

# **INKOOP MET INHOUD – SAMEN GOED CONTRACTEREN**

*Ondersteuningsprogramma inkoop en aanbesteding in het sociaal domein*

de transformatie naar goede zorg en ondersteuning, ten behoeve van de cliënt, verder helpen door te kijken wat dat betekent voor inkoop en aanbesteden

## Inhoudsopgave

INKOOP MET INHOUD: WAAR STAAN WE VOOR? .....	4
1. Weloverwogen inzet van inkoop en contractering .....	4
2. Goede jeugdhulp en ondersteuning.....	4
3. Minder administratieve lasten door inkoop.....	4
4. Transformatie .....	5
5. Europa: onoplosbare knelpunten bespreekbaar maken.....	5
Waarom een gezamenlijke aanpak? .....	5
HOE WERKEN WE SAMEN? .....	7
Uitgangspunten .....	7
Praktische inrichting.....	7
ACTIELIJN 1: WELOVERWOGEN INZET VAN INKOOP EN CONTRACTERING .....	10
Wat kan beter?.....	10
De opbouw van kennis en kunde .....	10
Kennis van het sociaal domein .....	10
Kennis over inkoopmogelijkheden .....	11
Wat willen we bereiken?.....	11
Wat is al toegezegd? (Kamerbrief).....	11
Wat is er al gebeurd en wat gaan we doen? .....	11
ACTIELIJN 2: GOEDE JEUGDHULP EN ONDERSTEUNING .....	14
Wat kan beter?.....	14
Een goede dialoog tussen gemeente en aanbieders .....	14
Overzien en bespreken van de consequenties van inkoop.....	15
Het hoe van de slag naar kwaliteit .....	15
Solide inrichten van hoofd- en onderaannemerschap.....	16
Wat willen we bereiken?.....	16
Wat is al toegezegd? (Kamerbrief).....	17
Wat is er al gebeurd en wat gaan we doen?.....	17
ACTIELIJN 3: MINDER ADMINISTRATIEVE LASTEN DOOR INKOOP.....	19
Wat kan beter?.....	19
Aanbesteden kost gemeenten veel tijd en werk.....	19
Aanbesteden kost aanbieders veel tijd en werk .....	20
Contractuele afspraken zorgen achteraf voor hoge administratieve lasten.....	20
Wat willen we bereiken?.....	21

Wat is al toegezegd? (Kamerbrief) .....	21
Wat is er al gebeurd en wat gaan we doen? .....	21
ACTIELIJN 4: TRANSFORMATIE .....	23
Wat kan beter? .....	23
Het vertalen van beleidsdoelstellingen in de inkoop .....	23
Het creëren van voldoende tijd en flexibiliteit.....	23
Wat willen we bereiken? .....	24
Wat is al toegezegd? (Kamerbrief) .....	24
Wat is er al gebeurd en wat gaan we doen? .....	24
ACTIELIJN 5: EUROPA .....	26

## **INKOOP MET INHOUD: WAAR STAAN WE VOOR?**

Inkoop en aanbesteden kunnen in potentie de transformatie naar goede zorg en ondersteuning, ten behoeve van de cliënt, verder helpen: inkoop is een belangrijk instrument in het realiseren van deze transformatie. Inkoop is immers de methode die gemeenten hanteren om deze zorg en ondersteuning te organiseren en de samenwerking met aanbieders vast te leggen. Het gaat hierbij om inkoop in brede zin: relevant is hoe gemeenten aan de benodigde jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning komen. Dat betekent dat zowel aanbesteding, open house, subsidie en eventueel de afweging tot inbesteding onder de reikwijdte van dit programma vallen. Daarbij gaat het altijd om de interactie tussen gemeente en aanbieders, waarbij beide perspectieven aan bod komen.

Het bredere vraagstuk van inkoop in het sociaal domein kent vele perspectieven en is het slotstuk van vele keuzes. Daarbij gaat het niet alleen over hoe de inkoop technisch vorm moet krijgen (kennis en informatie beschikbaar maken), maar juist ook over hoe partnerschap tussen gemeenten en aanbieders vorm krijgt (betere samenwerking), hoe ruimte ontstaat voor beleidsvrijheid zonder onnodige administratieve lasten (meer standaardisatie) en hoe inkoop bijdraagt aan de transformatie door dit onderdeel te laten zijn van een continu leer- en verbeterproces. Dit alles uiteraard ten behoeve van de inwoner/cliënt.

Want inkoop moet altijd in het teken staan van het bereiken van datgene wat nodig is voor de cliënten in het sociaal domein. De ambitie van dit ondersteuningsprogramma is daarom de transformatie naar goede zorg en ondersteuning, ten behoeve van de cliënt, verder helpen door te kijken wat dat betekent voor inkoop en aanbesteden. Daarbij moet inkoop bijdragen aan 4 doelen:

- 1) Weloverwogen inzet van inkoop en contractering;
- 2) Goede jeugdhulp en ondersteuning voor de cliënt en voor kwetsbare burgers;
- 3) Minder administratieve lasten door inkoop;
- 4) De transformatie ondersteunen.

Deze doelen vormen ook de basis voor de eerste vier actielijnen van deze aanpak. De vijfde actielijn betreft het in Europa bespreekbaar maken van knelpunten die voorvloeien vanuit de Europese regelgeving. Hieronder staan deze doelen kort uitgewerkt.

### **1. Weloverwogen inzet van inkoop en contractering**

Inkoop is erop gericht met de beschikbare middelen zo goed mogelijke zorg en ondersteuning te organiseren. Om dat goed te doen is een weloverwogen inzet van inkoopinstrumenten in het sociaal domein nodig. De inkoop voor de Jeugdwet en Wmo 2015 is een zeer kennisintensief proces. Om deze basis goed op orde te hebben, is het belangrijk dat de kennis die er is goed beschikbaar is voor zowel gemeenten als aanbieders. Pas wanneer gemeenten en aanbieders immers voldoende kennis hebben, kan men nadenken over een weloverwogen inzet van inkoop ten behoeve van de cliënt.

### **2. Goede jeugdhulp en ondersteuning**

Bij de inkoop moet de cliënt en dus de inhoud van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning (inclusief de doelen die gemeenten daarin willen bereiken) centraal staan boven het proces. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Op de inhoud kunnen aanbieders en gemeenten elkaar vinden. Dit biedt een basis voor de samenwerking die nodig is om samen te werken aan goede jeugdhulp en ondersteuning voor de cliënt.

### **3. Minder administratieve lasten door inkoop**

Inkoop kost veel tijd en inzet van zowel gemeenten als aanbieders: inkoop en aanbesteden veroorzaken forse administratieve lasten. Voorafgaand en tijdens dat proces zelf, maar ook tijdens

de contractperiode. De basis van het voorkomen van administratieve lasten is vertrouwen in elkaar, dat dan vertaald kan worden in het samen slim inrichten van processen. Dat vertrouwen bouw je samen op en kan ook landelijk worden versterkt door betrouwbare standaardbedingen aan te bieden. Door de administratieve lasten terug te dringen, kan inkoop weer zoveel mogelijk vanuit de inhoud en de 'bedoeling' van de transformatie gaan werken.

#### **4. Transformatie**

Inkoop kan een krachtig instrument zijn om samen met aanbieders en cliënten vorm te geven aan een nieuwe richting in het sociaal domein. Transformatie (in denken en handelen) is ook een belangrijk doel van de decentralisaties. Op basis van kennis, samenwerking en vertrouwen kunnen aanbieders en gemeenten samen aan de slag om het sociaal domein op een andere manier vorm te geven. Inkoop kan daar – mits juist ingezet – een belangrijke bijdrage aan leveren.

#### **5. Europa: onoplosbare knelpunten bespreekbaar maken**

Daar waar er knelpunten zijn, proberen we die zoveel mogelijk hanteerbaar te maken binnen de bestaande wet- en regelgeving. Knelpunten die voortvloeien uit de Europese aanbestedingsrichtlijn zijn echter niet of nauwelijks hanteerbaar te maken in de nationale context. Deze knelpunten kaarten we aan op Europees niveau.

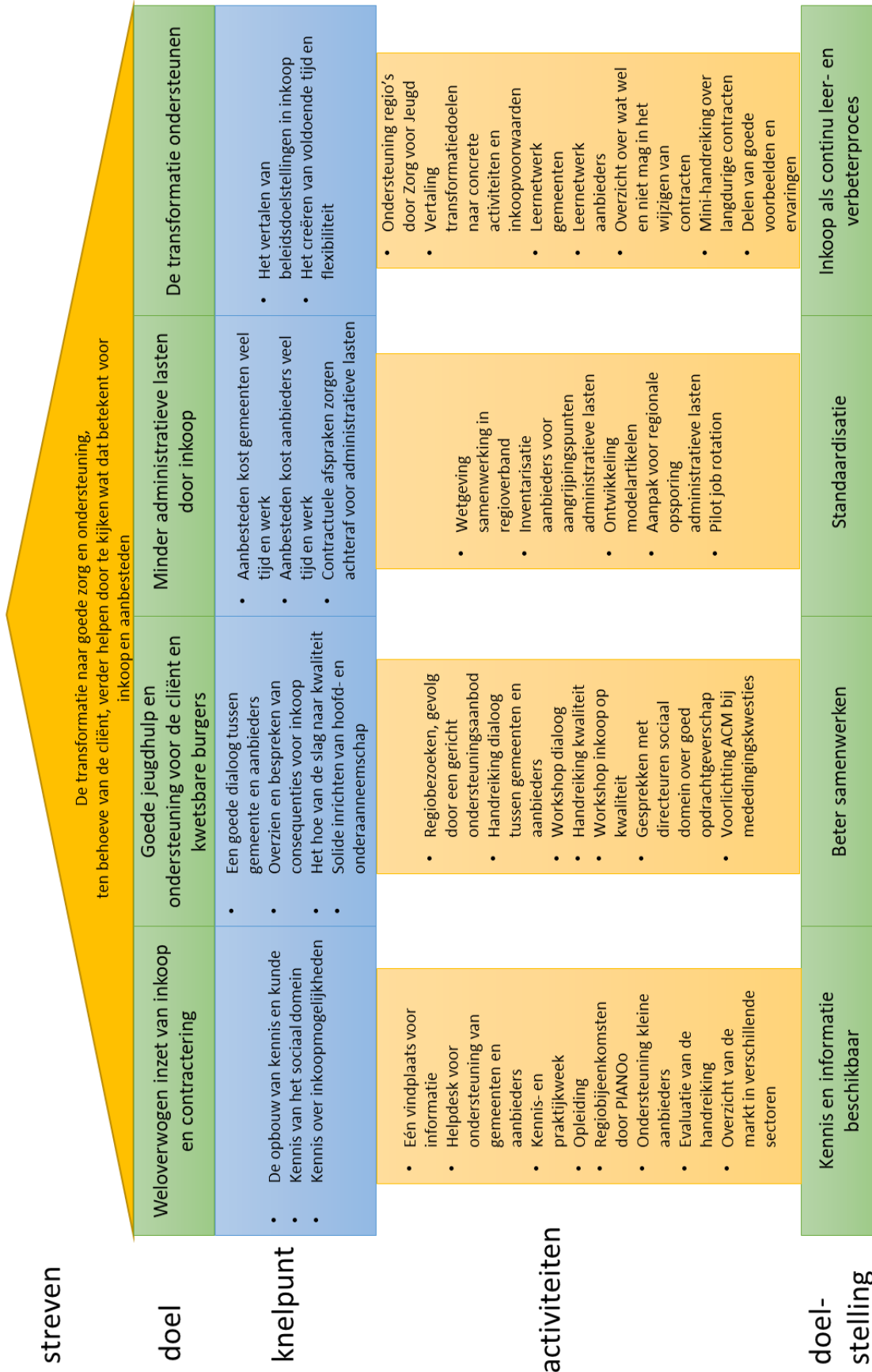
#### **Waarom een gezamenlijke aanpak?**

Inkoop heeft de potentie fors bij te dragen aan bovenstaande doelen. Op dit moment wordt dit potentieel echter nog niet altijd bereikt. Hoewel gemeenten en aanbieders inhoudelijk grote vooruitgang boeken in het sociaal domein, wordt de inkoop vaak nog gezien als een last in plaats van een hulpmiddel. Daar is verbetering mogelijk! Dit ondersteuningsprogramma draagt daar met gerichte ondersteuning aan bij.

De afgelopen maanden is hard gewerkt aan een analyse van de knelpunten rondom inkoop in het sociaal domein. Deze knelpunten zijn bij de uitwerking van iedere pijler opgenomen. Daarnaast zijn de afgelopen maanden al de nodige activiteiten verricht en ingezet. Nu de knelpuntenanalyse is afgerond, dient het vaststellen van dit ondersteuningsprogramma als bestending van de gezamenlijke koers en richting voor de toekomst. Op basis van de knelpunten zijn namelijk concrete inhoudelijke doelen en activiteiten geformuleerd om de inkoop in het sociaal domein te verbeteren ten behoeve van de cliënt. De betrokken partijen committeren zich aan de uitvoering hiervan en aan toekomstige samenwerking op dit thema.

De insteek van het ondersteuningsprogramma is een versterking van de lokale praktijk, vanuit de behoefte van gemeenten en zorgaanbieders. Het ondersteuningsprogramma is daarmee faciliterend aan het lokale proces van leren en doorontwikkelen, gericht op het versnellen van de transformatie in het sociaal domein door verbetering van het inkoopproces in den brede.

**Afbeelding 1: Samenvatting van de aanpak**



## HOE WERKEN WE SAMEN?

De aanpak is van en voor gemeenten en aanbieders. Gemeenten en aanbieders bepalen de behoefte, hebben een leidende rol in de activiteiten en monitoren de voortgang. Zij worden hierin ondersteund door kennisinstellingen, Rijksoverheid en andere partners die graag een bijdrage leveren aan het verbeteren van de inkoop in het sociaal domein. Daarbij is de ambitie van de aanpak de toepasbaarheid in de lokale praktijk: we ondersteunen landelijk wat lokaal nodig is. De focus hierbij is het ondersteunen van het leerproces bij gemeenten en aanbieders.

### Uitgangspunten

Voor de samenwerking in de aanpak hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Behoeftegestuurd: gemeenten en aanbieders geven aan waar zij behoefte aan hebben.
- Verantwoordelijkheid in de sector: gemeenten en aanbieders nemen zelf ook de verantwoordelijkheid voor de activiteiten die ontplooid worden. Op het Europese spoor ligt het trekkerschap wel bij VWS.
- Incorporeren van het bestaande: gebruik maken van en verder bouwen op wat er reeds is. Dat betekent ook dat sommige activiteiten onder regie van een ander programma worden uitgevoerd wanneer dat meer passend is.
- Incrementele aanpak: in overleg met gemeenten en aanbieders worden iedere keer een paar activiteiten ontplooid. Bij afronding hiervan wordt gezien wat het resultaat is en wat een logische vervolgstap is. Afhankelijk van de behoeften kunnen continu nieuwe activiteiten gestart worden of kunnen deze beëindigd worden.
- Iedereen is welkom: we werken in een netwerk dat zich continu uitbreidt met nieuwe deelnemers.

### Praktische inrichting

Het opdrachtgeverschap van de aanpak ligt bij een breed bestuurlijk overleg waarin gemeenten, aanbieders en Rijksoverheid vertegenwoordigd zijn. Zij delegeren het opdrachtgeverschap naar een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, aanbieders en Rijksoverheid. Deze stuurgroep wordt ondersteund door de brede werkgroep aanbesteden Jeugdwet en Wmo 2015 waarin de volgende organisaties vertegenwoordigd zijn:

- Gemeenten: VNG, Netwerk Directeuren Sociaal Domein en diverse gemeenten;
- Aanbieders: GGz Nederland, Jeugdzorg Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), Sociaal Werk Nederland, RIBW Alliantie, Actiz, Zorgthuisnl, Federatie Opvang en enkele aanbieders;
- Rijksoverheid: VWS, BZK, J&V en EZK;
- Kennisinstellingen: PIANOo en Europa Decentraal.

De brede werkgroep is vooral gevuld op medewerkersniveau. Zij houdt zich bezig met de dagelijkse invulling van de werkgroepen en activiteiten, waar de stuurgroep vooral stuurt op voortgang en het grote geheel.

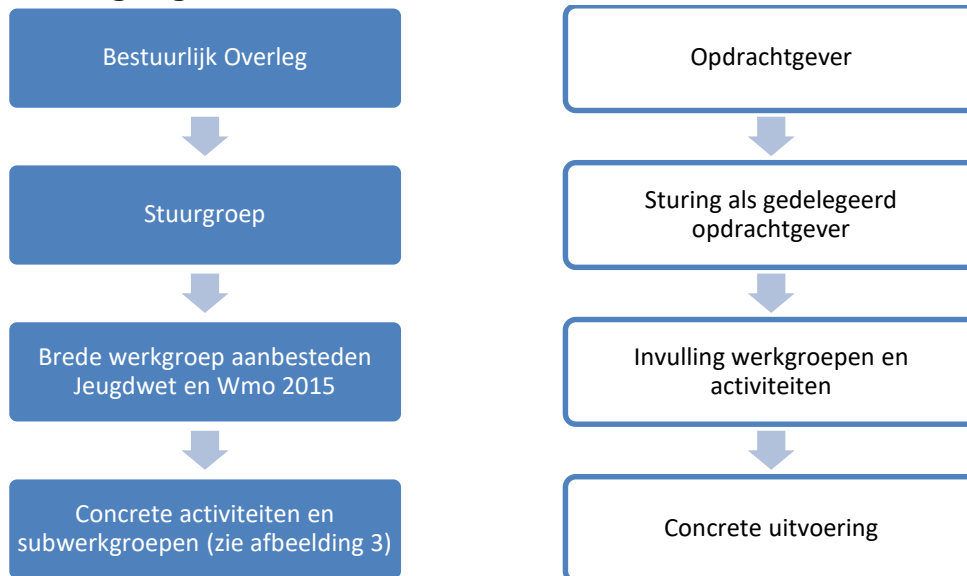
De opdracht van de zowel de stuurgroep als van de brede werkgroep is meervoudig:

- Elkaar op de hoogte houden van ieders initiatieven op dit thema;
- Het sturen op voortgang op de activiteiten (subwerkgroepen, eenmalige activiteiten en leernetwerken) die door de stuurgroep in gang zijn gezet (tempo houden);
- Het uitwisselen van kennis en voorbeelden;
- Het monitoren van de voortgang van het programma en de impact in de lokale praktijk;
- Het creëren van draagvlak voor activiteiten in de eigen achterban en het verwoorden van de input van de achterban op de landelijke tafel;
- Het betrekken van de eigen achterban bij landelijke activiteiten.

De stuurgroep stuurt een serie activiteiten aan die door subwerkgroepen van gemeenten, aanbieders en kennisinstellingen uitgevoerd worden. Hiervoor wordt zij gevoed door de brede

werkgroep, die ca. iedere 6 weken bij elkaar komt. Daarnaast houden stuurgroep en brede werkgroep overzicht over gerelateerde activiteiten.

**Afbeelding 2: governancestructuur**

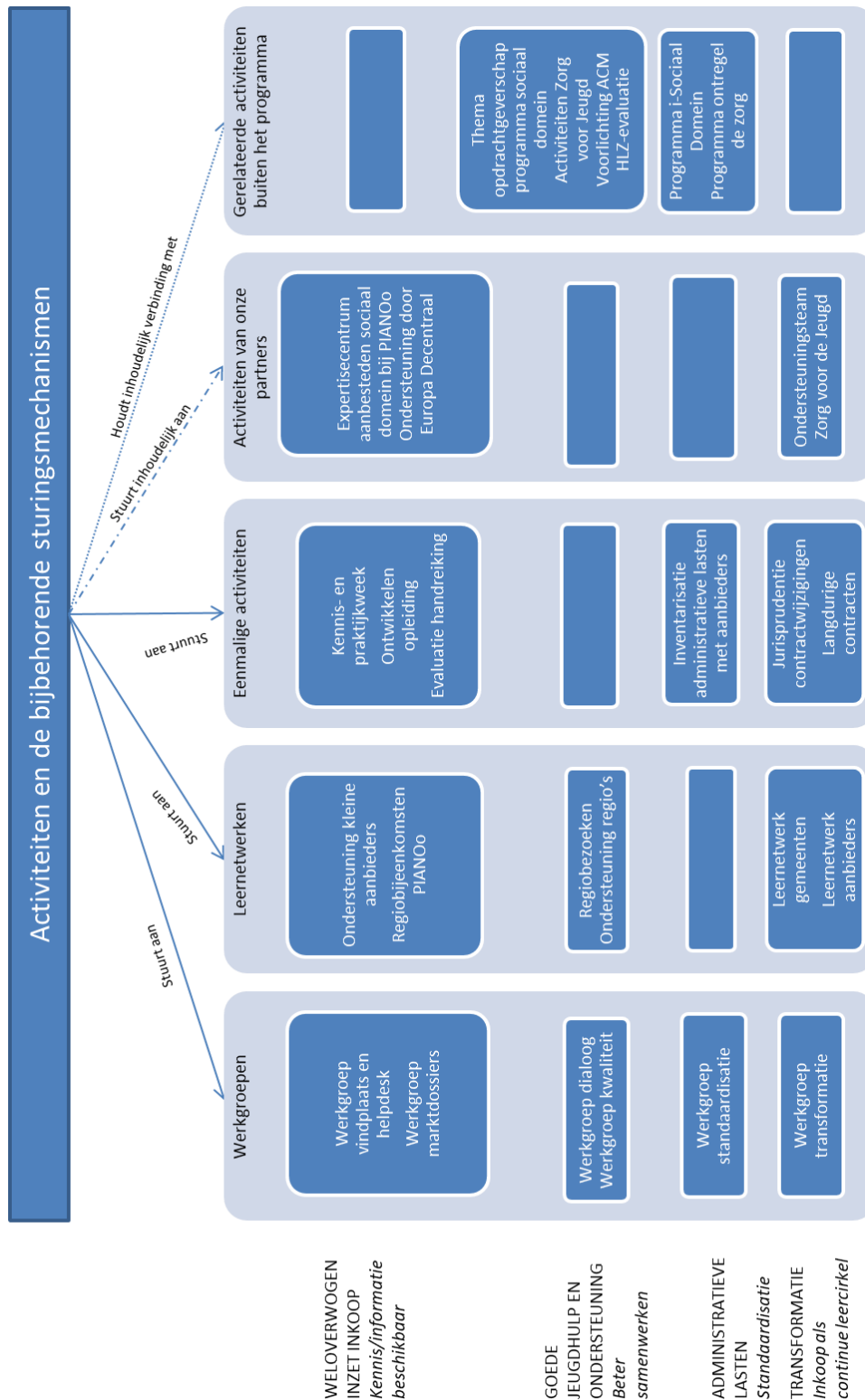


Het ondersteuningsprogramma kent de volgende soorten activiteiten (zie ook het schematische overzicht in afbeelding 3), die ieder een andere aansturing kennen:

