



Besluit

Goedkeuring van de concentratie tussen Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo

Zaaknummer: 16.0714.22
Datum besluit 9 februari 2017

Besluit

Titel	Goedkeuring van de concentratie tussen Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo
Kenmerk:	ACM/DM/2017/200933_OV
Zaaknummer:	16.0714.22
Datum besluit	9 februari 2017
Aantal pagina's	30

Inhoud

1	Samenvatting en leeswijzer	3
2	Melding	3
3	Partijen	3
4	De gemelde operatie	4
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	4
6	Jeugdhulp in transitie	5
6.1	Introductie.....	5
6.2	Een markt in transitie.....	5
7	Relevante markten.....	6
7.1	Relevante productmarkten	6
7.1.1	Opvatting partijen	6
7.1.2	Beoordeling ACM	7
7.1.2.1	Onderscheid extramurale en intramurale jeugdhulp	7
7.1.2.2	Open intramurale jeugdhulp.....	8
7.1.2.3	JeugdzorgPlus	12
7.2	Relevante geografische markten.....	15
7.2.1	Open (driemilieuvoorzieningen) intramurale jeugdhulp.....	15
7.2.1.1	Opvattingen partijen	15
7.2.1.2	Ligging driemilieuvoorzieningen.....	16
7.2.1.3	Beoordeling ACM.....	16
7.2.2	JeugdzorgPlus.....	17
7.2.2.1	Opvattingen partijen	17
7.2.2.2	Ligging JeugdzorgPlus instellingen.....	18
7.2.2.3	Beoordeling ACM.....	19
8	Gevolgen van de concentratie	19
8.1	Opvattingen partijen	19
8.2	Zienswijzen cliëntenraden	20
8.3	Beoordeling ACM	20
8.3.1	Open intramurale jeugdhulp	20
8.3.1.1	Open intramurale jeugdhulp-J&O.....	20
8.3.1.2	Open intramurale jeugdhulp-LVB.....	24
8.3.2	JeugdzorgPlus.....	27
9	Conclusie	29

1 Samenvatting en leeswijzer

1. Stichting Pluryn Hoenderloo Groep (hierna: Pluryn/Hoenderloo) en Stichting Intermetzo Zorg, Stichting Intermetzo tot Steun, Stichting Pro Intermetzo, Stichting LSG-Rentray Onderwijs en Stichting Zonnehuizen Onderwijs (hierna tezamen: Intermetzo) willen concentreren. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft dit voornemen onderzocht. Uit het onderzoek van ACM blijkt dat partijen voornamelijk cliënten trekken uit verschillende regio's en niet elkaars meest nabije concurrenten zijn. Voor JeugdzorgPlus geldt specifiek dat er voldoende concurrenten overblijven na de concentratie. Marktpartijen bevestigen dit beeld.
2. Daarom oordeelt ACM dat de voorgenomen concentratie de concurrentie niet significant zal beperken. Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo mogen met elkaar fuseren.
3. Hoofdstuk 2 van dit besluit bevat de melding en procedure. Hoofdstuk 3 specificeert de partijen, hoofdstuk 4 de gemelde operatie en hoofdstuk 5 de toepasselijkheid van het concentratietoezicht. Hoofdstuk 6 bevat een schets van de markt en gaat in op de ruimte voor concurrentie in de jeugdhulp. Hoofdstuk 7 bespreekt de relevante markten en hoofdstuk 8 gaat in op de gevolgen van de concentratie. Hoofdstuk 9 sluit af met de conclusie.

2 Melding

4. Op 12 juli 2016 heeft de Autoriteit Consument en Markt een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet (hierna: Mw). Hierin is medegedeeld dat Pluryn/Hoenderloo voornemens is uitsluitende zeggenschap te verkrijgen, in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, Mw, over Intermetzo. Op gelijke datum hebben partijen een verzoek tot ontheffing als bedoeld in artikel 40, eerste lid, Mw ingediend. Op 15 juli 2016 is dit verzoek tot ontheffing toegewezen.¹
5. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 38129 van 15 juli 2016. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn er zienswijzen van derden naar voren gebracht. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan en diverse gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen.

3 Partijen

6. Pluryn/Hoenderloo is een stichting naar Nederlands Recht.² Pluryn/Hoenderloo verleent

¹ Zie het besluit van 15 juli 2016 in zaak 16.0712.23/Stichting Pluryn Hoenderloo Groep - Stichting Intermetzo Zorg, Stichting Intermetzo tot Steun, Stichting Pro Intermetzo, LSG-Rentray Intermetzo en Stichting Zonnehuizen Onderwijs.

² Onder Pluryn/Hoenderloo vallen de volgende stichtingen: Stichting Pluryn, Stichting Pluryn Exploitatie, Stichting De Hoenderloo Groep, Stichting Hoenderloo Beheer, Stichting Speciaal Onderwijs De Bolster, Stichting Speciaal Onderwijs Tarcisiusschool, Stichting REA College Pluryn, Stichting Arbeidsintegratie Werkenrode, Stichting Pluryn Arbeid, Stichting Pluryn Maatschappelijke Ondernemingen, Stichting Buurtmarkt Breedeweg, Stichting Cardo en

intramurale en extramurale zorg aan jeugdigen³, jongvolwassenen⁴ en volwassenen met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking, jeugd- en opvoedingsproblemen, gedragsproblemen of een combinatie daarvan. Daarnaast biedt Pluryn/Hoenderloo speciaal onderwijs, JeugdzorgPlus (voorheen 'gesloten jeugdzorg') en arbeids(re)integratie aan.

7. Intermetzo bestaat uit vijf stichtingen naar Nederlands recht. Intermetzo verleent intramurale en extramurale zorg aan jeugdigen, jongvolwassenen en gezinnen op het gebied van GGZ, verstandelijke beperkingen, jeugd- en opvoedingsproblemen, onderwijs en arbeidstoeleiding. Daarnaast biedt ze JeugdzorgPlus en forensische jeugdzorg aan.

4 De gemelde operatie

8. Alle leden van de raad van bestuur van Pluryn/Hoenderloo zullen worden benoemd tot statutair bestuurders van Intermetzo en alle leden van de raad van toezicht van Pluryn/Hoenderloo zullen worden benoemd tot statutair lid van de raad (raden) van toezicht van Intermetzo. De raden van toezicht respectievelijk van bestuur van Intermetzo zullen daarna uitsluitend bestaan uit natuurlijke personen die tevens deel uitmaken van de raad van toezicht respectievelijk de raad van bestuur van Pluryn/Hoenderloo. De voorgenomen transactie blijkt uit de Intentieovereenkomst d.d. 4 juli 2016 en concept-statutenwijzigingen d.d. 30 juni 2016 van Stichting Intermetzo Zorg, Stichting Intermetzo tot Steun, Stichting Pro Intermetzo, Stichting LSG-Rentray Onderwijs en Stichting Zonnehuizen Onderwijs.

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

9. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, Mw. De hierboven, onder punt 8, omschreven transactie leidt er toe dat Pluryn/Hoenderloo zeggenschap verkrijgt over Intermetzo.
10. De betrokken ondernemingen zijn Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo. Hierna gezamenlijk te noemen: partijen.
11. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde omzetgegevens blijkt dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mw geregelde concentratietoezicht valt.

Stichting Kristallis. Stichting Jobstap, Stichting SeysCentra en Stichting Bikewerk maken eveneens deel uit van Pluryn/Hoenderloo.

³ Met de term 'jeugdige' sluit ACM aan bij de terminologie in de Jeugdwet. Dit betreffen kinderen en jongeren in de leeftijd van 0-18 jaar.

⁴ Met 'jongvolwassenen' doelt ACM op personen in de leeftijd van 18-23 jaar. Met 'volwassenen' doelt ACM in dit geval op personen in de leeftijd vanaf 18 jaar.

6 Jeugdhulp in transitie

6.1 Introductie

12. In de jeugdhulp is sinds 1 januari 2015 veel veranderd. Daarom geeft ACM eerst een schets van de veranderingen die in deze sector plaatsvinden.

6.2 Een markt in transitie

13. Vóór 1 januari 2015 viel de zorg voor jeugdigen die opgroei- of opvoedproblemen hadden, de zorg voor jeugdigen met psychiatrische problemen en de zorg voor jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking onder verschillende wettelijke regimes en financiers. Zo werd de zorg voor jeugdigen met opgroei- en opvoedproblemen en de gesloten jeugdzorg (nu JeugdzorgPlus) gefinancierd door de gemeenten, de provincies en het rijk vanuit de Wet op de Jeugdzorg (Wjz). De zorg voor jeugdigen met psychiatrische problemen (jeugd-GGZ) werd gefinancierd door de zorgverzekeraars en de zorgkantoren vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De zorg voor kinderen met een lichte verstandelijke beperking werd gefinancierd door de zorgkantoren vanuit de AWBZ.
14. Per 1 januari 2015 is de Jeugdwet ingevoerd. Het doel van deze wet is volgens de Memorie van Toelichting om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken. Decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten, waarin deze wet voorziet, schept hiertoe de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. Ontschotting van de geldstromen biedt de gemeenten meer mogelijkheden voor integrale en daarmee effectievere hulp aan jeugdigen en gezinnen. Hulp en ondersteuning kunnen laagdrempelig, vroegtijdig en integraal aangeboden worden, met veel ruimte voor de professional om casusgericht te werken: één gezin, één plan, één regisseur.⁵
15. In het nieuwe stelsel is het wettelijk recht op zorg dat een jeugdige had onder de Wjz, AWBZ en Zvw vervangen door een jeugdhulpplicht voor gemeenten. Dit betekent dat een gemeente verplicht is om in voorkomende gevallen de jeugdige te helpen. Een gemeente mag daarbij zelf bepalen hoe dat gebeurt, binnen bepaalde waarborgen, zoals de verplichting dat de gemeente deskundig advies inwint en de rechtsbescherming van de burger gewaarborgd is doordat bezwaar en beroep mogelijk is tegen een beslissing van de gemeente.
16. In de praktijk blijkt dat gemeenten de inkoop op verschillende manieren organiseren (zij gebruiken bijvoorbeeld verschillende inkoopmethodes en productindelingen) en dit wisselt ook nog van jaar tot jaar. Gemeenten werken ook vaak samen in samenwerkingsverbanden. Er zijn samenwerkingsverbanden op verschillende niveaus: (een aantal gemeenten gezamenlijk, een aantal provincies gezamenlijk en landelijk).
17. Als neveneffect van de stelselwijziging geeft de wetgever aan meer dynamiek te verwachten tussen de aanbieders van jeugdhulp. Afhankelijk van hoe de gemeenten hun opdracht invullen kan dit leiden tot toetreding van nieuwe aanbieders op een veelal regionale markt.⁶

⁵ Zie Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet, p. 2 en 3.

⁶ Zie Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet, p. 81 en 82.

18. Gelet op het bovenstaande ziet ACM een markt die, circa 2 jaar na invoering van de Jeugdwet, midden in een transitie zit. Marktpartijen zijn nog bezig hun nieuwe rol vorm te geven. ACM betreft de gevolgen van deze transitie daar waar relevant in haar beoordeling.

7 Relevante markten

7.1 Relevante productmarkten

19. Tabel 1 geeft een overzicht van de activiteiten van partijen. De activiteiten van partijen overlappen op het gebied van Jeugdhulp. De activiteiten van partijen overlappen niet op het gebied van specialistische jeugdhulp GGZ en Justitiële Jeugdinrichtingen, aangezien alleen Intermetzo dit aanbiedt. De activiteiten van partijen overlappen tevens niet op het gebied van zorg voor cliënten met een lichamelijke beperking en zorg aan volwassenen met een verstandelijke handicap, aangezien alleen Pluryn/Hoenderloo dit aanbiedt. ACM ziet BOPZ en (speciaal) onderwijs niet als economische activiteiten, waardoor zij hierna niet verder op deze activiteiten ingaat.⁷

Tabel 1: activiteiten van partijen

Activiteiten	Pluryn/ Hoenderloo	Intermetzo
Jeugdhulp	X	X
- Extramuraal	X	X
- Open intramuraal	X	X
o J&O	X	X
▪ driemilieuvoorziening	X	X
▪ overig	X	X
o LVB	X	X
▪ driemilieuvoorziening	X	X
▪ overig	X	X
- JeugdzorgPlus (gesloten)	X	X
Zorg voor volwassenen met een verstandelijke beperking	X	
Zorg voor cliënten met een lichamelijke beperking	X	
GGZ		X
Justitiële Jeugdinrichtingen		X
BOPZ	X	X
(Speciaal) Onderwijs	X	X

7.1.1 Opvatting partijen

20. Partijen gaan in hun melding uit van een onderscheid tussen ambulante jeugdhulp enerzijds en intramurale jeugdhulp anderzijds. Daarbij geven zij aan dat ambulante

⁷ Zie ten aanzien van BOPZ onder andere het besluit van 11 juli 2006 in zaak 5660/GGZ Groep Europoort - Bavo RNO Groep, punt 13 tot en met 21 en van 7 juli 2007 in zaak 5979/Parnassia-Bavo Europoort, punt 8. Zie ten aanzien van (speciaal) onderwijs onder andere 16.0330.15 Informele zienswijze speciaal onderwijs d.d. 3 juni 2016.

jeugdhulp zowel thuis als op een (poliklinische) locatie kan plaatsvinden.

21. Partijen geven daarnaast aan dat er binnen de ambulante en intramurale jeugdhulp die zij aanbieden onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende doelgroepen waaraan hulp wordt verleend: jeugdigen met jeugd- en opvoedingsproblematiek (hierna: jeugdhulp-J&O) en hulp aan jongeren met een licht verstandelijke beperking (hierna: jeugdhulp-LVB). Als reden hiervoor geven zij aan dat deze typen jeugdhulp vóór de transitie grotendeels door afzonderlijke wetgeving werden gereguleerd en gefinancierd, wat ertoe heeft geleid dat er aanbieders zijn ontstaan die zich focussen op veelal één van deze typen jeugdhulp. Partijen geven aan dat (ouders van) cliënten met hun hulpvraag alsmede de gemeenten bij hun inkoop deze indeling in typen zorg nog steeds hanteren. Daarnaast kan volgens partijen nog een nader onderscheid worden gemaakt aan de hand van de zorgzwaarte van de cliënt.
22. Naast jeugdhulp-J&O en jeugdhulp-LVB onderscheiden partijen Jeugdzorg Plus. Dit betreft gesloten jeugdhulp. Partijen zijn van mening dat Jeugdzorg Plus geen economische activiteit is. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 7.1.2.3.

7.1.2 Beoordeling ACM

23. In dit hoofdstuk zal ACM ingaan op de afbakening van de relevante markten waarop de activiteiten van Pluyn/Hoenderloo en Intermetzo overlappen. Allereerst wordt ingegaan op het verschil tussen ambulante en intramurale jeugdhulp. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende doelgroepen, namelijk jeugdhulp J&O en jeugdhulp-LVB. Binnen de intramurale zorg kan naast een onderscheid naar doelgroep ook onderscheid gemaakt worden tussen de algemene intramurale zorg en de meer gespecialiseerde driemilieuvoorzieningen. Een driemilieuvoorziening is een locatie waar de drie zogenaamde milieus verblijf, scholing/werk en vrijetijdsbesteding op één terrein aangeboden worden. Binnen de driemilieuvoorzieningen kan een nader onderscheid gemaakt worden naar zorgzwaarte. Ten slotte zal ingegaan worden op JeugdzorgPlus (door de rechter opgelegde gesloten jeugdzorg in een intramurale instelling).

7.1.2.1 Onderscheid extramurale en intramurale jeugdhulp

24. In verschillende sectoren in de zorg gaat ACM uit van aparte markten voor ambulante (ook wel extramurale) en intramurale zorg, waarbij de cliënten verblijven (overnachten) in de instelling.⁸
25. Bij intramurale jeugdhulp is er sprake van verblijf (inclusief overnachting) op een locatie van de jeugdhulp-aanbieder. Ambulante jeugdhulp wordt bij een jongere thuis aangeboden dan wel op de locatie van de jeugdhulp-aanbieder terwijl de jongere thuis woont.
26. Naar analogie met andere zorgmarkten gaat ACM ook bij jeugdhulp uit van aparte markten voor intramurale jeugdhulp en ambulante jeugdhulp.

⁸ Zie besluiten van ACM in de ziekenhuiszorg (bijvoorbeeld het besluit van 28 januari 2004 de in zaak 3524/Juliana Kinderziekenhuis/ Rode Kruis Ziekenhuis - Leyenburg Ziekenhuis, punt 45-48),, geestelijke gezondheidszorg (bijvoorbeeld het besluit van 1 september 2004 in zaak 3865/Rijngeest - Robert Fleury, punt 23-26) en ouderenzorg (bijvoorbeeld het besluit van 31 december 2012 in zaak 3827/lcare - De Trans punt 17-19).

27. De activiteiten van partijen op het gebied van ambulante jeugdhulp overlappen nauwelijks.⁹ Intermetzo biedt voornamelijk ambulante jeugdhulp-J&O aan en Pluryn/Hoenderloo voornamelijk ambulante jeugdhulp-LVB. Partijen zijn tevens grotendeels in verschillende provincies actief. Intermetzo is vooral actief in Flevoland en Utrecht; Pluryn/Hoenderloo vooral in Gelderland (regio Arnhem-Nijmegen). Er zijn grote andere spelers actief in deze provincies, zowel op het gebied van ambulante jeugdhulp J&O als op het gebied van ambulante jeugdhulp LVB. Dit betreft onder andere Lijn 5, Pactum, Lindenhout, Youké, Ambiq en 's Heerenloo. ACM gaat gezien de beperkte geografische overlap en de aanwezigheid van voornoemde concurrenten op ambulante jeugdhulp hierna alleen verder in op de intramurale jeugdhulp.
28. De intramurale jeugdhulp is een gedifferentieerde markt. Het aanbod omvat verschillende doelgroepen, maar ook verschillen in zorgzwaarte. Hoe complexer de zorgvraag is, hoe kleiner het aanbod. Anders gezegd de aanbieders van de meer complexe zorg hebben een groter geografisch bereik dan de aanbieders van minder complexe zorg. De intramurale jeugdhulp kent een open en een gesloten variant. Het verschil tussen deze varianten zit in de vrijwilligheid van opname. De gesloten variant, ook wel JeugdzorgPlus genoemd, wordt opgelegd door de kinderrechter. Hierna gaat ACM eerst in op de open intramurale jeugdhulp en de vraag of daarbinnen aparte segmenten onderscheiden moeten worden. De gesloten intramurale jeugdhulp, JeugdzorgPlus genoemd, behandelt ACM apart in paragraaf 7.1.2.3. Daar zal allereerst het vraagstuk aan de orde komen of er sprake is van economische activiteiten.

7.1.2.2 Open intramurale jeugdhulp

Onderscheid naar doelgroep, jeugdhulp-J&O en jeugdhulp-LVB

29. Voor de vraag of binnen de intramurale jeugdhulp nader onderscheid naar doelgroep noodzakelijk is kijkt ACM naar de substitueerbaarheid aan de vraagzijde en de aanbodzijde.
30. Jeugdhulp-LVB omvat gespecialiseerde behandeling en begeleiding voor jeugdigen en jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking (IQ 50-85) en ernstige gedragsproblematiek. Jeugdhulp-J&O heeft betrekking op een jeugdige met gedragsproblematiek en de neiging om zich aan begeleiding te onttrekken en/of een gevaar voor zichzelf of de omgeving te vormen, waarbij veelal ook een psychische problematiek speelt.
31. Zoals in zoveel productmarkten in de zorgsector is substitutie vanuit de vraagzijde niet mogelijk. De jeugdigen met een licht verstandelijke beperking hebben andere behoeften dan de jeugdigen die geen verstandelijke beperking hebben. Het leervermogen van de

⁹ Op de mogelijke markt voor ambulante Jeugdhulp J&O is de toevoeging van Pluryn/Hoenderloo aan Intermetzo ca. EUR 70.000 op ca. 6,8 miljoen. Op de mogelijke markt voor ambulante jeugdhulp LVB is de toevoeging van Intermetzo aan Pluryn/Hoenderloo ca. EUR 100.000 op ca. EUR 1,6 miljoen. Op een mogelijke gezamenlijke markt voor ambulante Jeugdhulp J&O én LVB zijn partijen grotendeels in verschillende provincies actief. Intermetzo haalt de meeste omzet op ambulante jeugdhulp in Flevoland en Utrecht. Pluryn/Hoenderloo is voornamelijk actief in de provincie Gelderland. In Gelderland behaalt Intermetzo een omzet van slechts EUR 300.000. Intermetzo behaalt deze omzet vanuit een locatie in Zutphen, terwijl Pluryn/Hoenderloo veel zuidelijker in Gelderland actief is, namelijk in de regio Arnhem/Nijmegen.

eersten is immers beperkt, wat een andere aanpak vereist. (In sommige gevallen kan het zijn dat pas gedurende de behandeling blijkt dat een jeugdige een laag IQ heeft. In dat geval is er een 'vermenging' LVB en niet-LVB.) Over het algemeen geldt dat de doelgroepen niet kunnen worden gemengd in één woonvorm. De kans is sterk aanwezig dat in dat geval de LVB groep wordt overvleugeld door de J&O groep.

32. Vanuit de aanbodzijde bezien is het onderscheid naar doelgroep in de jeugdhulp eveneens (nog altijd) relevant. Ook al is de financiering gewijzigd en worden de verschillende doelgroepen sinds 1 januari 2015 niet meer vanuit verschillende wetten gefinancierd, toch wordt het onderscheid naar doelgroep nog gehanteerd door zowel aanbieders van jeugdhulp als door de inkopende partijen, de gemeenten.
33. Een gevolg van de veranderde wetgeving zou kunnen zijn dat op termijn een meer integraal aanbod van jeugdhulp ontstaat.¹⁰ Het onderscheid naar doelgroep zou dan minder relevant kunnen worden. Op dit moment is de markt echter nog vooral geordend volgens de oude structuur en neemt de ACM dit als uitgangspunt.
34. Voor aanbodssubstitutie is nodig dat aanbieders kunnen overschakelen op de productie van de relevante producten en deze op korte termijn op de markt kunnen brengen zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen in antwoord op geringe en duurzame wijzigingen van de betrokken prijzen.¹¹
35. Veel aanbieders van jeugdhulp leggen zich, van oudsher, toe op één bepaalde doelgroep of type zorg (bijvoorbeeld zorg voor kinderen met een verstandelijke beperking of GGZ voor kinderen en jeugdigen). Ook Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo zijn beiden voortgekomen uit fusies tussen van oudsher gespecialiseerde instellingen voor diverse doelgroepen uit de gehandicaptenzorg, de jeugdhulp, de forensische zorg, de GGZ en het speciaal onderwijs. Pluryn/Hoenderloo heeft daardoor een van oudsher gegroeide focus op jeugdhulp voor cliënten met een verstandelijke beperking en Intermetzo op jeugdhulp voor cliënten zonder verstandelijke beperking (maar eventueel met een psychische aandoening).
36. Het overzicht van de intramurale locaties van partijen (Tabel 2) laat ook een scheiding naar doelgroep zien. Pluryn/Hoenderloo biedt jeugdhulp-J&O aan met het onderdeel genaamd de Hoenderloo Groep in Apeldoorn. De Hoenderloo Groep biedt echter geen jeugdhulp-LVB aan. De onderdelen waarmee Pluryn/Hoenderloo jeugdhulp-LVB aanbiedt zijn op andere locaties gevestigd en hebben een andere naam. Bij Intermetzo is de scheiding naar doelgroep ook terug te zien. Niet zo zeer in de naamgeving, maar de locaties van Intermetzo worden wel hoofdzakelijk voor één van beide doelgroepen gebruikt.

