

nota

(ter informatie)

Toezichttraject Co-Med

Paraaf Inspecteur-
generaal

1 Aanleiding voor deze nota

Op uw verzoek zullen we vrijdag 28 juni met u terugblikken op het toezichttraject op huisartsenketen Co-Med tot heden. In de voorbereiding op dit overleg is ons gevraagd een tijdspad te schetsen met onze interventies. Daarnaast is ons gevraagd stil te staan bij mogelijke lessen die eventueel al kunnen worden getrokken, specifiek de vraag of de wettelijke bevoegdheden van de IGJ naar ons oordeel afdoende zijn, of dat aanpassingen nodig en/of wenselijk zijn.

Bij deze nota treft u een (globale) tijdlijn van deze casus (zie bijlage), met daarin onder meer geconstateerde tekortkomingen, onze interventies en maatregelen en de afwegingen die we daarbij hebben gemaakt. Daarnaast gaan we hieronder in op het onderzoek dat we samen met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) hebben gedaan naar de opkomst van bedrijfsketens in de huisartsenzorg. Tot slot reflecteren we kort op de samenwerking met VWS tot dusver in deze casus.

Op dit moment loopt het toezichttraject nog. De NZa en de IGJ trekken hierin steeds gezamenlijk op.

2 Samenvatting en conclusies

- Het is te vroeg voor een zorgvuldige evaluatie. Er lopen immers nog maatregelen, het toezichttraject is nu nog in volle gang. We stellen voor om na dit gehele proces dit op ambtelijk niveau te evalueren.
- Het betreft een intensief toezichttraject, dat inmiddels heeft geleid tot diverse bestuursrechtelijke maatregelen (aanwijzing, bevel, LOD). Dit, samen met de omvang van de aanbieder en maatschappelijke en politieke aandacht, maken dit een unieke casus.
- We zijn vooral nog van oordeel dat ons instrumentarium op zichzelf niet volstaat.
- Uitgangspunt voor het toezicht van de IGJ is altijd borging van kwaliteit en veiligheid van zorg. Interventies zoals bestuursrechtelijke maatregelen zijn

daarin een middel, waarbij de maatregelen in de Wkkgz in eerste instantie gericht zijn op 'herstel', leren en verbeteren. In het belang van patiëntenzorg maakt de IGJ steeds een afweging, welke maatregel kan/moet worden ingezet en wat daarin de directe (ook mogelijk nadelige) effecten zijn voor die zorg. Goed toezicht vergt daarom kennis en inzicht in alle facetten van de zorg.

- Inzet van ons bestuursrechtelijk instrumentarium vergt echter wel altijd een zorgvuldige weging. Proportionaliteit, subsidiariteit (indien meerdere bevoegdheden van toepassing moet minst vergaande worden gekozen), doelmatigheid en een gedegen motivering worden door de rechter getoetst en zijn daarenboven van belang voor een onafhankelijke oordeelsvorming.
- De betrokken zorgaanbieder geniet daarbij rechtsbescherming (inclusief vaste termijnen) en kan het handelen van de IGJ voorleggen aan diverse instanties, zoals de rechter. Dit is hier gebeurd, Co-Med is meermaals naar de (voorzieningen)rechter gegaan om het handelen van de IGJ te laten toetsen.
- De wettelijke termijnen voor openbaarmaking (Gezondheidswet) knellen soms met het maatschappelijke belang van transparantie en borging van patiëntveiligheid. Er is wettelijk gezien geen ruimte voor een afweging om sneller openbaar te maken dan de termijn die daarvoor staat. Dit speelt vooral als sprake is van een niet-beperkende maatregel. Dat is onwenselijk gezien het belang van het informeren van het publiek in het algemeen en de betrokken patiënten in het bijzonder.
- We hebben geen wettelijke grondslag voor het (rechtstreeks) delen van toezichtinformatie met zorgverzekeraars, terwijl dit uit oogpunt van continuïteit van zorg voor patiënten soms wel wenselijk is. Dit vormde ook in dit traject een belemmering.
- De context van toenemende schaarste in de huisartsenzorg, gecombineerd met het knelpunt van onvoldoende normen met betrekking tot bereikbaarheid en bezetting – zoals ook geconstateerd in ons rapport over bedrijfsketens in de huisartsenzorg- maken deze casus complex.
- Daarbij moest ook in dit dossier steeds een zorgvuldige weging worden gemaakt tussen enerzijds patiëntveiligheid en anderzijds toegankelijkheid en beschikbaarheid van zorg. Waarbij onze interventies afgestemd dienden te worden met die van verzekeraars en NZa.
- Kortom, dit vergt een continue weging welke interventie (informeel of formeel) op welk moment het meest effectief is en bijdraagt aan wat op dat moment het interventiedoel is. Maatwerk dus. Waarbij de geldende wetten, richtlijnen en normen het uitgangspunt vormen, maar ook altijd expliciet wordt gekeken naar de context.

