



Besluit

Goedkeuring van de fusie tussen Stichting voor Regionale Zorgverlening en Stichting Ouderenzorg Kanaalzone

Zaaknummer: 17.0473.22
Datum besluit 31 juli 2017

Besluit

Titel	Goedkeuring van de fusie tussen Stichting voor Regionale Zorgverlening en Stichting Ouderenzorg Kanaalzone
Kenmerk:	ACM/TFZ/2017/204623_OV
Zaaknummer:	17.0473.22
Datum besluit:	31 juli 2017
Aantal pagina's:	16

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en leeswijzer	4
2	Melding	4
3	Partijen	4
4	De gemelde operatie	5
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	5
6	Beoordeling verpleeghuiszorg en verzorgingshuiszorg	5
6.1	Verpleeghuiszorg	5
6.2	Verzorgingshuiszorg.....	6
6.3	Niet-horizontale effecten	6
7	Beoordeling persoonlijke verzorging en verpleging	6
7.1	Relevante productmarkten	6
7.2	Relevante geografische markten.....	6
7.3	Gevolgen van de fusie.....	8
7.3.1	Opvattingen partijen	8
7.3.2	Bevindingen marktonderzoek.....	8
7.3.3	Beoordeling	8
8	Beoordeling huishoudelijke verzorging	9
8.1	Relevante productmarkten	9
8.2	Relevante geografische markten.....	9
8.3	Gevolgen van de fusie.....	10
8.3.1	Opvattingen partijen	10
8.3.2	Bevindingen marktonderzoek.....	10
8.3.3	Beoordeling	11
9	Beoordeling dagactiviteiten	12
9.1	Relevante productmarkten	12
9.2	Relevante geografische markten.....	12
9.3	Gevolgen van de fusie.....	13
9.3.1	Opvattingen partijen	13
9.3.2	Bevindingen marktonderzoek.....	13
9.3.3	Beoordeling	13
10	Zienschijzen cliëntenraden	15
11	Zorgspecifieke aspecten	15
12	Conclusie	15

1 Samenvatting en leeswijzer

1. Stichting voor Regionale Zorgverlening (hierna: "SVRZ") en Stichting Ouderenzorg Kanaalzone (hierna: "SOKA"), beide aanbieders van ouderenzorg, hebben het voornemen om te fuseren. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: "ACM") heeft dit voornemen onderzocht. De ACM concludeert dat het niet aannemelijk is dat de voorgenomen fusie de mededinging significant zal belemmeren. SVRZ en SOKA mogen fuseren.
2. Hoofdstuk 2 van dit besluit bevat een beschrijving van de (meldings)procedure. Hoofdstuk 3 omschrijft de betrokken partijen, hoofdstuk 4 de gemelde operatie en hoofdstuk 5 de toepasselijkheid van het concentratietoezicht. Hoofdstuk 6 bevat de beoordeling van de markten voor verpleeghuiszorg en verzorgingshuiszorg, hoofdstuk 7 bevat de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen fusie voor de markt voor persoonlijke verzorging en verpleging, hoofdstuk 8 voor huishoudelijke verzorging en hoofdstuk 9 voor dagactiviteiten. In hoofdstuk 10 beschrijft de ACM de zienswijzen van de betrokken cliëntenraden en in hoofdstuk 11 de zorgspecifieke aspecten die volgen uit de Beleidsregel concentraties van zorgaanbieders en zorgverzekeraars¹ (hierna: "Beleidsregel"). De conclusie staat in hoofdstuk 12.

2 Melding

3. Op 12 mei 2017 heeft de ACM een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat SVRZ en SOKA het voornemen hebben om te fuseren in de zin van artikel 27, eerste lid, onder a, van de Mededingingswet.
4. Van de melding is mededeling gedaan in de Staatscourant van 24 mei 2017, nummer 29657. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn geen zienswijzen van derden naar voren gebracht. De Nederlandse Zorgautoriteit heeft met betrekking tot de voorgenomen concentratie geen zienswijze afgegeven.
5. Ambtshalve heeft de ACM vragen gesteld aan verschillende marktpartijen.
6. Conform hetgeen bepaald in de Beleidsregel heeft de ACM cliëntenraden van partijen uitgenodigd tot het geven van een zienswijze over de voorgenomen fusie. Naar aanleiding hiervan hebben twee van de drie cliëntenraden een zienswijze afgegeven. De zienswijzen van de cliëntenraden worden in hoofdstuk 10 van dit besluit weergegeven. Daarnaast heeft de ACM in het kader van het onderzoek naar de gevolgen van deze voorgenomen fusie onderzoek gedaan naar verschillende zorgspecifieke aspecten die in de Beleidsregel omschreven staan. Hier gaat de ACM in hoofdstuk 11 van dit besluit nader op in.

3 Partijen

7. SVRZ is een stichting naar Nederlands recht. SVRZ is actief in Zeeland en verleent zorg aan kwetsbare ouderen die als gevolg van lichamelijke klachten of geheugenproblemen, voor korte of

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

langere tijd zorg, ondersteuning of revalidatie nodig hebben. SVRZ levert zorg vanuit kleinschalige voorzieningen, zorgcentra, specialistische centra, seniorenklinieken maar ook bij cliënten thuis. SVRZ biedt deze zorg aan in de vorm van verzorgingshuiszorg, verpleeghuiszorg (somatisch en psychogeriatrisch), verpleging en verzorging thuis, huishoudelijke verzorging en dagactiviteiten. SVRZ heeft in Zeeuws-Vlaanderen locaties in Terneuzen, Axel en Zaamslag. SVRZ levert de hiervoor genoemde zorg op grond van de Wet langdurige zorg (hierna: "Wlz"), de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: "Wmo") en de Zorgverzekeringswet (hierna: "Zvw").

8. SOKA is een stichting naar Nederlands recht. SOKA is actief in Zeeuws-Vlaanderen en biedt zorg en verpleging aan, met of zonder opname, aan met name ouderen, alsmede welzijnsvoorzieningen. Daarnaast biedt SOKA huisvesting aan met name ouderen. SOKA heeft drie locaties, in Terneuzen, Sas van Gent en Westdorpe, waar verpleeghuiszorg en verzorgingshuiszorg worden aangeboden. De verpleeghuiszorg op de locaties van SOKA wordt geleverd door SVRZ; SOKA levert zelf geen verpleeghuiszorg. SOKA levert haar zorg op grond van de Wlz, de Wmo en de Zvw.

4 De gemelde operatie

9. Uit de melding volgt dat SVRZ en SOKA het voornemen hebben om een juridische fusie aan te gaan, waarbij SVRZ de verkrijgende rechtspersoon is.
10. De voorgenomen transactie volgt uit "de intentieverklaring tot intensivering samenwerking" van 5 maart 2015, "de intentieverklaring voorgenomen fusie" van mei 2016 en "het fusievoorstel" van september 2016.

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

11. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder a, van de Mededingingswet. De hierboven in hoofdstuk 4 omschreven concentratie leidt ertoe dat twee van elkaar onafhankelijke ondernemingen, SVRZ en SOKA, fuseren.
12. De betrokken ondernemingen zijn SVRZ en SOKA (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.

6 Beoordeling verpleeghuiszorg en verzorgingshuiszorg

14. SVRZ en SOKA zijn beide actief op het gebied van verzorgingshuiszorg, persoonlijke verzorging en verpleging, huishoudelijke verzorging en dagactiviteiten. SVRZ is verder actief op het gebied van verpleeghuiszorg (somatisch en psychogeriatrisch) en biedt deze zorg ook aan op de drie locaties van SOKA. SOKA biedt zelf geen verpleeghuiszorg (somatisch en psychogeriatrisch) aan.

6.1 Verpleeghuiszorg

15. De ACM constateert dat er de facto geen overlap is tussen de activiteiten van partijen op het gebied

van verpleeghuiszorg. Uit de door partijen aangeleverde informatie en uit het marktonderzoek volgt dat SOKA deze zorg niet zelfstandig aanbiedt of kan aanbieden. De ACM gaat in dit besluit verder niet in op verpleeghuiszorg, omdat partijen op deze markt niet met elkaar concurreren en de fusie niet leidt tot een verandering in marktverhoudingen.

6.2 Verzorgingshuiszorg

16. De ACM gaat in dit besluit niet verder in op verzorgingshuiszorg.² Gelet op (recente) wetswijzigingen en marktontwikkelingen constateert de ACM dat de markt voor verzorgingshuiszorg verdwijnt.^{3 4}

6.3 Niet-horizontale effecten

17. De ACM beoordeelt de voorgenomen fusie tevens op grond van de Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies,⁵ waarbij de ACM toetst of partijen als gevolg van de voorgenomen fusie de mogelijkheid en prikkel hebben om tot marktafscherming over te gaan en tot welk effect deze mogelijke marktafscherming leidt.
18. SVRZ levert zowel thuiszorg als intramurale zorg. Zoals aangegeven in randnummer 15 biedt SOKA geen intramurale zorg aan. De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat concurrenten afhankelijk zijn van partijen voor de instroom of uitstroom van cliënten en dat dit als gevolg van de voorgenomen fusie significant zal veranderen. De ACM acht het om deze redenen niet aannemelijk dat de voorgenomen fusie tot marktafscherming zal leiden.

7 Beoordeling persoonlijke verzorging en verpleging

7.1 Relevante productmarkten

19. In eerdere besluiten is de ACM uitgegaan van een aparte markt voor persoonlijke verzorging en verpleging.⁶ Partijen sluiten in de melding hierbij aan. De ACM heeft in deze zaak geen aanleiding om af te wijken van de eerdere productmarktafbakening en gaat in dit besluit uit van een aparte productmarkt voor persoonlijke verzorging en verpleging.

7.2 Relevante geografische markten

20. In eerdere besluiten heeft de ACM wat betreft persoonlijke verzorging en verpleging geconcludeerd dat de relevante geografische markt ten minste het werkgebied van de betreffende zorgaanbieder

² De ACM heeft verzorgingshuiszorg in eerdere besluiten als een aparte productmarkt afgebakend. Zie onder meer het besluit van 6 oktober 2014 in zaak 13.1387.22/Stichting Kwadrantgroep – Stichting Antonius Zorggroep – Stichting Combinatieholding Ziekenhuis Nij Smellinghe/Zorggroep Pasana, randnummer 59.

³ Deze wijzigingen in wetgeving en marktontwikkelingen in de ouderenzorg zijn omschreven in het besluit van 30 juni 2017 in zaak 17.0420.22/Stichting SHDH en Stichting Amie Ouderenzorg, randnummers 20 tot en met 23.

⁴ De ACM gaat in dit besluit tevens niet in op de manier waarop zorgaanbieders lege (verzorgingshuis)bedden inzetten voor andere intramurale zorg en of zij daarmee een mogelijke voorsprong of een sterkere positie op die betreffende markt(en) verkrijgen. De ACM heeft uit het marktonderzoek geen indicaties gekregen dat partijen als gevolg van de voorgenomen fusie op dit vlak een aanzienlijk voordeel op hun concurrenten zouden krijgen.

⁵ Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2008/C 265/07).

⁶ Zie onder meer het besluit van 6 oktober 2014 in zaak 13.1387.22/Stichting Kwadrantgroep – Stichting Antonius Zorggroep – Stichting Combinatieholding Ziekenhuis Nij Smellinghe/Zorggroep Pasana, randnummer 18.

omvat en ten hoogste de zorgkantorregio.⁷

21. Partijen zijn beiden actief in de gemeente Terneuzen. SVRZ biedt persoonlijke verzorging en verpleging aan in de woonkernen Axel, Zaamslag en Terneuzen. SOKA biedt persoonlijke verzorging en verpleging aan in de woonkernen Sas van Gent, Westdorpe en Terneuzen.
22. Partijen stellen dat er geen sprake is van geografische overlap, omdat zij persoonlijke verzorging en verpleging leveren in en rondom hun woonzorgcomplexen, die zijn gelegen in verschillende woonkernen binnen de gemeente Terneuzen. Partijen leveren de zorg rondom hun woonzorgcomplexen in aanleunwoningen en in de een cirkel van ongeveer één kilometer daaromheen aangrenzende wijken. Partijen stellen dat de zorg in de woonzorgcomplexen sterk is geïntegreerd met een intramurale voorziening, vanwege nachtdiensten en andere algemene voorzieningen, waar welzijnsactiviteiten voor cliënten worden georganiseerd. SOKA levert sinds 2017 alleen persoonlijke verzorging en verpleging in en rondom de woonzorgcomplexen. Volgens SVRZ kunnen en zullen zij geen extramurale zorg leveren in andere woonzorgcomplexen, vanwege het ontbreken van de benodigde infrastructuur. Met name het leveren van nachtzorg, onplanbare zorg en welzijnsactiviteiten zou SVRZ dan niet kunnen garanderen.
23. Ten aanzien van het standpunt van partijen over een omvang van de geografische markt die is gebaseerd op “de eerste cirkel” rondom woonzorgcomplexen merkt de ACM op dat persoonlijke verzorging en verpleging een dienst is die door zorgaanbieders aan extramurale cliënten wordt aangeboden en hiermee een dienst vormt die vanuit de aanbodzijde niet (sterk) locatiegebonden is. Ten aanzien van woonzorgcomplexen is uit eerder onderzoek van de ACM weliswaar gebleken dat de fysieke nabijheid van het zorgaanbod kenmerkend is voor geclusterde woonvormen bij intramurale instellingen en dat persoonlijke verzorging en verpleging aangeboden in geclusterde woonvormen uitgaat van een zorgconcept waarin directe nabijheid van personeel en voorzieningen centraal staat. Ook partijen stellen intramurale nachtdiensten en welzijnsactiviteiten open (als keuze) voor extramurale cliënten die persoonlijke verzorging en verpleging afnemen. Echter, de wijze waarop partijen zorg aanbieden aan cliënten in hun woonzorgcomplexen staat los van de wijze waarop partijen aan andere cliënten die elders - in hun eigen thuissituatie - verblijven extramurale zorg kunnen aanbieden. De integratie met de intramurale voorziening is daar aanzienlijk minder groot en minder vanzelfsprekend. Uit het onderzoek is ook niet gebleken dat voor inwoners in de verschillende woonkernen in Terneuzen, het aanbod van partijen op het gebied van persoonlijke verzorging en verpleging (potentieel) geen alternatief van elkaar vormt.
24. De ACM heeft in deze zaak de effecten van de voorgenomen fusie met betrekking tot persoonlijke verzorging en verpleging daarom onderzocht op basis van het werkgebied waar SVRZ en SOKA gezamenlijk actief zijn: de gemeente Terneuzen. In die gemeente hebben partijen hun locaties en overlappen hun activiteiten op het gebied van persoonlijke verzorging en verpleging.
25. Evenals in eerdere zaken⁸ blijkt ook in deze zaak dat niet de zorgkantorregio Zeeland, maar de regio Zeeuws-Vlaanderen mogelijk als een afzonderlijk gebied moet worden beschouwd. De regio

⁷ Zie onder meer het besluit van 8 januari 2007 in zaak 5924/Vivre-Groene KruisDomicura, randnummer 12-14; het besluit van 7 augustus 2013 in zaak 13.0366.22/Stichting Laurens – Stichting Thuiszorg Rotterdam, randnummer 29 e.v.; het besluit van 10 oktober 2013 in zaak 13.0606.22/Stichting ZorgSaam Zeeuws-Vlaanderen – Stichting Curamus, randnummer 24 e.v.; het besluit van 6 oktober 2014 in zaak 13.1387.22/Stichting Kwadrantgroep – Stichting Antonius Zorggroep – Stichting Combinatieholding Ziekenhuis Nij Smellinghe/Zorggroep Pasana, randnummer 19 e.v.

⁸ Zie het besluit van 10 oktober 2013 in zaak 13.0606.22/Stichting ZorgSaam Zeeuws-Vlaanderen – Stichting Curamus, randnummer 26.

Zeeuws-Vlaanderen is dunbevolkt en kent van oudsher sterke culturele grenzen, die mede worden bepaald door de geografische barrières die worden gevormd door de verschillende (grote) waterzones tussen de Zeeuwse eilanden/gebieden.

