

Juli 2014

Informatiekaart Mededingingsregels helpen gemeenten bij de inkoop van zorg en ondersteuning

Deze informatiekaart is onderdeel van een set van 7 informatiekaarten over mededinging in het sociale domein

1. [Mededingingsregels helpen gemeenten bij de inkoop van zorg en ondersteuning.](#)
2. Wat zijn de mededingingsregels.
3. Mededinging en bestuurlijk aanbesteden.
4. Mededinging en het regisseursmodel.
5. Mededinging en concurrentie per cliënt.
6. Mededinging en wijkgericht contracteren.
7. Mededinging en het Zeeuws model.

TransitieBureau
Wmo

Regie over concurrentie in maatschappelijke ondersteuning

Gemeenten kopen maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg in via aanbesteding of realiseren dit middels subsidies. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om begeleiding, dagbesteding, welzijnswerk of hulp bij het huishouden en jeugdzorg.

Gemeenten verlangen vaak een integraal aanbod waar meerdere disciplines uit verschillende ondernemingen aan deelnemen. Dat is zelfs de essentie van de huidige reorganisatie van het stelsel van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Anderzijds horen deze aanbieders van hun brancheorganisaties en hun juristen dat onderlinge afspraken en afstemming tussen ondernemingen in dezelfde bedrijfstak heel gevoelig kunnen liggen bij de toezichthouders op de concurrentieregels of zelfs verboden zijn. Hoe zit het nu? Daarover gaat deze set informatiekaarten.

Het speelveld van de maatschappelijke ondersteuning verandert ingrijpend. Bestaande dienstverleners moeten zich aanpassen. Nieuwkomers, soms met nieuwe en innovatieve ideeën, grijpen kansen die de veranderingen hen bieden, bijvoorbeeld door slimmer in te spelen op de noodzaak tot multidisciplinaire samenwerking.

Bij de veranderingen in de zorg en ondersteuning die nu doorgevoerd worden, staat het begeleiden en ondersteunen van cliënten in zelf- en samenredzaamheid voorop: problemen oplossen vanuit eigen kracht en met inzet van sociale netwerken. Dit vraagt veelal om een multidisciplinair aanbod vanuit een medische, sociale en psychische invalshoek en om meer coördinatie, samenhang en lokaal maatwerk. Dat multidisciplinaire aanbod moet bovendien aansluiten op organisaties zoals woningbouwcorporaties.

Daarnaast kunnen gemeenten samenwerken met zorgverzekeraars. Samen kunnen zij de overgang borgen van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg naar zorg die valt onder de wet langdurige zorg of de zorgverzekeringswet zoals wijkverpleging en huisartsenzorg. Dergelijke samenwerking van gemeente en zorgverzekeraar om zorginkoop af te stemmen, is toegestaan.

Gemeenten sturen op het nieuwe samenspel door de wijze waarop ze inkopen, door de voorschriften over samenwerking tussen aanbieders en de afspraken die ze vastleggen in contracten en subsidiebeschikkingen. Gemeenten registreren

als het ware de concurrentie en geven daarbij, bewust of onbewust, ook invulling aan de concurrentieregels op de zorgmarkten in hun gebied.

Deze serie *informatiekaarten* maakt u wegwijs in de wereld van de concurrentieregels. De informatiekaarten zullen u laten zien dat deze regels er voor u zijn en voor de mensen in uw gemeente die aan uw zorgen zijn toevertrouwd. Als u de spelregels goed inricht, dan werkt de resulterende concurrentie in het voordeel van de cliënten en patiënten in uw gemeente.

Maar die concurrentieregels zijn er toch voor de aanbieders en niet voor ons?

Ja, strikt genomen is dat juist. Gemeenten zelf zijn over het algemeen geen onderwerp van het mededingingstoezicht door de Autoriteit Consument en Markt (ACM), noch van het zorgspecifieke toezicht van de Nederlandse Zorgautoriteit. Zorgverleners en aanbieders van maatschappelijke ondersteuning zijn dat wel.

Er bestaat nog veel onbekendheid en soms ook koudwatervrees over de mededingingsregels bij aanbieders in de zorg. Er wordt zoveel gezegd en geschreven, maar in de praktijk mag er veel meer wél dan niet op het gebied van samenwerking tussen aanbieders, vooral als het multidisciplinaire samenwerking betreft. Veelal volstaat het gezond verstand om te begrijpen wat wel en niet mag. En wat vanuit mededingingsperspectief niet mag op het gebied van samenwerking, dat zou de gemeente ook niet moeten willen. Uitgaande van de meest gangbare modellen en methodes van aanbesteding die op dit moment gehanteerd worden door gemeenten, is de insteek bij de verschillende informatiekaarten in deze reeks als volgt: wat zijn dan de aandachtspunten die meegenomen moeten worden vanuit het perspectief van gezonde concurrentieverhoudingen en respect voor wettelijke concurrentieregels.

De informatiekaarten over concurrentieregels vervangen de poster *“Samen ondernemend – speelruimte van partners in maatschappelijke ondersteuning”* uit 2011. De inhoud van de poster is weliswaar nog steeds relevant, maar de context is de laatste jaren gewijzigd. Er bestaat inmiddels meer informatie en jurisprudentie op het gebied van het concurrentietoezicht op de zorgsector. Aanbieders van zorg zijn bovendien geleidelijk aan gewend geraakt te werken met mededingingsregels. Ook brancheorganisaties zijn inmiddels actief bij de voorlichting betrokken.

Inmiddels is de Jeugdwet door de Eerste Kamer aangenomen en is de Wmo 2015 door de Tweede Kamer aangenomen. Daarnaast zijn gemeenten nu veel verder op het transitiepad dan drie jaar geleden. Gemeenten wisselen nu actief ervaringen met elkaar uit, met name ook op het gebied van inkoopmodellen. Er worden workshops en contactbijeenkomsten over dit thema georganiseerd. Daarbij komen ook vragen aan de orde over de concurrentieregels en over de vraag: wat is de rol hierbij van de gemeente.

Inkoop bepaalt het speelveld

Deze reeks informatiekaarten over mededingingsregels en hun toepassing is daarom primair bedoeld voor beleidsmakers en inkopers bij gemeenten. Gemeentelijke beleidsmakers en inkopers zullen over het algemeen de mededingingsregels willen respecteren. Dat is mooi, maar het kan beter. Gemeenten kunnen de concurrentieregels ook voor hen laten werken!

De Mededingingswet is van toepassing op markten waarin sprake is van concurrentie, dus ook op markten voor maatschappelijke zorg en ondersteuning. Het is nog niet duidelijk of op alle terreinen van de Wmo al gesproken kan worden van concurrentie. Die duidelijkheid ontstaat pas wanneer de ACM er besluiten over gaat nemen. De ACM bepaalt dan of in een specifieke markt sprake is van concurrentie. Zo ja, dan verklaart zij de Mededingingswet van toepassing. En de rechter toetst die uitspraak vervolgens aan de wet, indien de uitspraak van de ACM betwist wordt.

De lokale situatie bepaalt of er concurrentie is voor een prestatieveld. Er is *concurrentie op de markt* als een cliënt voor een bepaalde dienst kan kiezen uit verschillende aanbieders in de regio. Soms is maar één aanbieder actief, bijvoorbeeld doordat het verzorgingsgebied relatief klein is of doordat cliënten in een specifiek prestatieveld niet in staat zijn om te kiezen. In die gevallen kunnen gemeenten wel concurrentie *om de markt* creëren door de diensten periodiek aan te besteden onder meerdere aanbieders. Die aanbieders moeten dan onderling concurreren op prijs en/of kwaliteit om de opdracht van de gemeente te verwerven.

Maar inkoop bepaalt ook of concurrentie in het voordeel van patiënten en cliënten werkt...

Door de keuze van het inkoopmodel definiëren gemeenten het speelveld waarin aanbieders maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg kunnen aanbieden en regisseren zij samenwerking en concurrentie tussen aanbieders.

Er bestaan op dit moment diverse uitgewerkte en gedocumenteerde inkoopmodellen.

Er zijn informatiekaarten over de mededingingsaspecten van vijf inkoopmodellen gemaakt. Met deze vijf inkoopmodellen zijn de meeste smaken van inkoop door een gemeente gedekt. Uiteraard zijn variaties daarop mogelijk¹:

1. Wijkgericht contracteren
2. Regisseurs of catalogusmodel
3. Concurrentie per cliënt
4. Bestuurlijk aanbesteden
5. 'Zeeuwse' model met vaste prijzen

In deze reeks informatiekaarten is een kaart opgenomen worden die ingaat op de basisregels rond concurrentie. Alles wat u op hoofdlijnen moet weten over de concurrentieregels uit de mededingingswetgeving vindt u in die informatiekaart. Voor verdieping wordt u in die informatiekaart doorverwezen naar specialistische informatiebronnen.

Vervolgens zijn er een aantal informatiekaarten samengesteld waarin een van de vijf genoemde inkoopmodellen centraal staan. Daarbij wordt ingegaan op de mededingingsregels die van toepassing kunnen zijn op het desbetreffende inkoopmodel, en wat de rol van de gemeente zou kunnen zijn bij het regisseren van de concurrentieverhoudingen.

In essentie draait het voor wat de mededingingsregels betreft om twee rollen van de gemeente waarin een balans moet worden gevonden: die van inkoper en die van regisseur.

De inkooprol

In de rol van inkoper is de gemeente bepalend voor de concurrentieverhoudingen tussen aanbiedende partijen.

Legt de gemeente de coördinatie van zorg en ondersteuning bij één aanbiedende partij, dan wordt het aantal keuzeopties gereduceerd en ontstaat een (tijdelijk) monopolie. De gemeente kan ook de keuzeopties voor de patiënt of cliënt open houden.

Voor beide keuzes bestaan goede argumenten; vanuit mededingingsperspectief zijn de gevolgen echter zeer verschillend.

Normaliter heeft de inkoper er een voorkeur voor om het aantal inkoopopties zo veel mogelijk open te houden. Maar hoe dan ook: het is belangrijk dat gemeenten zich bewust zijn van hun rol als 'regisseur van concurrentie' die samenhangt met hun rol als inkoper.

De regisseursrol

In de rol van *regisseur* en democratisch gekozen vertegenwoordiger van de patiënt en cliënt kan de gemeente een heel andere afweging maken. Bijvoorbeeld de keuze om de continuïteit van de zorg voor een patiënt of cliënt niet al te zeer te veranderen en dus vooralsnog – wellicht in een overgangsfase – te werken met de "vertrouwde gezichten" van bestaande zorgaanbieders. Of de keuze om aanpassingen geleidelijk door te voeren en met een mix van oude en nieuwe gezichten/aanbieders te werken.

Als daarbij een vorm van samenwerking tussen (gevestigde en/of nieuwe) aanbieders aan de orde is, die in de categorie "onder voorwaarden" valt (zie de informatiekaart over de mededingingsregels), dan is de mening van de gemeente voor de ACM meestal doorslaggevend. Acht de gemeente de voorgestelde vorm van samenwerking, inclusief een eventuele beperking van de mededinging wenselijk, noodzakelijk en proportioneel, dan zal de ACM dit oordeel zwaar laten meewegen.

¹ Zie ook: de handreiking 'Opdrachtgever – on-dernemerschap' van het Transitiebureau.

Met andere woorden in de rol van regisseur fungeert de gemeente tevens als het *voorportaal* van de mededingingsautoriteiten. Het is belangrijk dat gemeenten zich dit realiseren en deze rol ook bewust op zich nemen. Als een gemeente aangeeft deze dimensie mee te nemen in haar aanbestedingsvoorwaarden en daarmee duidelijk de regie neemt over de concurrentieverhoudingen in haar gebied, dan neemt het risico dat zorgaanbieders onterecht van kartelvorming worden beschuldigd af.

De reeks informatiekaarten over de mededingingsregels kan (in de loop van de tijd) verder uitgebreid worden met andere cases respectievelijk andere inkoopmodellen en uitvoeringsmodaliteiten.

Colofon

De informatie in deze kaart is gebaseerd op het wetsvoorstel Wmo 2015 en De Jeugdwet. Het wetsvoorstel Wmo 2015 moet nog goedgekeurd worden door de Eerste Kamer.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. Het TransitieBureau kan niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Invoering Wmo
www.invoeringwmo.nl | helpdesk@invoeringwmo.nl

TransitieBureau Wmo

t 070340 6100

© Rijksoverheid | Juli 2014