

Vergaderjaar 2009–2010

26 631

Modernisering AWBZ

Nr. 326

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2010

Inleiding

Tijdens het AO Meavita op 29 januari 2009 (kamerstuk 26 631, nr. 304) is toegezegd om in beeld te brengen, hoe de markt inzake de huishoudelijke hulp in Nederland en in gemeenten is verdeeld. Daarbij is tevens toegezegd dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) gevraagd zou worden om een reactie hierop te geven. Bij deze doe ik deze toezegging gestand.

Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is gevraagd om onderzoek te doen naar de marktaandelen van thuiszorgaanbieders van de huishoudelijke hulp in Nederland. Het CAK heeft daarop het landelijke marktaandeel van de zorgaanbieders en het gemeentelijke marktaandeel van de zorgaanbieders in beeld gebracht (zie bijlage 1).¹ Het onderzoek van het CAK is gebaseerd op het jaar 2008, waarbij de berekening van de marktaandelen heeft plaats gevonden op basis van de gefactureerde uren ten behoeve van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In verband met het privacybeleid van het CAK, en omdat het gaat om concurrentiegevoelige informatie, zijn zowel de gemeenten als de zorgaanbieders geanonimiseerd in de rapportage weergegeven.

Uitkomsten onderzoek CAK

Uit het onderzoek van het CAK komt naar voren dat er in 2008, dus na de eerste aanbestedingsronde huishoudelijke hulp, ruim 1100 zorgaanbieders waren die huishoudelijke hulp leverden. In totaal waren er slechts 7 aanbieders die in 2008 meer dan 1% van de landelijke markt voor huishoudelijke hulp in handen hadden en geen enkele aanbieder had een landelijk marktaandeel van meer dan 3%. Op het niveau van gemeenten ligt de concentratiegraad veel hoger. In een groot aantal gemeenten was één aanbieder actief die meer dan 50% van de gevraagde hulp leverde.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het beeld voor grote en middelgrote gemeenten wijkt hierbij niet af van het beeld in kleine gemeenten.

Reactie NMa op uitkomsten onderzoek CAK

Conform de toezegging aan de Tweede Kamer is de NMa om een reactie op de resultaten van het onderzoek van het CAK gevraagd. In haar reactie – zie bijlage 2 – geeft de NMa aan dat marktaandeelen en concentratiegraden een sterke indicatie kunnen vormen voor de marktmacht van aanbieders. Om hier echter een mededingingsrechtelijk oordeel over te kunnen vormen dient de omvang van de relevante markt te worden bepaald. De NMa geeft aan dat het afbakenen van de relevante markt vaak niet mogelijk is zonder aanvullend onderzoek binnen de context van een specifieke casus. Naast marktaandeelen en concentratiegraden zijn ook andere factoren (zoals potentiële concurrentiedruk van toetreders) van belang om over de marktmacht te kunnen oordelen.

Op basis van haar ervaring met de beoordeling van zaken op het gebied van hulp bij het huishouden stelt de NMa in haar reactie dat de omvang van de geografische markt kleiner is dan landelijk en dat landelijke marktaandeelen daarmee geen adequate indicatie bieden voor de marktmacht van aanbieders van hulp bij het huishouden. Tegelijkertijd tekent de NMa daarbij aan dat hiermee niet gezegd is dat de gemeente wel de relevante markt is. Een partij kan bijvoorbeeld ook concurrentiedruk ondervinden van aanbieders die momenteel nog niet in de gemeente actief zijn maar wel kunnen toetreden. De NMa benadrukt hierbij dat de wijze waarop de gemeente haar rol als inkoper van huishoudelijke hulp invult, daarbij van belang is. Zo besteden meerdere gemeenten de hulp bij het huishouden gezamenlijk aan, waardoor marktaandeelen per gemeente niet zo veel zeggen over de feitelijke marktmacht. Ten slotte tekent de NMa aan, dat de hoge gemeentelijke concentratiegraden vaak niet zijn ontstaan als gevolg van fusies en overnames, maar dat het hier vaak aanbieders betreft die al van oudsher een hoog marktaandeel binnen een gemeente of regio hebben.

Het onderzoek naar marktaandeelen in bredere context

Het onderzoek van het CAK laat zien dat er geen zorgaanbieders zijn die meer dan 3% van de landelijke markt voor huishoudelijke hulp in handen hebben. Wel is er sprake van – vaak van oudsher gegroeide – marktconcentratie binnen een fors aantal gemeenten. Om deze uitkomsten goed te kunnen duiden is het van belang om de onderstaande vier aandachtspunten, die ingaan op het voorkomen en bestrijden van misbruik van marktmacht, in aanmerking te nemen.

Ten eerste bestaan er binnen het kader van de Wmo een aantal waarborgen om er voor te zorgen dat zorgaanbieders – groot of klein – kwalitatief goede huishoudelijke hulp leveren. In de Wmo is bepaald dat een gemeente altijd meerdere aanbieders moet contracteren voor de huishoudelijke hulp, en dat de burger keuzevrijheid geboden moet worden. Hierdoor kunnen cliënten die ontevreden zijn over hun aanbieder overstappen naar een andere aanbieder. Er is dus zowel voor grote als kleine aanbieders altijd een prikkel om goede ondersteuning te bieden. Daarnaast kent de Wmo de nodige basisvoorwaarden voor kwaliteit en is er een kwaliteitskader voor huishoudelijke hulp. Iedere aanbieder dient zich aan dit kwaliteitskader te houden en de Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt hier toezicht op.

Ten tweede gelden contracten voor het aanbieden van huishoudelijke hulp binnen een gemeente altijd voor een bepaalde tijd. Aanbieders worden

dus geprikkeld om hun prestaties te verbeteren, zodat ze bij een volgende aanbesteding ook als één van de winnaars uit de bus kunnen komen. Tegelijkertijd nuanceert dit proces van aanbesteden het beeld van een eventuele concentratie van marktaandeelen in een specifieke gemeente. Na een nieuwe aanbesteding kan een aanbieder met een groot marktaandeel immers van het speelveld verdwijnen. In het kader van de wijziging van de Wmo per 1 januari 2010 is in zeer veel gemeenten de huishoudelijke hulp eind 2009 opnieuw aanbesteed. Dit kan in sommige gemeenten ook gevolgen hebben gehad voor de marktconcentratie.

Ten derde heeft de NMa – zoals zij in haar reactie ook aangeeft – bevoegdheden om in te grijpen, indien aanbieders misbruik maken van een economische machtspositie. Indien hiervan sprake is kan de NMa met de Mededingingswet in de hand boetes opleggen voor misbruikelijk gedrag en zij kan beëindiging van dit gedrag afdwingen middels een last onder dwangsom. De bevoegdheden van de NMa laten onverlet, dat het hebben van marktmacht op zichzelf niet verboden is. Voor wat betreft fusies en overnames kan de NMa ingrijpen wanneer deze de concurrentie significant zouden belemmeren, bijvoorbeeld door het ontstaan of versterken van een economische machtspositie. Voor de huishoudelijke hulp die geleverd wordt in het kader van de Wmo en zorg gelden daarbij tijdelijk verlaagde omzetcijfers, waardoor fusies en overnames eerder meldingsplichtig zijn. Voorgenomen fusies van partijen met zeer sterke regionale posities waarbij de fusiepartners actief zijn in overlappende of aangrenzende werkgebieden worden hierbij extra kritisch bekeken.

Ten slotte is – zoals de NMa in haar reactie terecht opmerkt – de rol van de gemeente als inkoper van hulp bij het huishouden van belang. Geeft de gemeente bijvoorbeeld nieuwe aanbieders de kans om toe te treden? Naast dit mededingingsrechtelijke aspect ligt de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de hulp bij het huishouden bij de gemeente. Door heldere eisen in het bestek op te nemen en door goed contractbeheer is de gemeente ook in staat de kwaliteit en toegankelijkheid van de huishoudelijke hulp te garanderen. Om gemeenten hierbij te faciliteren is onder andere de handreiking «sociaal overwogen aanbesteden» uitgebracht.

Tot slot

Zoals gemeld leidt de systematiek van het aanbesteden er toe dat marktaandeelen geen vaste grootheden zijn en dat deze als gevolg van een nieuwe aanbesteding fors kunnen veranderen. In verband hiermee ben ik voornemens om de marktaandeelen van de verschillende aanbieders ook voor het jaar 2010 in beeld te brengen. Ik vind het van belang om goed de vinger aan de pols te houden, ook gezien de eerder genoemde recente wijziging van de Wmo. Hierover zal ik uw Kamer te zijner tijd weer informeren.

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