Conclusie

26. De effecten van de voorgenomen fusie zullen worden gezien zowel op het niveau van het gezamenlijke werkgebied van partijen, de gemeente Terneuzen, als op het niveau van Zeeuws-Vlaanderen. In de onderhavige zaak kan in het midden worden gelaten of de exacte marktafbakening voor persoonlijke verzorging en verpleging het gezamenlijke werkgebied of de regio Zeeuws-Vlaanderen omvat aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed.

7.3 Gevolgen van de fusie

7.3.1 Opvattingen partijen

27. Partijen stellen dat hun activiteiten op het gebied van persoonlijke verzorging en verpleging geografisch gezien niet overlappen, omdat zij persoonlijke verzorging en verpleging alleen leveren in en rondom de eigen woonzorgcomplexen. Volgens partijen oefenen zij gelet op deze geografische spreiding geen concurrentiedruk op elkaar uit, omdat hun aanbod in de verschillende lokale woonkernen geen alternatief voor elkaar vormt. Volgens partijen zijn de klassieke thuiszorginstellingen zoals Zorgsaam, Buurtzorg en Privazorg beter in staat en uitgerust om concurrentiedruk uit te oefenen in de regio.

7.3.2 Bevindingen marktonderzoek

28. Zorgverzekeraar CZ geeft aan partijen niet als concurrenten van elkaar te beschouwen, omdat partijen alleen persoonlijke verzorging en verpleging leveren in een cirkel rondom hun intramurale locaties. CZ heeft om die reden geen bezwaar tegen de voorgenomen fusie, nu er naar haar mening geen grote concurrent op het gebied van persoonlijke verzorging en verpleging weg zal vallen in de gemeente Terneuzen. Bovendien blijven er in de gemeente Terneuzen voldoende alternatieven over waar cliënten uit kunnen kiezen, of waar CZ cliënten naartoe kan verwijzen. CZ ziet Zorgsaam, Buurtzorg en Privazorg als uitwijkmogelijkheden. Deze aanbieders richten zich op de zorg in de wijk.
29. Zorgsaam is een concurrent van partijen op het gebied van persoonlijke verzorging en verpleging. Zij biedt deze zorg in heel Zeeuws-Vlaanderen aan. In de gemeente Terneuzen biedt zij persoonlijke verzorging en verpleging aan in woonzorgcomplex Bachten Dieke. Daarnaast biedt Zorgsaam zowel overbruggingszorg Wlz als Zvw aan in geheel Terneuzen. Zorgsaam beschouwt partijen niet als concurrenten van elkaar, omdat ze binnen de gemeente Terneuzen eigenlijk allebei min of meer een eigen apart werkgebied hebben. Bovendien kiezen cliënten vrijwel altijd voor de meest dichtbij gelegen zorgaanbieder. Zorgsaam verwacht dat er na de voorgenomen fusie dan ook niet veel zal veranderen.

7.3.3 Beoordeling

30. Zorgverzekeraar CZ heeft het grootste marktaandeel in Zeeuws-Vlaanderen ([60-70]%). Voor de berekening van de marktaandelen van partijen en concurrenten voor persoonlijke verzorging en verpleging is de ACM dan ook uitgegaan van de door CZ verstrekte omzetgegevens van partijen en concurrenten.⁹

⁹ Het is niet aannemelijk dat de verhoudingen tussen partijen bij andere verzekeraars met een kleiner klantenbestand in Zeeuws-Vlaanderen significant anders liggen dan bij CZ.

31. Op basis van de door CZ verstrekte omzetgegevens over 2016 zullen partijen voor persoonlijke verzorging en verpleging na de voorgenomen fusie een gezamenlijk marktaandeel van [20-30]% (SVRZ [0-10]% en SOKA [10-20]%) krijgen in de gemeente Terneuzen. Naast partijen bieden Zorgsaam [60-70]% en Buurtzorg [10-20]% persoonlijke verzorging en verpleging aan in de gemeente Terneuzen.
32. Privazorg biedt ook persoonlijke verzorging en verpleging aan in de gemeente Terneuzen. Voor 2009 tot 2016 geldt dat Privazorg Zeeuws-Vlaanderen B.V., een dochteronderneming van SOKA, deze zorg in Terneuzen aanbood. SOKA heeft per 31 december 2016 de bedrijfsactiviteiten terug overgedragen aan Privazorg Nederland B.V. De ACM heeft in haar beoordeling, die is gebaseerd op de omzetgegevens van 2016, Privazorg dan ook (nog) niet als concurrent van partijen meegenomen.
33. Gelet op het gezamenlijk marktaandeel van partijen en de marktaandelen van Zorgsaam en Buurtzorg in de gemeente Terneuzen is het aannemelijk dat er vanuit Zorgsaam en Buurtzorg voldoende concurrentiedruk uit zal gaan om partijen na de voorgenomen fusie te disciplineren. Bovendien is Privazorg in 2017 weer zelfstandig toetreden tot de markt voor persoonlijke verzorging en verpleging.

Conclusie

34. Uit het marktonderzoek volgen geen aanwijzingen dat de voorgenomen fusie op de markt voor persoonlijke verzorging en verpleging in de gemeente Terneuzen tot mededingingsproblemen zal leiden. De ACM acht het niet aannemelijk dat de mededinging op de markt voor persoonlijke verzorging en verpleging als gevolg van de voorgenomen fusie significant wordt beperkt. Indien wordt uitgegaan van een ruimere geografische markt, bijvoorbeeld Zeeuws-Vlaanderen, komt ACM tot dezelfde conclusie, aangezien op de ruimere markt het aantal alternatieven voor partijen toeneemt.

8 Beoordeling huishoudelijke verzorging

8.1 Relevante productmarkten

35. In eerdere besluiten¹⁰ is uitgegaan van een aparte productmarkt voor huishoudelijke verzorging. Partijen sluiten aan bij deze productmarktafbakening. Er is voor de ACM in deze zaak geen aanleiding om af te wijken van de eerdere productmarktafbakening, waardoor er in deze zaak eveneens uit wordt gegaan van een aparte productmarkt voor huishoudelijke verzorging.

8.2 Relevante geografische markten

36. In eerdere zaken heeft de ACM de gevolgen van een voorgenomen fusie op het gebied van huishoudelijke verzorging primair bekeken op gemeenteniveau en waar gemeenten samenwerken in de vorm van een aanbestedingsregio, tevens op dit regionale niveau.¹¹

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

¹¹ Zie bijvoorbeeld het besluit van 22 mei 2014 in zaak 14.0502.22 *Tzorg – Careyn – Zuwe Zorg*, randnummers 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.

37. Partijen zijn beiden actief in de gemeente Terneuzen. SVRZ biedt huishoudelijke verzorging aan in Axel, Zaamslag en Terneuzen; SOKA biedt huishoudelijke verzorging aan in Sas van Gent, Westdorpe en Terneuzen. Naast partijen biedt Zorgsaam huishoudelijke verzorging aan in de gemeente Terneuzen. Ook Privazorg biedt per 2017 huishoudelijke verzorging aan in de gemeente Terneuzen.¹²
38. Partijen stellen dat er geen sprake is van geografische overlap, omdat zij huishoudelijke verzorging leveren rondom hun woonzorgcomplexen binnen de gemeente Terneuzen. Partijen brengen hierbij dezelfde argumenten naar voren als voor persoonlijke verzorging en verpleging; zie hiervoor randnummer 22. Verder geldt dat SOKA sinds 2017 alleen huishoudelijke verzorging rondom de woonzorgcomplexen levert; tot en met 2016 leverde SOKA ook daarbuiten huishoudelijke verzorging via Privazorg Zeeuws-Vlaanderen B.V. SVRZ geeft aanvullend nog aan dat zij in principe wel huishoudelijke verzorging zou kunnen leveren in het “werkgebied” van SOKA. SVRZ zal dit echter nooit doen omdat zij een integraal pakket wil leveren in en rondom haar eigen woonzorgcomplexen.
39. De ACM merkt ten aanzien van het standpunt van partijen over een omvang van de geografische markt die zich beperkt tot de woonzorgcomplexen, inclusief “de eerste cirkel” daaromheen, op dat voor huishoudelijke verzorging hetzelfde geldt als voor persoonlijke verzorging en verpleging. De ACM verwijst hiervoor naar randnummer 23.
40. De ACM heeft in deze zaak de effecten van de voorgenomen fusie met betrekking tot huishoudelijke verzorging daarom onderzocht op gemeenteniveau; in dit geval de gemeente Terneuzen. In die gemeente hebben partijen hun locaties en overlappen hun activiteiten op het gebied van huishoudelijke verzorging. De gemeente Terneuzen houdt samen met de gemeenten Sluis en Hulst een aanbesteding voor huishoudelijke verzorging. Daarom zullen de effecten van de voorgenomen concentratie tevens op het niveau van de aanbestedingsregio worden gezien.

Conclusie

41. De effecten van de voorgenomen fusie zullen worden gezien zowel op het niveau van de gemeente Terneuzen als op het niveau van de aanbestedingsregio. In de onderhavige zaak kan in het midden worden gelaten of de exacte marktafbakening voor huishoudelijke verzorging resulteert in de gemeente Terneuzen of in de aanbestedingsregio, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed.

8.3 Gevolgen van de fusie

8.3.1 Opvattingen partijen

42. Partijen stellen dat hun activiteiten op het gebied van huishoudelijke verzorging geografisch gezien niet overlappen, omdat zij huishoudelijke verzorging alleen leveren in en rondom hun eigen woonzorgcomplexen. Volgens partijen oefenen zij gelet op deze geografische spreiding daarom geen concurrentiedruk op elkaar uit, omdat hun aanbod in de verschillende lokale woonkernen geen alternatief voor elkaar vormt. Volgens partijen zijn de klassieke thuiszorginstellingen zoals Zorgsaam, Buurtzorg en Privazorg en de landelijke organisaties die zich richten op algemene voorzieningen beter in staat en uitgerust om concurrentiedruk uit te oefenen in de regio.

8.3.2 Bevindingen marktonderzoek

43. De gemeente Terneuzen beschouwt partijen als concurrenten van elkaar, nu zij allebei in die

¹² Zie randnummer 32.

gemeente actief zijn. De gemeente Terneuzen verwacht geen nadelige gevolgen voor de inkoop als partijen fuseren. De kwaliteit van huishoudelijke verzorging is goed en er zullen met Zorgsaam en Privazorg voldoende alternatieven overblijven. Ook voor cliënten verwacht de gemeente Terneuzen geen nadelige gevolgen.

44. Zorgsaam is een concurrent van partijen op het gebied van huishoudelijke verzorging. Zij biedt deze zorg in heel Zeeuws-Vlaanderen aan en daarmee ook in de gemeente Terneuzen. Zorgsaam beschouwt partijen niet als concurrenten van elkaar, omdat ze binnen de gemeente Terneuzen eigenlijk allebei min of meer een eigen apart werkgebied hebben. Bovendien kiezen cliënten vrijwel altijd voor de meest dichtbij gelegen zorgaanbieder. Zorgsaam verwacht dat er na de voorgenomen fusie dan ook niet veel zal veranderen.

8.3.3 Beoordeling

45. Voor de berekening van de marktaandelen van partijen en concurrenten voor huishoudelijke verzorging is de ACM uitgegaan van de door de gemeente Terneuzen verstrekte omzetgegevens van partijen en concurrenten in 2016.
46. Op basis van de door de gemeente Terneuzen verstrekte omzetgegevens zullen partijen voor huishoudelijke verzorging na de voorgenomen fusie een gezamenlijk marktaandeel van [30-40]% krijgen in de gemeente Terneuzen (SVRZ [0-10]% en SOKA [20-30]%). Zorgsaam heeft een marktaandeel van [60-70]%. De ACM heeft in haar beoordeling, die is gebaseerd op de omzetgegevens van 2016, Privazorg (nog) niet als concurrent van partijen meegenomen.¹³
47. Gelet op het gezamenlijk marktaandeel van partijen en het marktaandeel van Zorgsaam in de gemeente Terneuzen is het aannemelijk dat er vanuit Zorgsaam voldoende concurrentiedruk uit zal gaan om partijen na de voorgenomen fusie te disciplineren. Bovendien is Privazorg in 2017 weer zelfstandig toegetreten tot de markt voor huishoudelijke verzorging.
48. Indien wordt uitgegaan van een geografische markt die de aanbestedingsregio omvat komt de ACM tot dezelfde conclusie, aangezien op de ruimere markt het aantal alternatieven voor partijen toeneemt. Uit het onderzoek van de ACM komt naar voren dat in de aanbestedingsregio naast SVRZ, SOKA en Zorgsaam ook Warmande en Buurtzorg actief zijn op de markt voor huishoudelijke verzorging.

Conclusie

49. Uit het marktonderzoek volgen geen aanwijzingen dat de voorgenomen fusie op de markt voor huishoudelijke verzorging in de gemeente Terneuzen tot mededingingsproblemen zal leiden. De ACM komt tot de conclusie dat het niet aannemelijk is dat de mededinging op de markt voor huishoudelijke verzorging als gevolg van de voorgenomen fusie significant wordt beperkt. Indien wordt uitgegaan van de aanbestedingsregio komt ACM tot dezelfde conclusie, aangezien op de ruimere markt het aantal alternatieven voor partijen toeneemt.

¹³ Zie randnummer 32.

9 Beoordeling dagactiviteiten

9.1 Relevante productmarkten

50. In een eerder besluit heeft de ACM een onderscheid gemaakt in dagactiviteiten 'basis' en 'speciaal'.¹⁴ Dagactiviteiten basis zouden vooral in verzorgingshuizen aangeboden worden en dagactiviteiten speciaal vooral in verpleeghuizen. Vanwege de sterke onderlinge verbondenheid tussen dagactiviteiten en intramurale AWBZ-zorg volgde de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen fusie op het gebied van dagactiviteiten basis en dagactiviteiten speciaal de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen fusie op het gebied van verzorgingshuiszorg respectievelijk verpleeghuiszorg.
51. In recente besluitvorming van de ACM¹⁵ is een onderscheid gemaakt tussen dagactiviteiten met ZZP-indicatie (gefinancierd vanuit de Wlz) en dagactiviteiten zonder ZZP-indicatie (gefinancierd vanuit de Wmo). Voor dagactiviteiten-Wlz concludeerde de ACM in de zaak Stichting SHDH en Stichting Amie Ouderenzorg dat dagactiviteiten niet automatisch bij de intramurale locaties van partijen of marktpartijen worden aangeboden. Ook bieden partijen in de zaak Stichting SHDH en Stichting Amie Ouderenzorg dagactiviteiten aan ouderen aan die verder geen andere vormen van zorg bij hen afnemen.
52. Partijen in de onderhavige zaak geven aan dat er voor dagactiviteiten-Wlz voor cliënten in een thuissituatie en voor cliënten die intramuraal verblijven door hen aparte locaties zijn opengesteld en andere activiteiten worden georganiseerd, omdat intramurale ouderen vaak een zwaardere zorgbehoefte hebben. SOKA heeft hierbij aangegeven dat de intramurale activiteiten opengesteld zouden kunnen worden voor cliënten in een thuissituatie, maar dat SOKA ervoor kiest om dit anders te organiseren. Ook SVRZ kiest ervoor om de dagactiviteiten-Wlz aan te bieden op enerzijds “dagbestedingslocaties” en anderzijds in de eigen groepswoningen en woonzorgcentra.
53. De ACM laat in deze zaak de vraag of de beoordeling van dagactiviteiten-Wlz meegenomen moet worden bij de beoordeling van verpleeghuiszorg of afzonderlijk moet worden beoordeeld in het midden, omdat het de materiële beoordeling niet beïnvloedt. Voor dagactiviteiten-Wmo geldt dat deze activiteiten in dit besluit afzonderlijk worden beoordeeld.

9.2 Relevante geografische markten

54. In lijn met eerdere besluitvorming¹⁶ van de ACM worden de gevolgen van de voorgenomen fusie voor Wmo-gefinancierde dagactiviteiten bekeken op gemeenteniveau en indien van toepassing ook op het niveau van de aanbestedingsregio. De gemeente Terneuzen houdt samen met de gemeenten Sluis en Hulst een aanbesteding voor dagactiviteiten-Wmo, zodat ook naar de gevolgen voor de aanbestedingsregio zal worden gekeken.
55. Voor dagactiviteiten-Wlz geldt dat de ACM uitgaat van tenminste de gemeente waarin de betreffende instelling is gevestigd en ten hoogste van alle gemeenten in de zorgkantorregio (in dit geval Zeeuws-Vlaanderen, zie randnummer 25). Omdat het de materiële beoordeling niet beïnvloedt, laat de ACM de exacte geografische marktabakening voor Wlz-gefinancierde dagactiviteiten in dit besluit in het midden.

¹⁴ Zie het besluit van 16 november 2005 in zaak 5186/*Carint Reggeland*, randnummers 21-24.

¹⁵ Zie het besluit van 30 juni 2017 in zaak 17.0420.22/*Stichting SHDH en Stichting Amie Ouderenzorg*, randnummer 28.

¹⁶ Zie het besluit van 30 juni 2017 in zaak 17.0420.22/*Stichting SHDH en Stichting Amie Ouderenzorg*, randnummer 30.

9.3 Gevolgen van de fusie

56. In deze paragraaf gaat de ACM in op de gevolgen van de voorgenomen fusie. Hierbij is de vraag of door de samenvoeging van de activiteiten van partijen op het gebied van dagactiviteiten er belangrijke concurrentiedruk wegvalt en een speler ontstaat die de mogelijkheid en prikkel heeft tot een prijsverhoging en/of een vermindering van de kwaliteit van de zorg.

9.3.1 Opvattingen partijen

57. Partijen stellen dat het combineren van dagactiviteiten met een nabij gelegen intramurale locatie niet noodzakelijk is. De dagactiviteiten worden niet altijd gecombineerd met een intramurale voorziening. Dagactiviteiten worden in principe aangeboden als een aparte dienst. Met een passende Wmo- of Wlz-indicatie kunnen cliënten deelnemen aan de dagactiviteiten. Hierbij wordt gekeken bij welke groep de cliënt het best op zijn/haar plaats is. Er is vaak een duidelijk onderscheid in groepen met psychosociale/psychogeriatrische problematiek enerzijds en fysieke/somatische beperkingen anderzijds. Partijen hebben aangegeven dat Zorgsaam ook dagactiviteiten aanbiedt in Terneuzen.

9.3.2 Bevindingen marktonderzoek

58. De ACM heeft de gemeente Terneuzen als inkoper van dagactiviteiten-Wmo en het zorgkantoor als inkoper van dagactiviteiten-Wlz gevraagd naar de gevolgen van de voorgenomen fusie. De gemeente Terneuzen heeft aangegeven dat dagactiviteiten-Wmo op dezelfde wijze als huishoudelijke verzorging worden ingekocht. De gemeente Terneuzen beschouwt SVRZ en SOKA als concurrenten van elkaar gelet op hun werkgebied en ziet geen gevolgen van de voorgenomen fusie. Volgens de gemeente zijn Zorgsaam en Privazorg actief, alsmede andere aanbieders die zich richten op cliënten met een GGZ-problematiek, waaronder oudere cliënten in de gemeente Terneuzen. Volgens de gemeente zijn er voldoende uitwijkmogelijkheden voor cliënten die gebruik maken van dagactiviteiten-Wmo.
59. Het zorgkantoor heeft aangegeven dat partijen tot voor kort de enige aanbieders van dagactiviteiten-Wlz waren in de gemeente Terneuzen. Door de toetreding van Zorgsaam is er een wijziging opgetreden in de marktverhoudingen. In het geval van een prijsverhoging of kwaliteitsverlaging door partijen zou Warmande, die gevestigd is in Sluis, een alternatief kunnen vormen voor partijen. Het zorgkantoor heeft geen toetredingsdrempels naar voren gebracht; vereist is dat er vraag is naar dagactiviteiten-Wlz voor cliënten. Voor cliënten vanuit Terneuzen zou volgens het zorgkantoor een reistijd van vijftien minuten haalbaar zijn.
60. De ACM heeft Zorgsaam gevraagd of zij in het geval van een prijsverhoging of kwaliteitsverlaging na de voorgenomen fusie haar dagactiviteiten uit zou kunnen en willen breiden in de gemeente Terneuzen. Zorgsaam heeft aangegeven [30-40] cliënten te kunnen ontvangen. De snelheid waarmee dit te organiseren is, is afhankelijk van het aantal cliënten dat tegelijkertijd voor die zorgvorm in aanmerking komt. Als het om enkele cliënten gaat, zou uitbreiding volgens Zorgsaam realiseerbaar zijn binnen een week. Grotere aantallen vragen om meer voorbereiding.

9.3.3 Beoordeling

Dagactiviteiten-Wmo

61. Partijen bieden dagactiviteiten-Wmo in de gemeente Terneuzen aan. Partijen beschikken voor dagactiviteiten-Wmo over een gezamenlijk marktaandeel van [50-60]% (SVRZ [20-30]% en SOKA [20-30]%) in 2016. De ACM heeft in haar beoordeling, die is gebaseerd op de omzetgegevens van 2016, Privazorg (nog) niet als concurrent van partijen meegenomen.¹⁷ Zorgsaam biedt ook

¹⁷ Zie randnummer 32.

dagactiviteiten-Wmo aan in de gemeente Terneuzen en beschikt over een marktaandeel van [40-50]%. Gelet op het marktaandeel van Zorgsaam acht de ACM de concurrentiedruk die op partijen voor dagactiviteiten-Wmo na de voorgenomen fusie wordt uitgeoefend in de gemeente Terneuzen voldoende. Bovendien is Privazorg in 2017 weer zelfstandig toegetreden tot de markt voor dagactiviteiten-Wmo.

62. Indien wordt uitgegaan van een geografische markt die de aanbestedingsregio omvat komt de ACM tot dezelfde conclusie, aangezien op de ruimere markt het aantal alternatieven voor partijen toeneemt. Uit het onderzoek van de ACM komt naar voren dat in de aanbestedingsregio naast SVRZ, SOKA en Zorgsaam ook Warmande actief is op de markt voor dagactiviteiten-Wmo.

Conclusie

63. Uit het marktonderzoek volgen geen aanwijzingen dat de voorgenomen fusie op de markt voor dagactiviteiten-Wmo tot mededingingsproblemen zal leiden. De ACM concludeert dat het niet aannemelijk is dat de mededinging op de markt voor dagactiviteiten-Wmo als gevolg van de voorgenomen fusie significant wordt beperkt.

Dagactiviteiten-Wlz

64. Indien wordt uitgegaan van een beoordeling van dagbesteding-Wlz die de beoordeling van de verpleeghuiszorg volgt, is er de facto geen overlap tussen partijen.¹⁸ Op basis hiervan concludeert de ACM dat partijen op deze markt niet met elkaar concurreren en de fusie niet leidt tot een verandering in marktverhoudingen.
65. Indien wordt uitgegaan van een aparte beoordeling van de markt voor dagactiviteiten-Wlz, is het relevant nader in te gaan op de positie van partijen op het gebied van dagactiviteiten die worden aangeboden aan cliënten in een thuissituatie met een ZZP-indicatie. SVRZ en SOKA bieden dagactiviteiten-Wlz aan cliënten in een thuissituatie in de gemeente Terneuzen. SVRZ biedt dit aan [10-20] cliënten aan en SOKA aan [10-20] cliënten. Partijen beschikken daarmee voor dagactiviteiten-Wlz over een gezamenlijk marktaandeel van [80-90]% (SVRZ [50-60]% en SOKA [30-40]%). Zorgsaam biedt ook dagactiviteiten-Wlz aan in de gemeente Terneuzen en beschikt over een marktaandeel van [10-20]%.
66. Gezien het zeer hoge marktaandeel van partijen, heeft de ACM de positie en concurrentiedruk van met name Zorgsaam gericht nader onderzocht. Uit het onderzoek volgt dat Zorgsaam een volwaardig alternatief vormt voor partijen in de gemeente Terneuzen, gelet op het feit dat uitbreiding door Zorgsaam van dagactiviteiten voor Wlz-cliënten in de thuissituatie relatief eenvoudig en snel realiseerbaar is. Voorts zijn, ook in bredere zin, uit het onderzoek geen significante toetredingsdrempels naar voren gekomen. Derhalve acht de ACM de concurrentiedruk die op partijen na de voorgenomen fusie wordt uitgeoefend voldoende.
67. Indien wordt uitgegaan van een geografische markt die Zeeuws-Vlaanderen omvat, komt de ACM tot dezelfde conclusie, aangezien op de ruimere markt het aantal alternatieven voor partijen toeneemt door een toevoeging van Warmande die in de gemeente Sluis actief is.

Conclusie

68. Uit het marktonderzoek volgen geen aanwijzingen dat de voorgenomen fusie op de markt voor dagactiviteiten-Wlz tot mededingingsproblemen zal leiden. De ACM concludeert dat het niet

¹⁸ De ACM verwijst naar haar conclusie in randnummer 15.

aannemelijk is dat de mededinging op de markt voor dagactiviteiten-WIz als gevolg van de voorgenomen fusie significant wordt beperkt.

10 Zienswijzen cliëntenraden

69. De ACM heeft de cliëntenraden van partijen conform de Beleidsregel uitgenodigd om een zienswijze af te geven. Zowel de cliëntenraad van SVRZ als één van de cliëntenraden van SOKA heeft een zienswijze afgegeven.¹⁹
70. De cliëntenraad van SVRZ en één van de cliëntenraden van SOKA hebben bij de ACM bevestigd de voorgenomen fusie te steunen. De continuïteit, kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid zullen door de fusie gewaarborgd blijven.

11 Zorgspecifieke aspecten

71. Overeenkomstig de Beleidsregel heeft de ACM de zorgspecifieke aspecten bij de beoordeling van de gevolgen van de fusie op de volgende wijze betrokken:
 - (i) de transparantie van kwaliteit van zorg: concurrentieparameters (service en dienstverlening e.d.), zie punt 59.
 - (ii) het reisgedrag of de reisbereidheid van cliënten: zie punt 59.
 - (iii) de mogelijkheden voor toetreding van nieuwe zorgaanbieders: zie punten 59, 60 en 66.
 - (iv) de mate waarin zorginkopers invloed hebben op het keuzegedrag van cliënten: zorgkantoor: zie punt 59.

12 Conclusie

72. 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 de voorgenomen fusie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren.
73. Gelet op het bovenstaande deelt de ACM mede dat voor het tot stand brengen van de fusie waarop de melding betrekking heeft geen vergunning is vereist.

Datum: 31 juli 2017

Autoriteit Consument en Markt,

namens deze:

¹⁹ SOKA heeft twee cliëntenraden; cliëntenraad De Blide en cliëntenraad De Redoute en 't Verlaet. Alleen cliëntenraad De Blide heeft een zienswijze afgegeven.

Autoriteit Consument & Markt

Zaaknr: 17.0473.22 / Datum: 31 juli 2017

w.g. b.a.

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.