

ALGEMEEN**1. Inleiding**

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Een groot deel van de werkzaamheden laten zij door derden verrichten. Daartoe sluiten zij overeenkomsten met die derden of verstrekken zij hen subsidies.

Gemeenten die bepaalde vormen van jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning willen inkopen en daarbij de beste aanbieders willen selecteren, zullen hun opdrachten vaak moeten aanbesteden. Daarbij gelden de regels van de Aanbestedingswet 2012. Die wet vindt zijn oorsprong in de Europese aanbestedingsrichtlijn (richtlijn 2014/24/EU; verder 'Aanbestedingsrichtlijn'), die is gebaseerd op de grondgedachte dat gezorgd moet worden voor een eerlijke toegang tot overheidsopdrachten voor alle ondernemingen binnen de Europese Unie (EU). In de praktijk blijken de aanbestedingsregels voor de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning te knellen. Daarom streeft het kabinet naar een wijziging van de Aanbestedingsrichtlijn zodanig, dat diensten op het terrein van het sociaal domein waarvoor geen grensoverschrijdende interesse bestaat, waar jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning toe behoren, worden uitgezonderd van de werking van de Aanbestedingsrichtlijn. In zijn brief van 15 november 2019 aan de Tweede Kamer meldde de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) echter dat zo'n wijziging niet op korte termijn te verwachten valt. Om binnen de grenzen van wat op dit moment mogelijk is te doen wat hij kan, heeft de Minister van VWS samen met gemeenten en aanbieders een programma laten inrichten dat de gemeenten ondersteunt bij het aanbesteden en – breder – het inkopen van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast kondigde de Minister van VWS in eerderbedoelde brief aan te werken aan een wetsvoorstel waarmee een in de Jeugdwet en de Wmo 2015 opgenomen regel wordt geschrapt die het organiseren van een binnen de Aanbestedingsrichtlijn en daarmee de Aanbestedingswet 2012 toegestane, vereenvoudigde aanbestedingsprocedure belemmert. Dat wordt in dit wetsvoorstel geregeld. De regering hoopt de gemeenten daarmee tevens een prikkel te geven om het inkopen van jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning volgens de zogenoemde 'open-house'-procedure te beëindigen. In hoofdstuk 2 van deze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Gemeenten moeten bij het inkopen of subsidiëren van jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning nu al reële prijzen betalen. Op grond van de Wmo 2015 is in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 bepaald uit welke elementen een reële prijs moet worden opgebouwd. In hun brieven van 7 november 2019 en 20 maart 2020 hebben de bewindslieden van VWS en voor Rechtsbescherming aangegeven dat ook voor de jeugdzorg regels over reële prijzen wenselijk zijn. Dit wetsvoorstel bevat hiertoe een delegatiebepaling. Meer informatie hierover is in hoofdstuk 3 te vinden.

Daarnaast vinden eerderbedoelde bewindslieden het van belang dat gemeenten bij de inkoop of subsidiëring van de jeugdzorg ook nog aan een aantal zorgvuldigheidseisen voldoen. Dit wetsvoorstel bevat een delegatiebepaling om hier zonodig regels over te stellen. Voorgesteld wordt om deze delegatiebepaling zowel in de Jeugdwet als in de Wmo 2015 op te nemen. In hoofdstuk 4 wordt dit nader toegelicht.

Hoofdstuk 5 gaat in op het overgangsrecht en de inwerkingtreding, hoofdstuk 6 op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de regeldruk, en hoofdstuk 7 bevat een bespreking van adviezen over het wetsvoorstel en de opmerkingen die in het kader van de internetconsultatie zijn gemaakt.

2. Beperking uitvoeringslasten van aanbesteden2.1 Inleiding

Jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning zijn sociale diensten. Voor sociale diensten geldt dat zij worden verstrekt binnen een bijzondere context, die ten gevolge van de verschillende culturele tradities binnen de lidstaten van de EU sterk varieert. Om die reden hoefden voorgenomen overheidsopdrachten tot het verlenen van sociale en andere specifieke diensten tot de inwerkingtreding van de huidige Aanbestedingsrichtlijn slechts vooraf bekend te worden gemaakt indien interesse vanuit andere lidstaten van de EU te verwachten viel.

Met de huidige Aanbestedingsrichtlijn is dit uitgangspunt verlaten. De huidige Aanbestedingsrichtlijn gaat ervan uit dat buitenlandse interesse aanwezig kan zijn indien de waarde van een opdracht voor sociale of andere specifieke diensten ligt boven een bepaalde drempelwaarde. Daarom is de Aanbestedingsrichtlijn op dergelijke diensten van toepassing, wat betekent dat dergelijke opdrachten in het kader van aanbesteding vooraf bekend moeten worden gemaakt. De Aanbestedingsrichtlijn houdt daarbij wel rekening met het bijzondere karakter van dergelijke diensten: niet alleen is de drempelwaarde hoger dan voor andere diensten, maar ook geldt een zogenoemd 'verlicht regime' voor de aanbesteding. Dat regime houdt wat betreft de te volgen procedurestappen slechts in dat de aanbestedende dienst een (voor)aankondiging van de opdracht op TenderNed moet doen, moet toetsen of de inschrijvingen voldoen aan de door de aanbestedende dienst gestelde technische specificaties, eisen en normen, dat zij een proces-verbaal van de opdrachtverlening moet opstellen en dat zij na sluiting van de overeenkomst bekend moet maken aan wie de overheidsopdracht is gegund. Dat is geregeld in artikel 2.39, eerste lid, van de Aanbestedingswet 2012, de wet waarmee de Aanbestedingsrichtlijn voor Nederland werd geïmplementeerd. Ingevolge het tweede lid van dat artikel hoeft bij de toepassing van een procedure volgens het verlichte regime voorts slechts een beperkt aantal paragrafen van die wet in aanmerking te worden genomen.

Wel dienen bij de keuze van de opdrachtnemers, zo blijkt ook uit overweging 114 bij de Aanbestedingsrichtlijn, daarnaast de basisbeginselen van transparantie, gelijke behandeling en proportionaliteit te worden nageleefd.

2.2 Probleembeschrijving

In de praktijk van de inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning vergt de combinatie van de (voor)aankondigingsplicht en de verplichting om de basisbeginselen van gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit in acht te nemen van gemeenten dat zij een uitgebreide procedure inrichten, die alsnog tot aanzienlijke uitvoeringslasten en daarmee ook kosten leidt, zowel voor henzelf als voor geïnteresseerde aanbieders. Nu zouden die uitvoeringslasten misschien nog acceptabel zijn indien in het kader van de aanbesteding zou blijken dat er daadwerkelijk buitenlandse geïnteresseerden zouden zijn. Maar dat is niet het geval. Voor zover de regering bekend, is er geen significante belangstelling van buiten Nederland gevestigde aanbieders.

Naar de mening van de regering zijn de uit de aanbestedingsplicht voortvloeiende lasten bij de inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning dan ook disproportioneel ten opzichte van de ermee behaalde baten. Om die reden is zij van mening dat diensten uit het sociaal domein als jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning moeten worden uitgezonderd van de werking van de Aanbestedingsrichtlijn.

Zoals in diverse brieven aan de Tweede Kamer is aangegeven, spannen de Minister van VWS en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zich hier al enige tijd voor in. Er kan echter niet met zekerheid worden gesteld of en, zo ja, wanneer die inspanningen resultaat zullen hebben. Naar verwachting zal een wijziging van de Aanbestedingsrichtlijn in ieder geval niet plaatsvinden vóór een evaluatie van de richtlijn, terwijl een dergelijke evaluatie nog enige tijd op zich kan laten wachten. Duidelijk is derhalve, dat de Aanbestedingsrichtlijn in zijn huidige vorm de komende tijd nog zal gelden.

Helaas geldt dat dan dus ook voor de uitvoeringslasten waartoe die Aanbestedingsrichtlijn bij de inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning leidt.

Iedere euro die aan een aanbestedingsprocedure wordt besteed, kan niet meer voor de jeugdzorg of de maatschappelijke ondersteuning zelf worden ingezet. Daarom heeft de Minister van VWS diverse acties in gang gezet om de met de aanbestedingsprocedures gepaard gaande lasten binnen de geldende regelgeving zoveel mogelijk te beperken.

Dat heeft er allereerst toe geleid dat het Ministerie van VWS samen met gemeenten en aanbieders een programma heeft ingericht om betrokkenen bij de inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning in het algemeen, en bij het aanbesteden in het bijzonder, te ondersteunen.

Deze ondersteuning krijgt vorm volgens vier actielijnen:

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

Voor deze ondersteuning van gemeenten en aanbieders zijn algemene middelen zoals handreikingen beschikbaar, die op www.inkoopsociaaldomein.nl geplaatst worden. Het ondersteuningsprogramma heeft echter vooral als ambitie gemeenten en aanbieders zoveel mogelijk op maat te ondersteunen. Daartoe wordt zowel voor vragen die bij de aan het programma gekoppelde helpdesk binnenkomen als voor regio's die direct contact opnemen, gezocht naar een passend ondersteuningsaanbod. Ook worden regio's actief benaderd om te zien of er vragen leven die ondersteuning behoeven. Voor deze ondersteuning kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een praktijkgerichte opleiding, een miniconferentie gericht op kennisdeling of een vertrouwelijke review van een vraag van een gemeente. Op basis van de vragen van gemeenten en aanbieders worden gedurende de looptijd van het programma aanvullende producten ontwikkeld. In zijn brieven van 24 januari 2019 en 15 november 2019 heeft de Minister van VWS u uitgebreid geïnformeerd over dit ondersteuningsprogramma.

Daarnaast heeft de Minister van VWS geconstateerd dat de in de Jeugdwet en de Wmo 2015 opgenomen verplichting om te gunnen op basis van de economisch meest voordelige inschrijving (emvi) tot onnodige uitvoeringslasten kan leiden. Dit wetsvoorstel stelt daarom voor die verplichting te schrappen. In de volgende paragraaf zal hier nader op worden ingegaan.

Opgemerkt wordt dat voorliggend wetsvoorstel de bestaande problematiek slechts in beperkte mate zal kunnen verlichten. De regering blijft van mening dat het buiten de werking van de Aanbestedingsrichtlijn brengen van de sociale diensten een betere oplossing is, en zal zich daar derhalve ten volle voor blijven inzetten.

2.3 Aanbestedingsprocedure die met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt

Op grond van de Aanbestedingsrichtlijn en de Aanbestedingswet 2012 dienen aanbestedende diensten overheidsopdrachten te gunnen aan aanbieders met de economisch meest voordelige inschrijving. De aanbestedende dienst kan dit emvi-criterium invullen als:

- beste prijs-kwaliteitverhouding,
- laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, of
- laagste prijs.

Daarbij geldt wel dat gunning op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding de voorkeursoptie is. Als de aanbestedende dienst kiest voor gunning op basis van de laagste kosten berekend op basis van

kosteneffectiviteit of voor gunning op basis van de laagste prijs, dient zij dit in de aanbestedingsstukken te motiveren.

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, kunnen gemeenten voor het aanbesteden van jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning gebruik maken van het verlichte aanbestedingsregime. De plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium geldt ingevolge de Aanbestedingsrichtlijn en de Aanbestedingswet 2012 in dat geval niet. De artikelen 2.11 van de Jeugdwet en 2.6.4 van de Wmo 2015 bepalen echter alsnog dat gemeenten bij aanbesteding van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning moeten gunnen op basis van het emvi-criterium. Dat geldt of zij nu een van de normale in de Aanbestedingswet 2012 beschreven procedures volgen, of een procedure ingevolge het verlichte regime. Daarbij is overigens wel geregeld, dat de gemeente in ieder geval de kwaliteit van de aangeboden diensten in ogenschouw neemt en dat gunning louter op de laagste prijs niet is toegestaan. De Jeugdwet en de Wmo 2015 geven dus net iets minder vrijheid bij de invulling van het emvi-criterium dan de Aanbestedingswet 2012.

In de praktijk zorgt de in de Jeugdwet en de Wmo 2015 opgenomen verplichting om te gunnen op basis van het emvi-criterium ervoor dat bepaalde eenvoudige aanbestedingsprocedures niet worden gebruikt. Dat is niet het gevolg van de hierboven weergegeven, iets strengere invulling van dat criterium, maar komt omdat er in het aanbestedingsrecht van wordt uitgegaan dat toepassing van het emvi-criterium impliceert dat een aanbestedingsprocedure met inschrijving wordt ingericht, wat op zijn beurt een verplichting tot vergelijking van offertes op basis van een op voorhand uitgedachte gunningssystematiek behelst. Daarmee worden aanbestedingsprocedures op grond waarvan aanbidders die aan vooraf bekendgemaakte geschiktheids- en/of selectiecriteria voldoen een contract krijgen, onmogelijk gemaakt. Dat is onwenselijk. Het kan voor gemeenten en aanbidders aantrekkelijk zijn om zo'n procedure te mogen inrichten, alleen al omdat de tijdrovende en daarmee geld kostende fase van het schrijven (aanbidders) en beoordelen (gemeenten) van offertes daarin ontbreekt. Het uitgangspunt dat alleen de economisch meest voordelige aanbidders een contract krijgen, kan in zo'n eenvoudige procedure op andere wijze dan via het vergelijken van offertes worden bereikt, namelijk door middel van toepassing van selectiecriteria.

Met het oog daarop wordt de plicht om op grond van het emvi-criterium te gunnen met dit wetsvoorstel uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 geschrapt. Daarmee geldt het emvi-criterium, en daarmee de in de praktijk daaruit voortvloeiende plicht om offertes te vragen en te beoordelen, niet meer indien de gemeente kiest voor een invulling van een aanbestedingsprocedure volgens het verlichte regime. De regel dat niet louter op de laagste prijs mag worden gegund en dat er altijd rekening wordt gehouden met de aangeboden kwaliteit, wordt echter gehandhaafd.

De gemeenten kunnen de procedure na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bijvoorbeeld zo invullen, dat alle aanbidders die voldoen aan vooraf bekendgemaakte geschiktheidscriteria of, indien dat tot een te groot aantal aanbidders leidt, de aanbidders die na toepassing van vooraf bekendgemaakte selectiecriteria als beste uit de bus komen, een contract krijgen.

Met name indien op de vooraankondiging een groot aantal gegadigden reageert terwijl de gemeente slechts een beperkt aantal aanbidders wenst te contracteren, kan een procedure met een ingebouwde selectiefase tot een reductie van de uitvoeringslasten leiden: de aanbidders hoeven zich niet meer in te schrijven en een offerte op te stellen, en de gemeenten hoeven de offertes niet meer te beoordelen. Door het stellen van goede (minimum)kwaliteitseisen met daartegenover een reële prijs en, indien het aantal gegadigden het aantal aanbidders dat de gemeente wenst te contracteren overschrijdt, de selectie, wordt hoewel het emvi-criterium niet geldt toch een goede verhouding tussen kwaliteit en prijs bereikt.

2.4 Ten slotte

In een handreiking zullen de aanbestedingsprocedures die ten gevolge van het schrappen van het emvi-criterium kunnen worden ingericht, worden uitgewerkt. De handreiking zal worden gepubliceerd op www.inkoop sociaal domein.nl, de website van eerdergenoemd ondersteuningsprogramma.

Overigens beoogt de regering de gemeenten geenszins te verplichten om een procedure zonder het vragen of beoordelen van offertes in te richten. Ze kunnen ook aanbesteden op basis van één van de reguliere Europese aanbestedingsprocedures zoals geregeld in de Aanbestedingswet 2012. Dan geldt voor de gunning echter wel het emvi-criterium en dientengevolge een fase van inschrijving met offertes en beoordeling van de offertes. Ook kunnen ze ervoor kiezen om een procedure volgens het verlichte regime in te richten die wél een fase van het vragen en beoordelen van offertes kent. In alle gevallen dienen ze zich daarbij wel te houden aan de eis dat in de procedure in ieder geval rekening wordt gehouden met de kwaliteit die aanbieders kunnen leveren en dat niet enkel op de laagste prijs mag worden gegund.

Wel hoopt de regering de gemeenten met het aanreiken van beide procedures een prikkel te geven om het inkopen van jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning volgens de zogenaamde 'open house'-procedure te verminderen. De open house-procedure houdt in dat iedere aanbieder die aan vooraf door de gemeente gestelde criteria voldoet en voor de door de gemeente bekendgemaakte tarieven wil werken, een contract krijgt. Omdat de gemeente niet selecteert, hoeft niet aanbesteed te worden. De regering acht open house-procedures voor de inkoop van complexere vormen van jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning ongewenst. Allereerst krijgen bij een open house-procedure, zoals hiervoor al aangegeven, alle geschikte partijen een contract en kan een gemeente uit de groep van geschikte aanbieders niet uitsluitend die partijen selecteren, die zich als beste onderscheiden. Bij open house vindt immers geen selectie plaats. Dat leidt in de praktijk geregeld tot een groter aantal gecontracteerde partijen dan gewenst, hetgeen de sturing, de samenwerking en het bereiken van optimaal lokaal of regionaal partnerschap in de weg staat. Ten tweede geeft de open house-constructie de aanbieders geen enkele zekerheid over de hoeveelheid zorg die zij onder hun contract zullen kunnen leveren. Dit terwijl de aanbieders van met name de complexere jeugdzorg, mede gelet op de investeringen die van hen verwacht worden om de transformatie van de jeugdzorg te verwezenlijken, slechts kunnen overleven indien zij gedurende de contractperiode uitzicht hebben op voldoende omzet. Alleen selectie via een aanbesteding kan dit garanderen. Ten derde kan de open house-constructie concurrentie om de cliënt veroorzaken, wat kan leiden tot reclame voor de eigen diensten bij cliënten. In sommige gevallen kan dat een onnodig vraagbevorderend en daarmee kostenverhogend effect hebben. Ten slotte brengt de open house-constructie door de veelheid aan te contracteren aanbieders een zware last aan contractmanagement voor gemeenten met zich. Dit leidt bij hen tot hoge overheadkosten. In tegenstelling tot open house procedures, is het met de procedures die ten gevolge van het schrappen van het emvi-criterium kunnen worden gevolgd voor gemeenten wél mogelijk om te selecteren en zo aan een beperkte groep van beste partners te gunnen. De nadelige effecten van open house-procedures zoals hiervoor benoemd kunnen zodoende worden voorkomen. En dat zonder de verplichting tot het uitvragen en vergelijken van offertes op basis van een complexe gunningssystematiek zoals gebruikelijk bij een reguliere aanbestedingsprocedure. Opgemerkt wordt nog dat als argument voor open house-constructies vaak wordt gesteld dat deze cliënten veel keuzevrijheid geeft. Dat is op zich juist. Aan de andere kant geldt in ieder geval voor jeugdhulp dat er een grote verscheidenheid aan aanbieders en aangeboden diensten is. Het is voor cliënten moeilijk een volledig en duidelijk overzicht te verkrijgen en vervolgens een deugdelijke keuze te maken.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de regering van mening is dat sommige vormen van jeugdzorg in de toekomst op regionaal niveau moeten worden ingekocht. In eerdergenoemde brieven van 7 november 2019 en 20 maart 2020 zijn de bewindslieden van VWS en voor Rechtsbescherming hier op ingegaan. Een en ander zal in een afzonderlijk traject worden uitgewerkt. Hier wordt slechts volstaan met de mededeling dat de hiervoor bedoelde, vereenvoudigde aanbestedingsprocedures ook voor de inkoop op regionaal niveau gebruikt zullen kunnen worden.

3. Delegatiebepaling voor reële prijzen in de Jeugdwet

Kwalitatief goede jeugdzorg staat of valt met goed opgeleid en voldoende personeel. Hiertoe is het noodzakelijk dat gemeenten en aanbieders reële tarieven afspreken die rekening houden met de aard (waaronder de complexiteit en de zorgzwaarte) van het werk, met de opleiding van het personeel, die voldoende tijd en ruimte bieden voor samenwerking en reflectie van medewerkers, en die ruimte bieden voor loonontwikkeling.

De gemeenten zijn in het decentrale stelsel verantwoordelijk voor de vormgeving van de jeugdzorg in hun gemeente en dienen te zorgen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van hulp. Bij de inkoop of subsidiëring van dit aanbod verplicht artikel 2.12 van de Jeugdwet de gemeenten nu al om in hun verordening regels op te nemen die een goede prijs-kwaliteitverhouding waarborgen. Gemeenten moeten daarbij rekening houden met de vereiste deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden. Tevens moeten de gemeenten zich bij de inkoop van de hulp ervan vergewissen dat de instelling in staat is om de hulpverlening conform de wettelijke kwaliteitseisen uit te voeren. Een kostendekkend tarief is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Het is aan gemeenten en instellingen om daar met elkaar afspraken over te maken, zodat instellingen in staat zijn op duurzame wijze hulp van goede kwaliteit te leveren.

