



Nederlandse  
Zorgautoriteit

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG

Newtonlaan 1-41  
3584 BX Utrecht  
Postbus 3017  
3502 GA Utrecht  
T 030 296 81 11  
F 030 296 82 96  
E info@nza.nl  
I www.nza.nl

<b>Behandeld door</b>	<b>Telefoonnummer</b>	<b>E-mailadres</b>	<b>Kenmerk</b> 77903/113110
<b>Onderwerp</b> Transgenderzorg			<b>Datum</b> 30 april 2014

Mevrouw de Minister,

In deze brief informeer ik u over de mogelijkheden voor de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) om in te grijpen in de situatie die is ontstaan voor de transgenderzorg nu het VUmc een patiëntenstop heeft aangekondigd.

De NZa heeft verkend of zorgverzekeraars hun zorgplicht schenden en of het VUmc vermoedelijk aanmerkelijke marktmacht heeft. Die verkenning geeft voldoende aanleiding om deze zaken verder te onderzoeken.

Hieronder schetsen wij de voorgeschiedenis, het onderzoek en de vervolgstappen die de NZa gaat nemen.

#### **Situatieschets**

Op 18 december 2013 heeft VUmc een patiëntenstop afgekondigd voor nieuwe transgenderpatiënten. Patiënten die al in behandeling zijn en die voor 18 december 2013 op de wachtlijst stonden worden wel (door)behandeld. VUmc stelt dat er meer geld nodig is voor transgenderzorg; voor de reeds in behandeling zijnde patiënten, maar ook voor de nieuwe patiënten. Het VUmc geeft daarbij aan dat zich steeds meer patiënten aanmelden voor transgenderzorg. Zorgverzekeraars geven aan voldoende geld te hebben geboden voor transgenderzorg voor 2014.

Nadat de NZa in haar nieuwsbericht van 25 maart 2014 heeft aangekondigd dat een onderzoek werd gestart naar de transgenderproblematiek heeft de NZa hierover signalen van patiënten gekregen. Patiënten en ouders van patiënten (kinderen) geven onder meer aan dat de weigering van het VUmc om hen op te nemen op de wachtlijst tot (grote) psychische problemen leidt. De NZa vindt deze situatie zorgwekkend en onwenselijk.

De NZa heeft veelvuldig contact gehad met alle partijen. In deze contacten heeft de NZa er voortdurend op aangedrongen dat partijen in onderling overleg zouden moeten bereiken dat de transgenderzorg weer geleverd kan worden aan nieuwe patiënten, nu en in de toekomst. Helaas zijn partijen tot op heden niet tot een oplossing gekomen.

**Kenmerk**  
77903/113110  
**Pagina**  
2 van 5

De NZa bekijkt deze zaak vanuit een drietal invalshoeken, te weten:

1. vermoeden van aanmerkelijke marktmacht van VUmc,
2. invulling van de zorgplicht van verzekeraars, en
3. mogelijke wijziging bekostiging.

In deze brief ga ik in op deze invalshoeken. Eerst zal ik een toelichting geven over de onderzoekstappen die de NZa tot nu toe heeft verricht. Vervolgens wordt ingaan op onze eerste bevindingen. Ik sluit af met de stappen die de NZa de komende tijd zal nemen.

#### **Onderzoekstappen tot nu toe**

In de periode vanaf de patiëntenstop heeft de NZa meerdere malen gesproken met Achmea, VGZ, VUmc en de patiëntenorganisatie van transgenderpatiënten. Ook heeft de NZa overleg gehad met ACM, IGZ en Zorginstituut Nederland.

Gegeven het feit dat er sinds de afgekondigde patiëntenstop nog overleg was tussen het VUmc en de zorgverzekeraars, had de NZa de eerste maanden van dit jaar nog de verwachting dat partijen er onderling uit zouden komen. Toen dit half maart nog niet tot concrete resultaten had geleid, en duidelijk werd dat deze situatie mogelijk langer zou voortduren, heeft de NZa vervolgstappen aangekondigd. Dit zag op het verkennen van of er sprake is van een vermoeden van aanmerkelijke marktmacht van het VUmc en een schending van de zorgplicht door zorgverzekeraars.

Om dit te kunnen verkennen had de NZa meer informatie nodig. Er zijn daarom informatieverzoeken uitgestuurd aan een aantal ziekenhuizen, te weten: VUmc, LUMC (Leiden), UMCG (Groningen), UZ Gent en Helios Krefeld. Daarnaast hebben alle verzekeraars die naturapolissen aanbieden en Zorgverzekeraars Nederland een informatieverzoek gekregen. De antwoorden zijn grotendeels binnen.

