

12-06-24



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

TER BESLISSING

Directoraat Generaal
Curatieve Zorg
Directie Patiënt en
Zorgordening
Team E

Aan

Minister van VWS

Deadline: 3 juni 2024

nota

Beslisnota bij Kamerbrief Aanpassingen zorgspecifieke
markttoezicht

Datum

5 april 2024

Kenmerk

3720899-1056467-PZO

Uw kenmerk

-

Zaaknummer

1056467

Bijlage(n)

1

1. Aanleiding

- De vorige minister van VWS heeft in de Kamerbrief over samenwerking en mededinging in de zorg van 20 juni 2023 toegezegd de Kamer nader te informeren over voorgenomen aanpassingen in de Zorgspecifieke fusietoets (Zft) en het Aanmerkelijke Marktmacht instrumentarium (AMM-instrumentarium).¹
- De leden Bushoff en Van den Berg hebben in een motie van 12 september 2023 verzocht om zo snel mogelijk een (wettelijke) bevoegdheid te creëren voor de NZa om overnames (tijdelijk) te verbieden gedurende een onderzoek van de IGJ en/of NZa naar de overnemende partij.²
- Het lid Daniëlle Jansen c.s. heeft in een motie van 18 april jl. verzocht om voor de zomer bij de Tweede Kamer een voorstel in te dienen, waarmee bevoegdheid voor de NZa wordt gecreëerd om overnames te verbieden gedurende een onderzoek naar de overnemende partij.³
- Tot slot hebben de leden Van den Berg en Tielen de minister in een motie van 5 juli jl. verzocht verder onderzoek te doen naar wat het zou betekenen als de drempel(s) van de bagatelbepaling in de Mededingingswet⁴ verhoogd worden⁵.

2. Geadviseerd besluit

Advies: ondertekening en verzending van bijgevoegde Kamerbrief over de aanpassingen van het zorgspecifieke markttoezicht.

3. Kernpunten

In de brief beschrijft u de uitkomsten van de verkenning naar mogelijke aanpassingen van het zorgspecifieke markttoezicht.

- In paragraaf 1 gaat u in op de verkenning naar de mogelijke aanpassingen van de Zorgspecifieke fusietoets (Zft):

¹ Tweede Kamer, 2022-2023, 31 765, nr. 790

² Tweede Kamer, 2022-2023, 33 578 nr. 110

³ Tweede Kamer, 2023-2024, 36 410 XVI nr. 149

⁴ De bagatelbepalingen vormen een uitzondering op het kartelverbod in de Mededingingswet (artikel 7, Mw) en zijn bedoeld om ruimte te bieden voor alle vormen van samenwerking tussen partijen met relatief kleine omzetten en/of marktaandeel.

⁵ Tweede Kamer, 2022-2023, 29 689, nr. 1207



- De NZa beoordeelt bij de huidige Zft slechts het gevolgde fusieproces en de gevolgen voor de continuïteit van cruciale zorg⁶. De voorgestelde aanpassingen in paragraaf 1.1 breiden de Zft uit:
 1. Een ruimere toets op continuïteit van zorg: de NZa zal indien als gevolg van de voorgenomen concentratie de continuïteit van Zvw-zorg dan wel Wlz-zorg in gevaar komt, de goedkeuring daarvan weigeren (in plaats van alleen cruciale zorg). De NZa kan daarmee ook de gevolgen voor de continuïteit van bijvoorbeeld huisartsenzorg bij de beoordeling van de voorgenomen fusie betrekken.
 2. Onrechtmatig gedrag met betrekking tot de Wmg: onrechtmatig gedrag met betrekking tot de Wmg zal ook opgenomen worden als grond voor de NZa om haar goedkeuring te onthouden voor een concentratie aanvraag. De NZa kan besluiten de concentratie geen doorgang te laten vinden wanneer zij op voorhand risico's opmerkt op het gebied van rechtmatigheid, zoals een lopende maatregel. De NZa neemt dit mee in haar concentratie-aanvraag en weegt de risico's hiervan af tegen de continuïteit van zorg.
 3. Kwaliteit van zorg: kwaliteit van zorgverlening op grond van de Wkkgz zal ook opgenomen worden als grond voor de NZa om haar goedkeuring te onthouden voor een concentratieaanvraag. De NZa moet het oordeel van de IGJ volgen over de kwaliteit van het handelen van een zorgaanbieder en is zelf niet bevoegd een oordeel te geven over kwaliteit van zorg (artikel 19 Wmg). De NZa krijgt daarbij de bevoegdheid om een fusie geen doorgang te laten vinden op het moment dat de IGJ constateert dat er risico's zijn voor de kwaliteit van zorg. Daarnaast kan de NZa besluiten in weerwil van een zienswijze van de IGJ de concentratie doorgang te laten vinden als zij dat noodzakelijk acht om de continuïteit en rechtmatigheid van zorg te borgen.
 - o De IGJ geeft alleen een zienswijze bij betekenisvolle concentraties. Niet bij alle concentratie aanvragen worden risico's gezien voor kwaliteit en veiligheid van zorg. Hiermee worden ook de lasten van de IGJ beperkt. De komende periode zal samen met de IGJ en NZa verder worden uitgewerkt in welke gevallen de IGJ een zienswijze geeft en welke aspecten in een dergelijke zienswijze worden meegenomen.
- Dit gaat minder ver dan wat de genoemde motie Bushoff/Van den Berg en motie Daniëlle Jansen vragen, omdat naar uw mening een fusie/overname stop gedurende een lopend onderzoek te veel onzekerheden bevat om een dergelijke ingreep in het eigendomsrecht te rechtvaardigen. Een onderzoek betekent immers nog niet dat sprake is van een overtreding.
- De aanpassingen in paragraaf 1.2 zijn gericht op een uitbreiding van de mogelijkheden voor de NZa om concentraties meer risico-gestuurd te kunnen beoordelen, en daarmee de administratieve lasten van de toets te verlichten. De NZa kan hier binnen de huidige wetgeving

Datum

5 april 2024

Kenmerk

3720899-1056467-PZO

⁶ Cruciale zorg bestaat uit ambulancezorg voorbehouden aan Regionale Ambulancevoorzieningen, SEH-zorg, acute verloskunde, crisisopvang GGZ en Wlz-zorg.



- gedeeltelijk al uitvoering aan geven. Zij verkent momenteel de mogelijkheden.
- De aanpassingen in paragraaf 1.3 omvatten enkele technische wijzigingen om de reikwijdte van de Zft, zoals gedefinieerd door de NZa in haar beleid, ook in de Wmg te verduidelijken, om discussies in de uitvoering te voorkomen.
 - In paragraaf 2 gaat u in op eerder gesuggereerde aanpassingen van het aanmerkelijke marktmacht-instrumentarium. Daarbij geeft u aan het op dit moment niet wenselijk te vinden wijzigingen door te voeren, omdat mogelijke wijzigingen samenhangen met de visie op de gewenste balans tussen markt en overheid. Daarnaast geeft u aan dat eerst scherper zicht nodig is op de specifieke knelpunten, waarin marktmacht de uitvoering van een regioplan kan bemoeilijken. Daarover blijft u de komende periode gesprekken met de NZa voeren.
 - In paragraaf 3 gaat u in op de motie van de leden Van den Berg en Tielen, waarin zij de minister verzoeken onderzoek te doen naar wat het zou betekenen als de drempel(s) van de bagatelbepaling in de Mededingingswet verhoogd wordt. U geeft aan een aanpassing van de bagatelbepaling niet wenselijk te vinden, vanwege onder meer de beperkte toepasbaarheid van de bepalingen en omdat naar uw mening een verruiming veelal niet in het belang van de patiënt is.

Datum

5 april 2024

Kenmerk

3720899-1056467-PZO

4. Toelichting

a. Draagvlak politiek

Met name SP, Groenlinks-PvdA, CDA en NSC zijn voorstander van een meer inhoudelijke (in plaats van alleen procedurele) beoordeling van concentratieplannen. Dit aspect is mede ingegeven door bestaande zorgen rondom commerciële ketenvorming in de huisartsenzorg. Een meer inhoudelijke beoordeling van fusies door de NZa, zal naar verwachting ook door andere partijen worden gedragen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat uitbreiding van de fusietoets de mogelijkheden om de administratieve lasten van de toets te verminderen beperkt (zie onder gevolgen administratieve lasten).

Daarnaast uiten de VVD, CDA en BBB in verschillende debatten en Kamervragen hun zorgen over de positie van kleine zorgaanbieders. In de Kamerbrief geeft u aan dat, indien sprake is van een machtsonbalans tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders, u nadere regulering van de zorginkoop effectiever en doelmatiger vindt, dan het verhogen van de bagatelbepaling voor de zorgverkoop.

b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

In de media is veel aandacht voor ketenvorming in de huisartsenzorg, waarbij in het publieke debat met name aandacht is voor overnames door private-equity partijen. Op 4 maart jl. hebben de NZa en IGJ een onderzoek gepubliceerd naar de opkomst van bedrijfsketens in de huisartsenzorg. Het onderzoek gaat onder andere in op knelpunten in het toezicht. Daarbij adviseert de NZa de minister van VWS te onderzoeken hoe meer ruimte gecreëerd kan worden, om bij de zorgspecifieke concentratietoets ook op enkele inhoudelijke aspecten te toetsen (aanbeveling 2). Met deze brief geeft u aan in de toets daarvoor verschillende mogelijkheden te willen creëren.

c. Financiële en personele gevolgen



N.v.t.

