

Vergaderjaar 2018–2019

34 477

Sociaal domein

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2019

In mijn brief van 4 juli 2018¹ heb ik u geïnformeerd over mijn ambitie om de praktijk van de inkoop beter aan te laten sluiten bij de aard van het sociale domein en de praktijk van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Ik informeer u hierbij over de voortgang, zoals toegezegd in het wetgevingsoverleg Jeugd van 12 november 2018² en mijn brief van 5 november 2018³.

Met gemeenten en aanbieders heb ik in een Bestuurlijk Overleg op 24 januari jl. een aanpak vastgesteld om gemeenten en aanbieders te ondersteunen bij de inkoop in het sociaal domein. Deze aanpak is tot stand gekomen door gemeenten en aanbieders zelf, waarbij zij ondersteund worden door de rijksoverheid en diverse kennisinstellingen. Ik schets u hieronder de inhoud van deze aanpak. Bovendien geef ik daarbij aan welke activiteiten uit deze aanpak de afgelopen periode al zijn uitgevoerd en in gang zijn gezet. Daarna beschrijf ik de voortgang van het zoeken van meer ruimte op Europees niveau.

1. Ondersteuning van gemeenten en aanbieders

In een Bestuurlijk Overleg met gemeenten en aanbieders van 24 januari jl. is besloten tot een ondersteuningsprogramma voor gemeenten en aanbieders. Daarbij is aangegeven dat het doel van deze aanpak is 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. Daarbij moet inkoop bijdragen aan een aantal doelen, die ook de basis voor de aanpak voor ondersteuning van gemeenten en aanbieders vormen, te weten de volgende vier actielijnen:

¹ Kamerstuk 34 477, nr. 38.

² Kamerstuk 34 775 XVI, nr. 112.

³ Kamerstuk 34 880, nr. 12.

1. Weloverwogen inzet van inkoop en contractering, door kennis en informatie beschikbaar te maken;
2. Goede zorg en ondersteuning, door te werken aan betere samenwerking tussen gemeenten en aanbieders;
3. Minder administratieve lasten door inkoop, door standaardisatie;
4. Bijdragen aan transformatie, door inkoop in te richten als continue leer- en verbeterproces.

Kennisdeling is de afgelopen periode al bevorderd via het kennis- en expertisecentrum van PIANOo, door een kennis- en praktijkweek waaraan ca. 300 personen deelnamen en via opleidingen vanuit het Zorglandschap Jeugd. Ook is bijvoorbeeld reeds een handreiking over inkopen in het sociaal domein beschikbaar.

Goede zorg en ondersteuning vormgeven staat centraal in programma's zoals Zorg voor Jeugd. Versterking van het opdrachtgeverschap van gemeenten, gericht op goede zorg en ondersteuning, vond de afgelopen periode plaats in het thema opdrachtgeverschap in het programma sociaal domein. Hoe gemeenten jeugdhulp inkopen op kwaliteit is recent ook onderzocht door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI)⁴. In dat onderzoek zien we dat gemeenten, naast de wettelijke kwaliteitseisen, bij hun inkoop vooral eisen stellen aan hoe de zorg en ondersteuning georganiseerd wordt (is een kwaliteitssysteem aanwezig, wordt veiligheid systematisch besproken) en nog minder aan de uitkomsten van deze zorg.

Het terugdringen van administratieve lasten is de afgelopen periode opgepakt via onder andere het programma i-sociaal domein, dat gemeenten en aanbieders ondersteunt bij het standaardiseren van de administratieve afhandeling van zorg en jeugdhulp. Ook is bijvoorbeeld wetgeving in gang gezet om samenwerking in regioverband afdwingbaar te maken. In opdracht van het Ministerie van VWS is bovendien een onderzoek uitgevoerd in drie jeugdhulpregio's naar administratieve lasten bij hoofdaannemer- en onderaannemerschap, in relatie tot verantwoordings-eisen van jeugdhulpregio's en gemeenten.⁵

De transformatie krijgt vorm lokaal en in de regio's. Vanuit het Zorglandschap Jeugd zijn vier jeugdregio's ondersteund bij het vormgeven van het opdrachtgeverschap en de inkoop. Deze regio's zijn concreet geholpen bij de inrichting van een op transformatie gericht aanbestedingstraject. De leerpunten uit die trajecten zijn gebundeld in een boekje met «zeven goede gewoonten» voor een succesvolle inkoop van jeugdhulp. Dit boekje is in oktober 2018 gepubliceerd.

Er is dus al het nodige gebeurd de afgelopen periode. De komende tijd zal de ondersteuning van aanbieders en gemeenten op dit thema worden versterkt en voortgezet. Dat doe ik gezamenlijk met gemeenten en aanbieders, waarbij zij het voortouw hebben en de prioritering bewaken. Dit betekent ook dat in een later stadium indien gewenst nieuwe activiteiten toegevoegd kunnen en zullen worden. De intentie is om de komende periode in te zetten op de volgende onderwerpen en activiteiten:

- **Eén vindplaats voor informatie**

Om beschikbare kennis vindbaar te maken, wordt op dit moment reeds gewerkt aan een digitale vindplaats waar alle beschikbare informatie over inkoop in het sociaal domein te vinden is en gedeeld wordt. De vindplaats

⁴ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Transformatie-jeugdhulp/Kwaliteitseisen-bij-inkoop-jeugdhulp>

⁵ JB Lorenz, ...en de rekening komt later. Een onderzoek naar het verminderen van administratieve lasten in de verantwoording van jeugdhulpaanbieders aan gemeenten, december 2018.

heeft zowel gemeenten als aanbieders als doelgroep en wordt in 2019 operationeel. Deze vindplaats moet een inspirerende digitale basis worden voor een platform waar gemeenten en aanbieders rondom actuele en urgente vraagstukken met betrekking tot de inkoop binnen het sociaal domein (van elkaar) kunnen leren en doorontwikkelen.

- **Helpdesk voor ondersteuning van gemeenten en aanbieders**

Er wordt gewerkt aan de inrichting van een tijdelijke helpdesk die gemeenten en aanbieders kan ondersteunen bij (vragen over) de inkoop van zorg en ondersteuning. Hiertoe wordt een consortium van partijen gevormd. De helpdesk wordt in 2019 operationeel en heeft zowel gemeenten als aanbieders als doelgroep. In de helpdesk zullen diverse huidige ondersteuningsstructuren samenkomen.

- **Kennis- en praktijkweek**

Ook opleiden is een belangrijk element. Van 17 tot en met 21 september 2018 heeft een kennis- en praktijkweek plaatsgevonden waarbij ruim 300 mensen betrokken waren. Omdat de kennis- en praktijkweek over contractering in het sociaal domein voorzag in een behoefte en mede daardoor een succes was, krijgt deze in mei 2019 een vervolg.

- **Opleiding**

De mogelijkheden voor een meer structurele opleiding na 2019 worden verkend. Hiertoe worden gesprekken gevoerd met onder andere de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) academie, PIANOo, Europa Decentraal en het Zorglandschap Jeugd. Zowel voor de kennis- en praktijkweek als voor de opleiding staat de behoefte van gemeenten en aanbieders centraal.

- **Expertisecentrum en regiobijeenkomsten door PIANOo**

Bij PIANOo is het expertisecentrum inkoop en aanbesteden sociaal domein ondergebracht. PIANOo begeleidde dit jaar het een onderzoek naar de stand van zaken van inkoop in het sociaal domein. Naar aanleiding hiervan is op 11 juli een mini-symposium georganiseerd met en voor gemeenten. Op het PIANOo congres werden diverse workshops georganiseerd over inkoop in het sociaal domein, die goed bezocht werden. Deze periode zijn of worden visiedocumenten opgeleverd over de SSD-procedure (verlicht aanbestedingsregime), wijkteams, open house, marktbenadering en Beste Prijs Kwaliteit Verhouding (BPKV)-aanbestedingen. PIANOo heeft het afgelopen jaar diverse gemeenten bezocht. Dit krijgt een vervolg door in 2019 regiobijeenkomsten/ marktontmoetingen te organiseren, waar de vraag van de eerder bezochte gemeenten centraal staat. Het expertisecentrum aanbesteden sociaal domein zet in den brede haar activiteiten voort de komende periode, terwijl gebouwd wordt aan bovengenoemde helpdesk.

- **Ondersteuning kleine aanbieders**

Er zal specifiek gekeken worden of extra ondersteuning voor kleine aanbieders nodig is. De reeds beschikbare handleiding voor inkoop in het sociaal domein richt zich op dit moment nog vooral op gemeenten en op de inkoop.

- **Evaluatie van de handreiking**

Een evaluatie van de reeds bestaande handreiking inkoop en aanbesteden sociaal domein wordt binnenkort gestart. Dit kan input leveren voor de diverse aanvullende producten die de komende periode ontwikkeld worden. Naar verwachting zullen vervolgp producten daarmee een breder karakter krijgen.

- **Overzicht van inkoop in verschillende sectoren**

In het kader van de verbinding tussen inkoop en kennis over het sociaal domein is er aandacht voor het verbinden van deze onderwerpen. Daarbij wordt per sector gekeken wat de kenmerken van deze sector zijn en wat deze kenmerken betekenen voor de inkoop. Dit met als doel meer rekening te kunnen houden met de grote verschillen tussen sectoren in het sociaal domein. Daartoe wordt als eerste gewerkt aan een overzicht van verschillende sectoren binnen de Jeugdwet en Wmo 2015.

- **Gericht ondersteuningsaanbod aan de regio's**

Gedurende het programma zullen alle regio's bezocht worden, waarbij de inzet is een passend ondersteuningsaanbod aan deze regio's aan te bieden. In regionale sessies verkennen we met gemeenten en aanbieders wat de opgaven in hun regio zijn en hoe zij hier verder mee aan de slag kunnen. Daarbij staat het gesprek centraal. Voor gemeenten die al ver zijn, zorgt dit ervoor dat zij hun kennis met anderen kunnen gaan delen. Voor de gemeenten die nog minder ver zijn, kan met deze gesprekken een gericht ondersteuningsaanbod aangeboden worden.

- **Workshop en handreiking dialoog tussen gemeenten en aanbieders**

Kwaliteit van zorg en ondersteuning komt niet tot stand zonder het goede gesprek tussen gemeente en aanbieders. Er zullen hulpmiddelen ontwikkeld worden om de kwalitatieve dialoog tussen gemeenten en aanbieders te versterken. Het eerste product is de ontwikkeling van een handreiking voor de dialoog tussen gemeenten en aanbieders. In deze handleiding komen zowel het gemeente- als het aanbiedersperspectief aan bod, waarbij gekeken wordt naar zowel de inhoud als de organisatie van de dialoog alsmede de juridische aspecten. Gedurende de uitwerking van de handreiking wordt in ieder geval een workshop met gemeenten en aanbieders georganiseerd op dit thema. De handreiking wordt in 2019 verwacht.

- **Workshop en handreiking inkoop op kwaliteit**

Op het inkopen op kwaliteit zullen handvatten gecreëerd worden voor gemeenten en zorgaanbieders om aanbestedingen in het sociaal domein meer te richten op kwaliteit. Daartoe komt er een handreiking en wordt een workshop georganiseerd over dit thema. De handreiking is naar verwachting in 2019 beschikbaar.

- **Versterking opdrachtgeverschap gemeenten / sturen met kwaliteit**

In het Programma Sociaal Domein werken Rijk en gemeenten samen met professionals en betrokken organisaties aan betere hulp voor (kwetsbare) mensen. Niet vanachter een bureau, maar vanuit de lokale praktijk. In een van de thema's (sturen met kwaliteit) wordt gewerkt aan het versterken van de rol van de gemeente als opdrachtgever en het geven van sturing

vanuit «de bedoeling en eenvoud». Binnen dit thema gaan gemeenten komende maanden in gesprek over thema's die spelen op het gebied van het sturen op kwaliteit en opdrachtgeverschap, wisselen goede en minder goede ervaringen uit en destilleren hier samen de goede sturingspraktijken uit of ontwikkelen deze tijdens de bijeenkomsten. Ook wordt gekeken naar vraagstukken die belemmerend werken en wordt gezocht naar oplossingen hiervoor.

• **Contracteren in regioverband bekrachtigen**

Voor contracteren in regioverband geldt dat er wetgeving door uw Kamer is aangenomen om deze regionale samenwerking waar nodig af te kunnen dwingen.⁶ Doordat het transformatiebudget is gekoppeld aan de regio's, worden de regio's bevestigd en gestimuleerd ook gezamenlijk het gesprek over de inhoud aan te gaan. Bovendien worden in het traject Zorglandschap Jeugd specifiek de regio's ondersteund waarbij het inhoudelijke gesprek over contractering bevorderd wordt. De good practices die hieruit komen kunnen gepromoot worden.

• **Inventarisatie aanbieders aangrijpingspunt administratieve lasten**

Grote winst op dit thema is te boeken door standaardisatie van vooral de niet-beleidsmatige aspecten van een aanbesteding. Met enkele aanbieders wordt in 2019 een inventarisatie gedaan naar waar de administratieve lasten bij aanbieders vooral neerslaan, met als doel input te leveren voor modelartikelen.

• **Ontwikkeling modelartikelen**

De inventarisatie bij aanbieders voor aangrijpingspunten administratieve lasten zal leiden tot concrete modelartikelen die gemeenten kunnen gebruiken in hun inkoop. We starten hier begin 2019 mee. Daarbij wordt gekozen voor een stapsgewijze aanpak.

• **Aanpak voor regionale opsporing administratieve lasten**

Tevens wordt gekeken naar een regioaanpak voor het beperken van administratieve lasten. Er wordt een aanpak uitgewerkt hoe op regio-niveau naar contracten kan worden gekeken en op zoek te gaan naar welke administratieve lasten geschrapt kunnen worden. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de regioessies vanuit «Ontregel de Zorg». Bekeken wordt hoe regio's hier ook concreet in ondersteund kunnen worden en hoe de goede voorbeelden en tips uit de diverse regio's gedeeld kunnen worden.

• **Pilot job rotation**

Administratieve lasten komen vaak voort uit onwetendheid: men weet niet hoeveel werk een bepaalde voorwaarde of uitvraag oplevert. Er is dus meer behoefte aan kennis over elkaars werk en organisatie. Met een aantal gemeenten en aanbieders wordt in 2019 de behoefte voor een job rotation programma verkend, waarin gemeenten en aanbieders bij elkaar in de keuken kijken.

⁶ Wetsvoorstel 34 857 tot Wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Zorgverzekeringswet in verband met het handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten en in verband met het verminderen van uitvoeringslasten (Kamerstuk 34 857)

- **Ondersteuning regio's door Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd**

De activiteiten vanuit het Zorglandschap Jeugd, waar enkele regio's concreet geholpen zijn bij de inrichting van een op transformatie gericht aanbestedingstraject, krijgen een vervolg in het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd.

- **Vertaling transformatiedoelen naar concrete activiteiten en inkoopvoorwaarden**

Om de transformatie te kunnen ondersteunen met inkoopinstrumenten zal getracht worden de abstracte transformatiedoelen te vertalen naar concrete activiteiten en inkoopvoorwaarden die gemeenten en zorgaanbieders kunnen hanteren. Op welke wijze dit het beste vorm kan krijgen, wordt in overleg met gemeenten en zorgverleners bepaald.

- **Leernetwerk gemeenten en leernetwerk aanbieders**

Voor gemeenten die innoveren en verder door willen ontwikkelen, starten we een leernetwerk. Hier kunnen ervaringen besproken worden en kunnen zij gezamenlijk doorontwikkelen met als doel meer innovatie in het inkopen. Ook voor aanbieders starten we een dergelijk leernetwerk. Door te werken aan «communities of practice» wordt kennis makkelijker verspreid tussen gemeenten en aanbieders. Bij deze leernetwerken worden de brancheorganisaties, VNG, Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD), kennisinstellingen zoals PIANOo, het Zorglandschap Jeugd en de rijksoverheid betrokken waar nodig.

- **Overzicht over wat wel en niet mag in het wijzigen van contracten**

PIANOo werkt aan een overzicht van kennis en jurisprudentie over wat wel en niet mag in het wijzigen van contracten gedurende de transformatie, met als doel hier zoveel mogelijk flexibiliteit te creëren voor gemeenten en aanbieders.

- **Factsheet over langdurige contracten**

PIANOo zal ook het onderwerp langdurige contracten uitwerken. Hierbij worden zowel de voordelen van een contract met een langere looptijd als de juridische ruimte die er is om dergelijke contracten aan te gaan, benoemd.

- **Delen van goede voorbeelden en ervaringen**

In alle activiteiten hierboven komen goede voorbeelden en ervaringen naar voren. Deze worden zoveel mogelijk verspreid en gedeeld, onder andere via de bovengenoemde vindplaats. Dit ondersteuningsprogramma levert daarmee een bijdrage aan versnelling van het leren in de lokale praktijk.

2. Europa: onoplosbare knelpunten bespreekbaar maken

Daar waar er knelpunten zijn, proberen we die zoveel mogelijk hanteerbaar te maken binnen de bestaande wet- en regelgeving. Sommige knelpunten die voortvloeien uit de Europese aanbestedingsrichtlijn zijn echter niet of nauwelijks op te lossen op nationaal niveau. Deze knelpunten kaart ik, zoals reeds in mijn brief van 4 juli 2018 aan u toegezegd, aan op Europees niveau. Daarbij hanteer ik als uitgangspunt

dat in het sociaal domein zaken als lokaal partnerschap, samenwerking en continuïteit voor zouden moeten gaan op concurrentieoverwegingen. Ik informeer u hierbij over de stand van zaken op dit Europese spoor, welke acties reeds zijn ondernomen en welke nog op stapel staan.

De afgelopen maanden was er reeds diverse malen contact met de Europese Commissie, is een inzending ingediend bij het zogeheten Regulatory Fitness and Persormance (REFIT)-platform en is de Europese Agenda Stad aangehaakt om dit thema te agenderen. De komende maanden worden de volgende activiteiten versterkt of in gang gezet om onze boodschap in Europa verder te verspreiden:

- **Better Regulation**

Het zogenaamde REFIT-platform is onderdeel van de Better Regulation Agenda van Vicevoorzitter van de Europese Commissie Frans Timmermans. Het platform is opgezet om de Europese Commissie te adviseren over het efficiënter en effectiever maken van EU-regelgeving met behoud van de borging van publieke belangen. Binnen het REFIT-platform vergaderen de Commissie, nationale overheden en andere stakeholders regelmatig over verbetering van bestaande EU-wetgeving.

In samenwerking met het Ministerie van EZK heb ik een inzending bij het platform ingebracht waarin ik de problematiek van aanbesteden in het sociaal domein uiteen heb gezet. Ik heb de Europese Commissie aanbevolen de aanbestedingsrichtlijn specifiek voor de diensten op het terrein van ondersteuning in het sociaal domein te evalueren. Waar geen sprake is van grensoverschrijdende interesse zouden die diensten moeten worden uitgezonderd van de werking van de richtlijn. Wanneer het platform de inzending voldoende belang toekent, zal het platform op basis hiervan een opinie opstellen, waarin zij de Commissie adviseert over hoe met deze problematiek kan worden omgegaan. Wanneer het platform de opinie voldoende belang toekent, zal deze worden geagendeerd voor de platform-vergadering van maart 2019. Indien de opinie en de daarin opgenomen aanbevelingen worden aangenomen, is het vervolgens aan de Europese Commissie om aan te geven wat zij met de aanbevelingen zal doen.

- **De Europese Agenda Stad**

Ik berichtte u eerder al dat onder de EU Urban Agenda een partnerschap actief is dat zich bezighoudt met innovatief en verantwoordelijk aanbesteden. Ik heb de gemeente Haarlem, die dit partnerschap leidt, bereid gevonden tot samenwerking. Eén van de producten die het partnerschap zal afleveren betreft een zogenaamd «Legal Handbook» dat zal beschrijven hoe praktisch vorm gegeven kan worden aan de procedures van innovatief partnerschap en concurrentiegerichte dialoog. Het voornemen is om in dat handboek aandacht te schenken aan de problematiek van aanbesteden van ondersteuning in het sociaal domein en daarbij bijvoorbeeld goede en slechte voorbeelden op te nemen. Het handboek zal wijd worden verspreid binnen de instellingen van de EU en binnen de lidstaten. Ik zie hierin een kans om zowel aandacht te vestigen op de problematiek en om – tegelijkertijd – bij te dragen aan praktische oplossingen.

- **De evaluatie van de aanbestedingsrichtlijnen**

De Europese Commissie zou uiterlijk 18 april 2019 verslag moeten uitbrengen aan het Europees parlement en de Raad over de effecten van de huidige Europese aanbestedingsrichtlijnen op de interne markt. Bij die

evaluatie zouden onder andere het grensoverschrijdend plaatsen van overheidsopdrachten, de transactiekosten en de hoogte van de drempelwaarden moeten worden gezien. Tot mijn teleurstelling moet ik u melden dat ik heb vernomen dat de Europese Commissie voorlopig waarschijnlijk niet van zins is deze evaluatie uit te voeren. De reden hiervoor zou zijn gelegen in het feit dat nog niet alle lidstaten de aanbestedingsrichtlijnen hebben geïmplementeerd. Daarnaast zou het te vroeg zijn voor een evaluatie omdat er nog niet genoeg ervaring zou zijn opgedaan met de nieuwe richtlijnen. In Nederland bestaat die ervaring wel en die is niet positief voor zover het zorg en ondersteuning in het sociaal domein betreft. Om die reden heb ik in de hierboven genoemde inbreng in het REFIT-platform aangedrongen op een spoedige evaluatie van de aanbestedingsrichtlijn voor wat betreft het sociaal domein. Ik zal daar ook op aandringen in mijn dialoog met de Europese Commissie.

• **Dialoog met de Europese Commissie**

Om de Nederlandse problematiek ook in Brussel over het voetlicht te krijgen en om daarvoor een oplossing te vinden, ben ik een dialoog gestart met de Europese Commissie. Uit de eerste contacten lijkt de Commissie begrip te hebben voor de Nederlandse situatie en bereid te zijn tot samenwerking om de Nederlandse praktijk te verbeteren. In december is hierover op hoog ambtelijk niveau van gedachten gewisseld tussen de Europese Commissie en mijn medewerkers. Bovendien heeft een expertmeeting met de EU-lidstaten en de Commissie over dit thema plaatsgevonden. De Commissie heeft naar aanleiding hiervan aangegeven Nederland te willen bezoeken om de problematiek intensief door te spreken. Om het vinden van een oplossing te bespoedigen, zal ik ook persoonlijk het gesprek aangaan met de Europese Commissie.

• **Identificeren van medestanders**

De instrumenten die ik gebruik op het Europese spoor zijn mogelijk effectiever wanneer ik daarbij kan optrekken met andere lidstaten. Ik laat daarom in kaart brengen hoe andere lidstaten vorm geven aan hun zorgplichten op het terrein van het sociaal domein en of zij daarbij vergelijkbare problemen ervaren. Ik zet vervolgens in op samenwerking met die lidstaten die de Nederlandse problematiek herkennen en die de wens voor een oplossing ondersteunen.

3. Slot

Met het brede netwerk van gemeenten, brancheorganisaties en aanbieders dat het afgelopen jaar is ontstaan, ga ik de komende jaren verder aan de slag om alle nationale ambities en doelstellingen voor inkoop en aanbesteden binnen het sociaal domein verder te brengen. Daarnaast blijf ik me inzetten voor het zoeken van ruimte in Europa.

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