



Besluit

Besluit concentratie tussen NCOI Holding B.V. en Onderwijs Groep Nederland B.V.

Muzenstraat 41 www.acm.nl
2511 WB Den Haag 070 722 20 00

Besluit

Verlening vergunning voor concentratie NCOI Holding B.V. en Onderwijs Groep Nederland B.V.

Ons kenmerk	ACM/UIT/539972
Zaaknummer	ACM/20/039040
Datum	13 augustus 2020

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en leeswijzer	4
2	De procedure	6
3	Partijen	7
4	De gemelde operatie	7
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	7
6	Beoordeling	7
6.1	Opzet onderzoek vergunningsfase	8
6.2	Erkend Hoger Beroepsonderwijs (HBO)	9
6.2.1	Relevante productmarkten	9
6.2.2	Relevante geografische markten	15
6.2.3	Gevolgen van de concentratie	16
6.3	Erkend Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO)	18
6.3.1	Relevante productmarkten	18
6.3.2	Relevante geografische markten	24
6.3.3	Gevolgen van de concentratie	26
6.4	Niet-erkend cursorisch onderwijs (NECO)	29
6.4.1	Relevante productmarkten	30
6.4.2	Relevante geografische markten	35
6.4.3	Gevolgen van de concentratie	36
7	Conclusie	43

1 Samenvatting en leeswijzer

1. Op 13 november 2019 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.¹ Met deze voorgenomen concentratie verkrijgt NCOI Holding B.V. (hierna: NCOI Groep) de zeggenschap over Onderwijs Groep Nederland B.V., en daarmee zeggenschap over Leidse Onderwijsinstellingen B.V., Studieplan B.V., en LOI Zakelijk B.V. (hierna gezamenlijk: de LOI). De ACM heeft op 10 februari 2020 besloten dat voor deze concentratie een vergunning is vereist.² Op 12 februari 2020 heeft de ACM een vergunningsaanvraag ontvangen van NCOI Groep en de LOI. Op basis van het onderzoek in de vergunningsfase komt de ACM tot het oordeel dat de concentratie niet zal leiden tot een significante beperking van de mededinging. Daarom besluit de ACM een vergunning te verlenen voor de overname van de LOI door NCOI Groep.
2. NCOI Groep en de LOI bieden beiden (1) erkend hoger beroepsonderwijs (HBO), (2) erkend middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en (3) niet-erkend cursorisch onderwijs. NCOI Groep is daarnaast ook beperkt actief op het gebied van de uitgifte van school- en studieboeken.
3. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat er onvoldoende informatie was om de gevolgen van de voorgenomen concentratie te beoordelen. Zo lag het voor de hand dat het erkend HBO, het erkend MBO en het niet-erkend cursorisch onderwijs deel uitmaken van aparte productmarkten, maar had de ACM onvoldoende informatie om te beoordelen of deze markten nog nader moeten worden gesegmenteerd.
4. In de vergunningsfase heeft de ACM daarom nader onderzocht wat de gevolgen zijn van de concentratie voor de verschillende markten waarop partijen actief zijn. Zo heeft de ACM in meerdere rondes vragen gesteld aan partijen en diverse marktpartijen en zakelijke afnemers gesproken. Tevens heeft zij via een extern onderzoeksbureau een enquête laten uitvoeren onder studenten om in kaart te brengen welke factoren en alternatieven zij tegen elkaar afwegen in de keuze voor een aanbieder van erkend beroepsonderwijs.
5. Op basis van dit onderzoek komt de ACM tot de conclusie dat voltijd en deeltijd erkend HBO als aparte productmarkten moeten worden gezien. Partijen overlappen met hun activiteiten op het deeltijdsegment. Binnen het deeltijdsegment is sprake van concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen. Uit gesprekken met partijen en marktpartijen komt naar voren dat bekostigde en niet-bekostigde instellingen concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. Verder overlappen de doelgroepen en studenten van partijen geven regelmatig aan bekostigde alternatieven te hebben overwogen. De ACM concludeert daarom dat het niet aannemelijk is dat de mededinging op het gebied van het erkend deeltijd HBO als gevolg van de concentratie significant wordt belemmerd. Ook op regionaal niveau blijft er voldoende concurrentie over.
6. Daarnaast komt de ACM tot de conclusie dat er binnen het erkend MBO een mogelijk onderscheid bestaat tussen voltijd- en deeltijdonderwijs. Hoewel binnen het erkend MBO mogelijk aanbods substitutie bestaat van voltijd naar deeltijd, is dit voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie niet van belang. Partijen overlappen met hun activiteiten namelijk op het deeltijdsegment. Binnen dat segment blijft na de concentratie voldoende concurrentie over van met name bekostigde instellingen, die ook op regionaal niveau een sterke positie hebben.

¹ Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet (hierna: Mw).

² Besluit ACM/UIT/528820 (hierna: meldingsbesluit).

7. Tot slot heeft de ACM de gevolgen op de mogelijke markt voor niet-erkend cursorisch onderwijs onderzocht. Het niet-erkend cursorisch onderwijs kenmerkt zich door een grote heterogeniteit van producten, zoals korte – van erkend onderwijs afgeleide – programma's, losse modules, certificaten, beroepsopleidingen, cursussen en trainingen. Het omvat (grotendeels) alle cursussen en andere opleidingen die niet resulteren in een wettelijk erkend MBO of HBO diploma. Daarnaast kenmerkt de markt zich door een veelheid van aanbieders, variërend van grote aanbieders (zoals partijen) tot middelgrote en kleinere nichespelers. Er zijn geen cijfers beschikbaar om de precieze omvang van de gehele markt voor niet-erkend cursorisch onderwijs in kaart te brengen.
8. In de meldingsfase kwam de ACM tot de conclusie dat er nog onvoldoende informatie was om te beoordelen of binnen de markt voor niet-erkend cursorisch onderwijs een nader onderscheid moet worden gemaakt naar (i) vakgebied en/of (ii) afnemer en/of (iii) de omvang van de aanbieder. Uit het onderzoek in de vergunningsfase blijkt dat er weliswaar aanwijzingen zijn voor aparte deelmarkten binnen de markt voor niet-erkend cursorisch onderwijs, maar dat dit niet voldoende is om aparte productmarkten af te bakenen.
9. Vanwege de grote heterogeniteit van producten heeft de ACM bij de beoordeling van de gevolgen gelet op drie specifieke deelsegmenten, niet zijnde aparte relevante markten, namelijk: (a) niet-erkend onderwijs dat is afgeleid van wettelijk erkend HBO en MBO, (b) niet-erkend cursorisch onderwijs gericht op zakelijke afnemers en (c) niet-erkend cursorisch onderwijs gericht op particuliere afnemers.
10. De ACM acht het aannemelijk dat partijen voor cursussen die zijn afgeleid van wettelijk erkende opleidingen concurrentie ondervinden vanuit erkende (bekostigde) instellingen. Daarbij komt dat naar het oordeel van de ACM deze alternatieve aanbieders reeds over alle benodigde middelen en elementen beschikken om, indien nodig, relatief snel en eenvoudig een opleidingsaanbod te creëren dat direct met dat van partijen concurreert.
11. Uit het onderzoek blijkt verder dat er op het zakelijke deelsegment voldoende concurrentie overblijft. Veel van de partijen uit het marktonderzoek richten zich primair op de zakelijke afnemer. Deze partijen geven aan met name te concurreren met NCOI Groep, aangezien de LOI zich meer richt op particulieren. Ook zakelijke afnemers geven aan te kunnen kiezen uit een veelheid aan alternatieven en weten vaak ook kleinere aanbieders te vinden. Bovendien beschikken grote zakelijke afnemers over een zekere mate van afnemersmacht.
12. De zorgen van marktpartijen met betrekking tot de concentratie zijn vooral gericht op het niet-erkend cursorisch onderwijs dat zich richt op particulieren. Zo zijn er zorgen dat er slechts een beperkt aantal grote aanbieders met een breed aanbod is, te weten LOI, NTI (onderdeel van NCOI Groep), NHA en Laudius. Daarnaast wordt de zorg geuit dat het door de overname toenemende marketingbudget door partijen zou kunnen worden ingezet voor uitsluiting van haar concurrenten op Google Ads door het opdrijven van clickprijzen.
13. De ACM acht het desondanks niet aannemelijk dat de concurrentie op dit deelsegment als gevolg van de concentratie significant wordt belemmerd. Uit de omzetcijfers en studentenaantallen van partijen en marktpartijen blijkt dat [vertrouwelijk]*, terwijl de meest nabije concurrent in dezelfde periode juist een sterke groei heeft doorgemaakt. Daarnaast blijkt uit een steekproef dat voor een

* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen en percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

groot deel van de cursussen voldoende alternatieven te vinden zijn, zowel in het aanbod van de grotere spelers als van kleinere niche-spelers. Verder constateert de ACM dat via Google Ads momenteel diverse aanbieders naar boven komen en dat er op veel verschillende zoektermen geboden kan worden. Het lijkt niet aannemelijk dat partijen op al die mogelijke zoektermen haar concurrenten zouden kunnen uitsluiten.

14. Op basis van het voorgaande komt de ACM tot de conclusie dat een vergunning kan worden verleend voor de overname van LOI door NCOI Groep.
15. De indeling van dit besluit is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de procedure van de vergunningsfase. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de activiteiten van partijen. Hoofdstuk 4 beschrijft de voorgenomen concentratie, waarna in hoofdstuk 5 de toepasselijkheid van het concentratie toezicht wordt toegelicht. In hoofdstuk 6 licht de ACM de beoordeling van de voorgenomen concentratie toe. Ten slotte volgt in hoofdstuk 7 een conclusie.

2 De procedure

16. Op 13 november 2019 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.³ Met deze voorgenomen concentratie verkrijgt NCOI Holding B.V. (hierna: NCOI Groep) de zeggenschap over Onderwijs Groep Nederland B.V., en daarmee zeggenschap over Leidse Onderwijsinstellingen B.V., Studieplan B.V., en LOI Zakelijk B.V. (hierna gezamenlijk: de LOI). De ACM heeft op 10 februari 2020 besloten dat voor deze concentratie een vergunning is vereist. Dit is bekend gemaakt in Staatscourant 9987 van 17 februari 2020.
17. Op 12 februari 2020 heeft de ACM een vergunningsaanvraag ontvangen van NCOI Groep en LOI (hierna gezamenlijk: partijen). In reactie op het besluit van 10 februari 2020⁴ (hierna: het meldingsbesluit) hebben partijen opmerkingen gemaakt over de afbakening van de markten en over de gevolgen van de voorgenomen concentratie.
18. De ACM heeft de melding van de vergunningsaanvraag in de Staatscourant 10106 van 18 februari gepubliceerd. Van een derde heeft de ACM een zienswijze ontvangen. Deze zienswijze behandelt de ACM in dit besluit waar deze relevant is voor de beoordeling.
19. De ACM heeft de relevante marktafbakening en mogelijke gevolgen van de concentratie voor de mededinging nader onderzocht. Hierbij heeft de ACM in aanvulling op het onderzoek in de meldingsfase vragen gesteld aan concurrenten⁵ en aan zakelijke afnemers.⁶ Ook heeft Stichting CentERdata in opdracht van de ACM een onderzoek gedaan naar de overwegingen van studenten aan instellingen die hoger onderwijs aanbieden en naar de overwegingen van studenten aan instellingen die middelbaar onderwijs aanbieden.
20. De ACM heeft op 10 maart 2020, 8 mei 2020 en 29 mei 2020 aan partijen verzocht om een aanvulling op de vergunningsaanvraag te geven. De behandeltermijn van dertien weken⁷ is daardoor 111 dagen opgeschort geweest.

³ Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet (hierna: Mw).

⁴ Besluit met kenmerk ACM/UIT/528820.

⁵ Dit betreft vijf instellingen die actief zijn in het hoger beroepsonderwijs, drie instellingen die actief zijn in het middelbaar beroepsonderwijs en 13 aanbieders die voornamelijk of geheel actief zijn in het niet-erkend cursorisch onderwijs.

⁶ Dit betreft zes zakelijke afnemers.

⁷ Op grond van artikel 44, eerste lid, van de Mw.

3 Partijen

21. NCOI Groep is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. NCOI Groep is via verschillende dochterondernemingen actief op het gebied van (i) erkend hoger beroepsonderwijs (hierna: HBO), (ii) erkend middelbaar beroepsonderwijs (hierna: MBO), (iii) niet-erkend cursorisch onderwijs (hierna: NECO) en (iv) de uitgifte van school- en studieboeken (leermiddelen).
22. Onderwijs Groep Nederland B.V. is enig aandeelhouder van Leidse Onderwijsinstellingen B.V., Studieplan B.V. en LOI Zakelijk B.V. De LOI is actief op het gebied van (i) erkend HBO, (ii) erkend MBO en (iii) niet-erkend cursorisch onderwijs.
23. Partijen behaalden in 2017-2018 de volgende omzetten met hun activiteiten (bedragen in EUR mln):

	NCOI Groep	LOI	Samen
Erkend HBO	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Erkend MBO	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Niet-erkend cursorisch	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Overige activiteiten	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Totaal	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

4 De gemelde operatie

24. Partijen zijn van plan om de volgende transacties uit te voeren: NCOI Groep verwerft 100% van de aandelen in Onderwijs Groep Nederland B.V. en daarmee 100% van de aandelen en uitsluitende zeggenschap in de LOI. De voorgenomen transactie blijkt uit de door partijen ondertekende *share purchase agreement* van 8 november 2019.

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

25. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet. Het gevolg van de transactie is dat NCOI Groep uitsluitende zeggenschap verkrijgt over de LOI.
26. De betrokken ondernemingen zijn NCOI Groep en de LOI.
27. De ACM stelt op basis van de omzetgegevens uit de melding vast dat de gemelde concentratie valt onder het concentratietoezicht dat is geregeld in hoofdstuk 5 Mw.

6 Beoordeling

28. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie. Paragraaf 6.1 bevat eerst een beschrijving van het marktonderzoek dat de ACM heeft uitgevoerd in de vergunningsfase. In

paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4 worden de relevante markten en de gevolgen van de concentratie daarop beschreven voor respectievelijk erkend HBO, erkend MBO en NECO.

6.1 Opzet onderzoek vergunningsfase

29. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat er onvoldoende informatie was om de gevolgen van de voorgenomen concentratie te beoordelen. Meer specifiek was het de ACM nog onvoldoende duidelijk welke factoren en alternatieven afnemers van erkend beroepsonderwijs tegen elkaar afwegen. In de vergunningsfase heeft de ACM daarom de volgende onderzoeksactiviteiten ondernomen.
30. Om inzicht te krijgen in het profiel en in het keuzeproces van afnemers van erkend HBO en MBO heeft de ACM een (online) enquête laten afnemen onder HBO- en MBO-studenten van zowel partijen als een aantal bekostigde onderwijsinstellingen. Voor het programmeren en uitzetten van deze vragenlijst en een analyse van de resultaten heeft de ACM het onderzoeksbureau Stichting CentERdata (hierna: Centerdata) ingehuurd.
31. De enquête heeft voor de ACM met name tot doel gehad om informatie te verkrijgen over de karakteristieken van verschillende groepen studenten en over de wijze waarop studenten hun keuzes hebben gemaakt voor opleiding, opleidingsvorm en opleidingsinstelling en de alternatieven die ze daarbij hebben overwogen.
32. De ACM heeft aanvankelijk 11 bekostigde HBO-instellingen en 13 bekostigde MBO-instellingen geselecteerd en hierbinnen enkele tientallen opleidingen waarvan de huidige studenten zouden moeten worden geënquêteerd. Bij de selectie van opleidingen en instellingen heeft de ACM gekeken naar de opleidingen die beide partijen aanbieden en naar een redelijke spreiding over Nederland. De geselecteerde opleidingen omvatten zowel voltijd- als deeltijdopleidingen. Door het uitbreken van het coronavirus hebben diverse onderwijsinstellingen aan de ACM gemeld geen mogelijkheid te zien om de enquête onder hun studenten uit te zetten. Uiteindelijk hebben vijf HBO-instellingen en twee MBO-instellingen de enquête aan hun studenten toegestuurd.⁸
33. De enquête heeft de volgende respons opgeleverd:

	HBO	MBO	Totaal	Respons
Partijen	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	9,5%
Bekostigde onderwijsinstellingen	3.771	681	4.452	6,1%
Totaal	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	7,1%

34. Centerdata heeft haar onderzoeksresultaten beschreven in een rapport.⁹ In de kern bevat dit rapport een antwoord op de vragen: (i) in welke mate de studenten die voor een private onderwijsinstelling hebben gekozen verschillen van studenten die voor een publieke onderwijsinstelling hebben

⁸ De ACM merkt op dat ondanks het uiteindelijk beperkte aantal deelnemende bekostigde instellingen de respons op de enquête bruikbaar is voor haar beoordeling. Er zijn geen aanwijzingen in het marktonderzoek van de ACM naar voren gekomen dat studenten van de niet-deelnemende onderwijsinstellingen dusdanige andere afwegingen maken dan die van de deelnemende onderwijsinstellingen, waardoor de ACM tot een andere conclusie zou moeten komen.

⁹ Rapport Centerdata van 4-6-2020 getiteld, 'ACM-onderzoek concentratie NCOI-LOI, Vragenlijst afgenomen onder studenten van NCOI, LOI en publieke onderwijsinstellingen'. Hierna afgekort als Rapport Centerdata.

gekozen en (ii) op welke wijze een MBO- of HBO-student die een erkende opleiding volgt zijn/haar opleider heeft gekozen. In aanvulling op de analyse van Centerdata heeft de ACM eigen analyses gedaan, die voornamelijk betrekking hebben op de uitsplitsing van de data naar deeltijd (voor HBO) en BBL/OVO (voor MBO). De ACM heeft bovendien aan partijen de gelegenheid geboden om een eigen analyse te maken van de (ruwe) data. Partijen hebben hiervoor het onderzoeksbureau Blauw ingeschakeld. Dit bureau onderschrijft (in grote lijnen) de conclusies die worden getrokken door Centerdata, waaronder de conclusie dat studenten van partijen bekostigde instellingen als alternatief beschouwen, terwijl dit omgekeerd duidelijk minder het geval is.¹⁰

35. Voor het marktonderzoek in de vergunningsfase heeft de ACM daarnaast gesproken met meerdere aanbieders van niet-bekostigd erkend beroepsonderwijs en NECO. Ook heeft de ACM met diverse zakelijke afnemers van NECO en/of erkend beroepsonderwijs gesproken.
36. Dit besluit bevat op verschillende onderdelen een inschatting van de positie van partijen op de markten voor HBO, MBO en NECO. Gedurende het onderzoeksproces in de meldings- en vergunningsfase heeft de ACM echter geconstateerd dat geschikte databronnen ontbreken om een (uitvoerige) kwantitatieve inschatting te kunnen maken van de positie van partijen op de verschillende relevante markt(en) en daarbij behorende deelsegmenten. Voor de markten voor HBO en MBO heeft de ACM een inschatting kunnen maken van de positie van partijen op basis van de data die zij heeft ontvangen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) met betrekking tot de volumes van bekostigde instellingen (zie randnummers 83 en 140).¹¹ De omvang van de markt voor NECO laat zich lastig vaststellen doordat er geen geschikte databronnen zijn en het productaanbod zeer heterogeen is (zie randnummer 207 en 208). Bovendien zijn er veel verschillende, met elkaar op segmenten concurrerende, aanbieders van NECO variërend van kleine tot (middel)grote marktpartijen. Ook zijn er geen rapporten van economische onderzoeksbureaus beschikbaar waaruit de ACM inschatting van de positie van partijen op de verschillende markten heeft kunnen afleiden.

6.2 Erkend Hoger Beroepsonderwijs (HBO)

6.2.1 Relevante productmarkten

Meldingsbesluit

37. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat het op basis van de op dat moment beschikbare informatie niet duidelijk is of erkend HBO een afzonderlijke productmarkt vormt of dat sprake is van een nadere segmentering.
38. De nadere segmentering van erkend HBO kan zien op verschillende dimensies. Mogelijke relevante dimensies zijn: (i) voltijd- en deeltijdonderwijs en/of (ii) financieringswijze (bekostigde versus niet-bekostigde onderwijsinstellingen) en/of (iii) klassikaal en afstandsonderwijs en/of (iv) vakgebied.

¹⁰ Een aanvulling van onderzoeksbureau Blauw op de analyse van Centerdata is dat het profiel van de deeltijd en duale studenten van bekostigde instellingen overeenkomt met het profiel van de deeltijd-studenten van partijen. Blauw heeft haar analyse gericht op de deeltijdstudenten van partijen en van de bekostigde instellingen, maar voltijdstudenten buiten beschouwing gelaten.

¹¹ DUO heeft aangegeven dat er geen bruikbare gegevens zijn van niet-bekostigde onderwijsinstellingen.

39. De ACM heeft in het meldingsbesluit geconcludeerd dat het op voorhand niet kon worden uitgesloten dat de voorgenomen concentratie bij bepaalde nauwere segmentaties tot een mededingingsprobleem kan leiden.
40. In het meldingsbesluit gaf de ACM daarnaast aan dat het voor de beoordeling van de concentratie van belang kan zijn of bekostigde HBO-instellingen economische activiteiten verrichten en daarmee ondernemingen zijn in de zin van de Mededingingswet. Indien dit niet het geval is, kan dit tot gevolg hebben dat de concurrentie(druk) vanuit bekostigde instellingen op niet-bekostigde instellingen beperkt is. In reactie hierop betogen partijen dat indien zou worden geconcludeerd dat bekostigd onderwijs niet als economische activiteit is aan te merken, dit niet betekent dat bekostigd en niet-bekostigd onderwijs twee verschillende markten zouden betreffen en/of dat er geen concurrentiedruk vanuit bekostigd onderwijs zou uitgaan.¹² Partijen stellen daarbij dat het aanbieden van opleidingen een economische activiteit betreft, ongeacht of deze opleiding gedeeltelijk wordt gefinancierd door de overheid.¹³ Hieronder (in randnummer 65) concludeert de ACM dat bekostigde instellingen in de praktijk wel degelijk concurrentiedruk uitoefenen op niet-bekostigde instellingen, ondanks eventuele beperkingen in de economische handelingsvrijheid. Of bekostigde HBO-instellingen economische activiteiten verrichten is daarom niet relevant voor de beoordeling van deze concentratie.

Opvattingen van partijen

41. Partijen gaan in op vier nadere segmenteringen: (i) onderwijsvorm (voltijd en deeltijd), (ii) financieringswijze (bekostigd en niet-bekostigd), (iii) onderwijstype (klassikaal en afstandsonderwijs) en (iv) vakgebied. Ten aanzien van al deze segmenteringen concluderen partijen dat geen nader onderscheid dient te worden gemaakt binnen de mogelijke markt voor erkend HBO.¹⁴

(i) Voltijd en deeltijd onderwijs

42. Ten aanzien van een mogelijk onderscheid tussen het voltijd en het deeltijd HBO hebben partijen aangevoerd dat deze twee vormen van onderwijs, vanwege de aanwezigheid van aanbodsubstitutie, onderdeel van dezelfde markt vormen.¹⁵ In het kader van de aanbodsubstitutie is daarbij, volgens partijen, van bijzonder belang dat de doelmatigheidstoets¹⁶ die geldt voor bekostigde hogescholen, deze scholen maar in zeer beperkte mate beperkt. Partijen voeren aan dat de bekostigde hogescholen momenteel bezig zijn met name hun huidige voltijdaanbod in rap tempo om te zetten in deeltijdvarianten en dat de doelmatigheidstoets voor die trend geen belemmering vormt.¹⁷

(ii) Financieringswijze

43. Partijen stellen dat een nadere segmentatie naar financieringswijze, in de vorm van een onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen, niet nodig is. Ter ondersteuning van deze stelling wijzen partijen allereerst op het verschil in collegegeld en merken hierbij op dat er bij bekostigde hogescholen eveneens sprake kan zijn van een (hoger)

¹² Reactie partijen op eerste fase besluit, randnummer 39-43.

¹³ Reactie partijen op eerste fase besluit, randnummer 3-9. Zie ook het meldingsbesluit, randnummer 43.

¹⁴ Besluit meldingsfase, randnummer 44. Reactie partijen op eerste fase besluit, randnummer 11.

¹⁵ Besluit meldingsfase NCOI LOI, randnummer 48.

¹⁶ De doelmatigheidstoets houdt – kort samengevat – in dat door de Minister van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW) op advies van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) wordt beoordeeld of een aanvraag voor een nieuwe opleiding doelmatig is in de zin dat er behoefte bestaat aan de desbetreffende (nieuwe) opleiding en dat in die behoefte niet door het bestaande opleidingsaanbod wordt voorzien. Zie ook: Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs 2018, art. 4.

¹⁷ Reactie op eerste fase besluit, randnummer 128-129.

instellingsgeld wanneer een student niet (langer) in aanmerking komt voor bekostiging. In deze gevallen zou dan in mindere mate sprake zijn van een prijsverschil tussen opleidingen aangeboden door bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen. Ook wijzen partijen erop dat, hoewel de bekostigde instellingen op het gebied van bekostigd onderwijs niet op basis van prijs kunnen concurreren omdat daarvoor het wettelijk collegegeld is bepaald waar zij niet van af kunnen wijken, zij een zeer significante prikkel hebben om via concurrentie op andere parameters zoveel mogelijk studenten aan te trekken.¹⁸ Bovendien voeren partijen aan dat er een actief overheidsbeleid is om de concurrentie tussen bekostigde hogescholen en private hogescholen verder te laten toenemen.¹⁹

(iii) Klassikaal en afstandsonderwijs

44. Partijen stellen dat geen nader onderscheid dient te worden gemaakt tussen klassikaal en afstandsonderwijs. Hoewel de ACM dit onderscheid heeft gemaakt in een eerder besluit²⁰ zijn partijen van mening dat de verschillende onderwijsvormen in de afgelopen jaren zodanig naar elkaar zijn toegegroeid dat geen sprake meer is van twee afzonderlijke productmarkten. Partijen verwijzen in deze context onder meer naar de digitale leeromgeving die in toenemende mate ter beschikking staat van de student en *blended learning*, waarbij sprake is van een mengvorm van klassikaal- en afstandsonderwijs. Ook merken partijen op dat door de NVAO-accreditatie het niet meer mogelijk is om erkend onderwijs uitsluitend op afstand aan te bieden.²¹

(iv) Vakgebied

45. Partijen menen tot slot dat geen onderscheid moet worden gemaakt naar vakgebied, omdat er beperkte drempels zijn om een nieuwe (erkende) opleiding te starten. Bovendien zou sprake zijn van aanbodsubstitutie tussen opleidingen en vakgebieden wat volgt uit het feit dat de meeste bekostigde hogescholen opleidingen aanbieden in vrijwel alle studierichtingen.²²

Opvattingen van marktpartijen

46. Als onderdeel van het onderzoek in de vergunningsfase heeft de ACM met verschillende marktpartijen gesproken, waaronder bekostigde en niet-bekostigde aanbieders van erkend HBO. Zie paragraaf 6.1 voor een toelichting op het marktonderzoek.

(i) Voltijd- en deeltijdonderwijs

47. Marktpartijen geven aan dat voltijd- en deeltijdonderwijs aparte markten zijn. Voltijdonderwijs richt zich traditioneel gezien op de schoolverlater en is gericht op het laten volgen van complete onderwijsprogramma's met een diploma als eindresultaat. Deeltijdonderwijs richt zich daarentegen meer op de werkende volwassene die zich door (kortere) trajecten wil laten om- of bijscholen. Voltijd- en deeltijdonderwijs hebben volgens marktpartijen ieder hun eigen doelgroep. Tegelijk geeft een marktpartij aan dat als een instelling een (voltijd) licentie heeft, de instelling met een relatief eenvoudige procedure ook een deeltijdvariant mag opzetten. Wel moet de opleiding opnieuw worden ontwikkeld, omdat het zich op een andere doelgroep richt en daarom een andere inrichting van het onderwijs vergt.

(ii) Financieringswijze

¹⁸ Reactie partijen op eerste fase besluit, randnummer 47.

¹⁹ Partijen verwijzen in dit kader naar het rapport van het ministerie van OCW van 2 december 2019 getiteld "Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek: Houdbaar voor de toekomst".

²⁰ Besluit nr. 3125/44 van 11 augustus 2003.

²¹ Besluit meldingsfase NCOI LOI, randnummer 49.

²² Reactie partijen op het eerste fase besluit, randnummer 138.

48. Diverse marktpartijen geven aan dat er een verschil is in doelgroep tussen bekostigde en niet-bekostigde hogescholen. Dit verschil hangt echter samen met het feit dat bekostigde instellingen de nadruk leggen op voltijdonderwijs en niet-bekostigde instellingen op deeltijdonderwijs. De activiteiten van NCOI Groep en LOI overlappen op het deeltijdsegment. De meeste marktpartijen noemen dat er op de markt voor erkend deeltijd HBO concurrentie bestaat tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen.
49. Een bekostigde instelling merkt op dat niet-bekostigde instellingen weliswaar actiever zijn op het gebied van deeltijdonderwijs, maar dat dit onderscheid vervaagt doordat de overheid bekostigde instellingen steeds meer in de richting van niet-bekostigde instellingen duwt. De overheid stimuleert bekostigde instellingen rekening te houden met de verschillende situaties van werkende mensen en om maatwerk te leveren. Die ontwikkeling is volgens deze instelling samen te vatten in flexibilisering, bijvoorbeeld in tijd, vormgeving en didactiek. Drie andere bekostigde instellingen bevestigen dit beeld. Een niet-bekostigde instelling geeft daarbij expliciet aan dat zij concurrentie ondervindt van zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen.
50. In het marktonderzoek zijn geen signalen naar voren gekomen die concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen in twijfel trekken. Wel wordt opgemerkt dat verschillende niet-bekostigde instellingen van oudsher een meer flexibel aanbod kennen, terwijl de prijsstelling van niet-bekostigde instellingen afwijkt van bekostigde instellingen.

(iii) Klassikaal en afstandsonderwijs

51. Bekostigde instellingen geven aan dat zij (ook voor deeltijdonderwijs) uitgaan van *blended learning* – een mengvorm van klassikaal onderwijs en afstandsonderwijs. Hoewel opleidingsinstellingen zich door de situatie als gevolg van het coronavirus gedwongen zien om meer les op afstand te geven, blijkt uit de gesprekken dat klassikaal onderwijs voor bekostigde hogescholen het uitgangspunt blijft. De sociale interactie is volgens bekostigde hogescholen goed voor het welbevinden van studenten en zorgt bovendien voor een hoger slagingspercentage.
52. Ook niet-bekostigde instellingen geven veel klassikaal les, met soms onderdelen op afstand. Zij lichten toe dat de vakgebieden die zij aanbieden zich veelal niet lenen voor afstandsonderwijs. Voor een technische opleiding of een opleiding in de zorg zijn immers vaardigheden vereist waar in de praktijk mee moet worden geoefend. Onderdelen waarbij iets uit het hoofd moet worden geleerd, kunnen dan weer wel op afstand worden gegeven.

(iv) Vakgebied

53. De meeste HBO-instellingen bieden een breed palet opleidingen aan dat verschillende vakgebieden omvat. Zij geven aan dat zij de concurrentie per vakgebied bekijken. Voor een afnemer van erkend HBO zijn verschillende vakgebieden immers niet onderling substitueerbaar. Reeds in de meldingsfase gaven marktpartijen aan dat het niet eenvoudig is om een geheel nieuwe erkende opleiding toe te voegen aan het portfolio.²³ Ook in de vergunningsfase blijven marktpartijen bij dit standpunt. Bovendien moeten bekostigde aanbieders voor het opzetten van een nieuwe opleiding voldoen aan de doelmatigheidstoets naast de kwaliteitstoets.

Uitkomsten enquête

54. Uit de resultaten van de enquête blijkt een verschil in doelgroep tussen voltijd en deeltijd erkend HBO. Deeltijdstudenten zijn over het algemeen ouder dan voltijdstudenten. Van de deeltijdstudenten is het merendeel (83%) ouder dan 27 jaar, terwijl van de voltijdstudenten het

²³ Besluit Meldingsfase NCOI LOI, randnummer 53.

merendeel (73%) tussen de 18 en 22 jaar is. Ook besteden deeltijdstudenten vaker meer tijd aan werk dan aan studie dan voltijdstudenten. 73% van de deeltijdstudenten besteedt meer tijd aan werk dan aan studie. Onder voltijdstudenten is dit slechts 5%.

55. Met de enquête zijn studenten van verschillende bekostigde instellingen en studenten van partijen (als niet-bekostigde instellingen) bevraagd. Binnen het erkend deeltijd HBO trekken bekostigde en niet-bekostigde instellingen (partijen) grotendeels dezelfde doelgroep aan. Van de deeltijdstudenten bij de niet-bekostigde instellingen is 85% ouder dan 27 jaar en van de deeltijdstudenten bij bekostigde instellingen is 75% ouder dan 27 jaar. Ook is binnen het deeltijdonderwijs het percentage studenten dat meer tijd besteedt aan werk dan aan studie vergelijkbaar tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. 68% van de deeltijd HBO-studenten aan bekostigde instellingen zegt meer tijd aan werk te besteden dan aan studie. Bij niet-bekostigde instellingen is dit percentage iets hoger, namelijk 83%.
56. Uit de enquête blijkt verder dat 38% van de deeltijd HBO-studenten bij niet-bekostigde instellingen ook bekostigde alternatieven heeft overwogen.²⁴ Daarentegen heeft 11% van de deeltijd HBO-studenten bij bekostigde instellingen ook niet-bekostigde alternatieven overwogen. Hieruit concludeert de ACM dat er sprake lijkt te zijn van een asymmetrie in de concurrentiedruk: niet-bekostigde instellingen ervaren meer concurrentiedruk van bekostigde instellingen dan andersom.

Beoordeling door de ACM

(i) Voltijd- en deeltijdonderwijs

57. Bekeken vanuit de vraagzijde komt de ACM tot de conclusie dat er nauwelijks substitutie is tussen voltijd en deeltijd erkend HBO. Uit marktgesprekken volgt dat voltijdonderwijs in de regel wordt afgenomen door de schoolverlater. Dit zijn studenten van tussen de 18 en 22 jaar die niet of weinig werken naast hun studie. De deeltijdstudent is doorgaans ouder dan 27 jaar en besteedt meer tijd aan werk dan aan studie. De resultaten van de in opdracht van de ACM afgenomen enquête bevestigen dit beeld.
58. Hoewel aanbieders van een voltijdopleiding relatief eenvoudig een deeltijdvariant zouden kunnen opzetten, acht de ACM dit niet voldoende voor aanbodssubstitutie. Omdat deeltijd zich op een andere doelgroep richt en daarom een andere inrichting van het onderwijs vergt, moet de opleiding opnieuw worden ontwikkeld. Het is dan ook niet mogelijk om op korte termijn en zonder aanzienlijke kosten een deeltijdvariant op te zetten in de zin van aanbodssubstitutie.
59. De ACM komt tot de conclusie dat voor de beoordeling van de onderhavige concentratie voltijd en deeltijd erkend HBO als aparte markten moeten worden gezien.²⁵ Partijen overlappen met hun activiteiten in het deeltijdsegment. Hierna wordt daarom specifiek ingegaan op de nadere segmentering binnen het erkend deeltijd HBO.

(ii) Financieringswijze

60. De ACM komt tot de conclusie dat er binnen het erkend deeltijd HBO geen nader onderscheid dient te worden gemaakt naar financieringswijze (bekostigd en niet-bekostigd erkend deeltijd HBO).

²⁴ De resultaten uit de enquête bevestigen het resultaat uit het marktonderzoek dat studenten over het algemeen voor niet-bekostigde instellingen kiezen vanwege de flexibiliteit. Verder blijkt dat studenten juist voor een bekostigde instelling kiezen vanwege de prijs en de kwaliteit. Dit verklaart mogelijk waarom studenten uiteindelijk voor het een dan wel het andere kiezen.

²⁵ Overigens kan potentiële toetreding vanuit de markt voor voltijd erkend HBO wel een disciplinerende werking hebben op het erkend deeltijd HBO, zie randnummer 85.

Marktpartijen geven aan dat bekostigde en niet-bekostigde instellingen met elkaar concurreren voor wat betreft het erkend deeltijd HBO. Deze concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen wordt versterkt doordat de overheid flexibel deeltijd onderwijs bij bekostigde hogescholen stimuleert.²⁶ Uit de enquêteresultaten volgt aanvullend dat er nauwelijks verschil is in doelgroep tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen binnen het segment erkend deeltijd HBO (werkende volwassenen). Bovendien heeft ruim een derde van de deeltijd HBO-studenten bij niet-bekostigde instellingen (in dit geval partijen) ook bekostigde alternatieven overwogen. Hieruit volgt dat er voor partijen als niet-bekostigde instellingen concurrentiedruk uitgaat van bekostigde instellingen voor wat betreft erkend deeltijd HBO.

(iii) Klassikaal en afstandsonderwijs

61. De ACM volgt de argumentatie van partijen dat er geen nader onderscheid dient te worden gemaakt naar klassikaal onderwijs en afstandsonderwijs binnen het erkend deeltijd HBO. Deze vormen van onderwijs groeien steeds meer naar elkaar toe. Zo is het door de NVAO-accreditatie niet meer mogelijk om erkend onderwijs uitsluitend op afstand aan te bieden en bieden vrijwel alle onderwijsinstellingen elementen op afstand aan. Er is over het algemeen sprake van *blended learning* waarbij iedere instelling een eigen combinatie maakt van klassikaal onderwijs en elementen op afstand. Marktpartijen bevestigen dit beeld.

(iv) Vakgebied

62. De ACM merkt op dat er geen vraagsubstitutie is tussen verschillende vakgebieden in het erkend deeltijd HBO. Uit de gesprekken die de ACM heeft gevoerd met marktpartijen, blijkt daarnaast dat – hoewel van een voltijdopleiding relatief eenvoudig een deeltijdvariant kan worden opgezet – het voor bekostigde instellingen niet eenvoudig is om een *geheel nieuwe* opleiding toe te voegen in een nieuw vakgebied. Dit komt met name doordat zij moeten voldoen aan een kwaliteitstoets en een doelmatigheidstoets. Voor bekostigde instellingen is er dus geen sprake van aanbodssubstitutie. Particuliere aanbieders lijken doorgaans met brede opleidingslicenties te werken, van waaruit studieroutes of specialisaties worden vormgegeven. Zij kunnen daardoor makkelijker andere vakken aanbieden binnen dezelfde licentie.

63. De vraag of de markt voor erkend deeltijd HBO nader moet worden onderverdeeld naar vakgebied, kan voor de onderhavige beoordeling echter in het midden worden gelaten (zie randnummer 85).

Conclusie

64. Op basis van het voorgaande gaat de ACM voor de beoordeling in het onderhavige besluit uit van een markt voor erkend deeltijd HBO.

65. Binnen het erkende deeltijd HBO dient geen onderscheid te worden gemaakt naar financieringswijze. Uit het onderzoek van de ACM, gesprekken met partijen en gesprekken met marktpartijen blijkt dat bekostigde instellingen concurrentiedruk uitoefenen op partijen voor wat betreft erkend deeltijd HBO.

66. Ook dient er geen onderscheid te worden gemaakt tussen klassikaal onderwijs en afstandsonderwijs. Deze vormen van onderwijs groeien steeds meer naar elkaar toe; vrijwel alle opleidingen maken gebruik van een vorm van *blended learning*.

²⁶ Zie ook het rapport van het ministerie van OCW van 2 december 2019 getiteld “Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek: Houdbaar voor de toekomst”.

67. Tot slot constateert de ACM dat er binnen de markt voor erkend deeltijd HBO mogelijk aparte markten bestaan per vakgebied, maar dat dit voor het beoordelen van de onderhavige concentratie in het midden kan worden gelaten.

6.2.2 Relevante geografische markten

Meldingsbesluit

68. In het meldingsbesluit merkt de ACM op dat er aanwijzingen zijn voor een geografische markt die nauwer is dan nationaal. HBO-instellingen trekken met name studenten aan uit de regio waarin de instelling is gevestigd.

Opvattingen van partijen

69. Partijen voeren aan dat de markt voor erkend HBO nationaal in omvang is. Volgens partijen is er sprake van homogene concurrentievoorwaarden in Nederland door onder andere het wettelijk kader van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), de homogeniteit van het HBO en het nationale toezicht op de kwaliteit van opleidingen door de NVAO. In het kader van de geografische markt, wijzen partijen verder op het belang van ketensubstitutie.²⁷

Opvattingen van marktpartijen

70. Gedurende het onderzoek van de ACM in de meldingsfase hebben marktpartijen aangegeven dat de keuze voor een onderwijsinstelling deels regionaal is bepaald. Bekostigde onderwijsinstellingen zijn gebonden aan een bepaald verzorgingsgebied en mogen slechts binnen dit gebied opleidingslocaties hebben.

Uitkomsten enquête

71. Voor deeltijd HBO-studenten is de locatie van de onderwijsinstelling vaak een belangrijke factor in de keuze voor een onderwijsinstelling. 14,1% van de studenten noemt dit als de belangrijkste factor en nog eens 21,3% noemt dit als één na belangrijkste factor. 21,4% noemt de locatie als derde factor en 43,2% noemt dit geheel niet als factor in de keuze voor een instelling.
72. Meer dan de helft van de deeltijd HBO-studenten heeft maximaal één uur reistijd naar de opleidingsinstelling. Van de deeltijd HBO-studenten heeft 26,0% een reistijd van 0 tot 30 minuten en 33,1% een reistijd van 30-60 minuten. 23,4%, heeft een reistijd van meer dan 60 minuten. Een klein deel van de studenten heeft geen contactmomenten bij de opleiding. Dit zijn voornamelijk studenten van niet-bekostigde onderwijsinstellingen.

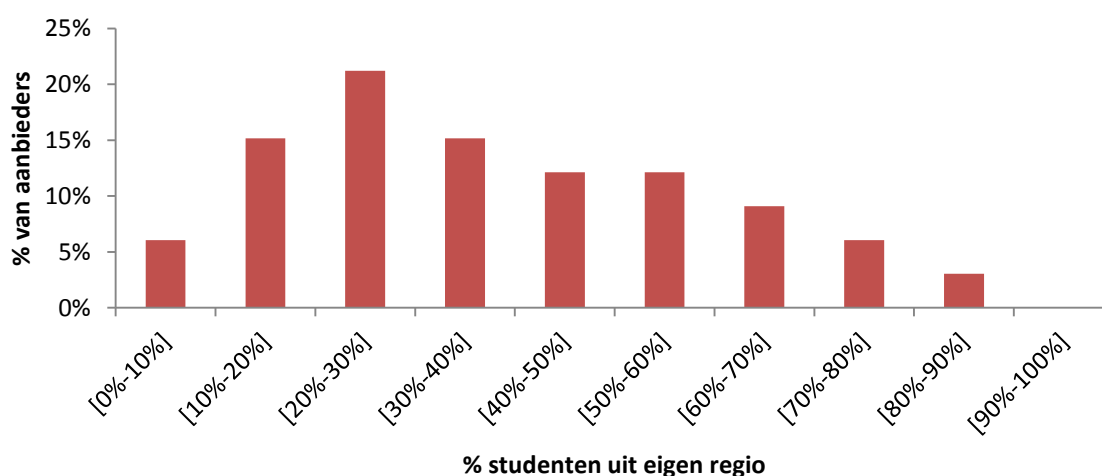
Beoordeling door de ACM

73. Uit het marktonderzoek komt een gemengd beeld naar voren over de geografische marktafbakening. Enerzijds zijn er aanwijzingen voor een regionale afbakening van de markt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de enquête. Studenten geven immers aan dat zij de locatie van een opleider belangrijk vinden in de keuze voor een onderwijsinstelling. Een groot deel noemt dit als belangrijkste of één na belangrijkste factor. Zo'n 59% van de HBO-studenten heeft minder dan één uur reistijd. Hieruit kan worden afgeleid dat studenten voornamelijk kiezen uit onderwijsinstellingen in de nabije regio van hun woonplaats. Deze bevinding wordt bevestigd door een analyse naar de herkomst van studenten in het CROHO-register. Daaruit blijkt dat bij zo'n 30% van de aanbieders

²⁷ Reactie partijen op het eerste fase besluit, randnummer 15.

van erkend deeltijd HBO meer dan de helft van de studenten uit de eigen (arbeidsmarkt)regio komt (zie onderstaande Figuur 1).²⁸

74. Anderzijds blijkt uit de enquête dat een kwart van de studenten meer dan een uur reistijd heeft. Dit is ook terug te zien in de analyse van het CROHO-register; bij een redelijk aantal aanbieders komt slechts een klein deel van de studenten uit de eigen regio. Ook zijn de concurrentievoorwaarden op nationaal niveau homogeen.



Figuur 1 - Analyse regionale bediening door hogescholen op basis van aantal studenten uit eigen regio

Conclusie

75. De ACM gaat op basis van het bovenstaande voor de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie uit van een markt voor erkend deeltijd HBO die regionaal en mogelijk nationaal van omvang is. Voor de regio gaat de ACM daarbij uit van de arbeidsmarktregio, die naar verwachting fijnmaziger is dan de regio's waarbinnen studenten bereid zijn te reizen. Voor het onderhavige besluit kan de exacte geografische marktafbakening in het midden worden gelaten, omdat dit de conclusie niet verandert. Zie ook randnummer 84.

6.2.3 Gevolgen van de concentratie

76. Hiervoor heeft de ACM vastgesteld dat de markt voor erkend HBO nader kan worden onderverdeeld naar de markten voor voltijd en deeltijd erkend HBO. Partijen overlappen in hun aanbod voor erkend HBO enkel in het deeltijdonderwijs. De beoordeling van de gevolgen is daarom toegespitst op de gevolgen binnen de markt voor erkend deeltijd HBO.

²⁸ De arbeidsmarktregio beschouwt de ACM als een bruikbare benadering voor het bepalen van een regionale markt omdat het ziet op de regio's in Nederland waar de vraag en het aanbod naar arbeid samenkomt. Dit geeft de regionale concurrentie weer. Er zijn in Nederland 35 arbeidsmarktregio's. Iedere arbeidsmarktregio bevat een aantal gemeenten. Zie (bijvoorbeeld) https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/arbeidsmarktregio_s. Tevens sluit het gebruik van arbeidsmarktregio's goed aan bij de versterking van de aansluiting tussen het onderwijs en werkveld. Zie bijvoorbeeld <https://levenlangontwikkelen.nl/samenwerking/landelijk/leerwerkloketten/>.

Meldingsbesluit

77. De ACM heeft in het meldingsbesluit vastgesteld dat zij niet kan uitsluiten dat de voorgenomen concentratie tot mededingingsproblemen leidt op de mogelijke markt voor erkend HBO of een mogelijke markt die een segment vormt binnen erkend HBO.

Opvattingen van partijen

78. Partijen zijn van mening dat zij concurrentie ondervinden vanuit een significant aantal bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen. Partijen voeren ook aan dat bekostigde onderwijsinstellingen een concurrentievoordeel genieten omdat de overheid de door hen aangeboden opleidingen in de meeste gevallen subsidieert. Hiermee herhalen partijen hun standpunt dat zij hebben ingenomen in de meldingsfase.
79. De activiteiten van partijen overlappen in hun aanbod voor erkend HBO als gezegd enkel in het deeltijdonderwijs. Binnen dit segment schatten partijen hun positie in op [5-10]% op basis van omzet en op [10-20]% op basis van studentenaantallen. Zij gaan daarbij uit van een nationale markt voor erkend deeltijdonderwijs met daarin zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen.

Opvattingen van marktpartijen

80. Verschillende marktpartijen wijzen erop dat de concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen toeneemt als gevolg van de overname. NCOI Groep zal als gevolg van de overname in grotere mate een pakket aan opleidingen kunnen aanbieden dat vergelijkbaar is met dat van hogescholen. Daarnaast kunnen partijen hun marketingslagkracht bundelen om meer te kunnen concurreren met bekostigde HBO-instellingen. Volgens marktpartijen beschikken partijen over een hoog marketingbudget en een compleet opgetuigde salesorganisatie, waardoor zij een grote naamsbekendheid hebben onder de doelgroep die met name is geïnteresseerd in deeltijd onderwijs (de werkende volwassenen/professionals).
81. Een niet-bekostigde aanbieder van erkend deeltijd HBO geeft aan dat de schaalvoordelen van partijen toenemen als gevolg van de overname. Zij kunnen bijvoorbeeld klassen samenvoegen. Partijen hebben dan ook meer middelen om een accreditatieproces te doorlopen. Voor deze niet-bekostigde aanbieder wordt het dan moeilijker om het aanbod van erkende HBO-opleidingen winstgevend uit te breiden. Een andere niet-bekostigde aanbieder van erkend deeltijd HBO heeft zorgen geuit dat partijen in meerdere vakgebieden een sterke positie krijgen.
82. Uit gesprekken met zakelijke afnemers komen geen zorgen naar voren over de gevolgen van de concentratie voor het erkende deeltijd HBO.

Beoordeling door de ACM

83. Uitgangspunt voor haar beoordeling is de markt voor erkend deeltijd HBO. De ACM heeft voor die markt de positie van partijen bepaald ten opzichte van (alleen de) bekostigde instellingen en komt uit op een gezamenlijk nationaal marktaandeel van [20-30]% (NCOI Groep [15-25]% en LOI [0-10]%). Hierin zijn nog niet de gegevens van andere niet-bekostigde HBO-instellingen meegenomen. Naar verwachting komt het gezamenlijk marktaandeel op landelijk niveau dus lager uit dan [20-30]%.²⁹
84. Daarnaast heeft de ACM gekeken naar de gevolgen van het marktaandeel op het niveau van arbeidsmarktregio's. In enkele arbeidsmarktregio's zijn partijen (al dan niet na de overname) de

²⁹ Bij de berekening van deze positie heeft de ACM gebruik gemaakt van (volume)gegevens van alle bekostigde instellingen die zijn aangeleverd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het Ministerie van OCW. DUO meldt desgevraagd niet te beschikken over voldoende bruikbare gegevens van niet-erkende onderwijsinstellingen.

grootste en komt het gezamenlijk marktaandeel boven de [25-35]%. Toch komt het gezamenlijk marktaandeel in geen van die gebieden boven de [40-50]% en bovendien zijn deze marktaandelen een overschatting omdat het aanbod van andere niet-bekostigde instellingen niet is meegenomen.³⁰ Ook op regionaal niveau blijft dus voldoende concurrentie over. Daarnaast komen uit de gesprekken met marktpartijen geen signalen naar voren dat op regionaal niveau problemen zullen ontstaan als gevolg van de overname.

85. Tot slot heeft de ACM de gevolgen per vakgebied onderzocht. Daaruit blijkt dat voor nagenoeg alle deeltijd HBO-opleidingen die NCOI Groep en LOI aanbieden een alternatief bestaat. Slechts voor een van de deeltijd HBO-opleidingen die NCOI Groep en LOI beiden aanbieden, is geen alternatief gevonden.³¹ Voor deze studie bestaan echter wel voltijdvarianten.³² Hoewel voltijddopleidingen tot een andere markt horen dan deeltijddopleidingen, acht de ACM dat er concurrentiedruk van (potentiële) toetreding uitgaat op partijen. Marktpartijen die een voltijdvariant aanbieden kunnen toetreden tot de deeltijdmarkt door hetzelfde vakgebied in een deeltijdvariant aan te bieden.

Conclusie

86. Op basis van het voorgaande komt de ACM tot de conclusie dat er geen aanwijzingen zijn dat de concurrentie op de markt voor erkend deeltijd HBO als gevolg van de concentratie significant wordt belemmerd.

6.3 Erkend Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO)

6.3.1 Relevante productmarkten

Meldingsbesluit

87. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat het op basis van de op dat moment beschikbare informatie niet duidelijk is of erkend MBO een afzonderlijke productmarkt vormt of dat sprake is van een nadere segmentering in meerdere afzonderlijke productmarkten.³³
88. De nadere segmentering van erkend MBO kan zien op verschillende dimensies, waarbij mogelijke relevante dimensies de volgende zijn: (i) voltijd- en deeltijdonderwijs (BOL- en BBL/OVO-opleidingen), (ii) financieringswijze (bekostigd en niet-bekostigde onderwijsinstellingen) en/of (iii) vakgebied.³⁴
89. In het MBO wordt gesproken van de Beroeps Opleidende Leerweg (BOL), de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) en Overig Onderwijs (OVO). Bij een MBO-opleiding in BOL-variant volgt de student in beginsel voltijd lessen of colleges bij (bijvoorbeeld) een Regionaal Opleidingscentrum (ROC) en loopt gedurende de opleiding een of meer stages bij een bedrijf of organisatie. Bij een MBO-opleiding in BBL-variant werkt de student gedurende 3 à 4 dagen per

³⁰ In de volgende arbeidsmarktregio's zijn partijen (al dan niet na de overname) gezamenlijk de grootste en komt het gezamenlijk marktaandeel boven de [25-35]%. Amersfoort ([30-40]%), Flevoland ([30-40]%), Gooi en Vechtstreek ([30-40]%), Gorinchem (30-40]%), Haaglanden ([30-40]%), Holland-Rijnland ([40-50]%), Midden-Holland ([30-40]%), Noord-Holland Noord ([30-40]%), Zaanstreek/Waterland ([30-40]%), Zeeland ([25-35]%), Zuid-Holland Centraal ([35-45]%) en Zuid-Kennemerland en IJmond ([40-50]%).

³¹ Het gaat om het vakgebied 'Europese Studies'.

³² 'Europese Studies' wordt in voltijd aangeboden door Zuyd Hogeschool, NHL Stenden Hogeschool en de Haagse Hogeschool.

³³ Zie het meldingsbesluit, randnummer 65.

³⁴ Meldingsbesluit, randnummer 65.

week en volgt gedurende 1 a 2 dagen lessen of colleges. In de regel zijn BBL studenten ouder dan BOL-studenten. OVO is de niet-bekostigde BBL-variant. Dit wordt ook wel onderwijs in de 'derde leerweg' genoemd.³⁵

90. De ACM concludeerde in het meldingsbesluit dat het op voorhand niet kon worden uitgesloten dat de voorgenomen concentratie in bepaalde nauwere segmentaties tot een mededingingsprobleem kan leiden.

Opvattingen van partijen

91. Volgens partijen dient op de markt voor erkend MBO geen onderscheid te worden gemaakt naar (i) voltijd- en deeltijdonderwijs, (ii) financieringswijze en/of (iii) vakgebied.

(i) Voltijd en deeltijdonderwijs

92. Ten aanzien van het onderscheid tussen voltijd- en deeltijdonderwijs merken partijen op dat sprake is van aanbodsubstitutie die resulteert in potentiële concurrentiedruk. Het toevoegen van een opleiding is volgens partijen zeer eenvoudig omdat iedere MBO-instelling een CREBO-geregistreerde opleiding mag aanbieden en voor bekostigde ROC's slechts een meldingsvereiste geldt (en geen goedkeuring of doelmatigheidstoets).³⁶
93. In dit kader wijzen partijen erop dat nieuwe CREBO registraties lopen via de Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), die vanuit een combinatie van het bedrijfsleven en het onderwijs een verzoek krijgt tot het toevoegen van een nieuwe opleiding. Dit is volgens partijen anders dan bij erkend HBO, omdat het initiatief minder bij partijen ligt maar meer bij het bedrijfsleven/werkveld en het SBB.
94. Tot slot merken partijen op dat de drempel om nieuwe opleidingen aan te bieden (de CREBO registratie) niet relevant is voor het onderscheid tussen voltijd- en deeltijdonderwijs omdat dit niet ziet op de substitutie van voltijd (BOL) naar deeltijd (BBL/OVO) onderwijs.

(ii) Financieringswijze

95. Partijen wijzen in hun reactie op het meldingsbesluit erop dat uit het marktonderzoek blijkt dat bekostigde onderwijsinstellingen concurreren met niet-bekostigde onderwijsinstellingen.³⁷ Dit blijkt volgens partijen uit het feit dat het aanbod van ROC's sterk overlapt met dat van niet-bekostigde instellingen en dat afnemers beide type onderwijsinstellingen in hun afweging betrekken.

(iii) Vakgebied

96. Ook wat het onderscheid naar vakgebied betreft stellen partijen zich op het standpunt dat sprake is van aanbodsubstitutie tussen opleidingen en vakgebieden. Volgens partijen blijkt dit uit de hiervoor genoemde lage drempel om een opleiding toe te voegen en uit het feit dat alle door de ACM bevroegde marktpartijen en partijen zelf een breed scala MBO-opleidingen aanbieden. Deze praktijk bevestigt volgens partijen dat sprake is van aanbodsubstitutie.³⁸

³⁵ De derde leerweg is een opleiding zonder wettelijk vastgestelde urennorm of studieduur. Er kunnen instroomeisen aan verbonden zijn die worden bepaald door de opleiding. De opleiding valt voor de kwaliteitsborging onder het toezicht van de inspectie. Opleidingen in de derde leerweg moeten voldoen aan alle (kwaliteits)eisen van de Onderwijsinspectie omdat het toeleidt naar een erkend MBO-diploma. De derde leerweg is een niet-bekostigd traject en wordt voor de school dus niet mede gefinancierd door het Ministerie van OC&W.

³⁶ Reactie partijen op het eerste fase besluit, randnummer 20.

³⁷ Reactie partijen op het eerste fase besluit, randnummer 19.

³⁸ Reactie partijen op het eerste fase besluit, randnummer 20.

Opvattingen van marktpartijen

(i) Voltijd/deeltijd

97. Verschillende marktpartijen geven aan dat voltijd (BOL) en deeltijd (BBL/OVO) aparte markten zijn omdat de doelgroep anders is. Waar de BOL-opleidingen zich vooral richten op de jonge schoolverlater, bedienen de BBL-opleidingen meestal een groep (werkende) studenten die ouder is.
98. Daarnaast zijn er ook verschillen tussen voltijd- (BOL) en deeltijd- (BBL en OVO) onderwijs die meer zien op de inrichting van het onderwijs. Deeltijdonderwijs is doorgaans meer gericht op de praktijk en studenten volgen een aantal dagen per week stage en hebben vaak slechts één dag per week les. Bovendien wordt deeltijdonderwijs vaak in samenwerking met het werkveld verzorgd en komt het vaker voor dat een werkgever invloed heeft op de keuze voor een opleider.
99. Zoals de ACM reeds heeft overwogen in het meldingsbesluit, kunnen de keuzefactoren voor de schoolverlater en de werkende student verschillend zijn. Marktpartijen merken op dat de schoolverlater met name let op de geschiktheid van een bepaalde opleiding, de sfeer en de voorlichting die wordt gegeven tijdens open dagen. De oudere studenten/afnemers van BBL-opleidingen letten volgens marktpartijen vooral op het beschikbare aanbod, de vereiste tijdsinvestering, kosten, mogelijkheden om een bepaald kwalificatieniveau te behalen en marketing via het internet.
100. Tot slot geven marktpartijen aan dat het betrekkelijk eenvoudig is om het deeltijdaanbod en/of het private onderwijs in de derde leerweg uit te breiden. Hoewel het niet mogelijk is om het opzetten van een niet-bekostigde tak te financieren met publieke gelden, kan men wel gebruik maken van de beschikbare infrastructuur van het bekostigde onderwijs.

(ii) Financieringswijze

101. Uit het marktonderzoek onder concurrenten volgt dat bekostigde instellingen (ROC's) concurreren met niet-bekostigde onderwijsinstellingen, voor wat betreft het BBL en OVO-aanbod. Marktpartijen geven aan dat dit aanbod sterk overlapt met dat van partijen. De doelgroep die partijen en bekostigde instellingen beiden bedienen bestaat uit volwassenen die werken en leren combineren. Voor deze doelgroep is voltijd (BOL) onderwijs geen optie.
102. Meerdere bekostigde MBO-instellingen geven aan concurrentiedruk te ervaren vanuit partijen op hun aanbod in de BBL en OVO-leerweg. Hoewel een marktpartij de ACM erop heeft gewezen dat een prijsverschil bestaat tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, komt uit het marktonderzoek eveneens naar voren dat in het MBO een student onbeperkt recht heeft op bekostiging en daardoor altijd in aanmerking komt voor het lagere collegegeld. Een aantal marktpartijen noemt het verschil in wet- en regelgeving tussen bekostigd en niet-bekostigd. Een voorbeeld daarvan is dat ROC's zijn gebonden aan peildata: ROC's mogen slechts twee keer per jaar een opleiding laten starten terwijl niet-bekostigde opleiders hier niet aan zijn gebonden en vaker (en op andere momenten) in het jaar een opleiding kunnen starten. Binnen de OVO-variant die door veel bekostigde MBO-instellingen, soms via een private tak, wordt aangeboden bestaat echter een grote mate van flexibiliteit in de inrichting en startmomenten van het onderwijs.
103. Dit beeld wordt bevestigd door een aantal niet-bekostigde MBO-instellingen die beaamen dat sprake is van (hevige) concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen voor wat betreft de private tak van ROC's en voor wat betreft het deeltijdonderwijs (BBL/OVO). Deze concurrentie ziet als gezegd vooral op de doelgroep werkenden. Daarbij wordt door deze marktpartijen aangegeven dat het BBL-aanbod van een ROC concurreert met het aanbod van NCOI Groep en LOI ondanks dat de opleidingsduur bij een ROC in de regel langer is (circa 3 jaar) dan eenzelfde opleiding bij

NCOI Groep en/of LOI (circa 1,5 jaar). Binnen het OVO-aanbod van ROC's worden echter kortere opleidingsvarianten aangeboden.

104. Uit gesprekken met zakelijke afnemers en concurrenten is daarnaast naar voren gekomen dat ROC's zich in toenemende mate richten op zakelijke afnemers en ook steeds beter in staat zijn om "op maat" opleidingen aan te bieden, waardoor zakelijke afnemers bekostigde instellingen steeds meer zien als alternatief voor erkende MBO-opleidingen die worden aangeboden door private opleiders. Zo merken concurrenten op dat studenten vaker naar een ROC gaan dan een niet-bekostigde onderwijsinstelling omdat deze duurder is en ROC's steeds meer verkorte (vergelijkbare) trajecten aanbieden als de niet-bekostigde onderwijsinstellingen.
105. Tot slot wijzen verschillende marktpartijen erop dat de overheid flexibilisering van het MBO-onderwijs stimuleert en dat daardoor bekostigd en niet-bekostigd erkend MBO meer in elkaar zullen schuiven. Deze flexibilisering houdt bijvoorbeeld in dat de overheid het MBO flexibeler wil maken door meer zij-instroom mogelijk te maken en het modulair onderwijs ("stapelen van modules") meer mogelijk te maken. Verscheidene bekostigde onderwijsinstellingen hebben aangegeven dat zij op deze ontwikkeling inspelen (of daartoe voornemens zijn) door gemoduleerd onderwijs en/of verkorte trajecten, al dan niet via de zogenoemde derde leerweg/private tak aan te bieden.

(iii) Vakgebied

106. Uit het marktonderzoek komt naar voren dat het goed mogelijk is om als bestaande aanbieder het onderwijsaanbod uit te breiden. Voor MBO geldt dat vanwege de nauwe band tussen opleiding en praktijk, bij een uitbreiding van het onderwijsaanbod in de regel wordt samengewerkt met het bedrijfsleven/het werkveld. Dit leidt ertoe dat de inhoud of benodigde kennis en vaardigheden relatief gemakkelijk kan worden verkregen. Wat de formele procedure betreft geeft een marktpartij aan dat het vrij gemakkelijk is om bij het bekostigde onderwijs het onderwijsaanbod uit te breiden. Er dient vooral een procesmatig traject bij het SBB te worden doorlopen voordat een opleiding is erkend en kan worden aangeboden. Dat komt omdat het aanbod op landelijk niveau is vastgesteld en, voordat een nieuwe opleiding kan worden aangeboden, daarvoor een aanvraag moet worden gedaan. Voor het onderwijs in de derde leerweg is het eenvoudiger om het aanbod op korte termijn uit te breiden. Hier gaat een procedure van circa 3 maanden overheen.

Uitkomsten enquête

107. De resultaten van de enquête wijzen erop dat er verschillende doelgroepen zijn, maar dat dit verschil zich met name manifesteert in het onderscheid tussen voltijd (BOL) en deeltijd (BBL en OVO). Binnen de groep deeltijdstudenten liggen de kenmerken van de studenten tamelijk dicht bij elkaar. Dit geldt voor zowel bekostigd als niet-bekostigd BBL/OVO.
108. Bij bekostigd BBL heeft 16% een leeftijd tussen de 18-22 jaar en is 69% ouder dan 27 jaar. Bij niet-bekostigd BBL is dit vergelijkbaar (9% tussen de 18-22 en 76% ouder dan 27) en bij OVO ook (7% tussen de 18-22 en 85% ouder dan 27). Kenmerken voor wat betreft de tijdsbesteding volgt eenzelfde patroon: bij bekostigd BBL besteden studenten 6% van hun tijd aan hun studie en 52% aan werk, bij niet-bekostigd BBL is dit 3% en 64% en bij OVO besteden studenten zo'n 8% van hun tijd aan hun studie en 56% van hun tijd aan het werk. Ook uit de motivering van studenten voor hun studie blijkt dat voltijd en deeltijd MBO van elkaar verschillen. Studenten kiezen vaak voor BOL-onderwijs omdat dit een logische vervolgstap is na de afronding van de middelbare school, terwijl studenten voor BBL/OVO kiezen vanwege de combinatie werken/leren of het beter kunnen

combineren van de studie met andere werkzaamheden.³⁹ Op basis van de kenmerken van de doelgroep lijken bekostigd en niet-bekostigd deeltijd MBO (BBL/OVO) tot dezelfde markt te behoren.

109. Ook voor wat betreft de alternatieven die de studenten hebben overwogen, blijkt uit de resultaten van de enquête dat voor het deeltijd onderwijs een aanzienlijk deel van de ondervraagde studenten die niet-bekostigd onderwijs volgen eveneens een bekostigde instelling heeft overwogen. Zo blijkt dat onder de MBO-studenten van niet-bekostigde onderwijsinstellingen die een alternatieve onderwijsinstelling hebben overwogen, in totaal 47,1% een bekostigde onderwijsinstellingen heeft overwogen (al dan niet in combinatie met niet-bekostigde alternatieve onderwijsinstellingen).⁴⁰ Voor de groep BBL en OVO-studenten die een bekostigde instelling heeft overwogen, is dat 32,7% respectievelijk 27,8%. Onder de MBO-studenten van bekostigde onderwijsinstellingen die een alternatieve onderwijsinstelling hebben geselecteerd, heeft in totaal 32,9% niet-bekostigde onderwijsinstellingen geselecteerd (al dan niet in combinatie met bekostigde alternatieve onderwijsinstellingen).⁴¹

Beoordeling door de ACM

(i) Voltijd/deeltijd

110. De activiteiten van partijen overlappen uitsluitend op het erkend deeltijd MBO (BBL/OVO).⁴² Op voltijd erkend MBO (BOL) bestaat geen overlap.

111. Partijen erkennen dat er geen of nauwelijks sprake is van vraagsubstitutie tussen voltijd (BOL) en deeltijd (BBL/OVO) erkend MBO. Tegelijkertijd wijzen partijen met nadruk op het belang van aanbodsubstitutie waardoor voltijd en deeltijd erkend MBO tot dezelfde relevante productmarkt zouden moeten behoren.

112. De ACM constateert enerzijds dat er vanuit de vraagkant een duidelijk verschil bestaat in de afnemers van voltijd en deeltijdonderwijs (zowel qua leeftijd als afnemersvoorkeuren). Niet alleen de bevindingen van het marktonderzoek maar ook uit de resultaten van de enquête blijkt dat de doelgroep tussen voltijd (BOL) en deeltijd (BBL/OVO) sterk van elkaar verschilt. De ACM acht het op basis hiervan aannemelijk dat een MBO-opleiding in BBL/OVO-variant geen alternatief zal zijn voor een student/schoolverlater die overweegt om zijn/haar MBO-opleiding in een BOL-variant te volgen (en vice versa).

113. Anderzijds geven verschillende bekostigde onderwijsinstellingen aan dat het proces om, vanuit het voltijdsaanbod, hun BBL/OVO-aanbod uit te breiden betrekkelijk eenvoudig is. Los van de formele/procesmatige stappen die moeten worden doorlopen, zoals de aanvraag bij het SBB, lijkt het aannemelijk dat hiervoor geen aanzienlijke investeringen hoeven te worden gemaakt, gelet op het feit dat de instelling de opleiding al in een BOL-variant aanbiedt. Bovendien blijkt in de praktijk dat de bekostigde onderwijsinstellingen, die vanouds de focus hebben op het BOL-aanbod, zich (steeds) meer richten op het aanbieden van hun opleidingen in de BBL/OVO-variant.

³⁹ Rapport Centerdata, p. 22-23.

⁴⁰ Rapport Centerdata, p. 3.

⁴¹ Rapport Centerdata, p. 3. Hierbij moet worden opgemerkt dat geen betrouwbare uitspraak kan worden gedaan over de alternatieven die zijn overwogen door (deeltijd)studenten van bekostigde ROC-instellingen, omdat slechts twee bekostigde ROC's hebben meegedaan aan de enquête (n=73).

⁴² Uit de door partijen aangeleverde informatie in de meldingsfase volgt dat bij NCOI [vertrouwelijk] studenten in BOL studeren en bij LOI geen (randnummer 174, Meldingsformulier). Bij NCOI studeren daarentegen [vertrouwelijk] studenten in BBL/OVO en bij LOI zijn dat er [vertrouwelijk], antwoorden op aanvullende vragen meldingsfase, randnummer 29.

114. Voor de beoordeling van de onderhavige concentratie kijkt de ACM naar de gevolgen op de markt voor erkend deeltijd MBO. Voor dit besluit kan in het midden blijven of de markt ook voltijd erkend MBO omvat.

(ii) Financieringswijze

115. De ACM acht het aannemelijk dat voor de beoordeling van onderhavige concentratie geen nader onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen bekostigd en niet-bekostigd erkend MBO, voor zover dat het deeltijd-aanbod betreft. In de eerste plaats geeft het marktonderzoek voldoende aanwijzingen dat ROC's concurreren met het aanbod van niet-bekostigde onderwijsinstellingen, voor wat betreft het *deeltijd* MBO (BBL/OVO) en het MBO dat wordt aangeboden via een private tak. Zowel bekostigde als niet-bekostigde onderwijsinstellingen richten zich met hun deeltijdaanbod op dezelfde doelgroep die bestaat uit werkende studenten met dezelfde kenmerken.

116. Bovendien volgt uit de resultaten van de enquête dat een aanzienlijk deel van de respondenten die deeltijdonderwijs bij een niet-bekostigde onderwijsinstelling volgen, een opleiding heeft overwogen bij een bekostigde onderwijsinstelling. Dit bevestigt het beeld dat publieke onderwijsinstellingen voor wat betreft deeltijdonderwijs concurrentiedruk uitoefenen op private onderwijsinstellingen en dat zij concurreren om dezelfde groep van (werkende) studenten.

117. Een andere reden waarom bekostigd en niet-bekostigd erkend deeltijd MBO niet als aparte markten kunnen worden beschouwd is dat beide markten steeds meer in elkaar schuiven. De ACM constateert dat verschillende concurrenten en zakelijke afnemers opmerken dat de overheid flexibilisering van het MBO stimuleert en dat meerdere ROC's daadwerkelijk hun aandacht verleggen naar het aanbieden van verkorte (deeltijd) opleidingen dan wel het volgen van opleidingen in modules. Door deze ontwikkeling, die onder meer is ingegeven door het overheidsbeleid van Leven Lang Ontwikkelen, is het deeltijdaanbod van bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen steeds meer elkaar gaan overlappen.

118. De ACM zal voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie geen nader onderscheid maken tussen bekostigd en niet-bekostigd erkend deeltijd MBO.

(iii) Vakgebied

119. Mogelijk is de markt voor erkend deeltijd MBO nog nader te segmenteren naar vakgebied, zoals gezondheidszorg, economie & administratie of ICT-opleidingen. Partijen blijken voornamelijk te overlappen bij het aanbieden van (deeltijd) zorg-gerelateerde MBO-opleidingen. Op dat gebied hebben partijen ten opzichte van het aantal studenten bij hun andere opleidingen de meeste studenten (NCOI Groep [vertrouwelijk] studenten en LOI [vertrouwelijk], voor het jaar 2017/2018).⁴³ Echter, aangezien alle bekostigde spelers in de markt een breed aanbod van vakgebieden hebben en bovendien sprake is van diverse (niet-bekostigde) spelers die zich met voltijd- en deeltijdonderwijs op bepaalde vakgebieden richten (onder meer zorg, ICT en techniek) is het niet noodzakelijk om voor de beoordeling van de concentratie onderscheid te maken op basis van vakgebied.

Conclusie

120. Op basis van het voorgaande gaat de ACM voor de beoordeling van de gevolgen van de onderhavige concentratie uit van een relevante productmarkt voor erkend deeltijd MBO die zowel bekostigd als niet-bekostigd erkend deeltijd MBO omvat, zonder nadere segmentering naar

⁴³ NCOI en de LOI hebben respectievelijk [vertrouwelijk]% en [vertrouwelijk]% van hun MBO-studenten in de opleidingsrichting gezondheidszorg (totaal aantal studenten NCOI [vertrouwelijk] en de LOI [vertrouwelijk]).

vakgebied. Vanwege het feit dat de voorgenomen concentratie op de nauwere markt voor erkend deeltijd MBO (waaronder BBL en OVO) niet leidt tot een significante beperking van de mededinging (zie randnummer 145) kan de ACM voor de beoordeling van de onderhavige concentratie in het midden laten of erkend voltijd MBO (BOL) ook tot de relevante markt behoort.

6.3.2 Relevante geografische markten

Meldingsbesluit

121. In het meldingsbesluit laat de ACM de geografische afbakening voor de mogelijke markt voor erkend MBO in het midden. Wel merkt de ACM op dat er aanwijzingen zijn voor een geografische markt die nauwer is dan nationaal. MBO-instellingen trekken met name studenten aan uit de regio waarin de instelling gevestigd is.

Opvattingen van partijen

122. Partijen stellen zich op het standpunt dat sprake is van een geografische markt die nationaal van omvang is.⁴⁴ Zij baseren dat onder meer op de gesprekken die de ACM met marktpartijen heeft gevoerd in de meldingsfase, waaruit volgens hen naar voren komt dat ROC's studenten uit heel Nederland naar zich toe (trachten te) trekken en niet per se gebonden zijn aan een bepaalde regio.⁴⁵ Verder wijzen partijen op het belang van ketensubstitutie en beklemtonen zij dat de concurrentievoorwaarden in Nederland homogeen zijn doordat sprake is van één wettelijk kader (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) en toezicht op kwaliteit.⁴⁶

Opvattingen van marktpartijen

123. Marktpartijen hebben in de meldingsfase aangegeven dat "de regio" een rol speelt in het keuzeproces van de student en de concurrentie met andere onderwijsinstellingen. Daarnaast hebben marktpartijen de ACM erop gewezen dat bekostigde onderwijsinstellingen gebonden zijn aan een bepaald verzorgingsgebied en slechts binnen dit gebied onderwijs mogen aanbieden.

124. Tegelijkertijd blijkt uit het marktonderzoek dat ROC's ook studenten van buiten de regio aantrekken en dat grote (landelijk opererende) bedrijven vaak kiezen voor het onderbrengen van hun medewerkers bij één onderwijsinstelling. Ook hebben ROC's specifiek voor het BBL-aanbod vaak een sterke regionale binding en samenwerking met bedrijven in de regio voor wat betreft het bieden van stageplaatsen en praktijkonderwijs. Sommige ROC's beschikken door deze samenwerking met het bedrijfsleven bijvoorbeeld over een sterke positie in bepaalde (industriële) regio's in Nederland, zoals Eindhoven en Twente.

Resultaten enquête

125. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat MBO-studenten van bekostigde onderwijsinstellingen de locatie van de opleiding belangrijker vinden dan studenten van niet-bekostigde onderwijsinstellingen.⁴⁷ De reistijd van de woonplaats naar de plaats van de opleiding verschilt voor MBO-studenten van bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen, afhankelijk van of er contactmomenten zijn. Bij niet-bekostigde onderwijsinstellingen lijken er vaker geen

⁴⁴ Reactie op het eerste fase besluit, randnummer 21.

⁴⁵ Reactie op het eerste fase besluit, randnummer 189-194 waarin wordt verwezen naar de gesprekken met marktpartijen. Uit deze gesprekken zou blijken dat de concurrentie zich niet enkel in de regio afspeelt.

⁴⁶ Reactie op het eerste fase besluit, randnummer 193-194.

⁴⁷ Minder studenten van private onderwijsinstellingen selecteren de locatie waar het onderwijs wordt aangeboden in hun top drie van keuzefactoren (38,9%) dan studenten van publieke onderwijsinstellingen (68,0%). Zie Rapport van Center-Data getiteld, 'ACM-onderzoek concentratie NCOI-LOI, Vragenlijst afgenomen onder studenten van NCOI, LOI en publieke onderwijsinstellingen', p. 38.

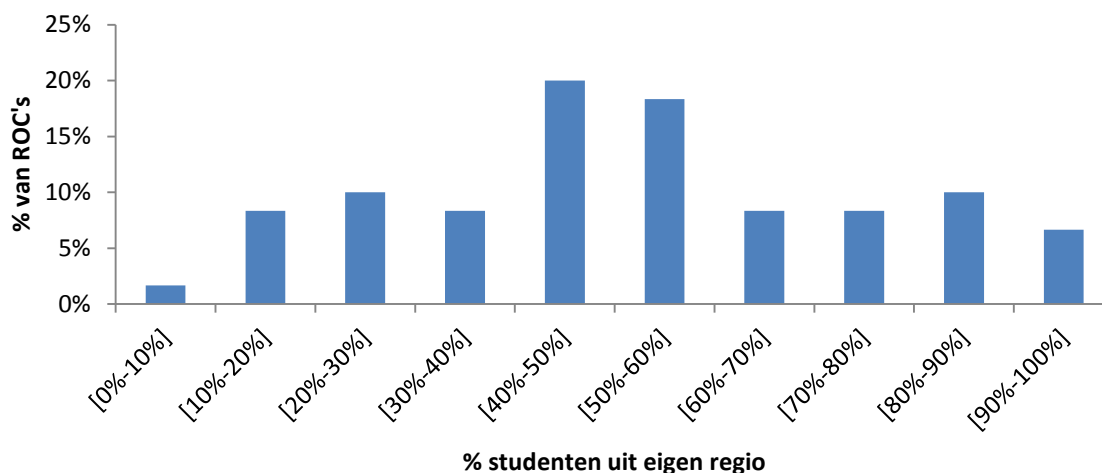
contactmomenten te zijn (42,1%) dan bij bekostigde onderwijsinstellingen (0,1%). Als er wel contactmomenten zijn, geven studenten van niet-bekostigde onderwijsinstellingen minder vaak aan dat de reistijd 0-30 minuten is (29,6%) dan studenten van bekostigde onderwijsinstellingen (56,6%) en vaker dat de reistijd meer dan 60 minuten is (32,6%) dan studenten van bekostigde onderwijsinstellingen (9,3%).⁴⁸ Hieruit kan worden afgeleid dat de reistijd naar en locatie van de opleiding voor MBO-studenten van bekostigde onderwijsinstellingen belangrijker is dan voor studenten aan de niet-bekostigde onderwijsinstellingen.

Beoordeling door de ACM

126. Uit de bevindingen van het marktonderzoek en de resultaten van de enquête blijken sterke aanwijzingen dat de geografische markt voor erkend (deeltijd) MBO regionaal van omvang is. Dit blijkt uit het volgende.
127. In de eerste plaats zijn er voldoende aanwijzingen dat de concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde MBO-instellingen zich beperkt tot een bepaalde regio. In de gesprekken met ROC's wordt bevestigd dat zij studenten voornamelijk uit hun regio aantrekken. Het is uniek als een ROC met het BBL-aanbod landelijk actief is door onderwijs op verschillende locaties in Nederland aan te bieden.
128. Ten tweede ondersteunt het marktonderzoek van de ACM de stelling dat de concurrentie tussen ROC's en niet-bekostigde onderwijsinstellingen zich voornamelijk afspeelt in de regio. Specifiek voor erkend deeltijd MBO blijkt dat regionale binding en samenwerking met het werkveld belangrijk is. Hoewel partijen aanvoeren dat de concurrentievoorwaarden voor erkend MBO in Nederland voldoende homogeen zijn om uit te kunnen gaan van een markt die nationaal van omvang is, constateert de ACM dat het concurrentiële speelveld toch vooral regionaal wordt bepaald. Dit regionale speelveld wordt bevestigd door een analyse van de (regionale) positie van ROC's; zij hebben vooral regionaal, afgezet naar arbeidsmarktregio, een sterke positie.⁴⁹
129. Uit een analyse van data die is ontvangen van DUO blijkt dat een groot deel van de ROC's met name (deeltijd) studenten bedient uit de eigen (arbeidsmarkt)regio (zie ook Figuur 2). Bezien vanuit de arbeidsmarktregio's valt eveneens op te maken dat in het overgrote deel van deze regio's een zeer beperkt aantal aanbieders een significante marktpositie realiseert, waarbij doorgaans één aanbieder een hoog tot zeer hoog aandeel heeft.

⁴⁸ Rapport van Center-Data getiteld, 'ACM-onderzoek concentratie NCOI-LOI, *Vragenlijst afgenomen onder studenten van NCOI, LOI en publieke onderwijsinstellingen*', p. 12.

⁴⁹ Zie voetnoot 28.



Figuur 2 Analyse regionale bediening door ROC's op basis van aantal studenten uit eigen regio

Conclusie

130. Er zijn sterke aanwijzingen dat de markt voor erkend (deeltijd) MBO regionaal van omvang is. Voor de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie maakt de regionale marktafbakening echter geen verschil (zie ook randnummer 140). Daarom laat de ACM de precieze geografische afbakening in het midden of deze regionaal of ruimer en dan nationaal van omvang is.

6.3.3 Gevolgen van de concentratie

Opvattingen van partijen

131. Partijen gaan in hun reactie op het meldingsbesluit in op drie elementen die betrekking hebben op de gevolgen van de concentratie voor de relevante markt(en) voor erkend MBO: (i) de argumenten van marktpartijen inzake 'regelruimte', (ii) de overweging dat de concurrentie zich (mogelijk) met name zou richten op het gebied van niet-bekostigd middelbaar onderwijs en (iii) de specifieke zorgen die door een marktpartij zijn geuit.⁵⁰

132. In de eerste plaats betogen partijen dat marktpartijen niet (goed) onderbouwen waarom niet-bekostigde onderwijsinstellingen aan minder regels zouden moeten voldoen dan bekostigde instellingen. Volgens partijen moeten erkende MBO-opleidingen aan dezelfde (toelatings)criteria voldoen, ongeacht of de opleiding door de overheid is bekostigd.⁵¹

133. Ten tweede is volgens partijen het beeld dat het aanbod van NCOI Groep en LOI enkel zou concurreren met het niet-bekostigde aanbod van ROC's onjuist. Partijen concluderen uit het marktonderzoek dat zij concurreren met het BBL-aanbod van de bekostigde onderwijsinstellingen. In dat kader wijzen zij erop dat een marktpartij heeft opgemerkt dat haar bekostigde BBL opleidingen worden aangeboden aan zakelijke afnemers.

⁵⁰ Reactie partijen op het eerste fase besluit, randnummer 195.

⁵¹ Reactie partijen op het eerste fase besluit, randnummer 200.

134. Tot slot gaan partijen in op de zorgen die specifiek door één ROC zijn geuit.⁵² In de kern komen de bezwaren van deze marktpartij erop neer dat NCOI Groep en de LOI gezamenlijk vanuit de private sector één groot blok kunnen vormen en als “alleenheerser” zullen optreden tegen de ROC’s in de regio. Dit zou een bedreiging vormen voor de private tak van de publieke onderwijsinstellingen, maar eveneens voor de BBL-programma’s door de overlap in doelgroep en aanbod. Partijen wijzen erop dat ROC’s door de bekostiging vanuit de overheid over een stevige positie beschikken en vanuit die positie in staat zijn om te kunnen concurreren met NCOI Groep en LOI.⁵³

Opvattingen van marktpartijen

135. Een aantal zakelijke afnemers die de ACM in de vergunningsfase heeft gesproken, geeft aan dat zij het BBL-aanbod van ROC’s in toenemende mate als alternatief zien voor het deeltijdaanbod van niet-bekostigde onderwijsinstellingen. Een belangrijke reden hiervoor is dat ROC’s (door de bekostiging) een lagere prijs kunnen bieden dan een niet-bekostigde onderwijsinstelling, terwijl de kwaliteit in de ogen van afnemers ongeveer hetzelfde is. Daarbij wordt opgemerkt dat ROC’s in de regel zelfs meer begeleiding (kunnen) bieden dan niet-bekostigde onderwijsinstellingen, waardoor er minder uitval is van studenten. Anderzijds merken grote zakelijke afnemers op dat niet-bekostigde onderwijsinstellingen beter in staat zijn om maatwerk te bieden (bijvoorbeeld voor wat betreft de inhoud van het programma, grootte van de groep en startmoment).

136. Ook uit gesprekken met de niet-bekostigde onderwijsinstellingen blijkt dat ROC’s zich steeds meer richten op zakelijke afnemers en werkenden en dat er daardoor meer concurrentiedruk is vanuit bekostigde onderwijsinstellingen. Zo geeft een marktpartij aan dat het BBL-onderwijs bij een ROC dezelfde doelgroep trekt als het niet-bekostigde deeltijdaanbod en dat studenten of hun werkgevers omwille van de prijs vaak kiezen voor een ROC in plaats van een particuliere (niet-bekostigde) instelling. Een enkele marktpartij merkt daarbij op dat ROC’s wat minder connecties hebben met de praktijk dan private onderwijsinstellingen, maar dat dit snel aan het veranderen is.

137. Niet-bekostigde onderwijsinstellingen die door partijen als concurrenten worden genoemd geven aan dat zij zich vaak hetzij op een ander segment richten (de niet-werkenden), hetzij als niche-speler actief zijn binnen het niet-bekostigde erkend MBO. Deze spelers uiten wel als zorg dat partijen door de overname een sterke positie zullen krijgen voor wat betreft het aanbod niet-bekostigd erkend deeltijd MBO, dat zich richt op de doelgroep werkenden. Daarbij wordt genoemd dat door de omvang en marketingslagkracht van NCOI Groep en LOI toetreding tot dit marktsegment lastig zal zijn.

Beoordeling door de ACM

138. Partijen hebben voor erkend (deeltijd) MBO gezamenlijk [vertrouwelijk] studenten.⁵⁴ Zij zetten dit af tegen het totaal aantal BBL/OVO studenten van bekostigde en niet-bekostigde instellingen en komen op basis daarvan tot een geschat (landelijk) marktaandeel van [5-15]%.⁵⁵

139. De ACM gaat voor haar beoordeling uit van de markt voor erkend deeltijd MBO (BBL/OVO). De ACM acht niet waarschijnlijk dat de overname zal resulteren in een beperking van de mededinging op de markt voor erkend deeltijd MBO. Onderstaande overwegingen acht de ACM daarvoor redengevend.

⁵² Zie meldingsbesluit, randnummer 109. Reactie partijen op het eerste fase besluit, randnummer 205-209.

⁵³ Reactie op het eerste fase besluit, randnummer 209.

⁵⁴ Reactie op informatieverzoek van 21 november 2019, randnummer 29. Bij NCOI studeren [vertrouwelijk] studenten en bij NCOI [vertrouwelijk]. Het totaal aantal van [vertrouwelijk] wijkt enigszins af van het aantal opgegeven studenten in het meldingsformulier, [vertrouwelijk] (BBL/OVO) en [vertrouwelijk] (BOL) studenten.

⁵⁵ Meldingsformulier, randnummer 174.

140. In de eerste plaats ondervinden partijen in vrijwel elke (arbeidsmarkt)regio in Nederland voldoende concurrentiedruk vanuit bekostigde instellingen. Zoals is overwogen in randnummer 129, zijn in het overgrote deel van deze regio's een zeer beperkt aantal (bekostigde) aanbieders die daardoor (regionaal) over een significante marktpositie beschikken. Vaak heeft één aanbieder een hoog tot zeer hoog (regionaal) marktaandeel. Dit sterke regionale aanbod, leidt ertoe dat partijen door de overname in geen enkele regio een sterke positie verkrijgen die hen in staat zou stellen de mededinging ongunstig te beïnvloeden.⁵⁶
141. Ten tweede volgen uit gesprekken met marktpartijen geen directe aanwijzingen voor mededingingsproblemen. Hoewel enkele ROC's hebben opgemerkt dat mogelijk problemen zouden kunnen ontstaan op het segment niet-bekostigd deeltijd MBO, vindt de ACM het aannemelijk dat niet-bekostigd deeltijd MBO wel degelijk concurrentie ondervindt en blijft ondervinden van bekostigde instellingen. Deze bekostigde (ROC's) bieden immers een met partijen concurrerend en volledig aanbod van erkend MBO. Door de concurrentie die uitgaat van ROC's, ook voor wat betreft het deeltijdonderwijs, behouden afnemers ook na de overname voldoende keuzemogelijkheden voor een erkende (deeltijd) MBO-opleiding, of zij dit nu bij een bekostigde (ROC) onderwijsinstelling wensen te doen of bij een niet-bekostigde private onderwijsinstelling. Daarbij ondervinden partijen op de verschillende vakgebieden primair concurrentiedruk vanuit het (corresponderende) deeltijdaanbod van bekostigde en niet-bekostigde spelers, maar is het ook aannemelijk dat er concurrentiedruk uitgaat van potentiële toetreding op basis van de voltijdsopleidingen gelet op het feit dat het relatief eenvoudig is om vanuit een bestaand voltijdsaanbod een deeltijdaanbod te starten (zie randnummer 113).
142. Daarbij acht de ACM het voor de beoordeling van de gevolgen van de overname relevant dat zakelijke afnemers van erkend (deeltijd) MBO steeds vaker geneigd zijn om te kiezen voor het bekostigd in plaats van het niet-bekostigd MBO, vanwege de lage(re) prijs en de goede kwaliteit van het onderwijs.
143. Verder constateert de ACM dat de bekostigde instellingen zich door het onderwijs via de derde leerweg, ofwel het niet-bekostigde (OVO) steeds meer (kunnen) richten op flexibel(er) onderwijs dat vanouds uitsluitend werd aangeboden door niet-bekostigde instellingen. Dit versterkt de concurrentie tussen ROC's en private aanbieders van erkend (deeltijd) MBO. Uit het marktonderzoek komt bovendien naar voren dat ROC's reeds studenten aantrekken in deze zogenoemde derde leerweg of voornemens zijn om dat te doen.
144. Hoewel enkele niet-bekostigde aanbieders van erkend MBO aangeven dat partijen door de overname een stevige positie zullen krijgen op het aanbod erkend deeltijd MBO, acht de ACM dit niet problematisch voor de concurrentie omdat – zoals uit het voorgaande volgt – partijen (in toenemende mate) concurrentiedruk ervaren en zullen ervaren vanuit het aanbod erkend bekostigd en niet-bekostigd deeltijd MBO. Het is daarom aannemelijk dat ook na de overname voor studenten en zakelijke afnemers voldoende keuzemogelijkheden overblijven.

Conclusie

145. Op basis van het bovenstaande acht de ACM het niet aannemelijk dat de voorgenomen concentratie op de markt voor erkend (deeltijd) MBO tot een significante beperking van de

⁵⁶ De ACM heeft de marktpositie van partijen geanalyseerd per arbeidsmarktregio, afgezet tegen het aandeel deeltijdstudenten van bekostigde ROC's. Gelet op het feit dat het aandeel deeltijdstudenten van niet-bekostigde instellingen, anders dan partijen, daar niet in is meegenomen leidt dit tot een overschatting.

mededinging leidt. Ook op de verschillende vakgebieden leidt de voorgenomen concentratie niet tot mededingingsproblemen. Per vakgebied ondervinden partijen primair concurrentiedruk vanuit het (corresponderende) deeltijdaanbod van bekostigde en niet-bekostigde spelers, en is het niet onaannemelijk dat ook concurrentiedruk kan uitgaan van potentiële toetreding vanuit het voltijdsaanbod gelet op het feit dat het relatief eenvoudig is om vanuit een bestaand voltijdsaanbod een deeltijdaanbod te starten.

6.4 Niet-erkend cursorisch onderwijs (NECO)

146. In de voorgaande hoofdstukken zijn de gevolgen van de voorgenomen overname voor de concurrentie op de markten voor erkend HBO en MBO besproken. Partijen bieden naast wettelijk erkend MBO en HBO ook niet-erkend cursorisch onderwijs aan. In dit hoofdstuk zullen de gevolgen van de voorgenomen overname worden besproken voor deze mogelijke markt voor niet-erkend cursorisch onderwijs (eerder afgekort als NECO).
147. In het meldingsbesluit heeft de ACM reeds overwogen dat deze mogelijke markt alle opleidingen omvat die niet resulteren in een wettelijk erkend diploma.⁵⁷ NECO kenmerkt zich door een grote heterogeniteit van producten, zoals korte, van erkend onderwijs afgeleide, programma's, losse modules, certificaten, beroepsopleidingen, cursussen en trainingen. De ACM gaat voor dit besluit uit van het totale aanbod van NECO waarbij in de beoordeling van de gevolgen de ACM naar verschillende dwarsdoorsnedes kijkt (paragraaf 6.4.3).
148. NCOI Groep en de LOI bieden beiden een breed palet aan vakgebieden aan met hun NECO. Zij overlappen qua vakgebieden met name op algemeen management, zorg, welzijn en sport, ICT, taalopleidingen en financiële en economische opleidingen.
149. Onder NECO vallen ook korte programma's die zijn afgeleid van wettelijk erkende opleidingen, maar op zichzelf niet leiden tot een wettelijk erkend diploma. Partijen bieden dit type opleidingen beiden aan. In dit besluit wordt dit aangeduid als 'het niet-erkend cursorisch onderwijs als afgeleide van wettelijk erkend HBO en MBO' (zie randnummer 206). Daarnaast bieden partijen cursussen en trainingen aan die niet zijn afgeleid van wettelijk erkende opleidingen.
150. NCOI Groep richt zich met diverse labels met name op zakelijke afnemers, terwijl de LOI veel thuisstudies aanbiedt en zich met name richt op particulieren. Van de NCOI Groep overlapt het label NTI het meest met de LOI. Ook dat is een aanbieder van voornamelijk thuisstudies gericht op particulieren.
151. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Hieronder zal de ACM eerst de relevante productmarkten onderzoeken (paragraaf 6.4.1) en de relevante geografische markt (paragraaf 6.4.2). Vervolgens zal in paragraaf 6.4.3 worden ingegaan op de beoordeling van de gevolgen van de concentratie voor de markt voor NECO.

⁵⁷ Zie het meldingsbesluit, voetnoot 14: 'In dit besluit worden met de niet-erkende opleidingen alleen beroepsopleidingen bedoeld, dus niet opleidingen of cursussen die bij wijze van liefhebberij of in het kader van een hobby worden gevolgd.'

6.4.1 Relevante productmarkten

Meldingsbesluit

152. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat het op basis van de op dat moment beschikbare informatie niet duidelijk is of NECO als geheel één afzonderlijke productmarkt vormt of dat deze nader moet worden gesegmenteerd. Voor de mogelijke nadere segmentering van NECO achtte de ACM de volgende dimensies bijvoorbeeld relevant: (i) type afnemer en/of (ii) omvang van de aanbieder en/of (iii) vakgebied.

153. De ACM heeft in het meldingsbesluit tevens geconcludeerd dat zij vooralsnog onvoldoende inzicht heeft gekregen in het concurrentiële speelveld en de relevante concurrentieparameters. Als gevolg hiervan heeft zij in het meldingsbesluit niet kunnen uitsluiten dat de voorgenomen concentratie leidt tot mededingingsproblemen op de mogelijke markt voor NECO of een nauwer segment daarvan.

Onderzoek vergunningsfase

154. In de vergunningsfase heeft de ACM nader onderzocht of de markt voor NECO als geheel moet worden beschouwd of nader moet worden gesegmenteerd naar type afnemer, omvang van de aanbieder, vakgebied en de vorm van het onderwijs (afstand/klassikaal). Om dat te kunnen beoordelen heeft de ACM gesprekken gevoerd met (markt)partijen en heeft zij bij partijen (interne) informatie opgevraagd.

155. Volledigheidshalve zullen hieronder de opvattingen van partijen en marktpartijen worden weergegeven die betrekking hebben op de verschillende mogelijke segmenten van NECO.

Opvattingen van partijen

156. Volgens partijen dient op de markt voor NECO geen nader onderscheid te worden gemaakt naar type afnemer, vakgebied, omvang van de aanbieder en klassikaal/afstandsonderwijs.

157. Ten aanzien van het onderscheid naar type afnemer en vakgebied wijzen partijen op het belang van aanbods substitutie. Volgens partijen kunnen NECO-aanbieders relatief eenvoudig hun aanbod uitbreiden naar andere doelgroepen, vakgebieden en vorm van onderwijs. Zo zouden aanbieders die zich richten op particulieren in relatief korte termijn en tegen relatief lage investeringen in staat zijn om hun aanbod aan bedrijven aan te bieden (al dan niet op maat gemaakt) en vice versa. Partijen merken daarbij op dat in de praktijk aanbieders zowel particulieren als zakelijke afnemers bedienen. Ter staving daarvan wijzen partijen op het cursusaanbod zoals dat is gepresenteerd op de websites van een drietal aanbieders van NECO die de ACM in de meldingsfase heeft gesproken.⁵⁸

158. Aanbieders van cursussen zouden op relatief korte termijn en zonder aanzienlijke investeringen nieuwe producten aan hun aanbod kunnen toevoegen. In dat kader geven partijen aan dat het ontwikkelen van een cursus gemiddeld drie tot negen maanden duurt en dat daarvoor gebruik kan worden gemaakt van bestaande infrastructures, waardoor investeringen kunnen worden beperkt.⁵⁹ Hoewel partijen erkennen dat het uitbreiden naar andere (nieuwe) domeinen weliswaar meer tijd in beslag zal nemen, hangt het volgens hen nog altijd af van de eigen snelheid en ambitie hoe snel een niet-erkende opleiding in een nieuw domein kan worden opgezet. Ook daarvoor geldt dat de meest belangrijke infrastructuur reeds aanwezig is. Daarbij merken partijen op dat de uitbreiding naar andere vakgebieden een gradueel proces is. Hiermee doelen partijen op het uitbreiden naar (sector)specifieke opleidingen die in het verlengde liggen van reeds bestaande opleidingen.

⁵⁸ Reactie op het meldingsbesluit, randnummer 220.

⁵⁹ Reactie op het meldingsbesluit, randnummer 211.

159. Voorts merken partijen op dat de bekostigde universiteiten, hogescholen en aanbieders van MBO-opleidingen in snel tempo hun aanbod op de markt voor niet-erkend cursorisch onderwijs uitbreiden. Voor deze onderwijsinstellingen is het volgens partijen vrij gemakkelijk om het cursorisch aanbod uit te breiden naar een nieuwe sector omdat het NECO-aanbod van de bekostigde instellingen is gebaseerd op hun (brede) aanbod erkend onderwijs. Partijen zien dat steeds meer losse vakken (modules) uit bekostigde opleidingen als cursussen en trainingen worden aangeboden.
160. Partijen menen tevens dat er geen onderscheid moet of kan worden gemaakt naar de omvang van een aanbieder. Ter onderbouwing daarvan wijzen partijen erop dat NCOI Groep voor ieder label⁶⁰ in haar portfolio concurrentiedruk ervaart van zowel grote aanbieders die een breed aanbod hebben als van niche-spelers die zich richten op een specifiek vakgebied. Partijen merken op dat ieder label binnen NCOI Groep een eigen concurrentiespeelveld heeft en dat elk onderdeel ook concurrentie ondervindt van online aanbieders, zoals GoodHabitz, SkillsTown en Study.
161. Tot slot stellen partijen dat het onderscheid tussen klassikaal onderwijs en afstandsonderwijs is vervaagd omdat beide onderwijsvormen door de toenemende digitalisering steeds meer naar elkaar toe zijn gegroeid. Partijen betogen dat cursussen steeds meer *blended* worden aangeboden waarbij online (afstand)onderwijs wordt gecombineerd met klassikale momenten. Daarbij verwijzen partijen naar het feit dat aanbieders van klassikaal onderwijs tegenwoordig hun onderwijs als gevolg van de maatregelen tegen het coronavirus op afstand aanbieden.

Opvattingen van marktpartijen

162. In het marktonderzoek heeft de ACM gesproken met meerdere aanbieders van NECO en de zakelijke afnemers daarvan. Hieronder volgt een beknopte weergave van de opvattingen van onder meer concurrenten en zakelijke afnemers.
163. Diverse aanbieders van NECO geven aan dat zij zich in hun aanbod en marketingactiviteiten hoofdzakelijk richten op de zakelijke markt. Daarbij sluiten aanbieders van NECO en zakelijke afnemers overeenkomsten voor het leveren van opleidingen aan hun personeel. In die context bieden zakelijke afnemers hun personeelsleden vaak de mogelijkheid om zelf opleidingen of trainingen te selecteren en te volgen binnen het gecontracteerde en door de werkgever betaalde opleidingsaanbod.
164. Zakelijke afnemers geven aan dat zij vaak gebruikmaken van een eigen inkooporganisatie of van intermediairs zoals Bloomville, Conclusion en Corporatie Academie. Deze intermediairs kopen vervolgens voor de ondernemingen opleidingen in bij een groot aantal aanbieders van NECO, zowel bij grotere aanbieders (waaronder partijen) als bij kleinere aanbieders.
165. Marktpartijen noemen diverse verschillen tussen het bedienen van zakelijke afnemers en particulieren. Deze verschillen zien onder meer op marketing, prijszetting, schaalgrootte, facturatie en de inzet van docenten. Diverse aanbieders van NECO die zich richten op de zakelijke afnemer verwachten niet dat zij zich in de nabije toekomst specifiek zullen richten op de particuliere afnemer.

⁶⁰ Een onderdeel van de NCOI Groep. Onder de NCOI Groep vallen de volgende labels: NCOI Opleidingen, NCOI Techniek en Veiligheid, NTI, Scheidegger, Schoevers, Markus Verbeek Praehop, Pro Education, ISBW, Luzac Hogeschool, Computrain, NIBE-SVV, Bestuursacademie Nederland, Lectric, SRM, AALO, Boertien Vergouwen Overduin, 112BHV, ROVC, Luzac College, Luzac Lyceum, Instituut Blankestijn, Online Academy, Opleiding.nl, EVC Centrum, Stage Instituut.

166. Uit het marktonderzoek blijkt dat zakelijke afnemers bij de keuze van een cursus de kenmerken van het onderwijsaanbod anders waarderen dan particulieren. Het cursusaanbod van aanbieders die zich richten op de particulier is sterk gestandaardiseerd. Daarentegen kent het aanbod voor zakelijke afnemers meer mogelijkheden voor maatwerk en worden ook trainingen “op maat” en *incompany* aangeboden. Voor particulieren blijkt uit het marktonderzoek onder aanbieders dat zij vooral worden getrokken door de flexibiliteit van het onderwijs in termen van tijdsindeling en daarnaast de prijs. Uit het marktonderzoek onder zakelijke afnemers komt het beeld naar voren dat met name de kwaliteit van het aanbod van belang is, gevolgd door de prijs en de breedte van het aanbod. In dit kader merkt een zakelijke afnemer op dat intermediairs door het bundelen van het aanbod van vele aanbieders corrigeren voor een eventueel gebrek aan landelijke dekking en/of breedte van cursusaanbod.
167. De aanbieders die zich richten op de zakelijke markt merken op dat zij vooral concurrentiedruk ervaren vanuit de diverse labels van NCOI Groep en in veel mindere mate van de LOI, omdat de LOI zich primair richt op de particuliere afnemer en niet of nauwelijks op de zakelijke afnemer. Zo biedt de LOI bijvoorbeeld geen *incompany* trainingen aan.
168. Tegelijkertijd merken verscheidene marktpartijen op dat een opleiding die is gericht op een zakelijke afnemer in het algemeen *inhoudelijk* niet (wezenlijk) verschilt van een opleiding die is gericht op een particulier. Ook geven enkele aanbieders aan dat het maken van een onderscheid tussen een zakelijke- en particuliere afnemer van cursorisch onderwijs voor hen niet goed is te maken op basis van wie de rekening betaalt. Zij geven daarbij aan dat ook al wordt de rekening betaald door een werkgever de cursist een particulier kan zijn. Voorts geven enkele concurrenten aan dat, ondanks de focus op de zakelijke afnemers, ook particulieren bij hen terecht kunnen voor het volgen van een cursus. Dit komt in de praktijk ook voor. Een enkele aanbieder geeft dan ook aan zich juist meer op de particuliere markt te willen gaan richten.
169. Veel van de marktpartijen die de ACM heeft gesproken in de vergunningsfase hebben zich gespecialiseerd in een bepaald vakgebied binnen de markt voor NECO. Binnen die vakgebieden wordt geconcurrereerd met (een deel van) het aanbod van partijen. In dit kader is het relevant dat partijen hebben aangegeven dat ieder label van de NCOI Groep een eigen concurrentieel speelveld kent, dat bij benadering samenvalt met een vakgebied/studiedomein. De gesprekken met aanbieders binnen deze vakgebieden bevestigen het door partijen geschetste beeld dat de concurrentie zich manifesteert per vakgebied.
170. Marktpartijen die zich richten op zakelijke afnemers geven aan dat zij voornamelijk concurrentiedruk ervaren vanuit de (specialistische) labels van de NCOI Groep, die – zo erkennen partijen zelf ook – zich met name hebben gespecialiseerd in het NECO-aanbod aan zakelijke afnemers.⁶¹
171. Tot slot komt uit het marktonderzoek naar voren dat op het zakelijke segment van NECO aanbieders met een grote omvang concurreren met de aanbieders met een beperkter aanbod. Zakelijke afnemers geven bijvoorbeeld aan dat zij van zowel de grotere als kleine(re) spelers cursussen afnemen. Ook de kleine(re) zakelijke aanbieders die actief zijn binnen verschillende vakgebieden geven aan te concurreren met de grotere spelers binnen de markt voor NECO. Dit bevestigt het eerder genoemde beeld dat de concurrentie op partijen binnen NECO op het zakelijke segment vooral plaatsvindt per label/vakgebied van de NCOI Groep, ongeacht de omvang van de aanbieders.

⁶¹ Reactie op informatieverzoek van 22 juni 2020, randnummer 10.

172. Op het particuliere segment is het beeld meer diffuus. Enerzijds komt in het marktonderzoek naar voren dat de concurrentie zich concentreert tussen de 'grotere' spelers met een breed aanbod, maar anderzijds wijst een van de grote marktpartijen ook op de aanwezigheid van en concurrentie door een ruim aantal niche-spelers. Aanbieders op dit segment geven aan dat het opzetten van een nieuwe opleiding ongeveer 1,5 jaar in beslag neemt. De kosten meestal tussen de EUR 30.000 en EUR 40.000 en kunnen soms oplopen tot EUR 75.000. De vraag of het opzetten van een nieuwe opleiding haalbaar is, hangt mede af van het potentieel aantal studenten.

Beoordeling door de ACM

173. De ACM constateert in de eerste plaats dat de markt voor NECO zich kenmerkt door een grote verscheidenheid in soorten opleidingen en cursussen. NECO omvat bijvoorbeeld de opleidingen die (grotendeels) zijn afgeleid van wettelijk erkende opleidingen (en die worden aangeboden in de vorm van korte deelprogramma's, masterclasses of modules), beroeps-/branche-erkende cursussen of *incompany* trainingen en opleidingen en cursussen die in het geheel niet leiden tot een (erkend) diploma.

174. NECO omvat (grofweg) alle cursussen en andere opleidingen die niet resulteren in een wettelijk erkend MBO- of HBO-diploma. Dergelijke opleidingen zijn daarom niet opgenomen in het CREBO- of het CROHO-register met respectievelijk erkende MBO- en HBO-opleidingen. Onder NECO vallen onder andere losse onderdelen van erkende opleidingen. Daarbij kan het zo zijn dat een afnemer een certificaat dat hij bij een bepaalde opleider heeft verkregen kan inbrengen bij het voltooien van een volledig erkende HBO dan wel MBO opleiding. De ACM heeft geen sterke aanwijzingen gekregen dat NECO afgeleid van wettelijk erkende opleidingen een aparte (deel)markt vormt. Bij de bespreking van de gevolgen van de overname zal de ACM hier wel alsnog op ingaan in het kader van de concurrentiedruk die partijen op dit mogelijke segment ervaren.

175. Naast de grote verscheidenheid in soorten opleidingen en cursussen kenmerkt de markt voor NECO zich door een veelheid van aanbieders. Reeds in het meldingsbesluit heeft de ACM op basis van het marktonderzoek een driedeling in aanbieders gemaakt naar i) de kleine bedrijven die gespecialiseerd onderwijs aanbieden, ii) themagerichte bedrijven met een wat groter volume, maar wel actief op één thema en iii) grote bedrijven met een uitgebreid portfolio en een groot volume. Ook uit het onderzoek in de vergunningsfase komt naar voren dat NECO wordt aangeboden door een veelheid van aanbieders, variërend van grote aanbieders (zoals partijen) tot middelgrote en kleinere nichespelers. Uit het marktonderzoek blijkt dat ook de kleinere en middelgrote spelers (per vakgebied) concurrentiedruk kunnen uitoefenen op de grotere spelers. Zo ziet de ACM dat voor verschillende cursussen in meerdere vakgebieden kleinere en middelgrote aanbieders online op vergelijkbare wijze zichtbaar zijn als partijen. Daarbij merkt een concurrent van partijen op dat zij in haar positionering zich weliswaar afzet tegen de grote en middelgrote aanbieders, maar dat afnemers bij het zoeken naar een cursus ongetwijfeld ook het aanbod van de kleinere spelers tegenkomen. De ACM acht het daarom niet aannemelijk om een aparte markt af te bakenen naar omvang van een aanbieder.

176. Het marktonderzoek in de vergunningsfase heeft weliswaar sterke aanwijzingen opgeleverd voor aparte segmenten voor zakelijke en particuliere afnemers, maar geeft onvoldoende bewijs om te komen tot aparte relevante productmarkten. In haar eerdere besluit NHA/Waldeck⁶² overwoog de ACM een onderscheid naar aanbod aan zakelijke partijen en aanbod aan particulieren. Destijds werd overwogen dat het aanbod aan particulieren zich kenmerkte door de hoge mate van

⁶² Zie het besluit nr. 3125/44 van 11 augustus 2003 inzake NHA vs LOI.

gestandaardiseerde cursussen gericht op individuele particulieren, terwijl opleidingen gericht op de zakelijke afnemer zich destijds meer kenmerkten door maatwerk en *incompany*. Beide markten vereisten bovendien een andere marktbenadering en een andere logistieke organisatie.

177. Omdat de ACM bij de bespreking van de gevolgen van de overname specifiek in zal gaan op het zakelijke- en particuliere segment binnen NECO zal zij hieronder uitvoerig(er) haar overwegingen weergeven ten aanzien van het mogelijke onderscheid tussen zakelijke en particuliere afnemers van NECO. Uit het marktonderzoek komen een aantal verschillen naar voren tussen zakelijke en particuliere afnemers.
178. In de eerste plaats blijkt dat aanbieders van NECO (waaronder de verschillende labels van de NCOI Groep), zich in hun klantbenadering en productaanbod vaak focussen op hetzij zakelijke hetzij particuliere afnemers. Aanbieders van NECO richten hun organisatie en hun marketing anders in naargelang zij vooral zakelijke afnemers of vooral particulieren bedienen. Waar particulieren de aanbieders vooral benaderen via internet, maken zakelijke afnemers gebruik van tenders voor raamcontracten en intermediairs. De ACM constateert in dit kader dat er aanbieders zijn binnen NECO die zich hoofdzakelijk concentreren op de zakelijke afnemers, en concurrentiedruk ervaren vanuit de specialistischere labels van de NCOI Groep. Daarnaast zijn er aanbieders die zich (meer) richten op particulieren en vaak een breder palet aan opleidingen aanbieden dat concurreert met het aanbod van zowel NCOI Groep (vooral het label 'NTI') als de LOI.
179. Verder geven marktpartijen aan dat een zakelijke afnemer zijn/haar keuze voor een cursus in een andere context en op basis van een andere afweging maakt dan een particulier. Voor zakelijke afnemers zijn kwaliteit, prijs, de breedte van het aanbod en de mogelijkheid tot maatwerk of het verzorgen van een *incompany* training belangrijke keuzefactoren. Particulieren zouden daarentegen meer letten op de flexibiliteit van het onderwijs, de mogelijkheid om een cursus op afstand te volgen en de prijs.
180. Tegelijk komt uit het marktonderzoek een gemengd beeld naar voren wat betreft de vraag of opleidingsaanbieders daadwerkelijk een duidelijk onderscheid maken tussen het bedienen van zakelijke en het bedienen van particuliere afnemers. Diverse aanbieders die de ACM heeft gesproken en zich primair richten op zakelijke afnemers, geven aan dat hun aanbod geschikt is voor particulieren. Daarbij geven ze ook aan particulieren te bedienen, alhoewel dit aantal beduidend minder is dan het aantal zakelijke afnemers. Soms konden marktpartijen niet uitsluiten dat onder hun afnemers zich particulieren bevinden, ook al wordt de rekening in de meeste gevallen betaald door de werkgever. Enkele van de spelers binnen NECO verwachten dat hun aandeel particuliere klanten in de toekomst zal stijgen of zeggen zich nadrukkelijk ook op particulieren te zullen gaan richten.
181. De ACM concludeert hieruit dat het onderscheid tussen onderwijs aan zakelijke klanten en dat aan particuliere klanten weliswaar kenmerken vertoont van twee aparte (deel)markten binnen NECO, maar dat er ook aanwijzingen dat er in toenemende mate sprake is van een enkele markt. Beide segmenten vertonen overeenkomsten in termen van aanbod en het marktonderzoek wijst uit dat de (potentiële) concurrentiedruk die van aanbieders die zich nu richten op zakelijke afnemers uitgaat op aanbieders gericht op particulieren in de nabije toekomst zal intensiveren. Bij de beoordeling van de (nabijheid van) concurrentie zal de ACM ingaan op deze aparte segmenten, zonder hiervoor aparte relevante productmarkten af te bakenen. Omdat de inhoudelijke beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloedt, kan de ACM een nader onderscheid naar type afnemer in het midden laten (zie randnummer 185).

182. Wat betreft de vraag of opleidingen per vakgebied moeten worden beschouwd als aparte markten merkt de ACM op dat zij geen aanwijzingen ziet voor vraagsubstitutie. Een afnemer is in de regel geïnteresseerd in een concrete opleiding binnen een bepaald vakgebied en zal hooguit een naast gelegen, zeer verwante opleiding binnen hetzelfde vakgebied als alternatief overwegen.
183. Ook de aanwezigheid van aanbods substitutie met betrekking tot vakgebieden is naar het oordeel van de ACM beperkt. Partijen wijzen op de mogelijke graduele toetreding van aanbieders tot nieuwe vakgebieden, maar enkele marktpartijen merken op dat het opzetten van een nieuwe (beroeps)opleiding kostbaar is en gepaard gaat met significante investeringen in tijd en geld.
184. Uit het bovenstaande volgt dat het NECO per vakgebied kenmerken vertoont van een aparte (deel)markt. De ACM laat de exacte afbakening hiervan echter in het midden omdat de inhoudelijke beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed. Bij de bespreking van de gevolgen voor de concurrentie zal de ACM wel de invloed van de overname voor de verschillende vakgebieden behandelen.

Conclusie

185. Op basis van het voorgaande gaat de ACM uit van een productmarkt voor NECO in het geheel, zonder nadere afbakening naar type afnemer, vakgebied en/of omvang. Hoewel er aanwijzingen zijn voor aparte deelmarkten is er onvoldoende bewijs dat sprake is van een aparte productmarkt voor NECO dat is afgeleid van wettelijk erkende opleidingen, NECO voor zakelijke afnemers en van een aparte productmarkt voor NECO voor particulieren. De ACM kan dit voor de beoordeling in het midden laten. Een aparte markt naar omvang van de aanbieder acht de ACM eveneens niet aannemelijk. Wat betreft de indeling naar vakgebieden laat de ACM de exacte marktafbakening ook hier in het midden, omdat de inhoudelijke beoordeling van de voorgenomen concentratie hierdoor niet wordt beïnvloed. Bij de beoordeling van de gevolgen van de concentratie zal de ACM de mogelijke segmentering naar type afnemer en vakgebied meewegen bij het beoordelen van de (nabijheid) van concurrentie tussen partijen.

6.4.2 Relevante geografische markten

Meldingsbesluit

186. In het meldingsbesluit heeft de ACM de geografische afbakening voor de mogelijke markt voor NECO in het midden gelaten. De ACM merkt daarbij op dat de geografische markt kan variëren per vakgebied.

Opvattingen van partijen

187. De geografische markt is volgens partijen minstens nationaal in omvang. In dit kader wijzen partijen op het belang van ketensubstitutie.

Opvattingen van marktpartijen

188. Aanbieders die zich met name richten op particulieren richten zich primair op afstandsonderwijs en bedienen vanuit die hoedanigheid afnemers uit het gehele land. Aanbieders die zich primair richten op zakelijke afnemers geven aan dat er een tendens is naar meer onderwijs op afstand. Voor een aantal vakgebieden blijft een klassikaal aanbod echter van belang. Voor deze vakgebieden is de zakelijke afnemer minder bereid te reizen, al verzorgen verschillende aanbieders van NECO hun aanbod ook *incompany*. Uit het marktonderzoek onder zakelijke afnemers komt naar voren dat een landelijk aanbod van grote meerwaarde kan zijn. Daarbij bevestigen zij het beeld dat aanbieders schetsen dat NECO in toenemende mate online wordt aangeboden en dat daarmee een landelijk aanbod snel is gerealiseerd.

Beoordeling door de ACM

189. Het marktonderzoek ondersteunt op hoofdlijnen het standpunt van partijen, dat de geografische markt nationaal in omvang is. Daarbij zijn er bepaalde vakgebieden waarbij de zakelijke afnemer minder bereid is te reizen. In een aantal van dergelijke gevallen komt de aanbieder de afnemer tegemoet door het onderwijs ook *incompany* aan te bieden. Desalniettemin resteert er een beperkt onderwijsaanbod dat primair afnemers uit de regio trekt. Uit het marktonderzoek komt evenwel niet naar voren dat dit deel van het onderwijsaanbod van materiële invloed is op de beoordeling van deze concentratie.

Conclusie

190. Op basis van voorgaande concludeert de ACM dat de markt voor NECO nationaal van aard is voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie tussen NCOI en de LOI.

6.4.3 Gevolgen van de concentratie

Meldingsbesluit

191. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat zij het niet onaannemelijk acht dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor NECO op significante wijze zal belemmeren.

Opvattingen van partijen

192. Partijen merken op dat er geen volledige informatie is over het aantal studenten en de omvang van de markt voor NECO. Zij schatten hun gezamenlijke positie op de ruime markt voor NECO in op [0-10]% op basis van studentenaantallen en [0-10]% op basis van omzet. De inschatting op basis van studentenaantallen is gebaseerd op 3,5 miljoen mensen die deelnemen aan Leven Lang Leren, van wie 1,3 miljoen erkend onderwijs volgen.⁶³ Bij de inschatting op basis van omzet gaan partijen uit van een totale markt omzet die is afgeleid van de door onderzoeksbureau SEO geschatte omzet⁶⁴ die wordt behaald door alle aanbieders van NECO in Nederland gezamenlijk met het aanbieden van beroepsopleidingen.

193. Partijen stellen dat ze ook na de voorgenomen concentratie op de verschillende vakgebieden en voor de verschillende typen afnemers concurrentiedruk te ondervinden van bestaande aanbieders. Partijen merken op dat er meer dan 14.000 opleidingsinstituten actief zijn, waarvan meer dan 2.000 met meer dan één medewerker. In het bijzonder wijzen partijen op SNR Schouten Global (o.a. Schouten & Nelissen), GITP, NHA, Lindenhaeghe Groep, ICM en Freia (o.a. Van Harte & Lingsma).

194. Daarnaast stellen partijen dat bekostigde instellingen belangrijke aanbieders zijn van cursorisch onderwijs en daarmee concurrentiedruk uitoefenen partijen. In het bijzonder gaat het om niet-erkend onderwijs aan dat is afgeleid van of een onderdeel vormt van wettelijk erkend HBO en MBO. Denk hierbij bijvoorbeeld aan (de eerder genoemde) losse modules waarmee een certificaat kan worden verdiend dat recht geeft op vrijstelling bij het later volgen van een volledige HBO-opleiding. In dat kader wijzen zij onder meer op de activiteiten van Avans+, Fontys, Open Universiteit en Saxion.

195. Vanuit gespecialiseerde aanbieders en online aanbod ondervinden partijen, naar eigen zeggen, eveneens concurrentiedruk. Daarbij wijzen zij op GoodHabitZ, LinkedIn Learning en edX. Zij merken

⁶³ Partijen baseren zich op het aantal studenten dat deelneemt aan Leven Lang Leren minus het aantal studenten dat erkend MBO, HBO en WO onderwijs volgt. Zie

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84277NED/table?ts=1566909365100> en SEO, 'Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen' (Amsterdam, mei 2018).

⁶⁴ SEO, 'Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen' (Amsterdam: mei 2018), p.12.

daarbij op dat ondanks het grotere marketingbudget van grote aanbieders, veel afnemers juist voor gespecialiseerde aanbieders kiezen. Daarbij zouden deze aanbieders door middel van intermediairs eenvoudiger klanten kunnen bereiken.

196. Partijen bestrijden het beeld van uniformering in het aanbod van NECO. Volgens hen is er een overvloed aan aspecten waarop aanbieders zich kunnen onderscheiden. In dit kader noemen zij onder meer de leervorm, de vorm van examinering, de vorm van studiebegeleiding en het slagingspercentage. De rol van marketing moet volgens partijen niet worden overschat. Volgens hen is het slechts een aspect waarop aanbieders zich kunnen onderscheiden. Ook vanwege intermediairs zijn kleinere aanbieders met minder middelen voor marketing in staat afnemers te bereiken.
197. Partijen stellen voorts dat toetredingsdrempels laag zijn, wat zou blijken uit de continue toetreding van nieuwe aanbieders, waardoor partijen geen mogelijkheid hebben tot uitsluiting van bestaande aanbieders.
198. Concluderend stellen partijen dat het niet aannemelijk is dat de voorgenomen concentratie leidt tot een significante beperking van de mededinging op de markt voor NECO.

Opvattingen van marktpartijen

199. Aanbieders van NECO die voornamelijk actief zijn op het zakelijke segment, bevestigen het beeld dat er een beperkt aantal aanbieders is met een breed aanbod. Een aantal van hen geeft daarbij aan dat zij wel de labels van NCOI Groep maar niet zozeer LOI als concurrent beschouwen, omdat LOI zich meer richt op particulieren. NCOI Groep richt zich met deze labels als gezegd op verschillende vakgebieden. Zo geven aanbieders binnen het vakgebied ICT-opleidingen aan te concurreren met het NCOI-label Computrain, en in veel mindere mate met de LOI. Aanbieders die zich richten op soft skills en vaardigheidstrainingen concurreren vooral met het NCOI-label Boertien Vergouwen Overduin.
200. Ondanks dat er slechts een beperkt aantal spelers is met een breed aanbod, merken verscheidene aanbieders op dat er een groot aantal niche-spelers is waarvan zij in specifieke vakgebieden concurrentiedruk ondervinden. Wat betreft de concurrentiedruk die zou uitgaan van online platforms als GoodHabit, Coursera en dergelijken geven marktpartijen aan dat die ondernemingen een geheel ander product aanbieden waar zij niet mee concurreren.
201. Van de aanbieders die voornamelijk actief zijn op het zakelijke segment, zijn er weinig die specifiek zorgen uitten als gevolg van de concentratie. Dit kan worden verklaard doordat NCOI Groep zich met name richt op de zakelijke afnemers en de toevoeging van de LOI aan de NCOI Groep voor deze concurrenten, met de focus op het zakelijke segment, geen wezenlijke verandering meebrengt.
202. Uit het marktonderzoek onder zakelijke afnemers blijkt dat partijen als een van de weinigen een breed aanbod voor NECO aanbieden. Tegelijkertijd blijkt uit het marktonderzoek dat zakelijke afnemers naar eigen zeggen hun diensten bij tientallen tot honderden aanbieders afnemen, bijvoorbeeld door zelf een platform op te zetten of gebruik te maken van een intermediair. Door aanwezig te zijn in het bestand van een intermediair kunnen aanbieders met een beperkt aanbod zich beter zichtbaar maken voor de zakelijke afnemer. Op deze wijze kunnen ook kleinere aanbieders concurrentiedruk uitoefenen op partijen. Verscheidene zakelijke afnemers geven aan dat er na de voorgenomen concentratie voor hen voldoende keuzemogelijkheden resteren. Over het

algemeen verwachten zakelijke afnemers op voorhand dan ook geen negatieve gevolgen van de voorgenomen concentratie.

203. NECO dat is gericht op particulieren wordt nagenoeg volledig op afstand gegeven. Een aantal marktpartijen merkt op dat in het segment van NECO voor particulieren vooral NCOI Groep (met name met haar label NTI), LOI, NHA en Laudius met elkaar concurreren. Een kleinere aanbieder in dit segment die concreet wordt genoemd, is CIVAS die zich richt op een beperkt aantal vakgebieden waaronder voeding, coaching en psychologie. Daarnaast spreekt één van de marktpartijen die de ACM heeft gesproken over de aanwezigheid van 'vele niche-spelers' in dit segment, die verder niet concreet worden genoemd. Concurrenten schatten de positie van NTI en LOI afzonderlijk groter in dan die van de eerstvolgende concurrent. Zij schatten de gezamenlijke positie van NTI en LOI op meer dan [45-55]%, uitgaande van een totale omvang van circa [vertrouwelijk] cursisten.

204. Aanbieders die zich richten op particulieren beschrijven concreet enkele effecten die ze verwachten van de concentratie tussen NCOI Groep en LOI en enkelen uiten daarbij hun zorgen. Marktpartijen verwachten dat LOI als zelfstandig label binnen de NCOI Groep zal worden gehandhaafd, maar dat de achterliggende backoffices van beide partijen zullen worden geïntegreerd, wat leidt tot synergievoordelen en de mogelijkheid tot prijsaanpassingen. Marktpartijen zullen deze prijsaanpassingen moeten zien te evenaren.

205. Daarnaast spreken marktpartijen zorgen uit over het effect van de samenvoeging van de marketingbudgetten en –mogelijkheden van beide partijen en de slagkracht die hiervan uitgaat. Gevreesd wordt dat partijen na de concentratie een strategie kunnen voeren die is gericht op het uitsluiten van concurrentie van een, voor dit segment, onmisbaar geacht marketingkanaal, te weten Google, in het bijzonder Google Ads (advertenties). Marktpartijen stellen dat Google (Ads) niet het enige, maar wel veruit het belangrijkste marketingkanaal is om particuliere afnemers te bereiken. In het bijzonder voor kleinere aanbieders geldt Google (Ads) als een relatief goedkoop marketingkanaal in vergelijking tot bijvoorbeeld tv- en radio-commercials. Met betrekking tot zoekresultaten op Google (Ads) merken marktpartijen op dat alleen de zoekresultaten die hoog op de eerste pagina van Google terecht komen, worden gezien door particulieren en dus effect hebben. Marktpartijen stellen dat deze gunstige positionering kan worden verkregen via een hoog marketingbudget en dat partijen deze positionering na de concentratie kunnen claimen/domineren. Meer specifiek wordt gevreesd dat partijen na de concentratie in staat zijn om de clickprijzen op te drijven die moeten worden betaald voor het zichtbaar zijn via Google (Ads). Een aantal marktpartijen stelt dat hun voortbestaan in gevaar komt wanneer zij niet langer toegang hebben tot de gunstige/relevante posities op Google (Ads). Toegang tot andere marketingkanalen doet daar volgens hen niets aan af.

Beoordeling door de ACM

206. Zoals beschreven gaat de ACM bij de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie uit van de markt voor NECO als geheel maar zal zij de beoordeling van de gevolgen evenwel letten op drie specifieke deelsegmenten binnen het NECO, te weten:

- a. Niet-erkend cursorisch onderwijs dat is afgeleid van wettelijk erkend HBO en MBO
- b. Niet-erkend cursorisch onderwijs gericht op zakelijke afnemers
- c. Niet-erkend cursorisch onderwijs gericht op particuliere afnemers

207. De ACM stelt voorop dat de omvang van de gehele markt voor NECO zich lastig laat vaststellen. Zoals hiervoor beschreven schatten partijen hun gezamenlijke positie op de algehele markt voor NECO op (afgerond) [0-10] procent, door hun gezamenlijke studentenaantallen respectievelijk

omzetten af te zetten tegen waarden die betrekking hebben op alle aanbieders van NECO in Nederland gezamenlijk.