Datum
5 april 2024

Kenmerk
3720899-1056467-PZO

d. Juridische aspecten haalbaarheid

Om de mogelijkheid te creëren de concentratietoets ook op enkele inhoudelijke aspecten te toetsen, zijn voor de juridische haalbaarheid daarvan een aantal aspecten randvoorwaardelijk:

- Allereerst is van belang dat er sprake is van een zekere mate van rechtszekerheid voor partijen die een concentratieaanvraag indienen. De partijen weten vaak niet of de IGJ of de NZa een onderzoek is gestart. Een onderzoek betekent nog niet noodzakelijkerwijs een overtreding van regelgeving. De toezichthouder zou anders geen onderzoek meer hoeven te doen. Een lopend onderzoek kan dan ook geen reden zijn om goedkeuring aan een aanvraag te onthouden.
- De NZa moet op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg⁷ voor de kwaliteit van zorgverlening afgaan op het inhoudelijk oordeel van de IGJ. De NZa heeft op dit moment geen bevoegdheid om zelf een inhoudelijk oordeel te geven over de kwaliteit van zorg van de concentrerende partijen. De NZa krijgt daarom de bevoegdheid om een fusie geen doorgang te laten vinden, op het moment dat de IGJ constateert dat er risico's zijn voor de kwaliteit van zorg. De NZa kan wel het oordeel van IGJ afwegen tegenover de continuïteit en rechtmatigheid van zorg, en evt. besluiten in weerwil van een zienswijze van de IGJ de concentratie doorgang te laten vinden, als zij dat noodzakelijk acht om de continuïteit en rechtmatigheid van zorg te borgen.
- Daarnaast worden de gronden voor de NZa om goedkeuring te onthouden voor een concentratieaanvraag in de Wmg uitgebreid met de zienswijze van de IGJ en haar eigen zienswijze over het onrechtmatig gedrag met betrekking tot de Wmg.

e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

- De paragraaf over de bagatelbepaling is intern afgestemd met de directie Z en CZ.
- De gehele brief is intern afgestemd met de directie WJZ.
- Verder is de brief afgestemd met de NZa, IGJ, de Autoriteit Consument en Markt (ACM), en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

f. Gevolgen administratieve lasten

Bij aanpassingen van de zorgspecifieke fusietoets bestaat een complex spanningsveld tussen het verminderen van administratieve lasten enerzijds, en het doelgericht ingrijpen bij onwenselijke concentraties anderzijds. In die balans ligt de nadruk bij de genoemde aanpassingen in de brief op het tegengaan van onwenselijke concentraties, vanwege zorgen vanuit de Kamer over onder meer ketenvorming in de huisartsenzorg. Eerder gesuggereerde aanpassingen bedoeld om kleinschalige organisaties uit te sluiten van de toets, zijn daarom niet verder uitgewerkt.

In paragraaf 1.2 worden daarnaast verschillende aanpassingen genoemd om de administratieve lasten van de toets te verlichten. Daarbij ligt de nadruk op meer risico-gestuurd toezicht op concentraties, waarbij de NZa meer onderscheid maakt in de wijze waarop de toezichthouder gegevens uitvraagt bij

⁷ Artikel 19 Wmg.



zorgaanbieders. Op dit moment verkent de NZa de concrete mogelijkheden om haar meldingsformulier voor de Zft te vereenvoudigen.

Datum
5 april 2024

Kenmerk
3720899-1056467-PZO

g. Toezeggingen

- Met deze brief wordt de toezegging van de minister van VWS om de Kamer te informeren over de wijze waarop de minister enkele aanpassingen van het zorgspecifieke markttoezicht wil realiseren afgedaan.
- Daarnaast worden de genoemde moties Bushoff/Van den Berg, Daniëlle Jansen c.s. en Van den Berg/Tielen afgedaan.
- Er worden in de brief geen nieuwe toezeggingen gedaan.

h. Fraudetoets

N.v.t.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

a. Motivering

Tot personen herleidbare gegevens zijn onleesbaar gemaakt vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.