

Vergaderjaar 2019–2020

34 477

Sociaal domein

Nr. 70

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 februari 2020

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de brief van 15 november 2019 over aanpak inkoop en aanbesteden Sociaal Domein (Kamerstuk 34 477, nr. 67).

De vragen en opmerkingen zijn op 23 december 2019 aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voorgelegd. Bij brief van 10 februari 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Lodders

Adjunct-griffier van de commissie,
Krijger

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

1.

De Minister loopt vooruit op de evaluatie van de Europese aanbestedingsrichtlijn door op voorhand al een aanpassing te wensen. Begrijpen de leden van de VVD-fractie het goed dat de Minister weliswaar inzet op wijziging van de richtlijn, maar vooralsnog geen beeld heeft of en zo ja, wanneer dat zijn beslag zou kunnen krijgen? Deze leden willen weten in hoeverre de door de Minister voor te stellen wetswijziging Nederland zal laten afwijken van de huidige richtlijn, en welke risico's dat met zich mee zou kunnen brengen.

1.

Een wijziging van een Europese richtlijn wordt normaliter voorafgegaan door een evaluatie van die richtlijn. De Europese aanbestedingsrichtlijn (2014/24/EU) had, op basis van het eigen artikel 92, uiterlijk 18 april 2019 geëvalueerd moeten zijn. Van de Europese Commissie heb ik begrepen dat vertragingen bij de implementatie van de richtlijn in een aantal lidstaten hebben geleid tot uitstel van een evaluatie. Het is mij niet bekend op welke termijn een evaluatie van de aanbestedingsrichtlijn zal plaatsvinden. In mijn dialoog met de Europese Commissie blijf ik mij hard maken voor een spoedige evaluatie.

De voorgestelde wetswijziging ziet op een wijziging van de Jeugdwet en de Wmo2015. De Aanbestedingswet 2012, waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn geïmplementeerd, blijft ongewijzigd. De wetswijziging zal niet afwijken van de Europese aanbestedingsrichtlijn.

2.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom de Minister schrijft dat de door hem gewenste wetswijziging invulling zal geven aan de mogelijkheid die de Europese aanbestedingsrichtlijn geeft om nationaal het verlichte regime voor sociale diensten in te vullen met nationale wetgeving. Waarom voldoet het verlichte regime voor sociale diensten zoals nu in de Aanbestedingswet 2012 is omschreven, niet?

2.

De Europese aanbestedingsrichtlijn geeft de mogelijkheid te bepalen welke procedurele regels van toepassing zijn bij het aanbesteden van sociale en andere specifieke diensten. Bij de implementatie van de richtlijn is er destijds voor gekozen om zo dicht mogelijk bij de tekst van de richtlijn te blijven en niet in meer detail procedureregels uit te schrijven. Dit om aanbestedende diensten zoveel mogelijk flexibiliteit te laten bij het aanbesteden van deze diensten.

Met de voorgestelde wetswijziging wil ik het voor gemeenten mogelijk maken om eenvoudiger aanbestedingsprocedures toe te passen voor de realisatie van Jeugdwet- en Wmo2015-diensten.

Ondanks haar titel blijkt het verlicht regime niet of nauwelijks bij te dragen aan eenvoudige aanbestedingsprocedures. Vanwege de door de Europese Commissie veronderstelde grensoverschrijdende interesse voor deze diensten dienen aanbestedende diensten de Europese beginselen van transparantie, proportionaliteit en gelijke behandeling na te leven. Dit maakt dat aanbestedende diensten altijd een competitieve procedure moeten inrichten, ook ten aanzien van diensten onder het verlicht regime. Dit leidt vaak tot hoge uitvoeringslasten voor gemeenten. In mijn brief van 17 maart 2019 heb ik deze problematiek uitgebreid beschreven¹. Door gemeenten de mogelijkheid te bieden eenvoudige procedures toe te

¹ Kamerstuk 34 477, nr. 56

passen, beoog ik die uitvoeringslasten te verminderen. Daarbij blijf ik mij inzetten voor herziening van de aanbestedingsrichtlijn. Er is immers geen sprake van een Europese markt.

3.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast waarom de Minister de uitkomsten van de ambtelijke bijeenkomst met de Europese Commissie op 15 november 2019 niet in zijn brief heeft meegenomen. Het is immers interessant te weten hoe de Europese Commissie aankijkt tegen de Nederlandse problematiek van inkoop in het sociaal domein.

3.

In mijn volgende brief aan uw Kamer over de stand van zaken van mijn Europa Strategie Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein hoop ik u nader te kunnen berichten over het standpunt van de Europese Commissie.

4.

De Minister geeft aan dat hij met gelijkgestemde lidstaten wil samenwerken om een Europese oplossing te vinden, zo valt te lezen in de laatste alinea van zijn brief. Kan de Minister aan de leden van de VVD-fractie toelichten om welke gelijkgestemde lidstaten met betrekking tot de Wmo 2015 het gaat?

4.

Mijn ambtenaren hebben werkbezoeken afgelegd aan Denemarken, Duitsland, Finland, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Hieruit is gebleken dat er een grote variëteit bestaat in de vormgeving van zorgdienstverlening in het sociaal domein. Daarnaast is geconstateerd dat er ook in deze lidstaten geen tot vrijwel geen grensoverschrijdende dimensie bestaat bij zorgdiensten in het sociaal domein. Bovendien blijkt dat veel lidstaten niet de voorkeur geven aan aanbesteden als het gaat om het vormgeven van zorgdienstverlening in het sociaal domein. In nagenoeg alle bezochte lidstaten werd aangegeven dat aanbestedingen in de zorg per definitie dure, langdurige en ingewikkelde procedures vereisen die vaak niet goed aansluiten bij de eisen die gesteld worden op het gebied van continuïteit van zorg en het centraal stellen van de patiënt.

5.

De leden van de VVD-fractie vragen waar zij een overzicht kunnen vinden van de feiten rondom de inkoopprocedures voor het realiseren van zorg in het sociaal domein. Hoeveel gemeenten passen reguliere aanbestedingsprocedures toe? Hoeveel gemeenten maken gebruik van zogenoemde open house procedures? Zijn er gemeenten die beide procedures inzetten en daarmee bijvoorbeeld onderscheid maken tussen min of meer rechttoe-rechtaan zorg en de meer specialistische zorg? Hoe tevreden zijn de gemeenten inmiddels met de door hen gebruikte procedures? Welke belemmeringen ervaren zij hierbij?

5.

Om inzicht te geven in de feiten rondom inkoop in het sociaal domein heb ik de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2018 laten uitvoeren. Deze heb ik u bij mijn brief van 4 juli 2018² toegestuurd. Om het beeld te actualiseren is deze monitor onlangs herhaald. Ik heb de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2019 bij deze brief gevoegd³. Omdat deze monitor ziet op een kwantitatieve analyse van de inkoopdocumenten van gemeenten, wordt deze aangevuld met een meer kwalitatief onderzoek naar de stand van de inkoop. Dit onderzoek zal naar verwachting rond de zomer gereed zijn. Ik

² Kamerstuk 34 477, nr. 38

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

zal u in samenhang over de onderzoeken informeren bij de volgende voortgangsrapportage van het programma rond de zomer.

6.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister nog eens kan duiden welke problemen hij wil oplossen met de door hem gewenste wetswijziging en of hij daarbij aandacht kan geven aan de administratieve bonte lappendeken waarmee aanbieders zich momenteel zien geconfronteerd. Kan de Minister daarbij tevens ingaan op de vraag of de gewenste wetswijziging bij zal kunnen dragen aan het verminderen van de discussie over tarieven en kan hij bovendien ingaan op de vraag of hieruit een impuls kan voortvloeien ten behoeve van transparantie betreffende tarieven en bijvoorbeeld overhead aan de kant van aanbieders.

6.

Met de genoemde wetswijziging wil ik het aanbesteden voor Jeugdwet en Wmo2015 vereenvoudigen. Daarnaast zet ik in op het verlagen van de administratieve lasten waar aanbieders zich in de dagelijkse uitvoering mee geconfronteerd zien. Zo zullen op basis van een inventarisatie van inkoopdocumenten modelbepalingen worden opgesteld die gemeenten uniform kunnen gebruiken. Op basis van de ministeriële regeling vermijdbare uitvoeringslasten zijn gemeenten en aanbieders verplicht om de i-standaarden te gebruiken als wordt gewerkt met de inspanningsgerichte of outputgerichte uitvoeringsvariant. Daarnaast heb ik Rita Verdonk gevraagd als speciaal adviseur om vanuit het perspectief van de professionals regeldruk te inventariseren. Voor zover deze regeldruk voortkomt uit de contractering door gemeenten wordt dit ook met gemeenten besproken.

Daarnaast heb ik uw Kamer op 7 november jl. laten weten dat ik in de Jeugdwet een artikel zal opnemen, net zoals dat voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 al geldt, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de «reële prijzen» die gemeenten ingevolge artikel 2.12 van de Jeugdwet met aanbieders moeten afspreken⁴. Tegelijkertijd werken we aan zo'n AMvB, waarbij we ook de ervaringen met de AMvB voor de Wmo 2015 zullen meenemen. De AMvB zal in ieder geval een verplichting tot indexatie bevatten. In maart wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de AMvB reële prijs.

7.

De leden van de VVD-fractie vragen of in de Aanbestedingswet 2012 artikelen te vinden zijn waarmee op dit moment voorkomen wordt dat gemeenten bij het hanteren van een reguliere aanbestedingsprocedure vooraf in gesprek met aanbieders gaan om de aanbesteding scherp te formuleren. Wat is de mening van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) over de huidige wetgeving in het kader van het sociaal domein? Is de Minister in gesprek met de ACM over de effecten van de door hem gewenste wetswijzigingen? Daarnaast vragen genoemde leden of de door hem gewenste wetswijziging voldoende bescherming zal bieden tegen vriendjespolitiek. Kan de Minister aangeven hoe geborgd kan worden dat kleine en innovatieve zorgaanbieders ook bij de door hem gewenste wetswijziging voldoende ruimte krijgen?

7.

De Aanbestedingswet 2012 bevat geen artikelen die voorkomen dat gemeenten voorafgaand aan een reguliere aanbestedingsprocedure in gesprek gaan met aanbieders. De Aanbestedingswet 2012 schrijft wel voor dat aanbestedende diensten aanbieders op gelijke en

⁴ Kamerstuk 31 839, nr. 699

niet-discriminerende wijze behandelen. Er moet sprake zijn van een gelijk speelveld. Een aanbestedende dienst dient derhalve transparant te zijn over eventuele gesprekken met aanbieders voorafgaand aan een aanbesteding en ervoor te waken dat er door die gesprekken geen ongelijk speelveld ontstaat.

De ACM geeft als onafhankelijke markttoezichthouder op grond van de Mededingingswet regelmatig voorlichting over samenwerking en concurrentie bij aanbestedingen in het sociaal domein. Zo heeft de ACM het afgelopen jaar haar antwoorden op veelgestelde vragen van marktpartijen gepubliceerd, inclusief een aantal praktijkvoorbeelden over contacten tussen gemeenten en aanbieders bij aanbestedingen.

De voorgestelde wetswijziging raakt niet aan de Aanbestedingswet 2012. Aanbestedende diensten blijven derhalve onverminderd verplicht tot gelijke behandeling van ondernemers, ongeacht hun omvang of innovatiekracht. Wel maakt de voorgestelde wetswijziging het aanbesteden makkelijker voor de Jeugdwet en Wmo2015. Dat geldt ook voor kleine en innovatieve aanbieders.

8. De leden van de VVD-fractie begrijpen dat ook na een mogelijke wetswijziging criteria zullen moeten worden gehanteerd om het aantal te contracteren aanbieders terug te brengen. In hoeverre wijkt dat in de praktijk af van de huidige procedure, waarin immers bij het uitschrijven van de aanbesteding ook criteria zullen moeten worden geformuleerd? In hoeverre zal de aangekondigde handreiking om gemeenten te helpen bij het formuleren van die criteria afwijken van de huidige handreiking, waarin immers ook een en ander over criteria is opgenomen? In hoeverre zal de aangekondigde handreiking de administratieve lasten voor gemeenten, zorgaanbieders en zorgverleners terugdringen in vergelijking met de huidige handreiking? Tenslotte vragen deze leden of er momenteel ruimte is om in de criteria aandacht te besteden aan het niveau van overhead van een aanbieder, en of dit het geval blijft na de implementatie van een eventuele wetswijziging.

8.

De Jeugdwet en de Wmo2015 in hun huidige vorm schrijven gunning op basis van het zogenaamde Economisch Meest Voordelige Inschrijving-criterium (hierna: EMVI-criterium) voor. Dat betekent in de praktijk dat een selectie gemaakt zal moeten worden uit offertes. Door met een wetswijziging het EMVI-criterium niet langer voor te schrijven, wordt het voor gemeenten mogelijk op een eenvoudiger manier de beste aanbieder te selecteren. Daarvoor is dan niet langer het vergelijken van aanbiedingen voor de specifieke opdracht vereist. Er kan worden volstaan met criteria die zien op de kwalitatief beste aanbieder, in plaats van de beste aanbieder. Gemeenten bepalen welke kwaliteit tegen welke prijs geleverd moet worden en zoeken daar de beste aanbieders bij, in plaats van de beste aanbiedingen van zorgaanbieders uit te vragen en dus aanbieders de te leveren kwaliteit te laten bepalen.

Met de handreiking beoog ik gemeenten handvatten te geven bij het maken van keuzen voor bepaalde criteria. Het is de bedoeling dat die handreiking uitgebreidere informatie zal bevatten dan de reeds bestaande, meer generieke handleiding. Met eenvoudiger procedures zullen naar verwachting ook de uitvoeringslasten voor gemeenten en aanbieders dalen.

De voorgestelde wetswijziging zal – voor wat betreft aanbestedingsprocedures – slechts de EMVI-verplichting bij aanbesteden van Jeugdwet- en Wmo2015-diensten schrappen. De Aanbestedingswet 2012 blijft ongewijzigd gelden. Ik acht het mogelijk om in een aanbesteding aandacht te schenken aan het niveau van overhead van aanbieders.

9.

In hoeverre wordt momenteel door gemeenten gebruik gemaakt van bovengenoemde handreiking, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is daarbij een trend te constateren van meer of minder gebruik van de handreiking? Genoemde leden vragen of het bekend is of gemeenten tevreden zijn met de ondersteuning via de huidige handreiking. Deze leden vragen tevens om de ervaringen rondom gebruik en inhoud van de handreiking uiteen te zetten. Kan de Minister bovendien aangeven of daar verbeteringen mogelijk zijn? Zo ja, wat kunnen die verbeteringen opleveren?

9.

De handreiking zal opgesteld worden samen met de gemeenten waarbij wij de nieuwe wetgeving zullen piloteren. De handreiking zal daarmee meteen praktijkkennis en ervaring meenemen. Vanuit zowel gemeenten als zorgaanbieders is op eerdere handreikingen, zoals de handreiking Aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet van PIANOo van januari 2018, de feedback gekomen dat deze meer praktijkervaring kon bevatten. Door de nieuwe handreiking vanuit pilots op te zetten, wordt de praktijk direct ingevoegd.

10.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre binnen het ondersteuningsprogramma het belang van wetenschappelijk onderbouwde zorg(producten) een rol speelt en of het belang daarbij voor de cliënt een rol speelt. Genoemde leden vragen tevens of het beperken van overhead en administratieve lasten daarin een rol speelt. Zo ja, op welke wijze?

10.

Het ondersteuningsprogramma ontwikkelt een handreiking en workshop voor gemeenten voor het opstellen van kwaliteitscriteria van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop. Met de handreiking en de workshop worden gemeenten gestimuleerd om bij het formuleren van de kwaliteitscriteria uit te gaan van het belang van de cliënt, gebruik te maken van wettelijke kwaliteitsvereisten en kwaliteitskaders van beroepsgroepen en om terughoudend te zijn met het opnemen van aanvullende kwaliteitscriteria. Dit om de omvang aan kwaliteitscriteria en verschillen hierin tussen gemeenten, met daaruit voortvloeiende administratieve lasten, zoveel mogelijk te beperken.

11. De leden van de VVD-fractie willen weten of de Minister mogelijkheden ziet, ook in het traject van de keuze van de inkoopprocedure, om jongeren en ouders hierbij te betrekken. Deze vraag is ingegeven door de wetenschap dat sturing op de vraag naar jeugdhulp in belangrijke mate in het inkoopproces wordt ingevuld. Genoemde leden achten betrokkenheid van jongeren en ouders van groot belang.

11.

Ervaring vanuit gemeenten laat zien dat het voor ouders en cliënten niet altijd makkelijk is om inspraak te hebben tijdens de beleidsvorming aangezien de individuele situatie van een cliënt niet representatief hoeft te zijn voor de (ervaren) zorg van alle inwoners. Ervaringen van onder andere gemeente Utrecht laten zien dat het wel kan. In de gesprekken met gemeenten over beleidsvorming en de te kiezen inkoopmethodiek wordt gesproken over het belang van ervaringsdeskundigheid en het gebruik van onder andere de Wmo-raden bij beleidsvorming. Dit wordt onderkend door gemeenten. Vanuit het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein worden er tevens enkele voorbeelden van transformatie geëtaleerd via de Vindplaats www.inkoop sociaal domein.nl, waarbij zowel het perspectief van de gemeente, zorgaanbieder als de betrokken inwoners naar voren komt.

12.

Tot slot zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat op dit moment rust rondom de Jeugdwet te prefereren valt, om alle betrokken partijen voldoende tijd en ruimte te geven om de decentralisatie beter invulling te kunnen geven. Deelt de Minister deze mening? Zou het in dit verband, zo vragen genoemde leden, verstandig kunnen zijn om te bezien of er eerst een mogelijkheid is om een experiment uit te voeren om in een aantal gemeenten aanvullend te werken met een gewijzigde procedure zoals de Minister voor ogen heeft, en deze te vergelijken met gemeenten die met de huidige mogelijkheden werken. Wat zou er voor nodig zijn om een dergelijk experiment uit te voeren?

12.

Ik deel de mening van de leden van de VVD-fractie over de rust rondom de Jeugdwet, maar waar evidente knelpunten zich manifesteren mag er niet gewacht worden met het zoeken naar adequate oplossingen. En waar een goede oplossing gevonden wordt, moeten we niet schromen deze toe te passen.

Ik ben graag bereid met gemeenten samen te werken om te bezien hoe gemeenten optimaal gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Mijn ambtenaren zijn met een aantal gemeenten hierover in gesprek. Overigens gaat deze wetswijziging over het vergroten van de mogelijkheden voor gemeenten. Indien gemeenten op de huidige wijze willen blijven aanbesteden en daarin verbetering willen aanbrengen, blijft dat gewoon mogelijk.

Vragen en opmerkingen van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de brief Aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein van 15 november 2019.

13.

De leden van de PVV-fractie willen ervoor waken dat er niet alleen een ondersteuningsprogramma wordt opgetuigd, terwijl het daadwerkelijke probleem, de veel te ingewikkelde inkoop- en aanbestedingsprocedures, zal blijven bestaan. Zij ontvangen hierover graag een reactie van de Minister. Genoemde leden zien uiteraard liever dat meer maatregelen genomen worden om procedures te versimpelen, zodat een helpdesk of een ondersteuningsprogramma in het geheel niet nodig zijn. Deelt de Minister deze mening? Een vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure die het mogelijk maakt om met de beste partijen overeenkomsten aan te gaan, zonder een uitgebreide gunningsprocedure te hoeven doorlopen, is een goed begin.

13.

Zoals ik eerder heb medegedeeld, streef ik ernaar dat de Europese aanbestedingsrichtlijn dusdanig wordt gewijzigd dat deze zich niet langer uitstrekt tot het sociaal domein. Zolang die richtlijn geldt, is er vrijwel geen ruimte om de aanbestedingsregels te wijzigen. De Europese aanbestedingsrichtlijn is dwingend recht en kan niet op nationaal niveau opzij worden gezet. Dat neemt niet weg dat ik – vooruitlopend op een herziening van de aanbestedingsrichtlijn – de door gemeenten ervaren problematiek zo veel mogelijk wil wegnemen met mijn ondersteuningsprogramma en de voorgestelde wetswijziging.

14.

Het ondersteuningsprogramma richt zich mede op vermindering van administratieve lasten. Deze leden vragen of de Minister bereid is hen op dit punt op de hoogte te houden.

14.
Ja.

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

15.
De Minister stelt terecht in zijn brief dat gemeenten nu een keuze tussen twee inkoopprocedures kunnen maken, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Heeft de Minister er zicht op hoeveel gemeenten kiezen voor een open house procedure en hoeveel gemeenten voor een reguliere procedure kiezen?

15.
Ja, dit inzicht heb ik op basis van de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2019. Voor de inkoop van Wmo maatwerkvoorzieningen geldt dat van de geldende overeenkomsten 14% open house, 82% een overheidsopdracht en 4% een subsidie is. Voor jeudhulp is 28% open house, 67% een overheidsopdracht en 6% een subsidie. Overigens zien we dat ook daar waar er voor een overheidsopdracht is gekozen, er vaak sprake is van een raamovereenkomst, dus een niet-selectieve inkoop. Dit draagt er waarschijnlijk aan bij dat voor de nieuwe overeenkomsten (die op 1 januari 2019 van kracht werden en dus waarschijnlijk in 2018 zijn ingekocht) hogere percentages open house gelden nu dit fenomeen meer bekendheid krijgt onder gemeenten. Dit leidt ertoe dat voor de nieuwe overeenkomsten 51% open house is voor Wmo maatwerkvoorzieningen en 38% voor de jeudhulp.

16.
Vervolgens kondigt de Minister in deze brief een wetsvoorstel aan om een eenvoudigere procedure te introduceren. Genoemde leden lezen de onderhavige brief zo dat er straks drie procedures zijn. Lezen zij dat goed?

16.
Dit wetsvoorstel ziet op een vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure, niet op een nieuwe methode van inkoop naast aanbesteden en open house.

17.
De Minister stelt dat de evaluatie van de Europese richtlijn nog enige tijd op zich laat wachten in verband met de late implementatie door verschillende lidstaten, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Welke lidstaten zijn dit precies en is er wel een streefdatum bekend?

17.
Het is mij niet bekend welke lidstaten dit zijn. Een streefdatum voor een evaluatie van de Europese aanbestedingsrichtlijn is nog niet door de Europese Commissie genoemd.

18.
De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of hij van mening is dat zijn aangekondigde wetsvoorstel juridisch stand zal houden, aangezien de huidige Europese wetgeving de komende jaren nog zal blijven gelden.

18.
Omdat mijn wetsvoorstel blijft binnen de randvoorwaarden van de Europese aanbestedingsrichtlijn, ben ik van mening dat het juridisch stand zal houden.

19.

Kan de Minister uitgebreider toelichten wat met het aangekondigde wetsvoorstel wordt opgelost en wat ermee niet wordt opgelost?

19.

Op dit moment is het voor gemeenten verplicht om – wat betreft overheidsopdrachten voor Jeugd- en Wmo2015-zorgdiensten – een vergelijking te maken van offertes op basis van een vooraf uitgedachte en bekendgemaakte gunningssystematiek. Het is nu niet mogelijk om een aanbestedingsprocedure zo in te richten dat slechts een beperkte groep aanbieders wordt gecontracteerd die simpelweg aan de vooraf bekendgemaakte geschiktheidseisen en/of selectiecriteria voldoet, zonder offertes uit te vragen en te vergelijken. Mijn wetsvoorstel moet dit laatste mogelijk maken.

Dat kan bijdragen aan de vermindering van de door gemeenten ervaren uitvoeringslasten bij het aanbesteden van overheidsopdrachten in het sociaal domein. Andere zaken waar gemeenten soms mee worstelen vragen om andere oplossingen, bijvoorbeeld het vormgeven van samenwerking tussen alle partijen of het bepalen van faire tarieven.

20.

De Minister stelt dat hij het mogelijk wil maken om voor gemeenten een eenvoudigere aanbestedingsprocedure toe te passen voor het realiseren van diensten in het kader van de Jeugdwet en/of de Wmo 2015, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Op die manier 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. Een ongewenst neveneffect van de huidige emvi-verplichting (economisch meest voordelige inschrijving) is dat toepassing ervan een verplichting behelst tot een vergelijking van offertes op basis van een op voorhand uitgedachte gunningssystematiek, zo lezen deze leden. Wat bedoelt de Minister hier nu precies? Betekent dit dat er verschillen per gemeenten kunnen ontstaan bij de inkoop van Wmo- en Jeugdwetdiensten, bijvoorbeeld dat de ene gemeenten de nadruk legt op samenwerking en de andere gemeente meer op kwalitatief hogere geschoold personeel? Zo ja, wat betekent dit voor instellingen die in meerdere gemeenten werken? Verderop in zijn brief stelt de Minister immers dat gemeenten de toe te passen selectiecriteria moeten bepalen.

20.

Gemeenten zijn vrij in het vormgeven van de eigen aanbestedingsprocedures. De praktijk laat zien dat er verschillen bestaan. Dat kan bijdragen aan de verhoging van de uitvoeringslasten voor zorgaanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn, maar geeft gemeenten ook de mogelijkheid om de ondersteuning in het sociaal domein passend bij de lokale situatie vorm te geven. Gemeenten blijven zelf het beste in staat om te bepalen wat de beste criteria zijn om toe te passen in een aanbestedingsprocedure.

21.

De leden van de CDA-fractie vragen in welke andere Europese lidstaten vergelijkbare problemen als in Nederland worden ervaren.

21.

In de lidstaten die mijn ambtenaren hebben bezocht (Denemarken, Duitsland, Finland, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) wordt over het algemeen niet de voorkeur gegeven aan aanbesteden om zorg in het sociaal domein te realiseren. Een vaak gehoord geluid is dat aanbestedingen in de zorg dure, langdurige en ingewikkelde procedures vereisen

die vaak niet bijdragen aan de beste kwaliteit en continuïteit van zorg en het centraal stellen van de burger.

22.

Een Europese aanbestedingsprocedure is slecht geschikt om de beste zorg voor burgers te realiseren waarbij continuïteit, lokaal partnerschap en samenwerking voorop staan. De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister kan aangeven of deze lidstaten ook wetswijzigingen op het terrein van sociaal aanbesteden zullen ontwikkelen.

22.

Uit de bezoeken van mijn ambtenaren aan diverse lidstaten is gebleken dat de wettelijke en inhoudelijke vormgeving van zorgdienstverlening in het sociaal domein een rijke schakering kent. Het is mij niet bekend of deze lidstaten wetswijzigingen op het terrein van sociaal aanbesteden in voorbereiding hebben.

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

23.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister hun inzet deelt om ook met de vereenvoudiging van het aanbesteden door gemeenten de wil en inzet van, en prikkels voor, (nieuwe) aanbieders te versterken om zo goed mogelijke zorg aan te bieden. Genoemde leden vragen of met de nieuwe voorstellen ook voldoende ruimte blijft, en gelijke kansen zijn, voor nieuwe aanbieders. Deze leden vragen op welke wijze deze voorstellen ook bijdragen aan de betaalbaarheid van de jeugdzorg en de Wmo 2015, zodat ook voor toekomstige generaties goede jeugdzorg en ondersteuning aanwezig zijn.

23.

De voorgestelde wetswijziging raakt niet aan de Aanbestedingswet 2012. Aanbestedende diensten blijven derhalve onverminderd verplicht tot gelijke behandeling van ondernemers, ongeacht hun bestaansduur, omvang, of anderszins. Het wetsvoorstel kan bijdragen aan de vermindering van de uitvoeringslasten wat de betaalbaarheid van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning ten goede komt.

Vragen en opmerkingen van de GroenLinks-fractie

Algemeen: toezicht en centrale sturing

24.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn, zoals gesteld, blij met de inspanningen van de Minister om het systeem van aanbestedingen te vereenvoudigen. Ondertussen is echter wel gebleken dat de uitwassen van het huidige systeem in volle omvang neerslaan. Uit onderzoek van onder andere Follow the Money blijkt dat schrijnende gevallen, die een direct gevolg zijn van de aanbestedingssystematiek zoals die nu bestaat, aan de orde van de dag zijn. Zo is het toezicht op de vele zorgaanbieders een groot probleem. Kwaliteit en rechtmatigheid van de zorg vallen nauwelijks te controleren met de enorme vlucht die het aantal aanbieders heeft genomen. Kan de Minister bijvoorbeeld aangeven hoeveel fte de gemeenten beschikbaar hebben om het aantal aanbestedingen te regelen?

24.

Ik heb geen zicht op het aantal fte of het aantal extern aangezochte deskundigen dat gemeenten beschikbaar hebben om inkoopprocedures te

regelen. Zie ook mijn antwoord van 2 juli 2019 op de vragen van het Kamerlid Westerveld (GL) over bureaucratie in de jeugdzorg⁵.

25.

Daarnaast vragen genoemde leden of de Minister van mening is dat de controle door gemeenteraden voldoende geborgd is bij aanbestedingen. Welke stappen onderneemt de Minister op korte termijn in het algemeen om het toezicht op zorginstellingen te verbeteren?

25.

Het handelen van de colleges van burgemeesters en wethouders van gemeenten wordt gecontroleerd door de gemeenteraden. Dit geldt ook voor beleid dat met aan te besteden opdrachten in het sociaal domein dient te worden gerealiseerd en voor de daarvoor beschikbare budgetten en de realisatie daarvan. De grondslagen hiervoor zijn terug te vinden in de Gemeentewet en de Grondwet.

Het is aan gemeenten om te voorkomen dat aanbieders gecontracteerd worden die niet voldoen aan de daaraan in de wet en de gemeentelijke verordening gestelde eisen. Daar waar een aanbieder al gecontracteerd is, dient de gemeenten door middel van stevig contractmanagement te bewaken dat de uitvoering overeenkomstig de daartoe gemaakte afspraken plaatsvindt. Hierbij gaat het om bewaking in brede zin: rechtmatigheid, doelmatig, cliëntgerichtheid, enzovoorts. Hierbij is het van belang dat de gemeente kan beschikken over voldoende informatie die gevraagd of ongevraagd verzameld wordt. De Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op aanbieders van jeugdhulp. Daarbij kijkt zij naar de naleving van de Jeugdwet en aanverwante regelgeving. Voor het toezicht op de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk. De toezichthouder als bedoeld in artikel 6.1. van de Wmo 2015 en de IGJ fungeren als sluitstuk en vormen zich een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de uitvoering van respectievelijk de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

26.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat ook indien een gemeente geen contract met een zorgaanbieder wil of kan afsluiten, er voor malafide zorgaanbieders nog genoeg andere opties zijn: ze proberen het gewoon bij andere gemeenten, of ze gaan «zorg» aanbieden via het Persoonsgebonden Budget (PGB). Welke maatregelen kan de Minister op korte termijn nemen om gemeenten van een kwaliteitskader te voorzien op grond waarvan zij veel scherper kunnen selecteren in zorgaanbieder?

26.

Er wordt op rijksniveau niet gewerkt aan een nieuw kwaliteitskader voor gemeenten om scherper te kunnen selecteren op zorgaanbieders. Wel wordt er binnen het programma Inkoop en aanbesteden sociaal domein gewerkt aan een handreiking Kwaliteit voor gemeenten om bij de inkoopcyclus kwaliteit een prominente plek te geven. Zie hiervoor ook mijn antwoord onder vraag 10.

27.

De leden van de GroenLinks-fractie zien een ander probleem, dat kan optreden binnen een contract met de gemeente, namelijk dat het aantal contractueel vastgelegde uren niet overeenkomt met het daadwerkelijk geleverde aantal uren. Genoemde leden zien ook hier dat professioneel toezicht vrijwel onmogelijk is. Welke mogelijkheden heeft de Minister om deze fraude te controleren? Welke rol heeft de gemeente hierin?

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3297

27.

Het controleren op fraude is een taak die bij de gemeente ligt. Op het moment dat een gemeente signalen heeft ontvangen dat er meer zorg wordt gedeclareerd dan er wordt geleverd, kan een gemeente een (fraude)onderzoek starten. Daarbij zal de gemeente de administratie van de zorgverlener opvragen en controleren. De gemeente kan dan nagaan of de gedeclareerde uren in overeenstemming zijn met het aantal FTE werkzaam bij de zorgverlener. Ook kan de gemeente cliënten benaderen en vragen of de zorg inderdaad is verleend. Dit zijn arbeidsintensieve onderzoeken en zullen om die reden dan ook niet standaard bij iedere zorgaanbieder kunnen worden uitgevoerd.

28.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat een ander probleem de centrale sturing is. Malafide zorgaanbieders kunnen namelijk niet alleen van de ene naar de andere gemeente gaan om hun praktijken voort te zetten, maar op dezelfde manier kunnen zij ook van de ene naar de andere zorgwet overstappen. Lukt het niet om te frauderen binnen de Wmo 2015, dan lukt het wel om bij de Wlz binnen te komen. Herkent de Minister dit signaal?

28.

Ik herken dit signaal. Het is bekend dat partijen juist vaak domeinoverschrijdend actief zijn of relatief eenvoudig van domein waarin zij actief zijn wisselen. Momenteel hebben gemeenten en ziektekostenverzekeraars geen grondslag en een effectief middel om (persoons)gegevens van natuurlijke personen of rechtspersonen waarvan de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij frauderen, met elkaar te delen. Het desbetreffende wetsvoorstel Bevorderen Samenwerking en Rechtmatige Zorg (Wbsrz), dat er voor zorgt dat zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten gegevens over fraudeurs in het Waarschuwingsregister Zorgfraude kunnen registreren, is aanhangig bij de Raad van Staten.⁶ Voorkomen moet worden dat frauderende zorgaanbieders, verzekeren en cliënten ook in andere domeinen in de zorg fraude plegen. Het wetsvoorstel zorgt er daarnaast voor dat verschillende partijen, waaronder toezichthouders, opsporingsdiensten, zorgverzekeraars en gemeenten, signalen over fraude beter uit gaan wisselen waar dit nu beperkt of niet mogelijk is. Deze partijen kunnen hierdoor – ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid – fraude beter opsporen en aanpakken. Het streven is dit wetsvoorstel eind tweede kwartaal 2020 aan de Tweede Kamer te verzenden.

29.

Welke mogelijkheden ziet hij tot informatie-uitwisseling tussen verschillende toezichthouders zonder dat wetgeving betreffende bescherming van de persoonlijke levenssfeer overtreden wordt?

29.

Het wetsvoorstel Wbsrz (zie het antwoord op de vorige vraag) voorziet binnen de kaders van privacyregelgeving in een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen het IKZ en de betrokken instanties en in een wettelijke taak voor de verwerking van (persoons)gegevens door het IKZ. Naast de grondslag voor het IKZ bevat het wetsvoorstel een grondslag voor een centraal systeem aangeduid als het Waarschuwingsregister. In onderliggende regelgeving zullen nadere waarborgen worden uitgewerkt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals beveiligingsnormen en bewaartermijnen.

⁶ Tweede voortgangsrapportage Rechtmatige Zorg 2018–2021, Kamerstuk 28 828, nr. 113

30.

Volgens onderzoeksbureau Berenschot is er een toename van wel 30% in coördinatiekosten binnen de jeugdzorg. Genoemde leden vragen of dit volgens de Minister een gevolg van het proces van aanbesteden is. Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

30.

Het onderzoeksbureau Berenschot heeft een benchmarkanalyse gedaan onder gemeenten die zelf een benchmarkproduct hebben afgenomen bij Berenschot. Uit de analyse van Berenschot komt naar voren dat de coördinatiekosten bijna 30% zijn voor jeugd. Een onderdeel van deze benchmarkanalyse zijn de coördinatiekosten. De definitie die Berenschot hiervoor gebruikt zijn eigenlijk alle kosten die geen cliëntgebonden kosten zijn bij zorgaanbieders of jeugdzorgaccommodaties. De kosten van toegang bij gemeenten, de kosten van kantoorruimten en ICT zijn bijvoorbeeld ook coördinatiekosten. Daarbij is niet inzichtelijk gemaakt welk deel van het proces van aanbesteden komt. In het diepteonderzoek «Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen» dat ik op 21 januari 2020⁷ aan uw Kamer heb aangeboden is ook de vraag meegenomen hoeveel van het gemeentelijke jeugdhulpbudget wordt uitgegeven aan het organiseren van aanbestedingsprocedures. Deze vraag is ook gesteld voor aanbieders. Helaas kon deze vraag niet kwantitatief beantwoord worden, omdat de aanbestedingskosten niet zijn gespecificeerd binnen gemeenten en aanbieders.

Wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord gunnen Jeugdwet en Wmo 2015.

31.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Minister kan aangeven wanneer hij naar verwachting bovengenoemd wetsvoorstel naar de Kamer kan sturen. Welke organisaties in het maatschappelijk middenveld zijn betrokken bij consultaties? Het is wat genoemde leden betreft van groot belang dat nieuwe wetgeving echt goed gaat werken voor zowel gemeenten, zorgaanbieders als de mensen die deze zorg nodig hebben. Dus zij dienen hier wat deze leden betreft volop bij betrokken te worden.

31.

Ik streef er naar het wetsvoorstel voor de zomer aan uw Kamer toe te sturen. Daaraan voorafgaand zal ik een brede consultatie houden onder de belangrijkste stakeholders.

32.

Daarbij ontvangen de leden van de GroenLinks-fractie graag alvast van de Minister een eerste reflectie op de verhouding tussen de beoogde nieuwe wetgeving en reguliere Europese aanbestedingsprocedures, zoals die nu in de Aanbestedingswet 2012 zijn verwerkt. Deze leden vragen of het mogelijk is om de beoogde veranderingen in een nieuw wetsvoorstel binnen de brandbreedte van de huidige Aanbestedingswet 2012 door te voeren. Kan de Aanbestedingswet 2012 daarbij zelf onveranderd blijven, of moet deze eigenlijk ook worden aangepast, zoals de leden van de GroenLinks-fractie voorstellen?

32.

De beoogde veranderingen betreffen bepalingen uit de Jeugdwet en de Wmo2015. Vanuit wetgevingsoptiek ligt wijziging van die twee wetten het meest voor de hand.

⁷ Kamerstuk 31 839, nr. 704

In algemene zin is aanpassing van de Aanbestedingswet 2012 slechts beperkt mogelijk, omdat de inhoud daarvan implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijn betreft. Van de inhoud van die richtlijn kan niet worden afgeweken.

Over het Europese traject:

36.

De leden van de GroenLinks-fractie juichen het toe dat de Minister medestanders identificeert en actief steun zoekt bij Europese collega's. De nieuwe prioriteiten van de pas aangetreden Europese Commissie laten helaas weinig ruimte voor een herbezinning op doorgesloten Europese regelgeving bij sociale wetgeving van lidstaten. Juist de Europese Commissie kan hierin een betekenisvolle rol spelen. Daarbij moeten we ook naar onszelf kijken: de Nederlandse regering is soms te fanatiek bij het implementeren van Europese sociale richtlijnen. Genoemde leden vragen de Minister of hier een les uit te trekken valt voor de toekomst. Deze leden vinden het vreemd dat de Nederlandse regering een overrijverige interpretatie aan de richtlijn geeft, terwijl sommige andere lidstaten de nieuwe richtlijn nog niet eens hebben geïmplementeerd. Daarom spreken deze leden nogmaals van harte steun uit voor het Europese traject. Een snelle evaluatie door de Europese Commissie zou goed zijn, en deze leden vragen de Minister nogmaals te bevestigen dat hij bij die evaluatie zal inbrengen dat de aanbestedingsrichtlijn zoals die nu voorligt voor onaanvaardbare problemen zorgt. Deze leden ontvangen graag een reactie op het bovenstaande.

36.

Mijn doel is om de Europese aanbestedingsrichtlijn geëvalueerd en, zo nodig, gewijzigd te krijgen. Juist vanwege de problemen die die richtlijn met zich meebrengt bij het realiseren van goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein. Ik acht het een goed uitgangspunt dat Nederland zich inspant om Europese richtlijnen binnen de daarvoor geldende implementatietermijn om te zetten in goede wetgeving.

37.

Tenslotte vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de Minister het met hen eens is dat het aanbestedingssysteem binnen het sociaal domein hoe dan ook zo spoedig mogelijk geschrapt dient te worden en dat het lange proces om de Europese aanbestedingsrichtlijn te schrappen geen excuus mag zijn om malafide praktijken binnen het sociaal domein niet nu al aan te pakken. Zij ontvangen hierop graag een reactie.

37.

Dat ben ik met uw fractie eens. Overigens denk ik niet dat de Europese aanbestedingsrichtlijn aanleiding is voor de totstandkoming van opdrachten te kwader trouw in het sociaal domein. Ik zie wel dat aanbestedingsperikelen kunnen leiden tot misstanden in het jeugddomein. Oplossingen voor deze misstanden kunnen niet wachten op een wijziging van de Europese aanbestedingsrichtlijn. Vandaar ook dat ik inzet op een zodanige wijziging van de wet dat eenvoudiger verantwoord kan worden aanbesteed. Daarnaast ondersteun ik gemeenten en aanbieders bij de inkoop in het sociale domein met het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein, dat samen met gemeenten en aanbieders is opgezet en

wordt uitgevoerd. Eerder informeerde ik uw Kamer over dit ondersteuningsprogramma bij mijn brieven van 24 januari 2019⁸ en 15 november 2019⁹.

⁸ Kamerstuk 34 477, nr. 54

⁹ Kamerstuk 34 477, nr. 67