



Besluit

Goedkeuring van de concentratie tussen Tzorg en HbH Amstelring

Zaaknummer: 17.0167.22
Datum besluit 24 maart 2017

Besluit

| | |
|-------------------------|---|
| Titel | Goedkeuring van de concentratie tussen Tzorg en Amstelring |
| Kenmerk: | ACM/TFZ/2017/201879_OV |
| Zaaknummer: | 17.0167.22 |
| Datum besluit: | 24 maart 2017 |
| Aantal pagina's: | 12 |

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

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Samenvatting en leeswijzer | 3 |
| 2 | Melding | 3 |
| 3 | Partijen | 3 |
| 4 | De gemelde operatie | 4 |
| 5 | Toepasselijkheid van het concentratietoezicht | 4 |
| 6 | Beoordeling | 5 |
| 6.1 | Relevante productmarkten..... | 5 |
| 6.2 | Relevante geografische markten..... | 5 |
| 6.3 | Gevolgen van de concentratie..... | 6 |
| 6.3.1 | Opvattingen partijen..... | 6 |
| 6.3.2 | Beoordeling..... | 7 |
| 6.3.3 | Conclusie..... | 10 |
| 7 | Zienswijzen cliëntenraden | 10 |
| 8 | Zorgspecifieke aspecten | 10 |
| 9 | Conclusie | 12 |

1 Samenvatting en leeswijzer

1. Tzorg is voornemens de huishoudelijke verzorgingsactiviteiten van Amstelring over te nemen. De ACM heeft dit voornemen onderzocht. Uit het onderzoek van de ACM blijkt er geen aanleiding is om aan te nemen dat de concentratie zal leiden tot mededingingsproblemen. Vanwege het aanbestedingssysteem van de gemeenten zal er voldoende concurrentiedruk overblijven op Tzorg. Ook na de overname blijven er voor alle gemeenten voldoende alternatieve aanbieders.
2. De ACM oordeelt dat de voorgenomen overname de mededinging niet significant zal belemmeren. Tzorg mag de huishoudelijke verzorgingsactiviteiten van Amstelring overnemen.
3. Hoofdstuk 2 van dit besluit bevat de melding en de procedure. Hoofdstuk 3 specificeert de partijen, hoofdstuk 4 de gemelde operatie en hoofdstuk 5 de toepasselijkheid van het concentratietoezicht. Hoofdstuk 6 bespreekt de relevante markten en gaat in op de gevolgen van de concentratie. Hoofdstuk 9 sluit af met de conclusie.

2 Melding

4. Op 8 februari 2017 heeft de 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., een onderdeel van een groep van ondernemingen met aan het hoofd Financial Support Services III B.V., voornemens is zeggenschap te verkrijgen, in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet, over de activiteiten op het gebied van hulp bij het huishouden van Huishoudelijke Hulp Amstelring Groep B.V..
5. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 9095 van 15 februari 2017. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn geen zienswijzen van derden naar voren gebracht. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan verschillende marktpartijen.
6. Conform de Beleidsregel concentraties van zorgaanbieders en zorgverzekeraars¹ (hierna: de Beleidsregel) heeft de ACM de cliëntenraden van partijen en de betrokken gemeenten uitgenodigd tot het geven van een zienswijze. Naar aanleiding hiervan hebben de cliëntenraden en enkele gemeenten een zienswijze afgegeven. De zienswijzen van de cliëntenraden worden in hoofdstuk 7 van dit besluit weergegeven. Daarnaast heeft de ACM in het kader van het onderzoek naar de gevolgen van deze voorgenomen concentratie onderzoek gedaan naar verschillende zorgspecifieke aspecten conform de Beleidsregel. Hier gaat de ACM in hoofdstuk 8 van dit besluit nader op in.

3 Partijen

7. Tzorg Groep B.V. (hierna: Tzorg) is een besloten vennootschap naar Nederlands recht, met Financial Support Services III B.V. als enig aandeelhouder. Tzorg is een landelijke aanbieder van huishoudelijke verzorging².

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

² Volgens de melding bieden partijen hulp bij het huishouden (HbH1, HbH2 en huishoudelijke hulp toelage), wat verder in de melding wordt aangeduid als huishoudelijke verzorging.

8. Huishoudelijke Hulp Amstelring Groep B.V. (hierna: Amstelring) is een besloten vennootschap naar Nederlands recht met Stichting Amstelring Groep als enig aandeelhouder. Amstelring biedt huishoudelijke verzorging in de gemeenten Amsterdam, Bloemendaal, Diemen, Haarlem, Haarlemmerliede Spaarnwoude, Heemstede, De Ronde Venen, Uithoorn en Zandvoort.

4 De gemelde operatie

9. Blijkens de melding zijn partijen voornemens een concentratie tot stand te brengen, waarbij Tzorg de huishoudelijke verzorgingsactiviteiten van Amstelring zal voortzetten. De huishoudelijke verzorgingsactiviteiten worden voortgezet door overgang van werknemers van Amstelring naar Tzorg en een contractsovername door Tzorg van de contracten van Amstelring met de gemeenten.
10. De voorgenomen transactie wordt ten uitvoer gelegd op grond van een overnameovereenkomst tussen Amstelring en Tzorg B.V., Tzorg Personeel B.V. en Tzorg Groep B.V. d.d. 8 februari 2017.

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

11. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet. De hierboven, in hoofdstuk 4, omschreven transactie leidt er toe dat Tzorg een deel van een onderneming overneemt waaraan omzet kan worden toegerekend.
12. De betrokken ondernemingen zijn Tzorg en de huishoudelijke verzorgingsactiviteiten van Amstelring (hierna: HbH Amstelring) (hierna gezamenlijk te noemen: partijen).
13. 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.
14. 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, eerste lid, van de Beleidsregel). Blijkens de toelichting bij de Beleidsregel kan de 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 keuzevrijheid van cliënten.
15. De activiteiten van partijen overlappen in de gemeenten Amsterdam, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede Spaarnwoude, Heemstede, De Ronde Venen, Uithoorn en Zandvoort. In deze gemeenten³ kan mogelijk sprake zijn van een gezamenlijk marktaandeel als bedoeld in de Beleidsregel.
16. De ACM heeft uitvoering gegeven aan de criteria, bedoeld in randnummer 14. Gelet op het gezamenlijk marktaandeel van partijen is de Beleidsregel van toepassing op de mogelijke markten voor huishoudelijke verzorging in de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude, Heemstede⁴,

³ Hierbij verwijst de ACM naar hetgeen in paragraaf 6.1 en 6.2 van dit besluit is opgenomen over de marktafbakening. Hier wordt uitgegaan van de kleinst mogelijke markt, namelijk de gemeente.

⁴ Het gezamenlijke marktaandeel van partijen in de gemeente Heemstede was in 2016 onder de 35%. In de jaren daarvoor was het gezamenlijke marktaandeel echter boven de 35%. De ACM zal in dit besluit ook ingaan op de gevolgen van de concentratie in deze gemeente.

Uithoorn en in de aanbestedingsregio's waarin deze gemeenten samenwerken.

17. Gelet op het gezamenlijke marktaandeel van partijen, is de Beleidsregel niet van toepassing op de mogelijke markten voor huishoudelijke verzorging in de gemeenten Amsterdam, Bloemendaal, Haarlem en Zandvoort. Gelet op de zeer geringe toevoeging als gevolg van deze overname in de gemeente De Ronde Venen⁵, is de Beleidsregel hier eveneens niet van toepassing.

6 Beoordeling

18. Gemeenten zijn op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) verantwoordelijk voor de inkoop van huishoudelijke verzorging voor haar inwoners. De huishoudelijke verzorging wordt door gemeenten ingekocht via een aanbestedingsprocedure. Gemeenten kunnen dit op verschillende manieren vormgeven. Sommige gemeenten doen dit door middel van een aanbesteding, waarbij aanbieders zich kunnen inschrijven mits zij aan de door de gemeenten gestelde voorwaarden voldoen. Andere gemeenten doen dit bijvoorbeeld door een meervoudige onderhandse aanbesteding. In sommige gevallen ziet de ACM dat gemeenten hierbij samenwerken met andere gemeenten.
19. Wanneer aanbieders een gunning krijgen van de gemeente, krijgen zij meestal een raamcontract. Hierin zijn voorwaarden over prijs en kwaliteit vastgelegd, maar niet het volume. Gemeenten geven doorgaans aan meerdere aanbieders een gunning. Vervolgens moeten de aanbieders cliënten werven in de betreffende gemeente.
20. In paragraaf 6.1 zal worden ingegaan op de relevante productmarkten en in paragraaf 6.2 zal worden ingegaan op de relevante geografische markten. In paragraaf 6.3 zal vervolgens worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie voor de mededinging op deze (mogelijke) markten.

6.1 Relevante productmarkten

21. In eerdere besluiten⁶ is uitgegaan van een aparte productmarkt voor huishoudelijke verzorging. Partijen sluiten in hun melding aan bij deze productmarktafbakening. Er is voor de ACM in deze zaak geen aanleiding geweest om af te wijken van de eerdere productmarktafbakening waardoor er in deze zaak tevens uit wordt gegaan van een aparte productmarkt voor huishoudelijke verzorging.

6.2 Relevante geografische markten

22. Partijen gaan in de melding uit van afzonderlijke markten voor huishoudelijke verzorging per gemeente, wat volgens partijen conform de beslissingspraktijk van de ACM is.⁷ Volgens partijen zijn de door deze voorgenomen overname beïnvloede markten derhalve telkens de gemeenten waarin beide betrokken ondernemingen huishoudelijke verzorging aanbieden.
23. In eerdere zaken heeft de ACM de gevolgen van een voorgenomen concentratie op het gebied van

⁵ De toevoeging van HbH Amsteling aan het marktaandeel van Tzorg in de gemeente De Ronde Venen is minder dan 1%.

⁶ Zie bijvoorbeeld het besluit van 22 mei 2014 in zaak 14.0504.22 *Tzorg – Careyn – Zuwe Zorg*, randnummer 15.

⁷ Partijen verwijzen hiervoor naar het besluit van 6 oktober 2014 in zaak 13.1387.22/*Stichting Kwadrantgroep – Stichting Antonius Zorggroep – Stichting Combinatieholding Ziekenhuis Nij Smellinghe/Zorggroep Pasana*, randnummer 49-52 en naar het besluit van 22 mei 2014 in zaak 14.0502.22 *Tzorg – Careyn – Zuwe Zorg*, randnummer 16-18.

huishoudelijke verzorging primair bekeken op gemeenteniveau en waar gemeenten samenwerken in de vorm van een aanbestedingsregio, tevens op dit regionale niveau.⁸

24. Uit het marktonderzoek in deze zaak volgt dat een aantal van de betrokken gemeenten samenwerkt met andere (omliggende) gemeenten als het gaat om aanbestedingen voor huishoudelijke verzorging. Derhalve heeft de ACM ook in deze zaak de gevolgen van de voorgenomen overname primair beoordeeld op gemeenteniveau en waar sprake is van samenwerking tussen gemeenten in de vorm van aanbestedingsregio's, zijn de gevolgen tevens regionaal bezien.
25. De exacte geografische marktafbakening kan in dit besluit in het midden worden gelaten omdat de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed.

6.3 Gevolgen van de concentratie

26. In deze paragraaf worden de gevolgen van de voorgenomen overname behandeld. Allereerst worden de opvattingen van partijen uiteengezet, gevolgd door de beoordeling. Ten slotte volgt de conclusie.

6.3.1 Opvattingen partijen

27. Volgens partijen zijn er acht beïnvloede markten omdat er in acht gemeenten sprake is van horizontale overlap van de activiteiten van partijen als het gaat om huishoudelijke verzorging. Namelijk in Amsterdam, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede Spaarnwoude, Heemstede, De Ronde Venen, Uithoorn en Zandvoort.
28. Partijen stellen in de melding voor om de totale marktomvang te berekenen aan de hand van de Wmo-omzet per gemeente, meer specifiek de integratie-uitkering Wmo toegekend aan de betreffende gemeente.⁹ Op basis van deze berekening komen partijen tot de conclusie dat er enkel in de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude, De Ronde Venen en Uithoorn sprake is van een gezamenlijk marktaandeel van meer dan 35% als gevolg van de voorgenomen overname, waarbij de toevoeging als gevolg van deze overname volgens partijen zeer gering dan wel verwaarloosbaar is.
29. Daarnaast voeren partijen aan dat gemeenten altijd voor meerdere aanbieders van huishoudelijke verzorging kiezen en in de beïnvloede gemeenten diverse andere aanbieders actief zijn. Wat betreft toetreding en/of uitbreiding geven partijen aan dat dit relatief eenvoudig is. De cliënt beslist zelf van welke aanbieder hij/zij gebruik wenst te maken. Aanbieders buiten de beïnvloede gemeenten hebben de mogelijkheid om in te schrijven op een aanbesteding en toe te treden in de gemeenten.
30. Partijen concluderen dat in alle gemeenten waar beide partijen actief zijn op het gebied van huishoudelijke verzorging, er voldoende concurrentie is. Mede gelet op de volgens partijen disciplinerende werking die uitgaat van het aanbestedingssysteem, kan er geen reden zijn om aan te nemen dat er een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt op de markt voor huishoudelijke verzorging in de beïnvloede markten met het gevolg dat de daadwerkelijke mededinging significant wordt belemmerd.

⁸ Zie bijvoorbeeld het besluit van 22 mei 2014 in zaak 14.0502.22 *Tzorg – Careyn – Zuwe Zorg*, randnummer 18, 28, 30 en 32 en het besluit van 1 juli 2011 in zaak 7174/*Thuiszorg Service Nederland – Thuiszorg Groningen en Stichting Continuering Uitvoering AWBZ en Wmo Groningen*, punt 29 tot en met 31.

⁹ In de melding hebben partijen hun (gezamenlijke) marktaandelen gebaseerd op het de gegevens uit het jaar 2015, omdat ten tijde van de melding bij de ACM de cijfers voor het jaar 2016 (nog) niet beschikbaar waren. Op een later moment in de meldingsprocedure hebben partijen de cijfers voor het jaar 2016 aangeleverd.

6.3.2 Beoordeling

31. De ACM kijkt voor de beoordeling van deze overname naar de gemeenten waar beide partijen op dit moment een contract hebben en zorg leveren.¹⁰ Door de wijze van aanbesteden door gemeenten, waarbij meerdere aanbieders een gunning krijgen met een raamovereenkomst, is het niet aannemelijk dat partijen in belangrijke mate met elkaar concurreren in gemeenten waar zij op dit moment geen contract hebben en zorg leveren. Zoals in randnummer 15 aangegeven, zijn beide partijen actief in de gemeenten Amsterdam, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede Spaarnwoude, Heemstede, De Ronde Venen, Uithoorn en Zandvoort.
32. Voor de gemeenten Amsterdam, Bloemendaal, Haarlem, Zandvoort en De Ronde Venen¹¹ 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 afdoening¹² wordt in het onderhavige besluit niet ingegaan op de effecten voor de voornoemde mogelijke markten.
33. Zoals in randnummer 16 is aangegeven is de Beleidsregel van toepassing voor de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude, Heemstede en Uithoorn, omdat het gezamenlijk marktaandeel van partijen in deze gemeenten 35% of hoger is. Hierna zal de ACM dan ook ingaan op de gevolgen van de voorgenomen concentratie in deze gemeenten.
34. In Tabel 1 zijn de marktaandelen van partijen in de te onderzoeken gemeenten aangegeven.

*Tabel 1 – Marktaandelen partijen**

| Gemeente | Tzorg | Amstelring | Gezamenlijk |
|-----------------------------|---------|------------|-------------|
| Haarlemmerliede Spaarnwoude | [0-10]% | [70-80]% | [70-80]% |
| Heemstede | [0-10]% | [20-30]% | [30-40]% |
| Uithoorn | [0-10]% | [60-70]% | [60-70]% |

35. De marktaandelen zoals opgenomen in Tabel 1 zijn hoger dan de marktaandelen die partijen hebben gehanteerd in de melding. Dit komt omdat partijen, zoals in randnummer 28 van dit besluit reeds is toegelicht, de marktaandelen hebben berekend op basis van de totale Wmo integratie-uitkering per gemeente, die niet enkel het budget voor huishoudelijke verzorging omvat. De gemeenten hebben desgevraagd het totale budget voor huishoudelijke verzorging, de marktposities van partijen en de marktposities van andere aanbieders van huishoudelijke verzorging aangegeven. Op basis daarvan zijn de marktaandelen van partijen in Tabel 1 tot stand zijn gekomen. Omdat partijen zijn uitgegaan van een groter totaalbudget per gemeente, zijn de marktaandelen die partijen geven in de melding lager.
36. De gezamenlijke marktaandelen van partijen zijn hoog in de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude en Uithoorn. Vanwege de disciplinerende werking van het aanbestedingssysteem hoeft dit echter niet te betekenen dat partijen over marktmacht beschikken na de overname. Wanneer er voldoende andere aanbieders in staat zijn om bij een nieuwe aanbesteding in te schrijven en vervolgens toe te treden, zullen partijen voldoende gedisciplineerd worden.

* 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.

¹⁰ Er zijn geen gemeenten waar partijen beide een contract hebben, maar niet beide zorg leveren.

¹¹ Zie ook randnummer 17 van dit besluit.

¹² Zie hiervoor NMa Uitvoeringsregel verkorte afdoening 2008, Staatscourant van 5 september 2008, nr. 171, p.18.

37. De uitkomsten van het marktonderzoek onder zowel gemeenten als concurrenten is in lijn met de uitkomsten van marktonderzoek in eerdere zaken.¹³ Vanwege de aard van de activiteit en de wijze van aanbesteding is toetreding tot de markt relatief eenvoudig; aanbieders kunnen zich inschrijven op aanbestedingen mits zij aan de door de gemeenten gestelde voorwaarden voldoen. Er zijn geen grote investeringskosten verbonden aan het toetreden in een gemeente. Het is vervolgens aan de aanbieders om voldoende personeel en cliënten te werven om daarmee een positie in de betreffende gemeente te verkrijgen. Het uitbreiden van de huishoudelijke verzorgingsactiviteiten is voor aanbieders tevens relatief eenvoudig en ziet wederom op het werven van personeel en cliënten. Wanneer een grote aanbieder in een gemeente niet wordt gecontracteerd zal dit bij uitstek een moment zijn waarop het werven van personeel en cliënten mogelijk is en andere aanbieders kunnen toetreden of uitbreiden. Daarbij zijn gemeenten in staat om door de wijze van aanbesteding of opdrachtverlening invloed uit te oefenen op de belangstelling van aanbieders.
38. In aanvulling op deze algemene overwegingen wordt hieronder een meer toegespitste beoordeling gegeven.

Gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude en Heemstede

39. De gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude, Heemstede en Bloemendaal werken samen voor de uitvoering van de Wmo. De ACM heeft met contactpersonen gesproken namens deze drie gemeenten.

Positie van partijen in Heemstede

40. In de gemeente Heemstede hebben naast partijen op dit moment tevens negen andere aanbieders van huishoudelijke verzorging een contract. Alle aanbieders die zich op de laatst georganiseerde aanbesteding hebben ingeschreven, hebben een contract gekregen. Acht van de negen aanbieders bieden daadwerkelijk huishoudelijke verzorging aan in de gemeente Heemstede. Deze aanbieders en hun marktaandeel zijn als volgt.¹⁴ Axxicom [0-10]%, Flexicura [0-10]%, Royal Care [0-10]%, SHDH [0-10]%, ThuiszorgInHolland [0-10]%, Viva!Zorggroep [20-30]%, Zorgbalans [0-10]% en de ZorgSpecialist [0-10]%.
41. Er zijn in de gemeente Heemstede derhalve verschillende andere aanbieders actief. Viva!Zorggroep is van gelijke omvang als HbH Amstelring. Daarbij geldt dat Viva!Zorggroep en SHDH in omliggende gemeenten een sterke positie hebben. Daarnaast zijn er ook enkele landelijk opererende aanbieders, die ook in omliggende gemeenten actief zijn.

Positie van partijen in Haarlemmerliede Spaarnwoude

42. In de gemeente Haarlemmerliede Spaarnwoude hebben naast partijen op dit moment negen andere aanbieders van huishoudelijke verzorging een contract. Alle aanbieders die zich op de laatst georganiseerde aanbesteding hebben ingeschreven, hebben een contract gekregen. Van de negen aanbieders zijn vijf aanbieders daadwerkelijk actief in de gemeente Haarlemmerliede Spaarnwoude. Deze aanbieders en hun marktaandeel zijn als volgt. Axxicom [0-10]%, Royal Care [0-10]%, ThuiszorgInHolland [0-10]%, Viva!Zorggroep [0-10]% en ZorgSpecialist [0-10]%.
43. HbH Amstelring is op dit moment de grootste aanbieder in deze gemeente. De toevoeging van Tzorg is beperkt. Er zijn in de gemeente nog verschillende andere aanbieders actief, die vergelijkbaar zijn qua omvang met Tzorg. Viva!Zorggroep heeft daarbij in de omliggende gemeenten een stevige

¹³ Zie het besluit van 22 mei 2014 in zaak 14.0502.22 Tzorg – Careyn – Zuwe Zorg, randnummer 21.

¹⁴ Deze marktaandelen zijn gebaseerd op de door de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude en Heemstede desgevraagd aangeleverde gegevens.

positie.

Beoordeling

44. De volgende aanbesteding vindt dit jaar plaats en zal leiden tot nieuwe contracten per 1 januari 2018. De gemeenten geven desgevraagd aan dat zij voldoende andere aanbieders kunnen contracteren en de mogelijkheid behouden om Tzorg na de totstandkoming van de voorgenomen overname niet te contracteren en de huishoudelijke verzorging door de overige aanbieders te laten verlenen.
45. De ACM constateert op basis van het marktonderzoek dat er in de beïnvloede en omliggende gemeenten een groot aantal variërende aanbieders actief zijn, waaronder grote aanbieders met een stevige marktpositie in en nabij de beïnvloede gemeenten. Gelet op de disciplinerende werking die uitgaat van het aanbestedingssysteem en de concurrentiedruk daarbij van concurrenten, constateert de ACM dat het niet aannemelijk is dat de voorgenomen overname de daadwerkelijke mededinging op de markt voor huishoudelijke verzorging in de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude en Heemstede in significante mate zou kunnen belemmeren.
46. De gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude en Heemstede en Bloemendaal hebben gezamenlijk de vorige aanbesteding georganiseerd, tezamen met de gemeenten Haarlem en Zandvoort. Zoals in randnummer 24 aangegeven, zal de ACM ook ingaan op de gevolgen van de voorgenomen concentratie voor een groep gemeenten die samen de aanbesteding organiseren.
47. Voor de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude en Heemstede is hierboven reeds aannemelijk bevonden dat de daadwerkelijke mededinging niet in significante mate zou kunnen worden belemmerd. Voor de gemeenten Haarlem, Zandvoort en Bloemendaal geldt dat het gezamenlijke marktaandeel van partijen beduidend lager ligt dan in de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude en Heemstede. Uitgaande van deze aanbestedingsregio, hebben partijen een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer [20-30]%. Verder zijn in ieder geval dezelfde aanbieders actief als in de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude en Heemstede. Ook voor deze aanbestedingsregio geldt derhalve dat het niet aannemelijk is dat de daadwerkelijke mededinging in significante mate zou kunnen worden belemmerd.

Gemeente Uithoorn

48. In de gemeente Uithoorn hebben op dit moment naast partijen drie andere aanbieders een contract. Alle aanbieders die zich hebben ingeschreven op de meest recente aanbesteding, hebben een contract gekregen. Twee van de drie aanbieders zijn daadwerkelijk actief. Deze aanbieders en hun marktaandelen zijn als volgt.¹⁵ Flexicura [10-20]% en Zorgcentrum Aalsmeer [10-20]%.
49. De meest recente aanbesteding vond plaats in het jaar 2016, waarbij er nieuwe contracten werden gesloten per 1 januari 2017 tot en met 31 december 2017. De gemeente Uithoorn werkt met contracten voor één jaar. Deze contracten kunnen volgens de gemeente Uithoorn eenzijdig, door de gemeente, optioneel drie keer met één jaar worden verlengd.
50. De gemeente Uithoorn verwacht dat er voldoende aanbieders bij de volgende aanbesteding zullen inschrijven en mogelijk nog andere (nieuwe) aanbieders van huishoudelijke verzorging. Bij de aanbesteding stelt de gemeente Uithoorn een tarief vast. Aanbieders mogen niet boven het vastgestelde tarief zitten. Indien als gevolg van deze voorgenomen overname Tzorg besluit de prijzen te verhogen of de gemeente Uithoorn niet tevreden is met de geleverde kwaliteit van de zorg,

¹⁵ Deze marktaandelen zijn gebaseerd op door de gemeente Uithoorn desgevraagd aangeleverde gegevens.

geeft de gemeente Uithoorn aan dat zij na één jaar de markt weer geheel kan openstellen middels een nieuwe aanbesteding. De gemeente Uithoorn heeft desgevraagd aangegeven dat de waarborging van de zorg voor de cliënten na de voorgenomen overname ook mogelijk is indien Tzorg bij een volgende aanbesteding niet wordt gegund.

51. De ACM constateert op basis van het marktonderzoek dat er in de gemeente Uithoorn voldoende andere aanbieders actief zijn, die nu al een substantiële positie hebben in deze gemeente. Gelet op de disciplinerende werking die uitgaat van het aanbestedingssysteem en de concurrentiedruk van concurrenten, constateert de ACM dat het niet aannemelijk is dat de voorgenomen overname de daadwerkelijke mededinging op de markt voor huishoudelijke verzorging in de gemeente Uithoorn in significante mate zou kunnen belemmeren.

6.3.3 Conclusie

52. Uit het voorgaande volgt dat er een disciplinerende werking van het aanbestedingssysteem richting Tzorg na de voorgenomen overname zal uitgaan en er voldoende concurrentie overblijft in de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude, Heemstede en Uithoorn. De ACM acht het derhalve niet aannemelijk dat de voorgenomen overname op het gebied van huishoudelijke verzorging tot een significante beperking van de mededinging zou kunnen leiden op de Nederlandse markt of een deel daarvan.

7 Zienswijzen cliëntenraden

53. De ACM heeft de cliëntenraden van partijen conform de Beleidsregel uitgenodigd om een zienswijze af te geven. Zowel de cliëntenraad van Tzorg als de cliëntenraad van Amstelring hebben een zienswijze afgegeven.
54. De cliëntenraad van Tzorg heeft in zijn zienswijze aangegeven positief te hebben ingestemd met de voorgenomen overname. Dit heeft de cliëntenraad reeds in een eerder stadium aan de directie van Tzorg gecommuniceerd. De cliëntenraad van Tzorg geeft aan dat de voorgenomen overname past binnen de strategie van Tzorg en heeft vertrouwen in de overgang en borging van de kwaliteit van zorg bij cliënten.
55. De cliëntenraad van Amstelring heeft in zijn zienswijze aangegeven tot het unanieme besluit te zijn gekomen om een positief advies uit te brengen inzake de verkoop van de huishoudelijke verzorgingsactiviteiten van Amstelring. Dit advies vervangt het eerder door de cliëntenraad richting partijen gecommuniceerde neutrale besluit. De cliëntenraad geeft aan dat verschillende factoren hebben bijgedragen aan dit positieve advies. Hierbij wordt onder andere genoemd de toezegging dat cliënten de huidige medewerkers behouden en de continuïteit die Tzorg kan bieden vanwege haar grotere capaciteit en omzet, waardoor er voor cliënten meer rust en zekerheid wordt geboden voor de komende jaren.

8 Zorgspecifieke aspecten

56. Overeenkomstig de Beleidsregel heeft de ACM de zorgspecifieke aspecten bij de beoordeling van de concentratie op de volgende wijze 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.¹⁶

57. 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.
58. Hierboven is reeds vastgesteld dat er voor nieuwe aanbieders van huishoudelijke verzorging voldoende mogelijkheden zijn om tot de markt toe te treden. Hetzelfde geldt voor aanbieders die reeds gevestigd zijn in een bepaalde gemeente en voornemens zijn uit te breiden.
59. De gemeenten hebben vanwege het aanbestedingssysteem of opdrachtverlening de mogelijkheid om te sturen hoeveel maar ook welke aanbieders worden gegund. Uit het marktonderzoek volgt dat cliënten over het algemeen zelf een keuze maken voor een aanbieder van huishoudelijke verzorging. Dat sommige aanbieders een contract hebben met een gemeente maar vervolgens niet daadwerkelijk actief zijn, ligt aan het feit dat cliënten niet voor die betreffende aanbieder hebben gekozen. Voor de cliënten die geen keuze (kunnen) maken, hebben enkele gemeenten aangegeven dat de gemeente hen hierbij ondersteunt.

¹⁶ Het vierde in de Beleidsregel genoemde aspect, het reisgedrag of reisbereidheid van cliënten, is niet van toepassing op huishoudelijke verzorging omdat huishoudelijke verzorging bij de cliënt thuis wordt aangeboden en de cliënt derhalve niet hoeft te reizen.

9 Conclusie

60. Na onderzoek van deze melding is de 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.
61. Gelet op het bovenstaande deelt de ACM mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft geen vergunning is vereist.

Datum: 24 maart 2017

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g.
drs. W.M. Serlie-Stolze MBA
Teammanager, Taskforce Zorg

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