Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet

Ons kenmerk: ACM/DM/2014/203042

Zaaknummer: 14.0504.22/Tzorg – Careyn HZ B.V. – Zuwe Zorg B.V.

I. MELDING

1. Op 16 april 2014 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat Tzorg Groep B.V. (hierna: Tzorg) voornemens is de huishoudelijke verzorgingsactiviteiten van Careyn HZ B.V. (hierna: Careyn) en Zuwe Zorg B.V. (hierna: Zuwe Zorg) over te nemen in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet.

2. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 12066 van 25 april 2014. Naar aanleiding van deze mededeling zijn geen zienswijzen van derden ontvangen.

3. Conform de Beleidsregel concentraties van zorgaanbieders en zorgverzekeraars (hierna: de Beleidsregel)[1] heeft ACM de meest betrokken cliëntenraden en de betrokken gemeenten uitgenodigd tot het geven van een zienswijze over de concentratie. De cliëntenraad van Tzorg heeft laten weten geen zienswijze uit te brengen; de overige betrokkenen hebben hun zienswijze kenbaar gemaakt.

II. PARTIJEN

4. Tzorg is een besloten vennootschap naar Nederlands recht met Financial Support Services III B.V. (hierna: FSSIII) als enig aandeelhouder. Tzorg is actief op het gebied van huishoudelijke verzorging in ongeveer 300 gemeenten, zij het in uiteenlopende mate. FSSIII heeft één andere dochteronderneming, CSU Total Care B.V., welke actief is op het gebied van schoonmaakwerkzaamheden.

5. Careyn en Zuwe Zorg zijn een besloten vennootschap naar Nederlands recht met Stichting Careyn als enig aandeelhouder. Zij zijn beide actief op het gebied van huishoudelijke verzorging.

III. DE GEMELDE OPERATIE

6. De gemelde operatie is vastgelegd in een op 3 april 2014 ondertekend memorandum of understanding tussen Stichting Careyn en Tzorg. In dit memorandum staat dat Tzorg de activiteiten van Careyn en Zuwe Zorg zal voortzetten, met name door overgang van het cliëntenbestand en het personeel dat de huishoudelijke verzorging verricht.

[1] Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 5 juli 2013, nr. WJZ/13118300, houdende bijzondere regels betreffende concentraties van zorgaanbieders en zorgverzekeraars (Stcrt. 2013, 19570).

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIETOEZICHT

7. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 6, omschreven transactie leidt er toe dat Tzorg een deel van een onderneming overneemt waaraan omzet kan worden toegerekend.

8. Betrokken ondernemingen zijn Tzorg, Careyn en Zuwe Zorg (hierna tezamen: partijen).

9. 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.

10. De Beleidsregel is van toepassing, voor zover het gezamenlijk marktaandeel van de betrokken ondernemingen als gevolg van de concentratie 35% of meer komt te bedragen (zie artikel 2, lid 1, van de Beleidsregel). Blijkens de toelichting bij de Beleidsregel kan ACM deze evenwel buiten toepassing verklaren, waar het gezamenlijk marktaandeel slechts in zodanig beperkte mate toeneemt dat deze toename evident geen invloed heeft op de bestaande concurrentieverhoudingen en de keuzevrijheid van cliënten.

11. De activiteiten van partijen overlappen in de gemeenten Bunnik, De Ronde Venen, Delft, Hellevoetsluis, Houten, Krimpen aan de IJssel en Waddinxveen, Maassluis, Midden-Delfland, Nieuwegein en Lopik, Rijswijk, Rotterdam, Schiedam, Soest, Stichtse Vecht, Tilburg, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vlaardingen, Westvoorne, Wijk bij Duurstede, Woerden, Zeist, Zoetermeer en Zuidplas. In deze gemeenten kan dus sprake zijn van een gezamenlijk marktaandeel als bedoeld in de Beleidsregel.

