

BESLUIT

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

Ons kenmerk: ACM/TFZ/2015/407247_OV

Onderwerp: 15.1009.22 Besluit in zaak Stichting De Jutters – Parnassia Groep B.V.

I. MELDING

- Op 9 oktober 2015 heeft Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat Parnassia Groep B.V., voornemens is zeggenschap te verkrijgen, in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet, over Stichting De Jutters.
- Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 36049 van 16 oktober 2015. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn geen zienswijzen van derden naar voren gebracht. De Nederlandse Zorgautoriteit heeft kennis genomen van de melding en heeft besloten om geen zienswijze af te geven. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan verschillende marktpartijen.
- Conform de Beleidsregel betreffende concentraties van zorgaanbieders en zorgverzekeraars¹ heeft ACM de meest betrokken cliëntenraden van de instellingen van partijen uitgenodigd tot het geven van een zienswijze. De Concerncliëntenraad van Parnassia Groep en de Jongerenraad van De Jutters hebben een zienswijze uitgebracht. Deze zienswijzen worden in punt 26 nader uiteengezet. Daarnaast heeft ACM in het kader van het onderzoek naar de gevolgen van de onderhavige voorgenomen concentratie onderzoek gedaan naar verschillende zorgspecifieke aspecten conform deze Beleidsregel (zie punt 27).

II. PARTIJEN

- Parnassia Groep B.V. (hierna: Parnassia) is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Parnassia is een geïntegreerde aanbieder van geestelijke gezondheidszorg (hierna: GGZ). Parnassia biedt zowel klinische als ambulante GGZ voor volwassenen, ouderen, kinderen en jeugdigen. Daarnaast is Parnassia actief op het gebied van forensische psychiatrie en woonbegeleiding. Parnassia is vooral actief in de regio's Haaglanden, Zuid-Holland Zuid, Rotterdam-Rijnmond en Noord-Holland, maar is met enkele onderdelen binnen de Parnassia Groep ook landelijk actief.

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

5. Stichting De Jutters (hierna: De Jutters) is een stichting naar Nederlands recht. De Jutters biedt gespecialiseerde kinder- en jeugdpsychiatrie aan in de regio's Haaglanden en Hollands Midden.

III. DE GEMELDE OPERATIE

6. Blijkens de melding zijn partijen voornemens de volgende transacties aan te gaan. De huidige Stichting De Jutters wordt omgezet in een besloten vennootschap: De Jutters B.V.. De aandelen van De Jutters B.V. zullen worden overgenomen door PBG Zorgholding B.V., onderdeel van Parnassia Groep B.V. Hierdoor verkrijgt Parnassia Groep B.V. volledige zeggenschap over De Jutters B.V..

7. De voorgenomen transactie blijkt nader uit het Fusiedocument "Samen betere Kinder- & Jeugdpsychiatrie voor kinderen en hun gezinnen in de Haagse regio" d.d. 13 maart 2015 en uit de intentieovereenkomst d.d. 3 juli 2015.

IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT

8. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 6, omschreven transactie leidt er toe dat Parnassia direct zeggenschap verkrijgt over De Jutters.

9. Betrokken ondernemingen zijn Parnassia en De Jutters.

10. 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.

V. BEOORDELING

A. RELEVANTE MARKTEN

Relevante productmarkt

11. De activiteiten van partijen overlappen alleen op het gebied van ambulante specialistische (sGGZ) voor kinderen en jeugdigen in de GHOR-regio² Haaglanden³.

² GHOR staat voor 'Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio'. De GHOR is een organisatie die ervoor moet zorgen dat bij grote ongevallen en rampen, de verschillende organisaties die zich met geneeskundige hulpverlening bezighouden samen één hulpverleningsketen vormen.

³ De Jutters biedt ook GGZ voor jongvolwassenen (patiënten tussen de leeftijd van 18 en 24 jaar). Partijen hebben aangegeven dat zij de zorg voor jongvolwassenen rekenen tot de markten voor GGZ voor kinderen en jeugdigen. Het betreft vaak behandelingen die gestart zijn voordat een patiënt 18 jaar was en die doorlopen nadat de patiënt 18 jaar is geworden totdat de behandeling is afgerond. Daarnaast zijn er jongvolwassen patiënten waarbij de aard van de

12. ACM is in eerdere besluiten⁴ uitgegaan van aparte productmarkten voor (i) basis GGZ en (ii) sGGZ. Binnen de sGGZ is een onderscheid gemaakt tussen ambulante en klinische sGGZ⁵, waarbinnen weer een onderscheid wordt gemaakt naar kinderen en jeugdigen enerzijds en volwassenen en ouderen anderzijds⁶.

13. Ook in onderhavige zaak wordt uitgegaan van een relevante productmarkt voor ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen.

Relevante geografische markt

14. In eerdere besluiten⁷ is ACM bij de afbakening van de geografische markt voor ambulante GGZ uitgegaan van de GHOR-regio's waar de concentrerende partijen actief zijn.

15. In eerdere besluiten⁹ heeft ACM voor de afbakening van de geografische markt in de GGZ-sector voornamelijk gekeken naar de mate waarin GGZ-aanbieders afhankelijk zijn van hun eigen werkgebieden. Deze werkgebieden vallen over het algemeen vaak samen met één van de vijftientig GHOR-regio's. Uit de herkomstgegevens van partijen blijkt dat slechts [0-10]% van de cliënten van De Jutters afkomstig is van buiten de GHOR-regio Haaglanden.

16. Vanaf 1 januari 2015 zijn op grond van de Jeugdwet¹⁰ de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de inkoop van GGZ voor kinderen en jeugdigen. Dit kan gevolgen hebben voor de

problematiek ontwikkelings- en/of gezinsgericht is en de behandeling vanuit de kinder- en jeugdpsychiatrie het meest passend is. Het marktonderzoek bevestigt dat deze zorg voor jongvolwassenen inderdaad tot de markt voor GGZ voor kinderen en jeugdigen moet worden gerekend en geen onderdeel uitmaakt van de markt voor GGZ voor volwassenen en ouderen.

⁴ Zie het besluit van 23 december 2013 in zaak 13.1372.22/Arkin – inGeest-SAG, punt 32 en het besluit van 6 november 2015 in zaak 15.0992.22/Parnassia Groep B.V – Stichting Antes, punt 16 en 30.

⁵ Zie bijvoorbeeld het besluit van 8 augustus 2008 in zaak 6365/Stichting Meerkanten GGZ Flevo-Veluwe – Stichting Symfona Groep, punt 21, het besluit in zaak 13.1372.22/Arkin – inGeest-SAG, reeds aangehaald, punt 37 en het besluit in zaak 15.0992.22/Parnassia Groep B.V – Stichting Antes, reeds aangehaald, punt 16.

⁶ Zie bijvoorbeeld het besluit in zaak 6365/Stichting Meerkanten GGZ Flevo-Veluwe – Stichting Symfona Groep, reeds aangehaald, punt 21, het besluit in zaak 13.1372.22/Arkin – inGeest-SAG, reeds aangehaald, punt 41 en het besluit in zaak 15.0992.22/Parnassia Groep B.V – Stichting Antes, reeds aangehaald, punt 16.

⁷ Zie het besluit in zaak 15.0992.22/Parnassia Groep B.V – Stichting Antes, reeds aangehaald, punt 48, het besluit in zaak 13.1372.22/Arkin-inGeest-SAG, reeds aangehaald, punt 44 en het besluit van 16 april 2013 in zaak 7558/Parnassia Groep B.V. – 1nP, punt 14 en punt 22.

⁸ Ambulant wordt ook wel aangeduid als niet-klinisch.

⁹ Zie bijvoorbeeld het besluit in zaak 13.1372.22/Arkin-inGeest-SAG, reeds aangehaald, punt 45.

¹⁰ Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet).

afbakening van de geografische markt voor ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen, namelijk dat de markt op gemeenteniveau moet worden afgebakend.

17. In onderhavige zaak is de GHOR-regio nog steeds een goed uitgangspunt, aangezien alle gemeenten in de GHOR-regio Haaglanden¹¹ gezamenlijk GGZ voor kinderen en jeugdigen inkopen (zie punt 22).¹²

18. Aangezien de relevant markt echter mogelijk kleiner moet worden afgebakend als gevolg van de inwerkingtreding van de Jeugdwet (zie punt 16) en aangezien de activiteiten van partijen uitsluitend overlappen in de gemeente Den Haag zal ACM, net als in een eerdere zaak¹³, daarom ook onderzoek doen naar de gevolgen van de concentratie binnen de gemeente Den Haag.

19. In onderhavige zaak zal voor de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie worden uitgegaan van mogelijke geografische markten voor sGGZ voor kinderen en jeugdigen van (i) de GHOR-regio Haaglanden en (ii) de gemeente Den Haag. De exacte geografische marktafbakening kan in het midden worden gelaten, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed.

B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

Horizontale overlap: ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen

20. De Jutters heeft meerdere locaties in de GHOR-regio Haaglanden van waaruit ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen wordt geleverd. Parnassia is actief op het gebied van ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen in de gemeente Den Haag, maar niet in de andere gemeenten in de GHOR-regio Haaglanden.

21. Het is niet mogelijk om het marktaandeel van partijen exact te bepalen doordat de gegevens hiervoor ontbreken.¹⁴ Partijen schatten zelf dat het marktaandeel van De Jutters op het gebied van ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen in de GHOR-regio Haaglanden circa [30-40]% bedraagt en dat het marktaandeel van Parnassia op deze markt minder dan [0-10]% bedraagt. De Jutters is in de GHOR-regio Haaglanden veruit de grootste aanbieder. Naast partijen zijn onder andere ook GGZ Delfland, Mentaal Beter en De Opvoedpoli actief op het gebied van ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen in de GHOR-regio Haaglanden. Deze aanbieders zijn ieder voor zich beduidend groter dan Parnassia is op het gebied van ambulante sGGZ voor kinderen en

¹¹ De GHOR regio Haaglanden omvat de volgende tien gemeenten: Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.

¹³ Zie bijvoorbeeld het besluit in zaak 15.0992.22/Parnassia Groep B.V – Stichting Antes, reeds aangehaald, punt 50.

¹⁴ Partijen kunnen wel hun eigen omzetten in Den Haag bepalen, maar vanzelfsprekend niet die van concurrenten. Afnemers kunnen wel aangeven welke budget-afspraken met de verschillende aanbieders is gemaakt, maar maken daarbij geen onderscheid naar de verschillende soorten GGZ voor kinderen en jeugdigen, noch naar waar deze zorg wordt geleverd.

jeugdigen in de GHOR-regio Haaglanden.

22. De gemeenten in de GHOR-regio Haaglanden werken samen op het gebied van de inkoop van jeugdzorg. Voor deze samenwerking hebben de betrokken gemeenten een inkoopbureau opgericht (H10 inkoopbureau). Het inkoopbureau koopt ook de sGGZ voor de aangesloten gemeenten in (als onderdeel van de jeugd-GGZ). Het inkoopbureau heeft aangegeven bij meer dan 100 aanbieders jeugd-GGZ¹⁵ in te kopen. Het inkoopbureau heeft desgevraagd aangegeven dat er ook na de concentratie voldoende alternatieve aanbieders van ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen overblijven. Het inkoopbureau verwacht dan ook geen nadelige effecten als gevolg van onderhavige concentratie.

23. De situatie in de gemeente Den Haag wijkt niet wezenlijk af van het hierboven (zie punt 22) geschetste beeld.¹⁶ Ook de gemeente Den Haag heeft aangegeven na de concentratie over voldoende alternatieven te beschikken.

Conclusie

24. De Jutters is in de gemeente Den Haag en de GHOR-regio Haaglanden de grootste speler op het gebied van ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen. Parnassia is in deze gebieden echter een heel kleine speler. Na de concentratie blijven er nog voldoende alternatieven over, waaronder een aantal die beduidend groter zijn dan Parnassia in deze gebieden is. Het inkoopbureau en de gemeente Den Haag hebben beide aangegeven na de voorgenomen concentratie er nog voldoende alternatieven overblijven. Gelet hierop is het niet aannemelijk dat de onderhavige concentratie de daadwerkelijke mededinging op de markt voor ambulante sGGZ voor kinderen en jeugdigen in de gemeente Den Haag danwel de GHOR-regio Haaglanden op significante wijze zou kunnen belemmeren.

Verticale effecten

25. Parnassia en De Jutters zijn beide instellingen die een breed spectrum aan zorg aanbieden (al beperkt de zorg van De Jutters zich tot de doelgroep kinderen en jeugdigen). Een concurrent heeft in het marktonderzoek aangegeven te vrezen dat na de concurrentie De Jutters meer patiënten naar Parnassia zal gaan verwijzen (bijvoorbeeld patiënten die na het bereiken van de volwassenheid doorbehandeld worden binnen het GGZ-circuit voor volwassenen en ouderen). Uit de cijfers die partijen hebben aangeleverd blijkt echter dat De Jutters op dit moment slechts een gering aantal patiënten doorverwijst. ACM acht het niet aannemelijk dat van dergelijke beperkte verwijsstromen (zelfs als deze verlegd zouden worden) een mededingingsbeperkend effect zou kunnen uitgaan.

¹⁵ Het inkoopbureau maakt geen nadere onderverdeling naar type GGZ. In deze groep zitten ook de vrijgevestigde psychiaters en psychologen en (grote) instellingen in andere regio's (waar een enkele keer patiënten naar toe zullen gaan voor gespecialiseerde zorg)

¹⁶ Het belangrijkste verschil is dat GGZ Delfland geen locaties in de gemeente Den Haag zelf heeft, maar wel in omliggende gemeenten. Op de locaties van GGZ Delfland worden ook patiënten uit de gemeente Den Haag behandeld.

VI. ZIENSWIJZE PATIËNTENORGANISATIES

26. De Concercliëntenraad van de Parnassia Groep en Jongerenraad van De Jutters hebben beide aan ACM aangegeven reeds positief te hebben geadviseerd over de voorgenomen concentratie tussen Parnassia en De Jutters. Beide geven aan te verwachten dat de concentratie positieve gevolgen zal hebben voor GGZ voor kinderen en jeugdigen. Verder verwachten beide cliëntenraden dat de overgang van GGZ voor kinderen en jeugdigen naar reguliere GGZ voor volwassenen soepeler zal verlopen als gevolg van de concentratie.

VII. ZORGSPECIFIEKE ASPECTEN

27. Conform de Beleidsregel betreffende concentraties van zorgaanbieders en zorgverzekeraars¹⁷ heeft ACM de volgende zorgspecifieke aspecten betrokken in de beoordeling van de onderhavige concentratie: (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 punt 15); (iii) de mogelijkheden voor toetreding van nieuwe zorgaanbieders: in punt 24 is aangegeven dat er na de concentratie voldoende alternatieven overblijven en er geen significante beperking van de mededinging optreedt. De mogelijkheid voor toetreding van nieuwe zorgaanbieders verandert niets aan deze conclusie; (iv) de mate waarin zorginkopers invloed hebben op het keuzegedrag van cliënten: in onderhavige zaak is de inkooprelatie tussen gemeente en zorgaanbieders meegenomen (zie punt 22 en 23).

VIII. CONCLUSIE

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

¹⁷ Zie voetnoot 1.

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

Datum: 8 december 2015

Autoriteit Consument en Markt,

namens deze:

w.g.

drs. W.M. Serlie-Stolze MBA
Teammanager Taskforce Zorg

7/7

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