

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41, vierde lid, van de Mededingingswet.

Nummer 4245/173

Betreft zaak: 4245/Vizier - De Wendel

BESLUIT

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41, vierde lid, van de Mededingingswet.

Betreft: Zaak 4245/Vizier - De Wendel

Nummer: 4245/173

INHOUDSOPGAVE

- I. DE PROCEDURE
- II. DE PARTIJEN
- III. DE OPERATIE
- IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT
- V. BEOORDELING

- A. RELEVANTE MARKTEN

- RELEVANTE PRODUCTMARKT

- Intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten*

- RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKT

- Intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten*

- B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

- a. *Het besluit van 7 maart 2005*
 - b. *Wijziging van de vergunningsaanvraag*
 - c. *Beoordeling van de voorgenomen concentratie*
 - c.1. *Noord-Limburg*
 - c.1.1. *Wijziging marktstructuur*
 - c.1.2. *Beoordelingscriteria*
 - c.1.3. *Beoordeling van de concurrentiedruk van Pluryl*
 - c.1.4. *Tussenconclusie*
 - c.1.5. *Zekerstelling van de toetreding van Pluryl*
 - c.1.6. *Begrenzing van de facilitering door Vizier*
 - c.1.7. *Conclusie*
 - c.2. *Toetreding Vizier tot zorgkantorregio Arnhem/Twente*

- VI. VOORSCHRIFTEN

- VII. CONCLUSIE

I. DE PROCEDURE

1. Op 12 november 2004 heeft de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: d-g NMa) een melding ontvangen waarin is medegedeeld dat Stichting De Wendel en Stichting Vizier voornemens zijn te fuseren, in de zin van artikel 27, onder a, van de Mededingingswet.
2. Op 7 maart 2005 is door de d-g NMa besloten¹ (hierna: het besluit van 7 maart 2005) dat voor deze concentratie een vergunning is vereist. Van dit besluit is mededeling gedaan in Staatscourant 49 van 10 maart 2005.
3. Op 23 maart 2005 heeft de d-g NMa met betrekking tot onderhavige concentratie een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 42 van de Mededingingswet ontvangen van Stichting Vizier en Stichting De Wendel, hierna samen ook aan te duiden als partijen.
4. Van de aanvraag om vergunning is mededeling gedaan in Staatscourant 61 van 30 maart 2005. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn geen zienswijzen van derden naar voren gebracht. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan diverse marktpartijen.
5. Op 31 maart 2005 zijn partijen met de NMa in overleg getreden over een mogelijke wijziging van de aanvraag om vergunning. Op 26 april 2005 hebben partijen een eerste conceptvoorstel hieromtrent aan de NMa overgelegd. Dit voorstel is door de NMa voorgelegd aan diverse marktpartijen. Op 16 juni 2005 is van partijen een definitieve wijziging van de aanvraag om vergunning ontvangen.

II. DE PARTIJEN

6. Stichting De Wendel (hierna: De Wendel) is een stichting naar Nederlands recht. De Wendel is actief op het gebied van intra-, semi- en extramurale Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ)-zorg voor verstandelijk gehandicapten.
7. Stichting Vizier (hierna: Vizier) is een stichting naar Nederlands recht. Vizier is actief op het gebied van intra-, semi- en extramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten.

¹ Besluit met kenmerk 4245/108.

III. DE OPERATIE

8. Vizier en De Wendel hebben het voornemen om per 1 januari 2006 een volledige juridische fusie aan te gaan. Ten gevolge van de fusie zullen Vizier en De Wendel ophouden te bestaan en zal een nieuwe stichting de vermogens van Vizier en De Wendel onder algemene titel verkrijgen. Vooruitlopend op de juridische fusie wordt door de bestaande stichtingen een personele unie aangegaan op het niveau van de Raden van Bestuur en Raden van Toezicht. Partijen hebben hieromtrent de '*Intentie-overeenkomst om te komen tot een bestuurlijke integratie en een fusie tussen Stichting Vizier en Stichting De Wendel*' overgelegd.

IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT

9. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, onder a, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 8, omschreven transactie leidt er toe dat twee voorheen van elkaar onafhankelijke ondernemingen fuseren.

10. Betrokken ondernemingen zijn Vizier en De Wendel.

11. Uit de door partijen 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. RELEVANTE MARKTEN

RELEVANTE PRODUCTMARKT

12. In navolging van een eerder besluit² op het gebied van AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten is in het besluit van 7 maart 2005 nader onderscheid gemaakt naar intramurale AWBZ-zorg en extramurale AWBZ-zorg.³

13. Vizier en De Wendel zijn beide actief op het gebied van intramurale en extramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten. Zoals naar voren gebracht in het besluit van 7 maart 2005 is het, gezien de geringe activiteiten van Vizier op het gebied

² Zie het besluit van 16 december 2004 in zaak 4120/*Verenigde Amstelhuizen – IJlanden*, punt 12.

³ Zie het besluit van 7 maart 2005, punt 20.

van de extramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten in Noord-Limburg, voor de beoordeling van onderhavige fusie niet noodzakelijk om in te gaan op deze activiteiten.

Intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten

14. De mogelijkheden voor aanbodssubstitutie tussen intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten en intramurale AWBZ-zorg voor andere doelgroepen (bijvoorbeeld voor ouderen) zijn zeer beperkt zodat hierna, evenals in het besluit van 7 maart 2005⁴, zal worden uitgegaan van een aparte markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten.

15. De Wendel is, in de regio waar de activiteiten van partijen overlappen, tevens actief op het gebied van semimurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten. Aangezien voor cliënten intramurale en semimurale instellingen goede alternatieven voor elkaar vormen, wordt in het onderhavige besluit, evenals in het besluit van 7 maart 2005⁵, uitgegaan van één markt voor intramurale en semimurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten (hierna: intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten), die het totaalpakket van wonen en dagvoorziening omvat.

RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKT

16. De activiteiten van partijen overlappen in de regio Noord-Limburg⁶, die onderdeel uitmaakt van de zorgkantoorregio Noord- en Midden-Limburg⁷. Vizier is daarnaast actief in Noord-Brabant en Nijmegen en omgeving.

Intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten

17. In het besluit van 7 maart 2005 is uitgegaan van een geografische markt die Noord-Limburg omvat. Deze conclusie is gebaseerd op de reacties van marktpartijen⁸ en

⁴ Zie het besluit van 7 maart 2005, punt 21 tot en met 29.

⁵ Zie het besluit van 7 maart 2005, punt 30 tot en met 34.

⁶ De regio Noord-Limburg komt overeen met de oude WGR-regio Noord-Limburg: Arcen en Velden, Beesel, Bergen, Helden, Horst a/d Maas, Kessel, Maasbree, Meerlo-Wanssum, Meijel, Sevenum, Venlo en Venray.

⁷ Dit komt overeen met WZV-regio 26: Bergen, Tegelen, Swalmen, Venray, Venlo, Roermond, Meerlo-Wanssum, Weert, Herten, Broekhuizen, Nederweert, Melick en Herkenbosch, Horst, Stramproy, Grubbenvorst, Hunsel, Heel en Panheel, Arcen en Velden, Grathem, Wessum, Sevenum, Baixel, Thorn, Meijel, Heythuysen, Maasbracht, Helden, Roggel, Linne, Maasbree, Neer, Sint Odiliënberg, Kessel, Haelen, Vlodrop, Beesel, Horn, Posterholt, Belfeld, Beegden, Montfort, Stevensweert, Ohé, Laak en Echt.

⁸ Zie het besluit van 7 maart 2005, punt 49 tot en met 53.

statistische gegevens⁹. Uit de statistische gegevens volgt dat op dit moment het overgrote deel van de cliënten afkomstig uit Noord-Limburg een voorkeur heeft voor een instelling in Noord-Limburg en dat de Noord-Limburgse intramurale aanbieders voor AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten een belangrijk deel van hun afzet binnen Noord-Limburg realiseren.¹⁰

18. In het besluit van 7 maart 2005 is vermeld dat de gebruikte gegevens een statisch karakter hebben. Dit wil zeggen dat de gegevens het keuzegedrag van cliënten weergeven die hun keuze hebben gebaseerd op de bestaande situatie (voor de concentratie). Tevens is aangegeven dat in een eventuele vergunningsfase zal dienen te worden onderzocht in hoeverre het waargenomen keuzegedrag van cliënten zal veranderen indien er ten gevolge van de fusie een kwaliteitsdaling van het aanbod wordt waargenomen.¹¹

19. Daarnaast is in het besluit van 7 maart 2005 aandacht besteed aan aanbodssubstitutie (toetreding op korte termijn en zonder aanzienlijke bijkomende kosten) van aanbieders uit Midden-Limburg, aanbieders van buiten de zorgkantorregio Noord- en Midden-Limburg en landelijke spelers. Geconcludeerd is dat het vooralsnog niet aannemelijk is dat er voldoende aanbodssubstitutie zal plaatsvinden ten gevolge van een verslechtering van het aanbod van partijen om de conclusie te rechtvaardigen dat de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten ruimer is dan de regio Noord-Limburg. Deze vraag leent zich voor een diepgaander onderzoek in een eventuele vergunningsfase, aldus het besluit van 7 maart 2005.¹²

20. Gelet op de door partijen voorgestelde wijziging van de vergunningsaanvraag (zie punt 26 tot en met 28) en het feit dat het initiatief tot deze wijziging in een vroegtijdig stadium in de procedure is genomen, is in de vergunningsfase geen onderzoek afgerond naar (i) een verandering in het keuzegedrag van intramurale cliënten ten gevolge van een mogelijke kwaliteitsdaling en (ii) aanbodssubstitutie, twee factoren die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op de geografische marktafbakening. Derhalve wordt in navolging van het besluit van 7 maart 2005 uitgegaan van een geografische markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten die vooralsnog Noord-Limburg omvat.

⁹ De statistische gegevens zijn afkomstig van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) Grubbenvorst en betreffen zowel de eerste voorkeursinstelling van intramurale cliënten als gegevens over de herkomst van nieuwe intramurale cliënten van aanbieders in Noord-Limburg.

¹⁰ Zie het besluit van 7 maart 2005, punt 54 tot en met 57.

¹¹ Zie het besluit van 7 maart 2005, punt 60.

¹² Zie het besluit van 7 maart 2005, punt 61 tot en met 63.

B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

21. In het navolgende zal kort worden ingegaan op het besluit van 7 maart 2005, vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de wijziging van de vergunningsaanvraag door partijen en daarna zal de beoordeling van de onderhavige concentratie worden weergegeven.

a. Het besluit van 7 maart 2005

22. In het besluit van 7 maart 2005 is geconcludeerd dat er reden is om aan te nemen dat als gevolg van de concentratie tussen Vizier en De Wendel 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.

23. Partijen behalen, zoals aangegeven in het besluit van 7 maart 2005, een gezamenlijk marktaandeel van circa [60-70]*% op de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten in 2003 naar aantal instellingsplaatsen (De Wendel circa [50-60]% en Vizier circa [10-20]%) indien wordt uitgegaan van een geografische markt die Noord-Limburg omvat. Indien bij de gezamenlijke positie van partijen rekening wordt gehouden met een geplande uitbreiding van 55 plaatsen in Noord-Limburg van Vizier dan bedraagt het gezamenlijke marktaandeel van partijen circa [60-70]%. Naast partijen is er één andere aanbieder, Daelzicht, actief in Noord-Limburg.

24. In het besluit van 7 maart 2005 is geconcludeerd dat het vooralsnog niet aannemelijk is dat de sterke positie van partijen voldoende wordt gerelativeerd door potentiële toetreding en/of door de inkoopmacht van het zorgkantoor. Verder onderzoek naar deze twee aspecten leent zich voor een diepgaander onderzoek in een eventuele vergunningsfase, aldus het besluit van 7 maart 2005.

25. Gelet op de door partijen voorgestelde wijziging van de vergunningsaanvraag (zie punt 26 tot en met 28) en het feit dat het initiatief tot deze wijziging in een vroegtijdig stadium in de procedure is genomen, is in de vergunningsfase geen onderzoek afgerond naar potentiële toetreding en inkoopmacht van het zorgkantoor.

b. Wijziging van de vergunningsaanvraag

* 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.

26. In een vroegtijdig stadium van de vergunningsfase zijn partijen in overleg getreden met de NMa over de mogelijkheid tot een wijziging van de aanvraag om vergunning. Deze wijziging van de aanvraag had onder meer als doel om een langdurig onderzoek in de vergunningsfase te vermijden door het wegnemen van de mededingingsbezwaren zoals die door de NMa in het besluit van 7 maart 2005 zijn geconstateerd. Na overleg met de NMa hebben partijen uiteindelijk op 16 juni 2005 een wijziging van de aanvraag om vergunning ingediend.

27. Voorafgaand aan de indiening van de wijziging van de vergunningsaanvraag hebben Vizier en de Pluryn Werkenrode Groep (hierna: Pluryn) een overeenkomst ondertekend waarin is vastgelegd dat Vizier afziet van een voorgenomen realisatie van 55 plaatsen in de regio Noord-Limburg¹³ en dat in plaats daarvan deze capaciteit door Pluryn zal worden gerealiseerd. Pluryn is, evenals partijen, een organisatie die intra-, semi- en extramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten aanbiedt. Pluryn heeft op dit moment vestigingen in heel Gelderland.

28. De overeenkomst tussen Vizier en Pluryn houdt het volgende in:

- a. Vizier realiseert voor 1 januari 2009 in overleg met Pluryn de huisvesting van 55 plaatsen in Noord-Limburg in koop en/of huur: 14 plaatsen zullen vóór 1 januari 2007 worden gerealiseerd, 20 plaatsen vóór 1 januari 2008 en 21 plaatsen vóór 1 januari 2009. Na realisatie draagt Vizier de huisvesting onherroepelijk en onvoorwaardelijk over aan Pluryn. Pluryn heeft de keuze om de in 2007 en 2008 te realiseren 41 intramurale plaatsen zelf te realiseren ofwel door Vizier te doen realiseren.¹⁴
- b. Pluryn biedt deze plaatsen aan elke potentiële cliënt aan die over de vereiste indicaties beschikt en die zich bij haar aanmeldt.
- c. Gedurende de periode van opbouw, die uiterlijk 31 december 2008 eindigt, kan Pluryn, indien gewenst, ter completering van haar zorgaanbod diensten afnemen van Vizier ten behoeve van het aanbieden van 24-uurszorg, met name gericht op de ongeplande zorg in de nacht (zie voor een omschrijving hiervan punt 48), alsmede ten behoeve van de inkoop van dagbesteding. Pluryn en Vizier zullen hiervoor een nader te bepalen vergoeding overeenkomen die in geen geval meer zal bedragen dan de werkelijke kosten.

¹³ Zoals vermeld in het besluit van 7 maart 2005, punt 68, heeft Vizier in Noord-Limburg sinds 1996, in verband met het deconcentratieproces van Vizier, 97 plaatsen opgericht. De komende jaren was de planning om met name voor de oud-bewoners uit Gennep 55 plaatsen te bouwen. Vizier trekt deze voorgenomen uitbreiding van 55 intramurale plaatsen in Noord-Limburg in.

¹⁴ De 14 plaatsen in 2006 zullen in ieder geval door Vizier worden gerealiseerd.

- d. Gedurende de periode van opbouw, die uiterlijk 31 december 2008 eindigt, kan Pluryn, indien gewenst, gebruik maken van de contacten van Vizier in de regio Noord-Limburg. Pluryn en Vizier kunnen hiervoor een nader te bepalen onkostenvergoeding overeenkomen.
- e. Pluryn realiseert voor Vizier een productiecapaciteit van 55 plaatsen in de zorgkantoorregio Arnhem/Twente. De daarbij behorende toelating wordt aan Vizier overgedragen ten behoeve van de deconcentratie van Vizier.

c. Beoordeling van de voorgenomen concentratie

29. Gelet op het vroege tijdstip waarop partijen het initiatief hebben genomen om tot een wijziging van de vergunningsaanvraag te komen en gelet op het oordeel van de d-g NMa over de gevolgen van de onderhavige concentratie na de gewijzigde vergunningsaanvraag van partijen, is het niet nodig om de in het besluit van 7 maart 2005 genoemde onderzoekspunten nader te onderzoeken.¹⁵

30. In het navolgende zal worden beoordeeld of (i) een economische machtspositie zal ontstaan of worden versterkt op de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten in Noord-Limburg (zie punt 31 tot en met 55) en (ii) of er als gevolg van de toetreding met 55 plaatsen van Vizier tot zorgkantoorregio Arnhem/Twente een negatief effect op de mededinging zal optreden in deze zorgkantoorregio (zie punt 56 tot en met 57).

c.1. Noord-Limburg

c.1.1. Wijziging marktstructuur

31. Uitgaande van een geografische markt die Noord-Limburg omvat en rekening houdend met de toetreding van Pluryn die als gevolg van de overeenkomst tussen Vizier en Pluryn zal plaatsvinden, behalen partijen na de voorgenomen concentratie een gezamenlijk marktaandeel van circa [50-60]% op de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten naar aantal instellingsplaatsen (De Wendel [40-50]% en Vizier [10-20]%). Naast partijen is Daelzicht actief in Noord-Limburg met een marktaandeel van circa [30-40]%. Pluryn zal binnen een termijn van 3 jaar een marktaandeel behalen van circa [0-10]%).

¹⁵ Deze onderzoekspunten zijn een onderzoek naar (i) de mate van verandering in het keuzegedrag van cliënten naar aanleiding van een kwaliteitsdaling (zie punt 18), (ii) aanbods substitutie (zie punt 19), (iii) toetreding (zie punt 25) en (iv) inkoopmacht (zie punt 25).

32. Het verschil tussen de marktstructuur na de voorgenomen concentratie in het besluit van 7 maart 2005 en de marktstructuur na de voorgenomen concentratie in onderhavig besluit is de toetreding door Pluryn als nieuwe speler op de relevante markt. Als gevolg van de wijziging van de vergunningsaanvraag is derhalve sprake van drie aanbieders in de regio Noord-Limburg (net als in de situatie voor onderhavige concentratie). Daarmee zal, door de overgang van 55 intramurale plaatsen van Vizier naar Pluryn, het gezamenlijke marktaandeel van partijen dalen van [60-70]% (zoals genoemd in het besluit van 7 maart 2005) naar [50-60]% op de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten in Noord-Limburg.

c.1.2. Beoordelingscriteria

33. Beoordeeld dient te worden of de voorgenomen concentratie zal leiden tot het ontstaan of versterken van een economische machtspositie op de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten in Noord-Limburg.

34. Van belang is na te gaan of er voldoende concurrentiedruk uitgaat van de posities van Daelzicht en Pluryn op de gezamenlijke positie van partijen om te voorkomen dat een economische machtspositie van partijen zal ontstaan of worden versterkt. Dit komt neer op de vraag of de aanwezigheid van Daelzicht en Pluryn, tezamen met andere relevante factoren, zoals bijvoorbeeld de rol van het zorgkantoor (zie punt 42), voldoende disciplinerende werking kan opleveren om te voorkomen dat partijen een vermeende machtspositie zullen kunnen gebruiken om bijvoorbeeld de kwaliteit van de zorg winstgevend te kunnen laten dalen.

35. Om te kunnen beoordelen of er voldoende concurrentiedruk uitgaat van (Daelzicht en) Pluryn is van belang of de toetreding van Pluryn een volwaardige nieuwe marktpartij oplevert die de positie van Vizier/De Wendel disciplineert door onder meer te concurreren om (eventuele) toekomstige intramurale plaatsen in Noord-Limburg. Pluryn dient met andere woorden na de toetreding met 55 plaatsen een concurrentiefactor van betekenis te zijn en in de toekomst deze positie te (kunnen) versterken. Het zorgaanbod van Pluryn dient daarnaast, om voor cliënten een reëel alternatief te vormen, vergelijkbaar te zijn met het aanbod van Vizier en De Wendel op de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten in Noord-Limburg.

c.1.3. Beoordeling van de concurrentiedruk van Pluryn

36. De concurrentie op de markt voor intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten vindt met name plaats op het moment dat een toekomstige cliënt kiest voor een instelling. Uit het onderzoek onder marktpartijen in onderhavige zaak is gebleken

dat een cliënt die eenmaal voor een instelling heeft gekozen niet snel zal overstappen naar een andere instelling.

37. In het besluit van 7 maart 2005 staat vermeld dat er per jaar per aanbieder slechts zo'n 3 à 4 procent van het totaal aantal plaatsen beschikbaar komt. Bij een marktomvang van [...] plaatsen in Noord-Limburg¹⁶, betekent dit dat er maximaal circa 30 plaatsen per jaar beschikbaar komen voor nieuwe cliënten.

38. Pluryn zal, zoals beschreven in punt 28, in 2006 14 plaatsen beschikbaar hebben voor nieuwe cliënten en in 2007 en 2008 respectievelijk 20 en 21. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met het jaarlijkse aantal beschikbare plaatsen bij Vizier/De Wendel en beduidend hoger dan bij Daelzicht. Het gevolg hiervan is dat voor nieuwe cliënten met een voorkeur voor een instelling in Noord-Limburg ook Pluryn per direct een reële optie vormt. Pluryn zal als gevolg hiervan in relatief korte tijd naamsbekendheid bij (potentiële) cliënten kunnen bewerkstelligen.

39. Voorts is van belang dat de concurrentiedruk van Pluryn groter wordt naarmate het zorgaanbod meer vergelijkbaar is met het gedifferentieerde aanbod van partijen. Zowel partijen als het merendeel van de ondervraagde marktpartijen geven aan dat een schaal van circa 50 plaatsen nodig is om een gedifferentieerd aanbod aan te kunnen bieden en om zodoende een rol van betekenis te kunnen spelen in een bepaalde regio.¹⁷ Als een aanbieder zich alleen zou richten op bijvoorbeeld licht verstandelijk gehandicapten is toetreding op kleinere schaal mogelijk. De vereiste schaal is groter naarmate de benodigde zorg van de cliënt groter is. Dit komt met name omdat voor verstandelijk gehandicapten die meer zorg behoeven onder meer de beschikbaarheid van bijvoorbeeld een AVG¹⁸-arts en 24-uurszorg nodig zijn.

40. Zoals al vermeld in punt 27, biedt Pluryn zowel intra-, semi- als extramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten aan. Zij biedt een gedifferentieerd aanbod aan, zowel aan jeugdige als volwassen verstandelijk gehandicapten. Pluryn heeft op dit moment vestigingen in heel Gelderland. Pluryn heeft voorts aangegeven in een zo groot mogelijk gebied zorg te willen aanbieden en te zoeken naar nieuwe kansen en ontwikkelingen om een speler op niveau te blijven. Daarnaast heeft Pluryn aangegeven dat zij voornemens is om zich in Noord-Limburg verder te ontwikkelen als aanbieder van intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten, die daadwerkelijk kan

¹⁶ Bron: opgave partijen en het zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg.

¹⁷ Daarnaast vinden twee marktpartijen het een goed begin om op termijn een concurrentiefactor van betekenis te kunnen gaan vormen.

¹⁸ Arts Verstandelijk Gehandicapten.

wedijveren met andere zorgaanbieders in die regio.¹⁹ Pluryn is derhalve een aanbieder met een vergelijkbaar aanbod als dat van Vizier en De Wendel en richt zich op verdere groei van het eigen aanbod in Noord-Limburg.

41. De concurrentiedruk die uitgaat van een marktpartij is – zoals gezegd – mede afhankelijk van de mate waarin kan worden geconcurrereerd om toekomstige intramurale plaatsen. Uit marktonderzoek in onderhavige zaak blijkt dat uitbreiding van capaciteit in een regio waar een marktpartij al actief is als beduidend gemakkelijker wordt ervaren dan toetreding tot een andere regio. Een marktpartij geeft bijvoorbeeld aan dat bij goede kwaliteit van zorg mond-op-mond reclame door zorgvragers veelal leidt tot verdere groei- en uitbreidingsmogelijkheden.

42. Het zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg heeft aangegeven dat bij voldoende behoefte het een reële optie is om groei ten voordele te laten zijn van Pluryn in plaats van de huidige bestaande aanbieders. Pluryn heeft schriftelijk bevestigd het aanbod zeker te zullen uitbreiden indien de ontwikkeling van de vraag dat toelaat. Dit betekent dat bij een uitbreiding van de capaciteit in Noord-Limburg Pluryn in staat is om mee te dingen om deze nieuwe plaatsen. Een eventuele verlaging van de kwaliteit van de door partijen aangeboden zorg zal daarom leiden tot een grotere kans op het niet verkrijgen van toekomstige intramurale plaatsen, aangezien het zorgkantoor en toekomstige cliënten dan een voorkeur zullen hebben voor Pluryn of Daelzicht. Dit zal zorgen voor een disciplinerende werking op het gedrag van partijen, ongeacht of er daadwerkelijk sprake zal zijn van uitbreiding van de capaciteit in Noord-Limburg en ongeacht of deze nieuwe plaatsen vervolgens daadwerkelijk aan Pluryn zullen toekomen.

43. Een aantal marktpartijen heeft aangegeven dat het niet te verwachten is dat de intramurale capaciteit in Noord-Limburg zal worden uitgebreid, maar dat het waarschijnlijker is dat intramurale AWBZ-zorg in de nabije toekomst voor een deel zal worden omgezet in extramurale AWBZ-zorg. Van belang hierbij is dat Pluryn, gelet op haar ervaring met extramurale AWBZ-zorg in andere regio's, ook bij deze omzetting in Noord-Limburg een rol van betekenis kan spelen en dus concurrentiedruk op partijen kan uitoefenen.

c.1.4. Tussenconclusie

44. Door de toetreding van Pluryn blijven drie aanbieders in Noord-Limburg actief waardoor als gevolg van onderhavige concentratie het aantal keuzemogelijkheden niet

¹⁹ Het voorgaande is gebaseerd op een gesprek dat met Pluryn is gevoerd en op een brief van Pluryn d.d. 16 juni 2005 waarin nader uiteen wordt gezet wat de ambitie van Pluryn is in het gebied Noord-Limburg.

verandert voor de cliënt. Pluryn is een relatief grote organisatie, die als gevolg van de geplande toetreding met 55 intramurale plaatsen een zelfstandige zorgaanbieder wordt in Noord-Limburg. Omdat het moment van concurrentie met name ligt op het moment dat een toekomstige cliënt kiest voor een instelling en vanwege het feit dat er jaarlijks slechts een beperkt aantal bestaande plaatsen beschikbaar komt, zal Pluryn reeds vanaf 2006 daadwerkelijk een alternatief vormen voor (toekomstige) cliënten.

45. Voorts geldt dat Pluryn, indien er behoefte bestaat aan uitbreiding van intramurale capaciteit in deze regio, in staat is om deze behoefte in te vullen. Pluryn heeft bij brief d.d. 16 juni 2005 aangegeven haar aanbod zeker te zullen uitbreiden indien de ontwikkeling van de vraag dat toelaat, terwijl het zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg heeft aangegeven Pluryn in een dergelijke situatie als serieuze kandidaat te zien. Dit heeft tot gevolg dat de toetreding van Pluryn zal zorgen voor een disciplinerende werking op het gedrag van partijen.

c.1.5. Zekerstelling van de toetreding van Pluryn

46. Voor de beoordeling van onderhavige concentratie is het van essentieel belang dat het zeker is dat de toetreding van Pluryn met 55 intramurale plaatsen met een voldoende gedifferentieerd zorgaanbod tot deze regio daadwerkelijk zal plaatsvinden.

47. Uit het onderzoek onder marktpartijen komt echter naar voren dat toetreding met een dergelijke schaal en met een voldoende gedifferentieerd zorgaanbod niet eenvoudig is en waarschijnlijk niet binnen een periode van drie jaar te realiseren is. In het besluit van 7 maart 2005 is bijvoorbeeld al gewezen op het bestaan van budgetplafonds en het verkrijgen van een toelating bij het College voor Zorgverzekeringen als factoren die toetreding bemoeilijken.²⁰ Voorts is tijdens de opstartfase bijvoorbeeld het bieden van 24-uurszorg niet rendabel voor een nieuwe toetreder, terwijl dit wel noodzakelijk is om een voldoende gedifferentieerd aanbod te kunnen bieden. Daarnaast is door marktpartijen, die tijdens het marktonderzoek in de vergunningsfase zijn bevestigd, aangegeven dat het opbouwen van een netwerk met onder meer (toekomstige) cliënten, het zorgkantoor, gemeenten en woningcorporaties een aanzienlijke toetredingsdrempel vormt. Marktpartijen geven aan dat het opbouwen van een dergelijk netwerk tijdsintensief is.

48. Een onderdeel van de wijziging van de vergunningsaanvraag is dat Vizier desgevraagd Pluryn in beperkte mate tijdelijk faciliteert bij de toetreding tot Noord-Limburg om de continuïteit van zorg te garanderen. Pluryn kan van Vizier diensten afnemen met betrekking tot de ongeplande zorg in de nacht met inbegrip van bewaking

²⁰ Zie het besluit van 7 maart 2005, punten 81 tot en met 89.

door middel van apparatuur, consult en behandeling door een AVG-arts, orthopedagoog en GZ-psycholoog²¹, en met betrekking tot de inkoop van dagbesteding. Daarnaast kan Pluryn tijdelijk gebruik maken van de contacten van Vizier om de noodzakelijke contacten met plaatselijke overheden op te bouwen.

49. Als gevolg van de overeenkomst zullen de bestaande toetredingsdrempels voor Pluryn deels worden weggenomen. Marktpartijen geven aan dat als gevolg hiervan het proces van toetreding wordt vergemakkelijkt en versneld, zodat toetreding op een dergelijke schaal binnen een termijn van drie jaar te realiseren is.

50. Gelet op de reacties van marktpartijen acht de d-g NMa de hiervoor genoemde regelingen tussen partijen en Pluryn – voor zover gewenst door Pluryn – van belang om daadwerkelijk zeker te stellen dat de geplande toetreding wordt gerealiseerd voor 1 januari 2009. Aan de vergunning wordt daarom onder meer het voorschrift verbonden dat partijen, indien Pluryn daarom verzoekt, Pluryn zullen faciliteren bij het realiseren van de 55 plaatsen in Noord-Limburg, zoals vastgelegd in de overeenkomst (zie later punt 61).

c.1.6. Begrenzing van de facilitering door Vizier

51. De d-g NMa is van mening dat Pluryn als zelfstandige marktpartij actief moet worden in Noord-Limburg om een concurrentiefactor van betekenis te zijn. Hetgeen hiervoor in punt 48 is beschreven, mag er daarom niet toe leiden dat Pluryn niet zelfstandig actief is in Noord-Limburg en geen eigen identiteit in Noord-Limburg zal hebben.

52. Een beperkt aantal marktpartijen heeft aangegeven dat de ondersteuning mogelijk negatieve gevolgen kan hebben. Zo noemt één marktpartij dat hierdoor zorgvragers mogelijk geen wezenlijk verschil ervaren in het zorgaanbod.

53. In het onderhavige geval is het echter niet aannemelijk dat de genoemde regelingen tussen partijen en Pluryn ertoe zullen leiden dat Pluryn niet als zelfstandige marktpartij in Noord-Limburg actief zal worden. De regelingen die partijen hebben getroffen met betrekking tot ongeplande nachtzorg en inkoop van dagbesteding, kunnen worden getypeerd als inkooprelaties die vaker voorkomen in deze sector (met name bij kleinere instellingen in een bepaalde regio). Dergelijke inkooprelaties worden aangegaan zodat meer instellingen een meer gedifferentieerd zorgaanbod kunnen bieden. Het gebruik maken van het netwerk van Vizier ter bevordering van het leggen van de noodzakelijke contacten is met name in de opstartfase van belang.

²¹ Gezondheidszorgpsycholoog.

54. De d-g NMa acht het wel van belang om een voorschrift aan de vergunning te verbinden teneinde de omvang van de samenwerking tussen partijen en Pluryn te bewaken. In dit voorschrift is vastgelegd dat de facilitering van Vizier niet verder mag gaan dan zoals in de door Vizier en Pluryn ondertekende overeenkomst is vastgelegd. Daarnaast is een voorschrift opgenomen dat er tot en met 31 december 2010 een meldingsplicht bestaat van voornemens gericht op nieuwe samenwerkingsverbanden tussen Vizier en Pluryn zodat beoordeeld kan worden of nog steeds wordt voldaan aan het vereiste dat partijen en Pluryn als twee zelfstandige spelers met een eigen identiteit op de Noord-Limburgse markt actief blijven (zie punt 61).

c.1.7. Conclusie

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

c.2. Toetreding Vizier tot zorgkantorregio Arnhem/Twente

56. Zoals aangegeven in punt 28 is in de overeenkomst tevens vastgelegd dat Pluryn voor Vizier een productiecapaciteit van 55 plaatsen in de zorgkantorregio Arnhem/Twente zal realiseren. In deze zorgkantorregio zijn diverse aanbieders van intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten actief, namelijk Siza Dorp Groep, De Driestroom, Pluryn, Philadelphia Zorg en 's Heeren Loo. Vizier is tot op dit moment niet actief in deze zorgkantorregio. Desgevraagd verwacht geen van de bevroagde marktpartijen ten gevolge van de toetreding van Vizier een negatief effect op de mededinging.

57. Gelet op het bovenstaande is het niet aannemelijk dat als gevolg van de toetreding van Vizier in de zorgkantorregio Arnhem/Twente een negatief effect op de mededinging zal optreden.

VI. VOORSCHRIFTEN

58. Aan de vergunning zijn voorschriften verbonden. Deze voorschriften hebben in de eerste plaats tot doel zeker te stellen dat, indien Pluryn daarom verzoekt, de facilitering van Pluryn door partijen bij het realiseren van 55 plaatsen in de regio Noord-Limburg, zoals vastgelegd in de overeenkomst, plaatsvindt, en daarmee de toetreding van Pluryn tot deze regio als zelfstandige aanbieder met een eigen identiteit. De tussen partijen

overeengekomen regelingen zijn bedoeld om zeker te stellen dat de in de overeenkomst bedoelde toetreding daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

59. Partijen en Pluryn dienen ieder, formeel en feitelijk, zelfstandig intramurale AWBZ-zorg voor verstandelijk gehandicapten aan te bieden in Noord-Limburg en daarbij ieder een eigen identiteit te behouden. Partijen en Pluryn dienen volwaardige alternatieve aanbieders voor cliënten in Noord-Limburg te vormen. Het bestaan van samenwerking van Pluryn met partijen kan onder omstandigheden ook afbreuk doen aan het zelfstandig actief zijn van partijen en Pluryn in Noord-Limburg. Derhalve richten de voorschriften zich mede op bewaking van de omvang van de samenwerking tussen Pluryn en partijen.

60. Aan de vergunning zijn de volgende voorschriften verbonden:

- (i) Partijen zullen Pluryn desgevraagd faciliteren bij het realiseren van 55 intramurale plaatsen in de regio Noord-Limburg en daarmee bij de toetreding van Pluryn tot deze regio als zelfstandige aanbieder met een eigen identiteit, één en ander zoals voorzien in de overeenkomst tussen Pluryn en partijen. De ondersteuning zal, tenzij de d-g NMa op schriftelijk verzoek van partijen anders heeft beslist, ten hoogste bestaan uit de hierna genoemde diensten om de volledigheid van het zorgaanbod te garanderen. De regelingen tussen partijen en Pluryn betreffen de ongeplande zorg in de nacht met inbegrip van bewaking door middel van apparatuur, consult en behandeling door AVG-arts, orthopedagoog en GZ-psycholoog, alsmede de inkoop van dagbesteding. Daarnaast verbindt Vizier zich om gedurende de periode tot eind 2008 op verzoek van Pluryn toegang te verlenen tot haar netwerk ter bevordering van het opbouwen van de noodzakelijke contacten met plaatselijke overheden in de meest ruime zin binnen de betrokken regio.
- (ii) Partijen zullen de d-g NMa tweemaal per kalenderjaar, steeds binnen 14 dagen na afloop van een kalenderhalfjaar, schriftelijk rapporteren over de voortgang van de realisering van de 55 intramurale plaatsen in de regio Noord-Limburg én omtrent de daarbij door partijen aan Pluryn verleende diensten. Uit de rapportage moet blijken in hoeverre de tussen partijen en Pluryn gesloten overeenkomst en de in het onderhavige besluit opgenomen voorschriften worden nageleefd. Deze rapportageverplichting geldt over de periode tot en met 31 december 2008.
- (iii) Partijen zullen de d-g NMa onverwijld schriftelijk melden wanneer bij partijen en Pluryn voornemens bestaan om, anders dan in punt (i) omschreven, met elkaar samen te werken. Dit voorschrift strekt er toe de d-g NMa – voordat partijen en Pluryn tot de bedoelde samenwerking overgaan – in staat te stellen te beoordelen of nog steeds wordt voldaan aan het vereiste dat partijen en Pluryn als twee zelfstandige spelers met een eigen identiteit op de Noord-Limburgse

markt actief blijven. Dit voorschrift geldt tot en met 31 december 2010. Dit voorschrift geldt niet voor de op de datum van het onderhavige besluit bij de NMa bekend zijnde samenwerkingsverbanden tussen partijen en Pluryn. De op dit moment bestaande contractuele relaties zijn bij de NMa bekend.²²

VII. CONCLUSIE

61. Op grond van het voorgaande is de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de operatie waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt. De directeur-generaal is van oordeel dat de voorgenomen concentratie, met inachtneming van de voorschriften zoals beschreven in punt 60, niet zal leiden tot het ontstaan van een economische machtspositie of een versterking van een machtspositie die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

62. Gelet op het bovenstaande deelt de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit mede dat voor de concentratie waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft, een vergunning wordt verleend. Aan de vergunning worden de in punt 60 beschreven voorschriften verbonden.

Datum: 17 juni 2005

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

W.g. Drs. R.J.P. Jansen
Plv. directeur-generaal

²² Een opsomming van deze contractuele relaties is opgenomen in het dossier van onderhavige zaak onder nummer 4245/171.

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