvoeringsbesluit-Wtza-w.g.pdf) , adviezen bij de onderliggende regelgeving bij de WMG (https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2021/07/18-U035-Ministerie-van-VWS-Advies-besluit-jaarverantwoording-WMG-w.g.pdf, https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2021/07/U112-Ministerie-van-VWS-Regeling-Jaarverantwoording-Wmg-w.g.pdf) en het advies bij het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2020/09/U118-Ministerie-van-VWS-Wet-verbetering-beschikbaarheid-zorg-voor-jeugdigen-w.g.pdf)

van de vergunningplicht naar alle zorgaanbieders (de tweede maatregel van de amendementen). Die uitbreiding is uitdrukkelijk bedoeld als 'een extra drempel om het kaf van het koren te scheiden'. Daarmee rijst de vraag welke toegevoegde waarde de openbare jaarverantwoordingsplicht, ook in de thans voorgestelde vorm en invulling, nog heeft. Zolang die waarde niet goed is onderbouwd en aangetoond, ligt het in de rede om deze regeling niet te treffen en om de bestaande opschorting van de jaarverantwoordingsverplichting (inclusief opschorting) voort te zetten.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting de aard en de omvang van de problematiek te beschrijven en empirisch te onderbouwen.

1.2 Het college adviseert om inhoudelijk te onderbouwen dat een openbare jaarverantwoordingsplicht noodzakelijk is voor het oplossen van het geschetste probleem.

Mocht het niet mogelijk blijken om opvolging te geven aan adviespunten 1.1 en 1.2, dan ligt het in de rede om af te zien van de verplichte openbare jaarverantwoording.

Doelbereik en effectiviteit

Het doel van de maatregel om de regeldruk te beperken is op zich helder. De aard van de maatregel (vrijstelling, versoepeling) heeft in zich dat ook te doen bereiken (zie echter wel onder toetsvraag 4). In dit opzicht geeft het doel geen aanleiding tot opmerkingen. De maatregel heeft verder tot doel om (bij micro ondernemingen) te "zorgen voor de beschikbaarheid van basisindicatoren ten behoeve van het risicogestuurd toezicht op de maatschappelijke opgave van het verlenen goede, toegankelijke en betaalbare zorg". Dit doel is niet nader geconcretiseerd, waardoor het niet duidelijk is in welke mate de voorgestelde maatregelen bijdragen aan dit doel. Ook zijn hierdoor de effecten van de maatregel niet goed toetsbaar. Een concretisering van deze algemeen geformuleerde doelstelling is noodzakelijk om doelbereik en proportionaliteit van de maatregelen, inclusief de beperkte vrijstellingen, te kunnen beoordelen. Het college constateert dat dit een telkens terugkerende tekortkoming in de onderbouwing van nieuwe governance en bedrijfsvoeringsmaatregelen is.

1.3 Het college adviseert in de toelichting de doelstellingen van het voorliggende maatregel te concretiseren en daarbij aan te geven op welke wijze en in welke mate de voorgestelde maatregelen de doelstellingen zullen verwezenlijken.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting op mogelijke minder belastende alternatieven schiet tekort. Allereerst laat de toelichting het minst belastende alternatief onbesproken. Dat is het schrappen van de verplichting tot openbare jaarverantwoording voor alle zorgaanbieders (dus niet alleen voor micro aanbieders). Dat alternatief ligt voor de hand nu volgens de toelichting op het amendement Bushoff met de introductie van de vergunningplicht voor alle (nieuwe) zorgaanbieders "het kaf van het koren zal worden gescheiden". Extra informatie is dan niet meer nodig om het kaf zichtbaar te hebben en om daarmee effectief risicogestuurd toezicht te kunnen uitoefenen. Daarmee neemt regeldruk nog meer af, terwijl het een effectief toezicht niet negatief beïnvloedt. Ook een ander alternatief blijft onbesproken. De delegatiebepaling van de wet biedt de ruimte om alle micro zorgaanbieders volledig

vrij te stellen van de verplichting tot een openbare jaarverantwoording (dus niet beperken tot een gedeeltelijke of beperkte vrijstelling).

2.1 Het college adviseert te kiezen voor het schrappen van de openbare jaarverantwoordingsplicht. Dit is het minst belastend alternatief.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van de voorgenomen maatregel is besproken met vertegenwoordigers van de (micro) zorgaanbieders. Ook vanuit de accountancy is aan het gesprek deelgenomen. De versoepelingen lijken – blijkens het verslag van de bijeenkomst - voor de (micro) aanbieders werkbaar. Dit geldt ook voor de termijnen waarbinnen deze uitgevoerd moeten worden. Dat neemt niet weg dat er kanttekeningen zijn geplaatst bij het regime van andere dan de micro aanbieders en bij de te gebruiken definities om de categorieën zorgaanbieders met het oog op het toepasselijke regiem te onderscheiden, zoals bijvoorbeeld die van de werknemer (gaat daarbij kennelijk om het aantal fte). Een duidelijke afbakening voorkomt onnodige discussies en conflicten (en daarmee regeldruk) en mogelijkerwijs het treffen van sancties.

3.1 Het college adviseert de definities van het voorstel ter afbakening van de categorieën te verduidelijken.

4. Berekening gevolgen voor de regeldruk

De toelichting bevat een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten. Deze zijn gebaseerd op een rapport opgesteld door Sira Consulting.[4] De eenmalige (kennisname)kosten worden geraamd op in totaal € 121.000,- (voor alle zorgaanbieders tezamen). Voor de structurele regeldruk is een afname voorzien. De structurele regeldruk neemt voor de micro zorgaanbieders met € 1.388.600,- af. Die is het gevolg van de beperkte financiële verantwoording en de beperkte openbare vragenlijst. Door de gewijzigde wijze van openbaarmaking van de financiële ratio's neemt ook voor kleine, middelgrote en grote zorgaanbieders de regeldruk af, namelijk met € 83.600,-. Bij nadere analyse blijken deze cijfers echter misleidend. De analyse gaat namelijk uit van de regeldruk zoals die er formeel en materieel voor de zorgaanbieder is als geen rekening wordt gehouden met de opschorting van de verplichting tot openbare jaarverantwoording. Met de AMvB pauzeknop is de jaarverantwoordingsverplichting voor de jaren 2022 en 2023 echter opgeschort. De realiteit is dus dat die verplichting op dit moment niet geldt voor micro en kleine aanbieders. Zij hebben op dit moment geen last van regeldruk als gevolg van de jaarverantwoordingsplicht. Om een juist beeld van de effecten te schetsen is het daarom noodzakelijk in de paragraaf een vergelijking te maken tussen de materiële (en formele) regeldruk op dit moment (dus rekening houdend met de opschorting van de verplichting) en die vanaf de inwerkingtreding van de voorgenomen maatregel (en het vervallen van de opschorting). Die vergelijking zal uitwijzen dat veel kleine en micro zorgaanbieders voor het eerst structureel regeldruk zullen ondervinden als gevolg van de openbare jaarverantwoordingsplicht.

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen in beeld te brengen, rekening houdend met de huidige (materiële en formele) opschorting van de verplichting tot openbare jaarverantwoording.

[4] Rapport Sira Regeldruk micro regime

Dictum

De toelichting op de regeling maakt niet duidelijk welk probleem met de openbare jaarverantwoordingsplicht eigenlijk wordt opgelost. Zolang dat niet duidelijk is, ligt een regeling van een (gedeeltelijke) vrijstelling van de verplichting niet voor de hand. Verder is het doel van de voorgenomen invulling van de regeling onvoldoende concreet. Beide tekortkomingen zijn in eerdere adviezen van ATR al onder de aandacht van het kabinet gebracht. Er is verder een minder belastend alternatief dat tot een verdere daling van de regeldruk zal leiden, waardoor meer tijd voor zorg beschikbaar komt. Dat is het afschaffen van de openbare jaarverantwoordingsplicht voor alle zorgaanbieders met als second best alternatief een volledige vrijstelling van de jaarverantwoordingsplicht voor in elk geval alle micro (en mogelijk ook kleine) ondernemingen.

Gelet op bovenstaande bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de regeling:

De regeling niet vaststellen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om governance en bedrijfsvoering in de zorg te borgen en daarbij de regeldruk zo veel als mogelijk te beperken. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de maatregelen onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college beseft dat het met dit advies opnieuw een negatief oordeel over het instrument van de openbare jaarverantwoording geeft. Dat betekent zeker niet dat het college van oordeel is dat er op dit vlak geen problemen zouden zijn. Het geeft, zo ook dit advies, vooral aan dat er andere mogelijkheden zijn, in het bijzonder aan de voorkant van het proces. Bijvoorbeeld bij de inkoop van zorg, die daardoor effectiever kan werken en daardoor minder regeldruk veroorzaakt voor de zorgaanbieders. En waarmee dan ook meer tijd voor goede en toegankelijke zorg beschikbaar komt. Het college is bereid, indien gewenst, u hierover (nader) te adviseren.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris