

Autoriteit Consument & Markt
T.a.v. De heer mr. C.A. Fonteijn
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

Newtonlaan 1-41
3584 BX Utrecht
Postbus 3017
3502 GA Utrecht
T 030 296 81 11
F 030 296 82 96
E info@nza.nl
I www.nza.nl

Behandeld door	Telefoonnummer	E-mailadres	Kenmerk 255248/372686
Onderwerp Concentratie AMC en VUmc			Datum 24 augustus 2017

Geachte heer Fonteijn,

Op 10 februari 2017 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 42 van de Mededingingswet ontvangen. Hierin is medegedeeld dat Academisch Medisch Centrum (AMC) en Stichting VUmc (VUmc) het voornemen hebben te fuseren¹. ACM heeft de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) hierover op 13 februari 2017 geïnformeerd. Met deze brief geeft de NZa een zienswijze² af op de concentratie van AMC en VUmc.

De missie van de NZa is het beschermen van de belangen van burgers op het gebied van toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de Nederlandse gezondheidszorg. Met haar zorgspecifieke fusietoets heeft de NZa de bevoegdheid om fusies te toetsen. Deze toets is echter hoofdzakelijk procedureel. In 2015 heeft de NZa aangegeven dit onvoldoende te vinden en een inhoudelijke toets nodig te achten. De NZa maakt graag gebruik van deze zienswijze om de risico's te signaleren vanuit het publiek (gezondheidszorg)belang.

Door te fuseren kiezen AMC en VUmc voor de meest vergaande vorm van samenwerking en ontstaat een ontzettend grote en zeer complexe zorginstelling. Als gevolg hiervan ziet de NZa risico's voor de publieke belangen betaalbaarheid en kwaliteit. De eventuele macht van partijen op de markt voor non-concurrentiële zorg zou kunnen toenemen waardoor de positie van partijen ten aanzien van concurrentiële zorg kan worden versterkt. Partijen zouden door de concentratie een dusdanige omvang kunnen krijgen dat er voor zorgverzekeraars bij de inkoop van algemene zorg onvoldoende alternatieve aanbieders overblijven.

¹ In de zin van artikel 27, eerste lid, onder a, van de Mededingingswet.

² De NZa geeft de zienswijze af op grond van artikel 49c, vijfde lid, van de Wet marktordening gezondheidszorg en artikel 14 van het Samenwerkingsprotocol tussen ACM en de NZa

De econometrische methoden die de NZa heeft toegepast voorspellen prijsstijgingen voor verschillende patiëntgroepen tot maximaal 15,1 procent. De fusie van AMC en VUmc resulteert in een dusdanig grote organisatie dat de NZa een bijzonder grote uitdaging ziet voor partijen om de bestuurbaarheid hiervan voldoende te borgen zowel gedurende het concentratieproces als daarna. Naar inschatting van de NZa bestaat het risico dat hier negatieve effecten op de kwaliteit van zorg aan verbonden zijn. Het fusieziekenhuis heeft bovendien het karakter van een instelling die 'too big to fail' kan zijn.

Kenmerk
255248/372686

Pagina
2 van 6

Op basis van de informatie waar de NZa nu over beschikt is de NZa er niet van overtuigd dat de publieke belangen zijn gediend met de fusie van AMC en VUmc. Dit lichten wij hieronder toe. De NZa is zich ervan bewust dat een concentratietoetsing op basis van de Mededingingswet niet een (alles) dekkend kader biedt bij het adresseren van de door de NZa naar voren gebrachte risico's en aandachtspunten.

Achtergrond

Nog niet eerder zijn twee universitaire ziekenhuizen gefuseerd. Wanneer de concentratie doorgaat, ontstaat een ontzettend grote en zeer complexe zorgaanbieder. De omvang en aard van AMC en VUmc maken dat de nu voorliggende concentratie uitzonderlijk is en substantiële gevolgen kan hebben voor de publieke belangen. Een universitair ziekenhuis heeft naast ziekenhuistaken ook research en onderwijstaken. De NZa richt zich met haar zienswijze op het ziekenhuisdeel en daarmee op het patiëntbelang.

Deze zienswijze gaat achtereenvolgens in op het besluit dat de NZa eerder heeft genomen in het kader van de zorgspecifieke fusietoets en op de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie op de publieke belangen betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van zorg.

Zorgspecifieke fusietoets

De NZa heeft in het kader van de voorgenomen fusie tussen AMC en VUmc de zorgspecifieke fusietoets uitgevoerd. Inhoudelijk toetst de NZa enkel of de verlening van cruciale vormen van zorg die partijen aanbieden in gevaar komt. Daarnaast toetst de NZa procedureel onder meer of partijen hun cliënten en personeel op een zorgvuldige wijze betrokken hebben bij de voorbereiding van de concentratie. De wet biedt de NZa geen kader voor een inhoudelijke beoordeling van de impact van een concentratie op de publieke belangen. Zodoende kan de NZa geen concentratie tegenhouden wanneer zij van mening is dat de concentratie negatieve gevolgen heeft voor de publieke belangen.

Na onderzoek van de aanvraag van partijen heeft de NZa op 13 juli 2016 geconcludeerd dat de aanvraag voldoet aan de eisen die hieraan worden gesteld in de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg).

Betaalbaarheid

De NZa gaat hieronder in op risico's voor de betaalbaarheid als gevolg van de concentratie van AMC en VUmc en op de econometrische methoden die inzicht geven in mogelijke prijsstijgingen.

Risico door versterkte positie op de markt voor topzorg

Universitaire ziekenhuizen leveren naast 'algemene ziekenhuiszorg'³, die ook door andere (algemene) ziekenhuizen wordt aangeboden, ook zorg die maar door een zeer beperkt aantal (hoofdzakelijk universitaire) ziekenhuizen wordt aangeboden. Voor deze laatste categorie zorg geldt dat zorgverzekeraars bij de inkoop hiervan heel weinig of geen alternatieven hebben om deze zorg elders in te kopen. En dat daar dus zo goed als geen concurrentie op plaatsvindt. Als gevolg van de concentratie moeten zorgverzekeraars de non-concurrentiële zorg van zowel AMC als VUmc na de concentratie inkopen bij één partij. De NZa ziet als risico dat deze toename van non-concurrentiële zorg bij één enkele partij de mogelijkheid vergroot om eventuele marktmacht die partijen hebben bij de verkoop van de non-concurrentiële topzorg over te hevelen naar de verkoop van zorg waar wel concurrentie op plaatsvindt. Daarmee ontstaat het risico dat de prijs van die zorg door partijen wordt verhoogd en/of de kwaliteit wordt verlaagd.

Kenmerk

255248/372686

Pagina

3 van 6

Risico door versterkte positie op de markt voor algemene ziekenhuiszorg

AMC en VUmc zijn zeer grote aanbieders van algemene ziekenhuiszorg in de regio Amsterdam. De NZa ziet als risico dat het fusieziekenhuis zo groot wordt dat zorgverzekeraars geen uitwijkmogelijkheden meer hebben en het grote volume algemene ziekenhuiszorg die partijen gezamenlijk aanbieden, ondanks het grote aantal alternatieve aanbieders van deze zorg in de regio, niet (voor een substantieel deel) bij die alternatieve aanbieders kunnen afnemen en dus (nog meer) afhankelijk zijn van het fusieziekenhuis. Ook daarmee ontstaat het risico dat de prijs van die zorg door partijen wordt verhoogd en/of de kwaliteit wordt verlaagd.

LOCI en WTP analyse

De NZa beschikt over econometrische methoden waarmee wordt bekeken of er mogelijk een prijsstijging als gevolg van de concentratie plaats zal vinden. Het gaat daarbij om de Logit Competition Index methode (LOCI) en de WTP (Option Demand) methode⁴. Omdat bij deze concentratie voor het eerst twee academische ziekenhuizen zijn betrokken wijkt de afbakening van de productmarkten (in het kader van de LOCI en WTP analyse) enigszins af van de wijze waarop de NZa dit in eerder afgegeven zienswijzen heeft gedaan. De NZa kijkt in het kader van deze concentratie naar de productmarkt 'algemene ziekenhuiszorg' en naar de vier grootste patiëntgroepen binnen de productmarkt 'complexe ziekenhuiszorg'. Dit betreft, kort gezegd, de patiëntgroepen die de grootste omzet in complexe zorg hebben binnen de fuserende ziekenhuizen.

Met de LOCI- en WTP-methoden wordt berekend wat de procentuele LOCI- dan wel WTP-verandering is als gevolg van de concentratie van ziekenhuizen.

³ Gedacht kan worden aan die medisch specialistische zorg die door een groot aantal ziekenhuizen en/of zbc's in de regio kan worden aangeboden. De exacte afbakening is in het kader van het beschrijven van de risico's echter niet van belang.

⁴ Een nadere toelichting op de werking van de modellen is opgenomen in bijlage 1 bij deze zienswijze. Bijlage 2 bij deze zienswijze licht toe hoe de NZa de LOCI- en de WTP-methode inzet om te bepalen welke mogelijke effecten de concentratie tussen AMC en VUmc heeft voor de betaalbaarheid van de medisch specialistische zorg.

De LOCI- en WTP-veranderingen geven inzicht in veranderingen in marktmacht. Onderstaande tabel toont de LOCI- en WTP-veranderingen voor algemene ziekenhuiszorg en voor de vier grootste patiëntgroepen binnen de productmarkt complexe ziekenhuiszorg.

Kenmerk
255248/372686

Pagina
4 van 6

	Omzet VUmc + AMC (in miljoenen) € [...]	VUmc		AMC		Gefuseerd concern	
		Verandering in:					
		LOCI	WTP	LOCI	WTP	LOCI	WTP
Algemene zorg	€ [...]	5,2%	3,1%	5,6%	3,5%	5,4%	3,3%
Complexe zorg (excl. Wbmv):							
Nieuwvormingen lymfatisch- en bloedvormend weefsel	€ [...]	19,0%	22,7%	74,3%	52,9%	30,2%	29,6%
Hartvaatstelsel, pijn op de borst	€ [...]	14,2%	8,5%	9,0%	6,0%	11,1%	7,0%
Kinderwens, zwangerschap, bevalling, postnatale zorg	€ [...]	13,9%	9,1%	15,6%	10,3%	14,7%	9,6%
Nieuwvormingen borst	€ [...]	6,6%	3,9%	6,7%	3,8%	6,6%	3,8%

De LOCI- en WTP-veranderingen⁵ geven, zoals eerder aangegeven, inzicht in veranderingen in marktmacht. De veranderingen in marktmacht door een fusie kunnen zich op verschillende manieren uiten, bijvoorbeeld in hogere prijzen en/of lagere kwaliteit. Wanneer wordt aangenomen dat een verandering in marktmacht invloed heeft op de prijs, kunnen LOCI- en WTP-veranderingen vertaald worden naar verwachte prijsveranderingen⁶. De verwachte prijsstijgingen in bovengenoemde productmarkten variëren tussen de 1,65 procent (WTP, algemene zorg) en 15,1 procent (LOCI, Nieuwvormingen lymfatisch- en bloedvormend weefsel). De prijsstijging voor sommige patiëntgroepen is daarmee aanzienlijk tot hoog.

Toegankelijkheid

De NZa borgt de toegankelijkheid van de zorg onder meer door in het kader van de zorgspecifieke fusietoets inhoudelijk te toetsen of de cruciale vormen van zorg in gevaar komen. De cruciale vormen van zorg die door partijen worden aangeboden zijn spoedeisende hulp, acute verloskunde, crisis-GGZ en ambulancezorg. Uit de door partijen overlegde gegevens die zijn ingediend in het kader dan de zorgspecifieke fusietoets blijkt dat, als gevolg van de voorgenomen concentratie, geen veranderingen zullen plaatsvinden in de organisatie en verlening van deze vormen van zorg.

⁵ Uitkomsten tussen LOCI- en WTP-methoden kunnen verschillen omdat de LOCI-methode expliciet de fusie-effecten van elk ziekenhuis modelleert, terwijl de WTP-methode alleen de effecten modelleert op het niveau van het geconcentreerde concern.

⁶ Om verwachte prijsveranderingen te berekenen worden de LOCI- en WTP-veranderingen vermenigvuldigd met een gemiddelde pre-fusie prijs(marginale)kostenmarge. Dit is de prijs minus de marginale kosten gedeeld door de prijs. Zie voor een nadere toelichting bijlage 1. Conform eerdere zienswijzen is voor deze ziekenhuisfusie een prijskostenmarge van 50 procent aangehouden.

KwaliteitZienswijze Inspectie voor de Gezondheidszorg

Op grond van artikel 49c, vijfde lid, van de Wmg neemt de NZa in haar zienswijze de input op van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) inzake de gevolgen van de concentratie voor de kwaliteit. De IGZ heeft aan de NZa het volgende medegedeeld:

Kenmerk

255248/372686

Pagina

5 van 6

"De IGZ geeft geen zienswijze af over de fusie tussen AMC en VUmc. Op dit moment beschikt de IGZ niet over informatie of instrumenten waarmee met zekerheid is vast te stellen dat de fusie leidt tot negatieve gevolgen voor de kwaliteit en veiligheid van zorg. Echter, de IGZ merkt op dat een fusieproces van zorginstellingen per definitie risico's voor onder meer kwaliteit en veiligheid van zorg in zich draagt. De IGZ zal ook dit fusieproces dan ook intensief volgen, waarbij aandacht zal zijn voor o.a. governance, cultuur, risicobeheersing bij reorganisatie van zorgprocessen en de kwaliteit en veiligheid van basiszorg. De IGZ blijft gedurende het fusieproces graag in nauw contact staan met de NZa en ACM voor informatie-uitwisseling en nadere afstemming."