- Werkgroepen. Werkgroepen ontwikkelen producten op specifieke thema's. Nadat een product is afgerond, gaan zij meestal verder naar het volgende product. De aanpak kent 6 verschillende werkgroepen. Er kunnen altijd nieuwe werkgroepen gestart worden. Ook kunnen werkgroepen opgeheven worden indien opportuun. In de stuurgroep worden de opdrachten van de werkgroepen vastgesteld en wordt de voortgang gemonitord.
- Eenmalige activiteiten. Een eenmalige activiteit is gericht op de ontwikkeling van één product of activiteit, zoals bijvoorbeeld de kennis- en praktijkweek. Nadat dit product is opgeleverd, wordt in deze setting in principe niet verder samen gewerkt. In de stuurgroep worden de opdrachten van de eenmalige activiteiten vastgesteld en wordt de voortgang gemonitord.
- Leernetwerken. Om van elkaar te leren wordt zowel een netwerk van aanbieders als een netwerk van gemeenten gestart. Deze netwerken zijn erop gericht gezamenlijk door te ontwikkelen naar een hoger niveau van kennis en bewustzijn.
- Activiteiten van partners. Partners zoals PIANOo en Europa Decentraal hebben onderdelen die zich specifiek op deze aanpak richten. Hoewel het formele opdrachtgeverschap van deze activiteiten bij de Rijksoverheid ligt, is het wel belangrijk dat deze activiteiten inhoudelijk goed aansluiten bij de aanpak. Deze inhoudelijke lijn voor deze activiteiten wordt daarom vormgegeven vanuit de stuurgroep.
- De stuurgroep houdt ook zicht op activiteiten die strikt genomen buiten de aanpak liggen, maar wel zeer relevant zijn voor de aanpak. Hierbij kan gedacht worden aan de activiteiten in het kader van het Zorglandschap Jeugd of het thema opdrachtgeverschap in het Programma Sociaal Domein. Om de aansluiting en afstemming optimaal te houden, hebben vertegenwoordigers van deze activiteiten zitting in de stuurgroep.
- Met de stuurgroep wordt een monitor opgezet om de voortgang van het programma en de impact in de lokale praktijk te volgen. De stuurgroep is opdrachtgever van deze monitor en kijkt hoe deze waar nodig doorvertaald wordt naar activiteiten die onder de stuurgroep vallen.
- De stuurgroep spreekt elkaar aan op ieders verantwoordelijkheden binnen het programma. Indien zich knelpunten voordoen die niet binnen het mandaat van de stuurgroep vallen, kan de stuurgroep deze knelpunten signaleren en opschalen naar het Bestuurlijk Overleg.



**Afbeelding 3: soorten activiteiten en hun aansturing**



Voor het Europese spoor ligt de verantwoordelijkheid niet primair bij de stuurgroep maar bij primair bij VWS, waarbij nauw samen wordt opgetrokken met EZK aangezien de verantwoordelijkheid voor de Aanbestedingswet 2012 daar ligt. Ook in het Europese spoor wordt nauw samengewerkt met alle andere partners in deze aanpak om zoveel mogelijk effect te genereren in Europa. Ook het Europese spoor komt daarmee met regelmaat terug in de stuurgroep en brede werkgroep.

# ACTIELIJN 1: WELOVERWOGEN INZET VAN INKOOP EN CONTRACTERING

*Kennis en informatie beschikbaar*

Inkoop is erop gericht dat gemeenten voor de beschikbare middelen zo goed mogelijke jeugdhulp en ondersteuning voor hun inwoners verkrijgen. Om dat goed te doen is een weloverwogen inzet van inkoopinstrumenten in brede zin nodig. Want wat vraag je wanneer en op welke manier doe je dat het beste? De inkoop voor de Jeugdwet en Wmo 2015 is hiermee een zeer kennisintensief proces. Er is kennis nodig over het sociaal domein en kennis van het inkoopinstrumentarium om de inkoop (of verkoop in geval van aanbieders) zo goed mogelijk vorm te geven.

## Wat kan beter?

Inkoop in het sociaal domein is relatief nieuw voor gemeenten en aanbieders. Hoewel voor de Wmo al sinds 2007 wordt ingekocht, hebben gemeenten en aanbieders met de in- en verkoop voor de Jeugdwet en Wmo 2015 nog maar weinig ervaring op kunnen doen. Dit betekent dat zij nog leren: over hoe het sociaal domein en de markt in elkaar zitten, over hoe je stuurt in het sociaal domein, enzovoorts. Daarbij is het domein ook nog in beweging, onder andere onder de invloed van rechterlijke uitspraken, maar ook doordat het transformatieproces nog gaande is. Het is belangrijk dat gemeenten en aanbieders continu investeren in deze opbouw van kennis en kunde en dat de benodigde informatie, zowel over het sociaal domein als over inkoop, makkelijk beschikbaar is voor zowel gemeenten als aanbieders.

## De opbouw van kennis en kunde

Gemeenten en aanbieders bouwen in hoog tempo kennis op over inkoop in het sociaal domein. Deze kennis is essentieel om te komen tot een heldere sturingsfilosofie van gemeenten met heldere afspraken en uitvragen tussen gemeenten en aanbieders. Toch gaat de kennisopbouw niet altijd efficiënt. Wat hierin een rol speelt, is dat door zowel gemeenten als door aanbieders veel externen, inkoopbureaus en tijdelijke krachten worden ingehuurd in het inkoopproces. Daar waar externen worden ingehuurd, vindt minder kennisopbouw binnen de gemeente of aanbieder zelf plaats. Bovendien helpt dit niet voor het aangaan van wederzijdse relaties die nodig zijn om een structurele band op te bouwen tussen gemeenten en aanbieders. Externe en tijdelijke inhuur leiden daarmee tot hoge kosten (externe inhuur is duur), juridificering en soms het in stand houden van hoge administratieve lasten.

Het leren vindt nu vooral plaats door individuele gemeenten en aanbieders. Uitwisseling van kennis (over inkoop in het sociaal domein of over domeinen heen) komt nog niet overal van de grond. Dat betekent dat dubbel in kennis geïnvesteerd moet worden. Dit leidt tot meer inhuur van externen, het wiel opnieuw uitvinden waar anderen reeds ervaring hebben opgedaan en tot veel verschillende manieren van werken hetgeen kan leiden tot meer administratieve lasten. Het begeleiden en versterken van het leerproces binnen en tussen gemeenten en aanbieders kan daarmee veel winst opleveren.

## Kennis van het sociaal domein

Er is vooral veel behoefte aan kennis over het sociaal domein en de mogelijkheden voor inkoop per sector of doelgroep. Beleidskeuzes worden nu nog te vaak gemaakt omdat er onvoldoende kennis is om te segmenteren naar doelgroep of sector. Een voorbeeld: vaak wordt de huishoudelijke hulp op dezelfde wijze ingekocht als maatschappelijke opvang of gesloten jeugdzorg, terwijl dit hele andere typen zorg betreffen met een hele andere marktstructuur. Zo kan een gemeente bij gespecialiseerde zorg sterk afhankelijk zijn van één aanbieder, terwijl er voor andere typen hulp een overschot aan aanbod kan zijn. Dit maakt de sturingsrelaties tussen gemeenten en aanbieders anders en dat zou ook tot andere inkoop moeten leiden.

Ook voldoende kennis over de inhoud van de jeugdhulp en ondersteuning en de hulpvraag van de cliënt is essentieel om goed in te kopen, zeker bij kwetsbare doelgroepen zoals mensen met een zware handicap of psychiatrisch patiënten. Daarnaast is er behoefte aan handreikingen voor

specifieke vormen van jeugdhulp en ondersteuning. Zo is buitenregionale plaatsing in de specialistische zorg bijvoorbeeld meestal niet opgenomen in de lopende contracten. Wanneer dit toch voorkomt, zorgt dit voor veel administratieve lasten bij deze vaak complexe of dure zorg. Dit geldt zeker wanneer gemeenten een volledige aanbesteding eisen. Dit kan ook gelden voor andere vormen van buitenregionale zorg, zoals netwerkgebonden pleegzorg. Hier is dus behoefte aan meer concrete handvatten over hoe men dit handig kan organiseren. Bovendien is meer duidelijkheid nodig over juridische vragen, waaronder de samenloop met andere rechtsgebieden zoals mededingingsrecht en privacy recht.

### **Kennis over inkoopmogelijkheden**

Ook over de verschillende inkoopvormen is behoefte aan meer kennis. In de meest recente inkoopprocedures gebruiken gemeenten al meer gedifferentieerde vormen van inkoop (waarbij differentiatie vooral optreedt tussen gemeenten, niet binnen gemeenten), maar er is nog veel onduidelijkheid over mogelijkheden, toepassing op de eigen praktijk en de voor- en nadelen van verschillende methoden. Overigens zal het niet voor alle inkoopvormen nu al mogelijk zijn om volledige duidelijkheid te geven. Zo zijn de exacte mogelijkheden en onmogelijkheden van de open house procedure onder andere nog onvoldoende bekend doordat er nog onvoldoende jurisprudentie is en het instrument nieuw is, waardoor gemeenten niet weloverwogen voor deze procedure kunnen kiezen.

Een aandachtspunt in de procedures die gehanteerd worden, is het werken in gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hierbij speelt dat alle gemeenten inspraak moeten hebben, alle gemeenten contacten hebben met aanbieders en alle gemeenten regie willen kunnen voeren, zonder dat dit ten koste moet gaan van de efficiëntie van het samenwerkingsverband of de democratische legitimatie. Ook hier ligt dus een ontwikkelopgave en is meer kennis nodig.

### **Wat willen we bereiken?**

Voor een weloverwogen inzet van inkoop en contractering is het van belang dat er voldoende informatie en kennis aanwezig is. De doelstelling van actielijn 1 is daarom **KENNIS & INFORMATIE BESCHIKBAAR**. Beschikbare informatie moet goed toegankelijk zijn voor gemeenten en aanbieders. Ook worden zij ondersteund waar nodig, waarbij er voldoende mogelijkheden zijn om deskundig advies in te winnen. Daarnaast is uitwisseling van kennis van belang. Zo hoeft niet iedere gemeente/aanbieder opnieuw het wiel uit te vinden, maar kunnen zij gebruik maken van de kennis die er is. Daarbij wordt waar nodig gedifferentieerd naar sector of soort jeugdhulp/ondersteuning.

### **Wat is al toegezegd? (Kamerbrief)**

In de Kamerbrief van 4 juli 2018 (die gebaseerd is op de werkzaamheden van de brede werkgroep aanbesteden Jeugdwet en Wmo 2015) is toegezegd te komen met één vindplaats en ondersteuning. Ook zijn een handreiking inkoopvormen, een opleiding inkoop in het sociaal domein en regiobijeenkomsten aangekondigd. Dat gebeurt in deze actielijn.

