



[VERTROUWELIJK]

Den Haag, 9 april 2025

Aantal bijlagen : -1-
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/644782
Contactpersoon : [VERTROUWELIJK]
Onderwerp : ACM/25/194885 Besluit op uw Woo-verzoek

Geachte [VERTROUWELIJK],

In uw brief van 14 maart 2025, heeft u de Autoriteit Consument en Markt (ACM) verzocht om informatie over de relatie tussen zorgverzekeraars, regio-organisaties en huisartsen en de mededingingsrechtelijke aspecten hiervan. De ACM heeft de ontvangst van uw verzoek bij brief van 25 maart 2025 bevestigd.¹ In deze brief heeft de ACM ook aangegeven uiterlijk op 11 april 2025 op uw verzoek te beslissen.

De ACM heeft besloten uw verzoek af te wijzen.

1. Uw verzoek

U heeft de ACM verzocht alle documenten openbaar te maken, dan wel kennis te nemen van de inhoud van alle documenten met betrekking tot de relatie tussen zorgverzekeraars en regio-organisaties van huisartsen. Meer specifiek ziet uw verzoek op documenten waarin de hiervoor genoemde relatie betrekking heeft op de vrijheid van huisartsen om met regio-organisaties te contracteren en mededingingsrechtelijke aspecten. Tevens is uw verzoek gericht op de hoogte van de vergoeding voor huisartsen wanneer zij niet contracteren via een regio-organisatie en de mededingingsrechtelijke aspecten hiervan. Daarnaast verzoekt u om informatie over de lange termijn doelstellingen van zorgverzekeraars die zij willen bereiken met regio-organisaties.

2. Inventarisatie

Naar aanleiding van uw verzoek heeft de ACM in haar fysieke en digitale werkomgeving en in de netwerkschijven en e-mailboxen van de betrokken medewerkers gezocht naar relevante informatie. Op basis van deze zoekactie heeft de ACM 69 documenten aangetroffen die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen.

Deze documenten betreffen inkomende, uitgaande en interne e-mails, gespreksverslagen en interne notities. De documenten zijn opgenomen in de inventarislijst in bijlage 1 bij dit besluit.

¹ ACM/UIT/644357

3. Openbaarmaking en de Instellingswet ACM

Op grond van artikel 8.8 van de Woo is een aantal bepalingen van die wet niet van toepassing op gegevens die de ACM onder zich heeft voor de uitoefening van haar wettelijke taken. De wetgever heeft in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (hierna: lw), mede met het oog op het doel van het toezicht van de ACM, een afzonderlijk stelsel van openbaarmaking en geheimhouding geïntroduceerd voor informatie die de ACM voor dat toezicht onder zich heeft. De bepalingen van die wet hebben voorrang boven de bepalingen van de Woo.

De ACM heeft in ruim twintig wetten in formele zin en in Europese verordeningen taken opgedragen gekregen in het kader van toezicht, handhaving en regulering, waaronder de Mededingingswet. Bij de uitvoering van die taken is de ACM in hoge mate afhankelijk van het kunnen beschikken over vertrouwelijke gegevens en inlichtingen van en over ondernemingen en ondernemersverenigingen, waarop zij toezicht houdt.

Het is niet te rechtvaardigen indien de ACM zulke gegevens niettemin openbaar zou maken. Niet alleen zouden de partijen van wie de gegevens afkomstig zijn of op wie de gegevens betrekking hebben schade kunnen ondervinden door zulke openbaarmaking, ook het toezicht van de ACM zelf zou daarmee ernstig kunnen worden geschaad. Wanneer ondernemingen en organisaties er niet meer op kunnen vertrouwen dat de door hen verstrekte gegevens en informatie geheim blijft, zullen zij immers terughoudend worden met het verstrekken van deze gegevens en informatie. Dit zal de uitvoering van de wettelijke taken door de ACM aanzienlijk moeilijker maken.

De documenten waarop uw verzoek ziet, zijn alle verkregen en vervaardigd in het kader van de uitoefening van één van de wettelijke taken van de ACM, namelijk het toezicht op de naleving van de Mededingingswet. Daarom dient uw verzoek te worden beoordeeld op basis van de lw.

4. Overwegingen

4.1 De door de ACM verkregen documenten die onder het bereik van uw verzoek vallen

Onder de documenten die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen, zijn documenten aangetroffen die de ACM heeft verkregen in het kader van de uitoefening van haar wettelijke taken.² De ACM kwalificeert de gegevens in deze documenten als gegevens die onder art. 7 van de lw vallen.

Op grond van artikel 7, eerste lid, van de lw moeten deze gegevens geheim blijven omdat die uitsluitend mogen worden gebruikt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die wettelijke taken.