In de praktijk is er veel discussie over tarieven. Er zijn signalen van aanbieders dat sommige gemeenten geen of onvoldoende indexatie bieden en sommige aanbieders geven aan dat zij noodgedwongen tarieven met gemeente hebben afgesproken die niet kostendekkend zijn, waardoor risico's ontstaan voor kwaliteit en continuïteit van de zorg.

Onderdeel van een reëel tarief zijn afspraken over indexatie (loon- en prijsbijstelling). Vanaf 2019 is het (grootste deel van het) jeugdbudget onderdeel van de Algemene Uitkering geworden. Vanaf 2020 genereert dit jeugdbudget ook accres, en vindt er geen aparte loon- en prijsbijstelling vanuit de ministeries van VWS en Financiën meer plaats. De afgelopen periode hebben Rijk en gemeenten overlegd over de wijze waarop gemeenten in deze nieuwe indexatiesystematiek recht kunnen doen aan benodigde loon- en prijsontwikkeling in de Jeugd- (en Wmo-)sector. Beide partijen zijn het er over eens dat verwacht mag worden dat gemeenten goede indexatieafspraken maken met hun aanbieders. Om dit belang te onderstrepen zal de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) jaarlijks in mei (gekoppeld aan de meicirculaire) een bericht op haar site plaatsen met de gehanteerde loon- en prijsbijstellingspercentages in de zorg. Gemeenten krijgen hiermee richting bij de te hanteren indexatiepercentages bij de inkoop van jeugdhulp- en Wmo-aanbieders. Deze afspraak ziet echter alleen op indexatie en is niet bindend.

Gelet op het voorgaande hebben de bewindslieden van VWS en voor Rechtsbescherming in hun brieven van 7 november 2019 en 20 maart 2020 aangekondigd te werken aan een algemene maatregel van bestuur (amvb) waarmee de in artikel 2.12 van de Jeugdwet al opgenomen plicht om reële prijzen te betalen, nader kan worden ingevuld. Daartoe zullen, in navolging van wat krachtens de Wmo 2015 al in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is geregeld, in de amvb de kostprijselementen worden opgenomen waaruit de reële prijs moet worden opgebouwd. De amvb zal in ieder geval een verplichting tot indexatie bevatten.

Dit wetsvoorstel bevat de delegatiebepaling voor deze 'amvb reële prijzen Jeugdwet'. De amvb zal bij het parlement worden voorgehangen.

4. Delegatiebepaling voor regels over op continuïteit gerichte opdrachtverlening of subsidiëring

In hun brief van 20 maart 2020 gaven de bewindslieden van VWS en voor Rechtsbescherming aan dat zij het van belang vinden dat gemeenten bij de inkoop van jeugdzorg rekening houden met een aantal

zorgvuldigheidseisen die de continuïteit van de beschikbaarheid van die zorg in het algemeen en de continuïteit van de zorgverlening aan individuele cliënten in het bijzonder ten goede komen.

Daarbij denken zij onder meer aan het volgende:

- De inkoopprocedure is tijdig afgerond:
Voor gesloten jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdhulp die is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing dient tussen het tekenen en de ingang van het contract ten minste zes maanden te liggen. Voor andere vormen van jeugdhulp is de minimumtermijn ten minste drie maanden. Aldus krijgen nieuw gecontracteerde aanbieders voldoende tijd om zich goed op de uitvoering van hun opdracht voor te bereiden.
- Gemeenten sluiten meerjarige contracten af
Voor gesloten jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdhulp die is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing is een minimumcontractduur van drie jaar gewenst.
- Binnen inkoopcontracten worden afspraken gemaakt over de continuïteit van zorg voor cliënten na afloop van een contract.
Gemeenten en aanbieders maken in hun inkoopcontracten en inkoopprocedure afspraken over de continuïteit van zorg voor cliënten (na afloop van een contract).

Net zoals ten aanzien van de reële prijzen is geregeld, bevat voorliggend wetsvoorstel daarom een opdracht aan gemeenten om bij verordening regels te stellen ter waarborging van de continuïteit van jeugdzorg. Voorts is geregeld dat hierover bij of krachtens amvb nadere regels kunnen worden gesteld.

Op initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn gemeenten bezig een gezamenlijke 'Norm voor Opdrachtgeverschap' (NvO) op te stellen, waarin zorgvuldigheidseisen als bovengenoemde een plaats zouden kunnen krijgen. Deze zouden dan vervolgens door de individuele gemeenten in hun verordeningen opgenomen en zondig uitgewerkt kunnen worden. In overleg met de gemeenten en de VNG zal worden nagegaan of het nodig is om daarnaast bij of krachtens amvb zorgvuldigheidseisen te regelen die gemeenten in hun verordeningen dienen op te nemen.

Voorgesteld wordt om een zelfde delegatiebepaling in de Wmo 2015 op te nemen. Krachtens de Wmo 2015 geldt al de regel, dat inkoopcontracten voor maatwerkvoorzieningen ten minste drie maanden voor de ingangsdatum daarvan moeten zijn afgesloten. Deze in artikel 5.1, tweede lid van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 opgenomen regel, berust op artikel 2.6.5, tweede lid, tweede zin van de Wmo 2015. Voorgesteld wordt om laatstbedoelde tweede zin te schrappen en in plaats daarvan een bredere delegatiebepaling op te nemen in artikel 2.6.6 van de Wmo 2015, naar het model van de nieuwe bepaling voor de Jeugdwet. Dit betekent dat de gemeenteraden ook voor de Wmo 2015 regels ter bevordering van de continuïteit zullen moeten stellen en dat ze daarbij rekening zullen moeten houden met regels in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Dat zal in ieder geval de hiervoor gememoreerde "driemaands"-regel zijn.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

5.1 Overgangsrecht

Dit wetsvoorstel bevat geen specifieke bepalingen van overgangsrecht. Dat betekent dat de nieuwe regels direct zullen gelden. Voor de bepalingen die het de gemeenten mogelijk maken om een eenvoudiger aanbestedingsprocedure te gebruiken kan dit omdat die bepalingen per definitie slechts kunnen gelden voor aanbestedingsprocedures die op of na de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel zullen starten. Bij de aanvang van een aanbestedingsprocedure zal de gemeente immers in de (voor)aankondiging de in de procedure te volgen stappen schetsen en zich daar vervolgens aan

dienen te houden. Vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gestarte aanbestedingsprocedures zullen derhalve ten gevolge van het dan nog geldende emvi-criterium een fase van het vragen en beoordelen van offertes kennen, welke fase niet geschrapt kan worden als dit wetsvoorstel na de start van het aanbestedingsproces in werking treedt.

Voor de delegatiebepalingen kan het wetsvoorstel zonder overgangsrecht in werking treden omdat deze op zichzelf geen gevolgen hebben. In de amvb's ter uitvoering van deze bepalingen zal zonedig overgangsrecht worden opgenomen.

5.2 Inwerkingtreding

Voorgesteld wordt om de bepalingen van dit wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen datum in werking te laten treden, waarbij die datum voor de verschillende onderwerpen op verschillende tijdstippen kan liggen. Het voornemen is om de bepalingen zo snel mogelijk maar in ieder geval voor 1 april 2021 in werking te laten treden. Aangezien naar verwachting een aanzienlijk aantal van de inkoopprocedures voor het jaar 2022 vanaf die datum start, zullen de gemeenten aldus voor de inkoop over dat jaar van de eenvoudigere procedures gebruik kunnen maken. Ook voor de amvb reële prijzen Jeugdwet zal uiteraard worden gestreefd naar een inwerkingtredingsdatum op of voor 1 april 2021.

6. Gevolgen voor de regeldruk

Voor zover gemeenten de in paragraaf 2.3 beschreven aanbestedingsprocedure gebruiken, zal dit leiden tot lastenverlichting bij de desbetreffende gemeenten en de aanbieders. Wanneer geen offertes meer hoeven te worden geschreven (aanbieders) of beoordeeld (gemeenten), zal de regeldruk voor aanbieders en de bestuurlijke lasten voor gemeenten dalen. Er hoeven immers minder uren te worden besteed aan de aanbestedingsprocedure.

Op dit moment kan de hoogte van die vermindering niet precies worden vastgesteld. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de huidige situatie. Het is bekend dat zowel gemeenten als zorgaanbieders veel tijd besteden aan aanbestedingsprocedures. Echter, informatie omtrent de exacte aantallen uren ontbreekt.

De Minister van VWS is voornemens onderzoek te laten doen naar de hoogte van de uitvoeringslasten voor gemeenten en aanbieders ten gevolge van aanbestedingsprocedures in het sociaal domein. De uitkomsten van dat onderzoek kunnen mogelijk een aanknopingspunt opleveren voor een indicatie van de lastenvermindering waartoe voorliggend wetsvoorstel leidt. Indien dat het geval is, zal Uw Kamer daar uiteraard van op de hoogte worden gesteld. Omdat op voorhand niet valt te zeggen hoeveel gemeenten gebruik zullen maken van de in paragraaf 2.3 beschreven aanbestedingsprocedure, en hoe ze de nieuw gegeven ruimte precies zullen benutten, zal de precieze omvang van de vermindering echter ook dan niet te bepalen zijn.

De delegatiebepalingen die het mogelijk maken om bij amvb regels te stellen over reële prijzen in de Jeugdwet of de zorgvuldigheidseisen die bij inkoop van jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning met het oog op de continuïteit in acht moeten worden genomen, hebben geen gevolgen voor de regeldruk. De desbetreffende regels zelf kunnen afhankelijk van de vormgeving daarvan wél gevolgen voor de regeldruk hebben. Daar zal dan te zijner tijd in de toelichting op de desbetreffende regels op worden ingegaan.

7. Bespreking adviezen en reacties uit de internetconsultatie

P.M.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Voorgesteld wordt om de huidige inhoud van artikel 2.12 van de Jeugdwet, welk artikel kort gezegd bepaalt dat gemeenten in geval van inkoop of subsidiëring van jeugdzorg bij verordening regels stellen over reële prijzen, te verplaatsen naar artikel 2.11, tweede lid, onderdeel a. De inhoud van het huidige artikel 2.12 is daar beter op zijn plaats, aangezien deze geldt voor alle gevallen waarin de gemeente de jeugdzorg niet zelf verricht, maar deze door derden te laten verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht (inkoop) of subsidie.

Vervolgens wordt voorgesteld om aan artikel 2.11, tweede lid, toe te voegen dat gemeenten bij verordening ook regels stellen ter waarborging van de continuïteit van de jeugdzorg (artikel 2.11, tweede lid, onderdeel b). Het gaat hier om de in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting besproken zorgvuldigheidseisen. Het voorgestelde derde lid van artikel 2.11 Jeugdwet leidt er in combinatie met het tweede lid toe dat gemeenten bij het opstellen van de regels over reële prijzen en de zorgvuldigheidseisen rekening dienen te houden met de eisen die bij of krachtens amvb kunnen worden gesteld. Overigens zullen de bij amvb te stellen regels niet in een afzonderlijke amvb worden opgenomen, maar zullen ze door middel van wijziging van het Besluit Jeugdwet – een amvb – in dat besluit worden opgenomen.

Het vierde lid van artikel 2.11 Jeugdwet zorgt ervoor dat een amvb waarin regels worden gesteld over de reële prijzen of zorgvuldigheidseisen, bij beide Kamers van het parlement worden voorgehangen.

Artikel 2.11, tweede en derde lid, Jeugdwet, bevatten op dit moment de regels die in geval van aanbesteding – een wijze waarop de inkoop tot stand kan komen – in acht moeten worden genomen. Zoals in hoofdstuk 2 van het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, wordt voorgesteld om deze regels te wijzigen. Voorgesteld wordt om de nieuwe regels over aanbesteding in het vrijgevallen artikel 2.12 Jeugdwet op te nemen.

Artikel I, onderdeel B

Het huidige artikel 2.11, tweede lid, van de Jeugdwet schrijft de gemeenten voor om op het emvi-criterium te gunnen en om in de aankondiging van de overheidsopdracht bekend te maken hoe zij dat criterium invullen, waarbij in ieder geval rekening moet worden gehouden met de kwaliteit. Het derde lid van dat artikel verbiedt het louter gunnen op de laagste prijs. Deze regels gelden op dit moment voor alle procedures waarin jeugdzorg wordt aanbesteed, dus zowel voor een aanbestedingsprocedure volgens het verlichte regime als voor een aanbestedingsprocedure volgens een van de "normale", in de Aanbestedingswet 2012 omschreven procedures.

In hoofdstuk 2 van het algemene deel van deze toelichting is beschreven dat de verplichting om te gunnen op basis van het emvi-criterium ervoor zorgt dat bepaalde, uitvoeringslasten besparende aanbestedingsprocedures in het kader van het verlichte regime niet mogelijk zijn. Aangezien de Aanbestedingsrichtlijn bij toepassing van het verlichte regime niet verplicht om op het emvi-criterium te gunnen, wordt voorgesteld dat criterium uit de Jeugdwet te schrappen. Het gevolg daarvan zal zijn dat de regels van de Aanbestedingswet 2012 gelden. Dat wil zeggen dat gemeenten niet op basis van het emvi-criterium hoeven te gunnen als zij een procedure volgens het verlichte regime inrichten (dit volgt uit artikel 2.39 van de Aanbestedingswet 2012) en wel op basis van het emvi-criterium dienen te gunnen indien zij een andere aanbestedingsprocedure volgen (dit volgt uit artikel 2.114 van de Aanbestedingswet 2012).

De regering is wel van mening dat de plicht om bij de aanbesteding altijd rekening te houden met de kwaliteit behouden dient te blijven, evenals het verbod om op louter de laagste prijs te gunnen. Dientengevolge wordt voorgesteld om deze twee regels te handhaven. Zij gelden ongeacht de vraag of gemeenten een aanbestedingsprocedure volgens het verlichte regime of een andere, "normale" aanbestedingsprocedure volgen. Voor de "normale" procedure zal dit gelden in afwijking van artikel 2.114 van de Aanbestedingswet.

Artikel II, onderdeel A

Dit onderdeel betreft een verduidelijking van bestaande artikelen.

Artikel 2.6.3 Wmo 2015 bepaalt op dit moment dat het college de vaststelling van rechten en plichten van de cliënt kan mandateren aan aanbieders, terwijl artikel 2.6.4, eerste lid, van die wet bepaalt dat het college de uitvoering van de Wmo 2015 behoudens de vaststelling van rechten en plichten van de cliënt, door derden kan laten verrichten. Omdat ook aanbieders derden zijn, kan deze volgorde vragen oproepen. Voorgesteld wordt daarom beide regels in artikel 2.6.3 Wmo 2015 onder te brengen, en de volgorde daarbij om te draaien. Daarmee wordt dan duidelijk dat het college de uitvoering van de Wmo 2015 bij derden kan onderbrengen, maar dat dit voor het vaststellen van rechten en plichten van de cliënt – waartoe mandaat nodig is – alleen bij aanbieders kan. Artikel 2.6.4 kan dan geheel gaan over aanbesteding.

Artikel II, onderdeel B

Zoals in de toelichting op het vorige onderdeel is aangegeven, wordt voorgesteld om het eerste lid van artikel 2.6.4 Wmo 2015 te verplaatsen naar artikel 2.6.3.

Voor een toelichting op de nieuwe inhoud van artikel 2.6.4 Wmo 2015 wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel B. Daarbij dient voor "jeugdzorg" dan natuurlijk "maatschappelijke ondersteuning" te worden gelezen.

Overigens wordt nog opgemerkt dat gemeenten voor het gunnen van opdrachten tot het betrekken van hulpmiddelen en woningaanpassingen als bedoeld in de Wmo 2015, niet kunnen kiezen voor een aanbestedingsprocedure volgens het verlichte regime. Het gaat hier onder andere om de aankoop van producten zoals aangepaste rolstoelen, scootmobielen en trapliften. Het leveren van hulpmiddelen en het verzorgen van woningaanpassingen zal in de regel niet als het verlenen van sociale diensten kunnen worden beschouwd. Voor het verlenen van opdrachten voor dergelijke voorzieningen gelden daarom de reguliere, in de Aanbestedingswet 2012 opgenomen aanbestedingsregels voor leveringen c.q. diensten. Ingevolge artikel 2.114 van de Aanbestedingswet 2012 geldt dan altijd het emvi-criterium. Gelet op de nieuwe inhoud van artikel 2.6.4 Wmo 2015 mag dat dan echter niet zo worden ingevuld, dat louter op de laagste prijs wordt gegund en dient bovendien altijd rekening gehouden te worden met de kwaliteit.

Artikel II, onderdelen C en D

Op grond van artikel 2.6.6, eerste lid, Wmo 2015 dienen gemeenten in hun verordeningen regels te stellen die waarborgen dat een reële prijs voor de maatschappelijke ondersteuning wordt betaald. Daarbij dienen zij ingevolge het tweede lid rekening te houden met regels die bij amvb kunnen worden gesteld. Dergelijke regels zijn daadwerkelijk gesteld, namelijk in artikel 5.4 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

Voorgesteld wordt om in het eerste lid van artikel 2.6.6 van de Wmo 2015 ook te regelen dat de gemeenten in hun verordeningen regels opnemen ter waarborging van de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning. Het gaat hierbij om de zorgvuldigheidseisen waar in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting op is ingegaan. Het bestaande tweede lid van artikel 2.6.6. leidt er vervolgens toe dat ook daarover bij amvb nadere regels kunnen worden gesteld die, zo bepalen het derde en vierde lid van dat artikel, bij het parlement worden voorgehangen.

Op dit moment dienen de gemeenten al met zo'n bij amvb geregelde zorgvuldigheidseis rekening te houden. Het gaat hierbij om de in artikel 5.1, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 opgenomen regel dat er tussen het sluiten van een contract voor het leveren van maatwerkvoorzieningen en de ingangsdatum van het contract ten minste drie maanden dienen te liggen. Die regel is gebaseerd op de tweede zin van artikel 2.6.5, tweede lid. Voorgesteld wordt om die zin te laten vervallen, nu artikel 2.6.6, eerste lid, onderdeel b, in combinatie met het tweede lid van dat artikel zal voorzien in een bredere basis voor het bij amvb stellen van regels ter waarborging van de continuïteit. Artikel 5.1, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zal in de toekomst op artikel 2.6.6, eerste lid, onderdeel b, worden gebaseerd.

Omdat het nieuwe artikel ook voor door gemeenten te verstrekken subsidies zal gelden, wordt bovendien voorgesteld om in artikel 2.6.6, eerste lid, onderdeel b, te regelen dat bij verordening regels worden gesteld over de continuïteit van de werkzaamheden van de Veilig Thuis-organisaties (die op basis van subsidies gefinancierd worden).

Artikel III

Artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaatgericht beschikken (Kamerstukken II 2019/20 *P.M.*) bevat een voorstel voor een nieuw artikel 2.6.3 Wmo 2015. Net zoals dat in artikel II, onderdeel A, van voorliggend wetsvoorstel is geregeld, zal ook in de daar voorgestelde versie van artikel 2.6.3 Wmo 2015 in het eerste lid worden geregeld wat op dit moment in artikel 2.6.4, eerste lid, Wmo 2015 staat, namelijk dat het college de uitvoering van de Wmo 2015, behoudens het vaststellen van de rechten en plichten van de cliënt, door derden kan laten verrichten. Artikel II, onderdeel A, van voorliggend wetsvoorstel zal dan ook niet meer nodig zijn indien artikel I, onderdeel G, van eerdergenoemd wetsvoorstel eerder in werking zal zijn getreden. Sterker, inwerkingtreding van artikel II, onderdeel A, is dan onwenselijk, omdat daarmee een met eerdergenoemd wetsvoorstel aangebrachte, inhoudelijke wijziging van het tweede lid van artikel 2.6.3 Wmo 2015 ongedaan zou worden gemaakt.

Daarom wordt in artikel III geregeld dat artikel II, onderdeel A, van deze wet niet in werking treedt indien artikel I van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaatgericht beschikken eerder in werking zal zijn getreden of treedt.

Artikel IV

Dit artikel regelt dat de met dit wetsvoorstel te treffen regels uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding ervan worden geëvalueerd.

Artikel V

Beoogd wordt dit wetsvoorstel – en de amvb met de nadere regelgeving ten aanzien van de reële prijzen in de Jeugdwet – uiterlijk 1 april 2021 in werking te laten treden. Aldus kunnen de nieuwe regels naar verwachting nog effect hebben voor de inkoop van in 2022 te verlenen jeugdzorg.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

(Hugo de Jonge)