

Internetconsultatieverslag wetsvoorstel 'maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015'

1.1 Algemeen

Het ontwerp van het wetsvoorstel, inclusief memorie van toelichting, is opengesteld voor internetconsultatie op 23 maart 2020. De oorspronkelijke sluitingsdatum was 20 april 2020. Vanwege de coronacrisis is de looptijd verlengd tot 18 mei 2020. Er kon op alle onderdelen van het ontwerp worden gereageerd.

In totaal zijn tweeëntwintig reacties ingestuurd. Daarvan zijn er vijftien als openbaar aangemerkt door de indieners en zeven als niet openbaar. De reacties zijn afkomstig van (branche-organisaties van) aanbieders, gemeenten, een beroepsvereniging voor inkopers, een inkooporganisatie en een ontwikkelaar van software voor de zorg. Tevens is het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) op het ontwerp wetsvoorstel via de internetconsultatie ingediend.

1.2 Aanbesteden

Advies ATR

De ATR vindt het schrappen van het emvi-criterium noodzakelijk om tot een vermindering van de uitvoeringslasten te komen. Wel adviseert het college om in de memorie van toelichting op te nemen of, hoe en in welke mate bij gemeenten en aanbieders (in mentaal opzicht) de terughoudendheid om met de verlichte aanbestedingsprocedure van de EU-richtlijn te werken, wordt weggenomen. Voorts wijst de ATR er op dat de memorie van toelichting moet worden aangevuld met een berekening van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk.

De eerste opmerking van de ATR is verwerkt door middel van opname van een extra passage in paragraaf 2.4, de tweede door uitbreiding van hoofdstuk 6 (Regeldruk).

Open house-procedures

Meerdere partijen geven aan dat het contracteren volgens de open house-procedure niet verboden of ontmoedigd moet worden.

Zoals in de op internet gepubliceerde versie van het wetsvoorstel al was aangegeven, is de regering niet van plan om de open house-procedure te verbieden. Wel wil zij het gebruik ervan ontmoedigen voor de *complexere* vormen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning. De redenen daarvoor zijn in paragraaf 2.4 weergegeven. De regering is van mening dat gebruik van de nog in de handreiking uit te werken nieuwe mogelijkheden tot invulling van het verlichte regime (vereenvoudigde aanbestedingsprocedures) voor dergelijke vormen van zorg en ondersteuning tot een beter resultaat kan leiden dan gebruik van open house-procedures.

Minder door de gemeenten gecontracteerde aanbieders

Een aantal partijen vreest dat het schrappen van het emvi-criterium en de introductie van de vereenvoudigde aanbestedingsprocedures ertoe zal leiden dat de gemeenten minder aanbieders zullen contracteren. Dat effect zal nog groter worden indien de oproep om voor complexere vormen van zorg en ondersteuning de open house-procedure te vervangen door een aanbestedingsprocedure, wordt gevolgd. Het gevolg daarvan zal volgens deze partijen zijn, dat er meer onderaannemers¹ komen. Dat vinden die partijen geen goede ontwikkeling. Allereerst niet omdat onderaannemers niet worden beschermd door de aan gemeenten gerichte plicht om reële prijzen te betalen. Ten tweede niet omdat gemeenten geen directe grip hebben op (de kwaliteit van) de onderaannemers. En ten derde niet omdat onderaannemerschap tot uitvoeringslasten bij de hoofdaannemers leidt.

¹ Onderaannemers zijn aanbieders die werken in opdracht van een aanbieder die een contract met een gemeente heeft. De aanbieder die het contract met de gemeente heeft, wordt wel de 'hoofdaannemer' genoemd.

De regering stelt voorop dat voorliggend wetsvoorstel niet automatisch tot minder hoofdaannemers leidt. Of gemeenten het werken met open house-procedures verminderen, of zij de vereenvoudigde aanbestedingsprocedures gebruiken en of zij daarbij vervolgens streven naar minder te contracteren aanbieders, is immers aan de gemeenten zelf. Naar aanleiding van de opmerkingen van partijen is dit in deze toelichting nog eens extra benadrukt. De regering ontkent aan de andere kant niet, dat dit wetsvoorstel en de oproep om voor complexere vormen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning minder met open house-procedures te werken, ertoe kan leiden dat gemeenten minder aanbieders contracteren. En indien gemeenten het goed vinden dat hun contractspartijen de uitvoering van delen van hun opdracht uitbesteden, kan dat op zijn beurt inderdaad tot een toename van onderaannemers leiden. Dat de gemeenten geen directe grip hebben op onderaannemers en dat het werken met onderaannemers leidt tot lasten bij de hoofdaannemers is juist, maar dat is dan het gevolg van de keuzen die de gemeenten en de hoofdaannemers zelf hebben gemaakt. Overigens kunnen gemeenten in hun contract met de hoofdaannemer opnemen dat deze ervoor zorgt dat zijn onderaannemers voldoende kwaliteit leveren. Voor de Jeugdwet geldt bovendien dat de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) rechtstreeks toezicht houdt op de door onderaannemers geleverde kwaliteit. De vraag of gemeenten in hun verordeningen ook regels moeten opnemen over reële prijzen voor onderaannemers, zal worden betrokken bij het opstellen van de amvb reële prijzen Jeugdwet.

Geen vriendjespolitiek

Enkele partijen vrezen dat de vereenvoudigde procedures die met het wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt, zullen leiden tot vriendjespolitiek. Deze procedures kennen immers geen offertefase. De regering deelt deze vrees niet. Ook bij de vereenvoudigde procedures zal blijven gelden dat iedere geschikte aanbieder eerlijk mee kan dingen naar een opdracht. Ten gevolge van de opmerkingen is een alinea aan paragraaf 2.3 toegevoegd waaruit blijkt hoe die eerlijke aanbesteding in een vereenvoudigde procedure zou kunnen worden bereikt.

1.3 Delegatiebepaling voor reële prijzen in de Jeugdwet

Meer bepalen op nationaal niveau

Een aantal partijen is van mening dat de hoogte van de vergoeding van zorg voor jeugdigen op nationaal niveau moet worden bepaald of dat er op nationaal niveau bandbreedten of kengetallen voor moeten worden voorgeschreven.

De regering neemt deze suggestie niet over. Overname zou betekenen dat op nationaal niveau zowel de prijzen zouden worden bepaald, als de producten waarvoor die prijzen gelden. Aldus wordt te veel ingegrepen in de beleidsvrijheid die gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet hebben, wordt innovatie in en transformatie van het jeugdstelsel lastiger en wordt het niet of minder goed mogelijk om rekening houden met lokale of regionale omstandigheden, zoals de prijs van vastgoed of gemiddelde reisafstanden van het personeel van de te contracteren aanbieder.

Niet meewerken aan kostprijsonderzoek

Een gemeente heeft ervaren dat niet alle aanbieders loyaal meewerken aan een kostprijsonderzoek (niet verstrekken van de gevraagde informatie of verstrekken van niet verifieerbare informatie). Het kan in zo'n geval voor de gemeente lastig zijn om een reële prijs vast te stellen. Deze gemeente doet enkele voorstellen om de aanbieders te bewegen om (eerlijke) informatie over hun kostprijs-elementen op te leveren.

Deze voorstellen sluiten echter niet goed aan op het aanbestedingsrecht (regelen dat niet aan een kostprijsonderzoek meewerkende aanbieders van de aanbestedingsprocedure worden uitgesloten), gaan te ver (regelen van een plicht voor aanbieders om mee te werken aan kostprijsonderzoek met daarbij een plicht tot verlenen van inzage in de boekhouding als de gemeente vreest dat de aanbieder onjuiste informatie aanlevert) of lijken contraproductief of lastig uitvoerbaar (mogelijkheid voor gemeente om boete op te leggen aan aanbieder met te hoge kostprijs indien gemeente deze gelet op het gebrek aan concurrentie wel *moest* contracteren). Daarbij moet

worden bedacht dat het uitblijven van goede informatie naar de regering vermoedt lang niet altijd het gevolg is van boos opzet van de aanbieders. De regering ziet meer in de totstandkoming van een kennis- en informatiepunt, dat gemeenten kan ondersteunen om tot een reële prijs te komen. De komende tijd zal samen met vertegenwoordigers van de betrokken partijen worden nagegaan hoe zo'n kennis- en informatiepunt zou kunnen worden ingericht. Daarnaast heeft de regering het voornemen om de vereisten voor goed bestuur, toezicht en bedrijfsvoering bij aanbieders van zorg voor jeugdigen wettelijk te verankeren. Tevens wordt verkend of en hoe aanbieders (die dat nodig hebben) met verbeterprogramma's ondersteund kunnen worden bij het op orde krijgen van hun bedrijfsvoering.

Reële prijzen en onderaannemers

Een aantal malen is opgemerkt dat de bescherming van de reële prijzen ook voor onderaannemers zou moeten gelden. Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, zal deze opmerking worden betrokken bij de uitwerking van de amvb reële prijzen Jeugdwet.

Reële prijzen en populatiebesteding

Een gemeente vraagt hoe de reële prijzen zich verhouden met populatie- oftewel lump sum-besteding. Bij deze vorm van besteding spreekt de gemeente immers een totaalbedrag (budget) af voor welke de aanbieder de afgesproken diensten levert, zonder dat er per dienst een prijs wordt afgesproken of in rekening wordt gebracht.

Het antwoord op deze vraag is dat aan de vaststelling van de omvang van het budget een inschatting van de door de aanbieder te leveren vormen van zorg inclusief de voor die vormen te betalen prijs (alsmede een schatting van het aantal cliënten aan wie die vormen van zorg zullen worden verleend), ten grondslag zal liggen. Bij deze inschatting zullen reële prijzen, dat wil zeggen prijzen die zijn opgebouwd uit de bij de amvb reële prijzen te bepalen kostprijselementen, in aanmerking moeten worden genomen.

Toezicht

Ten slotte merkt een partij op dat de Jeugdautoriteit toezicht zou moeten houden op de naleving van de regels uit de amvb reële prijzen Jeugdwet.

Dit wetsvoorstel draagt de gemeenteraden op om de in de amvb reële prijzen op te nemen regels in hun verordeningen te verwerken. Vervolgens dienen de colleges bij de daadwerkelijke inkoop (of subsidiëring) van de zorg voor jeugdigen de in de verordening opgenomen regels in acht te nemen. De gemeenteraden dienen daar op toe te zien. Aanbieders die van mening zijn dat de colleges de regels uit de verordening onvoldoende naleven, kunnen dit aankaarten bij de betrokken gemeenteraden. Ook kunnen ze ervoor kiezen een verschil van mening over wat een reële prijs voor hun zorg is, voor te leggen aan de civiele rechter.

Zoals onder andere aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming van 17 juni 2020, wordt verkend hoe de rol van de buitengerechtelijke geschilbeslechting bij verschillen van mening over inkoop(prijzen) kan worden versterkt.² In dat verband zal ook worden nagegaan of de buitengerechtelijke geschilbeslechting zich kan uitstrekken tot (prijs)geschillen in de précontractuele fase.

Gelet op het voorgaande ligt naar de mening van de regering niet voor de hand om de Jeugdautoriteit te belasten met het toezicht op de vraag of gemeenten in individuele gevallen daadwerkelijk reële prijzen aanbieden.

² Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 730.