208. De ACM heeft vastgesteld dat er geen geschikte databronnen beschikbaar zijn waaruit een (redelijk) exacte opbouw en samenstelling van de totale marktomvang en identificatie van markspelers blijkt en waaruit een goede indicatie van het concurrentiële speelveld kan worden verkregen.⁶⁵ Zoals eerder opgemerkt variëren alle aanbieders van NECO in Nederland gezamenlijk, van zelfstandig gevestigde docenten tot ondernemingen met tientallen of honderden medewerkers. Uit het marktonderzoek blijkt echter dat ook kleine(re) aanbieders van NECO binnen de verschillende vakgebieden waarin zij actief zijn concurrentiedruk uitoefenen op het aanbod van partijen. De ACM heeft daarom geen onderscheid gemaakt naar de omvang van een aanbieder.

209. Het bovenstaande maakt dat de ACM de marktpositie van partijen op de markt voor NECO zoals partijen die zelf presenteren beschouwt als een onderschatting van de daadwerkelijke positie en dat de ACM deze positie niet beschouwt als een geschikte graadmeter voor de concurrentiedruk op partijen. Tegelijkertijd zijn uit het marktonderzoek voldoende aanwijzingen naar voren gekomen dat de concurrentie per (deel)segment van NECO verschilt. Om die reden zal de ACM uitgaan van de in randnummer 206 beschreven segmentering naar (i) afgeleid van erkend onderwijs, (ii) niet-erkend onderwijs aan zakelijke afnemers en (iii) niet-erkend onderwijs aan particuliere afnemers om de concurrentiesituatie grondiger te kunnen beoordelen.

210. Voor een juist begrip van de situatie in NECO splitst de ACM in onderstaande tabel de totale omzetten die NCOI Groep en LOI behalen met NECO uit in de drie eerder genoemde segmenten:

Omzet NECO 2018-2019 ⁶⁶ (in EUR mln)		NCOI	LOI	NCOI+LOI
Segmenten				
NECO afgeleid van erkend	HBO	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
	MBO	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
	totaal	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
NECO Zakelijk		[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
NECO Particulier		[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
TOTAAL		[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

Tabel 1. Weergave overlap partijen binnen NECO

a. Niet-erkend cursorisch onderwijs als afgeleide van (wettelijk) erkend HBO en MBO

⁶⁵ Zoals gezegd in randnummer 192 hebben partijen ter bepaling van de totale marktomvang gebruik gemaakt van data uit de marktmonitor van onderzoeksbureau SEO in combinatie met data van CBS. Zonder iets af te doen aan deze beide databronnen, merkt de ACM op dat zij uit deze data geen duidelijk beeld heeft kunnen vormen van de opbouw naar marktpartijen, laat staan de identificatie daarvan.

⁶⁶ Omzetcijfers NCOI betreffen 2018-2019, omzetcijfers LOI betreffen 2019.

211. In aanvulling op de vergunningaanvraag bij de ACM hebben partijen informatie aan de ACM opgeleverd waaruit blijkt dat tot het NECO (ook) onderwijs behoort dat weliswaar op zichzelf niet-erkend is, maar wel is afgeleid van of een onderdeel vormt van wettelijk erkend HBO en MBO. Dit betreft gedeelten van wettelijk erkende HBO- en MBO-opleidingen die in de vorm van (een aantal) losse modules worden aangeboden en die, afhankelijk van de vorm, als min of meer zelfstandige opleiding gelden. Deze laatstbedoelde worden wel aangeboden onder aanduidingen als 'masterclass', 'professional master' of '1-jarige opleiding'. Aangezien deze gedeeltelijke opleidingen onderdeel vormen van wettelijk erkende HBO- en MBO-opleidingen kan een afnemer deze gebruiken als bouwstenen om – op enig moment – (alsnog) een volledige wettelijk erkende HBO- en MBO-opleiding te behalen. Het betreft dus hetzelfde onderwijs. Het verschil tussen de kwalificatie 'niet-erkend cursorisch' en 'wettelijk erkend HBO/MBO' blijkt uit de inschrijving van de student. Als deze zich inschrijft voor een volledige opleiding, wordt het onderwijs dat hij/zij afneemt door partijen beschouwd als 'erkend HBO/MBO', in het andere geval als 'niet-erkend cursorisch'.
212. Partijen hebben toegelicht dat studenten uiteenlopende redenen kunnen hebben om niet (direct) een volledige HBO- of MBO-opleiding te volgen, maar (slechts) een deel of een enkele module daaruit. Sommige studenten willen eerst aftasten of de opleiding dan wel het (weer) studeren hen bevalt. Anderen gebruiken (bijvoorbeeld) een 1-jarige HBO-opleiding als opstap naar een WO-studie. Voor sommige studenten is een korte opleiding voldoende voor hun huidige of toekomstige beroepsuitoefening of hun interesse.
213. Op het vlak van het aanbieden van cursussen die zijn afgeleid van wettelijk erkende opleidingen acht de ACM het aannemelijk dat partijen concurrentie ondervinden vanuit erkende (bekostigde) instellingen. De ACM ziet dat met name hogescholen naast hun erkende HBO-opleidingen actief zijn in het aanbieden van cursussen, post-HBO programma's of losse modules.⁶⁷ Voor modules en korte programma's op MBO-niveau is dat minder, maar ook daar zijn diverse bekostigde instellingen die (vaak via de zogenoemde derde leerweg) cursussen en/of korte/versnelde onderwijsprogramma's aanbieden die vergelijkbaar zijn met het aanbod van partijen.⁶⁸ Daarbij komt dat naar het oordeel van de ACM de bedoelde alternatieve aanbieders reeds over alle benodigde middelen en elementen beschikken om, indien nodig, relatief snel en eenvoudig een opleidingsaanbod te creëren dat direct met dat van partijen concurreert. Dit geldt ook voor andere (niet-bekostigde) aanbieders binnen het NECO die erkende HBO en MBO opleidingen aanbieden en, voor zover zij dat niet reeds doen, relatief snel en eenvoudig losse modules en korte MBO- of HBO-programma's kunnen aanbieden. Kortom, voor het aanbod van cursorisch onderwijs binnen NECO dat in meer of mindere mate is afgeleid van wettelijk erkende opleidingen ziet de ACM reële concurrentiedruk vanuit de (bekostigde en niet-bekostigde) aanbieders van volledig erkende wettelijke opleidingen.⁶⁹

b. Niet-erkend cursorisch onderwijs gericht op zakelijke afnemers

214. Veel van de marktpartijen die de ACM heeft gesproken in het marktonderzoek richten zich primair op de zakelijke afnemer. Dit geldt voor al de verschillende vakgebieden binnen het NECO. Uit de hierboven weergegeven tabel 1 blijkt dat de overlap op het aanbod NECO aan zakelijke afnemers relatief beperkt is. NCOI Groep behaalt een omzet van EUR [vertrouwelijk] op NECO aan zakelijke afnemers terwijl de omzet van de LOI EUR [vertrouwelijk] bedraagt. Ten opzichte van de totale omzet die NCOI Groep behaalt op NECO, los van het gedeelte dat is afgeleid van erkend onderwijs,

⁶⁷ Bijvoorbeeld het cursusaanbod van Avans+, Windesheim, Fontys (Pro), Hogeschool van Amsterdam en Saxion Next.

⁶⁸ Bijvoorbeeld het aanbod van ROC Friese Poort, ROC Midden-Nederland en ROC van Amsterdam.

⁶⁹ Vergelijk ook de onderdelen van dit besluit waar de gevolgen van de concentratie voor de markten voor erkend HBO en MBO zijn behandeld.

is slechts [vertrouwelijk]% NECO voor particulieren.⁷⁰ Bij de LOI liggen deze verhoudingen anders. De LOI behaalt circa [vertrouwelijk]% van haar omzet door NECO aan particulieren. Het aandeel NECO dat de LOI aanbiedt aan zakelijke afnemers is dus relatief beperkt.

215. Dit bevestigt de bevinding uit het marktonderzoek dat aanbieders die zich richten op de zakelijke afnemers vooral concurreren met NCOI Groep en in veel mindere mate met de LOI. Ondanks dat de toevoeging van de LOI aan het aanbod van NCOI Groep, voor wat betreft het NECO voor zakelijke afnemers dus relatief beperkt is, wordt de positie van NCOI Groep op dit segment wel versterkt. De ACM acht het echter onaannemelijk dat de voorgenomen concentratie zal resulteren in een significante beperking van de mededinging op het gebied van NECO voor zakelijke afnemers omdat er per vakgebied in ieder geval voldoende andere aanbieders overblijven.

216. Uit het marktonderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de fuserende onderneming een dominante positie zou verkrijgen op een van de vakgebieden binnen NECO gericht op zakelijke afnemers. Dit wordt ondersteunt door interne (bedrijfsgevoelige) informatie die de ACM heeft opgevraagd bij door partijen genoemde concurrenten per vakgebied van NECO, waaruit blijkt dat van deze aanbieders, gelet op de omzet en het volume (aantal studenten), voldoende disciplinerende werking uitgaat.⁷¹

217. Weliswaar kan de voorgenomen concentratie ertoe leiden dat er een beperkt aantal aanbieders resteert met een breed aanbod gericht op de zakelijke afnemer. Tegelijkertijd weten ook minder grote aanbieders en zakelijke afnemers elkaar te vinden, ofwel direct ofwel door middel van een intermediair. Als gevolg hiervan resteren volgens de ACM na de voorgenomen concentratie voldoende alternatieven voor zakelijke afnemers die effectief concurrentiedruk op partijen kunnen uitoefenen. Daar komt bij dat de grote zakelijke afnemers over een zekere mate van afnemersmacht beschikken wat het in staat stelt om bij de inkoop van NECO kortingen te bedingen of maatwerk te verlangen.

c. Niet-erkend cursorisch onderwijs gericht op particuliere afnemers

218. Zoals blijkt uit tabel 1 is van beide partijen LOI verhoudingsgewijs het sterkst aanwezig in het deelsegment NECO gericht op particulieren. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat het in het bijzonder gaat om opleidingen die (hoofdzakelijk) op afstand, dus thuis, worden gevolgd. De opleidingen die LOI in dit segment aanbiedt, omvatten diverse vakgebieden zoals taal, zorg & welzijn of ICT. De ACM constateert dat in dit deelsegment enkele, grote aanbieders met een breed aanbod actief zijn, te weten LOI, NTI (als onderdeel van de NCOI Groep), NHA en Laudius (een kleinere/middelgrote aanbieder). Ook uit interne documentatie van partijen blijkt dat zij deze partijen beschouwen als hun meest nabije concurrenten. In aanvulling op bovenstaande partijen noemen marktpartijen ook expliciet enkele gespecialiseerde aanbieders en 'een groot aantal kleinere niche-spelers'. Welke spelers daartoe behoren wordt niet expliciet benoemd, maar er wordt wel naar verwezen dat deze spelers zichtbaar worden via zoekacties met Google.

219. Wat de gevolgen van de voorgenomen overname voor dit deelsegment betreft constateert de ACM dat er enerzijds een beperkt aantal aanbieders resteert dat particulieren bedient met een ruim pallet

⁷⁰ Totaal NECO van NCOI (los van het deel dat is afgeleid van wettelijk erkend onderwijs) is EUR [vertrouwelijk], daarvan is EUR [vertrouwelijk] afkomstig van NECO-particulier.

⁷¹ De ACM heeft informatieverzoeken gestuurd naar aanbieders binnen de verschillende vakgebieden van NECO met het doel om de omvang van de markt en de positie van partijen daarop te kunnen bepalen. De respons was onvoldoende om de marktposities (betrouwbaar) te kunnen vaststellen. Wel kon de ACM uit de ontvangen reacties opmaken dat partijen per vakgebied voldoende concurrentie ervaren van de andere aanbieders van NECO.

aan NECO. Het gezamenlijk marktaandeel van partijen ten opzichte van dit type aanbieder is naar schatting van deze marktpartijen groter dan 50%.⁷² Dit vormt echter een overschatting van de positie van partijen omdat er naast deze grote(re) partijen er ook gespecialiseerde kleinere spelers zijn.

220. De ACM heeft in kaart gebracht welke alternatieven er voor consumenten naast NCOI en LOI zijn. Daartoe is eerst gekeken welke cursussen zowel door NCOI als LOI worden aangeboden. Uit deze overlappende cursussen heeft de ACM middels een steekproef een selectie gemaakt. Vervolgens heeft de ACM onderzocht welke alternatieven er zijn per cursus. Hieruit blijkt dat voor een ruime meerderheid van de onderzochte cursussen diverse alternatieven aanwezig zijn, die naast het aanbod van de grotere aanbieders ook bestaan uit het aanbod van kleinere nichespelers (al dan niet zichtbaar via vergelijkingssites). Hieruit blijkt dat er voor de consument ook na de overname nog voldoende alternatieven overblijven.

221. Dat er concurrentie is blijkt ook uit [vertrouwelijk], terwijl een concurrent op dit deelsegment in deze periode een sterke groei heeft doorgemaakt. Ook volgt uit interne documenten dat [vertrouwelijk] als een geduchte concurrent wordt gezien in dit deelsegment en dat [vertrouwelijk]. Uit het onderzoek van de ACM blijkt bovendien dat de overige aanbieders binnen dit deelsegment een (sterk) concurrerend product aanbieden dat qua prijs scherper is dan het aanbod van partijen.

222. Gelet op het voorgaande blijven er na de voorgenomen concentratie meerdere alternatieven voor partijen over. Dat zijn ten eerste NHA en Laudius. Daarnaast zijn er kleinere aanbieders en diverse gespecialiseerde niche spelers variërend per vakgebied/thema. Het voorbeeld [vertrouwelijk] laat zien dat sterke groei van spelers binnen een relatief korte tijd mogelijk is. Aanvullend is toetreding vanuit het zakelijke segment, wat betreft opleidingsaanbod, relatief eenvoudig (zie ook randnummers 173-185 hiervoor). Dit naast het feit dat meerdere 'zakelijke' aanbieders al particulieren bedienen. De ACM acht zodoende een beperking van de mededinging niet aannemelijk.

Google Ads

223. Een van de marktpartijen heeft bij de ACM de zorg geuit dat, nu de voorgenomen concentratie leidt tot een groter marketingbudget bij partijen, zij dit grotere budget zouden kunnen inzetten voor uitsluiting van de positie van haar concurrenten op Google Ads. Het mechanisme daarvoor is het opdrijven van de clickprijzen die door aanbieders moeten worden betaald voor hun plaats/weergave op Google Ads.

224. Los van de vraag of partijen door de overname in staat zouden zijn om een dergelijke uitsluitingsstrategie te voeren, acht de ACM het niet waarschijnlijk dat de concurrentie op deze manier zal worden uitgesloten. Allereerst bestaat slechts een beperkt aantal resultaten op de eerste zoekpagina van Google uit de betaalde Google Ads. Een ander belangrijk deel van de zichtbaarheid via Google vindt plaats via de zogenoemde organische zoekresultaten die worden gebaseerd op onder meer de relevantie van de website en de kwaliteit van de website. Hierbij speelt ook mee hoe lang een consument aanwezig is op een website die hij heeft gevonden via Google. Naarmate een consument langer blijft kijken/klikken op een website, wordt deze door Google als meer relevant aangemerkt. Partijen kunnen deze organische zoekresultaten niet rechtstreeks beïnvloeden. Daarbij acht de ACM het niet aannemelijk dat een aanbieder voor een individuele opleiding als enige

⁷² De ACM heeft informatie over de omzet en studentenaantallen opgevraagd bij de twee concurrenten die net als NCOI en LOI een breed aanbod hebben. Afgezet tegen deze marktpartijen, hebben partijen na de concentratie een marktaandeel van circa [50-60]%.

vindbaar is via alle meest relevante zoekresultaten. Voor de zoekresultaten waar (deels) een biedproces (en concurrentie) van aanbieders aan ten grondslag ligt, merkt de ACM op dat deze momenteel reeds door verscheidene aanbieders worden ingenomen en dat er op veel verschillende zoektermen kan worden geboden. Ook al zouden partijen invloed kunnen uitoefenen op de prijs die moet worden betaald aan Google voor de advertentieruimte, dan nog acht de ACM niet aannemelijk dat partijen op al de mogelijke zoektermen haar concurrenten zouden kunnen uitsluiten.

225. Partijen hebben beweerd dat zij (significante) concurrentiedruk ervaren vanuit online spelers zoals Coursera, Goodhabitz of Skillstown. De marktpartijen die de ACM in de vergunningsfase heeft gesproken geven echter aan dat dergelijke online (internationale) platforms een geheel ander product aanbieden en een andere marketingstrategie hanteren. Goodhabitz en Skillstown zouden zich bijvoorbeeld richten op de zakelijke markt. De ACM heeft niet kunnen achterhalen in hoeverre particulieren het aanbod van deze online spelers daadwerkelijk als alternatief beschouwd voor het aanbod van partijen. [vertrouwelijk]

Conclusie

226. Op basis van het bovenstaande acht de ACM het niet aannemelijk dat de voorgenomen concentratie op de markt voor NECO leidt tot een significante beperking van de mededinging. Deze conclusie geldt ook voor de mogelijke deelsegmenten. Op het deelsegment van NECO voor particulieren, waar door enkele marktpartijen specifiek de aandacht op is gevestigd, ziet de ACM nog voldoende concurrentie na de voorgenomen overname. Ook is het niet aannemelijk dat partijen op dat specifieke deelsegment de mogelijkheid en de prikkel hebben om tot uitsluiting van concurrenten over te gaan. Eveneens blijft er afdoende concurrentie over voor zakelijke afnemers en wat betreft het aanbod van opleidingen afgeleid van erkende HBO en MBO-opleidingen.

7 Conclusie

227. NCOI Groep en de LOI hebben bij de ACM een vergunningaanvraag ingediend omdat NCOI Groep de zeggenschap probeert te verkrijgen over de LOI. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het concentratietoezicht, dat geregeld is in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet.

228. ACM is van oordeel dat als de voorgenomen concentratie wordt voltrokken de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan niet op significante wijze zal worden belemmerd. Daarom heeft de ACM besloten om een vergunning te verlenen.

Den Haag, 13 augustus 2020

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.