Effecten ziekenhuisfusies op kwaliteit

In potentie kan de concentratie van ziekenhuizen positieve effecten hebben op de kwaliteit. Zoals uit reactie van de IGZ is op te maken is het niet gemakkelijk om hier voorafgaand aan een concentratie een goede inschatting van te maken. In het onderzoek 'Effecten ziekenhuisfusies op kwaliteit', dat in opdracht van ACM is uitgevoerd door Significant, is gezocht naar de effecten van fusies van ziekenhuizen op de kwaliteit. Significant komt tot de volgende conclusie:

"Samenvattend kunnen we concluderen dat voor de casestudies geldt dat de fusie effect heeft gehad op proces- en structuurkenmerken die relevant zijn voor de kwaliteit van zorg. Er zijn in dit onderzoek echter nauwelijks significante effecten gevonden tussen ziekenhuisfusies en kwaliteitsindicatoren voor de 14 fusies die in de kwantitatieve analyse zijn meegenomen. Hoewel er duidelijke beperkingen zijn aan deze kwantitatieve analyses, kunnen we voorzichtig concluderen dat er in ieder geval geen indicatie is van een sterk effect van ziekenhuisfusies op de kwaliteit van zorg. Voor bepaalde indicatoren zijn wel significante verbanden gevonden: hiervoor geldt dat er een sterke indicatie is dat de fusie hieraan heeft bijgedragen".

Ondanks dat in het onderzoek van Significant geen harde conclusies worden getrokken, lijkt er wel uit te volgen dat het nog maar de vraag is of concentraties van ziekenhuizen in het algemeen een stijging van de kwaliteit tot gevolg hebben. In het voorliggende specifieke en uitzonderlijke geval zal door de concentratie van partijen een ontzettend grote en zeer complexe aanbieder ontstaan. Zo zal het fusieziekenhuis 1800 bedden hebben, is de geschatte omzet ruim 1,8 miljard euro per jaar en zullen er meer dan 14.000 mensen komen te werken die afkomstig zijn uit twee verschillende organisaties. Gedurende de lange doorlooptijd van de concentratie (tot 2030) zal er veel tijd en aandacht van het bestuur en management gaan naar het samenvoegen van de organisaties.

De fusie van AMC en VUmc, die van uitzonderlijke aard en omvang is, resulteert in een dusdanig grote organisatie dat de NZa een bijzonder grote uitdaging ziet voor partijen om de bestuurbaarheid hiervan voldoende te borgen zowel gedurende het concentratieproces als daarna. Naar inschatting van de NZa bestaat het risico dat hier negatieve effecten op de kwaliteit van zorg aan verbonden zijn.

Kenmerk
255248/372686

Pagina
6 van 6

Tot slot nog het volgende. Mocht het fusieziekenhuis in de toekomst (dreigen) om (te) vallen, dan zijn de publieke kosten en de negatieve effecten aanzienlijk groter dan in de huidige situatie. De NZa schat de organisatie die ontstaat na de concentratie in als zijnde 'too big to fail'. Dit zou een additioneel onwenselijk gevolg van de concentratie zijn.

Samengevat

Door te fuseren kiezen AMC en VUmc voor de meest vergaande vorm van samenwerking en ontstaat een ontzettend grote en zeer complexe zorginstelling. Als gevolg hiervan ziet de NZa de volgende risico's voor de publieke belangen betaalbaarheid en kwaliteit:

- De eventuele macht van partijen op de markt voor non-concurrentiële zorg zou kunnen toenemen waardoor de positie van partijen ten aanzien van concurrentie zorg kan worden versterkt. Dit kan resulteren in lagere kwaliteit en/of in hogere prijzen voor ziekenhuiszorg waar wel op geconcentreerd wordt.
- Partijen zouden door de concentratie een dusdanige omvang kunnen krijgen dat er voor zorgverzekeraars bij de inkoop van algemene zorg onvoldoende alternatieve aanbieders overblijven. Ook daarmee ontstaat het risico dat de prijs van die zorg door partijen wordt verhoogd en/of de kwaliteit wordt verlaagd.
- De econometrische methoden die de NZa heeft toegepast voorspellen prijsstijgingen voor verschillende patiëntgroepen tot maximaal 15,1 procent.
- De fusie van AMC en VUmc resulteert in een dusdanig grote organisatie dat de NZa een bijzonder grote uitdaging ziet voor partijen om de bestuurbaarheid hiervan voldoende te borgen zowel gedurende het concentratieproces als daarna. Naar inschatting van de NZa bestaat het risico dat hier negatieve effecten op de kwaliteit van zorg aan verbonden zijn.
- Het fusieziekenhuis heeft het karakter van een instelling die 'too big to fail' kan zijn.

Op basis van de informatie waar de NZa op dit moment over beschikt is zij er niet van overtuigd dat de publieke belangen zijn gediend met de fusie van AMC en VUmc.

Hoogachtend,
De Nederlandse Zorgautoriteit,

dr. M.J. Kaljouw
voorzitter Raad van Bestuur