¹⁰ Zie ook Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet, aangehaald in punt 14 en 17.

¹¹ Zie Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, punten 20 tot en met 23.

Tabel 2: overzicht intramurale activiteiten partijen

	LVB		J&O	
	Naam instelling	Gemeente	Naam instelling	Gemeente
Pluyn/ Hoenderloo	De Beele	Voorst	Hoenderloo Groep	Apeldoorn
	Jan Pieter Heije	Renkum		
	Werkenrode Jeugd	Berg en Dal		
Intermetzo	Intermetzo	Lochem	Intermetzo	Almere
	Intermetzo (Veldheim)	Zeist	Intermetzo	Maarsbergen (Utrechtse Heuvelrug)
	Intermetzo (Dijckhof)	Driebergen (Utrechtse Heuvelrug)	Intermetzo	Barneveld
			De Glind	
			Intermetzo	Almelo

37. Concurrenten richten zich eveneens op één doelgroep ('s Heeren Loo en Ambiq op jeugdhulp LVB en Pactum, Youké, Lindenhout en Trias op jeugdhulp J&O. Alleen Lijn5 bedient beide doelgroepen). Mogelijk dat dit de komende jaren gaat veranderen, maar nu is het traditionele onderscheid naar doelgroepen nog aanwezig. Wel geven sommige marktpartijen aan dat de scheiding tussen beide doelgroepen niet altijd scherp te maken is. Zo is LVB problematiek soms ook aan de orde bij Jeugdhulp J&O, maar niet als eerste indicatie. Het onderscheid blijft echter in de praktijk bestaan, zowel bij de aanbieders zelf als bij gemeenten aan de inkoopkant. Er zijn geen voorbeelden van concurrenten die hun capaciteit (deels) omgebouwd hebben van de ene doelgroep naar de andere. Technisch gezien kunnen de gebouwen volgens partijen op korte termijn en tegen weinig meerkosten geschikt worden gemaakt voor een andere doelgroep. In de praktijk wordt dit echter niet gedaan.
38. Uit het voorgaande volgt dat de meeste aanbieders ofwel jeugdhulp-LVB ofwel jeugdhulp-J&O aanbieden. Tevens is gebleken dat partijen en een concurrent die beide doelgroepen bedienen dit op per doelgroep onderscheiden locaties doen. Van het personeel vereist iedere doelgroep een andere communicatie en behandelattitude. Het onderwijs is ook per doelgroep verschillend. De methodiek, instructie en lesstof zijn van andere aard.¹² Op grond hiervan acht ACM het bestaan van aanbodssubstitutie tussen jeugdhulp-LVB en jeugdhulp-J&O niet aannemelijk.
39. Nu vraagsubstitutie tussen jeugdhulp-LVB en jeugdhulp-J&O ontbreekt en het bestaan van aanbodssubstitutie niet aannemelijk is, gaat de ACM in het onderhavige besluit uit van afzonderlijke markten voor intramurale Jeugdhulp-LVB en intramurale jeugdhulp-J&O.

Mogelijk nader onderscheid naar de aard van de intramurale voorziening (driemilieuvoorzieningen)

40. Uit het marktonderzoek in onderhavige zaak is verder naar voren gekomen dat er sprake is van een heterogene markt en dat er binnen de intramurale jeugdhulp-J&O

¹² Het speciaal onderwijs bestaat uit 4 clusters. Cluster 3 betreft scholen voor leerlingen met verstandelijk- of lichamelijke beperkingen en voor langdurig zieke leerlingen. Cluster 4 betreft scholen voor leerlingen met gedrags- en psychische stoornissen.

onderscheidenlijk de intramurale jeugdhulp-LVB een aparte plek ingenomen wordt door zogenaamde driemilieuvoorzieningen. Wat een driemilieuvoorziening onderscheidt van een reguliere intramurale locatie is dat het hierbij gaat om een locatie op een apart terrein, waar een jongere zowel behandeling met verblijf, scholing/werk én vrije tijdsbesteding aangeboden krijgt. Dit brengt investeringen met zich mee die vele malen groter zijn dan de investeringen in locaties waar alleen behandeling met verblijf wordt aangeboden

41. Partijen bieden intramurale jeugdhulp-J&O en intramurale jeugdhulp-LVB vrijwel uitsluitend¹³ aan in driemilieuvoorzieningen. Concurrenten van partijen bieden intramurale jeugdhulp-J&O onderscheidenlijk intramurale jeugdhulp-LVB zowel in driemilieuvoorzieningen als in andere intramurale voorzieningen aan.
42. In het navolgende zal uitsluitend worden ingegaan op de activiteiten van partijen en concurrenten op het gebied van intramurale jeugdhulp-J&O respectievelijk intramurale jeugdhulp-LVB in driemilieuvoorzieningen, omdat de activiteiten van partijen met name op dit punt overlappen. Of er binnen de markt voor intramurale jeugdhulp-J&O onderscheidenlijk jeugdhulp-LVB een nader onderscheid gemaakt moet worden naar driemilieuvoorzieningen kan in het onderhavige geval in het midden blijven, omdat de beoordeling daardoor niet wordt beïnvloed (zie de punten 104 en 106 en punt 117).

Mogelijk nader onderscheid naar zorgzwaarte (last resort)

43. De heterogeniteit van de markt blijkt eveneens uit de mogelijkheid dat er binnen de markt voor intramurale jeugdhulp-J&O respectievelijk intramurale jeugdhulp-LVB naast een nader onderscheid naar driemilieuvoorzieningen ook een nader onderscheid bestaat naar de zorgzwaarte van de behandelde cliënt en het daarop toegesneden, gedifferentieerde aanbod. In de praktijk is gebleken dat bij een aantal jeugdigen die intramurale jeugdhulp LVB ontvangen sprake is van sterk "gestoord gedrag" (j-SGLVB) en complexe gezinsproblematiek. De zorg voor deze groep wordt ingekocht via het landelijk transitiearrangement en de VNG maakt hiervoor een raamcontract namens gemeenten.¹⁴ De ingekochte zorg is zodanig specialistisch, dat deze niet op regionaal niveau in stand kan worden gehouden. Ten aanzien van intramurale jeugdhulp-J&O geldt dat deze hulp zowel in gezinshuizen als in woongroepen wordt aangeboden. In woongroepen is relatief meer begeleiding aanwezig, die ook meer specialistisch van aard kan zijn.
44. Bij de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie zal nader op dit onderscheid in zorgzwaarte worden ingegaan. De zorgzwaarte van het aanbod van partijen verschilt, waarbij de zorg van Pluryn/Hoenderloo meer complexe/zware zorg betreft dan de zorg van Intermetzo. ACM weegt dat aspect nadrukkelijk mee bij de beoordeling van de gevolgen van deze concentratie.

Conclusie

45. Gelet op het voorgaande gaat de ACM in dit besluit uit van afzonderlijke markten voor intramurale jeugdhulp J&O onderscheidenlijk intramurale jeugdhulp LVB. Binnen deze

¹³ Intermetzo heeft slechts 12 plekken die niet als driemilieuvoorziening zijn aan te merken. Pluryn/Hoenderloo heeft in totaal 655 plekken waarvan 508 plekken als driemilieuvoorziening zijn aan te merken.

¹⁴ Zie de Inkoopshandreiking intramurale LVB-behandelzorg (zorg zwaartepakket 4 en 5 in de huidige AWBZ) van de VNG, pagina 2, punt 4.

respectievelijke markten wordt bij de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie een nader onderscheid gemaakt naar driemilieuvoorzieningen en naar zorgzwaarte.

7.1.2.3 JeugdzorgPlus

46. JeugdzorgPlus, of 'gesloten jeugdhulp' volgens de definitie in de Jeugdwet omvat zorg voor jongeren in een gesloten accommodatie om te voorkomen dat een jeugdige zich onttrekt of onttrokken wordt aan de hulp die hij nodig heeft. Gelet op het vrijheidsbenemende karakter van de JeugdzorgPlus, is een machtiging van een kinderrechter vereist voor de opname van een jeugdige.

Economische activiteit

Opvatting van partijen

47. Partijen zijn van mening dat de JeugdzorgPlus geen economische activiteit vormt. Partijen wijzen in dit kader op een eerder besluit¹⁵ van ACM waarin zij heeft geoordeeld dat de gesloten jeugdzorg geen economische activiteit vormde, omdat er sprake was van een overheidsprerogatief en aanbieders over beperkte commerciële speelruimte beschikken. Partijen stellen dat de invoering van de Jeugdwet slechts verandering heeft gebracht in de wijze van financiering van JeugdzorgPlus. Deze wijziging leidt er naar de mening van partijen niet toe dat aanbieders van JeugdzorgPlus over een zodanige mate van commerciële speelruimte beschikken dat het aanbieden van JeugdzorgPlus een economische activiteit is geworden.
48. Partijen geven voorts aan dat de omstandigheden op basis waarvan ACM eerder heeft geoordeeld dat er geen sprake was van economische activiteiten, niet zijn gewijzigd. Partijen stellen dat de JeugdzorgPlus nog steeds een overheidsprerogatief is en de commerciële ruimte voor aanbieders zeer beperkt is.

Beoordeling ACM

49. Het Hof van Justitie heeft gesteld dat bepaalde werkzaamheden wegens hun aard en hun doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen neerkomen op de uitoefening van typische overheidstaken of overheidsprerogatieven, zodat zij geen economisch karakter hebben dat de toepassing van de mededingingsregels van het VWEU zou kunnen rechtvaardigen.¹⁶
50. Voor de beantwoording van de vraag of in onderhavig geval van economische activiteiten sprake is, is mede van belang in welke mate de activiteiten met commerciële speelruimte kunnen worden uitgeoefend.¹⁷ Om dit laatste te kunnen beoordelen is van belang hoe de overheid de aanbieders van deze werkzaamheden selecteert.

¹⁵ Besluit van ACM van 22 oktober 2010 in zaak 6968/Pluyn - Hoenderloo Groep.

¹⁶ HvJEG 19 januari 1994 in zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft MBH vs. Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43, r.o. 30 en HvJEG 18 maart 1997 in zaak C-343/95, Diego Cali & Figli Srl vs. Servizi ecologici porto di Genova SpA, Jurispr. 1997, blz. I-1547, r.o. 23.

¹⁷ HvJEG 19 januari 1994 in zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft MBH vs. Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-55; Poucet/Pistre. Volgens Odudu hebben economische activiteiten drie kenmerken: het aanbieden van goederen of diensten op een markt; het economische of financiële risico dragen en de mogelijkheid hebben om winst te maken met de activiteit.

51. ACM constateert –in overeenstemming met haar eerdere besluit¹⁸ - dat de JeugdzorgPlus een zeer vergaande ingreep in de persoonlijke vrijheid inhoudt, een fundamenteel recht zoals onder meer gewaarborgd is in artikel 5, eerste lid, sub e van het EVRM. De beslissing tot JeugdzorgPlus is daarom een bijzondere overheidsbevoegdheid die krachtens art. 6.1.2 van de Jeugdwet is voorbehouden aan de kinderrechter.
52. Tevens blijkt dat de in het kader van de JeugdzorgPlus genomen maatregelen mede uit een oogpunt van veiligheid van zowel de jeugdige als zijn omgeving kunnen worden getroffen. Het waarborgen van de veiligheid moet als kerntaak van de overheid worden aangemerkt.
53. Zoals opgemerkt kan het bij de uitoefening van een activiteit als onderhavige voorkomen dat de overheid daarin heeft voorzien op een wijze die binnen het toepassingsbereik van de Mw valt. Om dit te kunnen beoordelen is van belang hoe de overheid de aanbieders van de activiteiten van de JeugdzorgPlus aanbieders selecteert en welke commerciële vrijheden deze aanbieders daarbij hebben.
54. ACM heeft in het kader van haar marktonderzoek gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen, waaronder het Ministerie van VWS, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een tweetal plaatsingscoördinatoren van JeugdzorgPlus, een aantal JeugdzorgPlus aanbieders, een aantal gemeenten en een inkoopbureau dat namens meerdere gemeenten onder meer JeugdzorgPlus heeft ingekocht.
55. Uit het marktonderzoek is gebleken dat de overheveling van de inkoop van de JeugdzorgPlus naar gemeenten ertoe heeft geleid dat er op verschillende manieren en in verschillende samenstellingen wordt ingekocht. Dit in tegenstelling tot de situatie vóór de overheveling waarin provincies bestaande zorgaanbieders subsidieerden.
56. Gemeenten werken bij de inkoop van JeugdzorgPlus veelal samen. Deze samenwerking gebeurt op verschillende niveau's, zoals op regionaal niveau, op jeugdzorgregio-niveau, op provincieniveau of op JeugdzorgPlusregio-niveau. Gemeenten kiezen daarbij uit onder meer (bestuurlijke) aanbestedingstrajecten, raamcontracten of voor continuering van de contractering van aanbieders die reeds vóór de transitie gecontracteerd waren.
57. De introductie van diverse inkoopvormen heeft de mogelijkheid voor concurrentie gecreëerd. Deze concurrentie ontstaat bij de opdrachtverlening door de gemeente. Er is daarbij sprake van een selectie door de gemeente. JeugdzorgPlusaanbieders treden in concurrentie met elkaar om de opdrachtverlening en lopen daarbij het risico om niet of in mindere mate geselecteerd en gecontracteerd te worden. Dit impliceert dat er sprake is van een ondernemersrisico voor JeugdzorgPlus aanbieders, ook voor de zittende aanbieders. Uit het marktonderzoek is ook gebleken dat het in theorie mogelijk is om bepaalde JeugdzorgPlus aanbieders een komend contracteringsjaar niet te contracteren en andere aanbieders te selecteren.
58. Daarnaast is uit het marktonderzoek gebleken dat er gemeenten zijn die bij het inkoopproces ervoor kiezen om met aanbieders in onderhandeling te treden over de tarifiering, waarbij aanbieders de vrijheid hebben om een tarief voor te stellen en

¹⁸ Zaak 6968 Pluryn-Hoenderloo Groep, reeds aangehaald.

gemeenten de vrijheid hebben hier niet mee akkoord te gaan.

59. Naar aanleiding van het voorgaande concludeert ACM dat gemeenten met de diverse inkoopvormen die hun ter beschikking staan, beschikken over de mogelijkheid om concurrentie om de markt voor JeugdzorgPlus te creëren, waarbij JeugdzorgPlus aanbieders met elkaar in concurrentie treden om de verkrijging van de opdracht.
60. Het feit dat er ook gemeenten zijn die kiezen voor de inkoopvariant waarbij zij de contracten van reeds gecontracteerde aanbieders continueren en daardoor feitelijk geen concurrentiemoment introduceren, doet aan dit oordeel niet af. Immers, gemeenten kunnen er elk jaar opnieuw voor kiezen om de inkoop op een andere wijze te gaan organiseren door de introductie van diverse inkoopvormen. Dit blijkt ook uit het marktonderzoek. Zo gaf één van de gemeenten waarmee is gesproken aan dat er vanaf 2018 wordt gekozen voor een aanbestedingstraject waardoor marktwerking wordt geïntroduceerd. De verwachting van die gemeente is dat er dan nieuwe aanbieders zullen toetreden. Een andere gemeente waarmee is gesproken verwacht in 2018 ook een heroverweging te zullen maken ten aanzien van het inkoopproces en de wijze van contracteren en gaf aan dat er dan mogelijk gebruik zal worden gemaakt van een aanbestedingstraject waarbij de tarieven onderhandelbaar zijn.

Conclusie

61. ACM concludeert dat JeugdzorgPlus een ondernemingsactiviteit is omdat er in de concrete context van het geval duidelijk sprake is van (mogelijkheden voor) concurrentie bij het verwerven van opdrachten om deze activiteit te mogen uitoefenen.
62. ACM komt derhalve tot de conclusie dat onder de huidige Jeugdwet het aanbieden van JeugdzorgPlus kan worden gekwalificeerd als een economische activiteit. In het navolgende zullen de activiteiten van partijen op het gebied van JeugdzorgPlus dan ook worden meegenomen in de beoordeling van de gevolgen van deze voorgenomen concentratie.

Marktafbakening JeugdzorgPlus

63. Voor JeugdzorgPlus is evident dat van vraagsubstitutie geen sprake zal zijn ten opzichte van andere typen jeugdhulp. Aangezien het hier om een gesloten hulpsoort gaat, op basis van een rechterlijke machtiging en onvrijwillige plaatsing, kunnen jeugdhulp-J&O en jeugdhulp-LVB, die beiden in open instellingen op vrijwillige basis wordt aangeboden, geen substituuat zijn.
64. Vanuit de aanbodzijde bezien is voor JeugdzorgPlus aannemelijk dat substitutie beperkt is. Het is in eerste instantie noodzakelijk om de juiste bevoegdheid te hebben om JeugdzorgPlus aan te bieden. Deze dient bij VWS aangevraagd te worden. Verder moet een geschikte accommodatie aan hoge eisen voldoen. JeugdzorgPlus moet worden aangeboden in een gesloten driemilieuvoorziening die niet alleen moet beschikken over vrijetijds-, arbeids- en onderwijsvoorzieningen, maar ook over psychiatrische expertise en beveiliging. Het opzetten van een geschikte Jeugdzorg Pluslocatie vergt grote investeringen. Zelfs open driemilieuvoorzieningen dienen structureel aangepast te worden alvorens deze als gesloten locatie ingezet kunnen worden.

65. Gelet op het voorgaande onderscheidt de ACM JeugdzorgPlus als een aparte productmarkt.¹⁹

7.2 Relevante geografische markten

66. De ACM gaat in deze paragraaf in op de relevante geografische markt. De bepaling van een relevante geografische markt geeft inzicht in het relevante speelveld van partijen. Daartoe onderzoekt de ACM binnen welk gebied partijen met name in concurrentie staan met andere aanbieders doordat deze voor de cliënten en/of inkopende gemeenten reële alternatieven zijn. De ACM maakt hiervoor gebruik van verschillende bronnen. De ACM heeft gekeken naar cliëntenstromen. Hiertoe maakt de ACM gebruik van de herkomstgegevens van de cliënten van partijen die op 30 juni 2016 in zorg waren. Deze gegevens geven inzicht in het gebied waar partijen op dit moment hun cliënten vandaan halen. Een kanttekening bij de herkomstgegevens is dat het woonplaatsbeginsel ervoor zorgt dat de gemeente waar de locatie gevestigd is een hoger aandeel cliënten laat zien dan in werkelijkheid het geval is. Dit komt doordat bij een deel van de cliënten het ouderlijk gezag bij de instelling ligt, waardoor deze cliënt ook ingeschreven staat bij de gemeente waar de instelling is gevestigd. Dit kan een andere gemeente zijn dan waar de cliënt oorspronkelijk vandaan kwam.
67. Tevens heeft de ACM vragen gesteld aan gemeenten in hun rol als zorginkoper en aan concurrenten. Dit geeft inzicht in welke spelers Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo als concurrenten beschouwen en welke aanbieders de gemeenten zien als alternatieven voor partijen bij de inkoop.
68. De ACM gaat eerst in op de open intramurale jeugdhulp en daarna op de JeugdzorgPlus. Daarbij geeft de ACM eerst een beknopte samenvatting van de opvattingen van partijen. Vervolgens beschrijft de ACM de ligging van de locaties van partijen, waarna haar beoordeling en de conclusie ten aanzien van de geografische markten volgen.

7.2.1 Open (driemilieuvoorzieningen) intramurale jeugdhulp

7.2.1.1 Opvattingen partijen

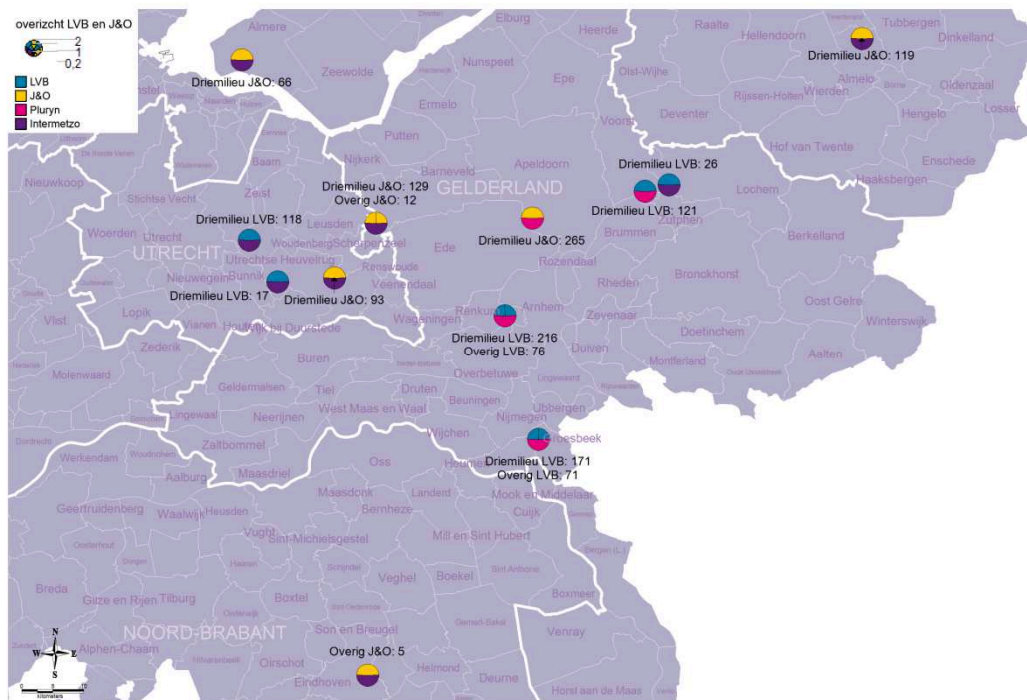
69. Voor driemilieuvoorzieningen J&O onderscheidenlijk LVB is de geografische omvang van de markt volgens partijen in ieder geval regionaal, maar mogelijk zelfs landelijk. De volgende omstandigheden spelen hierbij een rol. Volgens partijen wordt het type zorg in driemilieuvoorzieningen maar in zeer beperkte volumes aangeboden en is ook de vraag ernaar beperkt. Dat heeft tot gevolg dat er maar een beperkt aantal locaties zijn. Reistijd is volgens partijen dan ook geen doorslaggevende factor. Beschikbaarheid van het aanbod, de inhoud van de contracten die de gemeente waar de jeugdige woont heeft afgesloten en de mate waarin de doorverwijzer het aanbod vindt aansluiten op de zorgvraag van de jeugdige zijn wel bepalend voor de keuze voor een instelling. Tot slot geven partijen aan dat gemeenten de zorg die in driemilieuvoorzieningen wordt geleverd inkopen bij aanbieders die landelijk werken.

¹⁹ In het marktonderzoek is in het geheel niet gebleken dat een onderscheid naar doelgroep binnen JeugdzorgPlus relevant zou zijn. Dit is niet door partijen, noch door marktpartijen aangegeven en blijkt evenmin uit documenten betreffende de inkoop van JeugdzorgPlus.

7.2.1.2 Ligging driemilieuvoorzieningen

70. Zoals aangegeven in punt 42 ziet de overlap tussen de activiteiten van partijen met name op de driemilieuvoorzieningen. Of er binnen de markt voor intramurale jeugdhulp-J&O onderscheidenlijk jeugdhulp-LVB een nader onderscheid gemaakt moet worden naar driemilieuvoorzieningen kan in het onderhavige geval in het midden blijven, omdat de beoordeling daardoor niet wordt beïnvloed (zie de punten 104 en 106 en punt 117). Daarom gaat ACM hierna alleen in op de driemilieuvoorzieningen.
71. Op het gebied van driemilieuvoorzieningen jeugdhulp-J&O heeft Intermetzo locaties in de provincies Flevoland (Almere), Overijssel (Almelo), Gelderland (De Glind) en Utrecht (Maarsbergen). Pluryn/Hoenderloo heeft alleen een locatie in Gelderland, namelijk in Apeldoorn.
72. Op het gebied van driemilieuvoorzieningen jeugdhulp-LVB heeft Pluryn/Hoenderloo locaties in Gelderland met daarbij behorende in de buurt gelegen leefgroepen. Deze locaties zijn gelegen in de volgende gemeenten: Renkum, Voorst en Berg en Dal. Intermetzo heeft locaties in Gelderland (Lochem) en Utrecht (Zeist en Driebergen).

Figuur 1: Locaties Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo, inclusief aantal plaatsen



7.2.1.3 Beoordeling ACM

73. Het uitgangspunt bij de invoering van de Jeugdwet en de overheveling van de inkoop van alle jeugdhulp naar gemeenten was om deze zorg zoveel mogelijk dichtbij huis te organiseren. Uit het marktonderzoek is gebleken dat dit uitgangspunt ook in de praktijk wordt gehanteerd. Echter, voor de meer complexe en minder vaak voorkomende typen zorg (zoals de verschillende vormen van intramurale jeugdzorg) is de vraag en dus ook het

aanbod kleiner. Dit betekent dat voor deze vormen van zorg niet in elke plaats of gemeente een locatie gevestigd is,²⁰ maar dat de patiënten verder moeten reizen.²¹

74. De herkomstgegevens van de in punt 71 en 72 genoemde driemilieuvoorzieningen van partijen laten zien dat voor de meeste locaties geldt dat de cliënten grotendeels (60-80%) komen uit de gemeente waarin de intramurale locatie is gelegen en omliggende of in de nabijheid gelegen gemeenten. In de nabijheid betekent in dit geval meestal wel in dezelfde provincie of in hetzelfde deel van een provincie.
75. Echter, uit de herkomstgegevens blijkt ook dat hoe specialistischer de verleende jeugdhulp is, hoe groter het aantrekkingsgebied van de betreffende locatie is. De herkomstgegevens van de locaties van Pluryn/Hoenderloo in Apeldoorn (J&O) en Voorst (LVB) laten dit goed zien. Op beide locaties biedt Pluryn/Hoenderloo zorg voor de meer complexe gevallen en wijkt het patroon van de herkomstgegevens af van de overige locaties van partijen. Uit de herkomstgegevens blijkt dat de cliënten in Apeldoorn uit het hele land komen, en met name uit de Randstad. Het hoogste percentage cliënten is afkomstig uit Amsterdam (14%), Den Haag (6%) en Rotterdam 3%.²² De overige cliënten zijn afkomstig uit andere gemeenten verspreid over heel Nederland. De herkomstgegevens van Voorst wijken ook af van de overige locaties van partijen op het gebied van intramurale jeugdhulp-LVB. De gemeenten waar de hoogste percentages cliënten uit afkomstig zijn zijn verder weg gelegen. Het grootste percentage komt uit de gemeente Oude IJsselstreek (26%), gevolgd door Amsterdam (5%), Enschede en Apeldoorn (ieder 4%). De herkomstgegevens illustreren de heterogeniteit van de markt voor intramurale jeugdhulp. Het aanbod van Pluryn/Hoenderloo in Apeldoorn en Voorst is blijkbaar zo verschillend van het aanbod van Intermetzo, dat de herkomst van haar cliënten een heel ander patroon kent dan bij de locaties van Intermetzo.
76. Concurrenten bevestigen het beeld van een heterogene markt (zie ook punt 96).

Conclusie

77. De omvang van de geografische markt voor driemilieuvoorzieningen jeugdhulp-J&O onderscheidenlijk jeugdhulp-LVB lijkt dus ten minste regionaal te zijn. Dit houdt in dit geval in: tenminste de gemeente waarin de locatie is gevestigd plus omliggende gemeenten. Aangezien het de materiele beoordeling niet beïnvloedt kan de exacte geografische omvang van de mogelijke markt voor intramurale jeugdhulp-J&O onderscheidenlijk jeugdhulp-LVB in driemilieuvoorzieningen in het midden worden gelaten (zie punten 104 en 105 en 115 en 116).

7.2.2 JeugdzorgPlus

7.2.2.1 Opvattingen partijen

78. Partijen stellen dat voor de afbakening van de relevante geografische markt uit moeten

²⁰ De sector is bovendien bezig om klinische capaciteit af te bouwen vanwege beleidsmatige wens en afspraken om zorg zo veel mogelijk ambulant aan te bieden.

²¹ Dit blijkt ook uit een recente brief van de Minister van VWS en de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede kamer d.d. 4 november 2016, betreffende de voortgang van het nieuwe jeugdhulpstelsel.

²² Het percentage dat afkomstig is uit Apeldoorn is 15%. Zoals eerder aangegeven zal het werkelijke aantal cliënten dat afkomstig is uit Apeldoorn lager liggen vanwege het woonplaatsbeginsel.

worden gegaan van een markt die tenminste de JeugdzorgPlus regio omvat en ten hoogste geheel Nederland. Partijen stellen daarbij dat voor 2015, dus voor de transitie, JeugdzorgPlus werd bekostigd vanuit de provinciale subsidies. Ten behoeve van de subsidierelatie(s) met de provincies is Nederland verdeeld in vijf zorggebieden die, op één zorggebied na, meerdere provincies besloegen. Ten behoeve van ieder zorggebied was een aantal zorgaanbieders aangewezen om gesubsidieerde JeugdzorgPlus aan te bieden. De zorggebieden zijn: Noord (Groningen, Friesland en Drenthe), Noordwest (Utrecht, Noord-Holland en stadsregio Amsterdam), Oost (Overijssel, Gelderland en Flevoland), Zuidwest (Zuid-Holland, stadregio's Rotterdam en Haaglanden) en Zuid (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg).

79. In 2015 is de inkoop van JeugdzorgPlus over gegaan naar de gemeenten, met behoud van de landsindeling in vijf regio's. De inkoop van JeugdzorgPlus doen gemeenten veelal gezamenlijk, bijvoorbeeld door alle Gelderse jeugdzorgregio's gezamenlijk in het G7-samenwerkingsverband. De plaatsing van jeugdigen gebeurt echter altijd op het niveau van de JeugdzorgPlusregio.

7.2.2.2 Ligging JeugdzorgPlus instellingen

80. Pluryn/Hoenderloo biedt JeugdzorgPlus aan op één locatie in de gemeente Ede in de JeugdzorgPlusregio Oost. Intermetzo heeft twee locaties, waarvan één in de gemeente Lochem in de JeugdzorgPlusregio Oost, en de andere in de gemeente Zeist, JeugdzorgPlusregio Noord-West. Partijen overlappen in de JeugdzorgPlusregio Oost. Deze regio omvat de provincies Gelderland, Overijssel en Flevoland.



De locatie van Pluryn/Hoenderloo

81. De herkomstgegevens van de cliënten van Pluryn/Hoenderloo voor de locatie in Ede laten zien dat van de 59 cliënten die Pluryn/Hoenderloo op 30 juni 2016 in zorg had, 49%

afkomstig was uit Gelderland en de overige cliënten afkomstig zijn vanuit Flevoland, Friesland, Limburg, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland.

De locatie van Intermetzo

82. De herkomstgegevens van de cliënten van Intermetzo voor de locatie in Lochem laten zien dat van de 58 cliënten die Intermetzo op 30 juni 2016 in zorg had, 38% uit Gelderland afkomstig was en 33% uit Overijssel. Voor de overige cliënten geldt dat zij afkomstig zijn uit de provincies Flevoland, Utrecht, Limburg, Noord-Holland en Zuid-Holland.

7.2.2.3 Beoordeling ACM

83. Uit de herkomstgegevens van partijen blijkt dat cliënten voor een deel uit de regio Oost afkomstig zijn, met de grootste stroom vanuit de provincie Gelderland. Voorts blijkt dat cliënten voor het overige gedeelte uit geheel Nederland afkomstig zijn.
84. Plaatsingscoördinatoren plaatsen cliënten op basis van beschikbaarheid en de zorgvraag bij een aanbieder. Zij geven aan dat geografische nabijheid tot de plaats van herkomst van de cliënt van ondergeschikt belang is zolang binnen de JeugdzorgPlus regio wordt geplaatst. Plaatsingscoördinatoren kijken bij de plaatsing derhalve voornamelijk naar de aanwezige JZ+ aanbieders in de regio.
85. De regio Midden-IJssel/Oost-Veluwe²³ en de gemeente Arnhem hebben aangegeven dat zij bij de inkoop uitgaan van de aanbieders in de JeugdzorgPlus regio Oost, maar dat in theorie verder weg gelegen aanbieders ook gecontracteerd kunnen worden. Daarbij geven zij echter aan dat dit niet in lijn is met de wens voor regionalisering van de JZ+ zorg.
86. Alles overziend, komt de ACM tot de conclusie dat de omvang van de geografische markt voor Jeugdzorg Plus ten minste de provincie Gelderland omvat. ACM merkt daarbij op dat uit gesprekken met inkopers, plaatsingscoördinatoren en uit de herkomstgegevens aanwijzingen naar voren zijn gekomen die duiden op een grotere markt, hetzij de JeugdzorgPlusregio, hetzij een landelijke markt. Voor de materiële beoordeling in onderhavige zaak kan echter in het midden worden gelaten of sprake is van een grotere geografische markt, omdat de positie van partijen kleiner zal zijn op een grotere geografische markt dan de provincie Gelderland.

8 Gevolgen van de concentratie

8.1 Opvattingen partijen

87. Partijen gaan uit van een nationale markt voor intramurale jeugdhulp waarop zij geen groot gezamenlijk marktaandeel hebben. Daarnaast geven zij aan dat inkopende gemeenten over compenserende afnemersmacht beschikken, omdat zij zich verenigd hebben en streven naar afbouw van intramurale capaciteit. Tenslotte geven partijen ook aan dat de 'counterfactual', de situatie waarin de concentratie tussen partijen niet plaats zou vinden,

²³ De Jeugdhulp regio Midden-IJssel/Oost-Veluwe is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen. Zij werken samen in de aansturing en organisatie van de transitie en de transformatie van jeugdhulp.

niet minder mededingingsbeperkend is.

8.2 Zienswijzen cliëntenraden

Cliëntenraad Plurn/Hoenderloo

88. De cliëntenraad van Plurn/Hoenderloo geeft aan dat het belangrijk is dat instellingen die zorg bieden aan de meest complexe jongeren en kinderen blijven bestaan. Als deze zorg verdwijnt is deze volgens de cliëntenraad niet makkelijk weer terug te krijgen. Deze zorg hoort volgens haar voor ouders en kinderen zo dichtbij mogelijk te worden aangeboden. Het is daarom een maatschappelijke verantwoordelijkheid van Plurn/Hoenderloo om hulp te bieden in de situatie waarin Intermetzo verkeerd. Anders zouden de provincies Utrecht, Flevoland en Overijssel met een grote aderlating te maken krijgen. Ook andere aanbieders op een andere plek in de keten zijn er bij gebaat dat de keten compleet blijft. Voor gemeenten is de fusie een voordeel omdat er zorg dichtbij blijft bestaan en Plurn/Hoenderloo een goede kwaliteit tegen een kostenefficiënte prijs kan leveren.

Cliëntenraad Intermetzo

89. Volgens de cliëntenraad van Intermetzo bieden Plurn/Hoenderloo en Intermetzo beide complexe zorg aan, maar in verschillende regio's. Daardoor verandert er volgens haar weinig aan het marktaandeel in specifieke regio's. Het samengaan met Plurn/Hoenderloo ziet zij als een goede aanvulling op de zorg die door Intermetzo wordt aangeboden, die door de fusie met Plurn/Hoenderloo kan worden gecontinueerd. Ook blijft de zorgverlening van Intermetzo op antroposofische basis door de fusie mogelijk. De cliëntenraad denkt verder dat de gemeenten een goede gespecialiseerde aanbieder in hun regio zullen hebben die alle vormen van zorg onder één dak aanbiedt.

8.3 Beoordeling ACM

8.3.1 Open intramurale jeugdhulp

90. Zoals reeds eerder aangegeven ziet de overlap van partijen met name op de driemilieuvoorzieningen voor J&O respectievelijk LVB. In de beoordeling hierna focust ACM daarom in eerste instantie op deze zorg.

8.3.1.1 Open intramurale jeugdhulp-J&O

Locaties van partijen

91. Plurn/Hoenderloo heeft een driemilieuvoorziening jeugdhulp-J&O met 265 plaatsen, die is gelegen in Apeldoorn. Dit is de enige driemilieuvoorziening waar Plurn/Hoenderloo jeugdhulp-J&O aanbiedt. Intermetzo beschikt over vier driemilieuvoorzieningen J&O. Deze zijn gelegen in Barneveld (De Glind) met 129 plaatsen, Maarsbergen met 93 plaatsen, Almere met 66 plaatsen en Almelo met 119 plaatsen. De locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn en de locatie van Intermetzo in De Glind (Barneveld) liggen in aan elkaar

grenzende gemeenten in de provincie Gelderland. Op wat grotere afstand van de vestiging van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn is de vestiging van Intermetzo in Maarsbergen, provincie Utrecht, gelegen. De grootste overlap tussen partijen bestaat daardoor in de provincie Gelderland en in de provincies Gelderland en Utrecht tezamen ofwel in delen van dit gebied (cirkels van verschillende omvang die kunnen worden getrokken rondom de vestiging van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn). Daarom wordt hierna met name ingegaan op de concurrentiedruk die partijen in de provincies Gelderland en Utrecht of delen daarvan op elkaar uitoefenen en die zij van derden ondervinden.

Beoordeling ACM

92. Uit het onderzoek in deze zaak komt naar voren dat het aanbod sterk gedifferentieerd is. Partijen geven desgevraagd aan dat de locatie van Intermetzo in De Glind (Barneveld) geen passend alternatief is voor de locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn. De locatie in Apeldoorn is volgens partijen een driemilieuvoorziening met een landelijke achtervangfunctie (*last resort*) voor jongeren die een stevige behandelsetting nodig hebben in een beschermende, besloten, omgeving. Een concurrent van Plurn/Hoenderloo is Horizon. Horizon heeft twee locaties. Eén in Alphen aan den Rijn met 136 plekken en één in Harreveld (Gelderland) met 44 plekken. Zowel partijen als Horizon zelf geven aan dat de zorg die hier geleverd wordt vergelijkbaar is met de zorg van Plurn/Hoenderloo. Horizon geeft aan een landelijk bereik te hebben.
93. De Glind is volgens partijen een dorp waar voornamelijk gezinshuizen en deels groepswoningen staan in een geïntegreerde zorggemeenschap. In De Glind zijn verschillende jeugdhulpaanbieders actief, waaronder Intermetzo. Intermetzo beschikt over 20 gezinshuizen²⁴ (waar 3-4 cliënten wonen) en drie woongroepen²⁵ (met in totaal 24 plaatsen). Gezien de aanwezigheid van de drie behandelmilieus (verblijf, scholing/werken en vrijetijdsbesteding) in dit dorp beschouwen partijen alle zorg die zij hier leveren als driemilieuvoorziening.
94. Zoals reeds aangegeven in punt 74 blijkt uit de herkomstcijfers van Plurn/Hoenderloo dat haar locatie in Apeldoorn een geheel ander aantrekkingsgebied heeft dan de locatie van Intermetzo in De Glind. De locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn heeft een bovenregionaal/landelijk aantrekkingsgebied²⁶ en de locatie van Intermetzo in De Glind een lokaal/regionaal aantrekkingsgebied (gemeente en omliggende gemeenten)²⁷. De verschillen in herkomstgegevens ondersteunen de stelling van partijen dat de zorg van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn verschilt van de zorg van Intermetzo in De Glind.
95. Partijen geven aan dat het personeel in de locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn andere vaardigheden heeft en extra opleidingen heeft gedaan ten opzichte van het personeel dat (in de woongroepen) op de locatie De Glind werkt. Dit betreft opleidingen op het gebied van het omgaan met agressief gedrag, met trauma- en hechtingsproblematiek

²⁴ In een gezinshuis woont een aantal jeugdigen, meestal 3 of 4, samen met de gezinshuisouders (meestal een echtpaar). Gezinsouders krijgen voor deze vorm van zorg betaald.

²⁵ Binnen de instellingen wonen jongeren doorgaans in woongroepen, ook wel leefgroepen genoemd, die meestal bestaan uit acht, tien of twaalf jeugdigen. Zie onder andere *Residentiële Jeugdzorg Wat werkt?*, Nederlands Jeugdinstituut, juli 2013, p. 2.

²⁶ De grootste aantallen komen uit Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

²⁷ Met name uit Barneveld, Amersfoort en Veenendaal, Apeldoorn en Ede.

en op het gebied van gesprekstechnieken (de-escalatie en motivering). De locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn beschikt uitsluitend over woongroepen. Het merendeel van de zorg van Intermetzo in De Glind wordt in gezinshuizen geleverd. Over het algemeen wordt de zorg in gezinshuizen door marktpartijen als lichter beschouwd dan de intensieve behandeling in woongroepen. Dit is ook terug te zien in het hogere aantal begeleiders dat aanwezig is op de woongroepen in vergelijking met gezinshuizen. Partijen geven voorts aan dat de intensiteit en de duur van de behandeling verschilt tussen beide locaties. In Apeldoorn is de behandeling kortdurend van aard (gemiddeld 10 maanden). In gezinshuizen is de verblijfsduur gemiddeld 2,7 jaar.²⁸ In Apeldoorn worden cliënten intensief behandeld, terwijl in de Glind de nadruk ligt op nabehandeling en begeleiding.

96. Naast de eerder genoemde concurrent Horizon zijn er nog twee andere concurrenten actief, te weten Pactum en Youké. Pactum biedt driemilieuvoorzieningen op het gebied van intramurale jeugdhulp J&O aan in Lochem (Gelderland) (48 plekken). Youké biedt deze zorg (32 plekken) aan in Zeist (in de aangrenzende provincie Utrecht). Pactum en Youké bevestigen dat het aanbod van partijen verschillend is. Youké heeft aangegeven dat het aanbod van Intermetzo in de locatie Barneveld anders is dan hetgeen Plurn/Hoenderloo aanbiedt op de locatie in Apeldoorn. Volgens Youké is haar driemilieuvoorziening in Zeist (32 plaatsen) vergelijkbaar met de driemilieuvoorziening van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn en zijn de locaties van Intermetzo in Barneveld vergelijkbaar met de gezinshuizen van Youké. Pactum geeft aan dat Intermetzo in Barneveld met name opvang in gezinshuizen biedt. Deze vorm van 24u-opvang is volgens haar aanmerkelijk lichter dan de intensieve behandeling in haar driemilieuvoorziening in Lochem (35 plaatsen), welke een goed alternatief vormt voor de cliënten van Plurn/Hoenderloo. Tenslotte hebben ook Lindenhout en Lijn 5, aanbieders van open intramurale jeugdhulp J&O in Gelderland, niet zijnde driemilieuvoorzieningen, aangegeven dat het aanbod van partijen voornamelijk complementair is.
97. De gemeente Apeldoorn bevestigt ook dat Intermetzo in Barneveld een andere zorgvorm aanbiedt dan Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn.
98. Op grond van het voorgaande concludeert ACM dat de locatie van Intermetzo in De Glind (Barneveld) geen naaste concurrent is van de locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn. Er is sprake van een heterogene markt waarbinnen partijen op verschillende segmenten actief zijn. Horizon met haar locatie in Oost-Gelre en Pactum met haar locatie in Lochem zijn meer nabije concurrenten van de locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn, omdat zij eveneens zorg aanbieden voor cliënten met ernstige gedragsproblemen. Ondanks hun sterke aanwezigheid in de aan elkaar grenzende gemeenten Apeldoorn en Barneveld en in de gehele provincie Gelderland geldt dus voor partijen dat zij niet de meeste concurrentiedruk op elkaar uitoefenen in deze gebieden.
99. Gesteld dat de locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn wel een alternatief zou zijn voor de cliënten van Intermetzo in Barneveld, dan zijn er op vergelijkbare afstand nog andere jeugdhulpaanbieders met driemilieuvoorzieningen actief. De locatie van Plurn/Hoenderloo in Apeldoorn ligt op 30 minuten reistijd met de auto van de locatie van Intermetzo in Barneveld. De locatie van Youké in Zeist ligt op circa 20 minuten reistijd met de auto vanuit Barneveld. De locatie van Pactum in Lochem op circa 45 minuten reistijd van Barneveld.

²⁸ Zie bijvoorbeeld *Wat werkt in gezinshuizen*, Nederlands Jeugdinstituut, augustus 2013, p. 3.

Tot slot ligt de locatie van Horizon in Oost-Gelre op circa 50 minuten reistijd van de locatie van Intermetzo in Barneveld.

100. Andersom bekeken geldt dat als voor de cliënten van Pluryn/Hoenderloo de locatie van Intermetzo in Barneveld een alternatief is, er op vergelijkbare afstand ook andere driemilieuvoorzieningen zijn die als alternatief kunnen dienen. Enerzijds is dat Pactum met een locatie in Lochem op circa 40 minuten reistijd met de auto. Anderzijds is dat Horizon met haar locatie in Oost-Gelre op circa 45 minuten reistijd van Apeldoorn.
101. Partijen geven aan dat ook voor de vestiging van Intermetzo in Maarsbergen (provincie Utrecht) geldt dat deze niet als alternatief kan fungeren voor de locatie Apeldoorn van Pluryn/Hoenderloo om dezelfde redenen als hiervoor besproken in de punten 92 tot en met 95. Youké met locatie Zeist is een meer nabije concurrent van Pluryn/Hoenderloo. Gesteld dat de locatie van Pluryn/Hoenderloo in Apeldoorn wel een alternatief zou zijn voor de cliënten van Intermetzo in Maarsbergen, dan zijn er op vergelijkbare afstand nog andere jeugdhulpaanbieders met driemilieuvoorzieningen actief, die kunnen dienen als alternatief. De driemilieuvoorziening van Pluryn/Hoenderloo in Apeldoorn ligt vanuit Maarsbergen op circa 40 minuten reistijd met de auto. Voor de cliënten van deze locatie van Intermetzo geldt dat er een ander alternatief dichtbij ligt dan de locatie van Pluryn/Hoenderloo. De driemilieuvoorziening van Youké in Zeist ligt vanuit Maarsbergen op circa 20 minuten reistijd. De driemilieuvoorziening van Pactum in Lochem ligt op 60 minuten reistijd vanuit locatie Maarsbergen. Tot slot ligt de driemilieuvoorziening van Horizon op ruim een uur reistijd vanuit Maarsbergen.
102. Pactum en Youké zien beide negatieve gevolgen van de concentratie tussen partijen. Zij verwachten dat de concurrentiedruk op hen zal toenemen. Pactum ziet dat Pluryn/Hoenderloo haar activiteiten uitbreidt naar de niet-lvb sector. De concentratie met Intermetzo zal dit versterken. Pactum verwacht dat partijen na de fusie lagere prijzen zullen kunnen bieden, om daarna de winst te pakken. Kleinere spelers kunnen daar volgens Pactum niet in mee gaan. Youké verwacht dat partijen innovatie zullen tegenwerken, terwijl het voor een kleine speler als Youké moeilijker is om voortgang te bereiken bij de transitie van het stelsel.
103. Dat concurrenten meer concurrentiedruk ervaren van partijen is op zich niet erg, dit kan een positief effect hebben op bijvoorbeeld de prijzen of innovatie. ACM heeft geen aanwijzingen dat partijen na de concentratie hun prijzen zodanig ver zouden kunnen en willen verlagen dat zij onder de kostprijs uitkomen. Andere prijsverlagingen ziet ACM enkel als positief effect van de fusie. Ten aanzien van innovatie is ACM van mening dat dat niet voorbehouden is aan de grotere partijen. Integendeel, vaak zijn het de kleinere partijen die daarop investeren. Innovatie biedt hen een mogelijkheid om zich te onderscheiden in de markt.
104. Wanneer wordt uitgegaan van andere geografische gebieden dan de provincies Gelderland en Utrecht of delen daarvan dan blijft de conclusie van ACM dat partijen geen naaste concurrenten van elkaar zijn staan. Daarnaast is de toevoeging als gevolg van de voorgenomen concentratie geringer en zijn er meer alternatieve aanbieders actief. Hetzelfde geldt indien uitgegaan zou worden van een ruimere productmarkt voor open intramurale Jeugdhulp J&O.

Conclusie

105. De enige driemilieuvoorziening waarover Pluryn/Hoenderloo op het gebied van jeugdhulp J&O beschikt, gelegen in Apeldoorn, en de vestiging van Intermetzo in de aangrenzende gemeente Barneveld zijn wat betreft het aanbod niet de meest nabije concurrenten van elkaar. Dit geldt ook voor de vestiging van Intermetzo in Maarsbergen. Horizon met een locatie in Harreveld, Pactum met een locatie in Lochem, en Youké met een locatie in Zeist bieden zorg aan die meer vergelijkbaar is met het aanbod van Pluryn/Hoenderloo in Apeldoorn. De concurrentiedruk die wegvalt als gevolg van de voorgenomen concentratie is derhalve beperkt. Daarbij geldt dat cliënten die nu naar een driemilieuvoorziening jeugdhulp J&O van partijen gaan op vergelijkbare reistijd als een vestiging van de fusiepartner steeds twee alternatieven van concurrenten hebben. Wanneer wordt uitgegaan van een ander geografisch gebied dan de provincies Gelderland en Utrecht of delen daarvan dan is de positie van partijen kleiner en de positie van concurrenten sterker. De ACM acht het derhalve niet aannemelijk dat de voorgenomen concentratie op het gebied van jeugdhulp-J&O in een driemilieuvoorziening tot een significante beperking van de mededinging zou kunnen leiden op de Nederlandse markt of een deel daarvan.
106. Deze conclusie blijft staan wanneer ACM bij haar beoordeling uit zou gaan van een relevante productmarkt waarbij geen apart onderscheid gemaakt wordt voor driemilieuvoorzieningen. Het beeld dat partijen geen naaste concurrenten van elkaar zijn en dat ze andere aantrekkingsgebieden hebben blijft ongewijzigd. Daarnaast zijn er meer concurrenten actief als ook de locaties die geen driemilieuvoorziening zijn, meegenomen worden.

8.3.1.2 Open intramurale jeugdhulp-LVBLocaties van partijen

107. Pluryn/Hoenderloo heeft drie driemilieuvoorzieningen jeugdhulp-LVB. Deze zijn gelegen in Voorst (121 plaatsen), Renkum (216 plaatsen) en Berg en Dal (171 plaatsen), alle in de provincie Gelderland. Intermetzo heeft één driemilieuvoorziening jeugdhulp-LVB in de provincie Gelderland, namelijk in Eefde (26 plaatsen) en twee driemilieuvoorzieningen in de provincie Utrecht, namelijk in Zeist (118 plaatsen) en in Driebergen (17 plaatsen). De driemilieuvoorzieningen jeugdhulp-LVB van Pluryn/Hoenderloo in Voorst en van Intermetzo in Eefde liggen in aan elkaar grenzende gemeenten in de provincie Gelderland. Op grotere afstand zijn de vestigingen van Pluryn/Hoenderloo in de gemeenten Renkum en Berg en Dal in de provincie Gelderland gelegen en de vestigingen van Intermetzo in Zeist en Driebergen in de provincie Utrecht. Pluryn/Hoenderloo heeft geen driemilieuvoorziening jeugdhulp-LVB in de provincie Utrecht. De activiteiten van partijen op het gebied van driemilieuvoorzieningen jeugdhulp-LVB overlappen daardoor in de provincie Gelderland en in de provincies Gelderland en Utrecht tezamen ofwel in delen van dit gebied. Daarom zal hierna worden ingegaan op de concurrentiedruk die partijen in de provincies Gelderland en Utrecht of delen daarvan op elkaar uitoefenen en die zij van derden ondervinden.

Beoordeling ACM

108. Partijen geven aan dat de locatie van Pluryn/Hoenderloo in Voorst geen naaste concurrent

is van de locatie van Intermetzo in Eefde. De plaatsen in Voorst worden ingekocht door de VNG via het Landelijk Transitie Arrangement (j-SGLVB en complexe LVB-cliënten). Op de vestiging in Voorst is daardoor meer deskundigheid ontwikkeld om met het meest complexe gedrag om te gaan. Ook zijn er bijzondere onderwijs-, toezichts-, en beveiligingsfaciliteiten. Uit de herkomstcijfers blijkt dat de locatie in Voorst een bovenregionaal/landelijk aantrekkingsgebied heeft en de locatie in Eefde een lokaal/regionaal aantrekkingsgebied (gemeente en omliggende gemeenten). Door de Gemeente Apeldoorn is bevestigd dat de zorg die in Voorst wordt verleend dusdanig specialistisch is dat deze niet op regionaal niveau in stand kan worden gehouden en daarom via een landelijke raamovereenkomst wordt ingekocht. Op grond hiervan acht ACM het aannemelijk dat de locatie van Intermetzo in Eefde geen naaste concurrent is van de locatie in Voorst van Pluryn/Hoenderloo. Er is sprake van een heterogene markt waarbinnen deze vestigingen op verschillende segmenten actief zijn. Daarbij komt dat Intermetzo in Eefde slechts beschikt over een beperkt aantal plaatsen en de toevoeging gering is.

109. Pluryn/Hoenderloo beschikt nog over twee andere driemilieuvoorzieningen Jeugdhulp LVB in de provincie Gelderland, namelijk in Renkum en in Berg en Dal. Vanuit de locatie Renkum is de meest nabij gelegen locatie van Intermetzo in Driebergen en vervolgens in Zeist. Uit de herkomstgegevens van partijen blijkt dat de locatie in Renkum een ander aantrekkingsgebied heeft dan de locaties van Intermetzo in de provincie Utrecht. De locatie in Renkum trekt vooral cliënten aan uit de provincie Gelderland en de locaties van Intermetzo trekken vooral cliënten uit de provincie Utrecht. De locatie van Pluryn/Hoenderloo in Berg en Dal trekt ook vooral cliënten uit de directe omgeving in de provincie Gelderland en is nog verder weg gelegen van de locaties van Intermetzo in de provincie Utrecht. Op grond hiervan acht ACM het aannemelijk dat de vestigingen van Pluryn/Hoenderloo in Renkum en Berg en Dal enerzijds en de vestigingen van Intermetzo in Driebergen en Zeist anderzijds weinig concurrentiedruk op elkaar uitoefenen.
110. In Gelderland is 's Heerenloo (250 plaatsen) actief als concurrent van partijen met een driemilieuvoorziening Jeugdhulp LVB in Ermelo. Deze locatie is veel groter dan de locaties van Intermetzo en biedt bovendien – net als de vestiging van Pluryn/Hoenderloo in Voorst – ook zorg aan j-SGLVB en complexe LVB-cliënten. Daarnaast heeft 's Heerenloo nog een locatie in de provincie Utrecht, in Soest met 50 plaatsen, waar eveneens zorg aan j-SGLVB en complexe LVB-cliënten wordt aangeboden. 's Heerenloo is de grootste speler in Nederland op het gebied van driemilieuvoorzieningen voor jeugdhulp-LVB. Voor een deel van haar zorg, de zeer intensieve intramurale jeugdhulp LVB (opgenomen in het Landelijk Transitie Arrangement), heeft zij een landelijk bereik.
111. 's Heerenloo ziet de fusie tussen partijen als een ernstige verstoring van de markt. Zij is van mening dat partijen een financieel voordeel krijgen ten opzichte van andere aanbieders door de subsidiegelden van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ). Daarnaast vreest 's Heerenloo dat de landelijke expertisefunctie (LTA) van 's Heerenloo onder druk komt te staan, doordat de cliënten vanuit Intermetzo voor deze zorg naar Pluryn/Hoenderloo gestuurd zullen worden.
112. ACM is niet in staat, noch bevoegd om te oordelen over de subsidiegelden die door de TAJ worden verstrekt. Dat Intermetzo na de concentratie niet meer zou doorverwijzen naar 's Heerenloo zou enkel een mededingingsbeperking zijn indien 's Heerenloo zonder die doorverwijzingen zou worden uitgesloten van de markt. 's Heerenloo heeft zelf al

aangegeven dat zij een landelijk werkende speler is. ACM acht het derhalve niet aannemelijk dat zij zonder de toestroom vanuit Internetzo zou worden uitgesloten van de markt.

113. ACM heeft in het kader van deze zaak ook gesproken met Ambiq. Ambiq biedt onder andere intramurale jeugdhulp LVB aan in Overijssel, Drenthe en Friesland. Ambiq verwacht dat partijen zo groot worden dat gemeenten niet om hen heen kunnen en zij eisen kunnen stellen ten aanzien van het tarief en andere voorwaarden. Anderzijds geeft zij ook aan dat dat voor haar ook voordelig kan zijn als die tarieven dan ook gaan gelden. Een ander risico is volgens Ambiq dat partijen zich gaan profileren als een landelijk specialistische aanbieder ('last resort'). Dit is volgens Ambiq tegenstrijdig met de gedachte achter de transitie in deze sector, waarbij de zorg juist zo dicht mogelijk bij de cliënt thuis geleverd zou moeten worden.
114. ACM acht het niet aannemelijk dat het gevolg van de concentratie zou zijn dat gemeenten niet om partijen heen kunnen. Zoals in de punten 108 tot en met 110 uiteengezet is de overlap tussen de regio's waar partijen intramurale jeugdhulp LVB aanbieden beperkt. In die regio waar de locaties van partijen geografisch gezien wel dicht bij elkaar gelegen zijn, is het aanbod zorginhoudelijk zo verschillend dat ACM van mening is dat partijen geen naaste concurrenten zijn. ACM deelt derhalve de zorg van Ambiq niet dat partijen als gevolg van de fusie hogere tarieven (of andere negatieve voorwaarden) zouden kunnen eisen. ACM is voorts van mening dat het niet binnen het concentratietoezicht past om zich uit te spreken over de profilering van ondernemingen. Dit maakt onderdeel uit van de mogelijkheid om zich te onderscheiden van hun concurrenten en ondernemingen zijn vrij om daar hun eigen keuzes in te maken.
115. Wanneer wordt uitgegaan van andere geografische gebieden dan is de toevoeging als gevolg van de voorgenomen concentratie geringer en zijn er meer alternatieve aanbieders actief.

Conclusie

116. Uit het voorgaande blijkt dat de onderlinge concurrentiedruk tussen partijen op het gebied van driemilieuvoorzieningen jeugdhulp LVB beperkt is. De druk die uitgaat van 's Heerenloo is belangrijker dan de onderlinge concurrentiedruk tussen partijen en zal blijven bestaan. Wanneer wordt uitgegaan van een ander geografisch gebied dan de provincies Gelderland en Utrecht of delen daarvan dan is de positie van partijen kleiner en de positie van concurrenten sterker. ACM acht het derhalve niet aannemelijk dat de voorgenomen concentratie op het gebied van jeugdhulp-LVB in een driemilieuvoorziening tot een significante beperking van de mededinging zou kunnen leiden op de Nederlandse markt of een deel daarvan.
117. Deze conclusie blijft staan wanneer ACM bij haar beoordeling uit zou gaan van een relevante productmarkt waarbij geen apart onderscheid gemaakt wordt voor driemilieuvoorzieningen. Het beeld dat partijen geen naaste concurrenten van elkaar zijn en dat ze andere aantrekkingsgebieden hebben blijft ongewijzigd.

8.3.2 JeugdzorgPlus

Beoordeling ACM

118. In dit onderdeel zal worden ingegaan op de mogelijke gevolgen van de concentratie op de markt voor JeugdzorgPlus in de provincie Gelderland.
119. Zoals eerder gesteld kwalificeert de ACM het aanbieden van JeugdzorgPlus als economische activiteit en zal zij de gevolgen van de concentratie voor deze productmarkt beoordelen. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om een standpunt in te nemen en stellen dat indien wordt uitgegaan van een relevante markt die het zorggebied omvat, de geografische markten waarin Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo actief zijn niet overlappen. Partijen kwalificeren zich in dat geval niet als concurrenten. Wanneer wordt uitgegaan van een landelijke markt, zijn de gezamenlijke marktaandelen van Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo zeer beperkt (circa 18%). Daar komt bij dat de totale capaciteit van Pluryn/Hoenderloo en Intermetzo als gevolg van de concentratie slechts wordt vermeerderd met een totaal van 76 plaatsen. Partijen stellen tot slot dat ongeacht van welke marktafbakening wordt uitgegaan geldt dat er – in iedere regio waar Pluryn/Hoenderloo en/of Intermetzo actief zijn - locaties van alternatieve aanbieders zijn die (ten minste) dichterbij gelegen zijn dan de meest nabije locatie van de fusiepartner. Partijen zijn niet elkaars meest nabije concurrenten waardoor inkoopende gemeenten (na de fusie) te allen tijde een alternatief beschikbaar hebben
120. In randnummer 86 heeft de ACM geconcludeerd dat voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie voor de locatie van Pluryn/Hoenderloo in Ede en de locatie van Intermetzo in Lochem uit moet worden gegaan van een markt die ten minste de provincie Gelderland omvat.
121. In Gelderland zijn twee concurrenten actief: Horizon en de Stichting Ottho Gerhard Heldring (hierna: OGH). Horizon biedt JeugdzorgPlus aan op één locatie: 't Anker, in de gemeente Oost Gelre. OGH biedt JeugdzorgPlus aan in de gemeente Overbetuwe.
122. De capaciteit van Pluryn/Hoenderloo locatie in Ede is 80 plaatsen. Het aantal plaatsen van Intermetzo in Lochem is 72. De locatie van Horizon heeft een capaciteit van 60 reguliere plaatsen en die van OGH is het grootst met een capaciteit van 106 plaatsen.
123. De richtinggevende landelijke capaciteit voor JeugdzorgPlus bedroeg in 2015 1162 plaatsen en 165 voor de JeugdzorgPlus regio Oost²⁹, waarvan Pluryn/Hoenderloo beschikte over 80 plekken in Ede en Intermetzo over 72 plekken in Lochem.

²⁹ De feitelijke locaties voor JeugdzorgPlus zijn alle gelegen in de provincie Gelderland.

Tabel 3 Marktaandelen van JeugdzorgPlus aanbieders in JeugdzorgPlusregio Oost op basis van capaciteit 2015

	Marktaandeel
Pluryn/Hoenderloo	25%
Intermetzo	23%
OG Heldring	33%
Horizon	19%

124. Naast partijen is ook OGH actief in de JeugdzorgPlusregio Oost met 106 plekken en een marktaandeel van 33% en Horizon met 60 plekken en een marktaandeel van 19%. De capaciteit bij Horizon is met 60 plaatsen vergelijkbaar met die van partijen, maar wordt grotendeels ingezet voor jongeren van buiten de regio Oost. Ten hoogste 15% van de capaciteit wordt ingezet voor cliënten uit Gelderland.

125. OGH vormt, gelet op haar marktaandelen, de grootste concurrent van partijen.

Inkopers

126. JeugdzorgPlus wordt in Gelderland op bovenregionaal niveau ingekocht, middels het inkoopverband G7 van alle Gelderse Jeugdzorgregio's. De ACM heeft, gelet op de beoordeling van de gevolgen van de concentratie in de provincie Gelderland, gesproken met G7, en enkele deelnemers in dit inkoopverband, zoals de regio Midden-IJssel/Oost-Veluwe en de gemeente Arnhem. G7 heeft voor 2015 een contract afgesloten met de vier aanbieders van JeugdzorgPlus die in de regio Oost actief zijn: Pluryn/Hoenderloo, Intermetzo, OGH en Horizon. De inkopers geven aan dat partijen door de concentratie een grote partij zullen worden, maar dat ze voldoende alternatieven overhouden. De inkopers bevestigen dat zij de andere aanbieders die in de regio Oost actief zijn, OGH en Horizon, als alternatieven zien voor de locaties van partijen in Lochem en Ede. Daarnaast stelt één inkoper dat er in theorie contracten afgesloten kunnen worden met andere verder weg gelegen aanbieders van JeugdzorgPlus, maar dat dit in de praktijk qua plaatsing van een kind lastig zou worden.

127. De gemeente Arnhem en de regio Midden-IJssel/Oost-Veluwe merken op dat partijen een grote speler worden, maar zijn tegelijkertijd van mening dat er voldoende alternatieven overblijven. OGH en Horizon worden door hen als alternatieven voor partijen voor JeugdzorgPlus gezien.

128. OGH ligt het dichtst bij Pluryn/Hoenderloo en Horizon het dichtst bij Intermetzo. OGH biedt JeugdzorgPlus, ambulante jeugdhulp en GGZ 18+ aan op haar locatie in Zetten (gemeente Overbetuwe).

129. OGH heeft aangegeven dat haar JeugdzorgPlus voorziening een capaciteit heeft van 106 plekken, die gebruikt wordt voor jeugdigen uit het oosten en zuiden van Nederland. Op het gebied van de JeugdzorgPlus heeft OGH samenwerkingsafspraken met Intermetzo. Ze geeft aan dat deze opnieuw gemaakt moeten worden als partijen samengaan, waarbij de voorwaarden anders kunnen zijn. Verder heeft OGH navraag bij gemeenten gedaan over de gevolgen voor hen. Zij stelt dat partijen een monopoliepositie verwerven, maar dat dit op sommige vlakken een comfortabele oplossing biedt voor gemeenten, zoals continuïteit in de lopende contracten.

130. Partijen liggen allebei noordelijker dan de concurrenten, waarmee partijen voor cliënten uit Flevoland en Overijssel veelal elkaars meest nabije alternatief zijn (behalve voor cliënten uit Twente, vanwege de nabijheid tot Horizon). De plaatsingscoördinatoren die in het kader van het onderzoek gesproken zijn geven echter aan dat de belangrijkste criteria voor plaatsing zijn: specialisme (de meest passende aanbieder voor desbetreffende cliënt) en beschikbare capaciteit; waarbij geografische nabijheid tot de plaats van herkomst van ondergeschikt belang is zolang binnen de JeugdzorgPlus regio geplaatst wordt.

Conclusie

131. Gelet op de marktaandelen van partijen, het aantal alternatieve zorgaanbieders dat actief is in de JeugdzorgPlusregio Oost en hun grootte acht ACM de concurrentiedruk die op partijen wordt uitgeoefend ook na de concentratie voldoende. De ACM neemt daarbij in beschouwing dat gemeenten aangeven over voldoende alternatieven te beschikken voor de zorginkoop.
132. De ACM acht het op grond van het bovenstaande niet aannemelijk dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de markt voor JeugdzorgPlus in Gelderland zou kunnen belemmeren. Op een grotere geografische markt dan de provincie Gelderland zal de positie van partijen kleiner zijn en blijft deze conclusie ongewijzigd.

9 Conclusie

133. 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.
134. 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: 9 februari 2017

De Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g. drs. W.M. Serlie-Stolze MBA

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