#### **Eerste bevindingen en mogelijke maatregelen**

Vanaf 18 december 2013 heeft VUmc de wachtlijsten voor nieuwe patiënten gesloten. Dit geldt tot op dit moment. LUMC werkt samen met VUmc en hanteert dezelfde wachtlijst. Dus ook daar kunnen nieuwe patiënten niet terecht. Van 18 december 2013 tot 1 april 2014 heeft VUmc ongeveer 250 nieuwe transgenderpatiënten geturfd die hebben verzocht om bij VUmc op de wachtlijst te worden geplaatst.

Als gevolg van de toestroom van patiënten die niet bij het VUmc terecht konden, heeft ook het UMCG haar wachtlijsten gesloten. In Nederland kunnen de nieuwe transgenderpatiënten (die zich na 18 december 2013 hebben gemeld) dus niet meer terecht.

VUmc is veruit de grootste aanbieder van transgenderzorg in Nederland. Zij bieden het gehele traject van man naar vrouw en omgekeerd aan voor volwassenen en kinderen. VUmc geeft zelf aan zo'n 85% marktaandeel te hebben. De rest van de patiënten gaat naar UMCG (het traject van man naar vrouw) of LUMC (kinderen). Een enkeling kiest voor het buitenland. UZ Gent heeft enkele Nederlandse patiënten in behandeling. UMCG en LUMC zijn niet een volledig alternatief voor het VUmc nu ze maar een deel van de doelgroep bedienen. Bovendien kunnen zij op dit moment een beperkt volume leveren.

Kenmerk  
77903/113110

Pagina  
3 van 5

VUmc en zorgverzekeraars zijn de afgelopen maanden met elkaar in gesprek geweest over de financiering van transgenderzorg. Tot op heden zijn ze er onderling niet uitgekomen en blijft de wachtlijst gesloten voor de nieuwe transgenderpatiënten. Gelet op de complexiteit van de materie en de moeizame onderhandelingen tot nog toe, zijn er geen aanwijzingen dat partijen er op korte termijn uit zullen komen.

Zoals vermeld bekijkt de NZa in deze zaak of sprake is van een vermoeden van aanmerkelijke marktmacht bij het VUmc, een schending van de invulling van de zorgplicht door zorgverzekeraars en of de bekostigingssystematiek mogelijk gewijzigd zou moeten worden. Ik ga in het navolgende op deze punten in.

- Aanmerkelijke marktmacht (AMM)

Van AMM is sprake als een zorgaanbieder in staat is zich onafhankelijk van de andere marktpartijen of de consument te gedragen met uitbuiting of uitsluiting van marktpartijen of consument tot gevolg. In het geval dat de marktwerking verstoord wordt door een partij met AMM kan de NZa verplichtingen opleggen. Artikel 48 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) geeft een limitatieve lijst van verplichtingen die de NZa kan opleggen.

Het niet leveren van zorg aan de patiënt door een zorgaanbieder met aanmerkelijke marktmacht vindt de NZa ernstig. In het geval dat een zorgaanbieder met aanmerkelijke marktmacht weigert de zorg te leveren aan de patiënt, kan de NZa diverse maatregelen opleggen om dit gedrag te doorbreken. Te denken valt aan een contracteerverplichting, een non-discriminatie verplichting en/of een verplichting tot het hanteren van door de NZa opgelegde kostentoerekeningsprincipes.

Deze maatregelen kan de NZa op grond van artikel 49 van de Wet marktordening gezondheidszorg met spoed opleggen. Het betreft dan maatregelen vooruitlopend op het 'normale' AMM-onderzoek, op grond van artikel 48 Wmg. Een dergelijk onderzoek neemt aanzienlijk meer tijd in beslag. Om die reden heeft de wetgever op grond van artikel 49 Wmg het opleggen van een spoedmaatregel mogelijk gemaakt. Ook daarvoor geldt dat zorgvuldig onderzoek wettelijk vereist is. Daarom zal een eventuele AMM-maatregel in de onderhavige casus medio juni/begin juli opgelegd kunnen worden.

Het opleggen van een AMM-verplichting is een zware maatregel, bedoeld om te regelen wat de markt zelf niet voor elkaar krijgt. Gericht nader onderzoek is vereist om te bepalen of het opleggen van zo'n maatregel gerechtvaardigd is. Een van de wettelijke vereisten is dat het VUmc een zienswijze mag indienen. De NZa zal het VUmc derhalve uitnodigen die zienswijze te geven.