- **Belangrijkste punten van informatie**

- *Context van schaarste*

- Er is een toenemende druk op de zorg. In oktober 2022 hebben de NZa en de IGJ in een 'signaleringsbrief' aan de minister van VWS en minister voor LZS gezamenlijk aandacht gevraagd voor arbeidskrapte en de hiermee samenhangende problemen voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg, waarin ook specifiek de huisartsensector als voorbeeld is genoemd.
- In de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg waarin het aanwijzingsbesluit van de IGJ aan Co-Med werd geschorst, bepaalde de rechter dat de IGJ onvoldoende rekening had gehouden met de complexe problematiek waarmee de huisartsenorganisatie Co-Med B.V. werd geconfronteerd, waaronder het personeelsgebrek in de eerstelijns gezondheidszorg.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Bestuursondersteuning,
Beleid en Strategie
BB&S/Beleid en Strategie

Kenmerk

Samenwerking met NZa

- In het toezicht op Co-Med, maar ook in het toezicht op andere bedrijfsketens, is de samenwerking met de NZa nodig om adequaat en effectief te kunnen zijn. Niet alleen bereikbaarheid en beschikbaarheid, maar ook de toegankelijkheid is vaak in het geding. Dit raakt aan de zorgplicht van zorgverzekeraars, waar het toezicht van de NZa zich op richt. Ook ziet de NZa toe op professionele en integere bedrijfsvoering door zorgaanbieders.
- Gedurende het gehele toezichttraject is er daarom sprake van een intensieve samenwerking met de NZa. Deze verloopt constructief en complementair. Zowel de IGJ als de NZa hebben in de periode 2023-2024 meerdere maatregelen opgelegd om de toegankelijkheid en kwaliteit van zorg voor de ruim 50.000 patiënten van Co-Med te borgen.

Verkenkend onderzoek naar de opkomst van bedrijfsketens in de huisartsenzorg

- Naast het lopende toezicht op onder andere Co-Med is de IGJ in 2023 samen met de NZa gestart met een verkennend onderzoek naar de opkomst van bedrijfsketens in de huisartsenzorg.
- Uit het rapport over de opkomst van bedrijfsketens in de huisartsenzorg komen een aantal knelpunten in het toezicht naar voren, die we ook (hebben) ervaren in het toezicht op Co-Med.
- Blijkens de aanbevelingen uit het verkennend onderzoek naar de opkomst van bedrijfsketens in de huisartsenzorg liggen de knelpunten in ons toezicht onder andere bij:
 - onvoldoende mogelijkheden in sturing op deskundigheid van bestuurders;
 - beschikbare normen bieden onvoldoende houvast om te kunnen toetsen of de personele bezetting in een huisartsenpraktijk voldoende is om continuïteit en persoonsgerichte zorg te borgen;
- VWS heeft hier in een beleidsreactie op gereageerd, waarbij gesprekken met het veld zijn aangekondigd over de beschikbare normen en waarbij voorts is geconcludeerd dat 'de huidige en voorgenomen wetgeving en zelfregulering vooralsnog voldoende handvatten (gaan) bieden voor de NZa en IGJ om effectiever toezicht te houden.'

Samenwerking IGJ-VWS

- Gezien het publieke belang hebben we gedurende het toezichttraject de relevante beleidsonderdelen van VWS uiteraard op de hoogte gehouden van ontwikkelingen en onze bevindingen. We hebben nadrukkelijk oog voor de politieke en maatschappelijke context en daarom alle begrip voor vragen over deze casus vanuit de beleidsonderdelen van VWS. De afgelopen weken hebben een groot aantal vragen en verzoeken veel tijd gevraagd van betrokken juristen en inspecteurs, op wie de druk toch al groot was gezien de maatregelen en opvolging daarvan.
- Goed ambtelijk contact en overleg op beleidsniveau is en blijft noodzakelijk, zodat er inzicht is in de afwegingen die aan beide zijden worden gemaakt en onduidelijkheden, zoals bijvoorbeeld over het beschikbare juridisch instrumentarium van de IGJ, rechtstreeks naar elkaar worden uitgesproken.
- Daarbij moeten we oog houden voor een rolzuivere taakuitvoering en de onafhankelijke oordeelsvorming van ons als inspectie. Deze onafhankelijkheid is essentieel voor de legitimiteit van ons als toezichthouder en onze oordelen en daarop volgende maatregelen.

- Dit moet mede worden gezien in de context van het politieke debat over de versterking van de onafhankelijkheid van het inspectietoezicht en de aangekondigde Wet op de Rijksinspecties, evenals voornemens van het nieuwe kabinet in deze (o.a. betere borging onafhankelijke handhaving), zoals verwoord in het Hoofdlijnenakkoord.

**Inspectie Gezondheidszorg
en Jeugd**
Bestuursondersteuning,
Beleid en Strategie
BB&S/Beleid en Strategie

Kenmerk