

Achtergrond

In het overleg van 4 december 2015 tussen staatssecretaris Van Rijn, de vakbonden FNV en CNV en de VNG zijn afspraken gemaakt over de toekomst van de langdurige zorg en ondersteuning. De vakbonden en de staatssecretaris wilden daarin de mogelijkheid opnemen van een AMvB op basis van het tweede lid van artikel 2.6.6 inzake een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit van een voorziening.

In maart van dit jaar heeft VWS een eerste versie van de AMvB voor consultatie aangeboden. Die versie was voor gemeenten niet aanvaardbaar vanwege inhoudelijke, principiële en uitvoeringstechnische bezwaren. Na bestuurlijk overleg tussen de VNG en staatssecretaris Van Rijn op 30 maart is besloten dat VWS met een aangepaste versie zou komen, welke opnieuw in consultatie zou worden gebracht. Deze conceptversie van de AMvB is op 20 april in consultatie gebracht. Gemeenten hebben tot en met 28 april om te reageren.

Reactie VNG

Algemeen

De VNG is van mening dat de staatssecretaris met de herziene tekst van de AMvB op een aantal punten tegemoet is gekomen aan de bezwaren van gemeenten. De huidige tekst van de AMvB past beter bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen college en gemeenteraad.

Wij waarderen de oproep van het Rijk in de nota van toelichting aan aanbieders en sociale partners om zich eveneens verantwoordelijk te gedragen. We staan voor een gezamenlijke opgave om binnen de budgettaire kaders de noodzakelijke ondersteuning voor cliënten zo goed mogelijk te waarborgen.

De huidige tekst van de AMvB en met name de nota van toelichting roept bij gemeenten nog wel veel vragen op. Wij delen niet de mening van het Rijk dat de AMvB voor de gemeenten geen financiële consequenties zou hebben.

Voorts vragen wij ons af of de AMvB niet te weinig rekening houdt met veranderingen als gevolg van de nieuwe Aanbestedingswet. Op beide punten komen we hierna terug.

We blijven van mening dat gemeenten deze AMvB niet nodig hebben. Veel gemeenten zijn in staat om een goede afweging te maken tussen prijs en kwaliteit en bieden aan aanbieders een reële vergoeding. Dat is ook gebleken in de samenwerking die gemeenten en zorgaanbieders hebben laten zien in het bieden van een oplossing voor de cliënten en medewerkers van TSN. Het Rijk zou meer vertrouwen moeten hebben in de uitvoeringskracht van gemeenten en niet in de risico-regelreflex schieten. Wij zien meer in het aanspreken, indien nodig, van een individuele gemeente op de keuzes die ze maakt, dan in het instellen van deze AMvB.

Als u van oordeel bent dat de AMvB er toch moet komen, dan vragen wij u rekening te houden met de volgende opmerkingen:

1. Continuïteit relatie cliënt /hulpverlener

De AMvB legt in het eerste lid onder b van artikel 5.4 een direct verband tussen het tweede lid van artikel 2.6.5. (continuïteit in de relatie tussen cliënt en hulpverlener) en het eerste lid van artikel 2.6.6 (goede prijs kwaliteitverhouding voorziening). De AMvB en de toelichting wekken daarmee de indruk dat de gemeente te allen tijde de relatie tussen de hulpverlener en de cliënt in stand moet houden en

dat het tarief hier aan moet bijdragen. Dit zou zo uitgelegd kunnen worden dat de gemeente verplicht wordt een hoger tarief te gaan betalen als de relatie hulpverlener cliënt anders niet in stand kan blijven, ook als de gemeente een passend tarief is overeengekomen. Als dit zo moet worden begrepen, welke prikkel hebben aanbieders dan nog om een efficiënte bedrijfsvoering te realiseren? In dit verband is voor ons ook onduidelijk wat in de toelichting bedoeld wordt met kosten die voortkomen uit de continuïteit tussen cliënt en hulp.

2. Reële prijs

Het eerste lid van artikel 5.4. spreekt van 'een college dat een reële prijs vaststelt voor het leveren van een dienst'. Wij hebben op dit onderdeel een vijftal vragen en opmerkingen:

In de eerste plaats miskent deze formulering dat het college lang niet altijd een tarief vaststelt. Met het oog op de transformatie experimenteren gemeenten met andere vormen van bekostiging zoals resultaatfinanciering of populatiegebonden bekostiging. Het Rijk is geïnteresseerd in nieuwe vormen van bekostiging maar in de AMvB zien we dat niet terug.

Wij stellen voor aan het eerste lid van artikel 5.4 de volgende zinsnede toe te voegen: 'indien het college inkoop op basis van het model prijs x hoeveelheid dan stelt college een reële prijs vast'.

In de tweede plaats gaat de AMvB uit van een marktconsultatie onder aanbieders over de tarieven (zie toelichting 3e alinea blz. 5) en een licht aanbestedingsregime voor sociale diensten. Echter in de nieuwe Aanbestedingswet gelden voor bedragen boven de € 750.000,- (drempelbedrag Europees aanbesteden bij Sociale Diensten volgens Aanbestedingswet) de normale Europese regels. Een licht aanbestedingsregime met marktconsultatie, ook wel bestuurlijke aanbesteding genoemd, niet meer mogelijk zijn. In de Wmo zal het bij de inkoop van voorzieningen heel vaak gaan om bedragen die boven het drempelbedrag uitkomen. Dit zou enerzijds kunnen betekenen dat die aanbestedingen buiten de werkingssfeer van de AMvB zouden vallen en anderzijds dat de gemeenten minder mogelijkheden hebben om bestuurlijk aan te besteden. In dit verband zou het gemeenten helpen als het Rijk onderzoekt onder welke voorwaarden gemeenten met de nieuwe Aanbestedingswet nog bestuurlijk kunnen aanbesteden.

In de derde plaats laat de AMvB onverlet dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om in te kopen via een openbare aanbesteding volgens Europese regels. Daarbij is de prijs, naast kwaliteit één van de gunningscriteria. De inschrijvende aanbieder bepaalt zelf voor welke prijs hij offreert. In dat geval is het de aanbieder die verantwoordelijk is voor een reële prijs en niet het college.

In de vierde plaats pleiten wij ervoor om naast de verplichting aan het college om onderzoek te doen naar een reëel tarief, in de AMvB ook een verplichting op te nemen voor aanbieders om op verifieerbare wijze inzicht te geven in de reële kosten. Daarmee ontstaat een betere balans tussen gemeente en aanbieder.

In de vijfde plaats impliceert de formulering van het eerste lid van artikel 5.4 dat er sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling. Wat is het beoogde juridisch karakter van de vaststelling door het college: zijn het publiekrechtelijke nadere regels ter uitvoering van de verordening, of civielrechtelijke algemene aanbestedingsvoorwaarden die de gemeente hanteert? Het antwoord op deze vraag bepaalt of het vaststellen van een reëel tarief een besluit is in de zin van de AWB, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

3. Kostprijsselementen

Het tweede lid van artikel 5.4. benoemt de kostprijsselementen waarop de reële prijs moet worden gebaseerd. Wij pleiten ervoor dat uit de formulering duidelijk wordt dat het om een concretisering gaat, in plaats dat de indruk gewekt wordt dat er bij verordening iets nieuws geregeld moet worden. Een suggestie:

‘de regels als bedoeld in artikel 2.6.6, eerste lid, van de wet, die bij verordening worden gesteld (...) omvatten ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden in ieder geval de volgende kostprijsselementen:’

a. Kosten van de beroepskracht, waaronder de loonkosten en overige kosten van toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst, de kosten van wettelijke verplichtingen ter zake van de arbeid en wettelijke verplichtingen verbonden aan het leveren van de dienst,

b. Overige kostprijsselementen.

We zijn het overigens met u eens dat er geen kwantitatieve landelijke normering van kostprijsselementen moet worden opgenomen. Het is van belang dat gemeenten de ruimte houden om te bepalen hoe zij bepaalde kostprijsselementen willen meenemen in het gekozen financieringsmodel. In het verlengde hiervan vinden wij dat de toelichting zoals hij er nu ligt erg uitgebreid. Hierdoor is de AMvB nog steeds veel inhoudelijker van strekking dan de afspraken die er op 4 december 2015 tussen VWS, VNG en vakbonden zijn gemaakt.

Uit de tekst is onvoldoende duidelijk of er sprake moet zijn van reële tarieven bij de voorbereiding van de inkoop of het verlengingsmoment of dat straks verwacht wordt dat we bij tussentijdse wijzigingen in cao-afspraken of relevante afspraken verplicht zijn om ook tussentijds het tarief op te hogen.

4. Overgangsrecht en invoeringstermijn

In artikel II van de AMvB wordt gesteld dat voor overeenkomsten die voor de inwerkingtreding van de AMvB zijn afgesloten het recht blijft gelden zoals dat gold voor de inwerkingtreding van de AMvB. Een uitzondering wordt gemaakt voor het geval de overeenkomst door de gemeente of de aanbieder wordt verlengd. De mogelijkheid voor verlenging van een overeenkomst heeft tot doel dat gemeenten en aanbieders die met elkaar verder willen dat kunnen doen zonder nieuwe inkoopronde of aanbesteding, op voorwaarde dat zij in de overeenkomst geen majeure wijzigingen aanbrengen. Een wijziging van het tarief is volgens ons een majeure wijziging waardoor een nieuwe aanbesteding noodzakelijk is. Een overeenkomst op grond van een aanbesteding duurt over het algemeen (inclusief de verlenging) 4 jaar. De VNG stelt voor het voorbehoud met betrekking tot de verlenging uit dit artikel te schrappen, dan wel een overgangsregime op te nemen; bijvoorbeeld: wanneer de overeenkomst wordt verlengd, dan kan de looptijd van de verlenging maximaal tot 1-1-2018 duren. De AMvB kent geen invoeringstermijn. Dit is wel noodzakelijk als gemeenten geacht worden de verordening aan te passen.

5. Reikwijdte AMvB

De reikwijdte van de AMvB betreft dienstverlening. In de toelichting worden genoemd. thuisondersteuning, begeleiding, dagbesteding, beschermd wonen, kortdurend verblijf en vervoer. Wij vinden dat een te grote uitbreiding van de reikwijdte van de AMvB ten opzichte van de code verantwoord marktgedrag die alleen betrekking heeft op huishoudelijke hulp. De functie thuisondersteuning is nog niet gedefinieerd. De VNG wil de functie in dialoog met de sociale partners uitwerken in de Wmo Kamer. Momenteel zijn er enkele gemeenten die zich samen met het CNV oriënteren op een pilot.

Wij vrezen dat de sociale partners en de werkgevers het noemen van de functie thuisondersteuning in de toelichting bij de AMvB zullen aangrijpen om, vooruitlopend op het overleg in de Wmo kamer, een nieuwe hogere functieschaal voor huishoudelijke hulp te creëren. Het overgrote deel van de cliënten met huishoudelijke hulp heeft zelf de regie en kan volstaan met eenvoudige schoonmaakondersteuning. Een nieuwe functie kan wel interessant zijn voor de groep cliënten die moeite hebben met het voeren van regie.

Zolang partijen nog geen overeenstemming hebben over de functie thuisondersteuning, verzoeken wij u dit begrip in de toelichting te vervangen door de functie huishoudelijke hulp. Wanneer de AMvB door de sociale partners inderdaad wordt aangegrepen om een nieuwe hogere functieschaal, zoals afgesproken in de cao VVT 2014-2016, in werking te laten treden voor huishoudelijke hulp, dan heeft de AMvB wel degelijk budgettaire consequenties voor gemeenten. Een hogere functieschaal bij een krimpend budget betekent onherroepelijk minder inzet van ondersteuning aan cliënten en daarmee verlies van werkgelegenheid in de sector.

Ons voorstel is om, analoog aan de code, een 'pas toe' of 'leg uit' principe aan de AMvB toe te voegen, dan wel in de AMvB vast te leggen dat indien een dergelijke situatie zich voordoet, het Rijk compensatie op grond van artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet zal bieden. Vervoer hoort niet onder de AMvB te vallen. Daar is geen sprake van een hulpverleningsrelatie tussen cliënt en vervoerder. Op aanbieders van vervoer is noch het lichte aanbestedingsregime noch de Wet Normering Topinkomens van toepassing.

Wij hopen dat onze reactie zal bijdragen tot een verdere verbetering van de AMvB. Tot slot vragen wij u om, gelet op punten die in deze reactie naar voren zijn gebracht, de na de consultatiefase gewijzigde AMvB nogmaals te bespreken met de VNG, alvorens u de AMvB naar de Tweede Kamer stuurt.