



Besluit

Goedkeuring van de concentratie tussen Stichting Thebe Wonen en Zorg en Stichting Ruitersbos



Goedkeuring van de concentratie tussen Stichting Thebe Wonen en Zorg en Stichting Ruitersbos

Kenmerk : ACM/UIT/564533

Zaaknummer : ACM/21/053308

Datum : 4 november 2021

Aantal pagina's: 20

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en leeswijzer	4
2	Melding	4
3	Partijen	5
4	De gemelde operatie	5
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	5
6	Beoordeling verpleeghuiszorg	6
6.1	Relevante productmarkten	6
6.1.1	Opvattingen van partijen	6
6.1.2	Beoordeling door de ACM	7
6.2	Relevante geografische markten	7
6.2.1	Opvattingen van partijen	8
6.2.2	Opvattingen van marktpartijen	8
6.2.3	Beoordeling door de ACM	9
6.3	Gevolgen van de concentratie	10
6.3.1	Opvattingen van Partijen	10
6.3.2	Opvattingen van marktpartijen	11
6.3.3	Beoordeling door de ACM	11
6.4	Conclusie verpleeghuiszorg	13
7	Dagactiviteiten	14
7.1	Relevante productmarkten	14
7.1.1	Opvattingen van partijen	14
7.1.2	Beoordeling door de ACM	15
7.2	Relevante geografische markten	15
7.2.1	Opvattingen van partijen	15
7.2.2	Opvattingen van marktpartijen	16
7.2.3	Beoordeling door de ACM	16
7.3	Gevolgen van de concentratie	17
7.3.1	Opvattingen van partijen	17
7.3.2	Opvattingen van marktpartijen	17
7.3.3	Beoordeling door de ACM	18
7.4	Conclusie dagactiviteiten	19
8	Zienswijzen cliëntenraden	19
9	Zorgspecifieke aspecten	20
10	Conclusie	20

1 Samenvatting en leeswijzer

1. Stichting Thebe Wonen en Zorg, onderdeel van Stichting Thebe Zorggroep (hierna: Thebe), heeft het voornemen te fuseren met Stichting Ruitersbos (hierna: Ruitersbos). De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft dit voornemen onderzocht. De ACM komt op basis van het door haar uitgevoerde (markt)onderzoek tot de conclusie dat zij geen reden heeft om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie de mededinging significant zou kunnen beperken op één of meer van de onderzochte markten. Daarom stelt de ACM vast dat Thebe en Ruitersbos geen vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie.
2. De activiteiten van Partijen overlappen op het gebied van somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg, dagactiviteiten, eerstelijnsverblijf (hierna: ELV) en wijkverpleging. Voor ELV en wijkverpleging geldt dat er sprake is van een gezamenlijk marktaandeel van minder dan 35% respectievelijk van een (zeer) beperkte toevoeging aan de positie van Partijen. De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging in significante mate zal worden beperkt op deze gebieden.
3. Voor somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg komt de ACM tot de conclusie dat zij geen reden heeft om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie de mededinging significant zou kunnen beperken. Dit omdat er na de voorgenomen concentratie voldoende keuzemogelijkheden voor verpleeghuiszorgcliënten in de gemeente Breda blijven bestaan, zowel tussen aanbieders als tussen locaties. Daarnaast verwachten bevroegde (markt)partijen geen negatieve gevolgen van de voorgenomen concentratie.
4. Op het gebied van dagactiviteiten komt de ACM tot dezelfde conclusie, omdat er voldoende keuzemogelijkheden voor cliënten van dagactiviteiten in de gemeente Breda zijn en de drempels voor toetreding, dan wel uitbreiding, laag zijn. De bevroegde (markt)partijen verwachten geen negatieve gevolgen van de concentratie op dit gebied.
5. Dit besluit is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de melding. De bij de melding betrokken partijen staan omschreven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de gemelde operatie en hoofdstuk 5 van de toepasselijkheid van het concentratietoezicht op deze concentratie. In hoofdstuk 6 en 7 volgt de mededingingsrechtelijke beoordeling van respectievelijk (somatische en psychogeriatrische) verpleeghuiszorg en dagactiviteiten. Hoofdstuk 8 bevat de zienswijzen van de cliëntenraden van Thebe en Ruitersbos. In hoofdstuk 9 wordt conform de Beleidsregel Concentraties van Zorgaanbieders en Zorgverzekeraars¹ (hierna: de Beleidsregel) ingegaan op de zorgspecifieke aspecten. Hoofdstuk 10 bevat de conclusie.

2 Melding

6. Op 9 augustus 2021 heeft de ACM een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.² Thebe en Ruitersbos hebben gemeld dat zij van plan zijn om te fuseren.
7. De ACM heeft de melding in Staatscourant nr. 38537 van 16 augustus 2021 gepubliceerd. Van derden heeft de ACM geen zienswijzen ontvangen. Daarnaast heeft de NZa geen zienswijze afgegeven. De ACM heeft schriftelijk vragen gesteld aan en gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen. De

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, 19 570.

² Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet.

ACM heeft in haar onderzoek vragen gesteld aan CZ zorgkantoor, de gemeente Breda, Stichting Surplus Zorg, Stichting Woonzorgcentrum Raffy-Leystroom en Stichting Park Zuiderhout.

8. Conform de Beleidsregel zijn de cliëntenraden van Thebe en Ruitersbos uitgenodigd tot het geven van een zienswijze over deze zorgconcentratie. De cliëntenraden hebben een zienswijze afgegeven. Daarnaast heeft de ACM in het kader van het onderzoek naar de gevolgen van de voorgenomen concentratie, verschillende zorgspecifieke aspecten onderzocht. Dit is conform de Beleidsregel.

3 Partijen

9. Stichting Thebe Wonen en Zorg is een stichting naar Nederlands recht. Stichting Thebe Wonen en Zorg is, net als Thebe Zorg Thuis B.V. en Stichting Thebe Bijzondere Activiteiten, onderdeel van Thebe. Thebe fungeert als overkoepelende stichting van deze drie werkmaatschappijen. Thebe is actief op het gebied van wijkverpleging, dagbehandeling, dagactiviteiten, thuisbegeleiding, somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg, geriatrische revalidatiezorg, ELV, respijtzorg, personenalarmering en palliatieve zorg.
10. Ruitersbos is een stichting naar Nederlands recht. Ruitersbos is actief op het gebied van somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg, ELV laag complex, wijkverpleging en dagactiviteiten.

4 De gemelde operatie

11. Partijen zijn van plan om per 1 januari 2022 juridisch te fuseren, waarbij Ruitersbos de verdwijnende rechtspersoon en Stichting Thebe Wonen en Zorg de verkrijgende rechtspersoon zal zijn, zoals bedoeld in artikel 2:309 BW. Stichting Thebe Wonen en Zorg zal zo het vermogen van Ruitersbos onder algemene titel verkrijgen. De voorgenomen transactie blijkt uit het Fusiedocument van 11 mei 2021 en de Fusieovereenkomst van 1 juli 2021.

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

12. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder a, van de Mededingingswet (hierna: Mw). Het gevolg van de transactie is dat twee van elkaar onafhankelijke ondernemingen fuseren.
13. De ACM stelt op basis van de omzetgegevens uit de melding vast dat de gemelde concentratie onder het in hoofdstuk 5 Mw geregelde concentratietoezicht valt.
14. De activiteiten van Partijen overlappen op het gebied van somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg en dagactiviteiten gefinancierd uit zowel de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz) als de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo). In de hierna volgende hoofdstukken gaat de ACM in op de gevolgen van de voorgenomen concentratie voor deze activiteiten.
15. De activiteiten van Partijen overlappen ook op het gebied van wijkverpleging en ELV laag complex. Op basis van declaratiegegevens³ en door Partijen en marktpartijen verstrekte gegevens, concludeert

³ De ACM heeft voor de berekening en de analyses van de marktaandelen, herkomstgegevens en de bestemmingsgegevens in dit besluit gebruik gemaakt van Wlz-declaratiegegevens over 2018 afkomstig van Vektis. Deze gegevens zijn bekeken zowel wat betreft het aantal declaraties, het aantal unieke cliënten als de totale omzet. Aangezien

de ACM voor wijkverpleging dat er als gevolg van de concentratie sprake is van een zeer beperkte toevoeging door Ruitersbos aan het marktaandeel van Thebe. Voor ELV laag complex concludeert de ACM dat er sprake is van een beperkt (gezaamenlijk) marktaandeel (<35%) en een beperkte toevoeging van Ruitersbos aan het marktaandeel van Thebe.⁴ De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging in significante mate zou kunnen worden beperkt op het gebied van wijkverpleging en ELV laag complex. De ACM gaat daarom in dit besluit niet verder in op deze activiteiten.

6 Beoordeling verpleeghuiszorg

16. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie op het gebied van verpleeghuiszorg. Hiertoe beschrijft de ACM eerst de relevante markten waarop partijen actief zijn. Paragraaf 6.1 bevat een beschrijving van de relevante productmarkten en paragraaf 6.2 van de relevante geografische markt. Daarna licht de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie in paragraaf 6.3 toe en volgt de conclusie in paragraaf 6.4.

6.1 Relevante productmarkten

17. Somatische verpleeghuiszorg richt zich op mensen met een lichamelijke ziekte of handicap. De verzorging en behandeling zijn gericht op terugkeer naar de eigen leefomgeving en als dat (vermoedelijk) niet meer mogelijk is, wordt er langdurige zorg in het verpleeghuis geboden.
18. Psychogeriatrische verpleeghuiszorg richt zich op personen die geestelijke hulp nodig hebben (naast soms ook lichamelijke hulp), zoals mensen die aan geestelijke (ouderdoms)ziekten of stoornissen lijden. Meestal gaat het om oudere mensen die een vorm van dementie hebben, maar in een enkel geval kan het ook om jongere mensen gaan, bij wie door een ziekte of aandoening het geestelijke functioneren achteruit gaat.
19. In eerdere besluiten is de ACM uitgegaan van aparte productmarkten voor somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg.⁵

6.1.1 Opvattingen van partijen

20. Partijen sluiten in de concentratiemelding aan bij het eerder door de ACM gemaakte onderscheid tussen somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg. Zij merken daarbij op dat de vraag kan worden gesteld of deze twee producten nog steeds tot verschillende markten behoren.
21. Daarnaast merken zij op dat de ACM in een ander besluit een mogelijk nader onderscheid heeft gemaakt naar traditionele verpleeghuizen enerzijds en particuliere verpleeghuizen anderzijds. Naar

de uitkomsten voor deze drie verschillende invalshoeken vergelijkbaar zijn, worden in dit besluit omwille van overzichtelijkheid enkel de herkomstcijfers en bestemmingscijfers aan de hand van de totale omzet gepresenteerd.

⁴ De Beleidsregel is daarom op wijkverpleging en ELV laag complex niet van toepassing.

⁵ Zie bijvoorbeeld het besluit van de ACM van 6 oktober 2014 in zaak 13.1387.22/*Stichting Kwadrantgroep – Stichting Antonius Zorggroep – Stichting Combinatieholding Ziekenhuis Nij Smellinghe/Zorggroep Pasana*, randnummer 69, het besluit van de ACM van 15 juli 2016 in zaak 16.0552.22/*Stichting Ariëns Zorgpalet – Stichting Bruggerbosch*, randnummer 15, het besluit van de ACM van 30 juni 2017 in zaak 17.0420.22/*Stichting SHDH – Stichting Amie Ouderenzorg*, randnummer 54 en het besluit van de ACM van 5 augustus 2020 in zaak 19037144/*Verlening vergunning onder voorschriften voor concentratie Stichting Omring, Stichting Vrijwaard en Stichting Hulp Thuis Vrijwaard (hierna: vergunningsbesluit)*, randnummer 54.

het oordeel van Partijen kan in deze zaak in het midden blijven of dat onderscheid moet worden gemaakt, omdat dit voor de materiële beoordeling niet relevant is, al moet worden geconstateerd dat ook particuliere verpleeghuizen actief zijn in het relevante geografische gebied en een rol zouden kunnen spelen bij de keuzemogelijkheden van cliënten.

6.1.2 Beoordeling door de ACM

22. De ACM gaat in onderhavige beoordeling uit van afzonderlijke markten voor somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg. Hierbij zal worden ingegaan op de concurrentiedruk die van particuliere aanbieders van verpleeghuiszorg uitgaat op de aanbieders van traditionele verpleeghuiszorg (zie randnummer 48).⁶
23. In een recent besluit⁷ heeft de ACM geconcludeerd dat Volledig Pakket Thuis (hierna: VPT) als zorgtype in de, in die zaak aan de orde zijnde, markt(omstandigheden) voor het grootste deel van de psychogeriatrische cliënten een alternatief vormt voor het traditionele aanbod voor psychogeriatrische verpleeghuiszorg van de in de betreffende zaak fuserende partijen. In algemene zin kan echter niet worden gesteld dat VPT-aanbod altijd een alternatief vormt voor traditionele verpleeghuiszorg. In onderhavige zaak kan in het midden blijven of, en zo ja in welke mate, het VPT-aanbod een alternatief vormt voor de traditionele verpleeghuiszorg, omdat dit de beoordeling niet beïnvloedt.

