

Vergaderjaar 2019–2020

34 477

Sociaal domein

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2019

Hierbij informeer ik u over mijn Aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein op een tweetal punten. Ten eerste schets ik u beknopt de voortgang op mijn ondersteuningsprogramma en de Europa Strategie. Ten tweede informeer ik u over mijn voornemen om – vooruitlopend op de door mij beoogde herziening van de Europese aanbestedingsrichtlijn – een wetsvoorstel in procedure te brengen om het aanbesteden door gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 ter vereenvoudigen.

De kern van deze brief is:

- Beknopte beschrijving van de aanleiding voor en inhoud van deze brief;
- Beschrijving stand van zaken ondersteuningsprogramma;
- Beschrijving wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord gunnen Jeugdwet en Wmo2015;
 - o Aanleiding voor de wetswijziging;
 - o Inhoud van de wetswijziging;
 - o Toepassingsmogelijkheden;
 - o Begeleidingsproces: ondersteuning en handreiking;
- Beschrijving stand van zaken Europa Strategie.

Gemeenten maken nu veelal de keuze tussen twee inkoopprocedures voor het realiseren van zorg in het sociaal domein. Of een open house procedure, of een reguliere aanbestedingsprocedure. De eerste is procedureel relatief eenvoudig maar biedt geen mogelijkheid om uitsluitend de best presterende partijen te selecteren, waardoor vaak een groot aantal instellingen moeten worden gecontracteerd hetgeen de sturing en de samenwerking bemoeilijkt. De tweede, een reguliere aanbestedingsprocedure, biedt die mogelijkheid wel maar is weer procedureel omslachtig, met een verplicht voorgeschreven vergelijking van offertes op basis van een uitgebreide gunningssystematiek. Met dit wetsvoorstel wil ik een eenvoudiger procedure introduceren. Ik wil het

mogelijk maken om zonder een uitgebreide gunningsprocedure toch uitsluitend die partijen te contracteren die het best in staat zijn om – in partnerschap met gemeenten en elkaar – de beste zorg te leveren. Dit wil ik doen door de Jeugdwet en de Wmo 2015 zodanig te wijzigen dat een uitgebreide gunningssystematiek niet langer verplicht is bij aanbesteden in het sociaal domein.

In mijn brieven van 4 juli 2018¹ en 24 januari 2019² 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 die transformatie betekent voor inkoop en aanbesteden.

Bij brief van 17 maart 2019³ informeerde ik u vervolgens over mijn Europese strategie en de activiteiten die ik onderneem om te bewerkstelligen dat de Europese aanbestedingsrichtlijn⁴ wordt geëvalueerd en, zo nodig, herzien voor wat betreft gezondheidsdiensten in het sociaal domein. Ik beoog zo de effectiviteit en efficiëntie van de aanbestedingsrichtlijn te verbeteren.

Er kan niet met zekerheid worden gesteld of en, zo ja, wanneer een dergelijke herziening van de aanbestedingsrichtlijn kan worden gerealiseerd. Naar verwachting zal dit niet plaatsvinden vóór een evaluatie van de aanbestedingsrichtlijn door de Europese Commissie. Die evaluatie was oorspronkelijk gepland voor april 2019 maar lijkt nog enige tijd op zich te laten wachten in verband met late implementatie door verschillende lidstaten. Zoals ik Uw Kamer in mijn brief van 17 maart 2019 heb laten weten, staat derhalve vast dat de aanbestedingsrichtlijn in zijn huidige vorm de komende jaren nog zal gelden.

Ik heb uw Kamer tevens geschetst dat ik streef naar een eerdere oplossing voor vereenvoudiging van de opdrachtverstrekking voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015, en dat, mede gelet op de REFIT-opinie van 14 maart 2019, gezamenlijk met de Europese Commissie zal worden opgetrokken om te zoeken naar mogelijkheden om binnen de aanbestedingsrichtlijn ruimte te creëren om de knelpunten met aanbesteding in het sociaal domein weg te nemen.

In deze brief ga ik in op mijn voornemen om een wetsvoorstel op te stellen om de genoemde eerdere oplossing voor vereenvoudiging van de opdrachtverstrekking voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 sneller te realiseren. Dit voornemen moet worden gezien tegen de achtergrond van enerzijds de voortgang van het gezamenlijke ondersteuningsprogramma voor Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein, zoals toegezegd in het AO Wmo van 26 juni 2019 (Kamerstuk 29 538, nr. 299), en anderzijds de activiteiten die ik in Europees verband onderneem met het oog op herziening van de aanbestedingsrichtlijn.

• **Stand van zaken ondersteuningsprogramma**

Om kennis en informatie beschikbaar te maken, is in mei de vindplaats www.inkoop sociaal domein.nl gelanceerd, waar zowel handreikingen als voorbeelden gebundeld worden. De komende periode zullen de voorbeelden op deze website fors worden uitgebreid, waarmee ik voldoe

¹ Kamerstuk 34 477, nr. 38.

² Kamerstuk 34 477, nr. 54.

³ Kamerstuk 34 477, nr. 56.

⁴ Richtlijn 2014/24/EU van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.

aan de motie van het lid Tielen⁵. Daarnaast wordt in werkgroepen van aanbieders en gemeenten hard gewerkt aan diverse handreikingen en andere producten. De vindplaats is dit najaar uitgebreid met een helpdesk, waar gemeenten en aanbieders terecht kunnen met hun vragen over inkoop en aanbesteden.

Het ondersteuningsprogramma – dat een coproductie is met gemeenten en zorgaanbieders – heeft als ambitie gemeenten en aanbieders zoveel mogelijk op maat te ondersteunen. Daartoe wordt zowel voor vragen die bij de helpdesk binnenkomen als voor regio's die direct contact opnemen, gezocht naar een passend aanbod. Ook worden regio's actief benaderd om te zien of er vragen leven die ondersteuning behoeven. Voor deze ondersteuning kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een praktijkgerichte opleiding, een miniconferentie gericht op kennisdeling of een vertrouwelijke review van een vraag van een gemeente. Op basis van de vragen van gemeenten en aanbieders worden gedurende de looptijd van het programma aanvullende producten ontwikkeld. Ook wordt de bijbehorende ondersteuningsstructuur, waarin verschillende partners en programma's samenwerken, de komende maanden bestendig en versterkt.

Het doel van het ondersteuningsprogramma is de transformatie naar goede zorg en ondersteuning, ten behoeve van de cliënt, verder te helpen. Daarmee heeft het programma een belangrijke rol in het vergroten van de kwaliteit, zoals ik u heb toegezegd in het AO Wmo van 26 juni 2019⁶. Kwaliteit is een belangrijk element in de opleidingen. Kwaliteit is ook een onderwerp dat veelvuldig terugkomt in de ondersteuning op maat. Zo is implementatie van een kwaliteitskader een van de onderwerpen die in een miniconferentie aan bod is gekomen. Ook tijdens bestuurlijke krachtessies, presentaties van gemeenten en aanbieders onderling en de kennis- en praktijkweek waar gemeenten en aanbieders hun ervaringen presenteren, komt kwaliteit voortdurend aan bod. Hierbij is kwaliteit vaak gekoppeld aan het thema transformatie, waarbij de vraag is hoe kwaliteit lokaal invulling kan krijgen. Door hierover continu in gesprek te blijven en voorbeelden te delen, draagt het ondersteuningsprogramma eraan bij de inkoop meer op kwaliteit te richten.

Naast kwaliteit richt het ondersteuningsprogramma zich ook op kennisdeling, samenwerking, vermindering van administratieve lasten en het versterken van de transformatie. Dit alles in de context van de inkoop, waarbij de behoefte van gemeenten en zorgaanbieders centraal staat. Ik zal u in het voorjaar van 2020 uitgebreid informeren over het ondersteuningsprogramma. Ik zal dan ook ingaan op de monitor naar de stand van zaken van de inkoop in het sociaal domein die ik laat verrichten. Het ondersteuningsprogramma voorziet in een behoefte, gegeven het kader dat door de (Europese) aanbestedingsregels wordt gesteld.

• Wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord gunnen Jeugdwet en Wmo2015

Om de werking van de aanbestedingsrichtlijn te verbeteren acht ik een herziening ervan op zijn plaats, in die zin dat de richtlijn niet langer van toepassing is op overheidsopdrachten voor zorgdiensten die onder het sociaal domein vallen. Nu niet duidelijk is wanneer de Europese Commissie de aanbestedingsrichtlijn zal evalueren, lijkt een dergelijke herziening op korte termijn niet mogelijk. Daarom wil ik, daarop vooruitlopend, met een wetsvoorstel de in mijn eerdere brieven aan uw Kamer

⁵ Kamerstuk 31 839, nr. 685.

⁶ Kamerstuk 29 538, nr. 299.

geschetste problematiek zoveel mogelijk verminderen en zo de inkoop van jeugdhulp, kinderscherming, jeugdreclassering en maatschappelijke ondersteuning vergemakkelijken. Dit in afwachting van een herziening van de aanbestedingsrichtlijn waarvoor ik mij ten volle zal blijven inspannen. Want het wetsvoorstel waaraan ik werk, zal de bestaande problematiek slechts in beperkte mate kunnen verminderen.

Het wetsvoorstel zal invulling geven aan de mogelijkheid die de aanbestedingsrichtlijn geeft om nationaal het verlicht regime voor sociale diensten in te vullen met nationale wetgeving.⁷ Dit wil ik doen door voor te stellen de Jeugdwet en de Wmo 2015 zodanig te wijzigen dat het mogelijk wordt om een vereenvoudigde aanbestedingsprocedure vorm te geven voor Jeugdwet- en Wmo 2015-diensten. Die procedure moet het mogelijk maken om met uitsluitend de beste partijen overeenkomsten aan te gaan zonder een uitgebreide en complexe gunningsprocedure te hoeven doorlopen. Zodoende kunnen gemeenten op een eenvoudiger manier die partijen contracteren die in partnerschap met de gemeenten – en elkaar – toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede lokale zorg willen realiseren.

De Jeugdwet en de Wmo2015 verplichten bij aanbestedingen nu nog tot gunning op basis van de zogenaamde economisch meest voordelige inschrijving (emvi)⁸. De gedachte daarachter is het tegengaan van gunning op basis van enkel de laagste prijs. Een ongewenst neveneffect van de emvi-verplichting is dat toepassing ervan een verplichting behelst tot een vergelijking van offertes op basis van een op voorhand uitgedachte gunningssystematiek. Vanwege de eigen aard en complexiteit van het sociaal domein blijkt het in de praktijk voor veel gemeenten allerm minst eenvoudig om een dergelijke systematiek vorm te geven. Er ontstaan vaak discussies tussen gemeenten en aanbieders over de gehanteerde systematiek en gunningscriteria. Met dit wetsvoorstel wil ik bereiken dat gesprekken tussen gemeenten en zorgaanbieders niet langer gaan over procedures maar over de inhoud van zorg en de beste vorm van samenwerking.

Door die emvi-verplichting voor bepaalde wijzen waarop de aanbestedingsprocedure kan worden ingevuld te schrappen (onder handhaving van het verbod op gunning op laagste prijs) wil ik het mogelijk maken voor gemeenten om een eenvoudigere aanbestedingsprocedure toe te passen voor de realisatie van Jeugdwet- en Wmo 2015-diensten. Zo kunnen gemeenten overheidsopdrachten gunnen aan een beperkte groep van beste partners zonder verplicht te zijn tot het uitvragen en vergelijken van schriftelijke aanbiedingen op basis van een complexe gunningssystematiek.

In segmenten van het sociaal domein met weinig aanbieders zou de te contracteren groep aanbieders eenvoudigweg kunnen bestaan uit de paar aanbieders die aan de gestelde eisen voldoen. In segmenten met een groter aantal aanbieders kan een gemeente het aantal te contracteren aanbieders eventueel eerst terugbrengen op basis van te stellen selectiecriteria. Een gemeente selecteert dan – op basis van vooraf bekend gemaakte selectiecriteria – uit de groep van geschikte aanbieders uitsluitend die partijen, die zich als beste onderscheiden. Dit is wezenlijk anders dan bij een open house procedure, waarbij alle geschikte partijen een contract krijgen. In de praktijk resulteert dat geregeld in een groot aantal gecontracteerde partijen, hetgeen de sturing bemoeilijkt en de samenwerking en het bereiken van optimaal partnerschap in de weg staat.

⁷ Richtlijn 2014/24/EU, artikel 76.

⁸ Artikel 2.11, lid 2 Jeugdwet en artikel 2.6.4 Wmo 2015.

Afhankelijk van de benodigde zorgdiensten, de uitgangspunten van de gemeente en het specifieke zorglandschap zal een gemeente de toe te passen selectiecriteria moeten bepalen om te komen tot die kleine groep van beste aanbieders.

Om gemeenten zoveel mogelijk te ondersteunen bij de toepassing van de hierboven geschetste vereenvoudigde vorm van aanbesteden zal ik in nauwe samenwerking met veldpartijen een handreiking opstellen. Daarmee beoog ik gemeenten op heldere wijze te informeren over de omstandigheden waaronder een dergelijke nieuwe procedure het beste kan worden toegepast en hoe deze kan worden vormgegeven op een dusdanige wijze dat de uitvoeringslasten voor zowel gemeenten als aanbieders zo laag mogelijk worden.

Ik ben voornemens dit wetsvoorstel na consultatie zo spoedig mogelijk aan de ministerraad voor te leggen, met het oog op de advisering door de Raad van State.

• **Stand van zaken Europa strategie**

Het wetsvoorstel is een maatregel totdat de huidige Europese aanbestedingsrichtlijn wordt herzien. Ik ben van mening dat de Europese aanbestedingsrichtlijn ten aanzien van opdrachten voor diensten op het gebied van het sociaal domein moet worden geëvalueerd en aangepast. Aanbestedingsregels die Europees breed werken lenen zich niet goed voor het verkrijgen van toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede lokale zorg. Ik berichtte uw Kamer daarover uitgebreid in mijn brief van 17 maart 2019.

• REFIT-platform

Ik berichtte u eerder dat een submittie van Staatssecretaris Keijzer en mij bij het REFIT-platform heeft geleid tot een advies van 14 maart 2019 van dat platform aan de Europese Commissie. Daarin is de Europese Commissie geadviseerd de aanbestedingsrichtlijn te evalueren en, zo nodig, die diensten op het terrein van het sociaal domein uit te zonderen van de werking van de richtlijn. Ook is de Europese Commissie opgeroepen om in de tussentijd lidstaten zo goed mogelijk te ondersteunen bij het vinden van mogelijkheden om regedruk te verminderen, bijvoorbeeld door het opstellen van handreikingen.

Medio juli van dit jaar heb ik contact gehad met vicevoorzitter Timmermans van de Europese Commissie, tevens voorzitter van het REFIT-platform, over het met prioriteit behandelen van genoemd advies van het REFIT-platform. Het onderwerp heeft naar mijn mening namelijk de hoogst mogelijke urgentie aangezien het direct ziet op de zorg voor kwetsbare groepen in de samenleving.

• Dialoog met de Europese Commissie

Ik ben in gesprek met de Europese Commissie. Zo sprak ik op 27 mei van dit jaar samen met Staatssecretaris Keijzer met Eurocommissaris Bienkowska van het Directoraat-Generaal Interne Markt (GROW). Wij spraken af om samen te werken om te verkennen welke mogelijkheden er bestaan om de problematiek te verlichten.

In dat kader zullen ambtenaren van de Europese Commissie op mijn uitnodiging een werkbezoek afleggen aan Nederland op 15 november 2019. Doel van die bijeenkomst is 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. Ik heb

een drietal gemeenten bereid gevonden hun ervaringen met aanbesteden in het sociaal domein te delen met de Europese Commissie, waarna een rondetafelgesprek zal plaatsvinden. Naast die drie gemeenten heb ik ook een tweetal experts uit het veld met kennis van de praktijk en de juridische problematiek uitgenodigd om deel te nemen. Ik verwacht na dat bezoek met de Europese Commissie vervolggesprekken aan te kunnen gaan op meer technisch inhoudelijk niveau. Dit vervolg staat nadrukkelijk in het teken van een herziening van de aanbestedingsrichtlijn voor wat betreft dienstverlening in het sociaal domein.

Daarnaast zal ik ook het gesprek aangaan met de nieuwe Eurocommissarissen die verantwoordelijk zijn voor aanbestedingsregelgeving, respectievelijk gezondheidszorg. Ik zal daarbij uiteraard ook de REFIT-opinie ter sprake brengen.

- Identificeren van medestanders

Mijn medewerkers hebben een aantal lidstaten bezocht om in kaart te brengen hoe andere lidstaten vormgeven aan hun zorgplichten op het terrein van het sociaal domein en of zij daarbij vergelijkbare problemen ervaren. Daaruit is gebleken dat er weliswaar verschillen, soms aanzienlijke, bestaan in de wijze waarop het sociaal domein wordt ingericht, maar dat de problematiek zoals die in Nederland wordt ervaren ook in andere lidstaten wordt herkend: een Europese aanbestedingsprocedure is slecht geschikt om de beste zorg voor burgers te realiseren waarbij continuïteit, lokaal partnerschap en samenwerking voorop staan. Met die gelijkgestemde lidstaten wil ik samenwerken om een Europese oplossing te vinden. Ik zoek daarvoor actief steun bij mijn Europese collega's.

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