

[...]

Den Haag, 23 juni 2017

Aantal bijlage(n):

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: ACM/TFZ/2017/203471_OV

Contactpersoon: mr. W. Sauter | Wolf.Sauter@acm.nl |

Onderwerp: 17.0538.15 Informele zienswijze acute thuiszorg

Geachte heer [...],

Bij brief van 23 december 2016 heeft u mij namens uw cliënten, de zorginstellingen Fundis, Espria, Sensire, Florence en Zuidzorg (hierna partijen), laten weten dat zij voornemens zijn om gezamenlijk een coöperatieve vereniging op te richten onder de naam Thuis & Veilig voor het inkopen van zorg en het leveren van acute thuiszorg (de regionale beschikbaarheidsfunctie ongeplande zorg – voor verpleging en verzorging) aan zorgverzekeraars en cliënten. U verzoekt de ACM (Autoriteit Consument en Markt) om een informele zienswijze te verstrekken ten aanzien van de toelaatbaarheid van de oprichting en instandhouding van deze organisatie.

Het product

Acute thuiszorg (regionale beschikbaarheidsfunctie ongeplande zorg¹) is een dienst die bestaat uit telefonische bereikbaarheid door een gespecialiseerde verpleegkundige, duiding van de zorgbehoefte en verwijzing (triage) en het onderhouden van een mobiele voorziening voor het bezoek door een zorgverlener. Voor dit alles geldt een 24 uur x 7 dagen beschikbaarheid. Op dit moment biedt iedere thuiszorgaanbieder in Nederland (in beginsel afzonderlijk en op regionaal niveau) in beginsel alleen voor zijn eigen cliënten acute thuiszorg. De acute thuiszorg beslaat volgens informatie van partijen qua omzet ongeveer 1% van de totale omzet van de thuiszorg.

Door de huidige versnippering van het aanbod en de beperkte regionale schaalgrootte staat de acute thuiszorg volgens partijen onder druk. De samenwerking in Thuis & Veilig is erop gericht een landelijk dekkende voorziening voor acute thuiszorg te organiseren die door zorgverzekeraars

¹ Zoals gedefinieerd in de NZa Beleidsregel Verpleging en verzorging (BR/REG-17113) in werking vanaf 1 januari 2107: 'Het oprichten of in stand houden van infrastructurele en personele voorzieningen die nodig zijn om regionaal uitvoering te kunnen geven aan de ongeplande zorgtaak in de regio. Dit kan bestaan uit de componenten bereikbaarheid en/of beschikbaarheid'.

centraal kan worden ingekocht, door cliënten van alle thuiszorgaanbieders onder één landelijk telefoonnummer kan worden ingeroepen, en die tenminste beantwoordt aan de minimumkwaliteitseisen die op grond van wet- en regelgeving gelden voor deze dienst. De NZa heeft ten behoeve van een dergelijk zorgaanbod de prestatie 'regionale beschikbaarheidsfunctie onplanbare zorg' in het leven geroepen. Het initiatief van partijen is een innovatie op het gebied van acute thuiszorg. Thuis & Veilig wil bovendien aan hogere kwaliteitsmaatstaven dan het vereiste minimum voldoen.

Het verzoek

Ik begrijp het verzoek van partijen om een informele zienswijze zo dat uw vraag in feite betrekking heeft op het organisatiemodel op grond waarvan partijen onder de naam Thuis & Veilig voornemens zijn om acute thuiszorg in te kopen bij zorgaanbieders in de verschillende regio's en gebundeld aan te bieden aan de zorgverzekeraars. De betreffende zorgaanbieders kunnen maar hoeven niet (enkel) partijen te omvatten omdat via een aanbestedingsmodel wordt gewerkt zodat ook andere zorgaanbieders hierop kunnen inschrijven en de aanbesteding kunnen winnen. De ACM geeft deze zienswijze omdat het een landelijk dekkend initiatief tot het ontwikkelen van een nieuw zorgproduct betreft volgens een model dat aanleiding geeft tot vragen over de uitleg van het kartelverbod zoals opgenomen in artikel 6 van de Mededingingswet (Mw).

Ik wijs u erop dat de hier geschetste zienswijze een informeel karakter heeft. De zienswijze bindt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) niet en het staat hem te allen tijde vrij anders te oordelen. Daarnaast laat deze zienswijze onverlet dat andere nationale dan wel Europese wetgeving op de onderhavige situatie van toepassing kan zijn, en dat daarom mogelijk een of meer andere instanties (eveneens) bevoegd kunnen zijn. Deze andere instanties zijn evenmin aan deze zienswijze gebonden en kunnen anders oordelen.

Een informele zienswijze is een voorlopig oordeel van de ACM of de voorgenomen plannen van ondernemingen of ondernemersverenigingen al dan niet in strijd zijn met de Mw. Deze informele zienswijze is grotendeels gebaseerd op de door u verstrekte informatie zoals hieronder samengevat. De ACM heeft ter zake slechts beperkt nader onderzoek verricht. Dit betekent dat de ACM in deze zienswijze haar conclusies trekt onder voorbehoud van de juistheid en volledigheid van de aangeleverde informatie zoals deze in uw verzoek is gepresenteerd.

De door u verstrekte feiten en voornemens vat ik hieronder kort samen. Daarna geef ik de mededingingsanalyse van het door u beoogde model voor het verstrekken van acute thuiszorg.

Het samenwerkingsverband ten aanzien van acute thuiszorg

De coöperatieve vereniging Thuis & Veilig heeft vijf leden (partijen) maar staat open voor deelname door andere thuiszorgaanbieders. Doel van Thuis & Veilig is om acute thuiszorg aan te bieden aan

cliënten en zorgverzekeraars. Partijen zijn gevestigde (grote) aanbieders in de markt voor reguliere thuiszorg (verpleging en verzorging). Er bestaat op dit moment feitelijk nog geen aparte markt voor acute thuiszorg. Deze zal mogelijk door Thuis & Veilig zelf worden gecreëerd op het moment dat haar diensten daadwerkelijk worden afgenomen. Thuis & Veilig koopt regionaal diensten in van individuele zorgaanbieders, bundelt deze en levert het totaalproduct als nationale dienst aan zorgverzekeraars. Thuis & Veilig heeft een statutair bestuurder (belast met onder meer zorginkoop en -verkoop), een raad van toezicht en een algemene ledenvergadering. De wijze waarop de samenwerking is vormgegeven beoogt zo veel mogelijk zelfstandigheid van de statutair bestuurder ten opzichte van de leden te bewerkstelligen. De rol van partijen is vooral om zodanige slagkracht aan het samenwerkingsverband te geven dat zij een geloofwaardige contractpartij voor de verzekeraars is.

Mededingingsaspecten aangaande de relatie van Thuis & Veilig met regionale zorgaanbieders

Twee aspecten van de relatie tussen Thuis & Veilig en de regionale zorgaanbieders, die werken als onderaannemers, zijn van belang voor de mededingingsanalyse.