12. ACM heeft uitvoering gegeven aan de criteria, bedoeld in punt 10. Aldus is de Beleidsregel alleen van toepassing op de mogelijke markten voor huishoudelijke verzorging in de gemeenten Bunnik, Hellevoetsluis, Midden-Delfland, Soest, Schiedam, Utrecht, Vlaardingen, Westvoorne en Woerden en in drie aanbestedingsregio's waarin enkele gemeenten samenwerken.

13. De Beleidsregel is dus niet van toepassing op de mogelijke markten voor huishoudelijke verzorging in de gemeenten De Ronde Venen, Delft, Houten, Krimpen aan de IJssel en Waddinxveen, Maassluis, Nieuwegein en Lopik, Rijswijk, Rotterdam, Stichtse Vecht, Tilburg, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Zeist, Zoetermeer en Zuidplas

V. BEOORDELING

14. Voor de onder punt 13 genoemde gemeenten is na onderzoek van de melding en de daarbij ingediende gegevens vastgesteld dat er geen reden is om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de markt voor huishoudelijke verzorging op significante wijze zou kunnen belemmeren. Conform de toelichting bij de Uitvoeringsregel verkorte afdoening[2] wordt in het onderhavige besluit niet ingegaan op voornoemde mogelijke markten.

[2] NMa Uitvoeringsregel verkorte afdoening 2008, Staatscourant van 5 september 2008, nr. 171, p. 18.

Openbare versie
Besluit in zaak 14.0504.22/Tzorg- Careyn HZ B.V. – Zuwe Zorg B.V.

A. RELEVANTE MARKTEN

Relevante productmarkt

15. Evenals in eerdere besluiten[3] zal in het onderhavige besluit worden uitgegaan van een aparte markt voor huishoudelijke verzorging. Partijen sluiten in hun melding aan bij deze productmarktafbakening.

Relevante geografische markt

16. Partijen gaan in hun melding uit van een markt op het niveau van zo genoemde Wmo-regio's.[4] Zij baseren dit uitgangspunt op toekomstige veranderingen in de Wmo-wetgeving en op de verwachting dat gemeenten, waar het gaat om huishoudelijke verzorging, hierbij zullen aansluiten. Uit het onderzoek door ACM blijkt evenwel dat gemeenten voor de aanbestedingen van huishoudelijke verzorging niet samenwerken op het niveau van Wmo-regio's en dat veelal ook niet van plan zijn. ACM deelt het uitgangspunt van partijen ter zake derhalve niet.[5]

17. Gezien het bovenstaande en in aansluiting op eerdere besluiten[6] zullen de gevolgen van de voorgenomen concentratie primair op gemeenteniveau worden bezien en waar gemeenten samenwerken in de vorm van aanbestedingsregio's, zullen tevens de gevolgen op regionaal niveau worden bezien.

18. De exacte marktafbakening kan in dit besluit in het midden worden gelaten, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie de punten 28, 30 en 32).

B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

19. De marktaandelen op het gebied van huishoudelijke verzorging in de te onderzoeken negen gemeenten zijn als volgt:[7]

Gemeente	**Individuele marktaandelen**		**Gezamenlijk marktaandeel**	**Totaal marktvolume**
	Tzorg	**Careyn/Zuwe Zorg**		
Bunnik	[0%-10%][8]	[30%-40%]	[30%-40%]	€979.868
Hellevoetsluis	[10%-20%]	[60%-70%]	[80%-90%]	€3.046.343

[3] Zie onder andere het besluit van 1 juli 2010 in zaak 7147/*Thuiszorg Service Nederland Holding - Thuiszorg Groningen en Stichting Continuering Uitvoering AWBZ en Wmo Groningen*, punt 28 e.v.

[4] www.regioatlas.nl (website van de rijksoverheid).

[5] Overigens zou in casu voor de beoordeling slechts één Wmo-regio van belang zijn, namelijk de regio Utrecht. Deze regio omvat slechts de gemeente Utrecht, zodat de beoordeling voor de Wmo-regio Utrecht samenvalt met de beoordeling voor de gemeente Utrecht.

[6] Zie bijvoorbeeld het besluit van 1 juli 2011 in zaak 7147/*Thuiszorg Service Nederland – Thuiszorg Groningen en Stichting Continuering Uitvoering AWBZ en Wmo Groningen,* punt 29 tot en met punt 31 en het besluit van 22 december 2009 in zaak 6774/*'t Gooregt – De Borg*, punt 17 tot en met punt 18.

[7] Gegevens afkomstig van partijen en gemeenten.

[8] 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 of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

Midden-Delfland	[0%-10%]	[60%-70%]	[70%-80%]	€1.004.446
Schiedam	[0%-10%]	[50%-60%]	[60%-70%]	€7.899.526
Soest	[0%-10%]	[70%-80%]	[70%-80%]	€4.017.238
Utrecht	[0%-10%]	[60%-70%]	[70%-80%]	€19.209.590
Vlaardingen	[0%-10%]	[60%-70%]	[60%-70%]	€8.301.789
Westvoorne	[10%-20%]	[60%-70%]	[80%-90%]	€1.072.334
Woerden	[0%-10%]	[60%-70%]	[60%-70%]	€3.317.917

20. Hoewel het gezamenlijk marktaandeel in veel gevallen hoog is,[9] stelt ACM voorop dat uit het marktonderzoek onder de betrokken gemeenten blijkt dat de concentratie geen aanleiding geeft tot concrete mededingingsproblemen. Er is voor de gemeenten geen reden om aan te nemen dat cliënten te weinig keuze hebben of dat bij een volgende aanbesteding te weinig aanbieders geïnteresseerd zijn.

21. Dit resultaat van het marktonderzoek is in overeenstemming met een aantal algemene kenmerken van de onderzochte markten. Vanwege de aard van de activiteit is toetreding tot de markt of uitbreiding van de activiteit relatief eenvoudig. Er zijn ook een groot aantal in omvang variërende aanbieders, waarvan enkele landelijk werken, terwijl gemeenten in staat zijn door de wijze van aanbesteding of opdrachtverlening invloed uit te oefenen op de belangstelling van mogelijke zorgaanbieders. Blijkens de melding zijn er voorts in bedoelde gemeenten steeds tenminste drie aanbieders werkzaam zijn, waaronder tenminste één aanbieder, niet zijnde een der partijen, met een substantieel marktaandeel.

22. In aanvulling op deze algemene overwegingen wordt hieronder een meer toegespitste beoordeling gegeven.

GEMEENTEN BUNNIK, MIDDEN-DELFLAND, SCHIEDAM, SOEST, UTRECHT, VLAARDINGEN EN WOERDEN

23. Voor elk van deze zeven gemeenten geldt dat hun “centrale” ligging het relatief eenvoudig maakt voor aanbieders die in omliggende gemeenten actief zijn, tot deze gemeenten toe te treden.

24. De gemeente Bunnik heeft naast partijen op dit moment tien andere aanbieders van huishoudelijke verzorging van uiteenlopende grootte gecontracteerd. Onder deze tien aanbieders is één partij actief die, ook na de voorgenomen concentratie, groter van omvang is dan partijen. De gemeente Bunnik geeft verder aan dat het mogelijk is om jaarlijks nieuwe aanbieders tot de markt toe te laten.

25. De gemeenten Midden-Delfland, Schiedam, Soest, en Vlaardingen hebben op dit moment naast partijen drie andere aanbieders van huishoudelijke verzorging gecontracteerd. In al deze gemeenten is tenminste één aanbieder actief met een substantieel marktaandeel dat groter is dan het aandeel van Tzorg. Aan het eind van 2014 zullen de huidige contracten

