

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, lid 1, van de Mededingingswet.

Nummer 4120/23

Betreft zaak: 4120/ Verenigde Amstelhuizen - IJanden

I. MELDING

1. Op 11 oktober 2004 heeft de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat de Stichting Verenigde Amstelhuizen en de Stichting IJanden voornemens zijn te fuseren, in de zin van artikel 27, onder a, van de Mededingingswet. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 198 van 14 oktober 2004. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan verschillende marktpartijen.

II. PARTIJEN

2. De Stichting Verenigde Amstelhuizen (hierna: Verenigde Amstelhuizen) is een stichting naar Nederlands recht. Verenigde Amstelhuizen is actief op het gebied van zorg in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ) voor ouderen, thuiszorg en geestelijke gezondheidszorg via woon- en zorgcentra, verpleeghuizen en een instelling voor geestelijke gezondheidszorg.¹

3. De Stichting IJanden (hierna: IJanden) is een stichting naar Nederlands recht. IJanden is actief op het gebied van AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten.

III. DE GEMELDE OPERATIE

4. De gemelde operatie behelst de totstandbrenging van een bestuurlijke fusie zoals neergelegd in het stuk "Een fusie met visie, voorgenomen besluit bestuurlijke fusie" d.d. 21 september 2004. Daartoe zal een nieuwe stichting worden opgericht. Het bestuur van de nieuw op te richten stichting zal zeggenschap over de oprichtende stichtingen verkrijgen. De oprichtende stichtingen krijgen geen vetorecht met betrekking tot beslissingen over het strategische commerciële beleid van de nieuw op te richten stichting. Vervolgens zullen onder andere de bedrijfsondersteunende en begrotingsprocessen worden geïntegreerd.

IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT

¹ Via een regionale instelling voor begeleid wonen (RIBW).

5. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, onder a, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 4, omschreven transactie leidt er toe dat twee voorheen van elkaar onafhankelijke ondernemingen met elkaar fuseren.

6. Betrokken ondernemingen zijn Verenigde Amstelhuizen en IJanden.

7. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde omzetgegevens blijkt dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt.

V. BEOORDELING

A. RUIMTE VOOR CONCURRENTIE

8. Evenals in het recente besluit in zaak 4177/ *Evean – De Weeren*² zal de NMa de onderhavige concentratie beoordelen op mogelijke mededingingsbeperkende effecten op het gebied van extramurale AWBZ-zorg, aangezien concurrentie op het gebied van extramurale AWBZ-zorg mogelijk is en er duidelijke aanwijzingen zijn dat concurrentie daadwerkelijk plaatsvindt.

9. Evenals in het hiervoor genoemde besluit³ behoeft over de (mogelijkheid) tot concurrentie in de intramurale AWBZ-zorg nog geen definitieve uitspraak te worden gedaan, omdat de beoordeling in de onderhavige zaak hierdoor niet zal worden beïnvloed (zie de punten 34 tot en met 37).

B. RELEVANTE MARKTEN

Relevante productmarkten

10. Verenigde Amstelhuizen is actief op het gebied van intramurale AWBZ-zorg voor ouderen via verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Daarnaast biedt Verenigde Amstelhuizen extramurale AWBZ-zorg voor ouderen aan. IJanden is actief op het gebied van intramurale en extramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten.

Onderscheid intramurale en extramurale AWBZ-zorg

11. Om AWBZ-zorg te kunnen aanbieden moet een zorginstelling een toelating verkrijgen.⁴ Deze toelating wordt gegeven voor één of meer functies, zoals die in de AWBZ zijn neergelegd,⁵ waaronder verblijf. Deze laatste functie vormt het belangrijkste verschil tussen intramurale zorg en extramurale zorg. Bij intramurale zorg verblijven cliënten in de instelling; bij extramurale zorg verblijven zij thuis.

² Besluit van 15 november 2004, punten 8 en 9.

³ Zie het besluit in zaak 4177/ *Stichting Evean Zorg - De Weeren*, reeds aangehaald, punt 10.

⁴ Besluit Zorgaanspraken AWBZ, 25 oktober 2002, Staatsblad 2002, nr. 527.

⁵ De functies zijn huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding, behandeling en verblijf.

12. Tussen intramurale AWBZ-zorg en extramurale AWBZ-zorg bestaan slechts beperkte mogelijkheden voor substitutie, zowel gezien vanuit de vraagzijde als vanuit de aanbodzijde⁶, en er is sprake van afwijkende concurrentieverhoudingen.⁷ In de onderhavige zaak kan, net als in eerdere besluiten⁸, worden uitgegaan van aparte relevante markten voor intramurale en extramurale AWBZ-zorg.

Intramurale AWBZ-zorg

13. In het onderzoek in de onderhavige zaak is nagegaan of er binnen de markt voor intramurale AWBZ-zorg mogelijk aparte markten bestaan voor verschillende groepen van zorgafnemers. Specifiek is onderzocht of er nader onderscheid moet worden gemaakt naar markten voor verzorgingshuis- en verpleeghuiszorg (hierna: intramurale AWBZ-zorg voor ouderen⁹) en intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten.

Intramurale AWBZ-zorg voor ouderen – intramurale AWBZ-zorg voor gehandicapten

14. Vanuit de vraagzijde bezien verschilt de vraag naar intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten van die van intramurale AWBZ-zorg voor ouderen. Voor verstandelijk gehandicapten is de zorgvraag vooral gericht op pedagogische begeleiding en ontwikkeling, waar het bij de zorgvraag voor ouderen met name om verzorging en verpleging gaat, aldus (markt)partijen.

15. Ook vanuit de aanbodzijde bezien zijn er verschillen waar te nemen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan verschillen in gebouwen. In verpleeghuizen zijn bijvoorbeeld veelal meerbedskamers, terwijl verstandelijk gehandicapten verblijven op eenpersoonskamers of individuele wooneenheden. Verpleeg- en verzorgingshuizen zijn dikwijls grootschalig opgezet, terwijl in de verstandelijk gehandicaptenzorg veelal sprake is van meer kleinschalige woonvoorzieningen. Verpleeg- en verzorgingshuizen dienen te beschikken over ruimere gangen, grotere kamers, aangepaste sanitaire voorzieningen en tilliftvoorzieningen.

16. Daarnaast heeft personeel dat werkzaam is in een instelling voor intramurale AWBZ-zorg voor ouderen een andere opleiding doorlopen dan personeel dat werkzaam is in een instelling voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten.

17. Volgens partijen stuit aanbodssubstitutie van intramurale AWBZ-zorg voor ouderen naar intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten en vice versa, gezien het voorgaande, op praktische problemen.

⁶ Zie ook het besluit in zaak 4177/ *Stichting Eveen Zorg - De Weeren*, reeds aangehaald, punten 12 tot en met 16.

⁷ Zie ook het besluit in zaak 4177/ *Stichting Eveen Zorg - De Weeren*, reeds aangehaald, punten 9 en 10.

⁸ Zie het besluit in zaak 4177/ *Stichting Eveen Zorg - De Weeren*, reeds aangehaald, punt 12, en het besluit in zaak 3827/ *Icare – De Trans*, reeds aangehaald, punt 22.

⁹ Er worden ook enkele niet-ouderen (jonger dan 65 jaar) in verpleeghuizen behandeld. Bij Verenigde Amstelhuizen gaat het om circa 8% van de cliënten.

18. Vrijwel alle ondervraagde marktpartijen geven eveneens aan dat voor een omschakeling van intramurale AWBZ-zorg voor ouderen naar intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten en vice versa personeel zal dienen te worden omgeschoold en/of nieuw personeel zal dienen te worden aangetrokken. Daarnaast geven marktpartijen aan dat toestemming van het College Bouw, aanpassingen van de intramurale voorzieningen en toestemming van het zorgkantoor¹⁰ zijn vereist. Hierdoor zal omschakeling van intramurale AWBZ-zorg voor ouderen naar intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten en vice versa volgens (markt)partijen niet binnen een relatief korte termijn en zonder hoge investeringen mogelijk zijn.

19. Uit het marktonderzoek in onderhavige zaak is gebleken dat in de praktijk plaatsing van ouderen in huisvesting voor verstandelijk gehandicapten en vice versa nauwelijks voorkomt.¹¹

20. Of er sprake is van aparte markten voor intramurale AWBZ-zorg voor ouderen en intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten kan evenwel in deze zaak in het midden worden gelaten, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie punten 34 tot en met 37).

Extramurale AWBZ-zorg

21. Verenigde Amstelhuizen is binnen de extramurale zorg actief op het gebied van thuiszorg (persoonlijke verzorging, verpleging en huishoudelijke hulp) voor ouderen. IJanden is binnen de extramurale zorg zeer beperkt actief op het gebied van thuiszorg voor verstandelijk gehandicapten. Gezien de zeer beperkte activiteiten van de IJanden op het gebied van thuiszorg zal in dit besluit niet verder op de (mogelijke) markt(en) voor thuiszorg worden ingegaan.

22. IJanden is op de markt voor extramurale AWBZ zorg vooral actief op het gebied van ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding. Verenigde Amstelhuizen verricht ook activiteiten op het gebied van ondersteunende begeleiding.

Extramurale AWBZ-zorg voor ouderen en extramurale AWBZ-zorg voor gehandicapten

23. Het is mogelijk dat er binnen de markt voor extramurale AWBZ-zorg onderscheid moet worden gemaakt naar een markt voor extramurale AWBZ-zorg voor ouderen en een markt voor extramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten.

¹⁰ Op grond van de AWBZ zijn zorgverzekeraars verantwoordelijk voor de zorgverlening. Om aan de uitvoering hiervan vorm te geven, hebben de zorgverzekeraars de zorgkantoren ingesteld. Een zorgkantoor is in een regio gemandateerd om de AWBZ-zorg voor de verzekerden in die betreffende regio in te kopen.

¹¹ Gebleken is dat onlangs een groep licht verstandelijk gehandicapten *tijdelijk* gehuisvest is in een vleugel van een verzorgingshuis, maar de cliënten werden door personeel van een gehandicaptenorganisatie begeleid, waardoor omscholing van personeel niet nodig was. Daarnaast betrof het hier cliënten die geen bijkomende fysieke beperkingen hebben en zichzelf in hoge mate kunnen redden, waardoor het verzorgingshuis niet ingrijpend behoefde te worden aangepast. Het betrof hier een tijdelijke verhuizing in verband met een verbouwing.

24. Uit marktonderzoek in onderhavige zaak komt naar voren dat ook het personeel dat bij de cliënten thuis komt over bepaalde expertise moet beschikken om met verstandelijk gehandicapten te werken. Zoals reeds in punt 14 met betrekking tot de intramurale AWBZ-zorg is opgemerkt hebben verstandelijk gehandicapten onder andere een meer pedagogische benadering nodig, terwijl de behandeling van ouderen voornamelijk is gericht op verzorging en verpleging.

25. Evenals in het geval van intramurale zorg kan in het onderhavige besluit evenwel in het midden worden gelaten of er sprake is van één markt voor extramurale zorg, dan wel dat deze markt nader onderverdeeld dient te worden in een markt voor extramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten en een markt voor extramurale zorg voor ouderen, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie de punten 38 tot en met 41).

Begeleiding

26. Zowel Verenigde Amstelhuizen als IJanden is actief op het gebied van ondersteunende begeleiding, een onderdeel van extramurale AWBZ-zorg. Binnen begeleiding wordt gesproken van activerende begeleiding en ondersteunende begeleiding. Activerende begeleiding omvat door een instelling te verlenen activiteiten gericht op herstel of voorkoming van verergering van gedrags- of psychische problematiek of het omgaan met de gevolgen van een somatisch of psychogeriatrisch aandoening of beperking of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap. Ondersteunende begeleiding omvat activiteiten gericht op bevordering of behoud van de zelfredzaamheid of bevordering van de integratie van de cliënt in de samenleving.

27. In het onderhavige geval kan in het midden blijven of er een aparte markt voor begeleiding binnen extramurale AWBZ-zorg bestaat en of hierbinnen nader onderscheid moet worden gemaakt naar enerzijds activerende begeleiding en anderzijds ondersteunende begeleiding, aangezien hierdoor de materiële beoordeling niet wordt beïnvloed (zie punten 38 tot en met 41).

Relevant geografische markten

Intramurale AWBZ-zorg

28. Partijen hebben beide intramurale instellingen in Amsterdam/Diemen. Verenigde Amstelhuizen heeft daarnaast enkele verzorgings- en verpleeghuizen in Maartensdijk, Huizen, Haarlem en Velsen. De inwonende cliënten van de Amsterdamse locaties van Verenigde Amstelhuizen komen voor 85% à 90% uit de regio Amsterdam/Diemen. Circa 95% van de inwonende cliënten van IJanden is eveneens afkomstig uit de regio Amsterdam/Diemen, aldus partijen.

29. Uit marktonderzoek is gebleken dat de cliënten van Amsterdamse concurrenten eveneens voor het overgrote gedeelte uit Amsterdam/Diemen komen. Naar voren is gekomen dat het overgrote deel van de ouderen zo dicht mogelijk bij hun laatste zelfstandige woning zoeken naar een verzorgings- of verpleeghuis. (Ouders van) verstandelijk gehandicapten kiezen, zoals uit het

marktonderzoek in onderhavige zaak naar voren is gekomen, steeds vaker voor een kleinschalige woning midden in de maatschappij, in de stad.

30. Het zorgkantoor heeft desgevraagd aangegeven dat volgens haar op het gebied van intramurale AWBZ-zorg voor ouderen van een geografische markt moet worden uitgegaan die Amsterdam, Diemen en een gedeelte van Amstelveen omvat. Op het gebied van intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten ziet het zorgkantoor een verdergaande trend van landelijke naar lokale markten.

31. In de onderhavige zaak kan evenwel in het midden worden gelaten of voor de markt voor intramurale AWBZ-zorg moet worden uitgegaan van een geografisch gebied dat Amsterdam/ Diemen omvat of dat de geografische markt groter is, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie punten 34 tot en met 37).

Extramurale AWBZ-zorg

32. Verenigde Amstelhuizen heeft aangegeven slechts extramurale zorg te verlenen in nabijheid van haar verzorgings- of verpleegtehuizen. IJanden heeft aangegeven dat de cliënten waaraan zij extramurale zorg levert voor het overgrote deel in Amsterdam wonen. De bevroagde concurrenten van IJanden hebben aangegeven dat hun cliënten op het gebied van extramurale AWBZ-zorg eveneens voor het grootste gedeelte in Amsterdam wonen. De in het kader van dit onderzoek bevroagde concurrenten van Verenigde Amstelhuizen geven aan in geheel Amsterdam actief te zijn.

33. In navolging van een eerder besluit¹² en op basis van de door (markt)partijen verstrekte gegevens kan in de onderhavige zaak worden uitgegaan van een geografische markt die Amsterdam/ Diemen omvat.

C. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

Intramurale AWBZ-zorg

34. De activiteiten van partijen overlappen slechts indien sprake is van één markt voor intramurale AWBZ-zorg. De omvang van de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor ouderen én verstandelijk gehandicapten bedroeg volgens partijen en het zorgkantoor in Amsterdam/ Diemen in 2003 EUR circa 513 miljoen.¹³

¹² Zie het besluit in zaak 4177/ *Stichting Eveen Zorg - De Weeren*, reeds aangehaald, punt 30.

¹³ Volgens partijen bedraagt het budget voor de sector Verzorging & Verpleging in de regio Amsterdam/ Diemen EUR 418 miljoen en het budget voor gehandicaptenzorg in de regio Amsterdam EUR 95 miljoen.

35. Het gezamenlijke marktaandeel van partijen op de mogelijke markt voor intramurale AWBZ-zorg voor ouderen én verstandelijk gehandicapten bedraagt circa [30-40]*% (Verenigde Amstelhuizen circa [20-30]% en IJanden circa [10-20]%). Indien de geografische markt ruimer is dan de regio Amsterdam/Diemen zal dit gezamenlijke marktaandeel lager uitvallen aangezien de activiteiten van partijen voor het overgrote gedeelte in Amsterdam/Diemen worden verricht.

36. Naast Verenigde Amstelhuizen zijn onder meer Fontis, Zorggroep Amsterdam, Stichting Tabitha en Stichting Antaris actief op het gebied van intramurale zorg voor ouderen. Naast IJanden zijn onder andere Stichting Philadelphia en De Kleine Johannes actief op het gebied van intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten.

37. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van de voorgenomen concentratie op de mogelijke markt voor intramurale AWBZ-zorg voor ouderen en verstandelijk gehandicapten een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

Extramurale AWBZ-zorg

38. De activiteiten van partijen overlappen slechts indien er sprake is van één markt voor extramurale AWBZ-zorg. De omvang van de markt voor extramurale AWBZ-zorg voor ouderen én verstandelijk gehandicapten bedroeg volgens partijen in Amsterdam/Diemen gemeten naar aantal cliënten in 2003 26.000 cliënten en naar aantal uren circa 4,3 miljoen uren.

39. Verenigde Amstelhuizen en IJanden bedienen respectievelijk [...] en [...] cliënten extramuraal, wat overeenkomt met respectievelijk [...] en [...] uren. Het gezamenlijke marktaandeel van partijen op de markt voor extramurale AWBZ-zorg bedraagt circa [0-10]% naar aantal cliënten en circa [0-10]% naar uren. Indien binnen de markt voor extramurale AWBZ-zorg nader onderscheid wordt gemaakt, overlappen de activiteiten (naast thuiszorg) op het gebied van ondersteunende begeleiding. Partijen behalen op dit gebied een gezamenlijk marktaandeel van circa [30-40]% (IJanden circa [30-40]% en Verenigde Amstelhuizen circa [0-10]%).

40. Op het gebied van extramurale AWBZ-zorg voor ouderen en verstandelijk gehandicapten zijn tientallen andere spelers actief, waaronder AGO, Thuiszorg Amsterdam, De Weeren en Fontis in samenwerking met Antaris.

41. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van de voorgenomen concentratie op de mogelijke markt voor extramurale AWBZ-zorg voor ouderen en verstandelijk gehandicapten een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot

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

gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

VII. CONCLUSIE

42. Na onderzoek van deze melding is de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Hij heeft geen reden om aan te nemen dat als gevolg van die concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

43. Gelet op het bovenstaande deelt de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft geen vergunning is vereist.

Datum: 16 december 2004

De directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
voor deze:

W.G. Mr. J Schönau
Directeur Concentratiecontrole

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de arrondissementsrechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam