

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1000

Vragen van het lid **Hijink** (SP) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het faillissementen in de verpleeghuiszorg* (ingezonden 22 oktober 2019).

Antwoord van Minister **De Jonge** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) (ontvangen 10 december 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 727.

Vraag 1

Wat vindt u ervan dat verpleeghuis het Grotenhuis in Twello failliet is gegaan door het afkeuren van een fusie door de Autoriteit Consument en Markt (ACM)?¹

Antwoord 1

Een faillissement is een vervelende en vaak zeer ingrijpende gebeurtenis voor de direct betrokkenen, in het bijzonder cliënten en personeel. De gevolgtrekking dat het verpleeghuis failliet is gegaan door het afkeuren van een fusie door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) deel ik niet. Zo leert de ervaring dat een faillissement veelal een complex aan oorzaken kent. De ACM heeft de fusie bovendien niet afgekeurd.

Wanneer een fusie bij de ACM wordt gemeld, is het mogelijk dat de ACM geen mededingingsbezwaren ziet en de fusie direct goedkeurt. Het is echter ook mogelijk dat de ACM wel mogelijke bezwaren ziet en een vergunningseis stelt. Als de partijen die willen fuseren besluiten een vergunning aan te vragen, kan de ACM in deze zogenaamde tweede fase, of vergunningsfase, nader onderzoek doen. De ACM onderzoekt dan wat het voor de markt betekent als de bedrijven samengaan. Als de fusie of overname geen negatieve gevolgen heeft voor de concurrentie, dan geeft de ACM een vergunning. Als de concurrentie in gevaar komt door de fusie of overname en als de uiteindelijke gevolgen voor de patiënt daarmee ook negatief zijn, geeft de ACM geen vergunning. Er kunnen voorwaarden aan een vergunning worden verbonden, die erop gericht zijn de mededingingsbezwaren weg te nemen.

De ACM heeft op basis van de fusieaanvraag die is ingediend door Zorggroep Apeldoorn en Trimenzo geconcludeerd dat er onder andere vervolgonderzoek

¹ https://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/15/de-80-plusser-in-twello-is-ook-een-markt-a3976748?utm_source=social&utm_medium=twitter&utm_campaign=twitter&utm_term=20191015

nodig is naar de gevolgen van de fusie voor de verpleeghuiszorg voor inwoners van de gemeente Voorst. Nader onderzoek moet dan uitwijzen of dit inderdaad het geval is en wat de gevolgen zullen zijn van de fusie voor de prijs en kwaliteit van de verpleeghuiszorg in Voorst. De aanvragende partijen hebben echter besloten om geen vergunning aan te vragen en de mogelijkheden voor een nieuwe fusiepartner te onderzoeken.

Vraag 2

Wat vindt u ervan dat zorginstelling Trimenzo eerder failliet ging, omdat de ACM had besloten dat de kleine organisatie niet mocht worden overgenomen, omdat de markt voor 80-plussers in de desbetreffende gemeente met een overname zou worden verstoord? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 2

Het verpleeghuis het Grotenhuis in Twello is onderdeel van Trimenzo. Ik deel zoals in het antwoord op vraag 1 gezegd de conclusie dus niet dat het faillissement is veroorzaakt door een besluit van de ACM. Zorgpartijen die willen fuseren moeten zich, boven bepaalde omzetrempels, melden bij de ACM. Bij algemene maatregel van bestuur heeft de regering, in afwijking van de reguliere omzetrempels, de drempels voor de zorg verlaagd. Sinds 1 januari 2008 moeten ook kleinere partijen in de langdurige zorg die de omzetrempels halen, fusies dus melden. De reden voor het verlagen van de drempels is onder meer gelegen in het feit dat de zorgsector nog in transitie was naar een vraaggestuurd stelsel en dat de specifieke eigenschappen van de zorg ertoe leiden dat veel zorgaanbieders beschikken over een zekere mate van marktmacht. Zo hebben zorgaanbieders doorgaans een vertrouwensrelatie met de patiënt en is in bepaalde onderdelen van de zorg, zoals de langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning, sprake van kleine relevante geografische markten. In kleine geografische markten is het mogelijk dat partijen, ook als zij een relatief lage omzet hebben, beschikken over een aanzienlijke mate van marktmacht met potentieel nadelige gevolgen voor de kwaliteit en voldoende keuzevrijheid. Om de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van deze zorg voor patiënten en verzekeren te kunnen waarborgen, is van belang dat ook concentraties tussen zorgaanbieders met een relatief lage omzet worden getoetst op de gevolgen voor de mededinging.

Vraag 3

Hoe oordeelt u over deze faillissementen als we aan de andere kant zien dat er tienduizenden verpleeghuisplekken tekort zijn? Kunt u uw antwoord toelichten?²

Antwoord 3

Een faillissement van een instelling is altijd ingrijpend voor zowel de betrokken medewerkers als de cliënten. Het zorgkantoor heeft zorgplicht en moet zorgdragen voor voldoende zorgaanbod voor alle cliëntgroepen in de regio. Indien een faillissement gevolgen heeft voor de continuïteit van zorg in de regio moet het zorgkantoor zorgen voor een passende oplossing. In antwoord op vraag 6 ga ik nader in op de gevonden oplossing in deze casus. In mijn brief van 18 oktober jl.³ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de korte termijnacties bij de wachtlijstaanpak van de verpleeghuiszorg. In december van dit jaar stuur ik uw Kamer een brief waarin de bouwopgave voor de komende 5 tot 20 jaar zowel landelijk als regionaal in kaart wordt gebracht. In deze brief zal ik ook schetsen welke aanpak voor de komende jaren mij voor ogen staat.

Vraag 4

Deelt u de mening dat dit beleid van de ACM te eenzijdig gericht is om de marktwerking tussen verpleeghuizen in stand te houden en dat er te weinig oog is voor de continuïteit en kwaliteit van zorg, voldoende personeel en verpleeghuisplaatsen? Kunt u uw antwoord toelichten?

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/12/route-naar-verpleeghuiszit-verstopt-a3973245>

³ Kamerstuk 31 765, nr. 453.

Antwoord 4

Het fusietoezicht in de zorg heeft als doel te voorkomen dat door fusies en overnames in de zorg machtsconcentraties ontstaan waardoor de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van zorg onder druk kunnen komen te staan. De ACM toetst fusies binnen het wettelijke kader dat haar daarvoor gegeven is. Het wettelijk kader biedt mogelijkheden om rekening te houden met andere belangen dan het belang van keuzevrijheid. Zo kunnen fusierende partijen een beroep doen op het zogenoemde «efficiëntieverweer» als de verwachte kwaliteitsvoordelen van een fusie de nadelige gevolgen voor de concurrentie compenseren. En een aanbieder die zware financiële problemen heeft waarbij een fusie nodig is om een faillissement te voorkomen, kan een beroep doen op het «reddingsfusieverweer». Als dan blijkt dat de mededingingssituatie na een overname niet anders is dan na een faillissement, kan een fusie die de mededinging beperkt toch doorgaan.

Om hier een beroep op te kunnen doen, moeten de fusiepartijen wel aantonen dat er niet minder concurrentiebeperkende overnamemogelijkheden zouden zijn geweest. Het is ook mogelijk om tijdelijk toestemming te krijgen voor een fusie, als er, zoals bij een dreigend faillissement, sprake is van een bijzondere en spoedeisende situatie met het oog op de continuïteit van zorgverlening – bijvoorbeeld als er groot risico is op vertrek van personeel. Ook is het mogelijk dat wanneer een fusie tot mededingingsrisico's zou leiden, partijen in overleg met de ACM treden met een voorstel voor zogenaamde *remedies*, bijvoorbeeld het verkopen van bepaalde locaties. Deze voorwaarden kunnen tegemoetkomen aan de mededingingsbezwaren waardoor een fusie, onder voorwaarden, toch goedgekeurd kan worden. Deze aspecten komen doorgaans aan de orde in de tweede fase (vergunningfase) van een concentratiebesluit van de ACM. De ACM houdt in de beoordeling van fusieverzoeken, efficiëntieverweren, reddingsfusieverweren en *remedies* altijd rekening met de omstandigheden van het geval.

Vraag 5

Wat gaat u doen om te voorkomen dat meer verpleeghuizen in de problemen komen als gevolg van beslissingen van de ACM? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 5

Zoals ik in voorgaande antwoorden heb beschreven, is er in het fusietoezicht van de ACM ruimte voor fusiepartijen om oplossingen aan te dragen voor eventuele mededingingsbezwaren die in eerste instantie door de ACM worden gesignaleerd. Daarbij komt dat het concentratietoezicht een belangrijke functie heeft in het borgen van de publieke belangen van kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg.

Vraag 6

Wilt u de Kamer informeren wat er gebeurt met de bewoners en het personeel van verpleeghuis het Grotenhuis in Twello? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 6

De activiteiten van Trimenzo, waaronder ook de locatie Het Grotenhuis, zijn op basis van een tijdelijke ontheffing van de ACM overgenomen door Sensire in afwachting van definitieve besluitvorming van de ACM. Vanaf het moment van faillissement is Sensire door de curator aangesteld om het dagelijkse zorgmanagement voor hem uit te voeren en te zorgen voor continuïteit van zorg. De curator heeft in samenspraak met het zorgkantoor op basis van een overnameprocedure Sensire gekozen om de activiteiten van Trimenzo voort te zetten. Wat in dit besluit heeft meegewogen is dat Sensire in haar overnamebod heeft aangegeven de woonvoorzieningen voor bewoners zoveel als mogelijk te continueren en de zorgmedewerkers van Trimenzo bij gebleken geschiktheid een baan aan te bieden, waarbij Sensire tevens heeft aangegeven te investeren in de zorg bij Trimenzo op de lange termijn. Na besluit van de ACM over tijdelijke ontheffing voor Sensire heeft Sensire de zorgmedewerkers van Trimenzo overgenomen. Deze medewerkers zijn nu in dienst van Sensire. Inmiddels heeft de ACM de fusie definitief goedgekeurd.