[9] Voor de bepaling van de marktaandelen gaat dit besluit ervanuit dat de productmarkt alleen bestaat uit door gemeenten gecontracteerde Wmo-zorg. Uit Wmo-gelden worden evenwel ook persoonsgebonden budgetten verstrekt, welke door cliënten mede kunnen worden besteed aan huishoudelijke verzorging. Daarnaast worden op enige schaal diensten van huishoudelijke verzorging geleverd aan personen die die zorg uit eigen middelen, dus niet uit Wmo-gelden, financieren. Een en ander brengt waarschijnlijk met zich mee dat de in dit besluit weergegeven marktaandelen een overschatting inhouden van het marktaandeel van partijen.

aflopen in deze gemeenten. De contracten met de gemeenten Schiedam en Vlaardingen zouden met één jaar verlengd kunnen worden, deze gemeenten hebben al aangegeven medio 2015 te zullen gaan aanbesteden.

26. In de gemeente Woerden zijn er op dit moment naast partijen vier aanbieders gecontracteerd. Tijdens de laatste aanbestedingsronde hebben achttien verschillende partijen ingeschreven. In de gemeente Woerden is één andere aanbieder actief met een substantieel marktaandeel dat groter is dan het aandeel van Tzorg.

27. De gemeente Utrecht heeft naast partijen op dit moment twee andere aanbieders van huishoudelijke verzorging gecontracteerd. Careyn werkt in de gemeente Utrecht met verschillende onderaannemers. Eén van deze onderaannemers is verantwoordelijk voor meer dan de helft van de omzet van Careyn. Aan het eind van 2014 zullen de huidige contracten eindigen. De gemeente Utrecht geeft aan dat zij voor de komende aanbesteding graag meer partijen tot de markt wil toelaten via een aanbesteding waarbij kwaliteitseisen worden gehanteerd als minimumeis; daarbij zullen de huidige onderaannemers zelfstandig kunnen meedoen.

28. Uit het voorgaande volgt dat het – gelet op de disciplinerende werking die uitgaat van het aanbestedingssysteem, alsmede de concurrentiedruk van concurrenten – niet aannemelijk is dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor huishoudelijke verzorging in de gemeenten Bunnik, Midden-Delfland, Schiedam, Soest, Utrecht, Vlaardingen en Woerden in significante mate zou kunnen belemmeren.

GEMEENTE HELLEVOETSLUIS EN WESTVOORNE[10]

29. De gemeenten Hellevoetsluis en Westvoorne hebben naast partijen één andere aanbieder van huishoudelijke verzorging gecontracteerd. Deze partij, TSN, heeft in beide gemeenten op dit moment naar schatting een aandeel van ongeveer [10%-20%] en wordt door beide gemeenten gezien als een volwaardig alternatief. Daarbij is aangegeven dat zij achten dat deze zorgaanbieder in staat is een deel van de vraag van cliënten te kunnen opvangen. Verder bestaan er plannen om de volgende aanbesteding tezamen uit te schrijven en daarbij ook de gemeente Brielle te betrekken. In de gemeente Brielle zijn op dit moment naast Careyn twee andere aanbieders gecontracteerd, welke tezamen een marktaandeel van [60%-70%] hebben.[11]

30. Uit het voorgaande volgt dat het – gelet op de disciplinerende werking die uitgaat van het aanbestedingssysteem, alsmede de concurrentiedruk van concurrenten – niet aannemelijk is dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor huishoudelijke verzorging in de gemeenten Hellevoetsluis en Westvoorne in significante mate zou kunnen belemmeren.

AANBESTEDINGSREGIO'S BESTAANDE UIT MEERDERE GEMEENTEN

31. Zoals in punt 17 aangegeven worden tevens de gevolgen op regionaal niveau bezien. De volgende gemeenten vormden één perceel bij de meest recente aanbestedingen voor

[10] Deze gemeenten benadrukken dat niet op bestuurlijk maar op ambtelijk niveau is gereageerd.

[11] Marktaandeel gebaseerd op gegevens van partijen, waarin aangegeven wordt dat Careyn in de gemeente Brielle een marktaandeel van [30%-40%] heeft.

huishoudelijke verzorging: (i) de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen; (ii) de gemeenten Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht en Woerden; (iii) de gemeenten Hellevoetsluis en Westvoorne.

