

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres:

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

1785517-214616-WJZ

Bijlage(n)

-

Uw kenmerk

34477-74

Datum 8 december 2020

Betreft Verslag Schriftelijk Overleg inzake het onderzoek over de werking van Europese aanbestedingsrichtlijnen op het sociaal domein en de Monitor gemeentelijke zorginkoop (Kamerstuk 34 477 nr. 74)

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Geachte voorzitter,

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de brief van 21 oktober 2020 betreffende het onderzoek over de werking van Europese aanbestedingsrichtlijnen op het sociaal domein en de Monitor gemeentelijke zorginkoop (Kamerstuk 34 477 nr. 74).

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge

Antwoorden op vragen en opmerkingen vanuit de fracties over de brief van 21 oktober 2020 betreffende het onderzoek over de werking van Europese aanbestedingsrichtlijnen op het sociaal domein en de Monitor gemeentelijke zorginkoop (Kamerstuk 34 477 nr. 74).

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

1.

Deelt de minister de mening van deze leden dat er inzake de aanbestedingsrichtlijn ook andere dimensies zijn dan alleen de grensoverschrijdende? Deelt de minister zodoende de opvatting dat derhalve meer elementen meegewogen moeten worden om te bepalen of de toepassing van die bepalingen leidt tot een efficiënt en effectief aanbesteden van overheidsopdrachten in het sociaal domein?

1.

De reden dat deze onderzoeken zich focussen op enerzijds de mate van grensoverschrijdendheid en anderzijds de kosten die gepaard gaan met implementatie van de regelgeving is allereerst dat deze duidelijk meetbaar zijn en daarnaast dat de mate van grensoverschrijdendheid een belangrijke overweging is geweest voor de Europese Commissie om de inkoop van zorg in het sociaal domein onder de werking van de Aanbestedingsrichtlijn te brengen bij de inwerkingtreding van de laatste Aanbestedingsrichtlijn (2014/24/EU).

Daarvoor werd zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning ook reeds ingekocht bij zorgaanbieders, maar was de Aanbestedingsrichtlijn niet volledig van toepassing. Een reden om het sociaal domein toch onder de Aanbestedingsrichtlijn te laten vallen, was dat er mogelijk toch sprake zou zijn van grensoverschrijdende interesse. Deze blijkt er gezien dit onderzoek niet te zijn. Nu deze aanpassing wel tot nadelen, namelijk administratieve lasten, heeft geleid terwijl het beoogd voordeel niet is behaald, maakt dat deze wijziging niet efficiënt en effectief.

2.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het onderzoek betrekking heeft op aanbestedingen over de jaren 2016-2018. Zij vragen of de conclusies niet in de tijd bezien zouden moeten worden, zeker gezien het feit dat inkopers en aanbieders in het sociaal domein pas vanaf 2016 met de aanbestedingsregels zijn geconfronteerd. Overigens gaat dat wat deze leden betreft om de toepassingsproblemen, en niet zozeer om de grensoverschrijdendheid.

2.

Met de Monitor inkoop sociaal domein 2020, die is verricht in het kader van de voortgangsrapportage die voor het kerstreces met uw Kamer wordt gedeeld, is onderzocht wat de stand van zaken is rond de administratieve lasten van inkoop in het sociaal domein in Nederland. Uit dit onderzoek blijkt dat deze eerder gestegen dan gedaald zijn. Dit terwijl gemeenten en aanbieders bewust investeren in kennis over inkoop in het sociaal domein. De administratieve lasten lijken dus niet alleen te komen door een gebrek aan kennis, maar ook door de Europese regelgeving die knelt op het gebied van het sociaal domein. Dit wordt in contacten met aanbieders en gemeenten ook bevestigd.

3.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre in dit onderzoek ook gekeken had kunnen of zelfs moeten worden naar de stand van de kennis over en de ervaring met de aanbestedingsregels in het sociaal domein, om goede conclusies te kunnen trekken over aanbesteden in het sociaal domein. Deze vraag betreft zowel de aanbestedende diensten als de zorgaanbieders

3.

