



Eerlijk, gezond
en veilig werk
in de thuiszorg
*een handreiking
aan gemeenten als
opdrachtgever in
het sociaal domein*

Uitgave van het Ministerie van SZW
en de Inspectie SZW in samenwerking
met de VNG

1 Eerlijk, gezond en veilig werk in de thuiszorg - een wereld te winnen

Waarom aandacht voor eerlijk, gezond en veilig werk in de thuiszorg vanuit de gemeente?

Iedereen in Nederland heeft recht op eerlijk, gezond en veilig werk. Dat is vanzelfsprekend. Toch is er in veel sectoren nog ruimte voor verbetering. Zo ook in de thuiszorg. Het aandeel medewerkers in de zorg dat psychische zorg ontvangt, is in de afgelopen vier jaar met 40 procent gestegen¹. Bijna een derde van de zorgmedewerkers geeft aan dat de klachten waarmee de laatste keer verzuimd is, het gevolg is van werk². Aandacht voor eerlijk, gezond en veilig werk heeft directe voordelen voor de medewerkers in

de thuiszorg, voor zorgaanbieders en voor gemeenten. Betere arbeidsomstandigheden leidt tot, en dragen bij aan: Gelukkiger en productievere medewerkers;

- Betere kwaliteit van zorg;
- Doel- en rechtmatige besteding van zorggeld;
- Verlaging van ziekteverzuim;
- Behoud van personeel in de zorgsector (waar momenteel een groot tekort aan personeel is);
- Reductie in kosten (bijv. de opleidingskosten voor nieuwe medewerkers, hogere kosten door noodzakelijke inhuurkrachten, en kosten in relatie tot ziekteverzuim).

¹ <https://www.izz.nl/zorgorganisaties/psychische-klachten-zorgpersoneel-met-40-gestegen>

² [Rapportage Arbeidsmarktproblematiek in de sector zorg en welzijn. \(Bron NEA 2015-2018\)](#)

2 Rol van de gemeente

Een groot deel van de thuiszorg wordt ingekocht door gemeenten. Zowel tijdens het inkopen als in de uitvoering van gemeentelijke zorgcontracten die daarop volgt heeft de gemeente instrumenten om te sturen op eerlijk, gezond en veilig werk. Maar waarom zou een gemeente oog moeten hebben voor eerlijk, gezond en veilig werk voor medewerkers in de thuiszorg? Bedenk:

- Voor veel thuiszorgorganisaties zijn de gemeenten gezamenlijk de belangrijkste, en vaak zelfs de enige opdrachtgever en financier. Daarmee hebben gemeenten vergaande invloed op de werkwijze en organisatie van deze zorgaanbieders.
- Als een gemeente de inkoopinstrumenten goed toepast, komen organisaties die het niet zo nauw nemen met de regels niet aan een contract.

- Bovendien zijn gemeenten goed gepositioneerd om toe te zien op de naleving van regels en inkoopvoorwaarden.
- Het borgen van eerlijk, gezond en veilig werk in de uitvoering van thuiszorg sluit naadloos aan bij het toezicht op (en borgen van) andere kwaliteitsaspecten.

Gemeenten kunnen via inkoopvoorwaarden dus écht het verschil maken ten aanzien van de organisaties die thuiszorg mogen leveren, en de voorwaarden waaronder dit gebeurt.

Deze handreiking geeft concrete tips en voorbeelden om eerlijk, gezond en veilig werk de belangrijke plaats in inkoop te geven die het verdient.

3 Concrete tips en voorbeelden uit de praktijk

Eerlijk, gezond en veilig werken heeft vele aspecten. Deze aspecten kunnen ook weer op veel verschillende manieren een plaats krijgen bij het gemeentelijk opdrachtgeverschap, zowel in de inkoopprocedure als in het managen van contracten en leveranciers. In deze handreiking zijn verschillende mogelijkheden thematisch geordend.

3.1 Goed werkgeverschap

Door bijvoorbeeld in het contract de CAO, de tevredenheid van personeel of andere aspecten op te nemen, kan de positie van de werknemer aanzienlijk worden verbeterd, waardoor het plezier om hoog kan gaan terwijl psychische zorg en verzuim verlaagd kunnen worden. Voor het bevorderen van goed werkgeverschap voor personeel geven wij de volgende vijf tips:

Tip: Stel eisen van goed werkgeverschap

Voorbeeld: De gemeente Rotterdam hanteert als één van de gunningscriteria ‘goed werkgeverschap personeel’ waarmee de gemeente aantoont zich bewust te zijn van hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden om via aanbestedingen goed werkgeverschap te bevorderen. Daarover zeg gemeente Rotterdam het volgende in hun contract:

“De gemeente vindt het belangrijk dat er goed gekwalificeerde medewerkers in de Wmo werken. Het investeren in de ontwikkeling van werknemers en in duurzame inzetbaarheid is daarmee onlosmakelijk verbonden. Rotterdam wil in dit kader inzicht krijgen in het beleid van de markt ten aanzien van instroom, doorstroom en uitstroom van personeel, welke ontwikkelingen marktpartijen verwachten en hoe ze hier mee verwachten om te gaan. Een goed in-, door- en uitstroombesluit heeft als doel voldoende gekwalificeerd personeel te behouden voor de sector, zowel nu als straks.”

Zorgaanbieders worden geacht een plan van aanpak aan te leveren rondom dit thema, en de beoordeling door de gemeente telt mee in de gunningsbeslissing. Als op dit en andere gunningscriteria gezamenlijk niet voldoende punten worden gescoord, dan zal de gemeente geen contract afsluiten met de betreffende zorgaanbieder.

Tip: Stel eisen aan het monitoren van tevredenheid van personeel

Voorbeeld: Sommige gemeenten in Limburg vragen de inschrijver om:

“Indicatoren op te stellen waarmee men de tevredenheid van medewerkers meet”.

Tip: Eis het meewerken aan inspecties

Meewerken aan een inspectie van de Inspectie Sociale zaken en Werkgelegenheid is een wettelijke verplichting, maar het is aan te bevelen deze eis ook op te nemen in een contract:

“Zorgaanbieder werkt mee aan inspecties van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en geeft opvolging aan aanbevelingen die hieruit naar voren komen.”

Tip: Stel eisen aan het naleven van cao-afspraken en lonen

Voorbeeld: Zorgregio IJssel en Oost Veluwe hebben het volgende in de algemene voorwaarden van hun contract staan:

“Opdrachtnemer verklaart minimaal de relevante en dan geldende (door de branche/werkgeversorganisatie) ondertekende cao na te leven en actief toe te passen.”

3.2 Veilig en risico-beperkend werken

Een aspect van goed werkgeverschap voor werknemers is het garanderen van een veilige werkomgeving, veilige werkomstandigheden en om de risico's omtrent het werk zo klein mogelijk te houden. Daaronder vallen bijvoorbeeld de risico's op calamiteiten maar ook de werklast en de juiste voorlichting. Een goed voorbeeld van hoe het in andere sectoren gaat is de veiligheidsladder. Deze ladder fungeert als tool om het veiligheidsbewustzijn binnen verschillende sectoren te stimuleren. De veiligheidsladder is een certificatie systeem van vijf treden, waarin in aanbestedingen een bepaalde trede vereist kan worden. Meer informatie over de veiligheidsladder is te vinden op: <https://www.safetycultureladder.com/>. Daarnaast helpen de volgende vijf tips ook om veiligheidsbewustzijn te creëren en risico's te beperken:

Tip: Neem de aanwezigheid van een getoetste en goedgekeurde risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) expliciet op in de voorwaarden

Gemeentes kunnen een goedgekeurd en getoetst RI&E als harde eis opstellen in de aanbesteding en aanbidders die er niet aan voldoen uitsluiten.

Voorbeeld: Binnen de (thuis)zorg is een algemene RI&E aanwezig, die online uit te voeren is door zorgaanbidders. Meer informatie over ZorgRie—zoals het risico-inventarisatie en -evaluatie plan heet—is te vinden op <http://www.zorgrie.nl/>. Ook kunnen aanbidders hun eigen RI&E plan opstellen, in dit geval zal de gemeente het RI&E plan moeten testen. 'ZorgRie' is daarentegen erkend voor de toetsingsvrijstelling.

Tip: Geef een beschrijving maximale werklast of groepsgrootte

Voorbeeld: "Gemeenten van de Gooi en Vechtstreek eisen voor drie zorgvormen dat er gemiddeld genomen één begeleider per 7, 5 of 4 cliënten werkzaam moet zijn met respectievelijk een maximale groepsgrootte van 14, 10 of 8 cliënten."

Tip: Vereisen preventie-medewerker

Als gemeenten opdrachtnemers verplichten om een preventiemedewerker te hebben of aan te stellen kunnen ze hiermee direct en concreet bijdragen aan de veiligheid en afname van risico's voor medewerkers in de thuiszorg. De preventie-medewerker heeft drie wettelijke taken:

1. Het ondersteunen van de werkgever om optimale arbeidsomstandigheden te realiseren;
2. Het adviseren en nauw samenwerken met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging over de te nemen maatregelen voor een goed arbeidsomstandighedenbeleid;
3. Deze maatregelen (mede) uitvoeren.

Zie: <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/preventiemedewerker/>

Tip: Geef eisen aan voorlichting en instructie

Naast eisen aan opleidingsniveau (die later nog besproken worden), zijn eisen omtrent voorlichting en instructie over werkomstandigheden en specifieke situaties ook bevorderend voor veilige werkomstandigheden. Denk hierbij aan instructies rondom kwaliteitsmonitoring, signalen vermelding rondom zorgverlening, maar ook aan contractuele bepalingen.

Tip: Eis een meldplicht voor calamiteiten

Voorbeeld: "Opdrachtnemer meldt Calamiteiten direct bij de toezichhoudend ambtenaar van de gemeente. Waar van toepassing wordt ook de meldplicht voor calamiteiten en de meldcode huiselijk geweld/kindermishandeling in acht genomen."

3.3 Kwaliteit van werk

Hoewel de meeste kwaliteitseisen met het oog op de ontvanger van zorg worden opgesteld, hebben veel kwaliteitseisen tevens een positief effect de kwaliteit van werk. De hier genoemde voorbeelden dragen dan ook bij aan eerlijke, gezonde en veilige werkomstandigheden.

Tip: Eis van zorgaanbidders dat ze handelen conform hun beroepstandaard

Andere voorbeelden: Het hanteren van een kwaliteitsmanagementsysteem is een essentieel onderdeel van het leveren van kwalitatief goede zorg. Kwaliteitssystemen ondersteunen een doorgaande leercyclus, en ondersteunen diverse aspecten van eerlijk, gezond en veilig werken. Denk bijvoorbeeld aan de veiligheid op de werkvloer. Hanteer de aanwezigheid van een erkend kwaliteitsmanagementsysteem als een geschiktheidseis: alleen die zorgaanbidders die dit voor elkaar hebben mogen inschrijven.

Tip: stel eisen aan het kennis- en ervaringsniveau van hulpverleners

Voorbeelden: Thuiszorg bij mensen met complexe stoornissen kan alleen op veilige en verantwoorde manier worden geleverd door thuiszorgmedewerkers met de juiste opleiding en ervaring. Stel als uitvoeringsvoorwaarde dat zorgaanbidders een verantwoorde werktoedeling maken (zowel ten aanzien van werkdruk als competentieniveau). Stel concrete eisen ten aanzien van een minimaal opleidingsniveau gerelateerd aan bepaalde zorgvormen of producten.

De jeugdwet kent de norm verantwoorde werktoedeling: een verplichting om verantwoorde hulp te leveren. Gemeenten kunnen onderdelen hieruit ook van toepassing verklaren op Wmo-diensten.

Tip: neem de wettelijk verplichte eis tot het uitsluiten van niet-integere opdrachtnemers expliciet op in de aanbesteding, en controleer hierop

Via de Uniforme Eigenverklaring Aanbesteden kunnen gemeenten niet-integere zorgaanbieders uitsluiten. Dit betreft zorgaanbieders die bijvoorbeeld geen sociale premies hebben afgedragen, of die zich hebben ingelaten met mensensmokkel. Bij Europese aanbestedingen zijn gemeenten zelfs verplicht deze uitsluitingsgronden te hanteren.

Voorbeeld: Vraag naast de eigenverklaring van de aanbieder ook de Gedragsverklaring Aanbesteden (GVA) op. De zorgaanbieder moet deze verklaring opvragen bij dienst Justis. Justis controleert op onherroepelijke veroordelingen ten aanzien van de gehanteerde uitsluitingsgronden. De verklaring toont aan of er sprake is van overtredingen ten aanzien van de genoemde uitsluitingsgronden. Ook na het afsluiten van het contract is het van belang te blijven monitoren op de integriteit van zorgaanbieders. In Twente hanteren de 14 Twentse zorgaanbieders een zogenaamd Barrièremodel. Ook na de inschrijving worden zorgaanbieders getoetst op niet-integer gedrag, op basis van signalen van cliënten en toegangsmedewerkers. Als er over een zorgaanbieder signalen binnenkomen, wordt een onderzoek gestart. Als er sprake is van misstanden, krijgt de zorgaanbieder kans op verbetering en anders volgt ontbinding van het contract. Zie <https://www.samem4.nl/inkoop/barriere-model/>

3.4 Inzet van derden

In de thuiszorg komt het vaak voor dat gecontracteerde zorgaanbieders in de uitvoering onderaannemers inzetten en vrijwilligers betrekken. In beginsel is daar niets mis mee: een onderaannemer kan bijvoorbeeld een zelfstandig werkende specialist zijn die enkel voor specifieke cliënten wordt ingezet. Vrijwilligers die naast en onder verantwoordelijkheid van een professional worden ingezet, kunnen de kwaliteit van de zorg op koste efficiënte wijze vergroten. Maar aan de inzet van derden kleven ook specifieke risico's rondom eerlijk, gezond en veilig werken. Het is nu immers niet de gemeente, maar de zorgaanbieder als hoofdaannemer die de kwaliteit van onderaannemers toetst en de contractvoorwaarden bepaalt. De volgende tips en voorbeelden beperken specifieke risico's.

Tip: Stel specifieke eisen aan de inzet van zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers)

Voorbeelden: De samenwerkende gemeenten in de regio Nijmegen hanteren ten aanzien van de inzet van ZZP'ers de volgende eisen:

“Goedkeuring voor de inzet wordt in ieder geval niet verleend indien ‘de in te schakelen ZZP’er niet voldoet aan alle gestelde geschiktheidseisen of dat er uitsluitingsgronden op de in te schakelen ZZP’er van toepassing zijn.”

Voor ZZP'ers die rechtstreeks via de gemeenten een contract willen, geldt in Nijmegen de volgende bepaling:

“Indien gegadigde/inschrijver een ZZP-er is, dient hij/zij te voldoen aan de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties en zal Opdrachtgever gebruik maken van een door de Belastingdienst goedgekeurde modelovereenkomst voor ZZP'ers.”

Tip: Stel eisen aan de inzet van vrijwilligers door de zorgaanbieder

Voorbeeld: De gemeentes van Noord en Midden-Drenthe hanteren de volgende eis:

“Opdrachtnemer zoekt naar een optimale balans tussen de inzet van professionals, ervaringsdeskundigen en vrijwilligers. Vrijwilligers - onder wie mede begrepen een persoon actief in het kader van een (gesubsidieerde) werkervaringsplaats - louter inzet op ondersteunende taken in de begeleiding aan cliënten. De vrijwilliger werkt onder aansturing en verantwoordelijkheid van de direct bij de cliënt betrokken opgeleide zorgverlener. De totale begeleiding kan niet uitsluitend of overwegend bij deze vrijwilligers worden neergelegd. Indien de vrijwilliger bevoegd is om met de doelgroep te werken (voldoet aan de opleidingseis), kan de vrijwilliger tijdelijk ook boventallig ingezet worden op begeleidingstaken.”

Tip: Vermeldt expliciet dat eisen en uitsluitingsgronden onverkort ook voor onderaannemers gelden

Voorbeeld: De gemeentes Utrechtse Heuvelrug en Bunnik hanteren bij de Wmo-aanbesteding de volgende bepaling:

“Inschrijver kan de werkzaamheden die voortvloeien uit de opdracht door één of meerdere onderaannemers laten uitvoeren, hiertoe dient inschrijver de betreffende bepalingen t.a.v. onderaanneming in Deel II onderdeel D van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (hierna te noemen UEA) in te vullen en hierbij aan te geven de precieze omschrijving van het gedeelte dat inschrijver bij gunning zal laten uitvoeren door de betreffende onderaannemer tezamen met voor iedere onderaannemer een afzonderlijk volledig ingevuld en rechtsgeldig ondertekend UEA vergezeld van een bewijs van inschrijving in het handels- of beroepsregister van de Kamer van Koophandel. Onderaannemers dienen te voldoen aan alle vereisten als gesteld in deze aanbestedingsprocedure. Opdrachtnemer is gedurende de uitvoering van de raamovereenkomst te allen tijde aansprakelijk en verantwoordelijk voor de uitvoering van de dienstverlening van door hem ingezette onderaannemer(s).”

4 De inkoopinstrumenten nog eens op een rij

De tips in het vorige hoofdstuk laten zien dat een gemeente op diverse manieren via inkoop kan sturen op eerlijk, gezond en veilig werken. We zetten de diverse instrumenten in een inkoopprocedure hier nog even op een rij – en geven daarbij aan bij welk type procedure het instrument bruikbaar is. Naast de bekende ‘selectieve aanbesteding’ waarbij een gemeente één of enkele aanbieders contracteert, gebruiken gemeenten voor thuiszorg vaak een open contracteringsmodel. Niet elk inkoopinstrument is in dit laatste model toepasbaar.

Dialogoog en consultatie met de markt

Het in gesprek gaan met de markt gebeurt vaak in het voortraject van een aanbesteding, maar kan daar ook los van staan. Het is dus te allen tijde mogelijk om een markt-dialogoog te voeren, waarin ook aspecten van eerlijk, gezond en veilig werken aan bod kunnen komen.

Uitvoeringsbepalingen

In elke inkoopprocedure kan de gemeente uitvoeringsbepalingen en eisen stellen, ook ten aanzien van eerlijk, gezond en veilig werken. Dit zijn bijvoorbeeld de bepalingen ten aanzien van de inzet van vrijwilligers, het hanteren van een verantwoorde werktoedeling, en het verplicht laten monitoren van medewerker-tevredenheid.

Uitsluitingsgronden

Uitsluitingsgronden worden strikt gebruikt om niet-integere bedrijven uit te sluiten, bijvoorbeeld wanneer er sprake is geweest van het financieren van terrorisme of mensenhandel. Ook uitsluitingsgronden zijn in elke inkoopprocedure te gebruiken.

Geschiktheidseisen

Net zoals bij uitsluitingsgronden, zijn geschiktheidseisen gericht op de potentiële opdrachtnemer en niet op de opdracht zelf. Middels geschiktheidseisen kan getoetst worden of inschrijvers geschikt zijn voor het uitvoeren van de opdracht. Ook geschiktheidseisen zijn in elke inkoopprocedure te gebruiken.

Selectiecriteria

De inschrijvers die niet zijn uitgesloten op grond van de uitsluitingsgronden en die voldoen aan de geschiktheidseisen, kunnen worden beperkt tot een vooraf bepaald aantal, door middel van selectiecriteria. Ook selectiecriteria zijn gericht op de geschiktheid van de aanbieder, en niet op de kwaliteit van de aangeboden diensten. Selectiecriteria zijn alleen in selectieve aanbestedingen (om precies te zijn de niet-openbare procedure) te gebruiken, en niet in open house procedures.

Gunningscriteria

Bij een selectieve aanbestedingsprocedure bepaalt de inkoop op basis van gunningscriteria welke offerte(s) het beste zijn, en dus de aanbesteding winnen. Gunningscriteria worden alleen in selectieve aanbestedingsprocedures gehanteerd, niet in de open house procedure.

Contractmanagement

Na gunning van contracten start de implementatie en uitvoering. Hier start ook het toezicht vanuit de gemeente op de afspraken. In het kader van contract- of leveranciersmanagement houdt de gemeente zicht op de geleverde zorg, en of aan alle afspraken wordt voldaan. Natuurlijk dienen afspraken rondom eerlijk, gezond en veilig werk ook aan bod te komen in monitoring, management-informatie, en periodieke aanbieder-gesprekken.

5 Verdieping (doorlink-mogelijkheden)

Het beleid ten aanzien van gezond, eerlijk en veilig werken zal natuurlijk een uitwerking moeten hebben in de inkoop van thuiszorg, en daar heeft de gemeente veel verschillende mogelijkheden voor, waarvan er enkele ook al in hoofdstuk 3 genoemd werden. Allereerst is er de verplichte wetgeving (kader 2), die opgenomen moet worden tijdens het inkopen van thuiszorg. Daarnaast kunnen aspecten van gezond, eerlijk en veilig werken op diverse manieren worden meegenomen in een aanbestedingsprocedure, om zo de werksituatie van thuiszorgmedewerkers te verbeteren en de aangegeven risico's (in kader 3) te verlagen.

Wij onderscheiden vijf verschillende manieren om aspecten van eerlijk, gezond en veilig werk kunnen een plaats te geven in een aanbesteding: (1) als uitvoeringsbepalingen (eisen aan de uitvoering van de opdracht), (2) als uitsluitingsgronden, (3) als geschiktheidseisen, (4) als selectie-eisen, en (5) als gunningscriteria. Elk van de vijf manieren hangt enerzijds samen met een bepaald type eis dat wordt gesteld, en anderzijds met de opzet van de aanbesteding in de breedte. Een eis die over de organisatie gaat (is er een RI&E plan aanwezig?), past bijvoorbeeld beter onder een uitsluitingsgrond, geschiktheidseis of selectie-eis, terwijl voorwaarden voor de uitvoering (hoe moeten huishulpen worden geïnstrueerd) als uitvoeringsbepaling of gunningscriterium toepasbaar zijn. Om dit onderscheid duidelijk te maken worden elk van de vijf manieren hierna eerst kort 'technisch' toegelicht, en daarna worden voorbeelden voor toepassing gegeven.

Uitvoeringsbepalingen

In de uitvoeringsbepalingen specificereert de opdrachtgever de opdracht: wat heeft de opdrachtgever voor ogen, welke diensten verlangt de opdrachtgever, en welke voorwaarden worden aan deze diensten gesteld. Bij gemeentelijke inkoop van thuiszorg omvatten de uitvoeringsbepalingen bijvoorbeeld de kwaliteitseisen, en hier kan het eerlijk, gezond en veilig werken nadrukkelijk in naar voren worden gebracht. Stel hier bijvoorbeeld de eis:

- dat zorgaanbieders zich houden aan de norm verantwoorde werktoedeling;
- onder welke voorwaarden en bij welke zorgvormen een zorgaanbieder vrijwilligers mag inzetten;
- dat de zorgaanbieder meewerkt aan inspecties;
- welk opleidingsniveau medewerkers moeten hebben voor bepaalde zorgdiensten;
- hoe instructie en voorlichting moeten worden georganiseerd;
- dat zorgaanbieders naast cliënttevredenheid ook medewerker-tevredenheid meten en daarop een bepaalde minimumscore halen.

Uitsluitingsgronden

Uitsluitingsgronden worden strikt gebruikt om niet-integere bedrijven uit te sluiten. In Nederland wordt het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) toegepast op alle aanbestedingen die onder de Aanbestedingswet 2012 vallen. Naast een verklaring over de uitsluitingsgronden, worden hierin ook eisen gesteld ten aanzien van de financiële toestand, de beroepsbekwaamheid en de geschiktheid van organisaties. De uitsluitingsgronden bestaan uit verplichte uitsluitingsgronden zowel als facultatieve uitsluitingsgronden. Verplichte uitsluitingsgronden (zowel boven als onder de aanbestedingsdrempel) zijn:

- Deelneming aan een criminele organisatie
- Omkoping
- Fraude
- Witwassen van geld
- Terroristische misdrijven of strafbare feiten
- Kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel

Daarnaast zijn er ook facultatieve uitsluitingsgronden die een gemeente vrijwillig mag toepassen. Twee van deze facultatieve uitsluitingsgronden zijn gerelateerd aan eerlijk, gezond en veilig werk. Zo kan een gemeente een bedrijf facultatief uitsluiten op grond van schending van verplichtingen op sociaal of arbeidsrecht, of op basis van ernstige beroepsfout. Een ernstige beroepsfout houdt in dat een bedrijf betrokken was bij onrechtmatig gedrag (voortvloeiend uit kwade opzet of bewuste nalatigheid) dat van invloed is op de professionaliteit van het desbetreffende bedrijf. Door deze facultatieve uitsluitingsgronden mee te nemen in de aanbestedingsprocedure kan de gemeente voorkomen dat integere bedrijven worden toegelaten tot de aanbestedingsprocedure. De inschrijver dient echter wel de mogelijkheid te hebben om zich te verantwoorden voor zijn fouten en de getroffen maatregelen te uiten, om op deze manier alsnog in aanmerking te komen voor de aanbesteding.

UEA document is te vinden op: <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/uniform-europees-aanbestedingsdocument-uea>

Geschiktheidseisen

Net zoals bij uitsluitingsgronden, zijn geschiktheidseisen gericht op de potentiële opdrachtnemer en niet op de opdracht zelf. Het stellen van geschiktheidseisen is niet verplicht voor aanbestedende diensten, maar hiermee kan getoetst worden of inschrijvers geschikt zijn voor het uitvoeren van de opdracht. Geschiktheidseisen zijn objectief, transparant en voor iedere inschrijver gelijk. Mocht een inschrijver niet aan de geschiktheidseisen voldoen, dan kan de inschrijver niet verder deelnemen aan de aanbestedingsprocedure. Geschiktheidseisen mogen betrekking hebben op de zowel technische- en beroepsbekwaamheid en de beroepsbevoegdheid van de zorgaanbieder. Voor eisen ten aanzien van technische- en beroepsbekwaamheid kan om bewijs worden gevraagd met betrekking tot referenties, een overzicht van personeel, een overzicht van opleidingsniveau, of onderwijs- en beroepskwalificaties. De eisen met betrekking tot beroepsbevoegdheid zijn open gelaten in de aanbestedingswet. De eisen mogen echter geen gunningscriteria zijn en moeten aan de uitgangspunten van geschiktheidseisen (objectief, transparant en voor iedere inschrijver gelijk) voldoen. Geschiktheidseisen kunnen bijvoorbeeld zien op de opleidingseisen of certificering om bepaalde zorg te verlenen – wat in het verlengde ligt van verantwoorde werktoedeling. De aanwezigheid van een R&E plan en een preventie-medewerker zijn verplicht en kunnen dus als geschiktheidseis (in het kader van beroepsbevoegdheid) worden meegenomen.

Selectiecriteria

De inschrijvers die niet zijn uitgesloten op grond van de uitsluitingsgronden en die voldoen aan de geschiktheidseisen, kunnen worden beperkt tot een vooraf bepaald aantal, door middel van selectiecriteria. Ook selectiecriteria zijn gericht op de geschiktheid van de aanbieder, en niet op de kwaliteit van de aangeboden diensten. In plaats van een absolute minimumgrens (een geschiktheidseis) wordt middels selectiecriteria bepaald welke zorgaanbieders het beste ten aanzien van deze criteria scoren. Als de gemeente bijvoorbeeld vijf zorgaanbieders de kans wil geven om een offerte in te dienen, maar er zijn tien aanbieders geïnteresseerd in de opdracht – dan kan de opdrachtgever door middel van selectiecriteria de vijf aanbieders 'voorselecteren' op grond van hun score op de selectiecriteria. Selectiecriteria kunnen gelinkt worden aan de eerlijkheden-, gezondheids- en veiligheidsprestaties van de aanbieder.

Gunningscriteria

Na de selectie vindt de uiteindelijke gunning plaats, en deze gunning is volledig gebaseerd op de offertes die zorgaanbieders hebben uitgebracht. Voor thuiszorg schrijven de Wmo 2015 en jeugdwet voor dat een gemeente naast (eventueel) prijs, altijd ook kwaliteitsaspecten meeweegt als gunningscriterium: gunnen op de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Enkel op de laagste prijs gunnen is niet toegestaan.

Binnen een gunning op prijs-kwaliteit kunnen gunningscriteria worden opgesteld die betrekking hebben op eerlijk, gezond en veilig werk. Deze gunningscriteria moeten gericht zijn op de opdracht, en zullen verder reiken dan de minimumeisen. Hoofdstuk 3 gaf een indicatie van de risico's rondom eerlijk, gezond en veilig werk in de thuiszorg met de daarbij behorende mogelijke oplossingen doormiddel van aanbesteden. Deze mogelijke oplossingen zijn samengevat in acht mogelijke voorbeelden van gunningscriteria die gebruikt kunnen worden in een aanbesteding in kader 5.

Kader 5: Mogelijke gunningscriteria in de gemeentelijke aanbesteding die GVE-risico's kunnen reduceren.

De opdrachtgever wordt gevraagd in de offerte uit te werken op welke wijze hij zal zorgen én borgen dat:

1. zijn zorgverleners niet overbelast worden, en dat zij kunnen rekenen op een verantwoorde toedeling van werk;
2. vrijwilligers op een verantwoordelijke en veilige wijze worden ingezet bij het ondersteunen van professionele zorgverleners;
3. zijn zorgverleners met adequate voorlichting en instructie aan het werk zijn;
4. zorgverleners in eigen organisatie onderling, maar ook met de zorgverleners van andere zorgaanbieders die eventueel bij cliënten betrokken zijn, voldoende met elkaar afstemmen, relevante informatie over de cliënt uitwisselen en zorgen voor warme overdracht, waarbij ook cliënt-informatie ten aanzien van veiligheidsaspecten (gezond en veilig werken) wordt meegenomen.

Het opstellen van gunningscriteria brengt twee vraagstukken met zich mee:

1. Is het wenselijk dat er concurrentie plaats vindt op eerlijk, gezond en veilig werk d.m.v. gunningscriteria of is eerlijk, gezond en veilig werk altijd een minimumeis?
2. Hoe ga ik als opdrachtgever toezien of controleren dat er aan de gunningscriteria wordt voldaan.

Ten aanzien van het eerste vraagstuk: enerzijds zullen bepaalde aspecten als absolute minimum-eis moeten gelden. Denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van een preventie-werker: het ligt niet voor de hand om dit als gunningscriterium mee te nemen. Echter, het gebruik van gunningscriteria dwingt een inschrijvende zorgaanbieder om na te denken over de wijze waarop hij met de betreffende criteria omgaat in zijn organisatie en bij het organiseren van ondersteuning. Het kan dus ook creativiteit en nieuwe manieren van werken stimuleren, waardoor er betere oplossingen ontstaan. Ook op het terrein van eerlijk, gezond en veilig werken. En wellicht past het om in een volgende aanbesteding deze nieuwe 'best practices' dan weer als uitvoeringsbepaling of minimumverplichting voor te schrijven.

Het tweede vraagstuk vormt een bruggetje met het volgende hoofdstuk: het sturen in de uitvoering van de zorg als onderdeel van contractmanagement. Net als de eisen in de andere categorieën geldt voor gunningscriteria dat zij enerzijds 'aan de voorkant' worden gecontroleerd voordat een overeenkomst wordt gegund. Maar daar kan het niet bij blijven: de opdrachtgever moet ook toezien dat de zorgaanbieder conform de gestelde eisen en de beloftes in de eigen offerte te werk gaat. Daarvoor kan periodiek verantwoordingsinformatie worden opgevraagd. Wees wel kritisch op de informatie die wordt uitgevraagd: de administratieve lasten en regeldruk zijn al hoog in de zorg. Bij sommige eisen/ maatregelen volstaat een monitoring via steekproef, of een reactief mechanisme (reageren op signalen – en dan pas nader onderzoek). Hoofdstuk 6 duikt verder in de sturing van de uitvoering.

6 Sturing in de uitvoering van de zorg

Monitoring

Zoals aangegeven in hoofdstuk 5, is het toezien of controleren dat er aan de gestelde eisen en de eigen offerte wordt voldaan misschien nog wel belangrijker dan de toets daarop in de aanbesteding. In hoofdstuk 5 werd de afweging aangekaart tussen informatie uitvraag en administratieve lasten. Desalniettemin blijft monitoring van gemaakte afspraken een belangrijke vervolgstap om kwaliteit te garanderen. Met het oog op de inspanning en administratieve lasten kunnen de volgende type monitoring overwogen worden:

- Monitoring van afspraken via sturingsinformatie
- Reactief monitoring mechanisme: onderzoeken van signalen
- Steekproefsgewijs monitoren
- Periodieke monitoring
- Materiele controle bij zorgaanbieders

Gemeentes met veel gecontracteerde zorgaanbieders doen er in het algemeen verstandig aan om een gedifferentieerde aanpak van toezicht en monitoring toe te passen op hun leveranciersbestand, waarbij vooral wordt ingezet op de grotere aanbieders met veel cliënten en omzet. Echter, ten aanzien van aspecten van eerlijk, gezond en veilig werk is het juist verstandig om toch ook bij kleinere zorgaanbieders met minder cliënten te toetsen of men op verantwoorde wijze werkt. Voor aanbieders waar niet periodiek een contractmanagementgesprek mee wordt gevoerd, is bijvoorbeeld een steekproefsgewijze controle verstandig.

Kader 6: Het Plan Do Check Act (PDCA) principe

Als de gemeente het werken met een kwaliteitssysteem voorschrijft, kan hierbij ook worden aangesloten in de monitoring van eerlijk, gezond en veilig werk.

Kwaliteitssystemen gericht op het continu verbeteren van de kwaliteit hanteren vaak een verbetercyclus, bijvoorbeeld het 'Plan Do Check Act' principe. Als de zorgaanbieder de aspecten van eerlijk, gezond en veilig werken onderbrengt in haar eigen kwaliteitssysteem, dan worden deze aspecten onderdeel van de verbetercyclus en wordt eerlijk, gezond en veilig werken verder geborgd. Een gemeente kan dan vervolgens bij een steekproefcontrole toetsen of de zorgaanbieder hier ook echt uitvoering aan geeft.

Veel gemeenten hanteren bij de inkoop van thuiszorg een dialooggerichte inkoopprocedure. Vaak wordt er gebruik gemaakt van dialoogtafels met een vertegenwoordiging van de gecontracteerde zorgaanbieders, die ook na de ingang van het contract periodiek bij elkaar blijven komen. Deze dialoogtafels bieden een uitstekende mogelijkheid om ook aspecten van eerlijk, gezond en veilig werk periodiek op de agenda te zetten, en met zorgaanbieders te bespreken. Zo houdt de gemeente de zorgaanbieders scherp op dit thema, en kunnen zorgaanbieders aangeven welke knelpunten zij ervaren die wellicht niet zelfstandig kunnen worden weggenomen.

Consequenties

- Net als voor andere afspraken in de contracten, moet het niet voldoen aan de afspraken niet vrijblijvend zijn. Er moet een consequentie volgen voor het niet houden aan de afspraken. Het volgende stappenplan wordt voorgesteld:
 1. Ga een gesprek aan om te begrijpen waarom afspraken niet worden nageleefd
 2. Geef kans op verbetering
 3. Na uitblijven van verbetering: verbindt een consequentie (boete, ontbinden/ opzeggen contract) aan de overtreding
- Het helpt als consequenties al in het contract benoemd zijn, en vooral wanneer ze worden ingeroepen. Belangrijk is dus om daar al in het contract rekening mee te houden.

.....

**Auteurs: dr. ir. Niels Uenk, Esmee Peters MSc van
het PPRC in opdracht van het Ministerie van SZW
en de Inspectie SZW**

.....

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Inspectie SZW
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

juni 2021