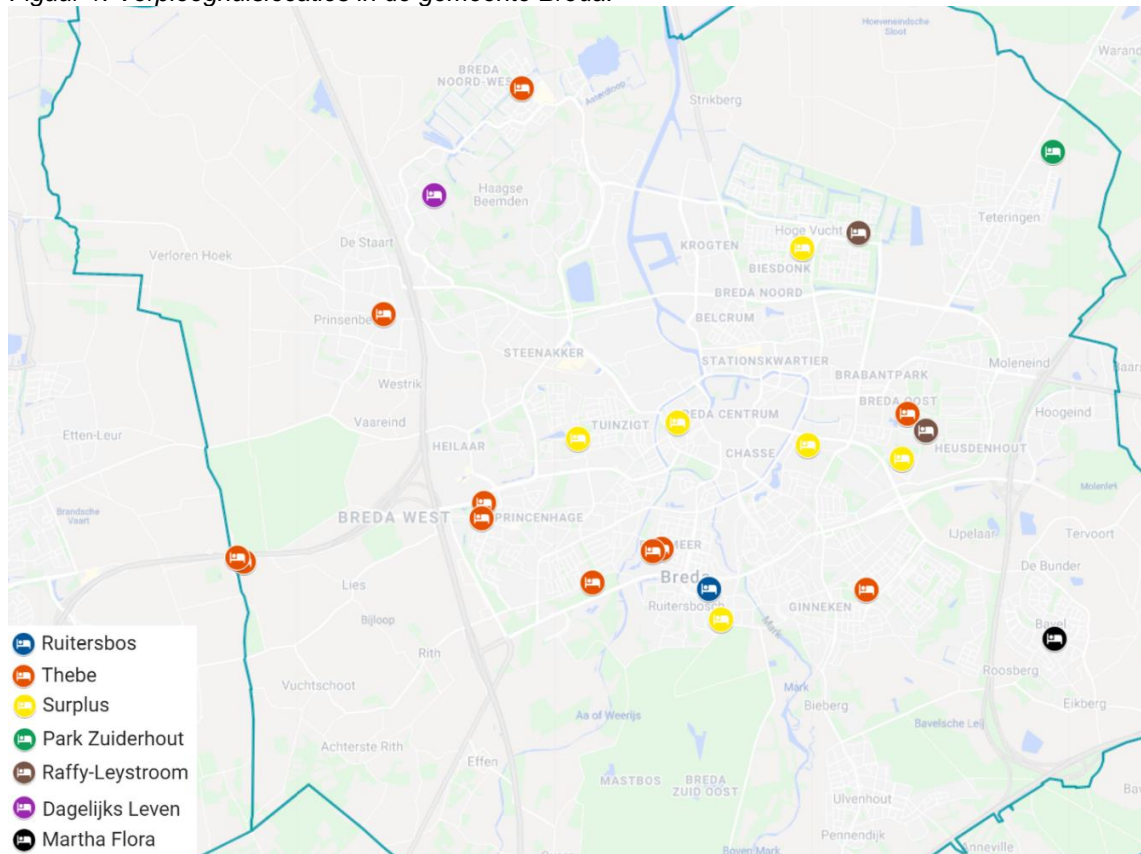
6.2 Relevante geografische markten

24. Thebe biedt verpleeghuiszorg aan in de regio West- en Midden-Brabant. Ruitersbos biedt verpleeghuiszorg aan in één locatie in Breda en biedt vanuit die locatie tevens VPT in nabij gelegen appartementen en wijken.
25. De ACM is voor somatische en psychogeriatrische verpleeghuiszorg in eerdere besluiten uitgegaan van een mogelijke geografische markt die i) de gemeente waarin de betreffende verpleeginstelling is gevestigd, of ii) de betreffende gemeente en de omliggende gemeenten die binnen dezelfde zorgkantorregio liggen, of iii) de betreffende gemeente en alle omliggende gemeenten, omvat.

⁶ Particuliere aanbieders van verpleeghuiszorg bieden als regel verpleeghuiszorg aan in de vorm van VPT. Niet alle particuliere aanbieders hanteren daarbij tarieven die vergelijkbaar zijn met traditionele verpleeghuiszorg. Per geval moet worden beoordeeld in hoeverre het aanbod van particuliere aanbieders tot de markt voor verpleeghuiszorg kan worden gerekend of dat daarvan slechts tot op zekere hoogte concurrentiedruk uitgaat, zie Omring – Vrijwaard, vergunningsbesluit van 5 augustus 2020, rnr. 61. In de gemeente Breda is het aanbod van Dagelijks Leven grotendeels (Dagelijks leven biedt bijvoorbeeld geen zorg voor cliënten met een Bopz-indicatie of met Korsakov) uitwisselbaar met traditionele psychogeriatrische verpleeghuiszorg, maar het aanbod van Martha Flora niet, zie rnr. 48. In de onderhavige zaak wordt het aanbod van particuliere aanbieders in de gemeente Breda om deze reden niet tot de markt voor psychogeriatrische verpleeghuiszorg gerekend, maar wordt wel ingegaan op de concurrentiedruk die ervan uitgaat.

⁷ Omring – Vrijwaard, vergunningsbesluit van 5 augustus 2020.

Figuur 1. Verpleeghuislocaties in de gemeente Breda.



6.2.1 Opvattingen van partijen

26. Partijen zijn van oordeel dat de geografische markt breder is dan het gemeenteniveau waar de ACM van uitgaat, omdat Thebe en Ruitersbos beide zorg aanbieden in de regio West-Brabant. Volgens Partijen kan echter de precieze afbakening van de relevante geografische markt in het midden worden gelaten, omdat de beoordeling daar niet door wordt beïnvloed. Aangezien volgens Partijen geen mededingingsproblemen ontstaan op de meest nauwe geografische markt, zijnde de gemeente Breda, gaan Partijen uit van die gemeente voor de beoordeling.

6.2.2 Opvattingen van marktpartijen

27. De ACM heeft in het marktonderzoek voor de psychogeriatrische en somatische verpleeghuiszorgactiviteiten van Partijen de verpleeghuiszorgaanbieders Surplus, Park Zuiderhout en Raffy-Leystroom vragen gesteld. Zij zijn alle actief in de gemeente Breda. De bevroegde marktpartijen geven aan dat cliënten van hun verpleeghuizen in de gemeente Breda voornamelijk uit deze gemeente komen. Ook CZ zorgkantoor geeft dit desgevraagd aan.

28. Een uitzondering op bovenstaande is het verpleeghuis Woonzorgcentrum Raffy van de organisatie Raffy-Leystroom. Raffy-Leystroom geeft aan dat de cliënten van dit verpleeghuis uit heel Nederland komen. Dit komt door het karakter van dit verpleeghuis. Woonzorgcentrum Raffy richt zich op de doelgroep Molukse en Indische ouderen.

6.2.3 Beoordeling door de ACM

29. Ruitersbos beschikt over één verpleeghuiszorglocatie. Deze is gelegen in de gemeente Breda. Thebe beschikt in de gemeente Breda over elf verpleeghuiszorglocaties. De ACM richt zich bij het vaststellen van de relevante geografische markt op de locaties van Partijen in de gemeente waar sprake is van overlap van de verpleeghuiszorgactiviteiten, zijnde de gemeente Breda.
30. Uit de herkomstanalyse⁸ volgt dat van zowel de psychogeriatrische als somatische cliënten van Ruitersbos en Thebe in de gemeente Breda het merendeel afkomstig is uit de gemeente Breda. Van Thebe komt ca. [70-80]*% van de psychogeriatrische en [70-80]% van de somatische cliënten uit de gemeente Breda. De ACM stelt tevens vast dat indien per locatie van Thebe in de gemeente Breda gekeken wordt naar de herkomst van de cliënten een vergelijkbaar beeld naar voren komt.

Tabel 1. Herkomstgegevens Thebe

Herkomst verpleeghuizen Thebe Breda		
Gemeente	Psychogeriatrisch	Somatisch
Breda	[70-80]%	[80-90]%
Oosterhout	[0-10]%	[0-10]%
Etten-Leur	[0-10]%	[0-10]%
Alphen-Chaam	[0-10]%	[0-10]%
Zundert	[0-10]%	[0-10]%
Tilburg	[0-10]%	[0-10]%
Overig	[10-20]%	[10-20]%

31. De herkomstgegevens van Ruitersbos laten een vergelijkbaar beeld zien. Van Ruitersbos komt ca. [80-90]% van de psychogeriatrische en [80-90]% van de somatische cliënten uit de gemeente Breda.

Tabel 2. Herkomstgegevens Ruitersbos

Herkomst Ruitersbos		
Gemeente	Psychogeriatrisch	Somatisch
Breda	[80-90]%	[80-90]%
Renkum	[0-10]%	[0-10]%
Roosendaal	[0-10]%	[0-10]%
Zundert	[0-10]%	[0-10]%
Overig	[0-10]%	[10-20]%

32. Ter aanvulling op de analyse van de herkomstgegevens van Partijen, heeft de ACM geanalyseerd in welke gemeenten cliënten voor psychogeriatrische en somatische verpleeghuiszorg, afkomstig uit de

⁸ In de intramurale Wlz wordt een patiënt vaak ingeschreven op het adres van de instelling; daarom zegt de woongemeente vaak weinig over de herkomst van de cliënt. Om de herkomst (en de bestemming) van de cliënt te bepalen (en op basis daarvan de geografische markt te kunnen afbakenen) is derhalve nodig om te weten wat het voorlaatste adres van de patiënt was. De ACM baseert de woongemeente van de cliënt in haar analyses daarom op de door de NZa berekende voorlaatste woongemeente van de cliënt. Voor de patiënten waarvan geen voorlaatste woongemeente bekend is, heeft de ACM de huidige woongemeente van de cliënt gebruikt.

*In de openbare versie van dit 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.

gemeente Breda, deze zorg krijgen. Van de cliënten voor psychogeriatrische verpleeghuiszorg uit de gemeente Breda gaat [80-90]% naar een verpleeghuis in de gemeente Breda. Voor somatische verpleeghuiszorg is dit [80-90]%. Deze bestemmingsgegevens tonen dat cliënten uit de gemeente Breda voornamelijk in de eigen gemeente een verpleeghuis vinden.

Tabel 3. Bestemmingsgegevens van cliënten uit de gemeente Breda.

Bestemmingscijfers van cliënten uit Breda		
Gemeente	Psychogeriatrisch	Somatisch
Breda	[80-90]%	[80-90]%
Etten-Leur	[0-10]%	[0-10]%
Drimmelen	[0-10]%	[0-10]%
Oosterhout	[0-10]%	[0-10]%
Geertruidenberg	[0-10]%	[0-10]%
Zundert	[0-10]%	[0-10]%
Dongen	[0-10]%	[0-10]%

33. De herkomstgegevens en de bestemmingsgegevens bevestigen het beeld dat door marktpartijen in het marktonderzoek geschetst is. Cliënten voor psychogeriatrische en somatische verpleeghuiszorg uit de gemeente Breda kiezen voornamelijk voor een locatie in de gemeente Breda.
34. De ACM gaat op basis van het bovenstaande in de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie uit van een relevante geografische markt voor somatische, onderscheidenlijk psychogeriatrische verpleeghuiszorg die de gemeente Breda omvat. Bij de beoordeling zal tevens worden ingegaan op de concurrentiedruk die op Partijen uitgaat van aanbieders met een locatie die net buiten de gemeente Breda is gelegen (zie randnummer 49).

6.3 Gevolgen van de concentratie

6.3.1 Opvattingen van Partijen

35. Partijen merken op dat Ruitersbos in Thebe een partner heeft gevonden die een impuls kan bieden aan de kwaliteit van zorg voor de cliënten en die tevens kan bijdragen aan de beoogde optimalisatie en realisatie van de nieuwbouw en de investeringen in zorgtechnologie die Ruitersbos voor ogen heeft.
36. Partijen stellen dat de voorgenomen concentratie niet tot mededingingsproblemen op het gebied van psychogeriatrische en somatische verpleeghuiszorg leidt. Partijen stellen dat zij in 2020 een marktaandeel van [40-50]% op het gebied van psychogeriatrische verpleeghuiszorg en [40-50]% op het gebied van somatische verpleeghuiszorg hebben.⁹ Op basis van de eigen analyses van Partijen wordt gesteld dat zij niet elkaars meest nabije alternatieven zijn. Surplus en Raffy-Leystroom zijn volgens Partijen aanbieders die grotere druk op Thebe uitoefenen.
37. Tevens stellen Partijen dat uit hun analyses volgt dat er na de concentratie voldoende alternatieve zorgaanbieders (en locaties) op het gebied van psychogeriatrische en somatische verpleeghuiszorg

⁹ Partijen hebben deze inschatting gedaan op basis van het aantal gerealiseerde plaatsen van de verschillende zorgaanbieders in de gemeente Breda. Hierbij is gebruik gemaakt van voor Partijen beschikbare informatie van websites, jaarverslagen, Zorgkaart Nederland, DigiMV en eigen kennis van Partijen.

in de gemeente Breda overblijven. Zowel voor het zorgkantoor als de cliënten in de gemeente Breda zou daarom voldoende keuzevrijheid overblijven na de voorgenomen concentratie.

38. Gupta Strategists heeft in opdracht van Partijen op 20 september 2021 een *Rapportage markt- en concurrentiepositie t.b.v. voorgenomen fusie Thebe en Ruitersbos* opgesteld. In deze rapportage staat dat het marktaandeel van Partijen op verpleeghuiszorg, somatisch en psychogeriatrisch tezamen, en inclusief VPT, na de fusie circa [40-50]% zal zijn.¹⁰ Het gezamenlijke marktaandeel op somatische verpleeghuiszorg zou circa [30-40]% bedragen en het gezamenlijke marktaandeel op psychogeriatrische verpleeghuiszorg circa [40-50]%. Als concurrent van vergelijkbare grootte wordt Surplus genoemd. Daarnaast zijn er meerdere kleine concurrenten, zoals Raffy-Leystroom, Park Zuiderhout en Dagelijks Leven.

6.3.2 Opvattingen van marktpartijen

39. CZ zorgkantoor ziet meerwaarde in de voorgenomen concentratie. Deze voordelen ziet CZ met name in de bundeling van de expertise van Partijen, de positieve impuls die Thebe, onder andere, op het gebied van kwaliteit en innovatie als sterke partner kan geven en de toekomstbestendigheid van Ruitersbos als gevolg van de concentratie. CZ ziet wel een toename van het marktaandeel van Thebe in de regio Breda als gevolg van de fusie. CZ benoemt echter dat in de gemeente Breda en omstreken ook na de fusie nog voldoende aanbod beschikbaar is. CZ is daarom van mening dat, ondanks de verdere concentratie, de keuzevrijheid voor de cliënt niet in het geding zal komen. CZ verwacht geen negatieve invloed op haar inkooppositie richting Thebe.
40. CZ zorgkantoor geeft aan dat er in de gemeente Breda voldoende alternatieve verpleeghuiszorgaanbieders voor de somatische en psychogeriatrische zorg van Partijen zijn. CZ zorgkantoor noemt Surplus, Raffy-Leystroom en Park Zuiderhout als alternatieven van Partijen op het gebied van somatische verpleeghuiszorg in Breda. Voor psychogeriatrische zorg ziet CZ zorgkantoor naast voornoemde marktpartijen, Dagelijks Leven en Martha Flora als mogelijke alternatieven van Partijen.
41. De ACM heeft marktpartijen gevraagd in hoeverre zij zich op het gebied van psychogeriatrische en somatische verpleeghuiszorg een alternatief van Partijen achten. Surplus en Park Zuiderhout geven aan dat hun verpleeghuiszorglocatie(s) in de gemeente Breda een alternatief van die van Partijen vormen.
42. Raffy-Leystroom, actief in de gemeente Breda met de verpleeghuislocaties Woonzorgcentrum Raffy en De Leystroom, geeft aan dat locatie De Leystroom een alternatief vormt voor de (algemenere) doelgroep van Ruitersbos en Thebe. Woonzorgcentrum Raffy is in mindere mate een alternatief omdat dat zich richt op de doelgroep Molukse en Indische ouderen (zie ook randnummer 28).
43. Geen van de drie bevroegde verpleeghuiszorgaanbieders verwachten negatieve gevolgen als gevolg van de concentratie.

6.3.3 Beoordeling door de ACM

44. In het kader van de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie heeft de ACM met name gekeken naar de marktaandelen van Partijen en de resterende keuzemogelijkheden voor cliënten zowel tussen aanbieders als tussen locaties. De marktaandelen van Partijen en andere zorgaanbieders op het gebied van somatische, onderscheidenlijk psychogeriatrische, verpleeghuiszorg in de gemeente Breda heeft de ACM berekend aan de hand van Vektis

¹⁰ Marktaandelen zijn gebaseerd op CAK- en CIZ-data en gegevens over aantallen cliënten dat in zorg is bij Partijen. Peildatum is 1 januari 2019.

declaratiedata over 2018. De marktaandelen geven de bestemmingsgegevens weer van verpleeghuiszorgcliënten die afkomstig zijn uit de gemeente Breda en die kiezen voor een locatie gelegen in de gemeente Breda.¹¹ De resultaten zijn weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 4. Marktaandelen verpleeghuiszorg in de gemeente Breda.

Marktaandelen verpleeghuiszorg		
Zorgaanbieder	Psychogeriatrisch	Somatisch
Thebe	[40-50]%	[30-40]%
Ruitersbos	[0-10]%	[10-20]%
Partijen gezamenlijk	[50-60]%	[40-50]%
Surplus	[30-40]%	[40-50]%
(Raffy)-Leystroom	[0-10]%	[0-10]%
Park Zuiderhout	[0-10]%	[0-10]%
Overig	[0-10]%	[0-10]%

45. Woonzorgcentrum Raffy, dat deel uitmaakt van hetzelfde concern als De Leystroom, is niet meegenomen bij de berekening van de marktaandelen in tabel 4. Uit het marktonderzoek blijkt dat Woonzorgcentrum Raffy Molukse en Indische ouderen als doelgroep heeft. De cliënten van Woonzorgcentrum Raffy zijn uit heel Nederland afkomstig. Uit het feit dat Woonzorgcentrum Raffy zich op een specifieke doelgroep richt en dat dit is terug te zien in de herkomstcijfers van dit verpleeghuis, leidt de ACM af dat Woonzorgcentrum Raffy niet voor alle cliënten van verpleeghuiszorg in Breda een volwaardig alternatief zal zijn voor Thebe en Ruitersbos. Tegelijk is het aannemelijk dat Woonzorgcentrum Raffy voor sommige cliënten (in het bijzonder van Molukse of Indische afkomst) wel een alternatief vormt voor Thebe en/of Ruitersbos. In die zin gaat er van Woonzorgcentrum Raffy wel enige concurrentiedruk uit op Partijen. Daarnaast merkt de ACM op dat de positie van De Leystroom vermoedelijk sterker is dan haar marktaandeel doet vermoeden vanwege de grotere schaal – inclusief Woonzorgcentrum Raffy – waarop het concern waartoe De Leystroom behoort actief is. Gelet hierop vormen de marktaandelen in tabel 4 een (lichte) overschatting van de positie van Partijen.
46. In tabel 4 is zorg die wordt verleend in de vorm van een VPT en die een alternatief zou kunnen vormen voor verpleeghuiszorg niet meegenomen bij de berekening van de marktaandelen. Uit onderzoek van de ACM is gebleken dat het al dan niet meenemen van de omzet die is behaald met de levering van VPT nauwelijks van invloed is op de in tabel 4 opgenomen marktaandelen.¹²

Positie Partijen

47. Op het gebied van somatische verpleeghuiszorg hebben Partijen in de gemeente Breda een gezamenlijk marktaandeel van [40-50]%. Er is naast Partijen in de gemeente Breda een aanbieder actief met een vergelijkbare positie, namelijk Surplus. Surplus heeft gespreid over de gemeente Breda zes locaties, waarvan één op korte afstand van Ruitersbos. Daarnaast zijn er nog twee kleinere aanbieders in de gemeente Breda actief, namelijk Park Zuiderhout en De Leystroom. Zoals in

¹¹ Op basis van de voorlaatste woongemeente van de cliënt. Zie ook voetnoot 6.

¹² De onderlinge verhoudingen waarin de diverse aanbieders in 2018 verpleeghuiszorg onderscheidenlijk VPT leveren verschillen niet sterk van elkaar.

randnummer 45 toegelicht biedt Woonzorgcentrum Raffy, dat niet is meegeteld bij de berekening van de marktaandelen, voor sommige cliënten wel degelijk een alternatief.

48. Op het gebied van psychogeriatrische verpleeghuiszorg hebben Partijen in de gemeente Breda een gezamenlijk marktaandeel van [50-60]%. Surplus is op dit gebied iets kleiner, maar een belangrijk alternatief voor Partijen met aanbod op zes locaties gespreid over de gemeente Breda. Daarnaast zijn enkele kleinere aanbieders actief, zoals De Leystroom, Park Zuiderhout, Martha Flora en Dagelijks Leven. Ook op het gebied van psychogeriatrische verpleeghuiszorg is Woonzorgcentrum Raffy, dat niet is meegeteld bij de berekening van de marktaandelen, voor sommige cliënten wel degelijk een alternatief. Belangrijk is dat er op het gebied van psychogeriatrische verpleeghuiszorg (bekostigd via het VPT) de afgelopen jaren in de gemeente Breda nieuwe (particuliere) aanbieders zijn toegetreden, namelijk: Dagelijks Leven (2018)¹³ en Martha Flora (2017)^{14,15}. Martha Flora is blijkens haar website voornemens in 2022 in de gemeente Breda haar aanbod uit te breiden met een nieuwe vestiging met circa 28 plaatsen. Een verblijf bij Dagelijks Leven brengt voor een cliënt vergelijkbare kosten met zich mee als een verblijf bij Partijen. De kosten van een verblijf bij Martha Flora zijn aanzienlijk hoger (als gevolg van een eigen bijdrage). Martha Flora zal daarom slechts voor een beperkt deel van de potentiële cliënten van Partijen daadwerkelijk een alternatief vormen.
49. Naast bovengenoemde alternatieven binnen de gemeente Breda voor het aanbod van Partijen op het gebied van somatische onderscheidenlijk psychogeriatrische verpleeghuiszorg, vormen ook enkele aanbieders met locaties gelegen net buiten de gemeente Breda een alternatief voor (een deel van de) cliënten afkomstig uit de gemeente Breda, namelijk Mijzo in Oosterhout en Avoord in Etten-Leur. Uit de herkomst- en bestemmingscijfers blijkt dat cliënten uit de gemeente Breda ook naar deze aanbieders zijn gegaan. CZ Zorgkantoor heeft dit bevestigd.
50. De ACM heeft bij diverse aanbieders van somatische onderscheidenlijk psychogeriatrische verpleeghuiszorg gevraagd naar het aantal (actief) wachtenden en de gemiddelde wachttijd. Partijen hebben gemiddeld vergelijkbare wachtlijsten en wachttijden als andere genoemde aanbieders. De analyse van wachtlijsten en wachttijden werpt daarom geen nieuw licht op voorgaande analyse.

6.4 Conclusie verpleeghuiszorg

51. Uit het onderzoek van de ACM volgt dat er na de voorgenomen concentratie voldoende keuzemogelijkheden voor cliënten blijven bestaan, zowel tussen aanbieders als tussen locaties. Ook CZ Zorgkantoor heeft aangegeven dat de keuzevrijheid voor de cliënt niet in het geding zal komen.
52. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat het niet aannemelijk is dat de voorgenomen concentratie op de mogelijke markten voor somatische onderscheidenlijk psychogeriatrische verpleeghuiszorg in de gemeente Breda de daadwerkelijke mededinging op significante wijze zou kunnen belemmeren.

¹³ Met circa 21 plaatsen.

¹⁴ Met circa 22 studio's.

¹⁵ Zorgkantoor CZ stelt dat het psychogeriatrische verpleeghuiszorgaanbod van deze twee aanbieders uitwisselbaar is met het aanbod van Partijen.

7 Dagactiviteiten

53. Dagactiviteiten zijn activiteiten die beogen structuur en een zinvolle invulling aan de dag te geven aan mensen die dat nodig hebben. Het gaat daarbij om structurele activiteiten in groepsverband onder professionele begeleiding. Dagactiviteiten worden aan verschillende doelgroepen aangeboden, zoals ouderen, mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking, jongeren, mensen met behoefte aan arbeidsgerichte dagactiviteiten en mensen met een psychische aandoening. Dagactiviteiten voor ouderen kunnen zowel op grond van de Wlz als op grond van Wmo plaatsvinden. In die wetten wordt voor dagactiviteiten het overkoepelende begrip *begeleiding* gehanteerd.¹⁶
54. De gemeente draagt zorg voor de uitvoering van de Wmo. Zij sluit in dat verband contracten met zorgaanbieders, waaronder contracten voor het bieden van dagactiviteiten aan haar inwoners. Het zorgkantoor is op zijn beurt verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wlz in zijn regio. Daartoe sluit het voor de inwoners van zijn regio contracten met zorgaanbieders, waarbij ook afspraken worden gemaakt voor dagactiviteiten.¹⁷ Om in aanmerking te komen voor dagactiviteiten op grond van de Wlz heeft de cliënt een Wlz-indicatie nodig.
55. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie met betrekking tot de dagactiviteiten. Hiertoe beschrijft de ACM eerst de relevante markten waarop partijen actief zijn. Paragraaf 7.1 bevat een beschrijving van de relevante productmarkten en paragraaf 7.2 de relevante geografische markt. Daarna licht de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie in paragraaf 7.3 toe en volgt de conclusie in paragraaf 7.4.

7.1 Relevante productmarkten

56. Partijen bieden dagactiviteiten aan ouderen aan. Deze dagactiviteiten omvatten het in groepsverband begeleiden van ouderen gericht op bezigheid, sociaal-recreatieve activiteiten en het bijhouden van vaardigheden, mogelijk aangevuld met assistentie en persoonlijke verzorging.¹⁸ De dagactiviteiten die Partijen op hun locaties aanbieden, zijn zowel Wmo- als Wlz-gefinancierd.

7.1.1 Opvattingen van partijen

57. Partijen stellen dat er in de praktijk op geen van de locaties van Thebe en Ruitersbos een verschil is tussen Wmo-gefinancierde dagactiviteiten en Wlz-gefinancierde dagactiviteiten. De cliënten met een Wlz-indicatie en de Wmo-clieënten participeren in de dagactiviteiten in dezelfde ruimtes, onder begeleiding van hetzelfde personeel. Onder verwijzing naar het besluit *Thebe-Careyn* stellen Partijen dat het, door de ACM in eerdere besluiten geconstateerde, gebrek aan substitueerbaarheid tussen Wmo- en Wlz-dagactiviteiten, in de gemeente Breda niet, of in veel mindere mate, opgaat. Ze verwijzen daarbij, samengevat, naar de volgende voor de gemeente Breda specifieke onderzoeksbevindingen van de ACM uit *Thebe-Careyn*:¹⁹
- De NZa-prestatiebeschrijvingen voor Wlz-dagactiviteiten en de gemeentelijke productbeschrijving voor Wmo-dagactiviteiten overlappen deels;

¹⁶ Art. 2.1.2 lid 4 onder f Wmo en art. 3.1.1 lid 1 onder b Wlz

¹⁷ Zie voor een uitgebreidere beschrijving het ACM-besluit van 3 november 2020, zaak ACM/20/040077/*Thebe-Careyn*.

¹⁸ Stichting SHDH-Stichting Amie Ouderenzorg, randnummer 24. Persoonlijke verzorging is gericht op het ondersteunen of overnemen van activiteiten op het gebied van de dagelijkse levensverrichtingen, zoals hulp bij wassen en aankleden.

¹⁹ *Thebe-Careyn*, randnummers 41-53

- De individuele zorgzwaarte van een cliënt heeft geen doorslaggevende betekenis voor de keuze tussen Wmo en Wlz;
- Wlz- en Wmo-cliënten zitten door elkaar heen in dezelfde dagactiviteit-groepen, worden begeleid door hetzelfde personeel en volgen hetzelfde programma.

Op basis van het voornoemde concluderen Partijen dat er in de gemeente Breda één gezamenlijke markt is voor Wlz-gefinancierde en Wmo-gefinancierde dagbesteding. Of dit daadwerkelijk zo is kan volgens Partijen in het midden blijven daar dit voor de beoordeling geen verschil uitmaakt.

7.1.2 Beoordeling door de ACM

58. De ACM heeft in eerdere besluiten aparte markten afgebakend voor dagactiviteiten voor ouderen die vanuit de Wmo worden gefinancierd enerzijds en dagactiviteiten voor ouderen die vanuit de Wlz worden gefinancierd anderzijds. In die besluiten heeft de ACM geconstateerd dat de activiteiten onvoldoende substitueerbaar waren door het verschil in zorgzwaarte en zorgbehoefte van de deelnemers. In het besluit *Thebe-Careyn* heeft de ACM geconstateerd dat in de gemeente Breda dit gebrek aan substitueerbaarheid niet opgaat vanwege de redenen hiervoor (samengevat) genoemd onder randnummer 57. In dit besluit is dan ook uitgegaan van een productmarkt die zowel Wmo-gefinancierde, als Wlz-gefinancierde dagactiviteiten omvat.
59. Uit het marktonderzoek zijn geen omstandigheden naar voren gekomen die maken dat de ACM in onderhavige zaak moet afwijken van deze eerdere constatering. De ACM gaat derhalve ook in deze zaak uit van een relevante productmarkt die zowel Wmo-gefinancierde als Wlz-gefinancierde dagactiviteiten bevat.

7.2 Relevante geografische markten

7.2.1 Opvattingen van partijen

60. Onder verwijzing naar *Thebe-Careyn* stellen Partijen dat de ACM voor de productmarkt van Wlz- en Wmo-gefinancierde dagactiviteiten de geografische markt als de gemeente Breda heeft afgebakend. Daarbij verwijzen Partijen naar twee constatering in het onderzoek *Thebe-Careyn*:
- Cliënten van Partijen komen voor het overgrote deel uit de gemeente Breda;
 - De gemeente en het zorgkantoor stimuleren cliënten om korte reisafstanden te hanteren.
61. Partijen concretiseren dit met herkomstcijfers. Voor Ruitersbos is [90-100]% van de cliënten voor dagbesteding Wlz afkomstig uit de gemeente Breda, [0-10]% is afkomstig uit andere gemeenten en van [0-10]% van de cliënten is onbekend uit welke gemeenten zij afkomstig zijn. Van de cliënten voor dagbesteding Wmo is [90-100]% afkomstig uit de gemeente Breda en van de overige [0-10]% is onbekend uit welke gemeenten zij afkomstig zijn. Specifiek voor de locaties van Thebe is in het besluit *Thebe-Careyn* al vastgesteld dat de herkomstcijfers de afbakening van de geografische markt op het niveau van de gemeente Breda rechtvaardigen.²⁰
62. Partijen stellen dat de geografische markt breder is dan het gemeenteniveau, maar gaan, omdat er op gemeenteniveau geen mededingingsproblemen ontstaan, desalniettemin uit van de gemeente Breda.

²⁰ *Thebe-Careyn*, randnummer 60.

7.2.2 Opvattingen van marktpartijen

63. De hiervoor onder randnummer 27 genoemde verpleeghuiszorgaanbieders in de gemeente Breda zijn in het kader van het marktonderzoek tevens bevraagd op de herkomst van hun cliënten voor de door hen aangeboden Wlz- en Wmo-dagactiviteiten. Deze verpleeghuizen geven aan dat het overgrote merendeel van hun cliënten afkomstig is uit de gemeente Breda en dat zij zichzelf zien als alternatieven voor Thebe en Ruitersbos. Dit is alleen anders voor Park Zuiderhout, dat gezien zijn ligging aan de noordoostelijke grens van de gemeente Breda ook een groot deel van z'n cliënten uit de gemeente Oosterhout betreft. Desalniettemin geeft ook Park Zuiderhout aan zichzelf als alternatief op het gebied van dagactiviteiten te zien voor Thebe en Ruitersbos.

7.2.3 Beoordeling door de ACM

64. In de zaak *Thebe-Careyn* is voor de markt voor Wlz- en Wmo-gefinancierde dagactiviteiten voor ouderen uitgegaan van een geografische markt die de gemeente Breda omvat. Hieraan lagen in die zaak de volgende overwegingen ten grondslag.²¹
65. In beginsel staan alle dagactiviteitenlocaties binnen de gemeente Breda open voor alle inwoners van Breda. Uit de herkomstgegevens van Partijen en van andere (in *Thebe-Careyn* bevraagde) marktpartijen bleek dat de meeste cliënten van zorgaanbieders in de gemeente Breda uit Breda zelf komen. Verder kiezen zeer weinig cliënten afkomstig uit Breda voor een locatie buiten de gemeente Breda. De gezondheidstoestand van de cliënten maakt bovendien dat een kortere reisafstand meer voor de hand ligt. De gemeente Breda en CZ zorgkantoor stimuleren dit door middel van advies en middels de niet-kostendekkende reiskostenvergoeding voor verdere reizen.
66. Hoewel cliënten vaak voor de dichtstbijzijnde locatie kiezen, achtte de ACM dit onvoldoende om een kleinere geografische markt dan de gemeente Breda vast te stellen.²² Alle locaties in de gemeente Breda van de door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieders staan open voor alle inwoners uit de gemeente Breda. Uit het marktonderzoek in *Thebe-Careyn* is bovendien gebleken dat niet alleen afstand een rol speelt bij de keuze van een cliënt voor een locatie, maar ook het aanbod aan activiteiten of de culturele achtergrond van een locatie.
67. In het marktonderzoek in onderhavige zaak zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die tot een andere conclusie dan in *Thebe-Careyn* zouden moeten leiden. Zo blijkt uit de herkomstgegevens van partijen en van andere in het kader van deze zaak bevraagde marktpartijen uit de gemeente Breda dat de meeste van hun cliënten uit de gemeente Breda zelf komen. Ook in deze zaak gaat de ACM daarom uit van een geografische markt die de gemeente Breda omvat.

²¹ *Thebe-Careyn*, randnummers 57-63.

²² *Thebe-Careyn*, randnummer 57.

7.3 Gevolgen van de concentratie

7.3.1 Opvattingen van partijen

68. Partijen verwijzen voor het marktaandeel van Thebe naar het eerdere besluit *Thebe-Careyn*, waar de ACM voor Thebe en Careyn over 2018 een gezamenlijk marktaandeel van [50-60]% vaststelde. Ruitersbos had in 2018 volgens Partijen een omzet op dagactiviteiten van € [VERTROUWELIJK]. Afgezet tegen de totale markt omzet van € [VERTROUWELIJK], stellen Partijen dat Ruitersbos een marktaandeel heeft van [0-10]%. Partijen verwijzen naar het, sinds 2018, dalende marktaandeel van Thebe. Dit vanwege het beëindigen van het aanbieden van dagactiviteiten op een aantal locaties. Zo is in 2019 het aanbieden van dagactiviteiten gestaakt op de locaties Aeneas, Lucia en De Prins, aldus Partijen. Zij leveren in dit verband de volgende gegevens aan:

Tabel 5.

Omzetten 2018, 2019, Wlz, Wmo locaties Thebe/Careyn				
Locatie Thebe/Careyn	Omzet 2018 Wlz	Omzet 2019 Wlz	Omzet 2018 Wmo	Omzet 2019 Wmo
De Prins	€[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Aeneas	€[VERTROUWELIJK]	€[VERTROUWELIJK]	€[VERTROUWELIJK]	€[VERTROUWELIJK]

69. Partijen stellen dat het marktaandeel van Thebe aldus sinds 2018 aanzienlijk lager dan de door de ACM in *Thebe-Careyn* vastgestelde [50-60]% is komen te liggen. Dit vanwege de gestaakte dagactiviteiten op de locaties uit bovenstaande tabel. Het gezamenlijk marktaandeel van Thebe en Ruitersbos zal volgens Partijen na de fusie dan ook substantieel lager zijn dan [50-60]%, zelfs vermeerderd met de [0-10]% toevoeging van Ruitersbos.
70. Verder stellen Partijen dat het gezamenlijke marktaandeel gerelativeerd moet worden, omdat er noch voor Wlz- noch voor Wmo-dagactiviteiten, significante toetredingsdrempels aanwezig zijn. Toetreding tot de markt is relatief eenvoudig omdat er voor dagactiviteitenlocaties geen specifieke eisen gelden die een grote aanlooptijd of investering vergen, geen specifieke eisen gelden voor personeel waardoor er genoeg werkrachten voorhanden zijn, en nieuwe zorgaanbieders gedurende het hele jaar een overeenkomst voor het aanbieden van dagactiviteiten kunnen aangaan met de gemeente Breda. Partijen stellen op grond van het voorgaande dat zij na de concentratie voldoende worden gedisciplineerd door andere marktpartijen.

7.3.2 Opvattingen van marktpartijen

71. CZ zorgkantoor stelt dat na de voorgenomen fusie nog voldoende keuze op het gebied van Wlz-gefinancierde dagactiviteiten overblijft om scherp in te kunnen kopen. Naast Thebe en Ruitersbos leveren ook andere partijen deze zorg. Meer specifiek noemt CZ zorgkantoor Surplus, Raffy-Leystroom, Park Zuiderhout en Thuiszorg Groot Brabant als alternatieve aanbieders. Het maakt voor CZ zorgkantoor niet uit welke organisaties het zijn, de keuze van de client staat centraal. Zie ook randnummers 39 en 40.
72. De gemeente Breda voorziet geen problemen op het gebied van Wmo-dagactiviteiten als gevolg van de voorgenomen concentratie. Zij geeft aan dat Ruitersbos in de gemeente Breda een van de kleinere spelers voor deze vorm van dienstverlening is. Door de voorgenomen fusie wordt volgens de gemeente Breda de markt voor dagbesteding niet verstoord. Cliënten uit Breda ervaren voldoende keuzemogelijkheden binnen het door de gemeente Breda gecontracteerde aanbod.
73. Ook voor de dagactiviteiten heeft de ACM in het marktonderzoek Surplus, Park Zuiderhout en Raffy-Leystroom vragen gesteld, aangezien zij ook op dit gebied actief zijn. Deze marktpartijen hebben

geen van allen bezwaar tegen de concentratie van Partijen. Zij veronderstellen dat gezien de beperkte toevoeging van deze concentratie, en het overblijven van voldoende keuzemogelijkheden voor de cliënt, de impact beperkt zal zijn.

7.3.3 Beoordeling door de ACM

74. In *Thebe-Careyn* heeft de ACM, op basis van data over 2018, vastgesteld dat het marktaandeel op het gebied van dagactiviteiten van Thebe en Careyn in de gemeente Breda [50-60]% was.²³ Voorts wordt in het besluit aangegeven dat Thebe en Careyn een dalend gezamenlijk marktaandeel hadden dat in 2019 lager was dan [50-60]%. De ACM heeft in *Thebe-Careyn* geconcludeerd dat er op het gebied van dagactiviteiten in de gemeente Breda voldoende alternatieve zorgaanbieders overbleven en de drempels voor uitbreiding en toetreding laag zijn, waardoor de hoogte van het marktaandeel van Thebe en Careyn verder gerelativeerd kon worden.
75. De ACM heeft de marktaandelen voor dagactiviteiten in de gemeente Breda berekend. Voor het deel van de dagactiviteiten dat vanuit de Wlz gefinancierd is, wordt gebruik gemaakt van Vektis declaratiedata over 2018. Dit is de meest recente beschikbare informatie bij de ACM. Voor het deel dat vanuit de Wmo gefinancierd is, zijn omzetgegevens over 2020 afkomstig van de gemeente Breda gebruikt en zijn alleen aanbieders meegenomen die zich (voornamelijk) op ouderen richten.

Tabel 6. Marktaandelen dagactiviteiten in de gemeente Breda.

Marktaandelen Wmo- en Wlz-gefinancierde dagactiviteiten	
Zorgaanbieder	Wmo 2020 + Wlz 2018
Thebe	[10-20]%
Onderdeel Careyn (later overgegaan naar Thebe)	[10-20]%
Ruitersbos	[0-10]%
Partijen gezamenlijk	[40-50]%
Surplus Zorg	[20-30]%
Thuiszorg Groot Brabant	[10-20]%
Raffy-Leystroom	[0-10]%
Park Zuiderhout	[0-10]%
Overig	[0-10]%

76. Op basis van deze gegevens berekent de ACM een voor Thebe, inclusief het in 2020 overgenomen onderdeel van Careyn, een marktaandeel van circa [30-40]%. Dit is aanzienlijk lager dan de [50-60]% die de ACM vaststelde in *Thebe-Careyn* en correspondeert met de door Partijen aangegeven omzetsdaling sinds 2018 op het gebied van dagactiviteiten als gevolg van de sluiting van locaties van Partijen. Het gezamenlijke marktaandeel van Partijen komt op basis van de berekening op circa [40-50]%. Dit berekende gezamenlijke marktaandeel is nog steeds een overschatting.
77. Doordat de ACM voor het deel van de dagactiviteiten dat vanuit de Wlz gefinancierd is, gebruik heeft gemaakt van data over 2018, wordt de omzetsdaling van Partijen op dit gebied in de marktaandelen niet volledig weerspiegeld. Deze heeft immers ook nog na 2018 plaatsgevonden. Mede door deze omzetsdaling verwacht de ACM dat het daadwerkelijke gezamenlijke marktaandeel van Partijen op dit moment lager uitvalt dan [40-50]%.
78. Zoals gesteld in randnummer 74 heeft de ACM in *Thebe-Careyn* geconcludeerd dat er bij een gezamenlijk marktaandeel van Thebe en Careyn van [50-60]% voldoende keuzemogelijkheden voor

²³ *Thebe-Careyn*, randnummer 83.

cliënten van dagactiviteiten in de gemeente Breda zijn en dat de drempels voor toetreding, dan wel uitbreiding, laag zijn. Uit het marktonderzoek in onderhavige zaak zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de marktomstandigheden op het gebied van dagactiviteiten in de gemeente Breda sinds het vergunningsbesluit van *Thebe-Careyn* in 2020 dusdanig veranderd zijn, dat er in onderhavige zaak bij een gezamenlijk marktaandeel van Partijen van (minder dan) [40-50]% een andere conclusie getrokken zou moeten worden.

7.4 Conclusie dagactiviteiten

79. De ACM concludeert dat het niet aannemelijk is dat de voorgenomen concentratie op het gebied van Wmo- en Wlz-gefinancierde dagactiviteiten voor ouderen in de gemeente Breda de daadwerkelijke mededinging op significante wijze zou kunnen belemmeren.

8 Zienswijzen cliëntenraden

80. De ACM heeft zienswijzen ontvangen van de centrale cliëntenraad van Thebe en de cliëntenraad van Ruitersbos.
81. De centrale cliëntenraad van Thebe stelt dat de aard en de eigenheid van een woonzorglocatie zeer verschillend kunnen zijn. Elke woonzorglocatie van Thebe heeft een eigen identiteit. Volgens de centrale cliëntenraad zijn de keuzemogelijkheden dan ook talrijk en worden die in belangrijke mate ingegeven door de wijze waarop een (potentiële) cliënt zich gebonden acht aan een bepaalde wijk en/of streek. De centrale cliëntenraad van Thebe is daarom van mening dat de voorgenomen concentratie niet zal leiden tot een verschraving van het zorgaanbod.
82. De cliëntenraad van Ruitersbos geeft aan dat de voorgenomen concentratie een positieve uitwerking op de cliënten en medewerkers van Ruitersbos zal hebben. Ruitersbos zal deel uit gaan maken van een grote zorgketen die in staat zal zijn om nieuwbouw te realiseren en de kwaliteit van de zorg kan verbeteren. De goede naam van Ruitersbos wordt door de voorgenomen fusie ook voor de toekomst gewaarborgd. De cliëntenraad geeft aan dat de identiteit van Ruitersbos zal worden behouden. De cliëntenraad stelt dat cliënten in de praktijk kiezen voor een locatie, bijvoorbeeld door de ligging, en niet voor een organisatie. Daardoor zal, volgens de cliëntenraad, de voorgenomen concentratie de keuzevrijheid niet beïnvloeden.

9 Zorgspecifieke aspecten

83. De ACM heeft bij haar beoordeling de volgende zorgspecifieke aspecten van de concentratie betrokken²⁴:
- i. De transparantie van kwaliteit van zorg: een toenemende transparantie kan van invloed zijn op het keuzegedrag van cliënten en de mate waarin zij kwaliteit daarin betrekken. Wanneer cliënten moeten reizen om zorg af te nemen kan een toename van de transparantie van de kwaliteit van zorg mogelijk hun reisbereidheid vergroten.
 - ii. het reisgedrag of de reisbereidheid van cliënten: zie paragraaf 7.2.
 - iii. de mogelijkheden voor toetreding van nieuwe zorgaanbieders tot deze markt: zie paragrafen 6.3 en 7.3.
 - iv. de mate waarin zorginkopers invloed hebben op het keuzegedrag van cliënten. Dit aspect heeft de ACM behandeld bij de opvattingen van CZ zorgkantoor: zie paragraaf 6.3.

10 Conclusie

84. Thebe en Ruitersbos hebben aan de ACM gemeld dat zij van plan zijn om te fuseren.
85. De ACM concludeert 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 deze operatie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren. Daarom stelt de ACM vast dat Thebe en Ruitersbos geen vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g. mr. J. Hoekstra
Teammanager Directie Zorg

Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit aan de bij de concentratie betrokken ondernemingen. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

²⁴ Dit is overeenkomstig de Beleidsregel