Het onderzoek van Deloitte focust zich op de mate van grensoverschrijdendheid en kosten van aanbestedingen in het sociaal domein in de Europese Unie ten behoeve van mijn inspanningen om de Aanbestedingsrichtlijn te wijzigen. In de Monitor inkoop sociaal domein 2020, die is verricht in het kader van de voortgangsrapportage die voor het kerstreces met uw Kamer wordt gedeeld, is echter specifiek gekeken naar de stand van de kennis over inkoop en aanbesteden in Nederland. Uit dit onderzoek blijkt dat er veel is en nog steeds wordt geïnvesteerd in kennis over inkoop in het sociaal domein, er door gemeenten en aanbieders veel wordt geëxperimenteerd op het gebied van inkoop en dat er veel aandacht is voor kennis delen tussen aanbieders en gemeenten. Het onderzoek concludeert dat er tijdens de voorbereiding op de inkoop nog winst te behalen is op het beter overzien en bespreken van de consequenties van de gekozen inkoopinstrumenten voor de betrokken partijen.

4.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de inspanningen van de minister van VWS om het sociaal domein uit te zonderen van de aanbestedingsrichtlijn, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Wat is daarbij eigenlijk het uiteindelijke doel?

4.

Het uiteindelijke doel is om de knelpunten die in de praktijk worden ervaren door gemeenten en zorgaanbieders bij het inkopen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein weg te nemen.

5.

Op welke wijze is in de afgelopen jaren getracht partijen te ondersteunen bij het goed toepassen van de aanbestedingsregels?

5.

De afgelopen jaren heb ik mij met mijn aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein samen met gemeenten en aanbieders ingezet om gemeenten en aanbieders te ondersteunen bij het benutten van de mogelijkheden binnen de huidige aanbestedingswetgeving. Hierover heb ik u geïnformeerd in mijn brieven van 4 juli 2018¹, 24 januari 2019² en 15 november 2019³. Als onderdeel van deze aanpak heb ik onder andere handreikingen en opleidingen beschikbaar gesteld waarin ook aandacht is voor het toepassen van de aanbestedingsregels. Informatie hierover is gepubliceerd op de Vindplaats www.inkoop sociaal domein.nl.

6.

Houdt de minister bij de ontwikkelingen rondom het toepassen van aanbestedingsregels in het sociaal domein rekening met de historische context?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34477, nr. 38.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34477, nr. 54.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 34477, nr. 67.

De leden van de VVD-fractie herinneren de minister er bijvoorbeeld aan dat voor diensten de aanbestedingsregels pas in 2004 van toepassing werden. Wat waren destijds de eerste ervaringen? Welke lessen zijn daaruit te trekken? Hoe lang duurde het voordat inkopers en aanbieders van destijds soepel leerden omgaan met de van toepassing geworden aanbestedingsregels?

6.

Gezien het buitengewone karakter van het sociaal domein en de zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning die hier in geboden wordt waarbij onder meer de nauwe persoonlijke band tussen cliënt en zorgverlener centraal staat, gaat een vergelijking tussen dit domein en andere diensten per definitie mank. Naar mijn mening dienen bij de inkoop van zorg in het sociaal domein samenwerking, continuïteit en partnerschap als uitgangspunt te worden genomen en niet concurrentieoverwegingen. Daarbij past ook een vorm van inkoop die rekening houdt met dit bijzondere karakter.

7.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke doelen van de aanbestedingsregels met betrekking tot het sociaal domein naar de mening van de minister irrelevant zijn. Genoemde leden vragen de minister tevens op welke wijze de doelen van de aanbestedingsregels – anders dan de mogelijkheid tot eenvoudige grensoverschrijdendheid – nagestreefd zullen worden als het sociaal domein uitgezonderd wordt van de aanbestedingsrichtlijnen. Simpel geformuleerd: hoe wordt dan vriendjespolitiek voorkomen?

7.

Zoals eerder aangegeven was de mate van grensoverschrijdendheid de reden voor de Europese Commissie om de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning onder de werking van het Europese aanbestedingsrecht te brengen. Wanneer deze uitgezonderd wordt van de Europese aanbestedingsrichtlijn zou deze bijvoorbeeld weer kunnen worden ingekocht op dezelfde wijze als onder het regime van de vorige Aanbestedingsrichtlijn (het oude 2-B regime). Gemeenten zijn in de periode voorafgaand aan de wijziging van de Aanbestedingsrichtlijn steeds beter in staat gebleken om zaken als belangenverstrengeling en vriendjespolitiek te voorkomen. Daar zijn ook genoeg waarborgen voor, waaronder onder meer de democratische controle door de gemeenteraad en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ik zie niet in waarom dat nu anders zou zijn.

8.

Met betrekking tot de Monitor gemeentelijke zorginkoop lezen de leden van de VVD-fractie dat een duidelijke stijging zichtbaar is van het aantal selectieve procedures. Zij vragen wat uit deze trend af te leiden valt.

8.

Een toename van het aantal selectieve procedures betekent dat gemeenten steeds vaker bewust kiezen voor een klein aantal aanbieders dat een contract krijgt voor het leveren van jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld open house procedures, waarbij alle aanbieders die aan de minimumeisen voldoen een contract ontvangen. Gemeenten gaven in de Monitor inkoop sociaal domein 2020 aan dat zij in het geval van open house toch vaak nog beperkt zicht hebben op de efficiëntie en kwaliteit van jeugdhulp en

maatschappelijke ondersteuning. De onderzoekers van de Monitor inkoop sociaal domein 2020 concluderen dat gemeenten de verschillende inkoopinstrumenten bewuster hebben ingezet en dat deze trend daarbij past.

9.

Tevens vragen zij of dit van invloed is op bovengenoemd streven van de minister.

9.

Het is en blijft aan gemeenten om te bepalen welk instrument zij inzetten bij de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein. Dit dient te gebeuren op basis van een weloverwogen keuze. Mijn streven om de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning uit te zonderen van de Aanbestedingsrichtlijn biedt gemeenten de mogelijkheid om deze keuze voor een procedure in optimale omstandigheden en volledige vrijheid te kunnen maken gebaseerd op het beleid in de gemeente en de wensen en behoeftes per gemeente.

10.

Voorts menen de leden van de VVD-fractie dat, voordat eventueel ingegrepen zou worden in de wijze waarop inkoop in het sociaal domein plaatsvindt, zowel kwalitatief als kwantitatief nagegaan zou moeten worden wat eventuele bezwaren en ook voor- en nadelen van de aanbestedingsregels zijn. Deelt de minister deze mening? Is de minister bereid dit inzicht te verkrijgen? Zo nee, waarom niet?

10.

Uit de praktijk blijkt dat gemeenten knelpunten ervaren bij de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning. De Europeesrechtelijk genoemde voordelen van Europese aanbestedingsprocedures, te weten een grotere mate van grensoverschrijdend verkeer ten behoeve van een verenigde Europese markt en de nadelen (onder meer toegenomen kosten) zijn echter al in beeld gebracht in het eerder genoemde onderzoek. Daarnaast wordt het beeld dat gemeenten aanzienlijke andere problemen ervaren (nog los van kosten) ook ondersteund door gesprekken met gemeenten en zorgaanbieders en wordt dit ook ondersteund door andere onderzoeken zoals de Monitor gemeentelijke zorginkoop. In de kern komen deze voort uit het feit dat aanbesteden en het sociaal domein verschillende beweegredenen hebben. Uitgangspunt bij zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning zijn samenwerking, continuïteit en partnerschap en niet concurrentieoverwegingen. Naar mijn mening dienen de beweegredenen in het sociaal domein prioriteit te krijgen. Nader kwalitatief en kwantitatief onderzoek voegt hierbij niets toe.

11.

De leden van de VVD-fractie zouden graag zien dat de vragen in dit schriftelijk overleg worden betrokken bij de eerstvolgende voortgangsrapportage over inkoop en aanbesteden in het sociaal domein. Is de minister daartoe bereid? Zo nee, waarom niet?

11.

Ja.

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek naar aanbestedingen in het sociaal domein, de studie naar de uitvoeringslasten en de grensoverschrijdendheid.

12.

In het rapport Aanbesteden in het sociaal domein wordt geconcludeerd dat de regels die van toepassing zijn op overheidsopdrachten in het sociaal domein efficiënt noch effectief zijn. Alles bij elkaar genomen lijkt er in het sociaal domein geen Europese markt te zijn. De leden van de CDA-fractie zijn in ieder geval van mening dat het verontrustend is dat er zoveel middelen en inzet voltijdsequivalent (fte) in deze procedure gaat zitten. Uren en inzet die niet kunnen worden gebruikt voor directe hulp en/of ondersteuning in het sociaal domein. Deelt de minister deze conclusie van genoemde fractie?

12.

Ja, ik deel deze conclusie. Dat is ook de reden dat mijn inzet is het sociaal domein uit te zonderen van de aanbestedingsrichtlijn.

13.

Kan de minister nog eens uiteenzetten wat het verschil is tussen A- en B-diensten in de Europese aanbestedingsprocedure?

13.

Vóór 2012 maakte de Europese aanbestedingswetgeving onderscheid tussen A- (prioritaire diensten) en B- (niet-prioritaire) diensten. Kenmerkend voor B-diensten was dat deze diensten geacht werden vooral een nationaal karakter te hebben, doordat deze naar hun aard sterk cultuurbepaald waren en de invulling van de diensten per lidstaat erg verschilde. Er zou daarom geen sprake zijn van een duidelijk grensoverschrijdend belang en weinig tot geen effect op de Europese interne markt. In 2014 heeft de Commissie in haar voorstellen voor nieuwe aanbestedingsrichtlijnen de sociale en andere specifieke diensten (SAS) geïntroduceerd en is de onderverdeling naar A- en B-diensten komen te vervallen. Deze nieuwe indeling is mede tot stand gekomen met de eerder genoemde gedachte dat er wellicht toch een bepaalde mate van grensoverschrijdendheid voor deze diensten zou kunnen bestaan in het achterhoofd waardoor ook het sociaal domein hier onder is komen te vallen. Voor het sociaal domein blijkt deze grensoverschrijdendheid er nu echter niet te zijn.

14.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de vereiste van een Europese aanbestedingsprocedure een meer concurrerende omgeving heeft gecreëerd. Zij concluderen vervolgens dat eerdere aanbestedingen een meer op samenwerking gerichte sfeer hadden. Kan de minister ter zake meer duiding geven? Kan de minister hier met andere woorden eens dieper op ingaan? Hoe moeten genoemde leden deze passage precies lezen? Deze leden vragen dit specifiek, omdat in de Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld bij besluiten over de Wmo 2015, allerlei mogelijkheden worden gecreëerd om samenwerking tussen zorgaanbieders te bevorderen, terwijl het Europese aanbesteden gebaseerd is op concurrentie richting diezelfde collega-zorgaanbieders. Denkt de minister dat dit de praktische samenwerking tussen zorgaanbieders de afgelopen jaren bemoeilijkt heeft?

14.

Ja, door de nadruk die in aanbestedingsprocedures wordt gelegd op concurrentie zijn de mogelijkheden tot samenwerking verminderd, zo blijkt uit gesprekken met gemeenten en zorgaanbieders. Wanneer de nadruk in een procedure komt te liggen op prijs in plaats van lokaal partnerschap, samenwerking en continuïteit, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning die wordt verleend in het sociaal domein. Daarnaast leiden open house constructies onder meer tot een toename in concurrentie tussen de door de gemeente gecontracteerde partijen waardoor de samenwerking tussen aanbieders wordt belemmerd en wat kan leiden tot "cherry picking", zoals ook terecht wordt opgemerkt door het CDA in haar volgende vraag.

15.

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het genoemde rapport gesteld wordt dat ook "deze tijd en kosten niet direct ten goede komen aan de kwaliteit van de jeugd- en thuiszorg". Hoe moeten deze leden dit nu lezen? Heeft dit alleen betrekking op het aantal medewerkers (fte's) dat bezig is met het proces van de Europese aanbesteding en niet met praktische hulp- en dienstverlening? Of wordt hier wat anders bedoeld (deze leden wijzen in dit verband op de laatste rapportage van de Nationale ombudsman), namelijk dat door de Europese aanbesteding de kwaliteit zodanig onder druk wordt gezet dat door zorgaanbieders wordt ingezet op lichtere problemen in plaats van op de zwaardere problematiek (zorgvraag), omdat hierop te concurreren valt met andere zorgaanbieders?

15.

Wanneer gemeenten en zorgaanbieders enerzijds gedwongen worden te concurreren en anderzijds gedwongen worden om veel tijd en geld te spenderen aan aanbestedingsprocedures, heeft dit logischerwijs brede gevolgen voor het hele veld. De genoemde passage vermeldt dat er fte's beschikbaar moeten worden gesteld om te voldoen aan de vereisten voor aanbestedingsprocedures, logischerwijs volgt hier uit dat al het geld dat hier aan wordt besteed per definitie niet kan worden besteed aan betere zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein.

16.

De leden van de CDA-fractie vragen specifiek aan de minister om, gezien bovenstaande vragen, de problematiek van de Wmo hulpmiddelen (#regelhet) eens tegen het licht te houden en hierop te reflecteren.

16.

De knelpunten vanuit #regelhet gaan voornamelijk over hulpmiddelen die vanuit verschillende domeinen beschikbaar worden gesteld. De serviceverlening die sterk kan verschillen per leverancier. Bijvoorbeeld het probleem dat een specifiek hulpmiddel moet worden ingeleverd bij een verhuizing naar een andere gemeente en vervolgens door de nieuwe gemeente weer aangevraagd, aangemeten en aangeschaft moet worden. Met alle vermijdbare administratieve lasten daaromheen. Een uitzondering op Europese aanbestedingen zal hier helaas geen veranderingen in aanbrengen.

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek over de werking van Europese aanbestedingsrichtlijnen op het sociaal domein en de Monitor gemeentelijke zorginkoop. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

17.

De leden van de D66-fractie ondersteunen de minister in zijn acties tegen de algehele verplichting om gemeentelijke zorg Europees aan te besteden. Graag zouden deze leden een overzicht ontvangen van alle behaalde resultaten of nog te realiseren zaken gedurende deze kabinetsperiode.

17.

Ik verwijs u voor het antwoord op deze vraag naar de brief over de voortgang van mijn aanpak inkoop en aanbesteden die gelijktijdig met deze beantwoording aan uw Kamer is gezonden.

18.

Wat is de boodschap van de minister aan gemeenten die graag naar een ander systeem van aanbesteden willen, zoals in de gemeente Utrecht, waar een motie is aangenomen om het gesprek aan te gaan met verschillende partijen, om toe te werken naar beleid waarin de inzet van het instrument aanbesteden (veel) minder leidend en/of knellend is? Op welke wijze kan de minister gemeenten zoals Utrecht daarbij ondersteunen?

18.

Binnen mijn aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein help ik gemeenten om zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in te kopen op een wijze die aansluit op de gemeentelijke visie, behoefte en een analyse van het gebruik van hulp en ondersteuning in voorgaande jaren. Ik stimuleer gemeenten juist om de visie leidend te laten zijn, niet de wijze van inkopen, waarbij ik gemeenten wel het instrumentarium geef om deze inkoop vervolgens vorm te kunnen geven. Dit doe ik door het beschikbaar stellen van diverse opleidingen en handreikingen waarin deze boodschap is verwerkt en door in pilots de mogelijkheden te verkennen van de ruimte die het Wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 biedt.

19.

Genoemde leden vragen daarbij in hoeveel gemeenten de Handreiking kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop al gebruikt wordt en wat de reacties daarop zijn.

19.

De Handreiking kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning is op 11 juni 2020 op de Vindplaats www.inkoopsociaaldomein.nl gepubliceerd. Dagelijks zoeken mensen de handreiking op en de betreffende informatie was in november al 2600 maal bekeken. Het ondersteuningsprogramma gaat regelmatig in gesprek met gemeenten over informatie voor het opstellen van kwaliteitscriteria voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en biedt ook een workshop aan over dit onderwerp.

20.

De leden van de D66-fractie lezen dat de conclusies uit de studie naar de uitvoeringslasten en grensoverschrijdendheid aansluiten bij de visie van de minister en van genoemde leden, namelijk dat zorg in grote mate uitgezonderd zou moeten worden van de verplichting tot Europees aanbesteden. Op welke manier gaat de minister de conclusies uit deze studie aanwenden om verandering in nationale of Europese regelgeving te bewerkstelligen? In hoeverre was onduidelijkheid over deze onderwerpen tot nog toe een knelpunt om te komen tot verandering in regelgeving?

20.

Zoals beschreven in mijn brief aan uw Kamer over de stand van zaken van de aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein zijn deze onderzoeken mede uitgevoerd naar aanleiding van de gesprekken die ik eerder dit jaar had met een aantal fracties in het Europees Parlement. Deze onderzoeken zullen dan ook in ieder geval aan de bewuste gesprekspartners toegestuurd worden, maar zullen daarnaast ook helpen om de problematiek zoals die wordt ervaren duidelijker over het voetlicht te brengen in gesprekken met de Europese Commissie. Uitzondering van het sociaal domein van de Europese aanbestedingsrichtlijn is daarbij het doel.

21.

De leden van de D66-fractie constateren dat steeds meer gemeenten inkopen via de zogeheten open house-instrumenten. In de memorie van toelichting van het concept-wetsvoorstel Wet maatschappelijk verantwoord inkopen jeugdwet en Wmo 2015 ⁴ staat echter dat dit wetsvoorstel een prikkel probeert in te bouwen om gemeenten te laten stoppen met deze instrumenten. Kan de minister reflecteren op deze ontwikkeling, ook in het licht van de eigen ervaringen van het ministerie van VWS met open house-instrumenten bij het aanbod van keuzehulpgesprekken bij onbedoelde zwangerschappen en de ontwikkeling van de persoonlijke gezondheidsomgeving?

21.

Uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop zoals verzonden aan uw Kamer blijkt dat er een toename is in het aantal selectieve procedures en een toename in het aantal keren dat gemeenten bewust kiezen voor een open house procedure. Het wetsvoorstel verplicht niet om een keuze voor een bepaalde vorm van inkoop te maken, maar biedt gemeente de mogelijkheid om op een eenvoudigere manier selectief aan te besteden. Uit de Monitor blijkt duidelijk dat hier ook behoefte aan is. Dit kan onder meer komen doordat gemeenten de behoefte voelen om te kunnen sturen op de inkoop en de mogelijkheid willen om gerichte en bewuste beleidskeuzes te maken.

Dit neemt niet weg dat er voor gemeenten meerdere mogelijkheden blijven bestaan om de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein vorm te geven. Welk instrument het beste is voor het realiseren van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning moet per geval op grond van inhoudelijke criteria worden bepaald. Elk instrument kent bepaalde regels en voor- en nadelen. Het zijn in die zin dus geen alternatieven van elkaar. Dit is ook gebeurd bij de inkoop van het aanbod van keuzehulpgesprekken bij onbedoelde zwangerschappen en de ontwikkeling van de

⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/maatschappelijkverantwoordgunnen>

persoonlijke gezondheidsomgeving en heeft in die gevallen geleid tot het gebruik van een open house constructie.

22.

Is de minister ook met gemeenten in gesprek om ervoor zorg te dragen dat zij een lokale beleidsvrijheid hebben over de wijze van inkoop die past bij de mate van financiële verantwoordelijkheid die gemeenten dragen?

22.

Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om te kiezen hoe zij de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning inkopen. Zij hebben de keuze uit diverse procedures waaronder aanbesteden en subsidiëren, wel dienen zij zich hierbij aan de geldende wet- en regelgeving te houden. Om meer ruimte te creëren in de wetgeving zet ik mij in om de Europese Aanbestedingsrichtlijn⁵ te herzien. Vooruitlopend op een eventuele aanpassing van de Aanbestedingsrichtlijn wil ik met het wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 de problematiek bij aanbesteden in het sociaal domein zoveel mogelijk verminderen.

23.

Kan de minister aangeven of met deze langere looptijden ook meer innovatie en samenwerking kunnen worden bewerkstelligd?

23.

Stabiliteit en rust zijn belangrijke elementen om samenwerking en innovatie tot stand te laten komen. Vanuit het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein zijn er een 11-tal "gouden regels voor transformatie" opgehaald uit interviews met gemeenten, zorgaanbieders en cliënten(vertegenwoordiging). Onderdeel van deze 11 gouden regels is de regel dat meerjarige overeenkomsten essentieel zijn. Hierover staat er in de gouden regels het volgende "Het is van belang om een wederzijds begripvolle relatie te creëren tussen de opdrachtgever (de gemeente of de regio) en de opdrachtnemers (zorgaanbieders). Bij een meerjarige overeenkomst is er voldoende tijd om deze relatie op te bouwen." In de monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 van PPRC komt ook terug dat de looptijd van de overeenkomst relevant is voor zorgaanbieders. Een korte contractduur betekent frequent nieuwe inkoopprocedures – met de onzekerheid en administratieve lasten voor zorgaanbieders en gemeente van dien. Een langere looptijd geeft rust in de markt en de kans om investeringen in innovatie terug te verdienen.

24.

De leden van de D66-fractie wijzen op de constatering dat er geen sprake meer is van versplintering in de inkoop Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in het sociaal domein. Deze leden vragen de minister hierop te reflecteren, ook in het licht van democratische legitimiteit bij lokaal beleid. In hoeverre is die nog geborgd indien de inkoop Samenwerkingsverbanden steeds groter worden? Laat deze trend van minder versplintering ook zien dat gemeenten steeds vaker met dezelfde gemeenten samenwerken? Of worden deze verschillen in regio-indelingen op verschillende terreinen alleen maar groter? Deze leden verwijzen daarbij naar de motie-Bergkamp c.s. om de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) hierover

⁵ Richtlijn 2014/24/EU.

specifiek om advies te vragen. Welk gevolg hebben de minister en de Raad hieraan gegeven? Welke acties gaat de minister ondernemen als gevolg van het advies van de ROB over interbestuurlijke samenwerking?

24.

Aan de motie Raemakers/Wörsdörfer⁶ / Bergkamp⁷ wordt invulling gegeven met twee adviesaanvragen aan de ROB door de minister van BZK, welke naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 een advies zullen opleveren. Het betreft de aanvraag uit augustus 2019 met betrekking tot de regionalisering en de rol van het Rijk hierbij en de aanvraag uit augustus 2020 over de organisatie van regionale opgaven.

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de onderzoeken betreffende inkoop en aanbesteden in het sociaal domein.

25.

Genoemde leden hebben al lange tijd kritiek op de wijze waarop gemeenten gedwongen worden tot aanbesteden. Het onderzoek dat de minister heeft laten uitvoeren om het sociaal domein uit te zonderen van de aanbestedingsrichtlijnen laat opnieuw zien dat deze Europese regels niet geschikt zijn voor de inkoop van zorg in het sociaal domein. De leden van de SP-fractie zijn enigszins teleurgesteld dat de voortgangsrapportage en de samenhang met de onderzoeken los van elkaar naar de Kamer worden gestuurd. Genoemde leden hebben een aantal vragen aan de minister over de bevindingen in de onderliggende rapportages en vragen of hij hierop wil ingaan in zijn voortgangsrapportage, die verwacht wordt in december 2020.

25.

Omdat het onderzoek over de werking van Europese aanbestedingsrichtlijnen op het sociaal domein en de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 eerder gereed waren dan de Monitor inkoop sociaal domein 2020, die de basis vormt van de voortgangsrapportage, zijn deze eerste onderzoeken reeds naar de Kamer gestuurd om uw Kamer deze informatie niet te onthouden. In de voortgangsrapportage, die voor het kerstreces met uw Kamer wordt gedeeld, ga ik in op de conclusies uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 en de Monitor inkoop sociaal domein 2020 in samenhang met de voortgang van mijn aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein. Daarnaast komt de samenhang tussen het onderzoek over de werking van Europese aanbestedingsrichtlijnen op het sociaal domein en mijn inzet in Europa om de aanbestedingsregelgeving te wijzigen aan bod.

26.

De leden van de SP-fractie vragen wat de stand van zaken is en wanneer de minister verwacht enige resultaten te boeken.

⁶ Kamerstukken II 2019-2020 31 839, nr. 736

⁷ Kamerstuk 2019-2020, 33 836, nr. 48

26.

Ik verwijs u voor het antwoord op deze vraag naar de brief over de voortgang van mijn aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein die gelijktijdig met deze beantwoording aan uw Kamer is gezonden.

27.

Richt de minister zich met name op het schrappen van de Europese regels met betrekking tot de huishoudelijke verzorging en jeugdzorg, of geldt dit ook voor andere zorgvormen zoals begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen?

27.

Het Europese spoor van mijn aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein richt zich op het uitzonderen van de gehele inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein, dus ook op de door de SP genoemde zorgvormen.

28.

Welke alternatieven ziet de minister om de inkoop van zorg in het sociale domein te verbeteren?

28.

Afgezien van mijn inzet om de Europese Aanbestedingsrichtlijn te laten evalueren en aan te passen, richt ik mij met mijn aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein ook nadrukkelijk op ondersteuning van gemeenten en zorgaanbieders bij het verbeteren van de huidige praktijk van inkoop in het sociaal domein. Daarmee help ik gemeenten en aanbieders de mogelijkheden te benutten binnen de bestaande wet- en regelgeving. Dit doe ik onder andere door het beschikbaar stellen van handreikingen op de vindplaats www.inkoop sociaal domein.nl en diverse opleidingen, begeleiding en workshops. De regioadviseurs verbonden aan het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein brengen deze producten ook actief naar de regio's toe en ondersteunen op maat. Daarnaast beoog ik met mijn Wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015, waarover ik uw Kamer in mijn brief van 15 november 2019⁸ informeerde, de geschetste problematiek zoveel mogelijk te verminderen en zo de inkoop van jeugdhulp, kindbescherming, jeugdreclassering en maatschappelijke ondersteuning te vergemakkelijken.

29.

Kan in een duidelijk overzicht worden aangegeven welke landen in de Europese Unie bij de organisatie of inkoop van lokale zorg (zoals de Wmo 2015 of de jeugdzorg) werken met aanbestedingen conform de geldende richtlijn?

29.

De Europese aanbestedingsrichtlijn is van toepassing op alle EU-lidstaten. Indien zij er dus voor kiezen lokale zorg vorm te geven via een aanbesteding, dienen zij hierbij de aanbestedingsrichtlijn te volgen.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 34477 nr. 67

30.

Kan ook duidelijk worden gemaakt welke andere vormen van inkoop door lokale overheden worden toegepast?

30.

Uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 blijkt dat gemeenten in Nederland de volgende procedures gebruikten in 2020 om maatwerkvoorzieningen binnen de Jeugdwet en Wmo 2015 beschikbaar te stellen⁹:

- Overheidsopdracht (oa. Klassieke aanbesteding) (43% Wmo, 65% Jeugdwet)
- Subsidie (5% Wmo, 12% Jeugdwet)
- Open house (53% Wmo, 23% Jeugdwet)¹⁰

31.

De leden van de SP-fractie vragen of de minister in zijn voortgangsrapportage wil ingaan op een duiding van de verschillende bekostigingsvormen die gemeenten gebruiken voor de inkoop van zorg- en voorzieningen in het sociale domein.

31.

Binnen de Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn er drie uitvoeringsvarianten voor bekostiging: inspanningsgericht, outputgericht en taakgericht. In de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 is te zien dat de drie bekostigingsvormen de afgelopen jaren in verschillende mate zijn toegepast voor de Jeugdwet en de Wmo 2015. Met name bij de Wmo 2015 is er een duidelijke trend zichtbaar over de jaren van meer inspanningsgerichte bekostiging naar output- en taakgerichte bekostiging.

| Bekostigingsvorm | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Inspanningsgericht | 28% | 66% | 62% | 65% | 71% | 68% |
| Outputgericht | 35% | 30% | 35% | 34% | 27% | 28% |
| Taakgericht | 21% | 5% | 3% | 1% | 1% | 4% |
| Onbekend/ gemengd | 16% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |

Hierover werd in de Monitor inkoop sociaal domein 2020 geschreven dat gemeenten de verschillende sturingsinstrumenten (zoals bekostiging) bewuster inzetten of er bewust voor kiezen om niet een trend mee te gaan. Waar inspanningsgerichte bekostiging de meest gebruikelijke bekostiging was net na de decentralisatie, wordt er nu bewuster gekeken welke financiering past bij de doelen die de gemeente wil behalen.

32.

Tevens zijn deze leden benieuwd of de minister meer kan aangeven in hoeverre bepaalde bekostigingsvormen hebben geleid tot (meer) rechtszaken tussen zorgbehoevende mensen en gemeenten. Kan de minister daarover een nadere toelichting geven?

⁹ Door afronding van de percentages telt het totaal voor de Wmo op tot 101%

¹⁰ Voor deze cijfers is in de Monitor Gemeentelijke zorginkoop alleen gekeken naar maatwerkvoorzieningen en niet naar algemene voorzieningen

32.

Bekostiging van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning is een onderdeel van de overeenkomst tussen aanbieders en gemeenten: het beschrijft hoe gemeenten aanbieders betalen voor hun diensten. Hier zijn zorgbehoevende mensen geen partij in. Rechtszaken tussen zorgbehoevende mensen en gemeenten focussen zich meestal op de toewijzing van de hulp en niet op de betaling van de aanbieder.

33.

Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie of de minister in zijn voortgangsrapportage wil ingaan op de bevinding van de monitor gemeentelijke zorginkoop 2019, waarin geconstateerd wordt dat bij het aandeel 'expliciete' open house, waarbij gemeenten de inkoop als open house bestempelen, bij de Wmo in zowel 2020 als 2019 boven de 50% uitkomt. Kan de minister aangeven wat hier de reden voor is? Daarbij vragen deze leden hoe deze constructie zich verhoudt tot aanbieders die lucratieve voorzieningen aanbieden die geen zorgfunctie hebben, maar die gericht zijn op het maken van winst?

33.

Binnen de open house constructie ontvangt iedere aanbieder die voldoet aan de vooraf gestelde eisen een contract. In dit contract en in de verordening kan een gemeente, net als bij andere wijzen van inkoop, definiëren wat er wordt verstaan onder de te leveren zorg. Hiermee kan worden voorkomen dat diensten worden geleverd die niet onder jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning vallen.

Open house wordt door veel gemeenten gebruikt omdat dit een relatief eenvoudige manier is om hulp in te kopen, waarbij het idee vanuit gemeenten is dat er meer ruimte is om tussentijds wijzigingen aan te brengen en dat dit een manier is om keuzevrijheid te bieden aan de cliënt. Gemeenten geven in de Monitor inkoop sociaal domein 2020 aan dat zij in het geval van open house toch vaak nog beperkt zicht hebben op de efficiëntie en kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Dat betekent dat bij een dergelijke constructie door gemeenten meer moeite gedaan moet worden om aanbieders op te sporen die onvoldoende kwaliteit ten opzichte van de betaalde kosten leveren. In de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 is te zien dat voor zorg voor jeugdigen het percentage open house procedures afneemt over de jaren en dat voor zowel zorg voor jeugdigen als maatschappelijke ondersteuning het percentage selectieve inkoopprocedures stijgt. Dit laatste wordt in de Monitor inkoop sociaal domein 2020 geduid als een bewustere inzet van de inkoopinstrumenten.