

Vergaderjaar 2009–2010

32 123

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

M

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 juni 2010

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 12 maart 2010 aanvullende vragen gesteld naar aanleiding van de brief van 5 januari 2010 (32 123, K) aan de minister van Economische Zaken.

De minister heeft bij brief van 26 maart 2010 laten weten de desbetreffende vragen aan de betreffende bewindspersonen door te geleiden.

De commissie heeft – gelet op de brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 14 april 2010 (EK 32 123, L) – aansluitend op 23 april 2010 nog een brief gestuurd aan de minister van Economische Zaken over de gedeeltelijke beantwoording van de brief van 12 maart 2010.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op 15 juni 2010 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie voor Economische Zaken,
Warmolt de Boer

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kneppers-Heynert (VVD) voorzitter, Kox (SP), Essers (CDA), Hamel (PvdA), Sylvester (PvdA), Vac. (D66), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Franken (CDA), Böhler (GL), Willems (CDA), Reuten (SP) vicevoorzitter, Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Elzinga (SP), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Den Haag, 12 maart 2010

Uw antwoorden van 5 januari 2010 op eerdere vragen van de commissie over aanbestedingsregels van 24 november 2009 en de invloed daarvan op zorg en onderwijs (EK 32123, K) roepen bij de leden van de fractie van de PvdA de volgende nieuwe vragen op. De leden van de fracties van SP, GroenLinks, SGP (mede namens de fractie van de ChristenUnie) en D66 sluiten zich bij deze vragen aan.

1. Bent u met de leden van genoemde fracties van mening dat, goede uitzonderingen daargelaten, de aanbestedingen in de WMO veelal als effect hebben gehad dat uitvoerende medewerkers het werk tegen een veel lager salaris moeten uitvoeren? Wat zegt uw opvatting, dat de gemeenten tevreden waren en kwaliteit zeggen voorop te stellen, over tevredenheid van cliënten? Is die tevredenheid wellicht vooral toe te schrijven aan het feit dat gemeenten vele tientallen miljoenen hebben bezuinigd op thuiszorg? Of geeft het feit dat de Wet klachtrecht bestaat en de medezeggenschap die cliënten van zorginstellingen hebben, naar uw mening voldoende garantie? Wat is uw opvatting over het feit dat reacties van instellingen op de aanbestedingsprocedures fusies waren? Hebben die fusies tot meer geleid dan tot bureaucratische mega-instellingen, die soms met publiek geld weer moesten worden ontvlochten?
2. Als het geld meegerekend wordt dat faillissement en ontvlechting kosten, is er in de thuiszorg dan nog sprake van een positieve financiële opbrengst? Is bekend en zo nee wilt u dan onderzoeken wat vooral bij kleine instellingen weglekt aan kosten bij de aanbestedingsprocedures en hoeveel per euro bij die kleine instellingen terecht komt bij de handen aan het bed?
3. Is het niet verstandig wettelijk eisen vast te leggen aangaande de kwaliteit en het hanteren van een loon boven het minimum, bijvoorbeeld 120% van het minimumloon? Of bent u van mening dat mensen in de thuiszorg dan te veel verdienen? Betreurt u het niet dat de mantra «de markt moet het oplossen» leidt tot minimale betalingen, waarbij aan werkenden geen recht wordt gedaan, terwijl ze van essentieel belang zijn voor goede zorg, zorg waar ouderen en zieken in sterke mate van afhankelijk zijn? Zijn de eisen die aan ZZP-ers gesteld worden in termen van kwaliteit, arbeidsvoorwaarden e.d. anders dan die aan zorginstellingen en hoe beoordeelt u dat?
4. Bent u er absoluut zeker van dat aanbesteding in de zorg in de EU verplicht is door het Verdrag, ondanks het feit dat daar door juristen over wordt getwijfeld? Zou het in verband met dat laatste niet verstandig zijn een uitspraak daarover uit te lokken bij het Europese Hof?
5. Is het u bekend dat ROC's door de marktwerking bij inburgering ernstige verliezen hebben geleden? Dat terwijl ze vaak weinig keuze hadden om niet mee te doen, daar ze anders door het systeem van eigen risicodrager voor de wachtgelden hun personeel tegen hoge kosten met wachtgeld hadden moeten sturen. Bij het niet gunnen van de opdracht is dat laatste nu ook aan de orde. Dat speelt in alle grote steden. Het geld dat hiervoor gebruikt wordt, is geld dat voor regulier onderwijs is bestemd. Door deze marktwerking vloeit dus linksom (lage tot zeer lage tarieven) of rechtsom (niet verkrijgen van de opdracht) geld weg uit het beroepsonderwijs in de grote steden. Dit terwijl er toch al klachten zijn over voldoende lessen. En bovendien worden gekwalificeerde mensen naar huis gestuurd, die in het meest gunstige geval snel werk vinden, maar dan buiten het onderwijs.
6. Is doorgerekend of dit, zelfs exclusief maatschappelijke kosten, voordeliger is dan het oude systeem van directe gunning? Of is het zo

dat gemeenten flink geld over hebben gehouden en de verliezen terecht gekomen zijn bij de ROC's? Is de kwaliteit door de aanbestedingen bij inburgering beter geworden of zijn alleen de gemeenten meer tevreden en waarover dan precies?

7. Zou het niet beter zijn in het geval van onderwijs te werken met een concessie systeem voor een beperkt aantal jaren, zodat de kwaliteit op die manier kan worden verzekerd? In geval van slechte prestaties kan dan de concessie worden ingetrokken.

De leden van genoemde fracties zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet.

De Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
E. M. Kneppers-Heynert

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2010

In de brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken (144994.02u, 12 maart 2010), in respons op mijn antwoordbrief van 5 januari 2010 op eerdere vragen van de commissie over aanbestedingsregels en de invloed daarvan op zorg en onderwijs (32 123, K), worden mij door leden van de fractie van de PvdA van uw Kamer opnieuw vragen gesteld betreffende dit onderwerp. De leden van de fracties van SP, Groenlinks, SGP (mede namens de fractie van de ChristenUnie) en D66 sluiten zich bij de vragen aan.

De vragen hebben betrekking op de aanbestedingen in de WMO en de uitwerking daarvan op onder andere de kwaliteit van de dienstverlening, arbeidsvoorwaarden en cliënttevredenheid. Daarnaast stellen de leden van de genoemde fracties vragen over de uitwerking van marktwerking bij het inburgeringsonderwijs op de kwaliteit van onderwijs, het werknemersbelang en de (financiële) positie van ROC's. Vanwege de specifieke kennis die beantwoording van deze vragen vereist, geleid ik de vragen door naar de betreffende bewindspersonen.

De Minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN¹

Den Haag, 23 april 2010

Naar aanleiding van uw antwoorden van 5 januari 2010 op eerdere vragen van de vaste commissie voor Economische Zaken van 24 november 2009 over aanbestedingsregels en de invloed daarvan op zorg en onderwijs (EK 32 123, K) hebben de leden van de fractie van de PvdA nieuwe vragen gesteld middels een brief van 12 maart 2010. De leden van de fracties van SP, GroenLinks, SGP (mede namens de fractie van de ChristenUnie) en D66 hadden zich bij genoemde vragen aangesloten. Hierop is door u aan de vaste commissie een brief gestuurd waarin u aangeeft dat de vragen betrekking hebben op, kort verwoord, de aanbestedingen in de WMO en de uitwerking daarvan en daarnaast de uitwerking van marktwerking bij het inburgeringsonderwijs, en dat deze vragen vanwege de specifieke kennis die benodigd is ter beantwoording zijn doorgeleid naar de betreffende bewindspersonen.

Tot grote teleurstelling heeft tot op heden de vaste commissie slechts, overigens summiere en ten dele al eerder verstrekte, antwoorden ontvangen op de vragen 5 tot en met 7 middels een brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 14 april 2010 (EK 32 123, L). Op de vragen 1 tot en met 4 is in het geheel nog geen antwoord ontvangen. De leden van de fracties van PvdA, SP, GroenLinks, SGP (mede namens de fractie van de ChristenUnie) en D66 verzoeken u met klem om er zorg voor te dragen dat de commissie uiterlijk 18 mei 2010 antwoord ontvangt op alle door deze leden op 12 maart 2010 gestelde vragen.

De leden van genoemde fracties zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet.

De Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
E. M. Kneppers-Heynert

¹ Een gelijkkluidend afschrift van deze brief is verzonden aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2010

Bij brief van 12 maart 2010 zijn door enkele Eerste Kamerfracties, in reactie op de brief van de minister van Economische Zaken van 5 januari 2010 (EK 32 123, K), enkele vragen gesteld over marktwerking. De minister van Economische Zaken heeft mij gevraagd om de vragen, die betrekking hebben op aanbestedingen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de uitwerking daarvan op onder andere de kwaliteit van de dienstverlening, arbeidsvoorwaarden en cliënttevredenheid, van een reactie te voorzien. Bij deze doe ik uw Kamer deze reactie toekomen.

Wat zegt uw opvatting, dat de gemeenten tevreden waren en kwaliteit zeggen voorop te stellen, over tevredenheid van cliënten? Is die tevredenheid wellicht vooral toe te schrijven aan het feit dat gemeenten vele tientallen miljoenen hebben bezuinigd op de thuiszorg? Of geeft het feit dat de Wet klachtrecht bestaat en medezeggenschap die cliënten van zorginstellingen hebben, naar uw mening voldoende garantie?

Het is primair aan de gemeenten om in hun inkoopbeleid te zorgen voor kwalitatief goede ondersteuning. Zij hebben daartoe uit hoofde van de Wmo ook een wettelijke opdracht. Als waarborg is verder de Kwaliteitswet van toepassing, waarbij in het «Kwaliteitsdocument voor Verantwoorde Hulp bij het Huishouden» het minimum kwaliteitsniveau voor de hulp bij het huishouden is beschreven. Het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zorgt voor verdere borging van de kwaliteit.

De opvatting dat gemeenten tevreden zijn over de kwaliteit van de huishoudelijke hulp zegt niet direct wat over de opvatting van de cliënten. Tevredenheidsonderzoek onder cliënten doet dat wel. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat cliënten tevreden zijn over de hulp bij het huishouden.

Zo laat het tevredenheidsonderzoek van SGBO onder bijna 60.000 Wmo-clieuten¹ zien dat cliënten de hulp bij het huishouden met een gemiddeld rapportcijfer van een acht beoordelen. Ook uit het NIVEL-onderzoek², dat gebruik maakt van de CQ-index Hulp bij het Huishouden, blijkt dat cliënten de huishoudelijke hulp gemiddeld met een 8,3 waarderen. Bij een dergelijke stelselwijziging is dat een knap resultaat.

De meeste gemeenten hebben ook periodiek overleg met (organisaties van) burgers en cliënten – vaak als Wmo-raad betiteld –. Tijdens dit overleg kunnen burgers en cliënten advies geven inzake het Wmo-beleid. Op deze wijze kunnen ze ook de kwaliteit van de hulp bij het huishouden beïnvloeden. Ook dankzij de Wet klachtrecht cliënten zorgsector en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen hebben cliënten een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de hulp bij het huishouden.

Op het vermeende feit dat gemeenten tientallen miljoenen hebben bezuinigd op de thuiszorg kom ik later terug.

Wat is uw opvatting over het feit dat reacties van instellingen op de aanbestedingsprocedures fusies waren? Hebben die fusies tot meer geleid

¹ SGBO voerde in zowel 2007 als 2008 een tevredenheidsonderzoek uit in respectievelijk 204 en 293 gemeenten.

² Bijlage bij Kamerstukken II, 29 538, nr. 107.

dan tot bureaucratische mega-instellingen, die soms met publiek geld weer moesten worden ontvlochten?

Er zijn mij geen onderzoeken bekend waaruit blijkt dat de introductie van de Wmo tot direct gevolg had dat er fusies plaatsvonden. Zoals ook aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer over het onderzoek van het Centraal Administratie Kantoor (CAK) naar marktaandeelen van hulp bij het huishouden (Kamerstukken II 2009/10, 26 631, nr. 326), hebben aanbieders vaak al van oudsher een hoog marktaandeel binnen een gemeente. Dit neemt niet weg dat de introductie van de Wmo per 1 januari 2007 heeft geleid tot veel dynamiek. De Wmo heeft er wat de hulp in de huishouding betreft in eerste instantie toe geleid dat gemeenten enkel betaalden voor de zorg die daadwerkelijk geïndiceerd was. Daardoor trad de thuiszorg in een transitiefase. Daarbij zij opgemerkt dat er ook verschillende nieuwe aanbieders op de markt zijn gekomen en er veel kansen voor kleinere aanbieders ontstaan zijn, zoals Buurtzorg en aanbieders met een specifieke levensbeschouwelijke achtergrond. De in de Wmo opgenomen eis dat gemeenten ten minste twee aanbieders moeten contracteren garandeert dat cliënten kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders. Veel gemeenten maken bij hun aanbesteding ook gebruik van het zogenoemde Zeeuws-model. Bij een dergelijke aanbesteding worden alle aanbieders die voldoen aan de kwaliteitseisen die de gemeente gesteld heeft gecontracteerd. Dit leidt er vaak toe dat cliënten kunnen kiezen uit een groot aantal aanbieders.

De afgelopen jaren zijn verschillende aanbieders overgegaan tot een fusie met een andere aanbieder. Een vorm van samenwerking is vaak, maar niet altijd, in het belang van de cliënt. Om te waarborgen dat fusies dienstig zijn aan het belang van de cliënt worden er dan ook scherpe voorwaarden gesteld.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) controleert of er door een fusie de concurrentie wordt beperkt op een relevante markt, bijvoorbeeld binnen een gemeente. Op deze manier kan de NMa voorkomen dat er door een fusie ondernemingen ontstaan die een te sterke positie op de markt krijgen, waardoor de keuzevrijheid van de cliënt kan worden beperkt.

Als het geld meegerekend wordt dat faillissement en ontvlechting kosten, is er in de thuiszorg dan nog sprake van een positieve financiële opbrengst? Is bekend en zo nee wilt u dan onderzoeken wat vooral bij kleine instellingen weglekt aan kosten bij de aanbestedingsprocedures en hoeveel per euro bij die kleine instellingen terecht komt bij de handen aan het bed?

Onduidelijk is wat in dit kader precies bedoeld wordt met «positieve financiële opbrengst». Er is mij ook geen onderzoek bekend, waaruit macroconclusies over de financiële opbrengst in de thuiszorg getrokken kunnen worden. Los daarvan zie ik geen meerwaarde in een dergelijk onderzoek, omdat aanbesteden ook geen verplichting is die uit de Wmo volgt. Deze verplichting is namelijk het gevolg van Europese wetgeving en de vertaling daarvan in de Nederlandse wetgeving (Besluit overheidsaanbestedingen). Overigens bestaat de verplichting voor gemeenten om aan te besteden alleen indien de ondersteuning door derden wordt geleverd en de opdrachtsom meer dan € 193.000 bedraagt.

Wel vind ik het van belang dat gemeenten beseffen dat aanbesteden geen technische exercitie is, maar bij uitstek een proces dat van bestuurders om politieke keuzes vraagt. Om gemeenten daarin te faciliteren heeft VWS onder meer de handreiking «Sociaal overwogen aanbesteden» uitgebracht.

Bent u met de leden van de genoemde fracties van mening dat, goede uitzonderingen daargelaten, de aanbestedingen in de Wmo veelal als effect hebben gehad dat uitvoerende medewerkers het werk tegen een veel lager salaris moeten uitvoeren?

Betreurt u het niet dat de mantra «de markt moet het oplossen» leidt tot minimale betalingen, waarbij aan werkenden geen recht wordt gedaan, terwijl ze van essentieel belang zijn voor goede zorg, zorg waar ouderen en zieken in sterke mate van afhankelijk zijn? Is het niet verstandig wettelijke eisen vast te leggen aangaande de kwaliteit en het hanteren van loon boven het minimum, bijvoorbeeld 120% van het minimumloon? Of bent u van mening dat mensen in de thuiszorg dan te veel verdienen?

Gemeenten zijn – zoals gezegd – primair verantwoordelijk voor de continuïteit van kwalitatief goede ondersteuning. Het is derhalve aan gemeenten welke kwaliteitscriteria (waaronder sociale criteria, zoals eisen aan het in te zetten personeel) zij precies in het bestek voor de hulp bij het huishouden opnemen.

Het is de verantwoordelijkheid van het Rijk om randvoorwaarden te stellen om daarmee een minimale borging van de belangen van burgers en werknemers te garanderen. Hiervoor is reeds ingegaan op de kwaliteitseisen in de Wmo en de kwaliteitwet. Daarnaast is per 1 januari 2010 de Wmo gewijzigd om de positie van de burgers te beschermen. Neveneffect is dat deze wetswijziging een einde maakt aan het fenomeen van de «gedwongen alfhulp». Daarnaast is middels deze wetswijziging een overlegbepaling geïntroduceerd.

Deze overlegbepaling, die reeds met ingang van 26 augustus 2009 van kracht is, is gericht op overname van personeel van oud-gegunde aanbieders door nieuw-gegunde aanbieders. De gevolgen voor het personeel van een aanbieder, die bij een nieuwe aanbesteding niet opnieuw gegund wordt, worden daarmee zoveel mogelijk beperkt. Tevens heeft deze bepaling een positief effect op het behoud van personeel in de (thuis)zorg, wat van eminent belang is, voor nu en in de toekomst.

De introductie van de Wmo heeft, zoals eerder aangegeven, er in eerste instantie toe geleid dat gemeenten enkel betaalden voor de hulp in de huishouding die daadwerkelijk geïndiceerd was. Dit resulteerde in een financiële besparing voor gemeenten. Ook had dit gevolgen voor de werknemers die ingezet worden voor deze ondersteuning. De thuiszorg bevindt zich derhalve in een transitiefase. Om daarmee samenhangende problemen in de personele sfeer te mitigeren, heeft VWS – naast het mobiliteitscentrum thuiszorg – ook twee subsidieregelingen in het leven geroepen. De subsidieregeling werkgelegenheidsbevordering thuiszorgsector heeft er toe geleid dat een groot aantal medewerkers die tijdelijk (noodgedwongen) alfhulp waren geworden, weer in vaste dienst is getreden. De subsidieregeling mobiliteitsbevordering thuiszorgsector stimuleert het om-, her- en bijscholen van thuiszorgmedewerkers. Daarnaast heeft VWS actie ondernomen om gemeenten en aanbieders bewust te maken van het feit dat het tarief bij aanbestedingen zodanig moet zijn dat die in ieder geval kostendekkend is. Er is onderzoek gedaan naar de ervaringen bij de eerste aanbestedingen en er is, zoals hierboven aangegeven, een handreiking opgesteld over sociaal overwogen aanbesteden. Verder is in opdracht van VWS een onderzoek gedaan naar de kostenstructuur van hulp bij het huishouden. Dit heeft geleid tot een beter kostenbewustzijn bij zowel aanbesteders als bij aanbieders.

Het arbeidsvoorwaardenstelsel wordt door tal van regels beheerst, onder andere door de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet op de CAO, de Wet algemeen verbindend verklaring en de CAO's zelf. Het is aan werkgevers en werknemers om de arbeidsvoorwaarden te regelen: dit

is geen taak van het Rijk. Ik wil daar dan ook niet in treden. In dit licht is het onverstandig en onjuist om aanvullende regels over arbeidsvoorwaarden op te nemen in een wet die iets heel anders regelt, namelijk dat gemeenten hun burgers maatschappelijke ondersteuning bieden.

Zijn de eisen die aan ZZP-ers gesteld worden in termen van kwaliteit, arbeidsvoorwaarden e.d. anders dan die aan zorginstellingen en hoe beoordeelt u dat?

Sinds de wetwijziging Wmo per 1 januari 2010 kunnen zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) op drie manieren ondersteuning in het kader van de Wmo leveren. Ten eerste kan de gemeente de zzp-er contracteren voor een voorziening in natura: dan wordt de gemeente de opdrachtgever. Ten tweede kan een burger die kiest voor een persoonsgebonden budget (pgb) een zzp-er inhuren. Tot slot kan een thuiszorgorganisatie die door de gemeente gecontracteerd is voor de hulp in natura, die ondersteuning in onderaanneming door een zzp-er laten verrichten, mits de burger geen opdrachtgever of werkgever van de zzp-er wordt. De eisen die aan de kwaliteit van de ondersteuning worden gesteld zijn bij zorg in natura voor zorginstellingen en zzp'ers gelijk.

Wel is het zo dat een zzp-er die door een burger is ingehuurd slechts aan de eisen hoeft te voldoen die de burger stelt of die de branchevereniging, waar de zzp-er lid van is, stelt. Dat geldt ook voor een andere invulling door de burger van zijn of haar pgb en is inherent aan de keuze van de burger voor een pgb.

Bent u er absoluut zeker van dat aanbestedingen in de zorg in de EU verplicht is door het Verdrag, ondanks het feit dat daar door juristen over wordt getwijfeld? Zou het in verband met dat laatste niet verstandig zijn een uitspraak daarover uit te lokken bij het Europese Hof?

Ik ga er vanuit dat met aanbestedingen in de zorg wordt gedoeld op aanbestedingen van de hulp bij het huishouden.

Een gemeente is een aanbestedende dienst die onder het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten valt en die contracten boven een bepaald bedrag moet aanbesteden. Omdat er toch onduidelijkheid was ontstaan over de precieze interpretatie van deze regelgeving voor wat betreft de hulp bij het huishouden, heeft voormalig staatssecretaris Bussemaker een brief aan de Europese Commissie geschreven. In deze brief is een aantal vragen opgenomen over de verplichting van gemeenten om onder de Wmo de hulp bij het huishouden aan te aanbesteden. In haar reactie, die ik recent naar de Tweede Kamer heb gestuurd, bevestigt de Europese Commissie de door het kabinet uitgedragen lijn over aanbesteden in het algemeen en het aanbesteden van hulp bij het huishouden in het bijzonder.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink