

Vergaderjaar 2020–2021

34 477

Sociaal domein

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2020

Hierbij informeer ik u over de voortgang van mijn aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein op een drietal punten. Ten eerste schets ik de voortgang op mijn nationale ondersteuningsprogramma. Ten tweede geef ik u inzicht in de voortgang van het wetsvoorstel Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 en de handreiking en pilots die vooruitlopend op deze wet worden uitgevoerd¹. Ten derde informeer ik u over mijn Europa Strategie.

In mijn brieven van 4 juli 2018², 24 januari 2019³ en 15 november 2019⁴ heb ik u geïnformeerd over het gezamenlijke ondersteuningsprogramma dat ik met gemeenten en aanbieders heb ingericht met als doel de transformatie naar goede zorg en ondersteuning, ten behoeve van de cliënt, verder te helpen door te kijken naar wat dat betekent voor inkoop en aanbesteden. In deze brieven en met mijn brief van 17 maart 2019⁵ informeerde ik u tevens over mijn Europa Strategie en de activiteiten die ik daarin onderneem om te bewerkstelligen dat de Europese aanbestedingsrichtlijn wordt geëvalueerd en, zo nodig, herzien voor wat betreft het sociaal domein.

In deze brief ga ik in op de voortgang van de activiteiten. Ik voldoe hiermee aan mijn toezegging in mijn brieven van 15 november 2019 en 10 februari 2020 uw Kamer een voortgangsrapportage over dit onderwerp te sturen en te informeren over onderzoeken naar de stand van zaken van de inkoop in het sociaal domein. Bovendien beantwoord ik de door u toegezonden vragen van 20 november jl. van uw Kamer uit het Voortgezet Schriftelijk Overleg naar aanleiding van de brief van 21 oktober 2020 over

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 34 477, nr. 38.

³ Kamerstuk 34 477, nr. 54.

⁴ Kamerstuk 34 477, nr. 67.

⁵ Kamerstuk 34 477, nr. 70.

het onderzoek naar de werking van Europese aanbestedingsrichtlijnen op het sociaal domein en de Monitor gemeentelijke zorginkoop.

• Nationaal ondersteuningsprogramma

Het nationale ondersteuningsprogramma – dat een coproductie is met gemeenten en zorgaanbieders – helpt gemeenten en aanbieders ervaren knelpunten bij het inkopen en aanbesteden van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning hanteerbaar te maken binnen de huidige wet- en regelgeving.

De beschikbare en nieuwe kennis over inkoop en aanbesteden in het sociaal domein wordt bekendgemaakt op de recent vernieuwde vindplaats www.inkoopsociaaldomein.nl. Bovendien ondersteun ik aanbieders en gemeenten op maat via de helpdesk op www.inkoopsociaaldomein.nl en het daaraan gekoppelde regioteam dat gerichte ondersteuning biedt passend bij de lokale situatie. Hiervoor zijn diverse instrumenten zoals opleidingen, reviews en workshops beschikbaar. Binnen de aanpak worden vier actielijnen gehanteerd, aan de hand waarvan ik de voortgang toelicht.

In mijn brief van 21 oktober 2020⁶ heb ik de derde rapportage van de Monitor gemeentelijke zorginkoop gedeeld met uw Kamer. Om de uitkomsten van dit rapport en andere onderzoeken over inkoop en aanbesteden in het sociaal domein te duiden, heb ik een kwalitatief onderzoek laten uitvoeren. Het rapport van dit onderzoek «Monitor inkoop sociaal domein 2020» is bijgevoegd bij deze brief. Per actielijn neem ik de belangrijkste trends uit deze twee onderzoeken op.

• Actielijn 1: Weloverwogen inzet van inkoop en contractering door kennis en informatie beschikbaar te maken

Uit de Monitor inkoop sociaal domein 2020 blijkt dat gemeenten en aanbieders inzetten op kennisdeling op het gebied van inkoop. Gemeenten en aanbieders hebben geleerd en experimenteren nog steeds. Vooral tijdens de voorbereiding op de inkoop is er nog winst te behalen op het beter overzien en bespreken van de consequenties van de gekozen inkoopinstrumenten. Er is aandacht voor het meer in gezamenlijkheid ontwikkelen en inzetten van inkoop en contractering als instrument. Daarnaast blijkt uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020⁷ dat er een toename in selectieve inkoopprocedures en gedifferentieerde inkoop is en dat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van de Onderhandelingsprocedure Sociaal Domein, die vooruitloopt op de in gang gezette wetswijziging die ik hieronder bespreek. In aanvulling daarop kan uit het kwalitatieve onderzoek worden geconcludeerd dat deze inkoopinstrumenten bewuster zijn ingezet door gemeenten of dat juist bewust niet wordt meegegaan in de trends. Tijdens het onderzoek gaven gemeenten en aanbieder aan de ontwikkelambitie te hebben voorafgaand aan inkooptrajecten een meer gezamenlijke visie op te stellen.

Het programma draagt bij aan bovenstaande ontwikkelingen van meer kennisdeling en weloverwogen inkoop door de publicatie van diverse handreikingen op www.inkoopsociaaldomein.nl. Er zijn handreikingen ontwikkeld over onder andere het meewegen van prestaties van aanbieders in bestaande contracten in inkoop, hoe gebruik te maken van het verlichte aanbestedingsregime, quasi-inbesteden, contracteren van kleine aanbieders, flexibiliteit bij aanbesteden en contractduur. Om het

⁶ Kamerstuk 34 477, nr. 74

⁷ Kamerstuk 34 477, nr. 74

specifieker inkopen te stimuleren is er een instrument ontwikkeld om gemeenten te helpen de verschillende soorten jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in te kopen op een wijze die past bij de zorgvorm.

Om kennis over inkoop en aanbesteden bij aanbieders en gemeenten verder te ontwikkelen en te verspreiden heb ik diverse opleidingen beschikbaar gesteld. Zo is er een leergang Inkoop Wmo 2015 waarin gemeenten worden opgeleid in en begeleid bij het ontwikkelen van een bij de regio passende inkoopstrategie voor maatschappelijke ondersteuning. Deze strategie vloeit voort uit de gezamenlijke visie en een marktanalyse. Dit sluit daarmee aan op de ontwikkelbehoefte van gemeenten en aanbieders om inkoop te baseren op een gezamenlijke visie. De leergang is overigens in lijn met een soortgelijke opleiding die het Ondersteuningsprogramma Zorg voor de Jeugd aanbiedt voor de jeugdhulp. Daarnaast zijn er individuele leeractiviteiten. Ook zijn er workshops ontwikkeld over onder andere het gebruik van de CBS data in inkoop in het sociaal domein.

• Actielijn 2: Goede zorg en ondersteuning door de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders te verbeteren

Uit de Monitor inkoop sociaal domein 2020 blijkt dat er grote verschillen zijn in de mate en de kwaliteit van samenwerking tussen gemeenten en aanbieders. Er zijn ontwikkelingen op het gebied van het initiëren van de dialoog, visieontwikkeling, en het zoeken naar integraliteit. Maar er is nog onvoldoende samenhang in aanpak vanuit een gedeelde visie om gezamenlijk het verschil te maken. Als ontwikkelbehoefte wordt hier het voeren van de dialoog en verbeteren van de kwaliteit van de dialoog tijdens de voorbereiding van inkoop genoemd. Ook bestaat de ambitie om de opbrengsten van de dialoog tijdens de inkoopcyclus beter naar de praktijk te vertalen.

In aansluiting op de ontwikkelambities van gemeenten en aanbieders stimuleert het programma het goede gesprek tussen beide onder andere door middel van het ontwikkelen en aanbieden van een handreiking Dialoog en een workshop waarin gemeenten en aanbieders leren hoe zij het goede gesprek kunnen voeren en faciliteren. Ook zijn er praktijkverhalen over dialoog verzameld en gepubliceerd op de vindplaats www.inkoopsociaaldomein.nl.

Gemeenten en aanbieders hebben soms moeite om het goede gesprek met elkaar aan te gaan, omdat ze de belangen van de ander niet goed begrijpen. Begin november is er een stageprogramma van start gegaan waarin medewerkers van gemeenten en aanbieders door middel van een korte stage inzicht hebben gekregen in elkaars wereld.

Om gemeenten en aanbieders te stimuleren om bij inkoopprocedures en de dialoog te focussen op kwaliteit is een handreiking kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop opgesteld. In aanvulling op de handreiking is een workshop ontwikkeld die gemeenten kunnen inzetten om samen met aanbieders en cliënten in gesprek te gaan over belangrijke aspecten van kwaliteit die meegenomen kunnen worden in de inkoop. Uiteraard staat kwaliteit ook centraal in alle opleidingsactiviteiten, waarin vanuit een visie/doelstelling toegewerkt wordt naar een passende inkoop.

• Actielijn 3: Minder administratieve lasten bij inkoop door standaardisatie

Uit de Monitor inkoop sociaal domein 2020 blijkt dat het gemeenten en aanbieders nog niet gelukt is om een substantiële administratieve

lastenverlichting te realiseren binnen het inkoopproces. Tijdens het inkoopproces ervaren zowel gemeenten als aanbieders administratieve lasten door het vereiste leeswerk en de hoeveelheid aan te leveren informatie. Positieve ontwikkelingen zijn dat een aantal gemeenten met standaarddocumenten voor de inkoop zijn gaan werken, minder informatie opvragen en het leeswerk soms weten te beperken. De ontwikkelambitie die in het onderzoek genoemd wordt is het bestendigen en versterken van regionale samenwerking door middel van inkoop. Het is de hoop van de aanbieders en gemeenten dat dit bijdraagt aan regionale standaardisatie en daarmee het verminderen van de administratieve lasten.

Ik zet actief in op vermindering van administratieve lasten. Met onder andere het programma (Ont)regel de Zorg, dat onnodige administratieve last identificeert en schrapt, zet ik in op het verlagen van de administratieve lasten in de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast is het Ketenbureau i-Sociaal Domein actief op het standaardiseren van gegevensuitwisseling tussen gemeenten en aanbieders van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning door gebruik van de wettelijk verplichte i-standaarden. Ook de *Norm voor Opdrachtgeverschap* draagt bij aan de vermindering van administratieve lasten en is in lijn met de ontwikkelambitie van gemeenten en aanbieders rond het versterken van regionale samenwerking. De activiteiten binnen de aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein sluiten hierop aan door specifiek naar inkoop te kijken. Er zijn modelbepalingen beschikbaar gesteld voor niet-beleidsmatige onderdelen van de inkoopdocumentatie. Dit om administratieve lasten bij gemeenten en aanbieders als gevolg van verschillen in niet beleidsmatige inkoopvereisten tussen gemeenten te mitigeren. Ik herken ook de oproep van gemeenten en aanbieders dat een aanbesteding tot (teveel) administratieve lasten leidt. Daarom zet ik met mijn Europastrategie in op wijziging van de Europese richtlijn en zet ik in op wetswijziging om dit makkelijker te maken. Ik ga daar hieronder dieper op in.

• Actielijn 4: De transformatie verder helpen door inkoop in te richten als continu leer- en verbeterproces.

Uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 blijkt dat de looptijd van contracten toeneemt en dat transformatieplannen in een kwart van de gevallen als voorwaarde voor een contract moeten worden ingediend. Uit de Monitor inkoop sociaal domein 2020 blijkt dat deels wordt ingezet op vormgeving van de transformatie door middel van de inzet van inkoopinstrumenten. Inkoop biedt in sommige regio's ruimte voor nieuwe toetreders en nog in mindere mate voor innovatie. Dit laatste vooral door het ontbreken van concrete transformatiedoelstellingen voor de regio. Volgens gemeenten en aanbieders valt er nog winst te behalen als het gaat om het inzetten van inkoop en contractering ten behoeve van de transformatie. Hierbij hebben aanbieders en gemeenten de ontwikkelambitie om door middel van inkoop de integrale benadering van de zorgvraag van de cliënt te stimuleren.

Om de transformatie verder te helpen door middel van inkoop heb ik conform de motie van het lid Tielen⁸ praktijkverhalen gepubliceerd op de vindplaats www.inkoopsociaaldomein.nl. In deze verhalen wordt beschreven hoe gemeenten en aanbieders uitvoering geven aan inkoop en aanbesteden. De praktijkverhalen gaan onder andere over het toepassen van verschillende inkoopmethodieken, het betrekken van aanbieders en cliënten bij inkoopprocessen door de gemeente, en het

⁸ Kamerstuk 31 839, nr. 685.

stimuleren van transformatie door middel van inkoop. Analyse van de praktijkverhalen over transformatie heeft geleid tot de *Handreiking* elf gouden regels voor het versnellen van transformatie vanuit het inkoopproces.

Ook ondersteun ik gemeenten en aanbieders bij het inzetten van inkoop en contractering ten behoeve van de transformatie. Naast de hierboven genoemde opleidingen kunnen gemeenten een review laten verrichten op een specifieke vraag rondom de inkoop. Bovendien is procesbegeleiding beschikbaar voor gemeenten en aanbieders, gericht op het oprichten van leernetwerken en het vlottrekken van vastgelopen processen. Hiermee worden gemeenten en aanbieders actief en op maat ondersteund bij het transformatieproces dat in hun gemeente/regio plaatsvindt.

• **Wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo2015**

Zoals ik u berichtte in mijn brief van 15 november 2019 wil ik – vooruitlopend op een evaluatie en eventuele aanpassing van de Aanbestedingsrichtlijn⁹ – met een wetsvoorstel de problematiek bij aanbesteden in het sociaal domein zoveel mogelijk verminderen. Dit in afwachting van een herziening van de aanbestedingsrichtlijn waarvoor ik mij ten volle zal blijven inspannen.

De internetconsultatie voor dit wetsvoorstel is inmiddels gesloten. De reacties op de internetconsultatie zijn verwerkt, hetgeen niet tot drastische wijzigingen in de wetgeving heeft geleid. De volgende stap is voorlegging van het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State.

Om gemeenten zoveel mogelijk te ondersteunen bij de toepassing van de nieuwe wetgeving wordt momenteel in nauwe samenwerking met veldpartijen een handreiking opgesteld. Onderdeel hiervan zijn ook de pilots waarin de invulling van de wetwijziging in de praktijk vorm krijgt. Een deel van de inkooptrajecten die deel zouden nemen aan deze pilots zijn vanwege COVID-19 uitgesteld. Het merendeel van de pilots zal daarom in 2021 uitgevoerd worden, als de inkooptrajecten worden hervat. De handreiking zal worden aangescherpt aan de hand van de pilots die begin 2021 zullen lopen. Naar verwachting zijn bij inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving zowel een handreiking als voorbeelden vanuit pilots beschikbaar, zodat de nieuwe wetgeving direct in de praktijk kan worden gebracht.

• **Stand van zaken Europa strategie**

Het hierboven genoemde wetsvoorstel is een maatregel totdat er overeenstemming is om de huidige Europese aanbestedingsrichtlijn te herzien. Om dit te verwezenlijken onderneem ik op veel verschillende vlakken acties. Ik berichtte uw Kamer eerder daarover uitgebreid in mijn brieven van 17 maart 2019¹⁰ en 15 november 2019.

Conclusies Europese Raad voor Concurrentievermogen

Het Duitse EU-voorzitterschap heeft Raadsconclusies geïnitieerd over aanbesteden en de rol die aanbesteden kan spelen om een impuls te geven aan duurzaam herstel en het versterken van een weerbare EU economie. Op verzoek van Nederland is in deze raadsconclusies een oproep gedaan aan de Europese Commissie om de meerwaarde van de

⁹ Richtlijn 2014/24/EU.

¹⁰ Kamerstuk 34 477, nr. 56.

toepassing van aanbestedingsregels op de inkoop van diensten in het sociaal domein nogmaals kritisch te bestuderen. De raadsconclusies (inclusief de door Nederland toegevoegde oproep) zijn op 25 november 2020 door de volledige Raad voor Concurrentievermogen vastgesteld.¹¹

REFIT-platform

In mijn brief van 17 maart 2019 (Kamerstuk 34 477, nr. 56) berichtte ik u dat een submitie van Staatssecretaris Keijzer en mij bij het Regulatory Fitness and Performance-platform (REFIT-platform) heeft geleid tot een advies waarin de Europese Commissie is geadviseerd de Aanbestedingsrichtlijn te evalueren en, zo nodig, de diensten op het terrein van het sociaal domein uit te zonderen van de werking van de richtlijn. De Europese Commissie heeft via de «Annual burden survey» gereageerd op de door het REFIT-platform aangenomen opinie. De zeer summiere reactie die hierin was opgenomen luidde: «*The Commission will take this into account when the procurement directives are up for evaluation again.*»¹² Ik zal aandringen op een meer inhoudelijk en actiegericht antwoord.

Dialogo met de Europese Commissie

Ik ben continu formeel en informeel in gesprek met de Europese Commissie. Zoals ik u berichtte in mijn brief van 15 november 2019 (Kamerstuk 34 477, nr. 67) heeft op mijn uitnodiging de Europese Commissie op ambtelijk niveau een werkbezoek afgelegd aan Nederland. Doel van die bijeenkomst was om de problematiek helder over het voetlicht te brengen bij de Europese Commissie en om met de Europese Commissie van gedachten te wisselen over mogelijke oplossingen. De Europese Commissie heeft tijdens dit werkbezoek aangegeven dat zij graag meedenkt over mogelijke verlichting van de problematiek die wordt ervaren binnen de kaders van de huidige Aanbestedingsrichtlijn, maar dat opdrachten voor aanbestedingen in het sociaal domein via een transparante competitieve procedure in de markt moeten worden gezet.

Hierna is regelmatig op ambtelijk niveau contact geweest met de Europese Commissie en is het onderwerp in andere Europese gremia aan de orde gesteld door mijn medewerkers, medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Ik zal nadere overleggen plannen met de Europese Commissie om de pilots die momenteel worden uitgevoerd voor het wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 en de begeleidende handreiking die momenteel wordt geschreven te bespreken.

Daarnaast ben ik voornemens ook het gesprek aan te gaan met de nieuwe Eurocommissarissen die verantwoordelijk zijn voor aanbestedingsreggeving, respectievelijk gezondheidszorg, zodra dit mogelijk is.

Bezoek Europees parlement

Ik heb op 16 januari 2020 het Europees parlement bezocht om daar te spreken met verschillende fracties over de knelpunten bij aanbesteden in het sociaal domein. Tijdens deze overleggen is mij door de verschillende fracties gevraagd om aanvullende informatie over de ervaren problematiek. Hiertoe heb ik onder meer een onderzoek laten uitvoeren over de

¹¹ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.412.01.0001.01.ENG>

¹² Zie <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/EN/SWD-2020-81-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

mate van grensoverschrijdendheid en de hoogte van uitvoeringslasten bij aanbestedingen in het sociaal domein in Europa en Nederland. Dit onderzoek heb ik uw Kamer bij brief van 21 oktober 2020¹³toegestuurd. Uit dit onderzoek blijkt duidelijk dat grensoverschrijdende inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning niet of nauwelijks plaatsvindt, terwijl hier wel hoge uitvoeringslasten tegenover staan. Deze cijfers onderbouwen wederom mijn streven om het sociaal domein uit te zonderen van de Aanbestedingsrichtlijn nu de dor de Commissie geschetste voordelen van grensoverschrijdendheid niet materialiseren maar de nadelen wel duidelijk voelbaar zijn. Naast het verstrekken van verzamelde informatie aan de fracties van het Europees parlement om hen inzage te geven in de problematiek zoals die speelt, neem ik contact op met de fracties om mogelijke vervolgstappen te bespreken.

Identificeren van medestanders

Via het postennetwerk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is door mijn medewerkers geïnventariseerd hoe andere lidstaten vormgeven aan hun zorgplichten op het terrein van het sociaal domein en of zij daarbij vergelijkbare problemen ervaren. Het beeld dat ook al eerder door mijn medewerkers was verkregen bij verschillende landenbezoeken is hierbij bevestigd. Dit beeld is dat er weliswaar verschillen bestaan in de wijze waarop het sociaal domein wordt ingericht (bijvoorbeeld door gebruik van subsidies en inbesteden), maar dat de problematiek zoals die in Nederland wordt ervaren ook in andere lidstaten wordt herkend: een Europese aanbestedingsprocedure is in veel gevallen slecht geschikt om de beste zorg voor burgers te realiseren waarbij continuïteit, lokaal partnerschap en samenwerking voorop staan. De steun van de Lidstaten voor de hierboven genoemde Conclusies van de Europese Raad voor Concurrentievermogen bevestigt dat beeld. Ik blijf actief steun zoeken bij mijn Europese collega's. Vervolgens werk ik samen met gelijkgestemde lidstaten aan het vinden van een Europese oplossing.

• Slot

De afgelopen periode is, ondanks de effecten van Covid-19, voortgang geboekt bij zowel de ondersteuning van gemeenten en aanbieders bij het aanbesteden als in de contacten met de Europese Commissie. Zoals de monitor Inkoop Sociaal Domein 2020 laat zien, zijn er echter ook nog ambities te bereiken. Ook de komende periode zal ik mij daarom blijven inzetten om via het nationale ondersteuningsprogramma gemeenten en aanbieders te helpen de ervaren knelpunten bij het inkopen en aanbesteden van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning hanteerbaar te maken binnen de huidige wet- en regelgeving, de regelgeving te wijzigen waar mogelijk en in Brussel en bij de Europese Commissie te blijven aandringen op wijziging van de Europese Aanbestedingsrichtlijn.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

¹³ Kamerstuk 34 477, nr. 74