

Vergaderjaar 2024–2025

32 620

Beleidsdoelstellingen op het gebied van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nr. 311

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2025

In de zorg golden van 2008 tot en met 2022 verlaagde omzetrempels voor het concentratietoezicht op grond van de Mededingingswet (Mw)¹. Ten opzichte van andere sectoren moesten concentraties in de zorg, zoals een fusie of overname, al bij een lager omzetsniveau gemeld worden bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM). In 2022 besloot de toenmalig Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de verlaagde omzetrempels in de zorg los te laten naar aanleiding van een evaluatie door AEF. De Minister oordeelde dat – gegeven de huidige uitdagingen in de zorg – de beperkte impact van de verlaagde omzetrempels op het voorkomen en beperken van nadelige effecten van concentraties niet in verhouding stond tot de (administratieve) lasten die de drempels met zich meebrengen voor zorgaanbieders. AEF constateerde dat er jaarlijks gemiddeld één zaak in dit verlaagde omzetsegment werd tegengehouden². Vanaf 1 januari 2023 gelden in de zorgsector daarom geen aparte regels, en is het concentratietoezicht door de ACM in alle economische sectoren gelijk. Op verzoek van uw Kamer wordt sindsdien gemonitord wat de effecten zijn van dit besluit.

In lijn met voorgaande jaren informeer ik u in deze brief over de laatste trends en ontwikkelingen rondom concentraties in de zorg³, evenals de effecten van het loslaten van de verlaagde omzetrempels. Ik kom tot de conclusie dat het loslaten van de verlaagde omzetrempels tot nu toe niet

¹ Een verlaging kan voor een periode van vijf jaar bij AMvB worden ingevoerd (artikel 29 derde lid Mw). Sinds 2008 zijn de verlaagde omzetrempels twee keer voor een periode van vijf jaar verlengd. Vanaf 1 januari 2023 zijn er geen verlaagde omzetrempels in de zorg van toepassing.

² Kamerstukken II 2021–2022, 32 620, nr. 275

³ Het gaat hier om concentraties in de zin van de Mededingingswet zoals een fusie of overname. Niet te verwarren met concentratie van zorg waarbij een zorgaanbieder een profielkeuze maakt en zich specialiseert in een specifiek onderdeel van zorg.

heeft geleid tot significante gevolgen voor het zorglandschap en de wijziging daarom nog steeds gerechtvaardigd is. Tegelijkertijd wil ik niet het risico nemen dat zich evident onwenselijke concentraties kunnen voordoen in de zorg. Ik ben daarom voornemens de voorgenomen aanpassingen van de Zorgspecifieke fusietoets (Zft) van de toenmalig Minister van VWS voor te zetten en daarmee de NZa meer mogelijkheden te geven om evident onwenselijke fusies tegen te houden.

Een stabiel beeld ten opzichte van voorgaande jaren

Op 29 juli jl. heeft de NZa de *Informatiekaart Concentraties in de zorg 2025* gepubliceerd⁴. Deze informatie is op 8 september jl. aangevuld met een analyse naar de effecten van het vervallen van de verlaagde omzetdrempels⁵. Daartoe vraagt de NZa bij iedere concentratie die zij toetst in het kader van de Zft of die concentratie ook gemeld had moeten worden bij de ACM als de verlaagde omzetdrempels op grond van de Mw nog wel van kracht zouden zijn.

Uit de gegevens van de NZa blijkt dat 8 aanvragen in 2024 in het verlaagde omzetsegment vielen. Deze aanvragen zouden in het verleden dus wel getoetst worden door de ACM, maar sinds 1 januari 2023 niet meer. Dit aantal is in lijn met aantallen in voorgaande jaren waarin tussen de 8–12 concentraties in het verlaagde omzetsegment vielen (2021 – 2024). Dit aantal is eveneens in lijn met het onderzoek van onderzoeksbureau AEF waaruit bleek dat tussen 2008 en 2021 jaarlijks ongeveer 10 zorgfusies/-overnames in het verlaagde omzetsegment bij de ACM werden gemeld⁶. Het aantal meldingen in het verlaagde omzetsegment is daarmee relatief stabiel, ook ten opzichte van het totaal aantal gemelde concentraties.

Jaar	Totaal aantal goedgekeurde concentratieaanvragen bij de NZa	Aantal goedgekeurde concentraties meldingsplichtig	%
2024	214	8	4%
2023	200 ¹	12	6%
2022	196	8	4%
2021	184	11	6%

¹ Het aantal goedgekeurde concentratieaanvragen bij de NZa is bijgewerkt ten opzichte van de vorige monitor verlaagde omzetdrempel. Hier stond in de vorige monitor 175, maar moet 200 zijn. Het percentage is bijgewerkt van 7% naar 6%.

Bron: NZa, *Resultaten monitor verlaagde omzetdrempels 2025*

Achtergrond: omzetdrempels bij concentratietoetsing

Soms moeten zorgpartijen bij bepaalde omzetten hun concentratie niet alleen melden bij de NZa, maar ook bij de ACM. Vergeleken met de regels en omzetdrempels voor andere economische sectoren, moesten zorgpartijen tot 1 januari 2023 hun concentratie al bij een lager omzetriveau melden bij de ACM. Voor die tijd golden deze regels (omzetdrempels):

⁴ Informatiekaart concentraties in de zorg 2025 – Nederlandse Zorgautoriteit
⁵ Zie bijlage «Resultaten monitor verlaagde omzetdrempel 2025» bij Informatiekaart concentraties in de zorg 2025 – Nederlandse Zorgautoriteit
⁶ Zie ook Kamerstukken II, 2021–2022, 32 620, nr. 275. Van de genoemde gemiddeld tien fusies in het verlaagde omzetsegment werd bij gemiddeld negen daarvan goedkeuring verleend.

- Ten minste twee van de betrokken organisaties hebben in het voorgaande kalenderjaar met het verlenen van zorg ieder afzonderlijk een omzet behaald van meer dan 5,5 miljoen euro.
- Gezamenlijk hebben alle betrokken organisaties wereldwijd een jaaromzet van meer dan 55 miljoen euro, én
- Minimaal twee van de betrokken organisaties hebben elk minstens 10 miljoen euro omzet in Nederland behaald.

Sinds 1 januari 2023 zijn de regels voor ACM-goedkeuring voor alle sectoren weer gelijk. De omzetrempels zijn:

- De organisaties die samengaan, hebben samen wereldwijd een jaaromzet van 150 miljoen euro of meer, én
- Minimaal twee van de betrokken organisaties hebben elk in Nederland een jaaromzet van 30 miljoen euro of meer behaald

De NZa-monitor laat tevens zien dat in het verlaagde omzetsegment nog steeds geringe variatie over de jaren zichtbaar is tussen concentraties naar sector, betrokkenheid van private equity, betrokkenheid van een buitenlandse partij en regio⁷. Het besluit om de verlaagde omzetrempels los te laten, lijkt daarmee geen aanzuigende werking te hebben op een specifiek type concentratie die anders getoetst zouden moeten worden door de ACM. Daarnaast constateert de NZa dat geen van de in 2024 gemelde concentraties in het verlaagde omzetsegment eerder gemeld en tegengehouden zijn door de ACM. Dat betekent dat partijen eerder tegengehouden concentraties door de ACM niet alsnog hebben doorgezet buiten het toezicht van de ACM. Daarmee lijkt gecalculeerd gedrag door aanbieders uitgesloten.

Vorig jaar constateerde de toenmalig Minister van VWS op basis van de monitor dat er relatief vaak aanvragen werden gedaan in het verlaagde omzetsegment door organisaties die vaker aanvragen indienen. Dat zou *kunnen* wijzen op een toename van het aantal ketens in de zorg. Dit jaar is het aantal concentraties in het verlaagde omzetsegment met betrokkenheid van een organisatie die vaker aanvragen indient iets lager (5 van de 8 concentraties in 2024 t.o.v. 9 van de 11 concentraties in 2023). Ook het aantal concentraties met betrokkenheid van private equity nam in 2024 licht af in het verlaagde omzetsegment. Het totaal aantal concentraties met betrokkenheid van private equity nam eveneens licht af (ca. 46 procent van de goedgekeurde concentraties in 2024 t.o.v. 59 procent van de goedgekeurde concentraties in de periode van juli 2022 t/m december 2023). Ik vind het echter nog te vroeg daar harde conclusies aan te verbinden. Zo valt bijvoorbeeld op dat tegelijkertijd het totaal aantal concentraties waarbij een grote aanbieder met een kleine aanbieder samengaat juist relatief toeneemt (ca. 25 procent van de goedgekeurde aanvragen in 2024 t.o.v. 20 procent van de goedgekeurde aanvragen in de periode van 1 juli 2022 t/m 31 december 2023)⁸.

Conclusie en vervolg

De gegevens uit de *Informatiekaart Concentraties in de zorg 2025* en de aanvullende monitor van de NZa naar de effecten van het loslaten van de verlaagde omzetrempels laten een stabiel beeld zien ten opzichte van

⁷ Het aantal concentraties in de farmaceutische zorg en de geestelijke gezondheidszorg in het verlaagde omzetsegment lijkt de afgelopen jaren wel licht te stijgen, respectievelijk te dalen. Het aantal is echter te laag om hier harde conclusies aan te verbinden en lijkt bovendien in lijn met een algehele stijging en daling van het totaal aantal concentraties in genoemde sectoren.

⁸ Cijfers geven daarnaast mogelijk een licht vertekend beeld door een methodologische wijziging. De laatste informatiekaart ziet toe op een periode van één jaar in plaats van anderhalf jaar. Reden hiervoor is dat de NZa ernaar streeft om vanaf nu jaarlijks een informatiekaart uit te brengen in plaats van per anderhalf jaar.

voorgaande jaren. De wijziging heeft niet geleid tot significante gevolgen voor het zorglandschap. Tegelijkertijd wil ik niet het risico nemen dat zich evident onwenselijke concentraties kunnen voordoen in de zorg. Bijvoorbeeld wanneer een fusie of overname ervoor zorgt dat de continuïteit van zorg niet geborgd is en patiënten niet meer de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben. Ik ben daarom voornemens de voorgenomen aanpassingen van de Zft van de toenmalig Minister van VWS voor te zetten en daarmee de NZa meer mogelijkheden te geven om evident onwenselijke fusies tegen te houden. Ik zal het wetsvoorstel voor het einde van 2025 aan uw Kamer aanbieden. Zoals beschreven in reactie op Kamervragen⁹ maak ik daarbij graag het voorbehoud dat dit een zeer ambitieus tijdspad is en afhangt van reacties op de internetconsultatie en de toetsten die op dit moment worden uitgevoerd. Alles overziend concludeer ik dat het vervallen van de verlaagde omzetsdrempels nog steeds gerechtvaardigd is.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J.A. Bruijn

⁹ Aangangsel Handelingen II 2024/25, nr. 2942