32. Deze drie aanbestedingsregio's omvatten uitsluitend of grotendeels gemeenten waarvoor hierboven aannemelijk is bevonden dat de concentratie de daadwerkelijke mededinging niet in significante mate zou kunnen belemmeren. Aangezien in deze ruimere regionale markten de marktaandelen van partijen kleiner worden, is de kans op een significante belemmering van de mededinging over het algemeen ook kleiner. Hieruit volgt dat het niet aannemelijk is dat de concentratie de daadwerkelijke mededinging op de markt voor huishoudelijke verzorging in de voor onderhavige concentratie relevante aanbestedingsregio's bestaande in significante mate zou kunnen belemmeren.

C. ZIENSWIJZE CLIËNTENRAAD

33. De cliëntenraad van Stichting Careyn geeft in haar zienswijze aan dat zij positief staat tegenover de overname, aangezien de continuïteit van zorg gewaarborgd wordt en cliënten zo ve**e**l mogelijk dezelfde medewerkers krijgen als voor de overname.

D. ZORGSPECIFIEKE ASPECTEN

34. Overeenkomstig de door de Minister van Economische Zaken vastgestelde Beleidsregel heeft ACM een drietal in de Beleidsregel genoemde aspecten bij de beoordeling van de concentratie betrokken, te weten (i) de transparantie van kwaliteit van zorg, (ii) de mogelijkheden voor toetreding van nieuwe zorgaanbieders, en (iii) de mate waarin zorginkopers invloed hebben op het keuzegedrag van cliënten. Het vierde in de Beleidsregel genoemde aspect, het reisgedrag of de reisbereidheid van cliënten, is niet van toepassing op huishoudelijke hulp, omdat huishoudelijke hulp bij de cliënt thuis wordt geleverd en de cliënt dus niet hoeft te reizen.

35. Wanneer mensen moeten reizen om zorg af te nemen kan een toename van de transparantie van de kwaliteit van zorg mogelijk hun reisbereidheid vergroten. Aangezien huishoudelijke verzorging bij cliënten thuis wordt geleverd speelt het aspect van transparantie van kwaliteit met betrekking tot reisbereidheid geen rol. Mensen zijn aangewezen op de organisaties die in hun woonplaats actief zijn of bereid en in staat zijn daar speler binnen de gemeente actief te worden. Een toenemende transparantie kan uiteraard wel van invloed zijn op het keuzegedrag van cliënten en de mate waarin zij kwaliteit daarin betrekken. Dat heeft weer gevolgen voor de wijze waarop aanbieders met elkaar concurreren maar heeft niet direct invloed op de omvang van de geografische markt.

36. Hierboven is reeds vastgesteld dat er voor nieuwe aanbieders voldoende mogelijkheden zijn om tot de markt voor huishoudelijke verzorging toe te treden of de activiteiten uit te breiden.

37. Als zorginkopers rekenen gemeenten het tot hun taak om personen die om huishoudelijke verzorging vragen, keuzemogelijkheden te bieden. Daartoe contracteren zij meerdere zorgaanbieders waaruit de zorgvrager kan kiezen. Gemeenten zijn door de wijze van aanbesteden en contracteren ook in de positie om de keuzemogelijkheden te handhaven als een van de aanbieders tijdens de contractperiode uitvalt. Indien de zorgvrager geen voorkeur heeft, kiest de gemeente op basis van bepaalde criteria een aanbieder.

Openbare versie
Besluit in zaak 14.0504.22/Tzorg- Careyn HZ B.V. – Zuwe Zorg B.V.

VI Conclusie

38. Na onderzoek van deze melding is ACM tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Zij heeft geen reden om aan te nemen dat die concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren.

39. Gelet op het bovenstaande deelt ACM mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft, geen vergunning is vereist.

Datum: 22 mei 2014

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g. mr. A.M. Andeweg
Teammanager Directie Mededinging

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 Rechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam.