



Den Haag, 28 maart 2019

Aantal bijlagen : -
Uw kenmerk : -
Ons kenmerk : ACM/UIT/501226
Contactpersoon : [Vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/18/031879 Bevindingen ACM gezamenlijke onderhandelingen Santeon-ziekenhuizen

Geachte [Vertrouwelijk],

In 2015 heeft de ACM een informele zienswijze uitgebracht over de beoogde samenwerking tussen de Santeon-ziekenhuizen op het gebied van borstkankerzorg. Daarin gaf zij aan dat de beoogde samenwerking in de toenmalige situatie geen concurrentiebeperkend effect had omdat de ziekenhuizen geen concurrenten voor elkaar vormden voor deze zorg. In 2018 heeft de ACM dit samenwerkingsverband opnieuw bekeken in het licht van de uitbreiding van het aantal leden en de toegenomen reikwijdte van de samenwerking. Op basis van het onderzoek dat zij heeft gedaan, is de ACM van oordeel dat gezamenlijke onderhandelingen door de Santeon-ziekenhuizen en het uitwisselen van financiële informatie tussen de Santeon-ziekenhuizen, mededingingsrisico's met zich meebrengt. De ACM is van oordeel dat de individuele zorgverzekeraars zelf moeten kunnen kiezen of zij met de Santeon-ziekenhuizen gezamenlijk willen onderhandelen of niet. Op deze manier behouden de zorgverzekeraars de mogelijkheden om goed te kunnen blijven onderhandelen. In deze brief licht de ACM dit oordeel toe.

Aanleiding onderzoek samenwerking Santeon

De aanleiding om de samenwerking tussen de Santeon-ziekenhuizen opnieuw te bekijken, is de uitbreiding van het aantal leden met het Maasstad ziekenhuis en de uitbreiding van de reikwijdte van de zorginhoudelijke onderwerpen waarop wordt samengewerkt. Ook blijkt uit het opzetten van het project *Santeon Open Benchmark* dat de Santeon-ziekenhuizen de mogelijkheden onderzoeken om in toenemende mate financiële informatie met elkaar te delen zoals kosten- en opbrengsteninformatie.

Op 28 februari 2018 heeft de ACM u een informatieverzoek toegestuurd om kwalitatief een beter beeld te krijgen voor welke zorg de ziekenhuizen samenwerken en gezamenlijk onderhandelen met de zorgverzekeraars. Op 11 april 2018 heeft u deze vragen beantwoord. De ACM heeft daarnaast op basis van Vektis declaratiedata kwantitatief onderzocht of er een effect is van gezamenlijk onderhandelen dan wel het uitwisselen van financiële informatie door de Santeon-ziekenhuizen. Zij heeft ook aan verschillende zorgverzekeraars gevraagd hoe zij aankijken tegen deze samenwerking en of zij risico's zien bij het gezamenlijk onderhandelen dan wel uitwisselen van financiële informatie door de Santeon-ziekenhuizen.

Bevindingen marktonderzoek

Uit het marktonderzoek blijkt dat alle bevroegde zorgverzekeraars positief staan tegenover de samenwerking voor zover het gaat om het delen van best-practices en het streven naar een hogere kwaliteit van de zorg.

Niet alle zorgverzekeraars onderhandelen met de Santeon-ziekenhuizen gezamenlijk. De reacties van de zorgverzekeraars over de voordelen van het gezamenlijk onderhandelen van de Santeon-ziekenhuizen leveren een gemengd beeld op. Een deel van de bevroegde zorgverzekeraars ziet risico's in het gezamenlijk onderhandelen omdat dit de Santeon-ziekenhuizen de mogelijkheid geeft hun aanbod aan elkaar te koppelen. Hierdoor zouden zij hun verkooppositie kunnen versterken, ondanks het feit dat de Santeon-ziekenhuizen geografisch gezien geen directe concurrenten voor elkaar vormen. Deze zorgverzekeraars zien ook geen directe relatie tussen gezamenlijk onderhandelen en kwaliteit en/of efficiëntie. Ook in het delen van financiële informatie (tarieven) tussen de Santeon-ziekenhuizen zien deze zorgverzekeraars risico's. De ziekenhuizen zouden door inzicht in elkaars tarieven een hogere prijs kunnen bedingen.

De andere bevroegde zorgverzekeraars zijn positief over de gezamenlijke onderhandelingen met de Santeon-ziekenhuizen. Door gezamenlijk te onderhandelen kunnen de zorgverzekeraars makkelijker kwaliteitsverbeteringen steunen. Deze zorgverzekeraars stellen dat als gevolg van de gezamenlijke onderhandelingen er geen sterkere onderhandelingspositie van de Santeon-ziekenhuizen merkbaar is. Dit komt mogelijk doordat de gezamenlijke onderhandelingen zich beperken tot een klein deel van de zorg (momenteel alleen borstkanker) en er over rest van de zorg bilaterale onderhandelingen plaatsvinden, aldus deze zorgverzekeraars.

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat de prijzen van de Santeon-ziekenhuizen sinds de start van de samenwerking niet merkbaar zijn gestegen.

Conclusies marktonderzoek

Op basis van het marktonderzoek concludeert de ACM dat er op dit moment geen zichtbaar effect is van het gezamenlijk onderhandelen op de prijzen die tot stand komen. Niettemin maakt een aantal zorgverzekeraars zich zorgen over de mogelijkheid van de Santeon-ziekenhuizen om gezamenlijk te onderhandelen, ondanks dat het om ziekenhuizen gaat die voor de betrokken patiënten maar een beperkt alternatief vormen.

Inzichten uit recente marktstudies

De door zorgverzekeraars geuite zorgen sluiten aan bij recente inzichten uit marktstudies. De afgelopen jaren is er in de literatuur toenemende aandacht voor de effecten van fusies tussen zorgaanbieders die geografisch gezien geen concurrent voor elkaar vormen. Uit de studies blijkt dat deze fusies tot prijseffecten leiden.¹ Deze effecten zijn zelfs groter dan die bij fusies tussen concurrenten die wel actief zijn in hetzelfde geografische gebied. Deze inzichten betreffen weliswaar fusies, maar leveren volgens de ACM ook relevante inzichten in de mogelijke effecten van gezamenlijk onderhandelen tussen aanbieders die actief zijn in verschillende geografische regio's.

Als belangrijkste verklaringen voor het gevonden prijseffect worden genoemd (i) er is sprake van dezelfde afnemer²; (ii) werkgevers (als inkoper van collectieve polissen) vinden het belangrijk dat

¹ Zie onder andere Dafny, Ho & Lee, (2018). The Price Effects of Cross-Market Mergers. NBER Working Paper #22106 en de referenties in dat artikel.

² Als een zorgverzekeraar zowel in regio X als regio Y zorg inkoop bij zorgaanbieders, kan een fusie tussen deze twee zorgaanbieders zijn onderhandelingspositie verslechteren. Als de zorgverzekeraar niet akkoord gaat met het aanbod van de zorgaanbieders loopt hij namelijk het risico in twee gebieden geen/minder zorg te kunnen contracteren. Dit effect zal kleiner zijn als er in beide regio's voldoende alternatieven aanwezig zijn en groter als de zorgverzekeraar bij beide ziekenhuizen een groot inkoopandeel heeft.

aanbieders die actief zijn in verschillende regio's gecontracteerd worden³ en (iii) een toename in schaal zorgt er voor dat de aanbieders beter in staat zijn om de onderhandelingen te voeren⁴.

Deze factoren kunnen in elk geval in theorie ook bij de gezamenlijke onderhandelingen van de Santeon-ziekenhuizen een rol spelen waardoor het risico bestaat dat zij een hogere prijs (of omzet) in de onderhandelingen kunnen afdwingen. De eerste factor vindt de ACM het meest relevant. Meerdere zorgverzekeraars hebben een groot inkoopandeel in de verschillende regio's waarin de Santeon-ziekenhuizen actief zijn. Het is voor zorgverzekeraars geen optie om deze ziekenhuizen niet te contracteren omdat het om grote STZ-ziekenhuizen gaat waarvan verzekerden het belangrijk vinden dat deze gecontracteerd worden. Zorgverzekeraars moeten dus bij meerdere Santeon-ziekenhuizen zorg inkopen om aan de zorgvraag van hun verzekerden te voldoen en een goed polisaanbod te kunnen doen. De mogelijkheid van de Santeon-ziekenhuizen om gezamenlijk te onderhandelen en op die manier hun zorgaanbod 'aan elkaar te koppelen' en in de onderhandelingen een 'alles of niets' strategie te spelen, versterkt hun onderhandelingspositie.

Beoordeling ACM

De ACM vindt de door een aantal zorgverzekeraars geuite zorgen plausibel en is van oordeel dat het gezamenlijk onderhandelen door de Santeon-ziekenhuizen voor borstkankerzorg mededingingsrisico's met zich meebrengt. Het gaat om grote ziekenhuizen die door gezamenlijk te onderhandelen een dusdanig sterke positie kunnen innemen tegenover individuele zorgverzekeraars dat het aannemelijk is dat zorgverzekeraars moeten meegaan in hun eisen. Zij lopen anders het risico geen contract met deze ziekenhuizen voor deze zorg te kunnen sluiten en daardoor een substantieel aantal verzekerden te verliezen aan andere zorgverzekeraars die wel een contract sluiten. Het aantal verzekerden dat zij dreigen te verliezen, is daarbij groter dan wanneer zorgverzekeraars deze individuele ziekenhuizen niet zouden contracteren. Deze mededingingsrisico's nemen toe wanneer de ziekenhuizen voor nog meer vormen van zorg gezamenlijk (gaan) onderhandelen en / of als in de toekomst meer leden zouden toetreden tot het samenwerkingsverband.

De ACM ziet deze risico's ook bij de initiatieven van de Santeon-ziekenhuizen om meer financiële informatie met elkaar uit te wisselen. Deze informatie kan namelijk, wanneer het om prijzen en kosten gaat, de onderhandelingspositie richting zorgverzekeraars versterken.

Er kunnen ook voordelen verbonden zijn aan het gezamenlijk onderhandelen door de Santeon-ziekenhuizen. Een aantal zorgverzekeraars geeft aan dat zij dan beter in staat zijn om kwaliteitsverbeteringen te belonen. Andere zorgverzekeraars geven aan geen directe positieve relatie te zien tussen kwaliteit en gezamenlijk onderhandelen.

De ACM concludeert dat gezamenlijk onderhandelen weliswaar kwaliteitsafspraken kan ondersteunen, maar niet noodzakelijk is voor het kunnen maken van dergelijke afspraken. Het is voor zorgverzekeraars vooral belangrijk dat zij kwaliteit kunnen belonen; dit soort afspraken kunnen echter ook met de individuele ziekenhuizen worden gemaakt. Ook een besparing op de eventuele transactiekosten door gezamenlijk te onderhandelen is niet aannemelijk omdat de zorgverzekeraars

³ Dit doet zich met name voor wanneer werkgevers in verschillende regio's (X en Y) actief zijn en het belangrijk vinden dat zorgaanbieders in zowel regio X als Y worden gecontracteerd om hun werknemers een goede (collectieve) polis te kunnen aanbieden.

⁴ Door de samenvoeging van kennis en schaal kan er makkelijker professionele hulp worden ingeschakeld voor de onderhandelingen en kunnen makkelijker investeringen in onderhandelingsexpertise gedaan worden zodat zorgaanbieders beter in staat zijn om de onderhandelingen met de zorgverzekeraar te voeren.

voor de overige producten die zij bij de Santeon-ziekenhuizen inkopen moeten onderhandelen met de individuele ziekenhuizen.

Conclusie ACM

De ACM komt tot de conclusie dat het gezamenlijk onderhandelen met zorgverzekeraars en het gezamenlijk uitwisselen van financiële informatie van de Santeon-ziekenhuizen, mededingingsrisico's met zich meebrengt. De ACM is van oordeel dat de individuele zorgverzekeraars zelf moeten kunnen kiezen of zij met de Santeon-ziekenhuizen gezamenlijk willen onderhandelen of niet. Op deze manier behouden de zorgverzekeraars de mogelijkheden om goed te kunnen blijven onderhandelen.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. K. Schep
Teammanager Directie Zorg