### **Wat is er al gebeurd en wat gaan we doen?**

Bij PIANOo is het kennis- en expertisecentrum inkoop en aanbesteden sociaal domein gepositioneerd. Doel van dit centrum is gemeenten te ondersteunen bij en voorlichting te geven over inkoop en aanbesteden in het sociaal domein. Op de website van PIANOo is een webdossier voor het sociaal domein gelanceerd. Dit dossier biedt informatie over hoe in te kunnen kopen in het sociaal domein met uitleg over verschillende aanbestedingsprocedures, best practices, handreikingen, instrumenten en tools. Ook is een Vakgroep Sociaal Domein opgericht met als doel om te komen tot andere, innovatieve manieren van inkoop, gericht op samenhang in het sociaal domein. De vakgroep verenigt praktijkkennis met wetenschappelijke inzichten. PIANOo begeleidde dit jaar een onderzoek naar de stand van zaken van inkoop in het sociaal domein. Naar aanleiding hiervan is op 11 juli 2018 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. Recent zijn visiedocumenten opgeleverd over de SSD-procedure, wijkteams,

open house, marktbenadering en BPKV. PIANOo heeft dit jaar diverse gemeenten bezocht. Dit krijgt een vervolg door regiobijeenkomsten/marktontmoetingen en expertsessies te organiseren, waar de vraag van deze gemeenten centraal staat.

Ook Europa Decentraal hield zich als kenniscentrum reeds bezig met Aanbesteden en Europees Recht. Voor deze aanpak intensiveren zij hun werkzaamheden. Zowel PIANOo als Europa Decentraal werken toe naar een rol in de beoogde vindplaats en helpdesk.

In samenspraak met de brede werkgroep zijn ook diverse andere activiteiten ondernomen. Om inzicht te krijgen in de gemeentelijke zorginkoop is in 2018 de monitor gemeentelijke zorginkoop 2018 uitgevoerd. Deze monitor leverde een hoop inzichten op over de stand van zaken van de inkoop, waaruit in de gehele aanpak lessen getrokken kunnen worden. De Landsadvocaat heeft een stuk geschreven over de mogelijkheden en knelpunten bij inkoop in het sociaal domein. Over de consequenties van gebiedsgerichte contractering is door Sociaal Werk Nederland in 2018 een diner pensant georganiseerd.

Het is belangrijk dat beschikbare kennis ook vindbaar is. Voor het oprichten van één vindplaats en een helpdesk is afgelopen zomer een **werkgroep vindplaats & helpdesk** gestart. De werkgroep richt zich op het digitaal ontsluiten van beschikbare informatie omtrent inkoop in het sociaal domein zodanig dat er een digitale vindplaats is waar alle informatie te vinden is en gedeeld wordt. Daarnaast wordt gewerkt aan de inrichting van een tijdelijke helpdesk die gemeente en aanbieders kan ondersteunen bij (vragen over) de inkoop van jeugdhulp en ondersteuning. Hiertoe wordt een consortium van partijen gevormd. Zowel de helpdesk als de vindplaats worden in 2019 operationeel. De helpdesk en de vindplaats hebben zowel gemeenten als aanbieders als doelgroep, waarbij het doel is voor beiden één centraal loket te formeren met de volgende functies:

- 1) centrale ingang en afhandeling voor vragen over inkoop in het sociaal domein;
- 2) het delen van kennis en goede voorbeelden van inkoop in het sociaal domein. Dit betreft zowel het opdrachtgeverschap/-nemerschap als de daadwerkelijke inkoop/verkoop, inclusief juridische kennis en voorbeelden van succesvolle toepassingen van inbesteden, aanbesteden, subsidie en open house;
- 3) het bieden van (gevraagd en ongevraagd) op deskundigheid gebaseerd gezaghebbend advies en tevens ondersteuning bij strategische vraagstukken met betrekking tot inkoop/verkoop aan (samenwerkende) gemeenten en aanbieders;
- 4) het bieden van een uitwisselingsfunctie gekoppeld aan een daaraan gelieerde leer- en ontwikkelstructuur.

Ook opleiden is een belangrijk element in deze pijler. Van 17 tot en met 21 september 2018 was de **kennis- en praktijkweek** waar ruim 300 mensen aan deelnamen. Hier zijn kennis en praktijkvoorbeelden gedeeld: zo waren er bijvoorbeeld 19 gemeenten die vertellen over hun inkoop, naast kennisinstellingen en aanbieders. Omdat de kennis- en praktijkweek over contractering in het sociaal domein een succes was, krijgt deze in mei 2019 een vervolg. Ook vanuit het Zorglandschap Jeugd zijn en worden opleidingen georganiseerd. Daarnaast worden de mogelijkheden voor een meer structurele **opleiding** na 2019 verkend. Hiertoe worden gesprekken gevoerd met onder andere de VNG Academie, PIANOo, Europa Decentraal en het Zorglandschap Jeugd. Zowel voor de kennis- en praktijkweek als voor de opleiding staat de behoefte van gemeenten én aanbieders centraal.

Inhoudelijk gezien richt deze actielijn zich op de verbinding tussen kennis over het sociaal domein en kennis over de inkoop. Kennisinstellingen zoals **PIANOo, Europa Decentraal en het Nederlands Jeugdinstituut (NJI)** leveren op dit moment al veel kennis over inkoopmogelijkheden. De ondersteuning door deze organisaties, zoals de door PIANOo geplande **regiobijeenkomsten**, wordt de komende periode voortgezet. Met PIANOo en Europa Decentraal zijn afspraken gemaakt over dat zij hun activiteiten voor inkoop in het sociaal domein zoveel mogelijk gaan richten op deze aanpak en de te starten vindplaats en helpdesk. Daarbij zal er ook ruimte zijn voor de organisatie van inhoudelijke bijeenkomsten over voor aanbieders en gemeenten relevante thema's, zoals bijvoorbeeld het meenemen van past performance in de gunningscriteria.

### Wat gaan we opleveren in actielijn 1?

- Eén vindplaats voor informatie
- Helpdesk voor ondersteuning van gemeenten en aanbieders
- Kennis- en praktijkweek
- Opleiding
- Regiobijeenkomsten door PIANOo
- Ondersteuning kleine aanbieders
- Evaluatie van de handreiking
- Overzicht van de markt in verschillende sectoren

Er zal specifiek gekeken worden of extra ondersteuning voor **kleine aanbieders** nodig is. De reeds beschikbare handreiking voor inkoop in het sociaal domein richt zich op dit moment nog vooral op gemeenten en op de inkoop. Een **evaluatie van de handreiking** wordt binnenkort gestart. Dit kan input en richting leveren voor de diverse aanvullende producten die in de diverse werkgroepen ontwikkeld worden, omdat de behoefte van gemeenten en aanbieders hiermee meer duidelijk wordt. Naar verwachting zullen vervolproducten daarmee een breder karakter krijgen.

In het kader van de verbinding tussen inkoop en kennis over het sociaal domein loopt er een **werkgroep marktdossiers**. De werkgroep werkt uit hoe de verschillende instrumenten (en variaties binnen deze instrumenten) passen bij het "model van opdrachtgeverschap" dat de gemeente hanteert, de marktordening die de gemeente nastreeft, de manier waarop de toegang tot de voorzieningen georganiseerd is en hoe de markt in elkaar steekt. Daartoe komt de werkgroep in 2019 als eerste met een overzicht van de markt in de verschillende sectoren van het sociaal domein.

## ACTIELIJN 2: GOEDE JEUGDHULP EN ONDERSTEUNING

### *Beter samenwerken*

Bij de inkoop moet de inhoud van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning (inclusief de doelen die gemeenten daarin willen bereiken) centraal staan boven het proces. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan goede hulp, zorg en ondersteuning. Op de inhoud kunnen aanbieders en gemeenten elkaar vinden. Dit biedt een basis voor de samenwerking die nodig is om samen te werken aan goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor de cliënt. Deze samenwerking en dialoog tussen gemeente en aanbieders is een continu proces.

### **Wat kan beter?**

De jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning worden door gemeenten met veel aandacht voor goede hulp, zorg en ondersteuning voor de cliënt vormgegeven. Inkoop levert daaraan echter nog niet altijd een goede bijdrage en kan soms zelfs belemmerend werken bij het leveren van goede jeugdhulp en ondersteuning. Daaraan ligt vaak een gebrek aan goede communicatie ten grondslag: wanneer de inkoop zich vooral inricht naar de procedures in plaats van een dialoog te zijn tussen gemeenten en aanbieders over wat nodig is om goede hulp, zorg of ondersteuning te realiseren, worden de consequenties van de inkoop onvoldoende overzien. Dit is niet bevorderlijk voor goede jeugdhulp en ondersteuning. Ook het maken van kwaliteitscriteria is lastig. Overigens moet een gesprek over kwaliteit niet alleen optreden tussen gemeente en aanbieders, maar ook tussen een hoofd- en een onderaannemer. Ook deze relatie verdient daarom aandacht.

### **Een goede dialoog tussen gemeente en aanbieders**

In vrijwel iedere aanbesteding in het sociaal domein wordt wel een marktconsultatie of iets vergelijkbaars ingebouwd. Het verrichten van een marktconsultatie is echter niet per definitie hetzelfde als een goed gesprek over datgene wat daadwerkelijk relevant is voor goede jeugdhulp en ondersteuning. Bovendien is een marktconsultatie slechts iets eenmalig, terwijl voor het bouwen aan goede jeugdhulp en ondersteuning een continue dialoog gericht op samenwerking en partnerschap noodzakelijk is.

De basis voor een goed gesprek is het vertrouwen tussen gemeenten en aanbieders. Vertrouwen is iets wat moet groeien over de jaren tijdens een samenwerking. Dit betekent dat een gesprek per definitie niet eenmalig kan zijn tijdens een aanbestedingsprocedure, maar dat de dialoog een continu proces moet zijn. Deze dialoog moet bovendien de tijd krijgen te groeien.

Een goed gesprek kent bovendien voorwaarden: het is halen en brengen, luisteren en vertellen, interesse over en weer en geen dictaat. Een marktconsultatie is niet effectief wanneer deze als 'verplichting' wordt gezien in plaats van als een plek waar men gezamenlijk tot inhoudelijke meerwaarde kan komen. Ook het beschouwen van een consultatie als verstorend voor het doorvoeren voor beleid is niet effectief. Bovendien dienen bij een marktconsultatie de juiste partijen aan te schuiven en dient voldoende input verkregen te worden. Dit vraagt een aanzienlijke inspanning van zowel gemeenten als aanbieders en andere relevante partijen zoals burgerinitiatieven, sociale ondernemers en innovatoren. Naast het gesprek met aanbieders dient ook de bredere dialoog gevoerd te worden met partijen zoals inwoners en huisartsen, die ook een duidelijk belang hebben bij en bijdragen aan jeugdhulp en ondersteuning in een gemeente.

Inkoop heeft ook een effect op de dialoog. Aanbestedingen kunnen het overleg tussen gemeenten en aanbieders belemmeren doordat gemeenten zich door de aanbestedingswet beperkt voelen in het aangaan van het gesprek. Dit kan ertoe leiden dat zij meer eenzijdig op gaan leggen dan zij eigenlijk zelf wenselijk vinden: gezamenlijk creëren komt dan in de knel. Gemeenten hebben bovendien te maken met een grote hoeveelheid aanbieders, waardoor het soms lastig kan zijn het gesprek aan te gaan. Ook kunnen contactpersonen bij gemeenten in de verschillende fasen van een aanbestedingsproces wisselen. Tot slot is het overbruggen tussen de bestuurlijke, ambtelijke, inkoop- en uitvoeringswerkelijkheid soms lastig. Dit alles belemmert de dialoog, waardoor de focus kan verschuiven naar prijs en procedure in plaats van inhoud en kwaliteit van jeugdhulp en

ondersteuning en innovatie. Meer zicht op de mogelijkheden voor een echt gesprek is daarom nodig.

### Overzien en bespreken van de consequenties van inkoop

Omdat gemeenten nog maar recent inkopen voor de Jeugdwet en de Wmo 2015 overzien zij nog niet altijd alle consequenties van hun inkoop. Naast de consequenties van de inkoop voor de cliënt, betreft het hier vooral ook de praktische gevolgen die inkoop kan hebben voor aanbieders. En soms worden deze consequenties wel gezien, maar zijn de beweegredenen van gemeenten niet overgekomen bij de aanbieders of zijn de gevolgen voor een aanbieder simpelweg zo groot dat deze keuzes toch op weerstand stuiten. Een goede communicatie en samenwerking over en weer kan hier een groot verschil maken. Daarbij gaat het ook om samenwerking tussen gemeenten. De inkoop door de ene gemeente kan immers grote invloed hebben op aanbieders die ook door andere gemeenten zijn gecontracteerd. De volgende onvoorziene consequenties van inkoop worden het vaakst genoemd:

- **De consequenties van mantelcontracten en open house:** Zowel een mantelcontract als een open house contract geeft een aanbieder geen omzetgarantie. Dit leidt tot financiële onzekerheid en vraagt om flexibel op- en afschalen van personeel en vastgoed. Het flexibel inzetten van personeel kan lastig zijn in een krappe arbeidsmarkt. De continue concurrentie om de cliënt kan bovendien de relatie tussen aanbieders onderling onder druk zetten, waar samenwerking in het sociaal domein wel gewenst is. Een mantelcontract of een open house procedure met een beperkte toetredingstermijn kan bovendien de toetreding van nieuwe aanbieders remmen.
- **Het bewaken van continuïteit en liquiditeit van aanbieders:** Veel gemeenten voeren in de loop van de tijd wijzigingen door in hun aanbod. Dit kan ertoe leiden dat een partij die een aanbesteding verliest zijn organisatie daarom moet veranderen of zelfs afbouwen en cliënten moet overdragen aan een andere aanbieder. Of de spelregels en voorwaarden in de toegang wijzigen voor aflopende indicaties. Bovendien kunnen producten wijzigen. Dit levert een risico op voor continuïteit van zorg voor de cliënt dat door de gemeente gemanaged moet worden zonder de gewenste vernieuwing in het aanbod in de weg te staan. Hetzelfde geldt voor de wijziging van financiering van vooraf bevoorschotten in achteraf betalen: dit is voor aanbieders een forse transitie. Komen daar nog late betalingen bij door administratieve processen bij gemeenten of aanbieders, dan kan dit een ongewenste discontinuïteit in zorg veroorzaken. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor de liquiditeit bij aanbieders zelf ligt, kunnen gemeenten wel het gesprek aan gaan met aanbieders over hoe zij hen hierin kunnen ondersteunen.
- **Eerlijke tarieven:** Aanbieders geven aan soms ook een contract te tekenen met ontoereikende contractvoorwaarden. Dit komt voor omdat zij bang zijn in faillissement terecht te komen, continuïteit willen blijven bieden voor hun cliënten of omdat zij onvoldoende zicht hebben op de consequenties van een contract. Bovendien vertalen aanbieders onzekerheid over een aanbesteding of lagere tarieven soms terug in de voorwaarden van hun personeel. In het verleden hebben we gevallen gezien waarin personeel na een aanbesteding door een nieuwe partij in een nieuwe functie wordt aangenomen tegen een lager salaris of dat personeel wordt ontslagen omdat er nog onzekerheid is over de uitkomst van een aanbesteding. Ook tijdelijke arbeidscontracten kunnen een consequentie zijn van onzekerheid, terwijl een wisseling van werkgever aan de orde kan zijn indien een aanbesteding wordt verloren. In zowel de AMvB reële prijs als de Jeugdwet en Wmo 2015 en de CAO's voor VVT en Jeugdzorg zijn hiervoor waarborgen opgenomen. Eerlijke tarieven en een solide personeelsbeleid blijven echter aandachtspunten voor zowel gemeente als aanbieders.

### Het hoe van de slag naar kwaliteit

De belangrijkste consequentie van inkoop is natuurlijk de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Het verhogen van de kwaliteit van de jeugdhulp en ondersteuning is voor veel gemeenten dan ook een belangrijke beleidsdoelstelling. Kwaliteit en resultaat zijn in het sociaal domein echter moeilijk te definiëren. Dat maakt kwaliteit lastig om op te selecteren en



te sturen. Zeker bij de kleinere gemeenten speelt daarbovenop mee dat de kennis over de zorginhoud en de kostenstructuur bij aanbieders beperkt kan zijn, ook gezien de nieuwheid van het stelsel. Dit alles maakt het voor gemeenten aantrekkelijk te sturen op tarieven in plaats van op kwaliteit, zeker daar waar er een bezuinigingsopgave is. Bij populatiebekostiging en budgetplafonds kan ook bezuinigd worden door betere kwaliteit te leveren, bijvoorbeeld omdat dan zwaarder ingrijpen voorkomen kan worden of doordat innovatieve ondersteuningsvormen ontwikkeld kunnen worden. Ook dan geldt echter dat verkeerd ingebouwde prikkels en een gebrek aan sturingsinstrumentarium bij gemeenten een neerwaartse druk op de kwaliteit kunnen veroorzaken.

### **Solide inrichten van hoofd- en onderaannemerschap**

Wanneer er sprake is van hoofd- en onderaannemerschap doorloopt een partij een inkoopprocedure, waarbij afspraken met een gemeente worden gemaakt. Een hoofdaannemer kan vervolgens afspraken maken met onderaannemers voor de uitvoering van deze werkzaamheden. Deze constructie kan voordelen hebben omdat gemeenten en heldere aanspreekpartner krijgen en kleine aanbieders niet deel hoeven te nemen aan een inkoopprocedure. Dit moet echter wel zorgvuldig worden uitgevoerd, omdat de extra afspraken tussen hoofd- en onderaannemer zowel extra werk betekenen voor de hoofdaanbieders als goed ingevuld moeten worden omdat anders frictie tussen hoofd- en onderaannemer kan ontstaan.

Het bouwen van een goede samenwerking tussen hoofd- en onderaannemer en het maken van goede afspraken is ingewikkeld. Dit betekent dat er voldoende tijd moet zijn om tot een dergelijke samenwerking te komen. Aanbieders moeten gezamenlijk komen tot een gedegen samenwerking en duidelijke afspraken over onder andere de kostenverdeling, zeker wanneer er sprake is van lagere tarieven. Niet alleen de hoofdaannemer, maar ook de onderaannemer moet immers kunnen voldoen aan de afspraken die met de gemeente worden gemaakt. Bij bezuinigingen zien we bovendien dat een hoofdaannemer vaak voor de gemeente de bezuiniging doorvertaalt naar specifieke aanbieders. Dit kan positief zijn omdat de zorginhoud hierin leidend kan zijn, maar hieraan kleeft wel een risico van bevoordeling van de eigen organisatie.

Voor gemeenten is het belangrijk om de consequenties van een constructie voor hoofd- en onderaannemers goed te overzien. Dit betreft zowel de tijd en de kosten die gemoeid zijn met het komen tot afspraken tussen aanbieders, als het feit dat in een dergelijke constructie voor de gemeente minder zicht kan zijn op de onderaannemers. Daarnaast vullen gemeenten deze constructie op verschillende manieren in. Dit heeft bijvoorbeeld consequenties voor de manier van verantwoorden: loopt dit via de hoofdaannemer of verantwoorden ook de onderaannemers via de gemeente? Daarin dienen bewuste keuzes gemaakt te worden.

Bij brede aanbestedingen, maar zeker in het geval van hoofd- en onderaannemerschap, dient er goed voor gewaakt te worden dat alle benodigde functies worden ingekocht. Dit geldt vooral voor zeer specialistische hulp. Als in een generalistische aanbesteding voor een hoofdaannemer onvoldoende specialistische inzet gevraagd wordt, kan een gemeente ermee geconfronteerd worden dat deze inzet achteraf alsnog op andere wijze geregeld moet worden. Ook in cliëntprofielen of bij onvoldoende kennis en expertise bij gemeenten kunnen zeer specifieke doelgroepen wegvallen. Hier dient voor gewaakt de worden.

### **Wat willen we bereiken?**

De basis voor zowel de goede dialoog als voor het overzien van de consequenties voor inkoop, inclusief de consequenties van hoofd- en onderaannemerschap, is de samenwerking en communicatie tussen gemeenten en aanbieders en soms aanbieders onderling ten behoeve van goede kwaliteit van jeugdhulp en ondersteuning. De doelstelling van actielijn 2 is daarom **BETER SAMENWERKEN**. De actielijn richt zich daarmee op het bevorderen van het goede gesprek tussen gemeenten en aanbieders, gericht op zorginhoud en te bereiken doelen in plaats van op de procedure. Daarbij is er continu reflectie op dit proces, waarbij de doelen voorop blijven staan. Vertrouwen is essentieel voor een goede dialoog.



## Wat is al toegezegd? (Kamerbrief)

In de Kamerbrief van 4 juli 2018 is toegezegd aan de slag te gaan met dialooggericht inkopen. Ook is toegezegd aan de slag te gaan met een overzicht over de verschillende kwaliteitscriteria die gemeenten hanteren in hun inkoop als hulpmiddel voor meer inzicht in de praktische mogelijkheden van het inkoopproces. Dat gebeurt binnen deze actielijn.

## Wat is er al gebeurd en wat gaan we doen?

Een basis voor goede samenwerking is een goed beeld van de stand van zaken in een regio. Daarom zullen alle regio's bezocht worden, waarbij de inzet is een **ondersteuningsaanbod voor de regio's** vorm te geven. In regionale sessies verkennen we wat de opgaven in een regio zijn en hoe zij hier verder mee aan de slag kunnen. Daarbij staat de behoefte in de regio centraal (waar nodig kan ook lokaal worden gekeken). Voor regio's die al ver zijn, zorgt dit ervoor dat zij hun kennis met anderen kunnen gaan delen. Voor de regio's die nog minder ver zijn, kan een gericht ondersteuningsaanbod aangeboden worden. Daarbij wordt veelal gebruik gemaakt van de activiteiten die nu in ontwikkeling zijn binnen het programma, zoals de helpdesk, de leernetwerken en de opleiding. Mocht er echter een andere behoefte leven in de regio's dan zal gekeken worden of activiteiten hierop aangepast kunnen worden dan wel of nieuwe activiteiten ontwikkeld moeten worden. Er wordt gezien of deze regionale gesprekken in samenhang met andere programma's plaats kunnen vinden.

Kwaliteit van jeugdhulp en ondersteuning komt niet tot stand zonder het goede gesprek tussen gemeente en aanbieders. Op dit thema is de **werkgroep dialoog** gestart. Deze werkgroep zal hulpmiddelen ontwikkelen om de kwalitatieve dialoog tussen gemeenten en aanbieders te versterken. Het eerste product waar deze werkgroep aan werkt is de ontwikkeling van een handreiking voor de dialoog tussen gemeenten en aanbieders. In deze handreiking komen zowel het gemeentelijke 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 het voorjaar van 2019 verwacht, waarna de werkgroep zich op vervolproducten kan gaan richten.

### Wat gaan we opleveren in actielijn 2?

- Regiobezoeken, gevolgd door een ondersteuningsaanbod
- Handreiking dialoog tussen gemeenten en aanbieders
- Workshop dialoog
- Handreiking kwaliteit
- Workshop inkoop op kwaliteit
- Gesprekken met directeuren sociaal domein over goed opdrachtgeverschap
- Voorlichting van de ACM bij mededingingskwesties

Voor goede kwaliteit is niet alleen dialoog nodig, maar is het ook goed om te weten wat kwaliteit is of hoe hierover nagedacht kan worden. Aansluiting bij bestaande kwaliteitsstandaarden is hier onderdeel van. Vanuit de VNG is voor de decentralisatie een factsheet opgesteld met de kwaliteitseisen zoals die gelden in de Jeugdwet<sup>1</sup>. GGZ Nederland heeft informatie over het zorglandschap, de kwaliteit van zorg en financiële kaders gebundeld ten behoeve van de zorginkoop/-verkoop.<sup>2</sup> Het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) heeft recent onderzoek gedaan naar de kwaliteitseisen die gemeenten hanteren bij de inkoop van de jeugdhulp<sup>3</sup>. Dit geeft veel inzicht in de huidige criteria die gemeenten hanteren en de wijze waarop zij die toepassen. In het onderzoek zien we dat gemeenten, naast de wettelijke kwaliteitseisen, bij hun inkoop vooral eisen stellen aan hoe de jeugdhulp georganiseerd worden (is een kwaliteitssysteem aanwezig, wordt veiligheid systematisch besproken) en nog minder aan de uitkomsten van deze hulp en zorg.

<sup>1</sup> [https://vng.nl/files/vng/201405\\_factsheet\\_kwaliteitseisen\\_jeugdhulpaanbieders.pdf](https://vng.nl/files/vng/201405_factsheet_kwaliteitseisen_jeugdhulpaanbieders.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.ggz-connect.nl/bericht/8724/bundeling-van-documenten-over-jeugd-ggz>

<sup>3</sup> <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Transformatie-jeugdhulp/Kwaliteitseisen-bij-inkoop-jeugdhulp>

Op het inkopen op kwaliteit is ook een **werkgroep kwaliteit** gestart. Deze werkgroep zal handvatten creëren voor gemeenten en zorgaanbieders om aanbestedingen in het sociaal domein meer te richten op kwaliteit (in plaats van op prijs, natuurlijk wel uitgaande van een reële prijs). Daartoe start de werkgroep met de ontwikkeling van een handreiking en het organiseren van een workshop over dit thema. De handreiking is naar verwachting in het voorjaar van 2019 beschikbaar.

Voor het goede gesprek en inkoop van kwaliteit is bovendien de relatie met goed opdrachtgeverschap cruciaal. In het **thema opdrachtgeverschap binnen het programma sociaal domein** wordt met de directeurs inkoop sociaal domein gekeken naar de rol van opdrachtgeverschap in de transformatie voor het sociaal domein. Deelnemende gemeenten, NDSO, VNG, BZK en Significant/AEF gaan vanaf november 2018 in kleine setting van start met intervisiebijeenkomsten met gemeenten waarin zij kijken naar de sturingswijze en alle vraagstukken daarin van de deelnemende gemeenten. Gemeenten gaan daarbij via peer-review onderling met elkaar in gesprek gaan over de wijze waarop nu wordt gestuurd in de gemeente, zodat zij op een versnelde manier op zoek kunnen naar mogelijkheden om de sturingswijze te versterken én de effectiviteit te vergroten. Hierbij komen tal van vraagstukken aan de orde, zoals het zoeken naar een balans tussen risicobeheersing, ruimte laten voor vernieuwing, werken aan de doorontwikkeling van het lokale zorglandschap en komen tot een effectief/effectiever samenspel met aanbieders.

Ook binnen andere trajecten vanuit de Rijksoverheid wordt hard gewerkt aan activiteiten die bevorderlijk zijn bij de inkoop van goede zorg en ondersteuning. Over de continuïteit van zorg en liquiditeit zijn binnen het programma **Zorg voor Jeugd** afspraken gemaakt. Deze afspraken betreffen zowel vangnetafspraken als afspraken over early warning rond continuïteit. Dit thema hoeft daarmee niet meer geadresseerd te worden binnen het programma Inkoop met inhoud. Meer fundamentele vragen over het stelsel kunnen aan bod komen in het kader van de **HLZ-evaluatie**. Dit zal daarom niet meegenomen worden in dit programma, dat zich voornamelijk op inkoop en aanbesteden richt. Een randvoorwaarde voor goede zorg zijn fatsoenlijke tarieven. De vraag over eerlijke tarieven kwam politiek vooral naar voren in de Wmo, maar speelt ook in de Jeugdwet, onder andere door druk op gemeentelijke budgetten. Met de **AMvB reële prijs** is hier voor de Wmo richting aan gegeven, die ook wordt gemonitord. In andere sectoren hebben diverse kostprijsonderzoeken plaatsgevonden om een reële prijs te kunnen onderbouwen.

Bij de inkooptrajecten en samenwerking in het sociaal domein kunnen partijen ook op vragen rond de concurrentieregels stuiten. Veel vormen van samenwerking zijn binnen de mededingingswet toegestaan, maar er zijn grenzen. De Autoriteit Consument & Markt (**ACM**) wil partijen helpen de regels na te leven door duidelijkheid te geven. Op de website van de ACM verschijnen hiertoe veelgestelde vragen en praktijkvoorbeelden uit het sociaal domein. Op acm.nl staan ook verschillende handreikingen en leidraden voor aanbieders. De ACM gaat graag met aanbieders en/of gemeenten in gesprek in geval er specifieke vraagstukken rond concurrentie en samenwerking in het sociaal domein bestaan.

Voor het voeren van een dialoog is een goede inhoudelijke basis vereist. Dit vergt bijvoorbeeld kennis over mantelcontracten of zorginhoudelijke kennis bij gemeenten. Aspecten die kennis betreffen worden meegenomen in actielijn 1.

## **ACTIELIJN 3: MINDER ADMINISTRATIEVE LASTEN DOOR INKOOP**

### *Standaardisatie*

Inkoop kost veel tijd en inzet van zowel gemeenten als aanbieders: inkoop en aanbesteden veroorzaken forse administratieve lasten, zowel tijdens dat proces als daarna gedurende de contractperiode. De basis van het voorkomen van administratieve lasten is vertrouwen in elkaar. Dat vertrouwen bouw je samen, maar kan ook landelijk worden versterkt door standaardbedingen aan te bieden waarop men weet dat men kan vertrouwen. Door de administratieve lasten van het aanbesteden terug te dringen, kan inkoop weer zoveel mogelijk vanuit de 'bedoeling' gaan werken. Een verschuiving van bureaucratie naar inhoud dus.

### **Wat kan beter?**

Soms zijn registratie, invullen van formulieren en het volgen van procedures nodig. Bijvoorbeeld omdat ze bijdragen aan het maken van heldere afspraken tussen gemeenten en aanbieders. Of als ze de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning inzichtelijk maken. Te vaak kosten administratieve lasten tijd en geld die niet bijdraagt aan betere zorg of hier zelfs ten koste van kan gaan. Deze administratieve lasten – bij gemeenten én aanbieders – willen we terugdringen.

Het terugdringen van administratieve lasten vraagt vertrouwen in elkaar. Dus gepast omgaan met het opvragen van informatie, waarbij natuurlijk wel 'high trust, high penalty' van toepassing kan zijn. Zowel tijdens de aanbesteding als daarna moeten aanbieders en gemeenten op elkaar kunnen bouwen. Dit scheelt veel tijd die anders besteed wordt aan controle. Je moet hierbij onderscheid maken tussen het aanbesteden en de daarmee samenhangende administratieve lasten en de administratieve lasten na contractsluiting die tijdens een aanbesteding contractueel worden vastgesteld en de verantwoording. Als deze lasten minder worden, hebben gemeenten en aanbieders meer tijd en aandacht om samen goede zorg te realiseren.

### **Aanbesteden kost gemeenten veel tijd en werk**

Iedere gemeente heeft zijn eigen inkoopprocedure en vereisten. Hierin heeft, met uitzondering van de uitvoeringsvarianten die een bekostigingsmethodiek beschrijven, geen uniformering plaatsgevonden omdat de gemeenten beleidsvrijheid hebben de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein naar eigen inzicht in te richten. Het feit dat er geen standaard is, betekent ook dat iedere gemeente veel werk heeft om zijn eigen procedure en eisen op te stellen. Daar komt bij dat inkoop in het sociaal domein voor gemeenten relatief nieuw is. Alles moet dus van nul af aan ontwikkeld worden, terwijl soms nog kennis over de markt, over cliënten (zorgbehoefte) en kennis over inkoop ontbreekt.

Een gebrek aan kennis of ervaring kan zich soms uiten in het zoeken naar zekerheden en controle in de vorm van extra vereisten. Soms leidt onervarenheid ook tot noodzaak van tussentijdse aanpassing en bijsturing, waardoor dan gedurende het inkoopproces bijvoorbeeld vereisten worden aangepast. Dit omdat gemeenten dan meer de tijd hebben gehad om na te denken of met aanbieders te overleggen over bijvoorbeeld sturingsmogelijkheden. Het tussentijds bijstellen van de eisen betekent voor zowel aanbieders als gemeenten extra werk.

Aanbestedingen in het sociaal domein hebben de afgelopen jaren met enige regelmaat geleid tot rechtszaken. Bovendien is de politieke druk op dit onderwerp vaak hoog. Daar komt nog bij dat aanbieders en gemeenten elkaar nog niet goed kennen (hoewel dit wel steeds beter wordt), waardoor er vaak nog onvoldoende vertrouwensrelatie is. Dat kan leiden tot juridificering van de relatie, waarbij vooral met formele eisen wordt gewerkt in plaats van het gewenste goede gesprek.

De aanbesteding in regioverband kan een gemeente tijd en individuele inzet schelen omdat kosten en inzet gespreid worden. Daarbij geldt wel dat inkoop in regioverband veel afstemming tussen gemeenten vraagt, hetgeen ook veel tijd kan kosten en door compromisvorming innovatie kan remmen. Direct contact tussen de gemeente en de aanbieders kan ook minder worden wanneer dit

via een samenwerkingsverband loopt, waardoor gemeenten misschien niet goed meer op de hoogte zijn van wat er speelt in het sociaal domein in hun gemeente.

### **Aanbesteden kost aanbieders veel tijd en werk**

Doordat iedere gemeente zijn eigen inkoopprocedure en verantwoordingseisen heeft, werken aanbieders in veel verschillende systemen. Gemeenten vragen tijdens een inkoopprocedure vaak veel informatie op over zowel cliënten als de interne bedrijfsvoering van een aanbieder. Hoge administratieve lasten betekenen dat aanbieders hier extra personeel voor in moeten zetten, vooral ook omdat sprake is van piekmomenten: vrijwel iedere gemeente start immers op 1 januari met nieuwe contracten, waarbij het hoogtepunt van een aanbesteding vaak tijdens de zomerperiode met veel vakanties valt. Aanbieders maken dan ook (net als gemeenten) steeds vaker de keuze om externen in te zetten of aan sommige aanbestedingen niet meer deel te nemen omdat de kosten van deelname aan een aanbesteding te hoog zijn in relatie tot de aanbestedingskosten. Zeker bij kleine cliëntaantallen kan de verhouding tussen uitgaven per cliënt en aanbestedingskosten/inzet uit het lood raken. Dit speelt bij bijvoorbeeld buitenregionale plaatsingen.

Extra administratieve lasten ontstaan wanneer er sprake is van veel kortdurende contracten, kleine/buitenregionale contracten of wanneer er veel wisselende contactpersonen zijn, bijvoorbeeld door de inhuur van externen of doordat verschillende fasen van het inkoopproces door verschillende personen uitgevoerd worden.

In principe kan een aanbesteding in regioverband de administratieve lasten voor een aanbieder verlagen, doordat een aanbieder dan slechts in één regio de aanbesteding hoeft te doorlopen in plaats van in iedere individuele gemeente. In de praktijk worden regio's echter kleiner of vallen zij uiteen door fusies, financiële tekorten waardoor een gemeente een ander beleid wil voeren dan de rest van de regio, verschillende inhoudelijke beleidskeuzes of door de wens inhoudelijk sneller vooruitgang te boeken dan de rest van de regio. Een gemeenschappelijke aanbesteding betekent bovendien niet altijd eenzelfde contract: soms werken gemeenten met een eigen addendum met eigen voorwaarden, ook na een gemeenschappelijke aanbesteding, wat weer extra administratieve lasten bij aanbieder oplevert en kan zorgen voor onduidelijkheid.

Zowel kleine als grote aanbieders vinden het aanbesteden lastig. Omdat het aanbesteden relatief nieuw is in het sociaal domein, hebben zij hier bovendien relatief weinig ervaring mee. Voor grote aanbieders zit de moeite vaak in het feit dat zij te maken hebben met zeer veel verschillende aanbestedingen, met een grote diversiteit aan werkwijzen. Bovendien kan het lastig zijn om specialistische zorgvormen of bovenregionale of landelijk georiënteerde voorzieningen gefinancierd te krijgen. Voor kleine aanbieders zijn de invulformulieren van een aanbesteding vaak ingewikkeld omdat zij niet over aanbestedingskennis beschikken. Bovendien kunnen aanbieders soms een aanbesteding missen omdat zij de deadlines missen of afvallen op vormvereisten. Voor een kleine aanbieder is een aanbesteding bovendien relatief veel werk. Hoewel veel gemeenten kleine aanbieders ondersteunen tijdens het aanbestedingsproces, blijken toch niet alle kleinere aanbieders hierop toegerust.

### **Contractuele afspraken zorgen achteraf voor hoge administratieve lasten**

Ook na de aanbesteding moet er aandacht blijven voor wat er speelt en gecontroleerd worden of de gemaakte afspraken ook behaald worden. Deze verantwoording achteraf wordt vaak al vastgelegd gedurende het aanbestedingsproces. Deze administratie zorgt gedurende het jaar voor de meeste administratieve lasten, vaak meer dan een aanbesteding die op één moment is geconcentreerd. Ook hier vragen gemeenten vanuit onder andere risicomijding vaak om meer gegevens dan zij uiteindelijk in hun verantwoording kunnen gebruiken. Het zou daarom goed zijn om ook vast gedurende het inkoopproces aandacht te besteden aan de effecten van wat tijdens deze inkoop wordt afgesproken en of het mogelijk is minder administratieve lasten op te leggen.

Ook de bekostigingsvorm en de inrichting van de toegang hebben sterke effecten op de administratieve lasten tijdens de contractperiode. Het is daarom belangrijk dat gemeenten al voordat de inkoop start inzichtelijk hebben hoe de inkoop, de sturing, de bekostiging, de

monitoring en verantwoording met elkaar samenhangen. Nu gebeurt dit nog te vaak volgtijdelijk: pas na afloop van het eerste contractjaar blijken de gevolgen hiervan. Dit kan worden voorkomen door aan de voorkant, de expertise van inkoop, beleid, en financiën & control intern beter met elkaar te verbinden.

## Wat willen we bereiken?

Door slim hetzelfde te doen, kan de hoeveelheid administratieve lasten worden teruggedrongen zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de decentralisatie. De doelstelling van actielijn 3 is daarom **STANDAARDISATIE**. Deze standaardisatie kan een basis bieden voor vertrouwen tussen gemeenten en aanbieders en speelt tijd vrij om samen te werken aan goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

## Wat is al toegezegd? (Kamerbrief)

In de Kamerbrief van 4 juli 2018 is toegezegd aan de slag te gaan met modelartikelen. Bovendien is gesproken over een uitwerking van de SSD-procedure (procedure onder het verlicht regime van de aanbestedingswet). In de brief is daarnaast aangegeven in te zetten op meerjarige contracten en contracteren in regioverband. Dat gebeurt in deze actielijn.

## Wat is er al gebeurd en wat gaan we doen?

Aan het versimpelen van procedures is de afgelopen periode al met enkele activiteiten aandacht besteedt: de SSD-procedure (verlicht regime in de aanbestedingswet) is de afgelopen maanden uitgewerkt. Het resultaat van deze uitwerking is gepubliceerd op de website van PIANOo.

Voor wat betreft meerjarig contracteren is door partijen aangegeven dat dit steeds beter lijkt te worden. Het thema wordt meegenomen in diverse andere initiatieven, onder andere in de leergang die VNG aanbiedt. Ook in gesprekken met gemeenten wordt hier aandacht aan besteed. Daarom is ervoor gekozen het sluiten van meerjarige contracten in algemene zin te blijven aanbevelen en het verder als thema te monitoren en geen nadere activiteiten in te zetten.

Ook voor contracteren in regioverband worden geen extra activiteiten ingezet, omdat hier al zoveel loopt dat extra activiteit nu niet nodig is. Hier geldt namelijk dat er wetgeving bij het parlement aanhangig is. Bovendien is het transformatiebudget Jeugd gekoppeld aan de regio's waardoor de regio's bevestigd worden en gestimuleerd worden ook gezamenlijk het gesprek over de inhoud aan te gaan. Tot slot worden in het traject Zorglandschap Jeugd specifiek de regio's ondersteund worden waarbij het inhoudelijke gesprek over contractering bevorderd wordt. De good practices die hieruit komen, kunnen gepromoot worden.

Vanuit dit programma zal voor standaardisatie de focus liggen op uniformering van vooral de niet-beleidsmatige aspecten van een aanbesteding. Zo kunnen gemeenten en aanbieders hun eigen inkoopproces en contracten schonen van administratie verhogende activiteiten en voorwaarden. Met enkele **aanbieders** wordt een **inventarisatie** gedaan naar inkoopvoorwaarden of uitvragen bij aanbestedingen die de meeste lasten veroorzaken. Dit biedt input voor een **werkgroep standaardisatie**. Aan de hand van de inventarisatie wordt per onderwerp gekeken wat elders zoals in een wet al is geregeld en dus niet uitgevraagd hoeft te worden, waar beleidsvrijheid van gemeenten geldt en wat is dan nog over waar afspraken over standaardisatie gemaakt kunnen worden. Zo kunnen generieke aanbevelingen gedaan worden om administratie te schrappen of voorkomen. De aanbevelingen zullen worden verwerkt in concrete modelartikelen die gemeenten kunnen gebruiken in hun inkoop.

### Wat gaan we opleveren in actielijn 3?

- Wetgeving samenwerking in regioverband
- Inventarisatie aanbieders voor aangrijpingspunten administratieve lasten
- Ontwikkeling modelartikelen
- Aanpak voor regionale opsporing administratieve lasten
- Pilot job rotation

Voor het vervolg wordt gekeken naar een **regioaanpak voor het beperken van administratieve lasten**. Er wordt een aanpak uitgewerkt om op regioniveau op zoek te gaan naar onnodige en vermijdbare administratieve lasten in het inkoopproces. 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. Hierbij wordt de samenwerking gezocht met het programma 'Ontregel de Zorg'.

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 gekeken naar **pilot** voor een **job rotation** programma waarin gemeenten en aanbieders bij elkaar in de keuken kijken.

Gemeenten en aanbieders kunnen samen de vermijdbare lasten in het sociaal domein ook beperken door de administratieve afhandeling van zorg en jeugdhulp te standaardiseren. Het **Programma i-Sociaal Domein** ondersteunt gemeenten en zorgaanbieders bij het standaardiseren van deze processen met advies en producten. Daartoe zijn onder andere 3 uitvoeringsvarianten opgesteld, wordt gewerkt aan berichtenverkeer, maar ook aan bijvoorbeeld verantwoording. Ook in het programma **ontregel de zorg** komen administratieve lasten aan bod. Met deze programma's wordt daarom de afstemming gezocht.

Standaardisatie heeft kennis (weten hoe processen werken en slim organiseren) en vertrouwen (ervan uitgaan dat de ander doet wat is afgesproken) als basis. Aan deze kennis van elkaar en het sociaal domein en de onderlinge samenwerking wordt gewerkt in actielijn 1 en 2.

## **ACTIELIJN 4: TRANSFORMATIE**

### *Inkoop als continu leer- en verbeterproces*

Inkoop kan een krachtig instrument zijn om samen met aanbieders en cliënten vorm te geven aan een nieuwe richting in het sociaal domein. Transformatie is ook een belangrijk doel van de decentralisaties. Op basis van kennis, samenwerking, transparantie en vertrouwen kunnen aanbieders en gemeenten samen aan de slag om het sociaal domein op een andere manier vorm te geven. Inkoop kan daar – mits juist ingezet – een belangrijke bijdrage aan leveren. Daarbij is wel belangrijk dat inkoop niet als eenmaligs wordt gezien, maar als onderdeel van het continue leer- en verbeterproces dat gemeenten en aanbieders doorlopen.

### **Wat kan beter?**

Een goed ingezette inkoop kan een belangrijke bijdrage leveren aan de transformatiedoelstellingen van een gemeente. In de praktijk zien we echter dat de inkoop de transformatie nogal eens kan remmen in plaats van dat deze daaraan bijdraagt. Het vertalen van beleidsdoelstellingen naar inkoopprocedures en overeenkomsten is dan ook oprecht ingewikkeld. Bovendien is voldoende tijd en flexibiliteit nodig om dit proces gezamenlijk in gang te zetten en te doorlopen. Daarnaast zijn vertrouwen en transparantie cruciaal voor het laten slagen van dit proces.

### **Het vertalen van beleidsdoelstellingen in de inkoop**

Het vertalen van abstracte bestuurlijke kaders naar beleidsdoelstellingen en vervolgens naar concrete inkoopcriteria en contracteisen is lastig, zeker in een proces van transformatie waarin beleidsdoelstellingen in verandering zijn. Binnen het sociaal domein is hier ook nog maar beperkt ervaring mee opgedaan bij gemeenten. Zeker wanneer er een duidelijke scheiding ligt tussen de beleidsafdeling bij de gemeenten en de inkoopafdeling, kan dit leiden tot uitvragen die niet aansluiten bij de realiteit, onduidelijkheid over wat precies moet worden ingericht of gevallen waarin niet helder is waarom iets moet worden aangeleverd. Het gesprek over kwaliteit wordt dan pas tijdens of regelmatig na het inkoopproces gevoerd. Een vroegtijdige samenwerking tussen beleid en inkoop is - naast inhoudelijke handvatten om dit te bereiken - daarom essentieel om inhoudelijke doelstellingen adequaat te kunnen vertalen naar inkoopcriteria. Naast de gesprekken met aanbieders dient er daarbij extra aandacht uit te gaan naar het betrekken van cliënten tijdens de marktconsultatie en het vertalen van de inbreng van cliënten naar de inkoop. Er lijkt meer aandacht te worden besteed aan het ophalen van inbreng van cliënten in vergelijking met voor de decentralisatie, maar hier is nog meerwaarde te boeken.

### **Het creëren van voldoende tijd en flexibiliteit**

Transformeren is niet in een dag gedaan. Bovendien vraagt het vaak over stelsels, contracten of oude gewoonten heen werken, bijvoorbeeld daar waar het gaat over domeinoverstijgend werken. Dat betekent dat een transformatie lastig in een contract te vatten is. Wel dient een contract die transformatie optimaal te faciliteren. Omdat transformeren geen lineair proces is, is flexibiliteit in een contract noodzakelijk. Tegelijkertijd is enige zekerheid ook een voorwaarde: voor een gemeente is zekerheid nodig over bijvoorbeeld kosten, te behalen resultaten en voortgang in de transformatie, een aanbieder heeft baat bij zekerheid over inkomsten, in te zetten en te werven personeel en benodigde investeringen in het kader van de transformatie. Vooral dit laatste pleit voor lange contracten om innovatie en transformatie een kans te geven. Bovendien vraagt dit om flexibiliteit in de inhoud van de contracten. Gemeenten lopen hier echter aan tegen het feit dat zij geen wezenlijke wijzigingen in contracten op mogen nemen zonder hernieuwde aanbesteding.

Naast de contractuele termijn is ook de implementatietermijn van belang. In het uitvoeringsbesluit voor de Wmo 2015 (artikel 5.1 sub 2) is vastgelegd dat dit minimaal 3 maanden is. Bij grote wijzigingen in het kader van de transformatie kan dit te kort zijn, bijvoorbeeld wanneer niet duidelijk is hoeveel personeel ingezet moet worden, bij onduidelijkheid over zorgzwaarte of cliëntaantallen of wanneer nieuw personeel aangenomen moet worden. Vooral bij grote transitie zoals de komst van een nieuwe aanbieder in een gemeente of een grote inhoudelijke transitie kan een langere implementatietermijn noodzakelijk zijn, zeker als het gaat om bijvoorbeeld



voorzieningen met verblijf waar de impact van een wijziging van aanbieder zeer groot is voor zowel cliënt als aanbieder. Hierover moeten goede afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en aanbieders.

## Wat willen we bereiken?

De basis voor een geslaagde transformatie, gericht op het realiseren van de inhoudelijke doelstellingen van de Wmo 2015 en de Jeugdwet, met als doelstelling meer kwaliteit voor de cliënt, is het continu gezamenlijk doorontwikkelen van gemeenten en aanbieders. De doelstelling van actielijn 4 is daarom **INKOOP ALS CONTINU LEER- EN VERBETERPROCES**. Inkoop is slechts één stukje in een continue gezamenlijk transformatie- en ontwikkelingsproces van gemeenten en aanbieders gezamenlijk. Hierbij gaat men van strategie, naar inkoop, naar contractmanagement en weer terug. Daarbij wordt de tijd genomen voor het proces van transformeren, maar is dit proces wel continu in plaats van schoksgewijs van contract naar contract.

## Wat is al toegezegd? (Kamerbrief)

In de Kamerbrief van 4 juli 2018 is gesproken over een koplopergroep met innovatieve gemeenten. De praktische kennis zal vorm krijgen in actielijn 1, maar zal intensief gevoed worden door de gemeenten die voorop lopen op de diverse onderwerpen. Deze actielijn richt zich meer op het te bereiken leereffect, met als doel een continu lokaal verbeterproces en deling van ervaring tussen regio's.

## Wat is er al gebeurd en wat gaan we doen?

De transformatie krijgt lokaal en in de regio's vorm. Vanuit het Zorglandschap Jeugd zijn vier (van de 42) 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. Daarbij is ook nadrukkelijk aandacht voor andere aspecten die een cruciale rol spelen bij het financieren van jeugdhulp, zoals:

- de bekostigingswijze,
- de organisatie van de toegang tot jeugdhulp, en
- de samenwerking tussen de gemeente en de aanbieders.

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. 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.

Het is fijn als de transformatie doorklinkt in alle activiteiten van de stuurgroep. In augustus 2018 is een tweedaagse georganiseerd om vanuit actiegericht werken te zien hoe dit programma bij kan dragen aan verbetering van de inkoop voor Jeugdwet en Wmo 2015. Daarbij waren diverse

betrokkenen van het programma aanwezig. Zij hebben hierbij ook technieken opgedaan die zij in de transformatie met hun achterban kunnen delen.

Om de transformatie te kunnen ondersteunen met inkoopinstrumenten zal een **werkgroep transformatie** van start gaan. Deze werkgroep tracht 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.

### Wat gaan we opleveren in actielijn 4?

- Ondersteuning regio's door Zorg voor Jeugd
- Vertaling transformatiedoelen naar concrete activiteiten en inkoopvoorwaarden
- Leernetwerk gemeenten
- Leernetwerk aanbieders
- Overzicht over wat wel en niet mag in het wijzigen van contracten
- Mini-handreiking over langdurige contracten



Voor gemeenten die innoveren en verder door willen ontwikkelen, starten we een **leernetwerk**. Hier kunnen ervaringen besproken worden en kunnen gemeenten gezamenlijk doorontwikkelen met als doel meer te komen tot innovatieve manieren en resultaten van inkoop en aanbesteden, gericht op transformatie. Ook voor aanbieders starten we een dergelijk leernetwerk. Door te werken aan 'communities of practice' wordt ervaring makkelijker verspreid tussen gemeenten en aanbieders. Bij deze leernetwerken worden de brancheorganisaties, VNG, NDSD, kennisinstellingen zoals PIANOo, het Zorglandschap Jeugd en de Rijksoverheid betrokken waar nodig. Zo kan landelijk beschikbare kennis gedeeld worden en worden kennisvragen uit de leernetwerken terugvertaald naar de landelijke ondersteuningsstructuren. Uiteraard zal er ook samenwerking zijn tussen de netwerken, zodat gemeenten en aanbieders de transformatie samen vorm kunnen gaan geven.

Het is ongewenst wanneer contracten in de weg staan aan de door aanbieders en gemeenten zo gewenste transformatie. Meer duidelijkheid over de juridische mogelijkheden is daarom nodig. PIANOo werkt aan een overzicht van kennis en **jurisprudentie over wijzigen van contracten** gedurende de transformatie, met als doel hier zoveel mogelijk flexibiliteit te creëren voor gemeenten en aanbieders. PIANOo zal ook het onderwerp **langdurige contracten** uitwerken. Hierbij worden zowel de voordelen van een contract met een langere looptijd benoemd als de juridische ruimte die er is om dergelijke contracten aan te gaan.

Het versnellen van de transformatie gaat uiteindelijk het beste door het delen van voorbeelden en ervaringen met elkaar. De leernetwerken gaan daar net als de in actielijn 1 genoemde vindplaats en regiobezoeken een grote rol in spelen. Dit sluit ook weer de cirkel tussen de actielijnen: actielijn 4 transformatie komt niet tot stand zonder kennis (actielijn 1), samenwerking (actielijn 2) en het vertrouwen en de tijdswinst die geboekt worden in het proces van vermindering van administratieve lasten (actielijn 3). Transformatie genereert vervolgens echter ook weer een basis voor meer kennis, betere samenwerking en een inkoopproces gericht op inhoud in plaats van op procedure. Dit onderstreept de onderlinge verbinding tussen de actielijnen.

## ACTIELIJN 5: EUROPA

Niet alle knelpunten zijn oplosbaar in de Nederlandse context. Onoplosbare knelpunten worden daarom geagendeerd in Europa. VWS heeft het trekkerschap in deze actielijn, maar wordt hierin bijgestaan door de andere partijen uit de stuurgroep. Bovendien wordt hier zeer intensief samengewerkt met het ministerie van EZK, aangezien de verantwoordelijkheid voor de Aanbestedingswet 2012 daar ligt. Gezamenlijk maken we de Europese Commissie bewust van het feit dat de aanbestedingsrichtlijn (Richtlijn 2014/24/EU) niet altijd passend is in de context van het sociaal domein.

In het kader van de Europese actielijn zijn op dit moment de volgende activiteiten in gang gezet:

- Better Regulation

Het zogenaamde REFIT-platform is onderdeel van de Better Regulation Agenda van Eurocommissaris Timmermans. Het platform is opgezet om de Europese Commissie te adviseren over het efficiënter en effectiever maken van EU-regelgeving, onder vermindering van lasten en met behoud van de doelstellingen van die regelgeving. Binnen het REFIT-platform vergaderen de Commissie, nationale overheden en andere stakeholders regelmatig over verbetering van de bestaande EU-wetgeving.

In samenwerking met het ministerie van EZK heeft VWS een opinie ingediend bij het platform waarin de problematiek van aanbesteden in het sociaal domein uiteen is gezet. In deze opinie is de Europese Commissie aanbevolen de aanbestedingsrichtlijn met betrekking tot de diensten op het terrein van zorg 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. Als het platform de opinie voldoende belang toekent, zal deze worden geagendeerd voor de platformvergadering van maart 2019. Indien de opinie en de daarin opgenomen aanbevelingen worden vastgesteld, is het vervolgens aan de Europese Commissie om aan te geven wat zij met de aanbevelingen zal doen.

- De Europese Agenda Stad

Onder de EU Urban Agenda is een partnerschap actief dat zich bezighoudt met innovatief en verantwoordelijk aanbesteden. De gemeente Haarlem, die dit partnerschap leidt, is bereid samen te werken ook op het gebied van sociaal domein. 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 zorg en 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. Daarin ligt een kans om zowel aandacht te vestigen op de problematiek en om – tegelijkertijd – bij te dragen aan praktische oplossingen.

- De evaluatie van de aanbestedingsrichtlijn

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 aanbestedingsrichtlijn 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 bezien. Helaas is de Europese Commissie voorlopig waarschijnlijk niet van zins deze evaluatie uit te voeren. De reden hiervoor zou zijn gelegen in het feit dat nog niet alle lidstaten de aanbestedingsrichtlijn hebben geïmplementeerd, ondanks dat dat al geruime tijd geleden had moeten plaatsvinden. Daarnaast zou het te vroeg zijn voor een evaluatie omdat er nog niet genoeg ervaring zou zijn opgedaan met de nieuwe richtlijn. In Nederland bestaat die ervaring wel en die is niet positief voor zover het zorg in het sociaal domein betreft. Om die reden wordt in de hierboven genoemde inbreng in het REFIT-platform aangedrongen op een spoedige evaluatie van de aanbestedingsrichtlijn.

- Dialoog met de Europese Commissie

Om de Nederlandse problematiek ook in Brussel over het voetlicht te krijgen en om daarvoor een oplossing te vinden, is een dialoog gestart met de Europese Commissie. Uit de eerste contacten lijkt de Europese Commissie begrip te hebben voor de Nederlandse situatie en bereid te zijn tot samenwerking om de Nederlandse praktijk te verbeteren.

- Identificeren van medestanders

De instrumenten die worden gebruikt op het Europese spoor zijn mogelijk effectiever wanneer Nederland daarbij kan optrekken met andere lidstaten. VWS 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. Vervolgens wordt ingezet op samenwerking met die lidstaten die de Nederlandse problematiek herkennen en die de wens voor een oplossing ondersteunen.