Kenmerk  
77903/113110

Pagina  
4 van 5

- Zorgplicht

De zorgplicht is de verplichting van zorgverzekeraars om ervoor te zorgen dat de verzekerde de (vergoeding van) zorg krijgt waar hij of zij recht op heeft (artikel 11 Zvw). Zorgverzekeraars die transgenderzorg in een natura-aanspraak in hun polis hebben vastgelegd, dienen er voor te zorgen dat de zorg ook daadwerkelijk wordt geleverd aan hun verzekerden. De zorgverzekeraars dienen rekening te houden met de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg. Voor zorgverzekeraars die transgenderzorg in een restitutie-aanspraak in hun polis hebben vastgelegd geldt dat ze niet alleen verplicht zijn tot vergoeding van zorg, maar ook tot bemiddeling tot de zorg op verzoek van een verzekerde. Deze bemiddelingsplicht is een inspanningsplicht. De NZa houdt hier toezicht op.

Op het moment dat er helemaal geen zorg aan nieuwe patiënten wordt geleverd, er geen nieuwe patiënten op de wachtlijst worden opgenomen en de zorgverzekeraars geen (reëel) alternatief bieden aan een verzekerde, is dit een sterke aanwijzing dat de zorgplicht in het geding is.

Om te kunnen constateren dat er sprake is van schending van de invulling van de zorgplicht door zorgverzekeraars moeten er nog onderzoekstappen gezet worden. De NZa heeft namelijk geconstateerd dat de beantwoording van het informatieverzoek van de NZa van 25 maart 2014 door de zorgverzekeraars niet volstaat. Daarom stelt de NZa op dit moment een gericht informatieverzoek op voor zorgverzekeraars.

Als een verzekeraar de zorgplicht schendt, kan de NZa op basis van hoofdstuk 6 van de Wet marktordening gezondheidszorg optreden. De eerste stap is het opleggen van een aanwijzing aan de zorgverzekeraars die geen invulling geven aan haar zorgplicht bij een natura-aanspraak van haar verzekerden en/of de zorgverzekeraars die zich niet aan hun plicht tot bemiddeling voor haar verzekerden houden.

- Wijziging bekostiging

Transgenderzorg bevindt zich in het vrije segment. Dat wil zeggen dat er vrije prijsvorming plaatsvindt. Partijen moeten onderling een tarief overeenkomen voor de te leveren zorg. De NZa verkent of deze wijze van bekostiging het meest geëigend is, gelet op de bestaande marktstructuur. De NZa zal de Minister adviseren over een eventuele wijziging in bekostigingssystematiek, waarover de Minister uiteindelijk besluit.

### **Vervolgstappen NZa**

De NZa heeft voldoende aanwijzingen voor voortzetting van het onderzoek naar het vermoeden van AMM van het VUmc en schending van de zorgplicht door zorgverzekeraars.

**Kenmerk**  
77903/113110

**Pagina**  
5 van 5

Op het moment dat de informatie compleet is, beoordeelt de NZa of er sprake is van een vermoeden van AMM bij VUmc en/of een schending van zorgplicht door de verzekeraars. Als de NZa overgaat tot het opleggen van maatregelen aan alle partijen, is het aangewezen dit gelijktijdig te doen.

Gelet op dat de NZa haar onderzoek nog moet afronden, is de planning dat medio juni/begin juli de NZa – indien nodig – de hiervoor genoemde maatregelen zal treffen. Mochten partijen er voor die tijd uit zijn, dan kan de NZa dit nog meenemen in haar onderzoek en de voorgenomen maatregelen.

### **Conclusie**

De NZa heeft voldoende aanleiding voor het voortzetten van haar onderzoek naar de transgenderproblematiek. Wij zullen ingrijpen op het moment dat het vermoeden van AMM bij VUmc en de schending van de zorgplicht door zorgverzekeraars bevestigd wordt.

De NZa wil daarnaast nogmaals benadrukken dat de patiënt er het meest bij gebaat is dat partijen er op zeer korte termijn zelf onderling moeten uitkomen, en daarnaast ook werken aan een structurele oplossing voor de toekomst. Zodat de patiënt van nu en straks de transgenderzorg krijgt die hij of zij nodig heeft.

Hoogachtend,  
De Nederlandse Zorgautoriteit,

dr. M.E. Homan  
lid Raad van Bestuur/ plv. voorzitter