Hierop bestaan slechts drie uitzonderingen:³

1. het geval waarin voor de gegevens een andere wettelijke regeling dan de Instellingswet ACM geldt,
2. het geval waarin een andere toezichthouder voor haar wettelijke taak gebruik wil maken van de gegevens;
3. het geval waarin de gegevens worden gevraagd door de onderneming over wie de gegevens gaan.

Geen van de drie genoemde uitzonderingsgronden is in dit geval van toepassing. Documenten die deze gegevens bevatten, zal de ACM daarom niet met u delen of (anderszins) openbaar maken.

² Artikel 2 van de Instellingswet ACM (lw)

³ Artikel 7, tweede en derde lid, van de lw

4.2 De door de ACM vervaardigde documenten die onder het bereik van uw verzoek vallen

Onder de documenten die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen, zijn documenten aangetroffen die de ACM zelf heeft vervaardigd ter uitvoering van haar wettelijke taken, zoals interne notities, gespreksverslagen en uitgaande en interne e-mails. De ACM kwalificeert deze documenten als documenten bedoeld in artikel 12w van de lw.

De ACM hanteert als uitgangspunt dat documenten uit onder meer toezichtdossiers in beginsel niet openbaar worden gemaakt wanneer daarin informatie is opgenomen die gegevens of inlichtingen in de zin van artikel 7, eerste lid, van de lw bevatten, of daarop voortbouwt.⁴ Het via de band van artikel 12w van de lw openbaar maken van deze gegevens mag de effectieve werking van de geheimhoudingsplicht volgens de ACM niet ondergraven.

Niet alleen de ondernemingen en organisaties van wie de gegevens afkomstig zijn, zouden schade kunnen ondervinden door zulke openbaarmaking, ook het toezicht van de ACM zelf zou daardoor ernstig worden geschaad. Indien de ACM gegevens en inlichtingen openbaar maakt die in vertrouwen aan haar zijn verstrekt, kan de vertrouwensrelatie tussen de ACM en de onder toezicht gestelde ondernemingen en organisaties onder druk komen te staan. De uitvoering van de wettelijke taken van de ACM kan daardoor worden bemoeilijkt, omdat aannemelijk is dat de ACM dan niet meer kan beschikken over gegevens van en inlichtingen over ondernemingen en organisaties die nodig zijn om haar taken uit te kunnen voeren. Openbaarmaking zou daarom in strijd kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht op (in dit geval) de naleving van de Mededingingswet.⁵ Hierdoor komen de documenten die de ACM heeft vervaardigd in communicatie met ondernemingen en organisaties in het kader van uw verzoek niet voor openbaarmaking in aanmerking.

Een deel van de documenten ziet op de interne gedachtevorming tussen medewerkers van de ACM over het onderwerp waarop uw verzoek betrekking heeft en de communicatie daarover. De ACM is van oordeel dat het openbaar maken van deze documenten in strijd zou komen met het doel van het toezicht van de ACM.⁶ Medewerkers moeten onderling vrijelijk over een zaak kunnen communiceren, ook via elektronische middelen. Openbaarmaking van interne e-mails en andere interne documenten zou hun ongehinderde bijdrage aan de interne gedachtevorming kunnen schaden. Openbaarmaking zou daarom in strijd kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht op (in dit geval) de naleving van de Mededingingswet.⁷ Hierdoor komen de documenten die raken aan interne gedachtevorming binnen de ACM, niet voor openbaarmaking in aanmerking.

4.3 Conclusie

De ACM wijst uw verzoek van 14 maart 2025 om documenten en informatie met u te delen, af op grond van art. 7 lw en art. 12w, eerste en vierde lid van de lw in combinatie met artikel 12u, vierde lid, van de lw.

4.4 Publicatie

Dit besluit zal binnen twee weken na de dagtekening van dit besluit geanonimiseerd worden gepubliceerd op de site van de ACM.⁸

⁴ Dat de ACM dit uitgangspunt mag hanteren, wordt bevestigd door de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 10 januari 2024, www.rechtspraak.nl, nummer: ECLI:NL:RBROT:2024:35, onder 10, en de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 23 januari 2025, www.rechtspraak.nl, nummer: ECLI:NL:RBROT:2025:864, onder 8.1.

⁵ Artikel 12w, vierde lid, van de lw in combinatie met artikel 12u, vierde lid, van de lw

⁶ Artikel 12w, vierde lid, van de lw in combinatie met artikel 12u, vierde lid, van de lw

⁷ Artikel 12w, vierde lid, van de lw in combinatie met artikel 12u, vierde lid, van de lw

⁸ acm.nl/publicaties/openbare-stukken-naar-aanleiding-van-woo-en-informatieverzoeken

5. Beslissing

De ACM wijst uw verzoek op grond van artikel 7, eerste lid van de lw en artikel 12w, eerste en vierde lid van de lw in combinatie met artikel 12u, vierde lid, van de lw af. Op de bijgevoegde inventarislijst is per document aangegeven welke afwijzingsgrond van toepassing is.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

mr. J.J.M. Hoekstra
Teammanager Directie Zorg

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

Bijlage 1: Inventarislijst

Volgnr.	Documentkenmerk	Datum	Documenttype	Beoordeling	Vertrouwelijkheid	Art. 7 lw	Art. 12 w lw
1	ACM/IN/420117	4-4-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
2	ACM/UIT/498650	12-4-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
3	ACM/IN/420118	4-5-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
4	ACM/UIT/498651	7-6-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
5	ACM/IN/420119	28-6-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
6	ACM/IN/420121	5-7-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
7	ACM/INTNZP/007925	5-7-2018	Gespreksverslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
8	ACM/IN/420120	12-7-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
9	ACM/INT/376071	13-8-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
10	ACM/UIT/498652	14-8-2018	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
11	ACM/SIG_IN/007513	14-8-2018	email-strings, inkomend en uitgaand	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
12	ACM/IN/433441	28-5-2019	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
13	ACM/IN/433781	4-6-2019	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
14	ACM/INT/391179	26-6-2019	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
15	ACM/INT/391180	28-6-2019	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
16	ACM/IN/438237	8-7-2019	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
17	ACM/IN/420171	21-8-2019	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
18	ACM/IN/438238	26-8-2019	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
19	ACM/UIT/518575	5-9-2019	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
20	ACM/MLD/20/017602	7-4-2022	KCRS verslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
21	ACM/INT/480375	21-6-2023	gespreksverslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
22	ACM/UIT/605027	7-7-2023	gespreksverslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
23	ACM/IN/804494	12-9-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
24	ACM/INT/480349	19-9-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
25	ACM/INT/480415	21-9-2023	gesprekslijn	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
26	ACM/INT/480928	27-9-2023	gespreksverslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x

27	ACM/INT/481265	27-9-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
28	ACM/UIT/605288	28-9-2023	informatieverzoek	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
29	ACM/UIT/605292	28-9-2023	informatieverzoek	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
30	ACM/UIT/605748	28-9-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
31	ACM/UIT/605749	28-9-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
32	ACM/UIT/605750	28-9-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
33	ACM/IN/807485	29-9-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
34	ACM/IN/808705	5-10-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
35	ACM/IN/808731	5-10-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
36	ACM/IN/808006	6-10-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
37	ACM/IN/812549	13-10- 2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
38	ACM/IN/812552	13-10- 2023	document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
39	ACM/INT/483271	25-10- 2023	document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
40	ACM/IN/817227	31-10- 2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
41	ACM/INT/483272	1-11-2023	gesprekslijn	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
42	ACM/UIT/607754	2-11-2023	email-string, inkomende en uitgaande mails	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
43	ACM/IN/817962	3-11-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
44	ACM/UIT/607820	7-11-2023	email-string, inkomende en uitgaande mails	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
45	ACM/INT/484609	6-11-2023	gesprekslijn	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
46	ACM/UIT/608294	8-11-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
47	ACM/INT/485011	8-11-2023	gespreksverslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
48	ACM/INT/485386	14-11- 2023	gesprekslijn	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
49	ACM/UIT/608482	15-11- 2023	gespreksverslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
50	ACM/INT/485994	15-11- 2023	gespreksverslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
51	ACM/IN/821799	17-11- 2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
52	ACM/IN/823670	24-11- 2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
53	ACM/UIT/609154	27-11- 2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
54	ACM/IN/825968	1-12-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x

55	ACM/IN/827187	4-12-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
56	ACM/UIT/610014	6-12-2023	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
57	ACM/INT/492513	30-1-2024	beslisnotitie	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
58	ACM/IN/845880	21-2-2024	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
59	ACM/UIT/615384	23-2-2024	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
60	ACM/UIT/615385	27-2-2024	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
61	ACM/UIT/618220	26-3-2024	gespreksverslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
62	ACM/UIT/619167	18-4-2024	brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
63	ACM/UIT/619169	19-4-2024	brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
64	ACM/IN/869962	23-4-2024	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	x
65	ACM/IN/869965	7-5-2024	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
66	ACM/UIT/624118	2-6-2024	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
67	ACM/UIT/633547	7-11-2024	brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
68	ACM/UIT/633598	7-11-2024	email	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
69	ACM/INT/494222	12-2-2024	beslisnotitie	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	