- Aanbesteding per HAP-regio: de thuiszorg die Thuis & Veilig levert aan de zorgverzekeraars neemt zij zelf af van thuiszorgaanbieders overal in Nederland. De gekozen vorm van contracteren met onderaannemers is die van een aanbesteding. Daarin ligt al besloten dat een zekere vorm van regionale indeling noodzakelijk is omdat de betreffende zorg in de praktijk vanuit historische motieven per regio wordt gegund. Het gekozen model is vanuit mededingingsperspectief gevoelig omdat partijen zowel binnen Thuis & Veilig als inkoper van zorg als potentieel als onderaannemer van Thuis en Veilig als zorgaanbieder actief zijn. De ongeveer 120 HAP-regio's (Huisartsenpost-regio's) zijn in dit verband in beginsel een logische verkavelingsvorm mede gezien de mogelijke synergie met de huisartsenposten, ook op termijn, ten aanzien van andere vormen van acute zorg. Deze regio-indeling voorkomt ook dat voor aanbestedingsregio's wordt uitgegaan van werkgebieden van partijen die daarmee een voorsprong in de aanbestedingsprocedures zouden kunnen hebben.
- Maximumprijzen per aanbesteding: Thuis & Veilig was oorspronkelijk van plan om bij haar aanbesteding voor alle aanbieders een vaste prijs te hanteren en alleen concurrentie op kwaliteit mogelijk te maken. Zij heeft op verzoek van de ACM haar plannen op dit punt aangepast en heeft aangegeven per HAP-regio één enkele thuiszorgaanbieder te selecteren op grond van een bieding die prijs en (tenminste minimum) kwaliteit combineert. Hierbij zal sprake zijn van een door Thuis & Veilig te bepalen maximumprijs zodat aanbieders ook op prijs kunnen concurreren door beneden het maximum te bieden. Het hanteren van een maximum moet volgens partijen tegengaan dat door mogelijk regionaal sterke aanbieders (anders dan door partijen zelf) onevenredige prijzen worden afgedwongen.

Het is voor de ACM een logisch uitgangspunt van een aanbesteding dat selectiecriteria worden gehanteerd. Gunning op prijs en kwaliteit combineert het belang van effectieve mededinging bij toetreding en prijsconcurrentie met het directe zorgbelang van de consument ten aanzien van de kwaliteit. Het meewegen van de factor prijs moet dan wel de prijsstelling tot een dusdanig relevante gunningsfactor maken dat prijsconcurrentie een concrete impact op de gunning kan hebben.

Ten slotte is het in het voorgenomen aanbestedingsmodel mogelijk dat partijen worden geselecteerd die zelf ook binnen Thuis & Veilig actief zijn en regionaal een sterke positie hebben. Hierbij geldt echter dat behalve het algemene prijs dempende effect als gevolg van concurrentie onder de maximumprijs, de prijzen en de kosten van het aanbod voor de verzekeraars transparant zullen zijn en dat aannemelijk is dat zorgverzekeraars voldoende uitwijkmogelijkheden hebben. Hier kom ik bij de beoordeling van de restconcurrentie op terug.

Mededingingsaspecten aangaande de relatie tussen Thuis & Veilig en zorgverzekeraars

Ten aanzien van de verhouding van Thuis & Veilig tot de zorgverzekeraars zijn drie dimensies relevant ten aanzien van de mededinging. Dit betreft in de eerste plaats het feit dat middels Thuis & Veilig het product acute thuiszorg voor heel Nederland gebundeld wordt geleverd. In de tweede plaats komt de prijs voor dat aanbod op transparante wijze tot stand. The derde zal Thuis & Veilig met de individuele zorgverzekeraars contracteren, en niet met de zorgverzekeraars als collectief. Deze aspecten worden hieronder kort uitgewerkt.

- Gebundeld aanbod: zoals hierboven is gesteld vormt een kernonderdeel van het model van partijen dat Thuis & Veilig de producten van de onderaannemers zal bundelen tot een nieuw product, te weten een landelijk dekkend aanbod van acute thuiszorg dat zorgverzekeraars vervolgens centraal bij één enkele partij kunnen inkopen. Deze transactie zal plaatsvinden tegen een prijs waarover Thuis & Veilig met de individuele zorgverzekeraars zullen onderhandelen. Deze wijze van prijsstelling waarbij Thuis & Veilig het aanbod voor heel Nederland bundelt vormt de kern van het aanbod richting elk van de zorgverzekeraars: een verzekeraar krijgt één dienst voor één prijs.
-
- Transparantie en alternatieven: partijen hebben aangegeven dat Thuis & Veilig zijn prijsstelling tegenover zorgverzekeraars op transparante wijze tot stand zal brengen. Dit betekent dat Thuis & Veilig bij het contracteren alle onderliggende kosten aan de zorgverzekeraars inzichtelijk maakt. Daarnaast hebben partijen kenbaar gemaakt dat de mogelijkheid voor zorgverzekeraars om buiten Thuis & Veilig te contracteren zal blijven bestaan: zij zullen geen exclusiviteitseisen stellen. Zorgverzekeraars zien dus wat de dienst kost en kunnen zo nodig uitwijken. Vanwege de combinatie van deze twee factoren is

vooral nog aannemelijk dat Thuis & Veilig in verhouding tot de zorgverzekeraars geen misbruik zal kunnen maken van haar mogelijk sterke marktpositie.

- Contracten met individuele zorgverzekeraars: voorts gaat de ACM er vanuit dat de zorgverzekeraars de acute thuiszorg bij Thuis & Veilig individueel zullen inkopen (evenals tot nu toe regionaal het geval is), en dit dus niet gezamenlijk zullen doen. Dit is niet enkel met betrekking tot mogelijk onderscheid tussen zorgverzekeraars van belang, maar in het bijzonder om te garanderen dat de kansen tot alternatieve levering worden vergroot en daarmee van belang voor de concurrentiedruk op partijen. Omdat op dit moment alle partijen die thuiszorg aanbieden in beginsel ook acute thuiszorg leveren is aannemelijk dat zij ook in de toekomst potentieel aanbieders zullen zijn van deze dienst: als de zorgverzekeraars gezamenlijk bij Thuis & Veilig inkopen valt dit alternatief weg. De ACM acht het vanuit mededingingsperspectief dan ook onwenselijk dat Thuis & Veilig een aanbod aan de zorgverzekeraars als gezamenlijke inkopers zou doen, of tot collectieve onderhandelingen met de zorgverzekeraars gezamenlijk zou uitnodigen of hieraan deelnemen.

Overige mededingingsaspecten van de samenwerking

Naast de bovengenoemde mededingingsaspecten die direct verband houden met de beoogde samenwerking ten aanzien van de acute thuiszorg zijn er een aantal aspecten die betrekking hebben op aanpalende markten en algemene risico's voor de mededinging. Deze komen hier voor de volledigheid van deze zienswijze kort aan de orde.

Aanpalende markten

Er bestaat binnen het model van Thuis & Veilig mogelijk een risico op spillover van de positie van aanbieders van acute thuiszorg naar aanpalende markten (in het bijzonder reguliere thuiszorg). Dit geldt vanwege de verwijzrelatie die inherent is aan het door partijen gehanteerde model voor het verlenen van acute thuiszorg. Partijen hebben verklaard dat cliënten van alle thuiszorgaanbieders (evenals nieuwe cliënten) in iedere regio gebruik kunnen maken van de acute thuiszorg die wordt geleverd door Thuis & Veilig, zonder dat daarbij zal worden geprobeerd dergelijke cliënten naar de zorgaanbieders van Thuis & Veilig om te zetten.

Teneinde de zojuist genoemde mededingingsrisico's ten aanzien van aanpalende markten te ondervangen zal Thuis & Veilig naast de zorginhoudelijke criteria voor triage moeten voorzien in een expliciet contractueel vastgelegd non-discriminatoire en op objectieve criteria gebaseerd regime voor verwijzingen. Partijen vatten dit beoogde neutrale regime samen onder het begrip 'white label'.

Algemene risico's

Er bestaan twee algemene risico's ten aanzien van Thuis & Veilig die partijen zowel contractueel als in hun feitelijke gedrag dienen te ondervangen teneinde de mededinging niet meer te beperken dan

noodzakelijk is voor het gehanteerde model voor verlening van acute thuiszorg. Het gaat erom dat Thuis & Veilig:

- Geen exclusiviteit vereist ten aanzien van bepaalde zorgaanbieders en/of zorgverzekeraars;
- Concurrenten van partijen op aanpalende markten niet uitsluit door weigering van hun deelname aan Thuis & Veilig dan wel van acute zorg aan hun cliënten.

Thuis & Veilig moet daarom ten aanzien van het tweede punt voorzien in een op objectieve en non-discriminatoire criteria gebaseerd toegangsregime. Tot slot gaat ACM er vanzelfsprekend vanuit dat de processen binnen Thuis & Veilig (die mede dienen om transparantie richting hun afnemers te bereiken) zo moeten zijn ingericht dat concurrerende zorgaanbieders (en partijen in het bijzonder) geen inzicht krijgen in elkaars commerciële gegevens.

Aanpassingen door partijen

In het proces van totstandkoming van deze brief heeft u op een aantal momenten mondeling en schriftelijk een toelichting gegeven op de wijze waarop Thuis & Veilig wordt ingericht en in stand gehouden, evenals op de wijze waarop zij zorg zal inkopen en aanbieden. U hebt in de loop van dit proces uw plannen aangepast op een aantal punten waarvan ACM had aangegeven dat hier mogelijk mededingingsproblemen konden ontstaan. Ten aanzien van de relatie tussen Thuis & Veilig en haar onderaannemers betreft dit het hanteren van maximumprijzen in plaats van vaste prijzen, naast de bekrachtiging van het voornemen van partijen tot het openstellen van het samenwerkingsverband voor andere aanbieders en het vermijden van exclusieve overeenkomsten. Ten aanzien van de relatie tussen Thuis & Veilig en zorgzorgverzekeraars betreft dit het bieden van transparantie over kosten en prijzen evenals contracteren met de individuele zorgverzekeraars (en dus niet met de zorgverzekeraars gezamenlijk). Deze aanpassingen komen hier aan de orde omdat zij mede van invloed zijn op de onderstaande mededingingsrechtelijke beoordeling door de ACM van het samenwerkingsverband. Deze zienswijze wordt afgegeven in de veronderstelling dat de in bovenstaande zin aangepaste samenwerking nu het model vormt op grond waarvan partijen voornemens zijn om acute thuiszorg in te kopen en te leveren.

Beoordeling

Er lijkt ten aanzien van Thuis & Veilig sprake te zijn van een nieuw landelijk aanbod van acute thuiszorg waarvoor zorgverzekeraars kunnen kiezen als alternatief voor het huidige versnipperde aanbod dat kwalitatief onder druk staat en daarom kwaliteitsvoordelen biedt voor de consument. De initiatiefnemers tot dit landelijk aanbod hebben op dit moment een hoog gezamenlijk marktaandeel op de markt voor reguliere thuiszorg, wat potentieel zal leiden tot een zeer sterke positie op de nieuwe landelijke markt voor acute thuiszorg die mogelijk ontstaat. Qua omvang gaat het bij de acute thuiszorg echter om een relatief klein deel van de thuiszorg – kennelijk rond 1% van de omzet van de reguliere thuiszorg. Hoewel mogelijk een strategische verwijzrelatie met de reguliere zorg ontstaat, betreft deze feitelijk slechts een klein deel van de instroom.² Ook verplichten partijen zich om cliënten alleen op basis van objectieve en non-discriminatoire criteria door te verwijzen, en om het risico op uitsluiting en mogelijke toetredingsbarrières te verkleinen door geen exclusieve relaties aan te gaan.

Of ten aanzien van het door partijen gehanteerde model voor het verstrekken van acute thuiszorg sprake zou zijn van het creëren van een nieuwe markt dan wel op een of meer bestaande markten bij bovengenoemde concrete mededingingsrisico's sprake zou zijn van mededingingsbeperkingen in de zin van artikel 6 lid 1 Mw, kan hier in het midden worden gelaten. Dit geldt ook voor de vraag of deze dan merkbaar zouden zijn. Het is namelijk aannemelijk dat de betreffende mededingingsbeperkingen op basis van onderstaande overwegingen kunnen worden gerechtvaardigd in de zin van artikel 6 lid 3 Mw.

- Mede op grond van informatie die de ACM heeft ingewonnen bij een zorgverzekeraar is het aannemelijk dat de kwaliteit en de houdbaarheid van de huidige organisatie van de regionale acute thuiszorg op dit moment onder druk staat. De voordelen van de samenwerking op het gebied van doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid zijn duidelijk en geloofwaardig. Dit geldt vanwege het garanderen van een landelijk dekkend aanbod tegen een transparant tarief en transparante minimumkwaliteit, in een context waar aannemelijk is dat zonder een dergelijk initiatief een risico op uitholling van de acute thuiszorg bestaat.
- Het is bovendien aannemelijk dat deze voordelen in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid door Thuis & Veilig zullen worden doorgegeven aan haar afnemers en uiteindelijk aan individuele patiënten en verzekerden. Dit geldt gegeven de aanbesteding op prijs en kwaliteit door Thuis & Veilig, en gegeven de transparantie die deze betracht richting de zorgverzekeraars waarvan bovendien aannemelijk is dat deze in voldoende mate een beroep kunnen doen op alternatief aanbod. Wat betreft het billijk aandeel in de voordelen voor patiënten geldt meer concreet een betere bereikbaarheid en een kleinere kans dat zij

² Ongeveer 5% van de cliënten van de acute thuiszorg was nog niet eerder cliënt in de reguliere thuiszorg, terwijl de acute thuiszorg 1% van de omzet van de reguliere thuiszorg beslaat.

tussen de wal en het schip vallen ten aanzien van de beschikbaarheid van acute thuiszorg, in het bijzonder voor patiënten die nog niet in zorg zijn en/of in overgangs- en crisissituaties.

- De wijze waarop Thuis & Veilig als samenwerkingsverband van zorgaanbieders de betreffende zorg inkoopt en verkoopt brengt behalve de genoemde voordelen mogelijk mededingingsbezwaren met zich mee. In de aangepaste plannen worden deze door partijen bewust zo beperkt mogelijk gehouden. Dit blijkt uit het hanteren van een maximumprijs in plaats van een vaste prijs, aanbesteding per HAP regio, en door contractuele garanties ten aanzien van exclusiviteit en van transparantie. Daarnaast blijkt dit uit het bieden van een toegangsregime en het voorkomen van uitstralingseffecten naar aanpalende markten – met name vanwege de verwijsrelatie met de reguliere thuiszorg.
- Ten slotte zijn en blijven er alternatieve vormen om acute thuiszorg te leveren en in te kopen mogelijk vanwege het bestaan van restconcurrentie zowel door aan dit model deelnemende partijen als daarbuiten. Aannemelijk is dat de mededinging partijen disciplineert ondanks hun sterke positie op de bestaande markt voor reguliere thuiszorg evenals op de mogelijk nieuw ontstaande markt voor acute thuiszorg. Dit geldt binnen het aanbestedingsmodel van Thuis & Veilig omdat toetreders kunnen concurreren op (in elk geval) prijs. Het geldt ook daarbuiten, mede omdat Thuis & Veilig niet exclusief zal contracteren. Bovendien zijn zorgverzekeraars in beginsel in staat, indien daar aanleiding toe is, feitelijk tot een dergelijke alternatieve vorm van contracteren over te gaan. De transparantie de Thuis & Veilig betracht maakt het voor de zorgverzekeraars mogelijk de relevante afwegingen te kunnen maken.

8/8

Conclusie

Op grond van het bovenstaande acht ik het aannemelijk dat het model dat Thuis & Veilig hanteert om regionaal acute thuiszorg in te kopen en vervolgens op nationaal niveau aan te bieden, en daarmee mede de oprichting en instandhouding van Thuis & Veilig als coöperatieve vereniging in lijn met dit model, in beginsel niet in strijd is met artikel 6 Mw. Dit geldt uitsluitend met inachtneming van wat in het bovenstaande door mij is gesteld en opgemerkt.

Hoogachtend,
Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

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