

Wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 teneinde de uitvoeringslasten bij het aanbesteden van diensten als bedoeld in die wetten te verlichten, alsmede grondslagen op te nemen voor het stellen van regels die bij de inkoop of subsidiëring van die diensten in acht worden genomen (Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015)

Nota naar aanleiding van het verslag

I. Algemeen

Inleiding

De vragen van de diverse fracties heb ik met belangstelling gelezen. In het hiernavolgende beantwoord ik ze. Dat doe ik mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

Het verheugt mij dat diverse Kamerleden aangeven de doelen van het wetsvoorstel te steunen. Sommige Kamerleden vragen zich af of het wetsvoorstel wel ver genoeg gaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie kan ik antwoorden dat ook ik voorliggend wetsvoorstel niet zie als een oplossing voor alle problemen in het jeugdzorgstelsel. Maar het wetsvoorstel is mijns inziens wel een noodzakelijke stap om problemen op te lossen. Samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) werkt mijn departement, mede naar aanleiding van het rapport van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet en de uitspraak van de zogenoemde 'Commissie van Wijzen' over de structurele financiering van de jeugdzorg, maatregelen uit voor verdere verbetering van het jeugdzorgstelsel. Deze zullen onder andere worden opgenomen in de hervormingsagenda voor de Jeugdwet.

De leden van de SGP-fractie zullen uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hebben begrepen dat ik, net als de leden van de GL- en SGP-fractie, van mening ben dat er geen verplichting zou moeten gelden om de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning¹ Europees aan te besteden. Die plicht vloeit echter voort uit de Europese Aanbestedingsrichtlijn (verder ook: richtlijn 2014/24/EU) en kan daarom niet door middel van wijziging van nationale wetgeving – ook niet met een wijziging van de Aanbestedingswet 2012 – opzij worden gezet. Gelet hierop, maak ik me sterk voor een wijziging van de Europese Aanbestedingsrichtlijn. Zolang dat niet is gebeurd, moeten gemeenten hun opdrachten voor zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning wel degelijk Europees aanbesteden. Omdat dit werk behoort tot de categorie 'sociale en andere specifieke diensten' (SAS-diensten), staan de Aanbestedingsrichtlijn en de Aanbestedingswet 2012 gelukkig wel gebruik van een eenvoudige procedure (de zogenoemde 'SAS-procedure') toe. Optimaal gebruik van dit 'verlicht regime' wordt op dit moment echter belemmerd doordat partijen in de aanbestedingswereld ervan uitgaan dat de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) verplichten tot het inrichten van procedures met een offertefase². Zij baseren die mening op het feit dat de Jeugdwet en de Wmo 2015 bepalen dat gegund moet worden op basis van het criterium 'economisch meest voordelige inschrijving' (emvi-criterium). Dit wetsvoorstel schrapt de plicht om op basis van het emvi-criterium te gunnen uit de Jeugdwet en de Wmo 2015, waarmee voor gemeenten het pad voor optimaal gebruik van het verlicht regime wordt geëffend.

¹ Onder 'zorg voor jeugdigen' wordt, net zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, in het hiernavolgende verstaan: jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, alsmede preventie als bedoeld in die wet. Onder 'maatschappelijke ondersteuning' wordt tevens het werk van Veilig Thuis begrepen.

² Onderdelen van de offertefase zijn het vragen van offertes (door gemeenten), het schrijven en insturen van offertes (door aanbieders en gecertificeerde instellingen) en het beoordelen van de offertes (door gemeenten).

Minimumeisen en selectiecriteria

In de antwoorden op de vragen die in deze nota van het verslag worden gesteld, komen regelmatig de termen 'minimumeisen' en 'selectiecriteria' terug. Deze termen spelen een rol bij aanbestedingen en, wat betreft de minimumeisen, bij open house-procedures. In het hiernavolgende worden deze termen kort toegelicht.

De term 'minimumeisen' is een verzamelbegrip dat niet specifiek is gedefinieerd in de Aanbestedingswet 2012. Deze term wordt in de praktijk regelmatig uitgelegd als (een combinatie van):

- a. vormvoorschriften,
- b. uitsluitingsgronden,
- c. geschiktheidseisen, en
- d. uitvoeringsvoorwaarden.

Ad a. Vormvoorschriften zijn voorschriften die gelden voor aanbieders die willen deelnemen aan de procedure (zoals bijvoorbeeld, het aanleveren van *alle* gevraagde stukken, het in juiste vorm aanleveren van of het tijdig aanleveren van verplichte stukken).

Ad b. Uitsluitingsgronden zijn bedoeld om niet integere bedrijven uit te sluiten. Bedrijven die bijvoorbeeld een ambtenaar hebben omgekocht moeten uitgesloten worden. Maar ook een bedrijf dat zijn belastingen niet betaald heeft kan van verdere deelname aan de procedure uitgesloten worden.

Ad c. Met geschiktheidseisen toetst een aanbesteder of een deelnemer geschikt is om de opdracht uit te voeren. Er kunnen eisen gesteld worden om de technische bekwaamheid en de beroepsbekwaamheid te toetsen en om de financieel en economische draagkracht te toetsen. Een deelnemer moet tenminste aan deze eisen voldoen om deel te mogen nemen aan de verdere procedure. Kortom, indien op een deelnemer een van de door gemeente gestelde uitsluitingsgronden van toepassing is of indien een deelnemer niet voldoet aan een van de geschiktheidseisen, wordt de deelnemer uitgesloten van iedere verdere deelname van de procedure (knock-out).

Ad d. Uitvoeringsvoorwaarden zijn bijzondere voorwaarden die specifiek zien op de uitvoering van de opdracht (bijvoorbeeld het programma van eisen) en de (overige) condities of voorwaarden waaraan de dienstverlening moet voldoen (overeenkomst). Het niet voldoen aan deze voorschriften en uitvoeringsvoorwaarden leidt tot uitsluiting van verdere deelname aan de procedure (knock-out).

'Selectiecriteria' zijn criteria die gebruikt worden om het aantal geschikte gegadigden die voldoen aan de minimumeisen, te beperken tot een in de (voor)aankondiging bepaald aantal. De gemeente selecteert de beste aanbieders door middel van een eveneens in de (voor)aankondiging vastgestelde wijze van toetsen, waarden, ordenen en ranken.

Selectiecriteria kunnen zowel betrekking hebben op de financiële en economische draagkracht als op de technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid van gegadigden. Inhoudelijk liggen de selectiecriteria veelal in het verlengde van (minimum) geschiktheidseisen, maar dat hoeft niet. Het verlicht regime biedt ruimte om dit zelf in te vullen. In de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' (zie ook hierna) worden diverse voorbeelden uitgewerkt. De gemeente dient per situatie te bepalen, welke selectiecriteria in een betreffende opdracht proportioneel zijn.

1. De leden van de SGP-fractie vrezen dat de voorgestelde wetswijziging ertoe kan leiden dat kleinere (specialistische) zorgaanbieders minder gemakkelijk door gemeenten zullen worden gecontracteerd. Dit leidt tot een vershraling van het zorgaanbod. Een belangrijke vraag voor de leden van de SGP-fractie is daarom hoe de regering de breedte van het zorgaanbod in de Wmo 2015 en in de jeugdhulp waarborgt.

Op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid te voorzien in een kwalitatief en kwantitatief voldoende aanbod van zorg voor jeugdigen (Jeugdwet) en maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). Voor zover mogelijk, dient de cliënt daarbij ook keuzemogelijkheid te hebben tussen aanbieders³. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan. De mogelijkheid die wordt gecreëerd om in de praktijk te kiezen voor een vereenvoudigde aanbestedingsprocedure, betekent dus niet dat daarmee bepaalde zorg of ondersteuning niet meer hoeft te worden ingekocht of dat de breedte van de zorg of ondersteuning afneemt.

Gemeenten moeten in een aanbesteding op dit moment gunnen op basis van het emvi-criterium. Er zijn gemeenten die uit angst voor de daarmee verbonden uitvoeringslasten hebben afgezien van aanbesteding en hebben gekozen voor contractering op basis van een open house-procedure. Dat betekent dat zij (voor een bepaalde vorm van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning) iedere aanbieder hebben gecontracteerd die aan door hen gestelde minimumeisen voldoet. In paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting heb ik uiteengezet waarom ik dit met complexere vormen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning onwenselijk vind. Met voorliggend wetsvoorstel zal de plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 worden geschrapt. Indien gemeenten gehoor geven aan mijn oproep om eerderbedoelde diensten in de toekomst na aanbesteding te contracteren, kan dat ertoe leiden dat er minder aanbieders zullen worden gecontracteerd omdat er – zoals ik wenselijk vind – selectie plaatsvindt. Een en ander betekent niet dat dan slechts grotere aanbieders geselecteerd zullen worden. Enerzijds verplichten de Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde Gids Proportionaliteit⁴ de gemeente om bij het vaststellen van minimumeisen en selectiecriteria in principe⁵ ook het midden- en kleinbedrijf te betrekken (en daarmee de kleinere aanbieders van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning). Anderzijds zal het schrappen van het emvi-criterium kunnen leiden tot eenvoudiger aanbestedingsprocedures. Dat zou met zich kunnen brengen dat kleinere aanbieders die eerder wegens de complexiteit en de uitvoeringslasten ervan afzagen van deelname aan een aanbestedingsprocedure, in de toekomst wél gaan deelnemen.

Samenvattend kan gesteld worden dat dit wetsvoorstel er niet toe mag leiden dat bepaalde vormen van zorg of ondersteuning die de gemeenten op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015 moeten bieden, verdwijnen. Ook dient er zoveel mogelijk keuzemogelijkheid voor cliënten te blijven. Het wetsvoorstel kan er echter wel toe leiden dat gemeenten uit aanbieders die (min of meer) hetzelfde doen, op basis van een eerlijke aanbestedingsprocedure de beste(n) gaan kiezen. Het is daarbij niet gezegd dat alleen grote aanbieders als "winnaars" uit de bus zullen komen.

1. Inleiding

2 en 3. De leden van de PVV-fractie constateren dat in de praktijk de Europese aanbestedingsregels voor de zorg voor jeugdigen en de maatschappelijke ondersteuning blijken te knellen. Waarom stopt de regering niet met deze Europese aanbestedingsregels? Waarom kunnen wij niet onze eigen regels bepalen voor wat betreft de zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning, zeker nu uit onderzoek tevens blijkt dat er niet eens een Europese markt bestaat voor zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning?

De Europese aanbestedingsregels gelden ook voor Nederland en kunnen niet zomaar aan de kant geschoven worden. Wel ben ik het met de leden van de PVV-fractie eens, dat deze regels voor het inkopen van diensten als bedoeld in de Jeugdwet en de Wmo 2015 te veel knellen. Daarom zet ik mij in Europeesrechtelijk verband in om het inkopen van deze diensten zo snel mogelijk uit te zonderen van de Europese aanbestedingsregels. Zolang de regels echter niet gewijzigd zijn, dient Nederland zich er aan te houden. Gemeenten moeten daarom hun opdrachten voor zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning Europees aanbesteden.

³ Zie de artikelen 2.3, vierde en vijfde lid, en 2.4, derde lid, Jeugdwet, en de artikelen 2.1.2, vierde lid, onderdeel c, en 2.3.5, vijfde lid, onderdeel h, Wmo 2015.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/07/03/gids-proportionaliteit-2e-herziening>

⁵ Afwijken hiervan mag alleen als dat goed wordt gemotiveerd.⁶ De aanbestedingsdrempel is € 750.000.

Omdat dit werk behoort tot de categorie 'sociale en andere specifieke diensten' (SAS-diensten), staan de Aanbestedingsrichtlijn en de Aanbestedingswet 2012 (de wet waarmee de Aanbestedingsrichtlijn is geïmplementeerd) gelukkig wel gebruik van een eenvoudige procedure (de zogenoemde 'SAS-procedure') toe. Optimaal gebruik van dit 'verlicht regime' wordt op dit moment echter belemmerd doordat in de Jeugdwet en de Wmo 2015 is geregeld dat op basis van het emvi-criterium wordt gegund. Partijen in de aanbestedingswereld gaan ervan uit dat dit een plicht tot het inbouwen van een offertefase in de aanbestedingsprocedure impliceert. Aangezien de Europese aanbestedingsregels het gunnen op basis van het emvi-criterium voor SAS-diensten niet verplicht, schrapt dit wetsvoorstel die plicht. Aldus zullen aanbestedingsprocedures voor de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning *binnen de Europese aanbestedingsregels* eenvoudiger kunnen worden ingericht. Dat laat onverlet dat ik er in Europees verband naar blijf streven om de inkoop van Jeugdwet- en Wmo-diensten buiten die regels te brengen.

4. De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering het aantal open house-procedures wil verminderen. Waarom wordt het werken met dergelijke procedures niet simpelweg verboden, zo vragen deze leden.

Met voorliggend wetsvoorstel wordt een belemmering voor de daadwerkelijke en volle toepassing van het verlicht regime uit de Aanbestedingsrichtlijn/de Aanbestedingswet 2012 uit de weg geruimd. Daardoor kunnen gemeenten eenvoudiger Europees gaan aanbesteden. In de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' worden de wijzen waarop dit kan worden ingevuld, in overleg met gemeenten en aanbieders, uitgewerkt. Door het daadwerkelijk mogelijk maken van gebruik van een eenvoudiger aanbestedingsprocedure zal de complexiteit van het aanbesteden afnemen. De regering vindt het niet nodig om tegelijkertijd het gebruik van andere, complexere aanbestedingsprocedures, open house-procedures of – voor zover de waarde van de opdracht op of beneden de drempelwaarde ligt⁶ – onderhandse gunningsprocedures te verbieden. Deze procedures kunnen onder omstandigheden hun waarde hebben.

5. De leden van de PVV-fractie vragen of de open house-procedures mede hebben gezorgd voor de enorme toename in het aanbod van lichte jeugdzorg.

Het is aannemelijk dat de open house-procedures één van de oorzaken van de toename van het aanbod van lichte jeugdzorg vormen. In gemeenten waar door middel van een open house-procedure wordt ingekocht, is de drempel voor aanbieders om deel te nemen immers laag te noemen. En vervolgens is het voor bepaalde aanbieders van lichte jeugdzorg relatief eenvoudig hun diensten onder de aandacht te brengen en aan hulpbehoevenden aan te bieden.

Echter, ook in gemeenten die andere inkoopinstrumenten hanteren dan de open house-procedure, worden sterke stijgingen in het aanbod van jeugdhulp (als ook in de vraag overigens) waargenomen. Er kan daarmee geen hard oorzakelijk verband worden gelegd tussen de open house-procedure als inkoopinstrument en de sterke toename in het aanbod van lichte jeugdzorg.

6. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het aannemelijk is dat gemeenten na het invoeren van dit wetsvoorstel ook daadwerkelijk voor het verlicht aanbestedingsregime zullen kiezen.

Naar mijn mening is het zeker aannemelijk dat gemeenten gebruik zullen gaan maken van het verlicht aanbestedingsregime. Uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 en de Monitor inkoop sociaal domein⁷ blijkt dat gemeenten steeds bewuster kiezen tussen de mogelijke inkoopprocedures en dat zij in toenemende mate selectieve inkoopprocedures inzetten. Ook proberen zij, als zij voor inkoop door middel van een aanbestedingsprocedure hebben gekozen, gebruik te maken van het verlicht regime. Optimaal gebruik van dat regime wordt op dit moment

⁶ De aanbestedingsdrempel is € 750.000.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 74 en 2020/21, 34 477, nr. 77.

echter belemmerd door het in de Jeugdwet en de Wmo 2015 opgenomen emvi-criterium. Gelet op deze ontwikkelingen verwacht ik dat gebruik van het verlicht regime toeneemt nadat het emvi-criterium uit die wetten geschrapt zal zijn. Het gebruik zal overigens worden gefaciliteerd door de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)', waarin mogelijke aanbestedingsprocedures zonder emvi worden uitgewerkt. Een aantal gemeenten heeft al laten weten enthousiast te zijn over de nieuwe mogelijkheden.

7 en 8. De leden van de CDA-fractie delen deze zorg van de Raad van State dat gemeenten de cyclus van beleid, contractering en uitvoering nog niet goed op orde hebben. Zij vragen of het ondersteunende programma aan de gemeenten hiervoor voldoende soelaas kan bieden. Genoemde leden vragen voorts of er geen risico is dat elke gemeente opnieuw hetzelfde proces gaat doorlopen, zeker kleinere gemeenten. Kan de regering hier ondersteuning bij bieden?

De werkgroepen van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein bestaan uit deskundigen van gemeenten en aanbieders, waarmee er zorg voor wordt gedragen dat ontwikkelde en te ontwikkelen producten en diensten voorzien in actuele ondersteuningsbehoeften. Daarbij wordt beschikbare en nieuwe kennis over inkoop en aanbesteden in het sociaal domein bekendgemaakt op de Vindplaats www.inkoopsociaaldomein.nl. Bovendien ondersteun ik aanbieders en gemeenten op maat via de helpdesk op www.inkoopsociaaldomein.nl en het daaraan gekoppelde regioteam dat gerichte ondersteuning biedt passend bij de lokale situatie. Hiervoor zijn diverse instrumenten zoals opleidingen, reviews en workshops beschikbaar. Zo zijn er een handzaam stappenplan voor gemeenten om kwaliteitscriteria in inkoop van jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning op te stellen, digitale leermodules voor gemeenten en aanbieders die de volledige inkoopcyclus beslaan en een workshop waarin gemeenten en aanbieders leren hoe zij het goede gesprek over inkoop kunnen voeren en faciliteren. Ook wordt ondersteuning geboden voor alle fasen van de inkoopcyclus, van (inkoop)beleidsvoorbereiding en contractering tot contractmanagement en contractevaluatie. Zo biedt het ondersteuningsprogramma kennis en begeleiding op het gebied van de gehele inkoopcyclus in de vorm van digitale leermodules voor gemeenten respectievelijk hulpaanbieders, de Regionale leergang inkoop Wmo 2015. Deze leergang is overigens in lijn met een soortgelijke opleiding die het Ondersteuningsprogramma Zorg voor de Jeugd aanbiedt voor de jeugdhulp. Zie ook mijn Kamerbrief van 8 december 2020⁸. Ik ben van mening dat dit ondersteunende programma voldoende soelaas biedt.

Voor zover er regionaal wordt ingekocht, hoeft niet iedere gemeente zelf in te kopen. Zoals bekend is de regering van mening dat regionale inkoop van sommige vormen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning wenselijk is. Op het terrein van de Jeugdwet wordt op dit moment zelfs gewerkt aan een wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen', waarmee gemeenten zullen worden verplicht om sommige vormen van zorg voor jeugdigen regionaal in te kopen. Ook de gemeenten zelf streven naar meer regionale inkoop. Uit de door de VNG opgestelde 'Norm voor Opdrachtgeverschap' die zij in juni 2020 hebben onderschreven, blijkt dat zij op het terrein van de Jeugdwet en op dat van het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang (Wmo 2015) meer regionaal willen samenwerken en inkopen. Het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein ondersteunt regionale inkoop met haar producten en diensten. Zo is er een Regionale leergang inkoop Wmo 2015 waarin gemeenten worden opgeleid in en begeleid bij het ontwikkelen van een bij de regio passende inkoopstrategie voor maatschappelijke ondersteuning. De leergang is overigens in lijn met een soortgelijke opleiding die het Ondersteuningsprogramma Zorg voor de Jeugd aanbiedt voor de jeugdhulp.

9. De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingsrichtlijn geëvalueerd zullen worden.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat de evaluatie van de Europese Aanbestedingsrichtlijn in 2021 wordt gestart.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 34 477, nr. 77.

10. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel binnen de grenzen valt van wat op dit moment mogelijk is. Dit veronderstelt dat de regering meer zou willen wijzigen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op dit punt en aan te geven wat naar haar oordeel idealiter nog meer gewijzigd zou moeten worden in de Wmo 2015 en in de Jeugdwet.

Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, zou de regering het liefst zien dat inkoop van Jeugdwet- en Wmo-diensten niet meer Europees hoeft te worden aanbesteed. Dat vergt echter wijziging van de Europese Aanbestedingsrichtlijn. De Nederlandse wetgever kan die wijziging niet zelf in gang zetten. Daarom stelt de regering met voorliggend wetsvoorstel voor om te doen wat *binnen de Europese Aanbestedingsrichtlijn* nog wél mogelijk is om de aanbesteding van Jeugdwet- en Wmo-diensten te vergemakkelijken, namelijk het schrappen van de in de Jeugdwet en de Wmo 2015 opgenomen plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium. De regering ziet helaas geen mogelijkheden om binnen de grenzen van de Aanbestedingsrichtlijn nog meer versoepelingen in het aanbestedingsproces aan te brengen, en heeft daarom geen plannen tot verdere wijzigingen van de Jeugdwet of de Wmo 2015 op dit punt. Overigens zal ook wijziging van de Aanbestedingswet 2012 geen versoepelingen kunnen brengen, aangezien ook die wet niet in strijd mag komen met de regels uit de Europese Aanbestedingsrichtlijn.

11. De leden van de CDA-fractie willen weten waarom onderhavig wetsvoorstel niet schuurt met Europese wetgeving of Europees recht.

De Europese Aanbestedingsrichtlijn bevat voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten) een verlicht regime, op grond waarvan vereenvoudigd kan worden aanbesteed. Er hoeft onder andere niet te worden gegund op basis van het emvi-criterium. Jeugdwetdiensten en de meeste Wmo-diensten zijn SAS-diensten⁹, zodat gemeenten van dit regime gebruik kunnen maken. Probleem is echter dat de Jeugdwet en de Wmo 2015 op dit moment voorschrijven dat wél op basis van het emvi-criterium wordt gegund. Vanuit de Aanbestedingsrichtlijn is dit niet vereist. Daarom schuurt het schrappen van deze verplichting niet met de Europese Aanbestedingsrichtlijn of het overige Europese recht.

12 en 13. De leden van de fractie van Groen Links vragen waarom het wijzigen van de Aanbestedingsrichtlijn zo lastig is. Kan enig tijdspad gegeven worden waarop dit wel te realiseren is?

De Aanbestedingsrichtlijn is door alle lidstaten van de Europese Unie aangenomen en vertaald in nationale wetgeving (voor Nederland is de Aanbestedingswet 2012 die vertaling). Het heeft meer dan vijf jaar geduurd om tot de huidige Aanbestedingswet en Europese aanbestedingsrichtlijn te komen. De Aanbestedingsrichtlijn wordt geëvalueerd voordat over eventuele wijzigingen wordt besloten. Nederland zet zich, samen met andere lidstaten, in om de aanstaande evaluatie onder andere te laten gaan over de gevolgen van de Aanbestedingsrichtlijn voor de Jeugdwet en de Wmo 2015. Nederland is immers van mening dat de richtlijn een goede inkoop van Jeugdwet- en Wmo-diensten belemmert, en dat het beter is om die diensten buiten de reikwijdte van de richtlijn te brengen.

De evaluatie van de Europese Aanbestedingsrichtlijn is naar verwachting eind 2022 afgerond. Het verdere verloop van onderhandelingen over aanpassing van de richtlijn is afhankelijk van de aanbevelingen die uit de evaluatie zullen voortkomen en de toekomstige standpunten van de lidstaten. Hoe lang dit proces zal duren, is niet te zeggen, maar duidelijk is wel dat het een zaak van jaren zal worden.

⁹ Het leveren van hulpmiddelen en woningaanpassingen valt niet onder de SAS-diensten. Daarvoor kan het verlicht regime dus niet worden gebruikt.

14. De leden van de fractie van Groen Links vragen tevens wat de samenhang is tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' en de adviezen uit het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' van de Stuurgroep onder voorzitterschap van mevrouw Sint. Is het logisch om het onderhavige wetsvoorstel nu al te behandelen, terwijl er tegelijk een discussie gaande is over de inrichting van het jeugdzorgstelsel als geheel? Wat is de opvatting van de regering hierover?

Terecht vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar de samenhang van voorliggend wetsvoorstel met het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' en wijzigingsvoorstellen die waarschijnlijk zullen voortkomen uit het advies van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet en de uitspraak van de zogenoemde 'Commissie van Wijzen' over de structurele financiering van de jeugdzorg. Het antwoord op die vraag is, dat voorliggend wetsvoorstel kan worden gezien als noodzakelijke 'no regret'-maatregel: het weghalen van een belemmering voor het organiseren van eenvoudigere aanbestedingsprocedures en (het opnemen van een delegatiebepaling voor) een amvb met kostprijselementen om tot reële prijzen in de Jeugdwet te kunnen komen, zijn sowieso noodzakelijk voor een verbetering van de uitvoerbaarheid van het jeugdzorgstelsel. Omdat de maatregelen alleen zullen kunnen gelden voor nieuwe contracten en bestaande contracten soms jaren lopen, vind ik het van belang om de maatregelen zo snel mogelijk – en wel voorafgaande aan de boven bedoelde maatregelen – in te voeren. Hoe eerder de maatregelen van dit wetsvoorstel worden ingevoerd, hoe sneller ze in de contracten verwerkt zullen kunnen zijn.

15. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering de verwachte positieve en negatieve gevolgen van dit wetsvoorstel te schetsen voor grote zorgaanbieders, kleine zorgaanbieders, gemeenten met een regiofunctie, kleine gemeenten en cliënten.

In de praktijk betekent de toepassing van het in de Jeugdwet en de Wmo 2015 opgenomen emvi-criterium dat een aanbestedingsprocedure met inschrijving wordt ingericht. Dit leidt tot de verplichting tot vergelijking van offertes op basis van een op voorhand uitgedachte gunningssystematiek. Het schrijven (aanbieders) en beoordelen (gemeenten) van offertes op deze aanbesteding is echter tijdrovend en kost daarmee tijd en geld, die ten koste gaat van het bieden van feitelijke zorg en ondersteuning. Dit terwijl ook door middel van eenvoudiger procedures kan worden gekomen tot een eerlijke aanbesteding.

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 de plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium, en 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 verlicht regime. Dit leidt tot verlichting van de uitvoeringslasten. Dat geldt zowel voor gemeenten, groot en klein, en met en zonder een regiofunctie, als voor grote en kleine zorgaanbieders.

16 en 17. De leden van de Christen Unie vragen wanneer de Europese Aanbestedingsrichtlijn zal worden geëvalueerd. Tevens vragen zij of of er gewenste wijzigingen zijn waarbij de regering de evaluatie van de Aanbestedingsrichtlijn afwacht.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij de evaluatie van de Europese Aanbestedingsrichtlijn in 2021 start. De Commissie gaat conform artikel 92 van de Aanbestedingsrichtlijn de economische gevolgen voor de interne markt evalueren, met name betreffende factoren zoals het grensoverschrijdend plaatsen van overheidsopdrachten en transactiekosten, die voortvloeien uit vastgestelde Europese drempelwaarden.

De belangrijkste gewenste wijziging is een algemene vrijstelling in de Aanbestedingsrichtlijn voor zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning. De algemene verantwoordelijkheid voor de Aanbestedingsrichtlijn behoort tot het beleidsveld van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat volgt de evaluatie op de voet en heeft nog geen andere gewenste wijzigingen geformuleerd.

18. De leden van de SGP-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het Europese traject om de Europese Aanbestedingsrichtlijn te herzien op het punt van de aanbesteding van zorg door gemeenten. Welke inzet pleegt de regering in de komende periode om te komen tot een herziening van de Aanbestedingsrichtlijn?

De Europese Commissie wil de Europese Aanbestedingsrichtlijn evalueren voordat zij wijziging daarvan wil overwegen. Zij heeft aangegeven dat die evaluatie in 2021 zal worden gestart.

Onderdeel van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein van het Ministerie van VWS is de Europastrategie die als doel heeft om tot aanpassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn te komen. Deze strategie zet dit jaar in op drie sporen om dit doel te halen:

1. directe gesprekken voeren met en analyses en voorstellen voor herziening leveren aan de Europese Commissie, samen met de vier lidstaten die ons standpunt ondersteunen (Denemarken, Polen, Oostenrijk en Bulgarije), te beginnen ten behoeve van de aanstaande evaluatie van de richtlijn;
2. gesprekken met het Europese Parlement voeren om politieke steun vanuit het Parlement richting de Commissie te verkrijgen;
3. afstemming met Nederlandse en Europese belangenorganisaties die ook voor uitzondering van de Jeugdwet- en Wmo-diensten van de reikwijdte van de Europese aanbestedingsrichtlijn ijveren.

19, 20 en 21. Uit de voortgangsrapportage van 8 december 2020 maken deze leden op dat ook in andere lidstaten dezelfde problematiek speelt, namelijk dat een Europese aanbestedingsprocedure slecht geschikt is om de beste zorg voor burgers te realiseren waarbij continuïteit, lokaal partnerschap en samenwerking voorop staan. Kan de regering aangeven welke maatregelen deze lidstaten hebben genomen om de problematiek tegen te gaan (naast druk uitoefenen op de Europese Commissie om de Aanbestedingsrichtlijn te herzien op dit punt)? Wat kan Nederland van andere EU-lidstaten leren? Is er sprake van een gecoördineerde aanpak met gelijkgestemde lidstaten jegens de Europese Commissie om dit op te lossen?

Er bestaat geen vergelijkend onderzoek naar de huidige aanpakken in de lidstaten van de EU over dit onderwerp. Wel is bekend dat een aantal landen diensten in het sociaal domein niet inkoop bij private partijen maar door (semi)overheidsorganisaties laat uitvoeren, waardoor er geen sprake is van aanbesteden. Een aantal landen heeft te maken met vooral kleine aanbieders, waardoor de contractwaarde onder de drempel kan blijven. En een aantal landen heeft vergelijkbare problemen als de Nederlandse gemeenten.

Samen met Denemarken, Polen, Oostenrijk en Bulgarije trekken we op richting de Europese Commissie. Hierbij analyseren wij onze (gezamenlijke) problematieken en zoeken naar de juiste oplossingen hiervoor op Europees niveau. Daartoe analyseren we ook hoe betrokken lidstaten de problemen op dit moment aanpakken. Mogelijk kan Nederland van de best practices van die lidstaten leren.

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat Nederland, Denemarken, Oostenrijk, Polen en Bulgarije inderdaad gecoördineerd te werk gaan om de Aanbestedingsrichtlijn gewijzigd te krijgen. Het is niet uitgesloten dat zich in de toekomst nog andere lidstaten bij dit initiatief aansluiten.

22 en 23. De leden van de SGP-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het ondersteuningsprogramma voor gemeenten. Welke acties worden ondernomen om gemeenten te helpen om het contractmanagement daadwerkelijk te verbeteren? Waar hebben gemeenten zelf behoefte aan?

Contractmanagement of leveranciersmanagement (de term die het programma Inkoop en Aanbesteden voert) is een van de instrumenten waarmee gemeenten kunnen sturen op inkoop. Het leveranciersmanagement vormt een integraal onderdeel van de inkoopcyclus die het programma propageert. In de brochure 'Inkoop Jeugdhulp - Zeven goede gewoonten' is de volledige inkoopcyclus voor jeugdhulp beschreven. Deze inkoopcyclus is ook geschikt voor de Wmo 2015. Het belang van leveranciersmanagement als sturingsinstrument, wordt zodoende benadrukt

in verschillende producten die het programma ontwikkelt. Dit gebeurt onder meer in een aparte module genaamd 'leveranciersmanagement' binnen de Regionale leergang inkoop Wmo 2015, die gemeenten kosteloos wordt aangeboden.

Uit contacten van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein met gemeenten en aanbieders blijkt dat gemeenten invulling geven aan het contract/leveranciersmanagement, en dit wensen te professionaliseren. Het leveranciersmanagement is soms belegd bij een beleidsadviseur of bij de inkoopafdeling. Vragen waar gemeenten mee worstelen zijn onder andere:

- Welk instrumentarium is nodig om gesprekken met aanbieders goed in te vullen?
- Hoe wordt de verbinding met de toegang en met de inwoners onderhouden?
- Hoe ziet het besluitvormingsproces eruit?
- In welke escalatiemogelijkheden moet worden voorzien?

Het ondersteuningsprogramma ondersteunt gemeenten bij het vinden van antwoorden op deze vragen, onder meer met de Regionale leergang inkoop Wmo 2015, met leermodules en advisering op maat door het regioteam, en met de helpdesk achter de Vindplaats www.inkoopsociaaldomein.nl.

2. Beperking uitvoeringslasten van aanbesteden

24. De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat wordt gesteld dat er voor zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in het geheel geen Europese markt bestaat. Moeten genoemde leden dit zo begrijpen dat dit ook het geval is bij de Nederlandse grensgemeenten?

Uit een studie van Monitor Deloitte die op 21 oktober 2020 aan uw Kamer is gestuurd¹⁰, blijkt dat ook in de grensgemeenten geen sprake is van een Europese markt. In één geval deed een 'buitenlandse' partij mee aan een aanbesteding in een grensgemeente, maar het was een Nederlands bedrijf dat net over de grens stond geregistreerd.

25. De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering de uit de aanbestedingsplicht voortvloeiende lasten bij de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning disproportioneel vindt ten opzichte van de ermee behaalde baten. Zij vragen de regering om hier voorbeelden van te geven.

Een voorbeeld hiervan is een aanbesteding van de regio Twente. Twente heeft in 2016 zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in concurrentie aanbesteed volgens de aanbestedingsregels. De totale contractwaarde betrof ongeveer 800 miljoen euro. De totale kosten die gemoeid waren met de aanbesteding besloegen naar schatting 1% van dit bedrag, ongeveer 7,85 miljoen euro. De aanbestedingsprocedure kostte erg veel tijd en duurde drie jaar. Daarnaast gaf Twente aan dat de relatie met aanbieders als gevolg van de aanbestedingsprocedure verslechterd was. Twente heeft aangegeven dat de aanbesteding niet heeft geleid tot verbetering van de kwaliteit, lagere kosten of betere samenwerking. De regering is van mening dat in soortgelijke gevallen een op dialoog en vertrouwen gerichte werkwijze de genoemde neveneffecten kan mitigeren en een grotere kans heeft op betere resultaten voor gemeente, aanbieders en cliënten.

Een ander voorbeeld kan gevonden worden in Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft in 2017 maatschappelijke ondersteuning openbaar aanbesteed. Dit heeft geleid tot 143 inschrijvingen, waarbij de gemeente 38 inschrijvingen terzijde heeft gelegd omdat deze niet voldeden aan de kwaliteitseisen. Van de overblijvende 106 inschrijvers, liepen 37 partijen het risico dat hun inschrijving eveneens terzijde zou worden gelegd wegens technische of procedurele fouten in de inschrijving. Dit betrof onder meer twee partijen die al meerdere jaren uitstekende zorg verleenden aan inwoners. Eén van deze partijen maakte procedurele fouten in de inschrijving. Bij afwijzing van de inschrijving liep deze partij het risico om failliet te gaan en zou de gemeente voor de 1.100 cliënten van deze partij moeten helpen om over te stappen naar een andere aanbieder. De tweede inschrijver die zou worden afgewezen, was actief in hulp en huisvesting aan voormalig

¹⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 34477, nr. 74

daklozen. Als de inschrijving van deze partij was afgewezen, zouden 235 voormalig daklozen hun huisvesting verliezen. De gemeente zou een grote inspanning moeten plegen voor nieuwe huisvesting, met negatieve gevolgen voor het welzijn van deze kwetsbare inwoners. De gemeente Rotterdam heeft in dit specifiek geval speciale oplossingen moeten ontwikkelen om beide partijen toch een contract aan te bieden. De regering is van mening dat uit dit voorbeeld in Rotterdam blijkt dat het in dit geval niet gaat om een normale markt waar vrij gekozen kan worden en gewisseld tussen aanbieders. Gemeenten zouden bij het inrichten van inkoopprocedures hier rekening mee moeten kunnen houden. De verplichtingen in de Europese aanbestedingsrichtlijn staan dit in de weg.

26 en 27. De leden van de CDA-fractie vragen waarom gemeenten op dit moment niet voor aanbesteding volgens het verlichte (eenvoudige) aanbestedingsregime kiezen en waarom de introductie van een 'kan-bepaling' in de wet daar dan verandering in zou brengen.

Indien de gemeente op dit moment kiest om zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning via het verlicht regime in te kopen, dient zij het criterium van de economisch meest voordelige inschrijving (emvi-criterium) te hanteren in de aanbestedingsprocedure. Dit houdt in de praktijk in dat de gemeente inkoop via offerteaanvragen en daarbij veel informatie moet opvragen om de prijs/kwaliteit-verhouding van iedere inschrijver te beoordelen volgens een (op voorhand) vastgestelde gunningsmethodiek. Aanbieders zijn in deze gevallen bij inschrijving veel tijd kwijt aan het bij de offerte aanleveren van gedetailleerde informatie ten behoeve van de prijs/kwaliteit-beoordeling door de gemeente. Dit veroorzaakt uitvoeringslasten bij gemeenten en aanbieders.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 te schrappen. Door het verwijderen van deze verplichting zijn gemeenten vrij een inkoopprocedure via het verlicht regime te starten met of zonder toepassing van het emvi-criterium. Dit maakt dat de gemeente meer vrijheid heeft om het verlicht regime zelf in te vullen. In de praktijk betekent het wegvallen van het emvi-criterium dat gemeenten geen keuzes meer hoeven te maken op basis van offertes en een (op voorhand vastgestelde) gunningssystematiek. Dit kan leiden tot minder uitvoeringslasten, omdat de noodzaak om offertes te maken (door aanbieders) en deze volgens een gunningssystematiek te beoordelen (door gemeenten) vervalt. Door het schrappen van het emvi-criterium wordt het voor gemeenten dus aantrekkelijker om een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime te volgen. En voor aanbieders wordt het aantrekkelijker om aan een aanbesteding deel te nemen.

Gelet op de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 en de Monitor inkoop sociaal domein¹¹ lijkt het aannemelijk dat gemeenten van de nieuwe mogelijkheden gebruik zullen maken. Het gebruik zal overigens worden gefaciliteerd door de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)', waarin mogelijke aanbestedingsprocedures zonder emvi worden uitgewerkt. Een aantal gemeenten heeft al laten weten enthousiast te zijn over de nieuwe mogelijkheden.

28 en 29. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom een aanbestedingsprocedure zonder offertefase niet zal leiden tot "vriendjespolitiek". Kan daarbij ingegaan worden op het verschil tussen grote en kleine zorginstellingen?

De Europese Aanbestedingsrichtlijn en de Aanbestedingswet 2012, waarmee die richtlijn in de Nederlandse rechtsorde wordt geïmplementeerd, zijn gebaseerd op de grondgedachte dat gezorgd moet worden voor een eerlijke toegang tot overheidsopdrachten voor alle ondernemingen binnen de EU. Dit geldt ook voor aanbestedingen volgens het verlicht regime. Zo moeten ook in het verlicht regime de overheidsopdrachten openbaar worden aangekondigd, opdat eenieder die denkt de opdracht uit te kunnen voeren zijn interesse kenbaar kan maken. Ook het verdere verloop van een procedure moet eerlijk geschieden. Zoals uit de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' blijkt, is het goed mogelijk om aanbestedingsprocedures zonder emvi en daarmee zonder offertefase, eerlijk in te richten.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 74 en 2020/21, 34 477, nr. 77.

Indien de gemeente kiest voor het verlicht regime moet bij de inrichting van de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure rekening worden gehouden met het midden- en kleinbedrijf (het MKB). Dit vloeit voort uit de Gids Proportionaliteit¹², die ingevolge deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 tevens van toepassing is op het verlicht regime. Uit de gids is af te leiden dat de gemeente bij het vaststellen van minimumeisen en selectiecriteria die zij in de aanbestedingsprocedure wenst te gaan gebruiken rekening dient te houden met het MKB. Deze criteria dienen duidelijk en objectief te worden geformuleerd, rekening houdend met de grote en kleine aanbieders. Afwijken mag alleen indien dit goed wordt gemotiveerd. Overigens geldt bovendien dat het schrappen van het emvi-criterium ertoe zou kunnen leiden dat kleinere aanbieders die eerder wegens de complexiteit en de uitvoeringslasten afzagen van deelname aan een aanbestedingsprocedure, in de toekomst wél gaan deelnemen.

30. Een aantal vormen van zorg voor jeugdigen zal in de toekomst op regionaal niveau moeten worden ingekocht. Een en ander zal in het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' worden uitgewerkt. Nu wordt volstaan met de mededeling dat de hiervoor bedoelde, vereenvoudigde aanbestedingsprocedures ook voor de inkoop op regionaal niveau gebruikt zullen kunnen worden. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wanneer het bovengenoemde wetsvoorstel naar de Kamer komt.

De belangrijkste maatregel die in het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' worden voorgesteld, betreft de verplichting van gemeenten om de specialistische vormen van zorg voor jeugdigen in te laten kopen door regionale entiteiten die zij op grond van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) inrichten of aanwijzen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in bovenregionale samenwerking. Anders dan de maatregelen in voorliggend wetsvoorstel, die beschouwd kunnen worden als noodzakelijke 'no regret'-maatregelen, kunnen deze voorstellen voor (boven)regionale samenwerking beïnvloed worden door (onder andere in de hervormingsagenda Jeugdwet op te nemen) voorstellen die voortvloeien uit het advies van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet of de uitspraak van de zogenoemde 'Commissie van Wijzen' over de structurele financiering van de jeugdzorg. Om die reden wil ik het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' aanhouden totdat duidelijk is wat laatstbedoelde voorstellen zullen behelzen.

31. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie waarom de zwaardere zorg voor jeugdigen, die indien de toekomstige wetwijziging van kracht zou worden, regionaal ingekocht moet gaan worden, ook onder het lichte regime kan vallen.

Voorliggend wetsvoorstel schrappt de verplichting om bij de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning contracten te gunnen op grond van het emvi-criterium. Daarmee wordt voor de gemeenten het pad geëffend om daadwerkelijk en ten volle gebruik te maken van het verlicht regime waarin de Aanbestedingsrichtlijn en, in het kielzog van die richtlijn, de Aanbestedingswet 2012 voorzien. Als in de toekomst specialistische zorg voor jeugdigen door regionale entiteiten wordt ingekocht, zullen ook die regionale entiteiten de vruchten van voorliggend wetsvoorstel kunnen plukken. Er is geen enkele reden om hen in de toekomst wél te verplichten tot gunning op basis van het emvi-criterium en hen daarmee te belasten met de onnodige uitvoeringslasten die uit dat criterium voortvloeien.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/07/03/gids-proportionaliteit-2e-herziening>

2.1 Inleiding

32 en 33. De leden van de D66-fractie constateren dat de regering zich heeft ingespannen om de Europese aanbestedingsregels aan te passen op het gebied van het sociaal domein. Klopt het dat deze wetswijziging niet nodig was geweest als deze inspanningen succesvol waren geweest? Kan de regering aangeven waarom dit wetsvoorstel niet eerder is ingediend?

Voorliggende wetswijziging zou inderdaad niet nodig zijn geweest als de Europese Aanbestedingsrichtlijn zo zou worden aangepast, dat Europese aanbesteding van SAS-diensten niet meer verplicht zou zijn. Zover is het echter helaas nog niet. Elders in deze nota naar aanleiding geef ik aan welke activiteiten Nederland onderneemt om de Aanbestedingsrichtlijn alsnog in deze zin gewijzigd te krijgen.

Voorliggend wetsvoorstel is niet eerder ingediend omdat eerst duidelijk moest worden dat een snelle aanpassing van de Aanbestedingsrichtlijn inderdaad niet te verwachten valt. Daarna was tijd nodig om na te gaan of, en zo ja, hoe het mogelijk was de aanbestedingslasten van gemeenten en aanbieders dan nog op een andere manier konden worden verlicht. Dat heeft uiteindelijk tot voorliggend wetsvoorstel geleid.

34 en 35. De leden van de SP-fractie vragen de regering of het juist is dat gemeenten in de praktijk nog steeds kunnen kiezen voor een uitgebreide Europese aanbestedingsprocedure. In hoeverre is de verwachting dat gemeenten alsnog gebruik maken van deze procedures?

Zowel nu als na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel zullen gemeenten kunnen blijven kiezen voor een reguliere (of, in de termen van de leden van de SP-fractie, een uitgebreide) Europese aanbestedingsprocedure. Dat wil de regering niet verbieden, omdat dergelijke procedures onder omstandigheden hun waarde kunnen hebben.

Uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 en de Monitor inkoop sociaal domein¹³ blijkt echter wel dat gemeenten steeds bewuster kiezen tussen de mogelijke inkoopprocedures en dat zij in toenemende mate selectieve inkoopprocedures inzetten. Ook proberen zij, als zij voor inkoop door middel van een aanbestedingsprocedure hebben gekozen, gebruik te maken van het verlicht regime. Optimaal gebruik van dat regime wordt op dit moment echter belemmerd door het in de Jeugdwet en de Wmo 2015 opgenomen emvi-criterium. Gelet op deze ontwikkelingen verwacht ik dat gebruik van het verlicht regime toeneemt nadat het emvi-criterium uit die wetten geschrapt zal zijn. Het gebruik zal overigens worden gefaciliteerd door de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)', waarin mogelijke aanbestedingsprocedures zonder emvi worden uitgewerkt. Een aantal gemeenten heeft al laten weten enthousiast te zijn over de nieuwe mogelijkheden. Samenvattend verwacht is dus dat het gebruik van het verlichte aanbestedingsregime na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel zal toenemen en dat het gebruik van de reguliere aanbestedingsprocedure zal afnemen. In welke mate dat zal gebeuren, kan ik niet voorspellen.

36. De leden van de SP-fractie vragen wanneer op Europees vlak wijzigingen in het verplicht Europees aanbesteden worden verwacht.

De evaluatie van de Europese aanbestedingsrichtlijn is naar verwachting eind 2022 afgerond. Het verdere verloop van de onderhandelingen over aanpassingen van de huidige richtlijn is afhankelijk van de aanbevelingen van deze evaluatie en van de toekomstige standpunten van de lidstaten. Het is niet te zeggen hoe lang dit proces zal duren.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 74 en 2020/21, 34 477, nr. 77.

37, 38, 39. Voorts zijn de leden van de SP-fractie benieuwd op welke wijze gemeenten de gemeentelijke zorg kunnen uitvoeren zonder inachtneming van de aanbestedingsprocedures. Kan de regering aangeven welke mogelijkheden er zijn bij subsidierelaties of bij het opzetten van gemeentelijke zorgorganisaties? Kan de regering duidelijker aangeven welke vorm van organisatie en inkoop van de gemeentelijke zorg de voorkeur heeft? Is het de bedoeling dat gemeenten het verlichte regime in de Aanbestedingswet gaan toepassen of heeft de regering een andere voorkeur?

Gemeenten kunnen zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning op drie hoofdwijzen verzorgen:

1. zij kunnen deze zorg en ondersteuning bij aanbieders inkopen;
2. zij kunnen aanbieders subsidiëren om deze zorg en ondersteuning te verlenen;
3. zij kunnen deze zorg en ondersteuning door de eigen medewerkers aan cliënten laten verlenen.

Zoals uit een hierna beantwoorde vraag van de leden van de SP-fractie blijkt, wordt meestal gekozen voor inkopen. In dat geval zal Europees moeten worden aanbesteed, tenzij de waarde van de opdracht op of beneden de aanbestedingsdrempel ligt¹⁴ of wordt gekozen voor een open house-procedure. Voorliggend wetsvoorstel vergemakkelijkt het Europees aanbesteden. Het is zeker de bedoeling dat gemeenten gebruik gaan maken van het verlicht regime. Maar, zoals ook in een antwoord op een eerdere vraag van deze leden is aangegeven: de regering wil dit niet voorschrijven.

Subsidiëring is vooral geschikt indien het initiatief om zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning te verlenen niet van de gemeente uitgaat, maar van de aanbieder. Te denken valt aan de situatie waarin een aanbieder een nieuw jeugdhulpconcept wil ontwikkelen en daarvoor een bijdrage van de gemeente wil ontvangen. Voor situaties waarin de gemeente ter voldoening aan haar jeugdhulpplicht of haar uit de Wmo 2015 voortvloeiende verplichtingen de zekerheid wil hebben dat zorg of maatschappelijke ondersteuning wordt verleend, is subsidiëring een minder geschikt instrument.

Het zelf verlenen van jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning geschiedt vooral in wijkteams. Het gaat dan om de lichtere zorg. Overigens mogen gemeenten niet zelf kindbeschermsmaatregelen of jeugdreclassering uitvoeren. De Jeugdwet regelt namelijk dat alleen gecertificeerde instellingen dat werk mogen doen.

40, 41, 42. De leden van de SP-fractie willen weten in hoeverre het haalbaar is om de gemeentelijke zorg uit te zonderen van de Aanbestedingswet 2012? Waarom wordt – ondanks een risico op een Europese inbreukprocedure - niet gekozen voor deze route? Is de regering van mening dat de organisatie van de gemeentelijke zorg beter af zou zijn indien deze uitzondering zou gelden?

Om met het antwoord op de derde vraag te beginnen: de regering is inderdaad van mening dat de organisatie van de gemeentelijke inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning beter af zou zijn als deze niet meer onder de reikwijdte van de Europese Aanbestedingsrichtlijn zou vallen. Indien deze diensten zijn uitgezonderd van de Europese Aanbestedingsrichtlijn, biedt dat de gemeenten meer vrijheden om de inkoopprocedures zo in te richten dat die optimaal werken. Gemeenten kunnen hun inkoopprocedures dan meer richten op dialoog, kwaliteit en transitie en zullen hun uitvoeringslasten en die van hun aanbieders mogelijk verder kunnen reduceren.

Wat betreft de haalbaarheid van het streven om de inkoop van Jeugdwet- en Wmo-diensten uit te zonderen van de reikwijdte van de Europese Aanbestedingsrichtlijn het volgende. Nederland zet zich al sinds 2019 in om de Europese Commissie te bewegen om de Jeugdwet en de Wmo 2015 uit

¹⁴ De aanbestedingsdrempel is € 750.000. De waarde van de meeste opdrachten voor de inkoop van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning ligt boven deze drempel.

te zonderen van de Europese Aanbestedingsrichtlijn. Ondertussen wordt dit initiatief van Nederland door vier andere lidstaten ondersteund. Het is juridisch mogelijk om bedoelde wetten van de reikwijdte van de richtlijn uit te zonderen, maar het zal van politieke wil afhangen of dit ook werkelijk gaat lukken. Ik zie zeker een goede kans om dat te bereiken. Echter, er is geen garantie en er is nog een hele weg te gaan om het daadwerkelijk te bereiken.

De regering vindt het niet verstandig om in strijd met de Aanbestedingsrichtlijn te regelen dat zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning buiten de reikwijdte van het aanbestedingsrecht vallen. Dat zal inderdaad tot een inbreukprocedure van de Europese Commissie leiden, die waarschijnlijk zal uitmonden in een hoge door Nederland te betalen boete of dwangsom¹⁵. Ook vindt de regering het niet verstandig als gemeenten nu al zouden doen alsof de Aanbestedingsrichtlijn niet geldt. Als gemeenten niet aanbesteden terwijl ze dat wel moeten doen, zouden ze geconfronteerd kunnen worden met juridische procedures van aanbidders die geen contract kregen. Deze zullen stellen dat de gemeente in strijd met de Aanbestedingsrichtlijn (en overigens ook met de Aanbestedingswet 2012, de Jeugdwet en de Wmo 2015) niet heeft aanbesteed en hen dus geen eerlijke kans heeft gegeven op een contract. De kans dat de rechter zo'n aanbieder gelijk zou geven, is zeer groot. In zo'n geval zou de gemeente de diensten alsnog moeten aanbesteden (leidende tot een forse vertraging in de inkoop en in het ergste geval tot hiaten in de dienstverlening) of schadevergoeding moeten betalen.

43, 44. De leden van de SP-fractie vragen hoeveel gemeenten gebruik maken van aanbestedingen, subsidierelaties en open house-constructies. Ook vragen genoemde leden welke verschillen daarin te zien zijn tussen de Wmo 2015 en de jeugdzorg.

De Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020¹⁶ bevat hierover de volgende cijfers. Voor de Wmo 2015 geldt dat met betrekking tot alle overeenkomsten die op 1 januari 2020 van kracht waren, voor 23% een open house-procedure, 73% een overheidsopdracht (in de zin van de Aanbestedingswet 2012) en 3% een subsidie is toegepast. Voor zorg voor jeugdigen¹⁷ zijn deze cijfers respectievelijk 31% open house, 63% overheidsopdracht en 6% subsidie. De inkoopprocedures voor deze overeenkomsten hebben in 2019 en eerdere jaren plaatsgevonden. Voor de nieuwe Wmo 2015 overeenkomsten (die op 1 januari 2020 van kracht werden en dus waarschijnlijk in 2019 zijn ingekocht) geldt dat voor 53% een open house-procedure, 43% een overheidsopdracht en 5% een subsidie is toegepast. De cijfers voor jeugdhulp zijn respectievelijk 23% open house, 65% overheidsopdracht en 12% subsidie. Het onderzoeksbureau baseert zijn onderzoek op de opgaven van de gemeenten. De toename in het aantal open house-procedures in de Wmo 2015 wordt onder meer veroorzaakt door de grotere bekendheid van deze naamgeving. Gemeenten kenmerkten in eerdere jaren sommige inkoopprocedures die voldoen aan de voorwaarden voor open house vaker als aanbesteding.

45 t/m 49. Ten slotte zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar een Europese vergelijking op het terrein van de lokale inkoop van zorg. Kan de regering uiteenzetten hoe dit in verschillende landen plaatsvindt? Zijn er landen die hun gemeentelijke zorg hebben uitgezonderd van het Europese aanbestedingsbeleid? Zo ja, welke landen zijn dat, hoe pakt dit voor deze landen uit en hebben deze landen te maken gehad met interventies vanuit de EU op dit punt?

¹⁵ Boete van minimaal 2.931.000 euro maar waarschijnlijk (veel) hoger omdat Nederland de Europese regels bewust zou hebben overtreden, of dwangsom van tussen de 3.542 en 212.494 euro per dag, waarbij de werkelijke dwangsom waarschijnlijk eerder aan de hoge dan aan de lage kant zou liggen, wederom vanwege de bewuste overtreding.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 34 477, nr. 74.

¹⁷ De Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 spreekt van 'jeugdhulp' maar verstaat daaronder ook de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, zodat het in de terminologie van voorliggend wetsvoorstel om 'zorg voor jeugdigen' gaat.

Er bestaat geen vergelijkend onderzoek naar de huidige aanpakken in de lidstaten van de EU over dit onderwerp. Het is wel bekend dat een aantal landen services in het sociaal domein niet inkopen bij private partijen maar door (semi)overheidsorganisaties laat uitvoeren, waardoor er geen sprake is van aanbesteden. Een aantal landen heeft te maken met vooral kleine aanbieders waardoor de contractwaarde onder de drempel kan blijven. En een aantal landen heeft vergelijkbare problemen als gemeenten in Nederland.

Voor zover bij het Ministerie van VWS bekend, zijn er geen landen die hun gemeentelijke zorg hebben uitgezonderd van het Europese aanbestedingsbeleid.

2.2 Probleembeschrijving

50 en 51. De regering heeft het voornemen om de diensten uit het sociaal domein uit te zonderen van de Aanbestedingsrichtlijn, maar om een wijziging in gang te zetten zou zij eerst moeten wachten op de evaluatie van die richtlijn. De leden van de VVD-fractie onderschrijven de noodzaak die de regering voelt om nu al – zonder de evaluatie af te wachten - met het onderhavige wetsvoorstel te komen om de aanbestedingsprocedures van gemeentes voor zorgtaken in het sociaal domein te vereenvoudigen. Toch vragen zij wanneer de evaluatie is afgerond en of deze datum naar voren kan worden gehaald om zo nog eventueel bij dit wetsvoorstel betrokken te worden.

De Europese Commissie heeft laten weten dat de evaluatie van de Aanbestedingsrichtlijn dit jaar zal starten, en zij heeft het proces daartoe in gang gezet. Naar verwachting zal deze eind 2022 zijn afgerond. Het Ministerie van VWS ziet geen mogelijkheden om deze evaluatie eerder te laten verrichten. Het is de Commissie die de evaluatie uitvoert.

52 en 53. De leden van de D66-fractie ondersteunen de zoektocht van de regering om de administratieve lasten te verminderen als gevolg van aanbestedingsprocedures en dat zij daarover gesprekken voert met gemeenten en aanbieders. Hoeveel gemeenten zijn aangesloten bij het traject om te komen tot dit wetsvoorstel en wat is bijvoorbeeld de positie van de VNG hierin?

Er zijn door het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein in zes gemeenten/regio's pilots uitgevoerd vooruitlopend op het wetsvoorstel. De VNG neemt deel in de stuurgroep van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein. Voorts is zij mede-opdrachtgever van de pilots en is zij betrokken bij de begeleidingscommissie van de pilots.

Alle gemeenten, alsmede de VNG, hebben op het wetsvoorstel kunnen reageren toen het voor de internetconsultatie werd gepubliceerd. De VNG is hier aan het beging van de consultatie op geweest. Enkele gemeenten (al dan niet in de vorm van een samenwerkingsverband) hebben tijdens de internetconsultatie daadwerkelijk gereageerd.

Ten slotte is de VNG mede-opdrachtgever van de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)', waarin een aantal mogelijke invullingen van de aanbestedingsprocedure zonder emvi wordt gegeven.

54 en 55. De leden van de fractie van D66 willen weten welk deel van de betrokken gemeenten heeft aangegeven gebruik te zullen maken van het verlichte aanbestedingsregime na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, die dat daarvoor nog niet deed. Voorts vragen zij welke andere aanwijzingen de regering heeft dat deze procedure voorziet in een behoefte bij de gemeenten.

In zes gemeenten/regio's hebben pilots plaatsgevonden om de maximale ruimte te zoeken binnen het verlicht regime. Ongeveer 15 gemeenten/regio's hebben op enigerlei wijze interesse getoond in de werkwijze. Deelnemende gemeenten hebben aangegeven dat zij administratief luwe aanbestedingsprocedures volgens het verlicht regime als een belangrijke nieuwe mogelijkheid zien om selectief in te kunnen kopen. Het leernetwerk opgebouwd vanuit de pilots is groeiende.

Uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 en de Monitor inkoop sociaal domein¹⁸ blijkt dat gemeenten steeds bewuster kiezen tussen de mogelijke inkoopprocedures en dat zij in toenemende mate selectieve inkoopprocedures inzetten. Ook proberen zij, als zij voor inkoop door middel van een aanbestedingsprocedure hebben gekozen, gebruik te maken van het verlicht regime. Optimaal gebruik van dat regime wordt op dit moment echter belemmerd door het in de Jeugdwet en de Wmo 2015 opgenomen emvi-criterium. Gelet op deze ontwikkelingen verwacht ik dat gebruik van het verlicht regime toeneemt nadat het emvi-criterium uit die wetten geschrapt zal zijn. Het gebruik zal overigens worden gefaciliteerd door de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)', waarin mogelijke aanbestedingsprocedures zonder emvi worden uitgewerkt. Een aantal gemeenten heeft al laten weten enthousiast te zijn over de nieuwe mogelijkheden.

Vanuit het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein wordt op www.inkoop sociaal domein.nl bijgehouden hoeveel bezoekers er naar de artikelen over de procedure worden getrokken. Zo kan ik melden dat de berichtgeving over het wetsvoorstel van 23 april jl. al meer dan 4.400 keer is gezien op LinkedIn. De publicatie waarin is aangekondigd dat de in de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' binnenkort beschikbaar is, is al meer dan 3.500 keer gezien op LinkedIn. De berichten over de pilotgemeenten zijn al meer dan 3.200 keer bezocht. Deze cijfers geven aan dat de doelgroep van het programma geïnteresseerd is in de wetswijziging, in de handreiking en in de berichtgeving die het programma rondom deze wetswijziging publiceert.

Concluderend is het aantal gemeenten dat zonder gunning op basis van het emvi-criterium zal aanbesteden niet bekend, maar kan verwacht worden dat gemeenten wel degelijk van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.

56 t/m 59. De leden van de fractie van D66 constateren dat met de verlichte procedure het aantal verschillende soorten aanbestedingen eerder wordt uitgebreid dan ingeperkt. Kan de regering aangeven in hoeverre dit de complexiteit van de inkoop niet vergroot? Kan tevens worden aangegeven of zij heeft onderzocht op welke wijze het aantal verschillende soorten inkoop ook had kunnen worden teruggebracht? Of kan hierbij het verband gelegd worden met de ontmoediging van de open house-procedure? Zo ja, hoe kansrijk acht de regering die poging?

Met voorliggend wetsvoorstel wordt een belemmering voor de daadwerkelijke en volle toepassing van het – reeds bestaande - verlicht regime uit de Aanbestedingsrichtlijn/de Aanbestedingswet 2012 uit de weg geruimd. Daardoor kunnen gemeenten eenvoudiger Europees gaan aanbesteden. In de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' zullen manieren waarop dit kan worden ingevuld, worden uitgewerkt. Door het daadwerkelijk mogelijk maken van gebruik van een eenvoudiger aanbestedingsprocedure zal de complexiteit van het aanbesteden afnemen, en niet toenemen. De regering vindt het niet nodig om tegelijkertijd het gebruik van andere, complexere aanbestedingsprocedures, open house-procedures of – voor zover de waarde van de opdracht op of beneden de drempelwaarde ligt¹⁹ – onderhandse gunningsprocedures te verbieden. Deze procedures kunnen onder omstandigheden hun waarde hebben. Wel ben ik van mening dat het gebruik van open house-procedures voor de inkoop van complexere vormen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning ongewenst is. Door het aanbesteden gemakkelijker te maken, verwacht ik dat in de toekomst meer gemeenten zullen kiezen voor aanbesteding.

60 en 61. De leden van de PVV-fractie delen de mening van de regering dat de uitvoeringslasten bij de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning disproportioneel zijn. Waarom wordt niet gewoon gestopt met de aanbestedingsplicht? Waarom laten we de EU dit bepalen? Met dit wetsvoorstel worden de problemen rondom de aanbestedingen niet opgelost, zo vinden de leden van de PVV-fractie.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 74 en 2020/21, 34 477, nr. 77.

¹⁹ De aanbestedingsdrempel is € 750.000.

Zoals ik ook al heb aangegeven in antwoord op vrijwel gelijklopende vragen van de leden van de PVV-fractie in de paragraaf 'Inleiding', gelden de Europese aanbestedingsregels ook voor Nederland en kunnen zij dus niet zomaar aan de kant geschoven worden. Wel ben ik het met de leden van de PVV-fractie eens, dat deze regels voor het inkopen van diensten als bedoeld in de Jeugdwet en de Wmo 2015 te veel knellen. Daarom zet ik mij in Europeesrechtelijk verband in om het inkopen van deze diensten zo snel mogelijk uit te zonderen van de Europese aanbestedingsregels. Zolang de regels echter niet gewijzigd zijn, dienen de Nederlandse gemeenten zich er aan te houden. Gemeenten moeten daarom hun opdrachten voor zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning Europees aanbesteden.

De regering vindt het niet verstandig om de gemeenten op te roepen om de Europese aanbestedingsregels naast zich neer te leggen. Gemeenten die zouden inkopen zonder Europees aan te besteden in die gevallen waarin ze dat eigenlijk wel zouden moeten doen, zouden geconfronteerd kunnen worden met juridische procedures van aanbieders die geen contract kregen. Deze aanbieders zullen stellen dat de gemeente in strijd met de Aanbestedingsrichtlijn (en overigens ook met de Aanbestedingswet 2012 en de Jeugdwet en de Wmo 2015) niet heeft aanbesteed en hen dus geen eerlijke kans heeft gegeven op een contract. De kans dat de rechter zo'n aanbieder gelijk zou geven, is zeer groot. In zo'n geval zou de gemeente de diensten alsnog moeten aanbesteden (leidende tot een forse vertraging in de inkoop en in het ergste geval tot hiaten in de dienstverlening) of schadevergoeding moeten betalen.

62. De leden van de SP-fractie constateren dat er vanuit de zorgsector vraag is naar meer standaardisatie van de procedures rondom inkoop, contractering en verantwoording. Genoemde leden vragen in hoeverre de regering hier rekening mee heeft gehouden. Kan de regering nader toelichten wat zij hieraan wijzigt?

Er zijn inmiddels diverse standaarden ontwikkeld voor de inkoop en verantwoordingseisen bij de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein, waar gemeenten en aanbieders gebruik van kunnen maken. Daarnaast zijn gemeenten en aanbieders wettelijk verplicht om gebruik te maken van de i-standaarden i-Wmo en i-Jw indien zij inkoopcontracten met elkaar hebben gesloten op grond waarvan aantallen producten of hulptrajecten zijn ingekocht.

Eén van de maatregelen die de Stuurgroep 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' noemt, is standaardisatie van het inkoop- en verantwoordingsproces van zorg voor jeugdigen. Op dit moment wordt dit verder uitgewerkt. In de hervormingsagenda Jeugdwet zal hier nader op worden ingegaan. Ook voor de Wmo 2015 wordt verder ingezet op het verplicht gebruik maken van beschikbare standaarden, zoals het gebruik van dezelfde uitvoeringsvarianten binnen een regio voor de inkoop van bepaalde vormen van maatschappelijke ondersteuning.

63. Voorts hebben de leden van de SP-fractie vragen over regels over de inkoop. Genoemde leden vragen op welke wijze de regels zo kunnen worden veranderd, dat mensen met een levenslange beperking niet ieder jaar opnieuw hoeven te bewijzen dat ze een levenslange beperking hebben om gebruik te kunnen maken van voorzieningen uit de Wmo 2015. Wat is de opvatting van de regering hierover?

Dit wetsvoorstel staat op zich los van de overwegingen van gemeenten voor het bepalen van de duur van de maatschappelijke ondersteuning aan mensen met een levenslange beperking. Sommige gemeenten kiezen ervoor om een beperkte tijd ondersteuning te bieden aan kwetsbare burgers, onder meer vanwege mogelijke wijzigingen in hun persoonlijke situatie. Hierbij is niet altijd voldoende oog voor mensen met chronische beperkingen die levenslange ondersteuning nodig hebben. Ik heb meermaals bij de VNG aangegeven dat gemeenten bij het bieden van ondersteuning maatwerk moeten leveren en oog moeten hebben voor de administratieve lasten bij deze cliënten.

64 en 65. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de stand van zaken betreffende het ondersteuningsprogramma voor gemeenten en aanbieders. Hoeveel gemeenten, regio's en aanbieders zijn inmiddels ondersteund? Welke lessen worden getrokken uit de ondersteuning?

Door het regioteam van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein zijn en worden alle 42 jeugdzorgregio's en 44 regio's voor gemeentelijke inkoop van maatschappelijke ondersteuning of beschermd wonen actief ondersteund en gevolgd. Dit betekent dat alle gemeenten direct of indirect zijn en worden ondersteund. Daarnaast zijn en worden gemeenten ook in andere verbanden op het gebied van Wmo 2015-inkoop ondersteund.

Het regioteam van het programma ondersteunt naast gemeenten ook aanbieders van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning. Zo is er een webinar rond hoofd- en onderaannemerschap verzorgd voor 70 aanbieders, een miniconferentie voor zelfstandige gezinshuizen/gezinshuisouders en is een traject verzorgd waarin ruim 35 vrijgevestigde hulpverleners zijn ondersteund in de regio Haarlem. Daarnaast hebben in het afgelopen jaar medewerkers van gemeenten en aanbieders gebruik gemaakt van (digitale) opleidingen van het programma.

De regioadviseurs van het programma signaleren in de dagelijkse contacten met gemeenten en aanbieders een blijvende behoefte aan ondersteuning om (de professionalisering van) de inkoop in van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning verder te brengen. Naast deze signalen heb ik de stand van de inkoop in de Jeugdwet en de Wmo 2015 en de ontwikkelbehoefte in de sector gestructureerd in kaart laten brengen in de Monitor inkoop sociaal domein 2020. In dit onderzoek hebben 10 regionale rondetafelgesprekken plaatsgevonden met deskundigen van gemeenten, aanbieders van jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning en vertegenwoordigers van cliënten. Ik heb dit onderzoeksrapport bij mijn brief van 8 december 2020 aan uw Kamer aangeboden²⁰, met daarbij de voortgang in de ondersteuning van gemeenten en aanbieders door het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein.

66 en 67. De leden van de SGP-fractie lezen dat zowel gemeenten als aanbieders tijdens het inkoopproces forse administratieve lasten ervaren door het vereiste leeswerk en de hoeveelheid aan te leveren informatie. De positieve ontwikkelingen zijn, dat een aantal gemeenten met standaarddocumenten voor de inkoop is gaan werken. Genoemde leden vragen in hoeverre de standaardisering van inkoop- en verantwoordingseisen nu echt van de grond komt. Kan de regering aangeven of zij ook meer verplichtende vormen van standaardisering en harmonisering overweegt?

Er zijn inmiddels diverse standaarden ontwikkeld voor de inkoop en verantwoordingseisen bij de inkoop van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein, waar gemeenten en aanbieders gebruik van kunnen maken. Daarnaast zijn gemeenten en aanbieders wettelijk verplicht om gebruik te maken van de i-standaarden i-Wmo en i-Jw indien zij inkoopcontracten met elkaar hebben gesloten op grond waarvan aantallen producten of hulptrajecten zijn ingekocht.

Eén van de maatregelen die de Stuurgroep 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet' noemt, is standaardisatie van het inkoop- en verantwoordingsproces van zorg voor jeugdigen. Op dit moment wordt dit verder uitgewerkt. In de hervormingsagenda Jeugdwet zal hier nader op worden ingegaan. Ook voor de Wmo 2015 wordt verder ingezet op het verplicht gebruik maken van beschikbare standaarden, zoals het gebruik van dezelfde uitvoeringsvarianten binnen een regio voor de inkoop van bepaalde vormen van maatschappelijke ondersteuning.

2.3 Aanbestedingsprocedure die met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt

68. De leden van de VVD-fractie lezen dat gunning op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding de voorkeursoptie is bij het toekennen van overheidsopdrachten. De regering stelt dat deze regel gehandhaafd blijft wanneer het emvi-criterium uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 wordt geschrapt. Kan de regering toelichten hoe wordt gestuurd op de prijs-kwaliteit?

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 34 477, nr. 77.

De artikelen van de Jeugdwet en de Wmo 2015 bepalen – ook na het vervallen van het emvi-criterium – 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 regel dat niet louter op de laagste prijs mag worden gegund en dat er altijd rekening wordt gehouden met de aangeboden kwaliteit, wordt daarmee gehandhaafd.

In de handreiking 'SAS-zonder emvi (*vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet*)' zijn de aanbestedingsprocedures die ten gevolge van het schrappen van het emvi-criterium onder het verlicht regime kunnen worden ingericht, in overleg met gemeenten en aanbieders, uitgewerkt. In de handreiking zijn voorbeelden van procedureopties uitgewerkt waarin gebruik wordt gemaakt van goede (minimum)kwaliteitseisen met daartegenover een reële prijs en, indien het aantal gegadigden het aantal aanbieders dat de gemeente wenst te contracteren overschrijdt, de selectie. Hoewel het emvi-criterium niet geldt, wordt op deze manier toch een goede verhouding tussen kwaliteit en prijs bereikt.

69. Ook willen de leden van de VVD-fractie weten hoe de sturing op prijs-kwaliteit zich verhoudt tot de andere twee criteria die zijn omschreven in het wetsvoorstel.

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

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

Daarbij geldt 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 het antwoord op de vorige vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, wordt gunning louter op basis van de laagste prijs in de Jeugdwet en de Wmo 2015 verboden. Dat is nu al zo, en dat blijft zo. Daarnaast zal zowel nu al in de toekomst altijd rekening moeten worden gehouden met de kwaliteit van de aangeboden diensten.

70, 71 en 72. Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat gemeenten een eerlijk aanbestedingsproces kunnen waarborgen door minimeisen op te stellen waaraan aanbieders moeten voldoen, alsmede criteria op basis waarvan zal worden geselecteerd. Genoemde leden vragen of te verwachten is dat er grote verschillen zullen ontstaan in de criteria die verschillende gemeenten gaan opstellen en of dit kan leiden tot een verschil in kwaliteit van zorg tussen gemeenten. Aan welke lokale criteria kan zoal worden gedacht?

Bij de decentralisatie van taken in 2015 heeft de wetgever veel beleidsruimte aan gemeenten gegeven om de zorg voor jeugdigen en de maatschappelijke ondersteuning te organiseren. Gemeenten kregen zo ook veel beleidsruimte in hun contractering van aanbieders. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de visie en beleidsdoelstellingen. Aan de hand daarvan bepaalt de gemeente de inkoopstrategie. Bij het selecteren van aanbieders kunnen voor gemeenten diverse beleidsdoelstellingen van belang zijn. Dit zijn beleidsdoelstellingen zoals bijvoorbeeld:

- a. grip op kwaliteit,
- b. grip op kosten,
- c. grip op risico's,
- d. innovatie stimuleren, bijvoorbeeld om invulling te geven aan transformatie,
- e. bredere maatschappelijke impact.

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zullen de gemeenten keuzes moeten maken bij het vaststellen minimeisen en selectiecriteria. Deze keuzes kunnen per gemeente verschillen. Daarvoor moet de gemeente het aanbiederslandschap kennen.

Gemeenten moeten minimeisen stellen om aanbieders die niet over de juiste kennis, kunde, kwaliteit en ervaring beschikken te kunnen uitsluiten. Minimeisen bestaan doorgaans uit (een combinatie van):

- a. vormvoorschriften,
- b. uitsluitingsgronden,
- c. geschiktheidseisen, en
- d. uitvoeringsvoorwaarden.

De handreiking 'SAS-zonder emvi (*vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet*)' zal voor alle genoemde beleidsdoelstellingen enkele voorbeelden van selectiecriteria benoemen. Het gaat bijvoorbeeld om de mate waarin erkende effectieve behandelingen worden ingezet, de mate van tevredenheid van cliënten bij de uitvoering van eerdere opdrachten en de mate waarin een aanbieder in staat is het met de zorgverlening verbonden administratieve proces goed uit te voeren. Criteria kunnen ook worden afgestemd op het lokale beleid. Het beleid van een bepaalde gemeente kan bijvoorbeeld gericht zijn op het meer preventief oplossen van problemen in de nabije omgeving van de jeugdige of de oudere. In dat geval kan een gemeente een selectie criterium hanteren dat aangeeft dat aanbieders moeten aantonen dat zij een goede samenwerking hebben met lokale partijen zoals welzijnsorganisaties, of met de lokale infrastructuur. Daarnaast kan een selectie criterium worden gehanteerd waarbij de aanbieder moet aantonen dat hij een behandellocatie ter beschikking heeft in de regio waar de nieuwe opdracht uitgevoerd dient te worden. De voorbeelden uit de handreiking zijn niet uitputtend. De gemeenten dienen zelf aan hand van de specifieke omstandigheden van het geval criteria te bepalen.

Overigens is voor zorg voor jeugdigen het wetsvoorstel 'verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' in voorbereiding, op grond waarvan gemeenten verplicht worden bepaalde vormen van zorg voor jeugdigen regionaal in te kopen. Voor zover regionaal wordt ingekocht, zal sprake zijn van regionale criteria en niet van lokale criteria.

De beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij het invullen van de minimeisen en de selectiecriteria, kan er inderdaad toe leiden dat er tussen gemeenten of regio's een verschil in (de kwaliteit van) de gecontracteerde zorg ontstaat. Dat is nu al zo, en daaraan verandert voorliggend wetsvoorstel niets. Daarbij moet wel worden bedacht dat alle aanbieders moeten voldoen aan de bij en krachtens de Jeugdwet en Wmo 2015 geregelde kwaliteitseisen. Er kan dus een kwaliteitsverschil zijn, maar de kwaliteit mag niet door de wettelijk bepaalde bodem zakken.

73, 74 en 75. Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de nieuwe werkwijze direct ingaat en zal worden opgenomen in een handreiking die wordt gepubliceerd op www.inkoopsociaaldomein.nl. Is de regering ervan verzekerd dat deze nieuwe aanpak op deze manier voldoende onder de aandacht wordt gebracht van iedere gemeente? Voorts vragen zij of gemeenten nog op andere wijze op de hoogte zullen worden gesteld en of de VNG hierbij betrokken is.

Bij het beantwoorden van de eerste vraag ga ik ervan uit dat de leden van de VVD-fractie met 'directe ingang van de nieuwe werkwijze' bedoelen dat dit wetsvoorstel geen specifieke bepalingen van overgangsrecht bevat. Dat betekent dat de nieuwe regels direct zullen gelden. Ik ben van mening dat het nieuwe wetsvoorstel met behulp van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein voldoende onder de aandacht wordt gebracht. Dit gebeurt onder meer doordat regelmatig via nieuwsberichten aandacht wordt besteed aan het wetsvoorstel en doordat (de voor aankondiging van) de handreiking 'SAS-zonder emvi (*vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet*)' op de website van het www.inkoopsociaaldomein.nl is geplaatst.

Daarnaast gaat er in het najaar 2021 een uitgebreide promotiecampagne van start, met als doel gemeenten en aanbieders te vragen zich alvast voor te bereiden op het wetsvoorstel. We betrekken de partners in het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein (waaronder de VNG), de pilotgemeenten, aanpalende programma's en organisaties in het communicatietraject, zodat we ook via deze communicatiekanalen aandacht voor de handreiking en de wetswijziging kunnen vragen, naast het versturen van een persbericht aan diverse media. Daarnaast kunnen gemeenten en aanbieders in het najaar 2021 aansluiten bij verschillende informatiebijeenkomsten

/ spreekuren voor inkopers, beleidsmedewerkers en juristen, al dan niet in bijzijn van externe experts. Doorlopend wordt naast eerdergenoemde website, door middel van nieuwsbrieven, verhalen en verslagen uit de praktijk evenals via LinkedIn aandacht gegeven aan de handreiking en het wetsvoorstel.

De VNG is mede opdrachtgever van de pilots en de handreiking en participeert in de begeleidingscommissie.

76. De leden van de VVD-fractie willen weten in welke situaties of onder welke omstandigheden inkoop door middel van een open house-procedure goed kan werken.

In gevallen waar de aangeboden diensten eenvoudig door de eindgebruiker te beoordelen en te vergelijken zijn en waar de markt is beperkt tot een overzichtelijk aantal aanbieders, kan een open house-procedure opportuun zijn. Slechts onder die voorwaarden kan met een open house-procedure voor de inkoop van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning bereikt worden waar deze toe dient, namelijk de cliënt de werkelijke keuze te bieden uit een zo compleet mogelijk aanbod. Indien de aangeboden diensten te complex worden of moeilijk met elkaar vergeleken kunnen worden, ligt die keuze niet werkelijk bij de cliënt maar meer bij de professional die hem doorverwijst. Datzelfde geldt als het aantal aanbieders zo groot is, dat het voor de cliënt niet meer goed te overzien is. Voor dergelijke gevallen zijn open house-procedures dus niet geschikt.

77. Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering ervoor gaat zorgen dat gemeenten daadwerkelijk voor de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure zullen kiezen.

De vereenvoudigde aanbestedingsprocedure wordt met behulp van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein voldoende onder de aandacht gebracht. Dit gebeurt onder meer doordat regelmatig via nieuwsberichten aandacht wordt besteed aan het wetsvoorstel en (de vooraankondiging van) de handreiking SAS-zonder emvi (*vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet*) op de website van het www.inkoop sociaal domein.nl staat. Uit de inventarisatie bij gemeenten/regio's die deelnemen aan de pilots (de opbrengsten daarvan zijn verwerkt in de handreiking) en de diverse leernetwerken, maak ik op dat de kennis van de vereenvoudigde procedure zich steeds verder verspreidt. Het is mij op basis van deze inventarisatie tevens duidelijk geworden dat steeds meer gemeenten/regio's van plan zijn om daadwerkelijk de mogelijkheden van de vereenvoudigde procedure te onderzoeken. Ook uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 en de Monitor inkoop sociaal domein²¹ kan worden afgeleid dat gemeenten voor de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure zullen kiezen, nu uit die monitoren blijkt dat zij steeds bewuster kiezen tussen de mogelijk inkoopprocedures en in toenemende mate selectieve inkoopprocedures inzetten. Het is tot slot belangrijk om de handreiking (en daarmee de vereenvoudigde procedure) in het najaar via diverse informatievoorzieningen in het najaar 2021 verder te promoten door middel van informatiebijeenkomsten. Dit wordt verzorgd door het Programma Inkoop en aanbesteden Sociaal Domein.

78. De leden van de D66-fractie wijzen op het belang van effectieve inkoopprocedures die administratief niet zwaar belastend zijn, maar wel een goede inkoop mogelijk moeten maken. Kan de regering een overzicht geven van de overblijvende checks and balances in de verlichte inkoopprocedure en kan zij aangeven waarom deze voldoende zijn om een goede inkoop te garanderen?

Het verlicht 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. Wel dienen bij de

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 74 en 2020/21, 34 477, nr. 77.

keuze van de opdrachtnemers, zo blijkt ook uit overweging 114 bij de Aanbestedingsrichtlijn, daarnaast de basisbeginselen van transparantie, gelijke behandeling (non-discriminatie) en proportionaliteit te worden nageleefd. Daaruit volgt onder meer dat gemeenten hun keuzes goed en transparant moeten kunnen motiveren. Dit biedt aanbieders de kans om hier tijdig op te anticiperen (bijvoorbeeld op het aantonen dat men voldoet aan de gestelde technische specificaties) en hun eventuele bezwaren tegen de wijze waarop de gemeente de procedure heeft ingericht kenbaar te maken. Dat laatste kan bijvoorbeeld via klachtenprocedures (van gemeenten zelf of van de Commissie van Aanbestedingsexperts), of bij de Nederlandse rechter en bij de EU (Europese Commissie). Bovenbedoelde checks and balances gelden voor alle manieren waarop een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime wordt ingericht, dus ook voor aanbestedingsprocedures zonder selectie op het emvi-criterium die met voorliggend wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt. Naar mijn mening blijven er aldus voldoende checks and balances over in het verlicht regime.

79 en 80. De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre cliëntenorganisaties bij inkoopprocedures zijn betrokken om vanuit hun positie te bezien of het risico op kwalitatief mindere zorg zo laag mogelijk is. Ook willen zij weten of cliëntenorganisaties zijn betrokken bij de totstandkoming van voorliggend wetsvoorstel.

Ik wil voorop stellen dat zowel de Jeugdwet als de Wmo 2015 de aanbieders verplichten om goede kwaliteit te leveren. Ook de gemeente zal daar in de inkoopprocedure op de kwaliteit letten. Gemeenten hebben de mogelijkheid om vertegenwoordigers van cliënten te betrekken en een plek te geven bij het inrichten van inkoopbeleidsvoorbereiding of inkoopprocedures, maar dat is niet verplicht. Wel verplichten de Jeugdwet en de Wmo 2015 de gemeenten om in hun verordeningen te regelen hoe (organisaties van) cliënten worden betrokken bij de uitvoering. Zij moeten in dat verband onder andere voorstellen kunnen doen ter zake van het (inkoop)beleid.

Een concept van het wetsvoorstel is tussen 23 maart en 18 mei 2020 opengesteld voor internetconsultatie. Iedereen kon dientengevolge commentaar op het wetsvoorstel leveren. Cliëntenorganisaties hebben niet van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

81. De leden van de fractie van D66 vragen waarom ervoor is gekozen om deze wetsaanpassing breed van toepassing te laten zijn en niet te beperken tot een specifiek deel van de inkoop in de Wmo 2015 en de zorg voor jeugdigen.

Het is aan gemeenten om te bepalen welke methode van inkoop het meest passend is bij een voorliggende contractbehoefte. Met voorliggend wetsvoorstel wordt een belemmering voor de daadwerkelijke en volle toepassing van het verlicht regime uit de Aanbestedingsrichtlijn/de Aanbestedingswet 2012 voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet uit de weg geruimd. Er is geen reden om de belemmering voor sommige vormen van maatschappelijke ondersteuning of zorg voor jeugdigen voort te laten bestaan.

82. Deze leden vragen voorts in welke gevallen het opvragen en beoordelen van offertes een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de zorginkoop en wanneer zo'n offertefase wel of niet van belang is voor een zorgvuldige inkoop van zorg of ondersteuning.

Bij het contracteren van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning – en dus het selecteren van aanbieders - kunnen verschillende beleidsdoelstellingen belangrijk zijn. Het opvragen en beoordelen van offertes in combinatie met op voorhand vastgestelde gunningmethodieken biedt gemeente meer inzicht in de vraag hoe en op welke concrete manier de aanbieder de specifieke opdracht wil gaan uitvoeren. Selectiecriteria, daarentegen, zien meer op aantoonbare kwaliteiten van de aanbieder. In specifieke gevallen kan het verstandig zijn om naast selectiecriteria ook gunningcriteria te hanteren om de beleidsdoelstellingen te halen. Na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel kan de gemeente dit per opdracht bepalen. Zolang het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, geldt het emvi-criterium en daarmee de in de praktijk daaruit voortvloeiende plicht een offertefase in de aanbestedingsprocedure op te nemen en te beoordelen. Dit kost zowel gemeenten als aanbieders tijd en geld, terwijl zo'n fase niet altijd nodig is voor het tot stand komen van een eerlijke aanbesteding.

83 en 84. Ten slotte vragen de leden van de fractie van D66 of de regering kan ingaan op het risico dat het wetsvoorstel impliciet het contracteren van een kleiner aantal grotere aanbidders stimuleert. En welk effect kan dat hebben op het maatwerk en de kleinschaligheid van zorg die soms nodig is?

Omdat voorliggend wetsvoorstel het aanbesteden vergemakkelijkt, zullen gemeenten die vormen van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning nu nog via de open house-procedure hebben gecontracteerd, in de toekomst waarschijnlijk vaker kiezen voor aanbesteden (en wel volgens het verlicht regime). Aanbesteden maakt het, anders dan contracteren volgens de open house-procedure, mogelijk te selecteren. Voor complexere vormen van zorg en ondersteuning vind ik dit wenselijk. Het wetsvoorstel kan derhalve inderdaad betekenen dat er in de toekomst minder, maar grotere aanbidders worden gecontracteerd. Of, en in welke mate dat zal gebeuren hangt echter van de gemeenten af.

Daarbij merk ik op dat de Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde Gids Proportionaliteit²² voorschrijven dat de gemeente bij het vaststellen van minimumeisen en selectiecriteria in principe²³ ook het midden- en kleinbedrijf (en daarmee de kleinere aanbidders van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning) betreft. Kleine aanbidders moeten dus een kans blijven maken in de aanbestedingsprocedures.

Overigens impliceert het contracteren van grote aanbidders niet dat er geen maatwerk of zorg in kleinschalige setting kan worden geleverd. Ook grotere aanbidders kunnen daarvoor zorgen.

85. De leden van de PVV-fractie vragen of er een inschatting kan worden gegeven van de hoeveelheid tijd (en geld) die het schrappen van het emvi-criterium zal opleveren.

In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is beargumenteerd dat het schrappen van het emvi-criterium kan leiden tot een afname van € 4.600.000 aan uitvoeringslasten voor aanbidders, en tot een afname van € 2.700.000 voor gemeenten. Of deze bedragen werkelijk zullen worden gehaald, hangt echter af van de mate waarin gemeenten procedures zonder gunning op basis van het emvi-criterium (en daarmee zonder offertefase) zullen inzetten.

86 en 87. De leden van de PVV-fractie vragen op welke wijze gemeenten in de toekomst zullen bepalen wie de beste aanbidders zijn. Hoe worden gemeenten toegerust om ervoor te zorgen dat juist aan ervaren en goed opgeleide aanbidders ruimte wordt geboden binnen de aanbestedingsprocedures?

Als gemeenten inkopen via een aanbestedingsprocedure kunnen zij (minimum)kwaliteitseisen stellen, met daartegenover een reële prijs. Als tijdens de aanbestedingsprocedure blijkt dat er meer gegadigden zijn dan het gewenste aantal aanbidders, kan een gemeente de beste aanbidders selecteren door middel van selectiecriteria. Deze selectiecriteria zien specifiek op bewezen kwaliteiten van de aanbieder in het verleden.

De handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' biedt gemeenten goede handvatten om op administratief luwe wijze de beste aanbidders te selecteren. Aan deze handreiking wordt al aandacht besteed op de website van het www.inkoop sociaal domein.nl. Daarnaast zal de handreiking in het najaar 2021 onder andere door middel van informatiebijeenkomsten bij gemeenten en aanbidders onder de aandacht worden gebracht. Dit wordt verzorgd door het programma Inkoop en aanbesteden Sociaal Domein.

88 en 89. De leden van de PVV-fractie willen weten of de gemeenten voldoende toegerust zijn om een aanbestedingsprocedure in te richten. Op welke wijze worden zij ondersteund bij het inrichten van de procedures?

²² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/07/03/gids-proportionaliteit-2e-herziening>

²³ Afwijken hiervan mag alleen als dat goed wordt gemotiveerd.²⁴

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/07/03/gids-proportionaliteit-2e-herziening>

Gemeenten zijn gewend om in te kopen. Gemeenten kennen ook de processen van de Europese aanbestedingen. Het inkopen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning via de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure (het verlicht regime) is bij gemeenten nog relatief onbekend. Dat is begrijpelijk, want de nu nog in de Jeugdwet en de Wmo 2015 voorkomende plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium (hetgeen in de praktijk betekent dat er een offertefase in de aanbestedingsprocedure moet worden ingebouwd) zorgt ervoor dat de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure op dit moment niet zo eenvoudig is. Juist om gemeenten de mogelijkheid te geven om het verlicht regime ten volle te benutten, wordt in voorliggend wetsvoorstel voorgesteld om de plicht om te gunnen op het emvi-criterium uit genoemde wetten te schrappen. In de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' wordt aangegeven hoe de gemeenten van de nieuwe ruimte gebruik kunnen maken. Zoals ik ook al in antwoord op de vorige vraag van de leden van de PVV-fractie heb aangegeven, wordt op de website van het www.inkoop sociaal domein.nl aandacht aan de handreiking besteed. Daarnaast zal de handreiking in het najaar 2021 onder andere door middel van informatiebijeenkomsten bij gemeenten en aanbieders onder de aandacht worden gebracht.

90. De leden van de PVV-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat alleen op prijs geselecteerd zal worden.

Ook na de wetwijziging moeten gemeenten volgens de Jeugdwet en de Wmo 2015 bij een aanbesteding van jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning altijd rekening houden met de kwaliteit van de aangeboden diensten. Gunning alleen op basis van de laagste prijs is en blijft verboden. Zoals uit de antwoorden op bovenstaande vragen van de fractie van de PVV blijkt, wordt in het kader van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein veel gedaan om gemeenten te ondersteunen bij het inrichten van procedures die wél aan de regels voldoen. Indien een gemeente desondanks toch het gunningscriterium 'de laagste prijs' (heeft) gebruikt, kunnen aanbieders via klachtenprocedures (van gemeenten zelf of van de Commissie van Aanbestedingsexperts), bij de Nederlandse rechter en bij de Europese Commissie klagen over schending van de (Europese) aanbestedingsregels. Daarnaast kan de gemeenteraad de verantwoordelijke wethouder dan tot de orde roepen. Ingeval een gemeente een consequent beleid zou voeren om het verbod op gunning op de laagste prijs te negeren en de gemeenteraad niet ingrijpt, is het ten slotte nog mogelijk dat de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming op grond van het interbestuurlijk toezicht optreedt.

91 en 92. De leden van de PVV-fractie vragen voorts hoe wordt voorkomen dat vershraling van het zorgaanbod optreedt doordat gemeenten veelal grote aanbieders contracteren die tegen een lage prijs een gegarandeerde hoeveelheid output leveren? Deelt de regering de vrees dat kleinere instellingen en vrijgevestigde therapeuten daarmee buiten de boot dreigen te vallen?

Allereerst wil ik de vooronderstelling van de leden van de PVV-fractie wegnemen dat het contracteren van een beperkt aantal grote aanbieders in plaats van vele kleine per definitie tot vershraling van het zorgaanbod leidt. Dat het aantal door de gemeente gecontracteerde aanbieders in zo'n geval afneemt, wil niet zeggen dat er geen productdifferentiatie mogelijk is. Grote aanbieders kunnen immers een palet aan verschillende producten aanbieden.

Vervolgens merk ik op dat de Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde Gids Proportionaliteit²⁴ voorschrijven dat de gemeente bij het vaststellen van minimumeisen en selectiecriteria in principe²⁵ ook het midden- en kleinbedrijf (en daarmee de kleinere aanbieders van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning) betreft. Dit geldt voor alle Europese aanbestedingen, dus ook voor die volgens het verlicht regime.

Voorliggend wetsvoorstel leidt ertoe dat bij een procedure volgens het verlicht regime geen offertefase meer hoeft te worden ingebouwd. Kleinere aanbieders die eerder wegens de

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/07/03/gids-proportionaliteit-2e-herziening>

²⁵ Afwijken hiervan mag alleen als dat goed wordt gemotiveerd.²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/21, 34477, nr. 77.

complexiteit en de uitvoeringslasten afzagen van deelname aan een aanbestedingsprocedure, zouden dientengevolge vaker aan een aanbesteding kunnen gaan deelnemen.

Het is dus niet zo, dat kleine aanbieders in een aanbestedingsprocedure geen kans maken.

Wel is het mogelijk dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat gemeenten in de toekomst vaker kiezen voor aanbesteding in plaats van een open house-procedure. Daar waar, anders dan bij een open house-procedure, in een aanbesteding met selectiecriteria gewerkt wordt, zal het aantal gecontracteerde aanbieders dalen. Zo'n daling zal ten koste gaan van de aanbieders die het minst aan de selectiecriteria voldoen. Niet uit te sluiten is dat dit in de praktijk juist de kleine aanbieders zijn die eerder in het kader van de open house-procedure wél een contract hebben gehad. Selectie op basis van onder andere kwaliteit vind ik echter zeker voor de complexere vormen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning wenselijk.

Ten slotte merk ik op dat concurrentie op prijs ook na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel slechts in beperkte mate zal optreden. Allereerst blijft het verbod gelden om in aanbestedingsprocedures louter op grond van de laagste prijs te gunnen. Daarnaast blijft voor iedere vorm van inkoop het gebod gelden dat een reële prijs moet worden geboden. In de praktijk betekent dit dat gemeenten – op basis van een kostprijsonderzoek bij aanbieders – de kostprijselementen van de in te kopen diensten of de (basis)prijs voor die diensten voorafgaande de aanbesteding vaststellen en bij de start van de aanbesteding in de (voor)aankondiging publiceren. Daarmee staan belangrijke elementen van de te betalen prijs dus al vantevoren vast. Concurrentie tussen aanbieders vindt daarom eerder plaats op kwaliteit in plaats van op prijs.

93. Op welke wijze, zo vragen de leden van de PVV-fractie, wordt ervoor gezorgd dat er een evenwichtige benadering komt waarbij niet alleen vermindering van de administratieve lasten, maar ook de inhoud van de zorg, de cliënt en het systeem rondom de cliënt meegenomen worden in het aanbestedingsproces?

Het gezamenlijke programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein ondersteunt gemeenten en aanbieders met als doel de transformatie naar goede zorg en ondersteuning, ten behoeve van de cliënt, verder te helpen door te kijken naar hoe de inkoop in het algemeen en de aanbesteding in het bijzonder daar aan kan bijdragen. Om gemeenten en aanbieders te stimuleren om bij inkoopprocedures de onderlinge dialoog te focussen op kwaliteit van de zorg en ondersteuning vanuit het cliëntperspectief, is een handreiking 'kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop' opgesteld. In aanvulling op die handreiking is een workshop ontwikkeld die gemeenten kunnen inzetten om samen met aanbieders en cliënten in gesprek te gaan over belangrijke aspecten van kwaliteit van de zorg en ondersteuning die meegenomen kunnen worden in de inkoop. Uiteraard staan zorg en ondersteuning vanuit cliëntperspectief ook centraal in de opleidingen van het programma, zoals de Regionale leergang inkoop Wmo 2015, waarin vanuit een visie/doelstelling toegewerkt wordt naar een passende inkoop. Zie hierover ook mijn Kamerbrief van 8 december 2020²⁶.

94. De regering stelt voor dat aanbieders referenties kunnen overleggen. De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering gaat borgen dat aanbieders niet op andere manieren weer belast worden met administratieve lasten.

Gemeenten dienen bij aanbestedingen altijd rekening te met de algemene aanbestedingsbeginselen, waaronder het beginsel proportionaliteit. Vanuit het proportionaliteitsbeginsel moeten alle eisen en voorwaarden die een gemeente stelt in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Dit geldt voor alle stappen in inkoopprocedures, maar is vooral een aandachtspunt bij minimumeisen en selectiecriteria. De gemeente kan de omvang van minimumeisen en selectiecriteria beperken door op voorhand in een aanbestedingsprocedure een bewuste keuze voor een beperkt aantal beleidsdoelstellingen te maken. De gemeente kan aan de hand van dit beperkte aantal doelstellingen vooral selectiecriteria hanteren op basis waarvan naar verwachting een daadwerkelijk en substantieel verschil tussen

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/21, 34477, nr. 77.

aanbieders kan worden gemaakt. Door de selectie te koppelen aan een beperkt aantal beleidsdoelstellingen worden de beste aanbieders geselecteerd en worden de uitvoeringslasten beperkt. Selectiecriteria waar elke aanbieder even goed (of slecht) op scoort, leveren geen onderscheid op. De 'handreiking SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' kan gemeenten bij het maken van keuzes ondersteunen.

95. Dat aanbieders in een aanbestedingsprocedure - indien dit als selectie criterium zou worden gebruikt - zouden kunnen scoren met het aantal jaren ervaring met het leveren van zorg of maatschappelijke ondersteuning, roept bij de leden van de PVV-fractie de vraag op of dit niet in het nadeel is van nieuwe aanbieders. Zij zouden daar graag een reactie op ontvangen.

Gemeenten zullen bij het aanbesteden altijd rekening moeten houden met de beginselen van transparantie, gelijkheid (non-discriminatie) en proportionaliteit. In het kader van het gelijkheidsbeginsel zullen gemeenten in beginsel ook nieuwe aanbieders de mogelijkheid moeten bieden in te schrijven. Dat kan in het door de leden van de PVV-fractie bedoelde geval bijvoorbeeld door een speciaal perceel voor nieuwe aanbieders op te nemen die flexibel kunnen worden ingezet indien er wachtlijsten ontstaan. De gemeente vermeldt dan duidelijk in de (voor)aankondiging in welke situatie deze nieuwe aanbieders kunnen worden ingezet. Daarmee wordt enerzijds het belang van de gemeenten gediend om in tijden van zorgschaarste voldoende aanbieders te hebben. Anderzijds krijgen nieuwe aanbieders de kans om ervaring op te doen. Ook eenvoudigere en creatievere inkoopprocedures zoals genoemd in de handreiking, kunnen daarbij helpen. Zo kunnen voor een bepaald perceel selectiecriteria worden vastgesteld waaraan nieuwe aanbieders kunnen voldoen.

96. Voorts moet voorkomen worden dat het streven is naar alleen nog grootschalige aanbieders van zorg, waardoor er voor cliënten minder keus zal zijn en het zorgaanbod zal verschromen en gemeenten te afhankelijk worden van enkele grote zorgaanbieders. De leden van de PVV-fractie zouden hierover graag een reactie ontvangen.

Voor een reactie op deze vraag verwijs ik de leden van de PVV-fractie naar mijn antwoord op de vragen 91 en 92 eerder in deze paragraaf.

97. De leden van de fractie van de PVV constateren dat met dit wetsvoorstel enkel de verplichting wordt geschrapt om te gunnen op basis van de emvi-criteria. Gemeenten behouden in de praktijk nog steeds de vrijheid om de Europese aanbestedingsprocedure te volgen. Prijs kan daarmee nog steeds een belangrijk selectie criterium zijn. Het aantal vormen van aanbesteding wordt door dit voorstel niet beperkt, maar juist uitgebreid. Ook hierover zouden deze leden graag een reactie ontvangen.

Ik wil allereerst een mogelijk bij de leden van de PVV-fractie levend misverstand wegnemen. In EU-verband streef ik naar wijziging van de Aanbestedingsrichtlijn zodanig, dat zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning niet meer hoeft te worden aanbesteed. Zoals in eerdere antwoorden op vragen in deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, valt zo'n wijziging van de Aanbestedingsrichtlijn niet op korte termijn te verwachten. Maar zelfs nadat dit zou zijn bereikt, zal het gemeenten niet verboden worden om (alsdan: vrijwillig) de Europese aanbestedingsregels te volgen. Ook in de verdere toekomst zullen de gemeenten dus de vrijheid behouden om de Europese aanbestedingsprocedure te volgen. Overigens is ook een procedure volgens het verlicht regime een Europese aanbestedingsprocedure.

In juridische zin wordt het aantal vormen van aanbesteding met dit wetsvoorstel niet uitgebreid. De mogelijkheid om een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime te volgen, bestaat al. Met dit wetsvoorstel wordt slechts een belemmering voor het daadwerkelijk gebruik van zo'n aanbestedingsprocedure uit de weg geruimd, te weten de plicht om op basis van het emvi-criterium te gunnen, en daarmee een offertefase in de aanbestedingsprocedure in te bouwen. In praktische zin kan het wetsvoorstel er wél toe leiden dat gemeenten (veel) vaker gebruik gaan maken van een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime. Dat is echter ook de bedoeling van het wetsvoorstel.

Gemeenten moeten nu al een reële prijs voor de in te kopen diensten betalen. Vaak zal een gemeente voorafgaande aan een aanbestedingsprocedure onderzoeken wat een reële prijs is. Zij zal daarvoor een aantal aanbieders consulteren die de aan te besteden vorm van zorg kunnen leveren. Vervolgens maakt zij die reële prijs bij de start van de aanbestedingsprocedure bekend. De concurrentie zal dan niet zozeer plaatsvinden op de prijs, maar op de mate waarin een aanbieder aan de door de gemeente gehanteerde selectiecriteria voldoet (hoe meer punten men op de selectiecriteria scoort, hoe groter de kans op een contract).

98 t/m 101. De leden van de SP-fractie lezen dat bij twee van de drie criteria op basis waarvan een gunning kan plaatsvinden nog steeds het geld centraal staat. Om te kiezen voor deze gunningscriteria moet dit wel gemotiveerd worden. Kan de regering toelichten hoe lastig, of juist hoe gemakkelijk, het voor gemeenten is om te motiveren dat zij niet voor de beste prijs-kwaliteitverhouding gaan? Hoe vaak komt het voor dat gemeenten een van deze twee gunningscriteria hanteren? Wat is de opvatting van de regering over de wenselijkheid daarvan? Is het uiteindelijk de bedoeling dat een dergelijke gunning niet meer mogelijk wordt?

De Aanbestedingswet 2012 kent drie mogelijkheden om op het emvi-criterium te gunnen²⁷. De aanbestedende dienst kan kiezen voor:

1. de beste prijs-kwaliteitverhouding,
2. de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, of
3. de laagste prijs.

Krachtens de Aanbestedingswet 2012 heeft de eerste mogelijkheid de voorkeur. Een keuze voor een van de twee andere mogelijkheden moet namelijk in de aanbestedingsstukken worden gemotiveerd²⁸.

Gemeenten moeten de zorg voor jeugdigen en de maatschappelijke ondersteuning op dit moment nog op grond van het emvi-criterium gunnen. Dat zou betekenen dat zij een van de hierboven beschreven methoden zouden kunnen kiezen, ware het niet dat de Jeugdwet en de Wmo 2015 het een gemeente verbieden om het criterium 'de laagste prijs' te hanteren²⁹, en het de gemeenten gebieden om altijd rekening te houden met de kwaliteit die aanbieders kunnen bieden³⁰. Dat betekent dat gemeenten in de praktijk alleen kunnen kiezen voor de beste prijs-kwaliteitverhouding of – na motivering – voor de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, mits ook in het laatste geval rekening wordt gehouden met de kwaliteit die de betrokken aanbieders kunnen leveren. Gelet hierop verwacht ik dat gemeenten meestal zullen kiezen voor gunning op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding.

Na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel zullen gemeenten die kiezen voor een aanbesteding volgens het verlicht regime niet meer op basis van het emvi-criterium hoeven te gunnen. Het verbod om louter op de laagste prijs te gunnen en het gebod om bij de gunning altijd rekening te blijven houden met de kwaliteit, blijven echter bestaan³¹.

Overigens merk ik nog op dat ook het gebod om altijd een reële prijs te betalen, ertoe zal leiden dat de concurrentie eerder op kwaliteit dan op prijs zal plaatsvinden. In de praktijk leidt de plicht om een reële prijs te betalen ertoe dat gemeenten – op basis van een kostprijsonderzoek bij aanbieders – de kostprijs-elementen van de in te kopen diensten of de (basis)prijs voor die diensten voorafgaande de aanbesteding vaststellen en bij de start van de aanbesteding in de (voor)aankondiging publiceren. Daarmee staan belangrijke elementen van de te betalen prijs dus al van tevoren vast. Concurrentie tussen aanbieders vindt daarom eerder plaats op kwaliteit in plaats van op prijs.

²⁷ Artikel 2.114, tweede lid, Aanbestedingswet 2012.

²⁸ Artikel 2.114, derde en vierde lid, Aanbestedingswet 2012.

²⁹ Artikel 2.11, derde lid, Jeugdwet en artikel 2.6.4, derde lid, Wmo 2015.

³⁰ Artikel 2.11, tweede lid, Jeugdwet en artikel 2.6.4, tweede lid, Wmo 2015.

³¹ Zie het voorgestelde artikel 2.12, eerste lid, van de Jeugdwet en 2.6.4, eerste lid, van de Wmo 2015.

102, 103 en 104. De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering met dit wetsvoorstel de plicht om op grond van het emvi-criterium te gunnen, wil schrappen uit de Jeugdwet en de Wmo 2015. Deze verplichting wordt geschrapt, maar gemeenten kunnen nog wel kiezen om te gunnen op basis van emvi. Is het niet zo dat hierdoor weer een nieuwe aanbestedingsvariant wordt gecreëerd en dus nog meer verschillende mogelijkheden van aanbestedingen tussen gemeenten? Is erover nagedacht om deze wetswijziging dwingender te maken, zoals bijvoorbeeld verbieden? Zo ja, welke mogelijkheden zijn daarvoor en waarom is daar niet voor gekozen?

In juridische zin wordt het aantal vormen van aanbesteding met dit wetsvoorstel niet uitgebreid. De mogelijkheid om een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime te volgen, bestaat al. Met dit wetsvoorstel wordt slechts een belemmering voor het daadwerkelijk gebruik van zo'n aanbestedingsprocedure uit de weg geruimd, te weten de plicht om op basis van het emvi-criterium te gunnen en daarmee een offertefase in de aanbestedingsprocedure in te bouwen. In praktische zin kan het wetsvoorstel er wél toe leiden dat gemeenten (veel) vaker gebruik gaan maken van een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime. Dat is echter ook de bedoeling van het wetsvoorstel.

Er is niet overwogen om tegelijk met het wegnemen van de belemmering voor gebruik van het verlicht aanbestedingsregime het aanbesteden volgens het reguliere aanbestedingsregime of het gebruiken van een open house-procedure te verbieden. Deze procedures kunnen onder omstandigheden hun waarde hebben.

105. De leden van de GroenLinks-fractie concluderen dat ook bij het afschaffen van het emvi-criterium, de regel wordt gehandhaafd dat niet louter op de laagste prijs mag worden gegund en dat er altijd rekening gehouden moet worden met de aangeboden kwaliteit. Genoemde leden vinden dit zeer belangrijk en vragen hoe deze regel wordt ingevuld, wat de eisen zijn en op welke manier deze regel wordt gehandhaafd.

In de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' zijn de aanbestedingsprocedures uitgewerkt die ten gevolge van het schrappen van de plicht om te gunnen op grond van het emvi-criterium kunnen worden ingericht. In de handreiking zijn, in overleg met gemeenten en zorgaanbieders, voorbeelden van procedure-opties uitgewerkt waarin gebruik wordt gemaakt van goede (minimum)kwaliteitseisen met daartegenover een reële prijs en, indien het aantal gegadigden het aantal aanbieders dat de gemeente wenst te contracteren overschrijdt, de selectie. De reële prijs bestaat uit de kostprijsselementen van de in te kopen dienst of is de (basis)prijs voor de in te kopen dienst, die door gemeenten voorafgaand aan de aanbesteding door middel van een marktonderzoek en een heldere en transparante afstemming met aanbieders, desgevraagd rekening houdend met de vertrouwelijke behandeling van informatie worden/wordt vastgesteld en veelal in de (voor)aankondiging worden/wordt vermeld. Concurrentie vindt daarom eerder plaats op de kwaliteit die een aanbieder voor de reële prijs kan leveren dan op de prijs. Hoewel het emvi-criterium niet geldt, wordt op deze manier toch een goede verhouding tussen kwaliteit en prijs bereikt.

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van hun eigen beleid en de daaruit voortvloeiende keuzes om inkoopprocedures in te richten. Indien gemeenten zich niet aan de regels houden, kunnen aanbieders via klachtenprocedures (van gemeenten zelf of van de Commissie van Aanbestedingsexperts), bij de Nederlandse rechter en bij de Europese Commissie klagen over schending van de (Europese) aanbestedingsregels. Daarnaast kan de gemeenteraad de verantwoordelijke wethouder dan tot de orde roepen indien deze ondanks het verbod daarop toch louter op de laagste prijs zou laten selecteren. Ingeval een gemeente een consequent beleid zou voeren om het verbod op gunning op de laagste prijs te negeren en de gemeenteraad niet ingrijpt, is het ten slotte nog mogelijk dat de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming op grond van het interbestuurlijk toezicht optreedt.

106. Voorts vragen de leden van de fractie van Groen Links op welke wijze ervoor gezorgd zal worden dat er een evenwichtige benadering komt waarbij niet alleen vermindering van administratieve lasten maar ook de zorginhoud, de cliënt en het systeem rondom de cliënt meegenomen worden in het aanbestedingsproces.

Het gezamenlijke programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein ondersteunt gemeenten en aanbieders met als doel de transformatie naar goede zorg en ondersteuning, ten behoeve van de cliënt, verder te helpen door te kijken naar hoe de inkoop in het algemeen en de aanbesteding in het bijzonder daar aan kan bijdragen. Om gemeenten en aanbieders te stimuleren om bij inkoopprocedures de onderlinge dialoog te focussen op kwaliteit van de zorg en ondersteuning vanuit het cliëntperspectief, is een handreiking 'kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop' opgesteld. In aanvulling op die handreiking is een workshop ontwikkeld die gemeenten kunnen inzetten om samen met aanbieders en cliënten in gesprek te gaan over belangrijke aspecten van kwaliteit van de zorg en ondersteuning die meegenomen kunnen worden in de inkoop. Uiteraard staan zorg en ondersteuning vanuit cliëntperspectief ook centraal in de opleidingen van het programma, zoals de Regionale leergang inkoop Wmo 2015, waarin vanuit een visie/doelstelling toegewerkt wordt naar een passende inkoop. Zie hierover ook mijn Kamerbrief van 8 december 2020³².

107. De leden van de GroenLinks-fractie lezen voorts dat de gemeenten minimeisen moeten opnemen waaraan aanbieders moeten voldoen, alsmede criteria op basis waarvan wordt geselecteerd indien het aantal geschikte aanbieders hoger is dan de gemeente wenst te contracteren. Zijn gemeenten voldoende toegerust om een aanbestedingsprocedure op die manier in te richten?

Gemeenten zijn gewend om in te kopen. Gemeenten kennen ook de processen van de Europese aanbestedingen. Het inkopen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning via de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure (het verlicht regime) is bij gemeenten nog relatief onbekend. Dat is begrijpelijk, want de nu nog in de Jeugdwet en de Wmo 2015 voorkomende plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium (met als gevolg dat er een offertefase in de aanbestedingsprocedure moet worden ingebouwd) zorgt ervoor dat de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure op dit moment niet zo eenvoudig is. Juist om gemeenten de mogelijkheid te geven om het verlicht regime ten volle te benutten, wordt in voorliggend wetsvoorstel voorgesteld om de plicht om te gunnen op het emvi-criterium uit genoemde wetten te schrappen. In de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' wordt aangegeven hoe de gemeenten van de nieuwe ruimte gebruik kunnen maken. Zoals ik ook al in antwoord op de vorige vraag van de leden van de fractie van Groen Links heb aangegeven, wordt op de website van het www.inkoop sociaal domein.nl aandacht aan de handreiking besteed. Daarnaast zal de handreiking in het najaar 2021 onder andere door middel van informatiebijeenkomsten bij gemeenten en aanbieders onder de aandacht worden gebracht.

108 en 109. Voorts vragen deze leden of de gemeenten voldoende kennis hebben om minimeisen en selectiecriteria op te stellen en op welke manier zij hierin worden ondersteund.

Ervaring in en kennis van het inkopen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning bij gemeenten wordt steeds beter, maar is nog niet overal voldoende aanwezig. Dit kost tijd en investeringen ten aanzien van kennis, vaardigheden en stabiliteit in (eigen) personeel.

De vereenvoudigde aanbestedingsprocedure (het verlicht regime) wordt met behulp van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein voldoende onder de aandacht gebracht. Dit gebeurt onder meer doordat regelmatig via nieuwsberichten aandacht wordt besteed aan het wetsvoorstel en doordat (de vooraankondiging van) de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' op de website van het www.inkoop sociaal domein.nl is geplaatst. Deze handreiking biedt gemeenten goede handvatten om op administratief luwe wijze de beste aanbieders te selecteren. Deze handreiking wordt in het najaar 2021 via diverse informatievoorzieningen verder onder de aandacht gebracht door middel van informatiebijeenkomsten voor gemeenten en aanbieders. Dit wordt verzorgd door het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/21, 34477, nr. 77.

110. De leden van de fractie van Groen Links willen weten hoe wordt voorkomen dat alleen op prijs geselecteerd wordt.

De Jeugdwet en de Wmo 2015 verbieden op dit moment gunning op basis van louter de laagste prijs, en dat blijft zo. Zoals uit de antwoorden op bovenstaande vragen van de fractie van Groen Links blijkt, wordt in het kader van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein veel gedaan om gemeenten te ondersteunen bij het inrichten van procedures die wél aan de regels voldoen. Indien een gemeente desondanks het gunningscriterium 'de laagste prijs' (heeft) gebruikt, kunnen aanbieders via klachtenprocedures (van gemeenten zelf of van de Commissie van Aanbestedingsexperts), bij de Nederlandse rechter en bij de Europese Commissie klagen over schending van de (Europese) aanbestedingsregels. Daarnaast kan de gemeenteraad de verantwoordelijke wethouder dan tot de orde roepen. Ingeval een gemeente een consequent beleid zou voeren om het verbod op gunning op de laagste prijs te negeren en de gemeenteraad niet ingrijpt, is het ten slotte nog mogelijk dat de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming op grond van het interbestuurlijk toezicht optreedt.

Naast het verbod om te selecteren op de laagste prijs leiden, zoals ik in een antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van Groen Links heb aangegeven, ook het gebod om ook op kwaliteit te letten en de plicht om een reële prijs te bieden er overigens toe dat concurrentie in de praktijk eerder plaatsvindt op de kwaliteit die de aanbieder voor de reële prijs kan leveren dan op de prijs.

111. De leden van de fractie van Groen Links vragen in hoeverre aanbestedingsprocedures eenduidiger worden als alle gemeenten hun eigen en dus weer verschillende eisen en criteria gaan opstellen.

De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun visie en beleidsdoelstellingen. Aan de hand daarvan bepaalt de gemeente de inkoopstrategie. Daarvoor moet de gemeente het aanbiederlandschap kennen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval in de betreffende regio zullen de gemeenten keuzes moeten maken bij het vaststellen minimumeisen en selectiecriteria. De gemeenten zijn hierdoor beter in staat om te anticiperen op de lokale situatie. Enerzijds kan standaardisatie, bijvoorbeeld van de reële prijscomponenten voor de jeugdhulp wel helpen om dit proces van gemeenten te vereenvoudigen. Anderzijds kan meer standaardisatie er toe leiden dat de gemeenten geen of onvoldoende vrijheid hebben om aan te sluiten bij de lokale situatie.

De regering is van mening dat voor sommige vormen van zorg voor jeugdigen regionale inkoop beter is. Er is een wetsvoorstel 'verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' in voorbereiding, waarmee gemeenten verplicht zullen worden bepaalde vormen van zorg voor jeugdigen regionaal op een eenduidige manier in te kopen. Dit draagt bij aan de eenduidigheid van aanbestedingsprocedures.

112. De leden van de GroenLinks-fractie concluderen dat de regering met dit wetsvoorstel de open house-procedure wil ontmoedigen. Op deze manier zullen gemeenten een beperktere groep 'beste partners' gunnen, zo schrijft de regering. Hoe wordt de diversiteit van het aanbod hierbij gegarandeerd?

Voor zover gemeenten open house-procedures zullen vervangen door aanbestedingsprocedures is het inderdaad mogelijk dat er een beperktere groep 'beste partners' zal worden gecontracteerd. Dit leidt echter niet per definitie tot beperking van de diversiteit in het aanbod. Dat het aantal door de gemeente gecontracteerde aanbieders in zo'n geval afneemt, wil immers niet zeggen dat er geen productdifferentiatie mogelijk is. De nieuwe aanbieders kunnen immers een palet aan verschillende producten aanbieden.

Desalniettemin erken ik dat minder verschillende aanbieders kan leiden tot minder differentiatie in de aangeboden diensten of de wijze waarop diensten worden uitgevoerd. Iedere aanbieder legt immers zijn eigen accenten. Het is de vraag of zo'n vermindering in differentiatie problematisch zou zijn. In dat verband merk ik op dat gemeenten altijd zullen moeten voorzien in een kwalitatief

en kwantitatief voldoende aanbod van alle vormen van bij en krachtens de Jeugdwet en de Wmo 2015 beschreven zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning. Voor zover mogelijk, dient de cliënt daarbij bovendien keuzemogelijkheid te hebben tussen aanbieders³³. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan. Verschraving van het zorgaanbod in die zin, dat vormen van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning zullen verdwijnen of dat cliënten geen keuzemogelijkheid hebben, zou derhalve geen gevolg van het wetsvoorstel moeten zijn. Wel kan voorliggend wetsvoorstel tot gevolg kan hebben dat er in de toekomst minder "varianten van hetzelfde" worden gecontracteerd. Zeker indien dit het gevolg is van vervanging van een open house-procedure door aanbesteding, wegen de voordelen daarvan naar mijn mening op tegen de nadelen daarvan.

113. De leden van de fractie van Groen Links vragen of vervanging van open house-procedures door aanbestedingsprocedures niet tot het risico leidt dat aan dezelfde groep partners sneller een volgende keer opnieuw gegund zal worden?

Alle aanbestedingsprocedures, dus ook aanbestedingsprocedures volgens het verlicht regime, dienen eerlijk te verlopen. De procedure mag niet zo worden ingericht, dat eerder gecontracteerde aanbieders worden voorgetrokken boven andere aanbieders. De algemene beginselen van het aanbestedingsrecht (gelijkheidsbeginsel, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit) verzetten zich hiertegen.

114 en 115. De leden van de fractie van Groen Links vragen of wachtlijsten in de jeugdhulp op de korte termijn kunnen toenemen omdat veel zorgverleners geen contract krijgen. En op welke wijze dragen de voorgestelde wijzigingen in de aanbestedingsprocedures bij aan het verminderen van de wachtlijsten?

Zoals uit het antwoord op de eervorige vraag van deze leden blijkt, doet voorliggend wetsvoorstel er niet aan af dat gemeenten voldoende zorg en ondersteuning moeten contracteren. Indien wordt aanbesteed, dienen gemeenten ervoor te zorgen dat totale capaciteit die na aanbesteding zal worden gecontracteerd voldoende is om alle cliënten tijdig te bedienen. Dat geldt ook indien een open house-procedure door een aanbestedingsprocedure wordt vervangen.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging in de aanbestedingsprocedures houdt in dat in geval van gebruik van een vereenvoudigde aanbestedingsprocedure niet meer zal hoeven te worden gegund op basis van het emvi-criterium. Die wijziging heeft geen gevolgen voor wachtlijsten.

116 en 117. Tevens vragen de leden van de fractie van Groen Links of de regering de mogelijkheid ziet om lokale en regionale cliënten- en gehandicaptenorganisaties een formele plek te geven bij inkoopprocedures. Zo nee, hoe is de regering voornemens de kwaliteit van de ingekochte zorg vanuit een cliëntperspectief te waarborgen?

Ik wil voorop stellen dat zowel de Jeugdwet als de Wmo 2015 de aanbieders verplichten om goede kwaliteit te leveren. Ook de gemeente zal in de inkoopprocedure op de kwaliteit letten. Gemeenten hebben de mogelijkheid om vertegenwoordigers van cliënten te betrekken en een plek te geven bij het inrichten specifieke inkoopprocedures, maar dat is niet verplicht. Wel verplichten de Jeugdwet en de Wmo 2015 de gemeenten om in hun verordeningen te regelen hoe (organisaties van) cliënten worden betrokken bij de uitvoering. Zij moeten in dat verband het recht krijgen om te adviseren over het beleid, en om daar voorstellen voor te doen. Hieronder valt ook inkoopbeleid.

118 en 119. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering de rol van de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder in dit wetsvoorstel ziet. Kan deze groep nog afspraken maken met gemeenten? Bestaat er een risico dat gemeenten door dit wetsvoorstel enkel grote aanbieders zullen contracteren en veel vrijgevestigde zorgverleners niet meer gecontracteerd zullen worden?

³³ Zie de artikelen 2.3, vierde en vijfde lid, en 2.4, derde lid, Jeugdwet, en de artikelen 2.1.2, vierde lid, onderdeel c, en 2.3.5, vijfde lid, onderdeel h, Wmo 2015.

Bestaat het risico dat deze zorgverleners hierdoor de jeugdhulp zullen verlaten? Hoe weegt de regering de kans dat door dit wetsvoorstel de keuzevrijheid van de cliënt voor een specifieke zorgverlener wordt beperkt?

Gemeenten kunnen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds contracten sluiten met vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders.

Als een vorm van zorg of ondersteuning in de toekomst via een aanbestedingsprocedure in plaats van via een open house-procedure wordt ingekocht, zal dat er inderdaad meestal toe leiden dat gemeenten gaan selecteren, en dus minder contracten sluiten. Dat hoeft niet per se ten koste te gaan van geschiktere kleine aanbieders. De Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde Gids Proportionaliteit³⁴ schrijven namelijk voor dat de gemeente bij het vaststellen van minimumeisen en selectiecriteria in principe³⁵ ook het midden- en kleinbedrijf (en daarmee de kleinere aanbieders van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning, waaronder vrijgevestigden) betreft. Dit geldt voor alle Europese aanbestedingen, dus ook voor die volgens het verlicht regime.

In welke mate vrijgevestigde jeugdhulpverleners die via een open house-constructie een contract hadden de jeugdhulp zouden verlaten indien zij in een aanbestedingsprocedure niet tot de winnaars behoren en dus geen contract krijgen, is lastig te zeggen. Zo is het mogelijk dat zij in dienst treden bij een jeugdhulpaanbieder die wél een contract met de gemeente heeft kunnen sluiten, of onderaannemer bij hem worden. Daarnaast geldt dat een vrijgevestigde jeugdhulpverlener in een aanbestedingsprocedure van een andere gemeenten wél tot de winnaars kan behoren.

Voor zover open house-procedures zullen worden vervangen door aanbestedingsprocedures met selectie, valt inderdaad te verwachten dat de keuzevrijheid van de cliënt voor een specifieke jeugdhulpverlener wordt beperkt. Daarbij merk ik wel op dat de keuzevrijheid die met de open house-constructie gepaard gaat in de praktijk een schijnvrijheid kan zijn. Dat is het geval bij complexere jeugdhulp en/of als erg veel jeugdhulpaanbieders zijn. De cliënt kan in het eerste geval in verband met de complexiteit van de benodigde jeugdhulp niet goed inschatten bij welke aanbieder hij het best kan aankloppen. In het tweede geval kan de cliënt in de praktijk door de bomen het bos niet meer zien en geen goede keuze maken.

120 en 121. De leden van de GroenLinks-fractie lezen ten slotte dat de regering erkent dat kwalitatief goede zorg staat of valt met goed opgeleid en voldoende personeel. Er is een groot tekort aan goed opgeleide professionals in de jeugdzorg. Kan dit wetsvoorstel op enige manier helpen om dit tekort tegen te gaan? Hoe worden gemeenten toegerust om ervoor te zorgen dat juist aan ervaren en goed opgeleide aanbieders ruimte wordt geboden binnen de aanbestedingsprocedures?

Voorliggend wetsvoorstel bevat de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur (amvb) waarin zal worden geregeld met welke kostprijselementen een gemeente rekening dient te houden bij het bepalen van de reële prijs voor zorg voor jeugdigen. Een reële prijs is een noodzakelijke voorwaarde voor aanbieders om voldoende, goed opgeleid personeel in dienst kunnen te nemen.

Een gemeente kan in een aanbesteding wel minimumeisen hanteren die waarborgen dat de hulpverleners die worden ingezet voor de uitvoering van de opdracht goed opgeleid zijn en voldoende ervaring hebben. In de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' worden de gemeenten bovendien ook ondersteund in het zoeken naar mogelijkheden om aanbieders te selecteren via selectiecriteria die zien op inzet van voldoende gekwalificeerd en goed opgeleid personeel bij soortgelijke opdrachten in het verleden. De voorbeelden in de handreiking zijn niet volledig. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk om deze voorbeelden in te vullen aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval.

³⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/07/03/gids-proportionaliteit-2e-herziening>

³⁵ Afwijken hiervan mag alleen als dat goed wordt gemotiveerd.³⁶

<https://www.inkoopsociaaldomein.nl/publicaties/handreikingen/2021/03/23/afwegingskader-hoofd--en-onderaannemerschap-sociaal-domein>

122 t/m 125. De leden van de SGP-fractie vragen of het klopt dat gemeenten met dit wetsvoorstel in de praktijk nog steeds de vrijheid hebben om ervoor te kiezen de Europese aanbestedingsprocedure te volgen en te gunnen op basis van het emvi-criterium. Klopt het dat hiermee eigenlijk een nieuwe aanbestedingsvariant wordt geïntroduceerd, in plaats van dat het aantal mogelijke vormen van aanbesteding wordt beperkt? Kan de regering hierop reflecteren, als het eigenlijke doel is dat de Europese aanbestedingsregels niet meer van toepassing zijn op het sociaal domein? Wat 'winnen' we met deze wetswijziging?

Allereerst wil ik een mogelijk misverstand bij de leden van de SGP-fractie wegnemen: ook de aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime is een Europese aanbestedingsprocedure. Gemeenten zullen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel inderdaad nog te vrijheid hebben om te kiezen voor een Europese aanbestedingsprocedure met gunning op basis van het emvi-criterium en daarmee met een offertefase.

In juridische zin wordt het aantal vormen van aanbesteding met dit wetsvoorstel niet uitgebreid. De mogelijkheid om een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime te volgen, bestaat al. Met dit wetsvoorstel wordt slechts een belemmering voor het daadwerkelijk gebruik van zo'n aanbestedingsprocedure uit de weg geruimd, te weten de plicht om op basis van het emvi-criterium te gunnen, en daarmee een offertefase in de aanbestedingsprocedure in te bouwen. In praktische zin kan het wetsvoorstel er wél toe leiden dat gemeenten (veel) vaker gebruik gaan maken van een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime. Dat is echter ook de bedoeling van het wetsvoorstel.

Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, streeft de regering naar een wijziging van de Aanbestedingsrichtlijn zodanig, dat de inkoop van de zorg voor jeugdigen en de maatschappelijke ondersteuning buiten de reikwijdte van die richtlijn komt te vallen en dus niet meer Europeesrechtelijk aanbesteed hoeft te worden. Dit vergt echter medewerking van de Europese instituties, en zal daarom niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Voorlopig zullen gemeenten die alleen met de beste aanbieders willen contracteren, de zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning daarom met inachtneming van de regels uit de Aanbestedingsrichtlijn (zoals geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012) moeten blijven aanbesteden.

Omdat dit werk behoort tot de categorie 'sociale en andere specifieke diensten' (SAS-diensten), staan de Aanbestedingsrichtlijn en de Aanbestedingswet 2012 gelukkig wel het gebruik van een eenvoudige procedure (de zogenoemde 'SAS-procedure') toe. Optimaal gebruik van dit 'verlicht regime' wordt op dit moment echter belemmerd doordat partijen in de aanbestedingswereld ervan uitgaan dat de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) verplichten tot het inrichten van procedures met een offertefase. Zij baseren die mening op het feit dat de Jeugdwet en de Wmo 2015 bepalen dat gegund moet worden op basis van het criterium 'economisch meest voordelige inschrijving' (emvi-criterium). Dit wetsvoorstel schrapt de plicht om op basis van het emvi-criterium te gunnen uit de Jeugdwet en de Wmo 2015, waarmee voor gemeenten het pad voor optimaal gebruik van het verlicht regime wordt geëffend. De winst van de wetswijziging is derhalve, dat gemeenten na de wetswijziging eenvoudigere aanbestedingsprocedures zullen kunnen inrichten. Ook de aanbieders zullen daarvan profiteren.

126 t/m 129. Deze wetswijziging zou ertoe kunnen leiden dat het aantal onderaannemers toeneemt. Dit wordt in de toelichting op het wetsvoorstel ook benoemd. De leden van de SGP-fractie vragen of het zou kunnen zijn dat hierdoor de administratieve lasten voor aanbieders onderling worden vergroot. Leidt het daarmee wellicht niet tot een verschuiving van het zwaartepunt van de administratieve lastendruk van gemeenten-aanbieders naar aanbieders-onderaannemers? Genoemde leden vragen in hoeverre hier rekening mee is gehouden en vragen de regering ervoor te zorgen dat dit risico wordt gemitigeerd.

Indien het aantal onderaannemers inderdaad toeneemt, zal dit de uitvoeringslasten voor die aanbieders, die hoofdaannemer zijn, doen toenemen. De mate waarin dat zal gebeuren is sterk afhankelijk van de invulling die hoofdaannemers en gemeenten eraan geven.

Dit blijkt uit het onderzoek dat KPMG in opdracht van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein heeft uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn in maart 2021 neergelegd in het 'Afwegingskader Inkoop Sociaal Domein - Impact van Hoofd- en Onderaannemerschap'. Dit afwegingskader is te vinden op www.inkoop sociaal domein.nl.³⁶ Uit het afwegingskader blijkt dat er voor- en nadelen verbonden zijn aan het werken met onderaannemers. Met het afwegingskader kunnen gemeenten en aanbieders beoordelen of het werken met hoofd- en onderaannemerschap in een bepaalde situatie de juiste keuze is en hoe zij eventuele negatieve gevolgen van het werken met deze constructie tegen kunnen gaan. Het afwegingskader biedt hiervoor mitigerende maatregelen. Er komen vijf generieke aanbevelingen uit het onderzoek naar voren, die onder andere zien op goede communicatie tussen de gemeenten en hoofdaannemers, uniformering in het lokale of regionale stelsel en het bereiken van voldoende schaalgrootte van hoofdaannemers.

130 t/m 133. De leden van de SGP-fractie vragen voorts aandacht voor de mogelijke consequenties wanneer gemeenten aangemoedigd worden om alleen nog maar met een paar grote aanbieders in de zorg in zee te gaan. Ziet de regering het risico dat een deel van de kennis en kunde van kleinere, meer specialistische of op een specifieke doelgroep gerichte aanbieders verdwijnt? Hoe denkt de regering dit te voorkomen? Hoe ziet de regering deze mogelijk ontwikkeling in relatie tot het streven naar een zo passend mogelijk zorgaanbod? Is de regering in gesprek met kleinere zorgaanbieders en -instellingen en vrijgevestigden over de mogelijke consequenties van dit wetsvoorstel?

De vooronderstelling van de leden van de SGP-fractie dat met voorliggend wetsvoorstel gemeenten worden aangemoedigd om alleen nog maar met een paar grote aanbieders in zee te gaan, is onjuist. Dit staat noch in het wetsvoorstel, noch in de memorie van toelichting. En het is ook niet de bedoeling. Wel zijn er gemeenten die op dit moment complexere zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning via een open house-procedure hebben gecontracteerd. Die gemeenten wil ik met voorliggende wetsvoorstel verleiden om in de toekomst voor een aanbestedingsprocedure te kiezen. Selectie van (de beste) aanbieders is het daarmee beoogde effect, maar die selectie hoeft niet beperkt te zijn tot een paar grote zorgaanbieders.

Desalniettemin zal omzetting van open house-procedures in aanbestedingsprocedures naar verwachting tot het contracteren van minder aanbieders leiden. Dat kan ertoe leiden dat de specialisten van de niet meer gecontracteerde aanbieders verdwijnen. Maar het is ook mogelijk dat de wél gecontracteerde aanbieders deze specialisten gaan verzorgen, al dan niet door het personeel van eerder bedoelde aanbieders in dienst te nemen of hen een contract als onderaannemer aan te bieden.

Hierbij moet worden bedacht dat gemeenten altijd zullen moeten voorzien in een kwalitatief en kwantitatief voldoende aanbod van alle vormen van bij en krachtens de Jeugdwet en de Wmo 2015 beschreven zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning. Voor zover mogelijk, dient de cliënt daarbij bovendien keuzemogelijkheid te hebben tussen aanbieders³⁷. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan. Verschraling van het zorgaanbod in die zin, dat vormen van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning zullen verdwijnen of dat cliënten geen keuzemogelijkheid hebben, zou derhalve geen gevolg van het wetsvoorstel moeten zijn. Wel kan voorliggend wetsvoorstel tot gevolg kan hebben dat er in de toekomst minder "varianten van hetzelfde" worden gecontracteerd. Zeker indien dit het gevolg is van vervanging van een open house-procedure door aanbesteding, wegen de voordelen daarvan naar mijn mening op tegen de nadelen daarvan.

Ik ben niet in gesprek met kleine aanbieders of vrijgevestigden over de mogelijke consequenties van dit wetsvoorstel.

³⁶ <https://www.inkoop sociaal domein.nl/publicaties/handreikingen/2021/03/23/afwegingskader-hoofd--en-onderaannemerschap-sociaal-domein>

³⁷ Zie de artikelen 2.3, vierde en vijfde lid, en 2.4, derde lid, Jeugdwet, en de artikelen 2.1.2, vierde lid, onderdeel c, en 2.3.5, vijfde lid, onderdeel h, Wmo 2015.

2.4 Ten slotte

134. De leden van de D66-fractie lezen dat dit wetsvoorstel als doel heeft om de open house-procedure te ontmoedigen. Zij willen weten hoeveel gemeenten op dit moment wel of niet gebruik maken van de open house-procedure binnen de Wmo 2015 en de jeugdzorg.

De Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020³⁸ bevat hierover de volgende cijfers. Voor de Wmo 2015 geldt dat met betrekking tot alle overeenkomsten die op 1 januari 2020 van kracht waren, voor 23% een open house-procedure, 73% een overheidsopdracht (in de zin van de Aanbestedingswet 2012) en 3% een subsidie is toegepast. Voor zorg voor jeugdigen³⁹ zijn deze cijfers respectievelijk 31% open house, 63% overheidsopdracht en 6% subsidie. De inkoopprocedures voor deze overeenkomsten hebben in 2019 en eerdere jaren plaatsgevonden. Voor de nieuwe Wmo 2015 overeenkomsten (die op 1 januari 2020 van kracht werden en dus waarschijnlijk in 2019 zijn ingekocht) geldt dat voor 53% een open house-procedure, 43% een overheidsopdracht en 5% een subsidie is toegepast. De cijfers voor jeugdhulp zijn respectievelijk 23% open house, 65% overheidsopdracht en 12% subsidie. Het onderzoeksbureau baseert zijn onderzoek op de opgaven van de gemeenten. De toename in het aantal open house-procedures in de Wmo 2015 wordt onder meer veroorzaakt door de grotere bekendheid van deze naamgeving. Gemeenten kenmerkten in eerdere jaren sommige inkoopprocedures die voldoen aan de voorwaarden voor open house vaker als aanbesteding.

135. De leden van de fractie van D66 vragen of kan worden ingegaan op recente uitlatingen van deskundigen op het gebied van zorginkoop dat de keuze voor het al dan niet hanteren van een open house-procedure niet zo zeer bepalend is voor de kwaliteit van de inkoop, maar dat vooral naar andere keuzes gekeken moet worden, zoals het goed inrichten van de toegang, goede afspraken met huisartsen en aanbieders en een goede afbakening van de geleverde zorg.

Goed inrichten van de toegang, goede afspraken met huisartsen en aanbieders en een goede afbakening van de te leveren zorg of ondersteuning zijn belangrijke onderdelen van het organiseren van hulp door gemeenten. Dit zijn elementen die onderdeel behoren uit te maken van het beleid en de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Vervolgens bepalen de gemeenten aan de hand van deze doelstellingen de inkoopstrategie om hun doelstellingen te kunnen bereiken. De inkoopprocedure die daarna wordt gekozen moet passen bij de strategie en het beleid van de gemeente. Afhankelijk van de schaarste van de dienstverlening en het zorglandschap kan gekozen worden voor een aanbestedingsprocedure (uit het verlicht regime of het reguliere regime) of een open house-procedure.

136. Ook vragen de leden van de D66-fractie om te reflecteren op de vraag in hoeverre het wenselijk is om veel gemeenten aan te zetten tot een grondige herziening van hun inkoopprocedure – zoals dit wetsvoorstel als doel stelt – in plaats van tot het stimuleren van een betere inkoop binnen de open house-procedure.

Het inrichten van inkoopprocedures is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Anders dan de leden van de D66-fractie aannemen, zet ik met voorliggend wetsvoorstel dan ook niet de gemeenten in den brede aan om al hun inkoopprocedures grondig te herzien. Ik doe dat slechts voor de gevallen waarin op dit moment voor de meer complexe zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning gebruik wordt gemaakt van de open house-procedure. Hoe goed een open house-procedure ook zou worden ingericht, feit blijft dat het bij gebruik van zo'n procedure niet mogelijk is om te selecteren op de beste aanbieders. En dat leidt tot de in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting genoemde nadelen.

³⁸ Kamerstukken II 2020/21, 34 477, nr. 74.

³⁹ De Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 spreekt van 'jeugdhulp' maar verstaat daaronder ook de kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering, zodat het in de terminologie van voorliggend wetsvoorstel om 'zorg voor jeugdigen' gaat.

In de Monitor inkoop sociaal domein⁴⁰ is, op basis van gesprekken met deskundigen van gemeenten en aanbieders, een trend vastgesteld dat gemeenten inkoopinstrumenten bewuster inzetten. Met het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein zet ik in op het ondersteunen van de professionalisering van inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning bij gemeenten en aanbieders. Ik beoog met het ondersteunen van de professionalisering dat gemeenten inkoopprocedures optimaal kunnen inrichten. Het inkopen in het sociaal domein via Sociale en Andere Specifieke diensten (verlicht regime) biedt gemeenten de mogelijkheid om beste aanbieders te selecteren en de uitvoeringslasten van deze keuze zoveel mogelijk te beperken.

137. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat de memorie van toelichting suggereert dat het afstappen van de open house-procedure alleen een verlaging van de administratieve lasten met zich meebrengt. Klopt dat?

Dat klopt niet. Zoals uit paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting blijkt, kan overstappen op een aanbestedingsprocedure ook andere voordelen met zich brengen, te weten:

- selectie van de beste aanbieders;
- meer duidelijkheid bij aanbieders over de omzet die zij kunnen bereiken;
- minder risico op het bij cliënten uitlokken van vraag naar zorg of ondersteuning.

138. De leden van de fractie van D66 vragen of een kwalitatieve vergelijking kan worden gemaakt tussen de administratieve lasten die verband houden met inkoop via de open house-procedure enerzijds en het verlichte aanbestedingsregime na inwerkingtreding van deze wetswijziging anderzijds.

Het is lastig om de uitvoeringslasten van open house-procedures enerzijds en aanbestedingsprocedures volgens het verlicht regime anderzijds met elkaar te vergelijken. Dat komt omdat die lasten afhankelijk zijn van de vorm van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning die wordt ingekocht en van het mogelijk aantal geïnteresseerde aanbieders. Heel algemeen gezegd, geldt voor gemeenten het volgende. Bij een groot aantal aanbieders zal het gebruik van een aanbestedingsprocedure voorafgaande aan de contractering tot de meeste uitvoeringslasten leiden (omdat er geselecteerd moet worden), terwijl het gebruik van een open house procedure tijdens de uitvoering van de contracten tot de meeste uitvoeringslasten leidt (omdat er niet is geselecteerd, zijn er veel contracten, met als gevolg een zware last aan contractmanagement van gemeenten). Daarnaast geldt dat een gemeente die een open house-procedure gebruikt aanbieders de mogelijkheid mag geven om tussentijds toe te treden, mits de voorwaarden waaronder dit gebeurt op voorhand duidelijk zijn omschreven. Ook dit kan tot extra uitvoeringslasten bij de gemeente leiden.

Voor aanbieders zullen de aan een open house-procedure verbonden uitvoeringslasten in ieder geval voorafgaande aan de contractering doorgaans lager zijn dan de lasten van een aanbestedingsprocedure. Dat komt omdat een gemeente in geval van open house niet selecteert, zodat de aanbieders geen gegevens hoeven aan te leveren op grond waarvan de gemeente die selectie kan maken.

Dit wetsvoorstel reduceert de uitvoeringslasten van een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime: ten gevolge van het schrappen van de verplichting om te gunnen op basis van het emvi-criterium zal in een aanbestedingsprocedure volgens het verlichte regime in de toekomst geen offertefase meer hoeven te worden ingebouwd. Dat betekent dat gemeenten geen offertes meer hoeven te vragen, dat aanbieders of gecertificeerde instellingen ze niet zullen hoeven op te stellen en dat gemeenten ze niet zullen hoeven te beoordelen. De regering verwacht dat het voor gemeenten dientengevolge aantrekkelijker wordt om in te kopen met behulp van aanbesteding in plaats van met behulp van een open house-procedure.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 202/21, 34477, nr. 77.

139. De leden van de fractie van D66 willen weten of de extra administratieve lasten als gevolg van de keuze van veel gemeenten om te stoppen met de open house-procedure zijn meegenomen in de analyse van de lastendruk als gevolg van dit wetsvoorstel?

Allereerst merk ik op dat niet zeker is dat 'veel' gemeenten zullen stoppen met inkoop via open house-procedures, al hoop ik dat zij dit in ieder geval voor de inkoop van de complexere zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning zullen doen. Het is echter aan gemeenten om een keuze te maken in de methodiek van inkoop. Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijft dit gelden.

Voorliggend wetsvoorstel schrapt een plicht uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 die een optimaal gebruik van het verlicht aanbestedingsregime belemmert, namelijk de plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting worden de uitvoeringslasten van een aanbestedingsprocedure zonder deze plicht afgezet tegen de uitvoeringslasten van een aanbestedingsprocedure met deze plicht, en niet de uitvoeringslasten van een open house-procedure ten opzichte van een aanbestedingsprocedure zonder de plicht te gunnen op basis van het emvi-criterium. Zoals uit het vorige antwoord blijkt, is laatstbedoelde analyse kwalitatief nauwelijks mogelijk, zodat er ook geen bedragen aan kunnen worden gekoppeld.

Voor zover aan de vraag van de leden de veronderstelling ten grondslag ligt dat gemeenten ten gevolge van dit wetsvoorstel tussentijds zouden stoppen met open house-procedures, merk ik op dat niet het geval zal zijn. Pas op het moment waarop er nieuwe contracten moeten worden gesloten zal, indien de gemeente daartoe beslist, op inkoop door middel van een aanbestedingsprocedure worden overgegaan.

140. De leden van de fractie van D66 willen weten waarom het risico op "reclame voor eigen diensten bij cliënten" na het volgen van een open house-procedure groter is dan na het volgen van een aanbestedingsprocedure volgen het verlicht regime.

Een open house-procedure heeft als kenmerk dat de gemeente een overeenkomst aangaat met alle aanbieders die voldoen aan de gestelde vereisten en zich inschrijven. Het is vervolgens aan de cliënt om voor de geïndiceerde hulp een aanbieder te kiezen. Het risico bestaat dat het voor een aanbieder lonend kan zijn om reclame te maken voor het eigen aanbod bij inwoners. Dit risico wordt versterkt indien een gemeente als gevolg van open house met zoveel aanbieders overeenkomsten moet aangaan, dat de gemeente meer capaciteit contracteert dan de in redelijkheid te verwachten vraag naar de desbetreffende dienst. Dit risico speelt in mindere mate bij het inkopen via aanbesteden. Bij een aanbesteding (al dan niet via het verlicht regime) kan de gemeente het aantal aanbieders beperken, waardoor de omvang van de opdracht slechts wordt verdeeld over een beperkt aantal geselecteerde aanbieders.

141. De leden van de PVV-fractie constateren dat de regering eindelijk hun opvatting deelt, dat een aantal vormen van zorg voor jeugdigen in de toekomst op regionaal niveau moet worden ingekocht. Zij vragen om een uiteenzetting hierover.

Kort gezegd wordt overwogen om gemeenten te verplichten om kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bepaalde vormen van jeugdhulp door een regionale entiteit als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen in te laten kopen. Voor de jeugdhulp wordt daarbij gedacht aan jeugdhulp die is opgelegd in het kader van strafrechtelijke beslissingen (forensische jeugdzorg), specialistische en/of weinig voorkomende jeugdhulp en specialistische verblijfsfuncties. Daarnaast wordt gedacht aan pleegzorg, gezinsvervangend verblijf en jeugdhulp in het kader van urgente crisissituaties. De brief van 17 juni 2020 die ik samen met de Minister voor Rechtsbescherming aan Uw Kamer hebben gestuurd, bevat een nadere uiteenzetting van de voornemens⁴¹. Deze worden op dit moment in een afzonderlijk wetsvoorstel (het wetsvoorstel 'verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen') uitgewerkt.

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 730, pp.

142. De leden van de SP-fractie zijn er voorstander van om de open house-procedures te verminderen. Genoemde leden hopen dat hiermee veel ondeugdelijke aanbieders buiten de deur kunnen worden gehouden. Deze leden vragen op welke wijze de open house-procedures verminderd zullen worden, aangezien er gemeenten zijn die deze procedure momenteel hanteren.

Met voorliggend wetsvoorstel zal het inkopen van zorg en ondersteuning via een aanbestedingsprocedure aantrekkelijker worden. De plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium wordt namelijk uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 geschrapt, wat betekent dat gemeenten aanbestedingsprocedures kunnen inrichten zonder offertefase. Gemeenten die eigenlijk graag tussen aanbieders zouden willen selecteren maar vanwege de aan een aanbestedingsprocedure verbonden uitvoeringslasten kozen voor een open house-procedure, zullen in de toekomst voor aanbesteding kiezen.

143 en 144. De leden van de SGP-fractie lezen in het wetsvoorstel dat hierin grote verantwoordelijkheid aan gemeenten wordt gegeven om minimumeisen en selectiecriteria op te stellen. Genoemde leden vragen of gemeenten op dit moment voldoende toegerust zijn om een aanbestedingsprocedure in te richten. Op welke wijze worden gemeenten ondersteund bij het inrichten van deze procedures?

Gemeenten zijn gewend om in te kopen. Gemeenten kennen ook de processen van de Europese aanbestedingen. Het inkopen van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning via de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure (het verlicht regime) is bij gemeenten echter nog relatief onbekend. Dat is begrijpelijk, want de nu nog in de Jeugdwet en de Wmo 2015 voorkomende plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium (met als gevolg dat er een offertefase in de aanbestedingsprocedure moet worden ingebouwd) zorgt ervoor dat de aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime op dit moment niet zo eenvoudig is. Juist om gemeenten de mogelijkheid te geven om het verlicht regime ten volle te benutten, wordt in voorliggend wetsvoorstel voorgesteld om de plicht om te gunnen op het emvi-criterium uit genoemde wetten te schrappen.

De handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' biedt gemeenten goede handvatten om op administratief luwe wijze de beste aanbieders te selecteren. Aan deze handreiking wordt al aandacht besteed op de website van het www.inkoop sociaal domein.nl. Daarnaast zal de handreiking in het najaar 2021 onder andere door middel van informatiebijeenkomsten bij gemeenten en aanbieders onder de aandacht worden gebracht. Dit wordt verzorgd door het programma Inkoop en aanbesteden Sociaal Domein.

145. Door het emvi-criterium te schrappen moeten gemeenten met een vereenvoudigde aanbestedingsprocedure kunnen selecteren, waardoor ze 'aan een beperkte groep van beste partners kunnen gunnen', zo lezen genoemde leden op pagina 8 van de toelichting. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze gemeenten straks bepalen wie de beste aanbieders zijn.

De gemeenten zullen dat doen door goede (minimum)kwaliteitseisen te stellen, met daartegenover een reële prijs. Als er meer gegadigden zijn dan het gewenste aantal aanbieders, kan een gemeente of regio het aantal te contracteren aanbieders beperken door selectiecriteria toe te passen. Deze selectiecriteria zien specifiek op aantoonbare kwaliteit van de aanbieder. De gemeente zal dan nagaan in welke mate iedere aanbieder voldoet aan de door haar opgestelde selectiecriteria, en de aanbieders die het best voldoen kiezen.

146. Voorts vragen de leden van de SGP-fractie hoe diversiteit en de breedte van het zorgaanbod worden gegarandeerd als gemeenten in de toekomst nog slechts met 'een beperkte groep partners' gaan werken.

Als gemeenten in de toekomst voor een of meer vormen van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning besluiten om slechts een beperkte groep aanbieders te contracteren, leidt dit niet per definitie tot beperking van de diversiteit in het aanbod.

Dat het aantal door de gemeente gecontracteerde aanbieders in zo'n geval afneemt, wil immers niet zeggen dat er geen productdifferentiatie mogelijk is. De nieuwe aanbieders kunnen immers een palet aan verschillende producten aanbieden.

Desalniettemin erken ik dat 'minder verschillende aanbieders' kan leiden tot 'minder differentiatie in de aangeboden diensten of in de wijze waarop diensten worden uitgevoerd'. Iedere aanbieder legt immers zijn eigen accenten. Het is de vraag of zo'n vermindering in differentiatie problematisch zou zijn. In dat verband merk ik op dat gemeenten altijd zullen moeten voorzien in een kwalitatief en kwantitatief voldoende aanbod van alle vormen van bij en krachtens de Jeugdwet en de Wmo 2015 beschreven zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning. Voor zover mogelijk, dient de cliënt daarbij bovendien keuzemogelijkheid te hebben tussen aanbieders⁴². Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan. Als gemeenten vaker gaan werken met aanbestedingsprocedures in plaats van open house-procedures, zou verschraving van het zorgaanbod in die zin, dat vormen van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning zullen verdwijnen of dat cliënten geen keuzemogelijkheid hebben, dus niet moeten optreden. Wel is het mogelijk dat er dan minder "varianten van hetzelfde" worden gecontracteerd.

147 en 148. De leden van de SGP-fractie vragen hoe vertegenwoordigers van cliënten en (jeugd)zorgaanbieders bij de afspraken tussen gemeenten en aanbieders worden betrokken. En op welke manier wordt gegarandeerd dat het systeem (de relatie, het gezin en de sociale context) een belangrijke rol krijgt bij het maken van afspraken en het inrichten van de zorg?

Gemeenten hebben de mogelijkheid om vertegenwoordigers van cliënten te betrekken en een plek te geven bij het inrichten van specifieke inkoopprocedures, maar dat is niet verplicht. Wel verplichten de Jeugdwet en de Wmo 2015 de gemeenten om in hun verordeningen te regelen hoe (organisaties van) cliënten worden betrokken bij de uitvoering. Zij moeten in dat verband het recht krijgen om te adviseren over het beleid, en om daar voorstellen voor te doen. Hieronder valt ook inkoopbeleid.

Om gemeenten en aanbieders te stimuleren om bij inkoopprocedures en de onderlinge dialoog te focussen op kwaliteit van de zorg en ondersteuning vanuit het cliëntperspectief (waarbij het systeem waarin de cliënt zich bevindt, zoals relatie, gezin en sociale context, meespeelt), is binnen het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein een handreiking 'kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop' opgesteld⁴³. In aanvulling op de handreiking is een workshop ontwikkeld die gemeenten kunnen inzetten om samen met aanbieders en cliënten in gesprek te gaan over belangrijke aspecten van kwaliteit van de zorg en ondersteuning die meegenomen kunnen worden in de inkoop. Uiteraard staat kwaliteit van zorg en ondersteuning vanuit cliëntperspectief ook centraal in de opleidingen van het programma, zoals de Regionale leergang inkoop Wmo 2015, waarin vanuit een visie/doelstelling toegewerkt wordt naar een passende inkoop. Zie hiervoor ook mijn Kamerbrief van 8 december 2020⁴⁴.

149. In het SER-advies 'Jeugdzorg: van systemen naar mensen' ⁴⁵ wordt gewaarschuwd voor het gegeven dat gemeenten steeds meer op de stoel van de jeugdzorgorganisatie en jeugdprofessional gaan zitten. Het onderhavige wetsvoorstel geeft gemeenten een grote vrijheid bij het bepalen van de 'criteria op basis waarvan zal worden geselecteerd'. Hoe verhoudt zich het bovenstaande tot de professionele autonomie van zorgverleners? Krijgen zij wel voldoende ruimte om zorg zo in te richten dat de zorg voor de cliënt en het gezin centraal komen te staan?

⁴² Zie de artikelen 2.3, vierde en vijfde lid, en 2.4, derde lid, Jeugdwet, en de artikelen 2.1.2, vierde lid, onderdeel c, en 2.3.5, vijfde lid, onderdeel h, Wmo 2015.

⁴³ Deze is te vinden op www.inkoopsociaaldomein.nl.

⁴⁴ Kamerstukken II 20/21, 34477, nr. 77.

⁴⁵ SER Advies 21/05, mei 2021, Briefadvies 'Jeugdzorg: van systemen naar mensen', bijlage van documentnummer 2021D19810.

Er bestaat geen verband tussen selectiecriteria die gemeenten in aanbestedingsprocedures kunnen hanteren om de beste aanbieders te kiezen en de professionele autonomie van de jeugdhulpverleners. De ruimte die de jeugdhulpverleners hebben om hun hulp zo goed mogelijk op de situatie van de cliënt en diens gezin af te stemmen, wordt door dit wetsvoorstel niet geraakt.

3. Delegatiebepaling voor reële prijzen in de Jeugdwet

150 en 151. De leden van de VVD-fractie lezen dat gemeenten bij de inkoop van hulp, zich ervan moeten vergewissen dat de instelling in staat is om hulpverlening conform de wettelijke kwaliteitseisen uit te voeren. Hoe kan een gemeente dit vaststellen en wat gebeurt er als een zorgaanbieder achteraf toch niet aan de verwachtingen blijkt te kunnen voldoen?

De wettelijke kwaliteitseisen zijn de eisen waaraan de jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instelling of aanbieder van maatschappelijke ondersteuning moet voldoen. Ze zijn te vinden in hoofdstuk 4 van de Jeugdwet en hoofdstuk 3 van de Wmo 2015. De Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) houden toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen door de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen. Indien zij niet aan de kwaliteitseisen voldoen, kan een aanwijzing, bevel, last onder bestuursdwang, dwangsom of boete worden opgelegd.

Gelet op het voorgaande heeft een aanbieder een zelfstandige plicht om aan de wettelijke kwaliteitseisen te voldoen. Dat laat natuurlijk onverlet dat de gemeente de plicht heeft om de prijs zodanig vast te stellen, dat er voldoende aanbieders zijn die aan die kwaliteitseisen kunnen voldoen. Daartoe dient de gemeente per opdracht voorafgaand aan het vaststellen van de prijzen goed marktonderzoek onder aanbieders te doen. Voorts kan de gemeente algemeen gestelde wettelijke kwaliteitseisen (bijvoorbeeld de eis dat verantwoorde jeugdhulp moet worden verleend) concretiseren in minimumeisen of selectiecriteria die bij een open house- of aanbestedingsprocedure worden gehanteerd. Als een aanbieder of gecertificeerde instelling (via een inschrijving of een verzoek tot deelname) aangeeft aan zo'n geconcretiseerde eis te voldoen, dient de gemeente na te gaan of dit klopt. Dit kan bijvoorbeeld door middel van screening, een audit of het opvragen van bewijsstukken⁴⁶. Daarnaast kan de gemeente in de contractvoorwaarden consequenties verbinden aan het handelen in strijd met kwaliteitseisen tijdens de looptijd van de overeenkomst. Blijkt de aanbieder of gecertificeerde instelling tijdens de looptijd van het contract niet aan een of meer van de concrete eisen te voldoen, dan zal de gemeente hem vervolgens op wanprestatie kunnen aanspreken. In het uiterste geval kan dit leiden tot ontbinding van het contract.

152 en 153. De leden van de PVV-fractie vinden net als de regering dat goede zorg voor jeugdigen staat of valt met goed opgeleid en voldoende personeel. Duizenden medewerkers zijn echter in de afgelopen jaren vertrokken, mede vanwege de hoge werkdruk en de beperkte middelen. Hoe gaat het onderhavige wetsvoorstel hier verandering in brengen? Genoemde leden vragen wat zorgprofessionals concreet zullen merken van dit wetsvoorstel.

Voorliggend wetsvoorstel bevat de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur (amvb) waarin zal worden geregeld met welke kostprijselementen een gemeente rekening dient te houden bij het bepalen van de reële prijs voor zorg voor jeugdigen. Zonder een reële prijs voor zijn diensten zal een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling niet in staat zijn voldoende, goed opgeleid personeel in dienst te nemen en te behouden, met als gevolg dat de kwaliteit van de zorg niet duurzaam geborgd zal kunnen worden. Het betalen van een reële prijs is dus een noodzakelijke voorwaarde voor de opgave om het tekort aan voldoende, goed opgeleid personeel op te lossen. Daarnaast nemen VWS en JenV in samenwerking met het veld actie om het werken in de jeugdsector aantrekkelijk te maken en te houden; een gezamenlijke aanpak gericht op zowel het behoud van personeel als ook het vergroten van de instroom.

⁴⁶ Zie voor (overige) voorbeelden wijze van toetsen: Handreiking SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet).

Ook aan de arbeidsmarkttafel jeugd werken Rijk, Jeugdzorg Nederland en vakbond FNV en CNV aan concrete projecten om de arbeidsmarktknelpunten aan te pakken. Personeelskrapte is een taai probleem dat zorgbreed speelt en waarvoor geen simpele oplossing bestaat.

154. De leden van de PVV-fractie willen weten op welke wijze de voorgestelde wijzigingen in de aanbestedingsprocedure bijdragen aan het verminderen van de wachtlijsten.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging in de aanbestedingsprocedures houdt in dat in geval van gebruik van een vereenvoudigde aanbestedingsprocedure niet meer zal hoeven te worden gegund op basis van het emvi-criterium. Die wijziging heeft geen gevolgen voor wachtlijsten.

155 en 156. De leden van de PVV-fractie constateren voorts dat een aantal gemeenten nu al ver onder de kostprijs betaalt. Hoe gaat dit met dit wetsvoorstel veranderen? Hoe gaat de regering deze gemeenten aanpakken?

Gemeenten zijn op dit moment op basis van artikel 2.12 van de Jeugdwet al verplicht om in hun verordening regels op te nemen die een goede prijs-kwaliteitverhouding waarborgen. Een prijs die voor voldoende aanbieders kostendekkend is, is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Maar in de praktijk pakt dit op dit moment niet altijd goed uit. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk een amvb 'reële prijzen Jeugdwet' op te stellen waarmee een nadere explicitering van de elementen van een reële prijs kan worden gegeven en regels kunnen worden gesteld over indexatie. Dit is zowel voor aanbieders als gemeenten van belang. Voor aanbieders is van belang dat alle relevante kosten in beeld zijn, en voor gemeenten wordt helder waarmee ze rekening moeten houden bij het vaststellen van de reële prijs. Dat is ook van belang bij de verantwoording hierover richting gemeenteraad.

Wij willen gemeenten en aanbieders ertoe bewegen zorgvuldiger reële prijzen vast te stellen en goede afspraken te maken over de indexatie van prijzen gedurende de looptijd van een contract. Door te werken met landelijk bepaalde kostprijselementen kunnen gemeenten en aanbieders een beter gesprek voeren over waar zij rekening mee moeten houden om te komen tot een reële prijs. In het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' dat op 1 juli 2021 is ondertekend⁴⁷, is ook een gezamenlijke handreiking 'inzicht in tarieven' opgesteld voor dit gesprek tussen gemeenten en aanbieder. Om de handreiking te verfijnen en andere handvatten te ontwikkelen die meer inzicht in tarieven genereren, hebben de convenantpartijen afgesproken om een kennis- en informatiepunt in te richten. Dit zal partijen zowel voor als na de inwerkingtreding van de amvb reële prijzen Jeugdwet kunne ondersteunen.

Het is de taak van de gemeenteraad om ervoor te zorgen dat het college zich houdt aan de regels. De gemeenteraad moet dus controleren of de regels over de reële prijzen worden nageleefd. Een aanbieder die van mening is dat een gemeente in een inkoopproces geen reële prijs hanteert, kan dat bij de gemeenteraad aankaarten.

In de memorie van toelichting is opgenomen dat de aanbieder ook kan besluiten om de kwestie aan de civiele rechter voor te leggen, en dat gewerkt wordt aan een mogelijkheid tot buitengerechtelijke geschilbeslechting⁴⁸. In het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' is opgenomen dat de convenantpartijen een geschillencommissie zullen inrichten, waaraan gemeenten en aanbieders onder andere hun geschillen over prijzen kunnen voorleggen. Het gaat hierbij zowel om geschillen tijdens het inkoopproces als geschillen nadat de contracten gesloten zijn. We hopen dat hiermee een vorm van geschilbeslechting wordt gerealiseerd die toegankelijker, sneller en goedkoper is dan geschilbeslechting door de civiele rechter. Voor 1 december 2021 zal worden besloten welke (soorten) geschillen bij de geschillencommissie kunnen worden aangebracht en hoe de geschillenregeling voor de jeugd zal worden georganiseerd.

⁴⁷ [Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl](#). De ondertekenaars zijn Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra, verenigd in de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd, de VNG, het Ministerie van JenV en het Ministerie van VWS, mede namens de Jeugdautoriteit.

⁴⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 816, nr. 3, p. 15.

157. De leden van de CDA-fractie lezen dat in navolging van wat krachtens de Wmo 2015 al in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is geregeld, in de amvb 'reële prijzen Jeugdwet' de kostprijselementen zullen worden opgenomen waaruit de reële prijs voor zorg voor jeugdigen moet worden opgebouwd. De amvb zal in ieder geval een verplichting tot indexatie bevatten. Omdat het een nadere invulling van de bestaande wettelijke plicht betreft, zal dit volgens de regering geen effect hebben op het budgettair kader van gemeenten. Dit behoeft volgens genoemde leden een nadere uitleg. Kan de regering dit nader duiden voor de Jeugdwet, juist gezien het Uitvoeringsbesluit van de Wmo 2015?

Het doel van de amvb is vermindering van het aantal disputen en het voorkomen dat gemeenten te lage of te hoge prijzen betalen. De verwachting is dat de prijzen deels zullen stijgen, deels zullen dalen ten gevolge van de invoering van de amvb. De amvb reële prijzen Jeugdwet kan derhalve worden gezien als instrument op basis waarvan de gemeenten en aanbieders in goede samenwerking tot de reële prijzen moeten komen waartoe de Jeugdwet op grond van het huidige artikel 2.12 ook nu al verplicht. In de nota van toelichting bij de amvb zal hierop nader worden ingegaan.

158. De leden van de SP-fractie vragen wanneer de amvb 'reële tarieven Jeugdwet' bij het parlement zal worden voorgehangen.

Op dit moment wordt binnen mijn ministerie en dat van J&V nog aan de tekst van de amvb gewerkt. Ik kan nog niet aangeven wanneer de amvb zal worden voorgehangen.

159 en 160. Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de regering een garantie kan geven dat er ook daadwerkelijk reële tarieven gehanteerd zullen worden. Daarbij vragen zij wie zal gaan toezien op deze reële tarieven. Zal dit een taak voor de Jeugdautoriteit worden?

Het is de taak van de gemeenteraad om ervoor te zorgen dat het college zich houdt aan de regels die voor gemeenten gelden. De gemeenteraad moet dus controleren of de regels over de reële prijzen worden nageleefd. Een aanbieder die van mening is dat een gemeente in een inkoopproces geen reële prijs hanteert, kan dat bij de gemeenteraad aankaarten.

In de memorie van toelichting is opgenomen dat de aanbieder ook kan besluiten om de kwestie aan de civiele rechter voor te leggen, en dat gewerkt wordt aan een mogelijkheid tot buitengerechtelijke geschilbeslechting⁴⁹. Op 1 juli 2021 is het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' ondertekend⁵⁰, waarin wat betreft dat laatste staat dat de convenantpartijen een geschillencommissie zullen inrichten, waaraan gemeenten en aanbieders onder andere hun geschillen over prijzen kunnen voorleggen. Het gaat hierbij zowel om geschillen tijdens het inkoopproces als geschillen nadat de contracten gesloten zijn. We hopen dat hiermee een geschilbeslechting gerealiseerd wordt die toegankelijker, sneller en goedkoper is dan geschilbeslechting door de civiele rechter. Voor 1 december 2021 zal worden besloten welke (soorten) geschillen bij de geschillencommissie kunnen worden aangebracht en hoe de geschillenregeling voor de jeugd zal worden georganiseerd.

Gelet op het voorgaande wordt de beslechting van geschillen over de reële prijzen geen taak van de Jeugdautoriteit.

161. De leden van de SP-fractie vragen waarom niet wordt gekozen voor landelijk kostendekkende tarieven voor de Wmo 2015 en de jeugdzorg, zodat voorkomen wordt dat er alsnog te lage tarieven worden gehanteerd.

⁴⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 816, nr. 3, p. 15.

⁵⁰ [Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl](#). De ondertekenaars zijn Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra, verenigd in de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd, de VNG, het Ministerie van JenV en het Ministerie van VWS, mede namens de Jeugdautoriteit.

Eerder heb ik aangegeven de invoering van een landelijk vastgesteld kostendekkend tarief niet wenselijk te vinden⁵¹. Verschillende factoren hebben invloed op de kosten die organisaties maken. Die factoren veranderen ook in de tijd. Het ontwikkelen van vernieuwende arrangementen voor cliënten en het toepassen van innovatie in de organisatie, zijn voorbeelden van ontwikkelingen die een kostprijs beïnvloeden. Dat is op zichzelf beschouwd ook wenselijk. Landelijke prijzen zouden een remmende invloed hebben op deze voor de cliënt positieve ontwikkelingen. Naast het bovenstaande passen landelijke minimumprijzen ook niet bij gedecentraliseerde stelsel, waarbinnen gemeenten (i.c. de gemeenteraden) verantwoordelijk zijn voor de beslissing welke zorgproducten precies zullen worden ingekocht en voor het stellen van kwaliteitseisen aan voorzieningen op basis van de lokale ondersteuningsbehoefte van burgers. Omdat de eisen die gemeenten aan de kwaliteit stellen (naast de landelijke kwaliteitseisen) en de omstandigheden per gemeente kunnen verschillen, betreft het vaststellen van een reële prijzen altijd maatwerk. Landelijke prijzen beperken de ruimte voor lokaal maatwerk en innovatie.

Op 8 juli jl. heeft uw Kamer een motie aangenomen⁵² waarin de Minister voor Rechtsbescherming onder andere wordt gevraagd om met de VNG te komen tot een eenduidig minimumtarief voor de jeugdbescherming. Naar aanleiding daarvan zal de Minister voor Rechtsbescherming samen met gemeenten en gecertificeerde instellingen afspraken gaan maken over prestaties en met hen toewerken naar een genormeerde en door hen gedragen caseload in de jeugdbescherming, die vervolgens als basis kan dienen om op lokaal niveau afspraken te maken over het tarief⁵³.

162. De leden van de SP-fractie vragen of een overzicht kan worden gegeven van rechtszaken en conflicten die er sinds 2015 zijn geweest over verschillende interpretaties van wat kostendekkende tarieven zijn en over de toepassing van de kostprijs-elementen bij het vaststellen van een reële prijs.

Het Ministerie van VWS heeft geen sluitend overzicht van alle conflicten die over de reële prijzen hebben gespeeld. Voor een overzicht van de rechtszaken, voor zover gepubliceerd op www.rechtspraak.nl, verwijs ik de leden van de SP-fractie naar de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag. In het eindrapport van de regiegroep 'reële prijs Wmo 2015' wordt een analyse gemaakt van de adviesverzoeken die bij de regiegroep zijn ingediend en de uitgevoerde onderzoeken vanuit de regiegroep⁵⁴. Daarnaast is ook in de evaluatie van de amvb 'reële prijs Wmo 2015' aandacht besteed aan de aard van discussies tussen gemeenten en aanbieders over prijzen en/of de toepassing van de amvb⁵⁵. Wat betreft de Jeugdwet verwijs ik de leden van de SP-fractie graag naar de bijlage.

163. De leden van de SP-fractie willen weten of de regering erkent dat kostprijs-elementen voor discussie vatbaar zijn en dat deze niet altijd leiden tot uniforme en daadwerkelijke kostendekkende tarieven.

De nog uit te werken amvb 'reële prijs Jeugdwet zal een lijst met kostprijs-elementen bevatten waarmee een gemeente ten minste rekening moet houden bij het vaststellen van een reële prijs. De kostprijs-elementen zullen zodanig worden geformuleerd, dat deze de meest voorkomende kostensoorten omvatten waarmee aanbieders te maken hebben. Om te voorkomen dat bepaalde, minder voorkomende, kostenvormen niet worden betrokken, zal in de amvb worden benadrukt dat de gemeente 'ten minste' rekening moet houden met de genoemde kostprijs-elementen. Als er sprake is van andere kosten, bijvoorbeeld door specifieke kwaliteitseisen of rapportageverplichtingen vanuit de gemeente, moet hier ook rekening mee worden gehouden.

⁵¹ Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 723, p. 14.

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 796.

⁵³ Zie de brief 'Toezeggingen Commissiedebat Jeugd van 22 juni 2021' van de Staatssecretaris van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming van 1 oktober 2021 aan de Tweede Kamer.

⁵⁴ [Analyse van cases ingebracht bij de regiegroep - AMvB Reële prijs Wmo | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) (tevens bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29 538, nr. 298).

⁵⁵ [Eindrapport evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#) (tevens bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 320).

Door het besluit op deze manier vorm te geven, wil ik borgen dat met alle kosten rekening wordt gehouden en op basis daarvan ook dekkende prijzen worden vastgesteld.

De toelichting bij het besluit zal per kostprijselement een korte omschrijving bevatten. In deze omschrijving wordt uiteengezet wat globaal onder het kostprijselement wordt verstaan. De definitie moet houvast bieden voor het gesprek over de kostprijselementen, maar kan vanzelfsprekend niet voorkomen dat er in individuele gevallen discussie zal ontstaan over de exacte afbakening van een kostprijselement. Bij het opstellen van de amvb zal ik gebruik maken van de lijst van kostprijselementen uit de handreiking 'Inzicht in tarieven; Handreiking voor het goede gesprek tijdens contractering'⁵⁶, een bijlage bij het op 1 juli 2021 ondertekende convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp'⁵⁷. Voorts is in het eerder genoemde Convenant afgesproken dat een geschillencommissie wordt ingericht, waaraan gemeenten en aanbieders onder andere hun geschillen over prijzen kunnen voorleggen.

Als gemeenten en aanbieders de eisen uit de nog te vervaardigen amvb 'reële prijzen Jeugdwet' juist toepassen, leidt dit tot een prijs die voor de meeste aanbieders kostendekkend zal zijn. Deze prijs kan voor dezelfde vormen van jeugdhulp per gemeente verschillen, omdat de kwaliteitseisen vanuit de gemeente en kostprijsofbouw per gemeente ook kan verschillen.

164 en 165. In voorgaande jaren is er veel onrust geweest bij zorgverleners en hun cliënten in het geval van overname van de organisatie tussen aanbieders vanwege faillissementen of vanwege aanbestedingen. De leden van de SP-fractie wijzen op de onrust die kan ontstaan bij overnames als het gaat om mogelijke verslechtering van arbeidsvoorwaarden. Zij wijzen ook op het probleem dat koppels van cliënten en zorgverleners worden gescheiden. Kan worden verduidelijkt hoe de gemeenten ervoor zorgen dat zorgverleners bij overname niet achteruitgaan in salaris en arbeidsvoorwaarden en dat koppels van cliënten en zorgverleners zoveel mogelijk bij elkaar worden gehouden?

Indien een overname tussen aanbieders plaatsvindt van zorg of ondersteuning in het kader van de Wmo 2015 of de Jeugdwet hebben gemeenten op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015 (artikel 2.13 Jeugdwet en artikel 2.6.5 Wmo 2015) de taak er op toe te zien dat er overleg plaatsvindt tussen de vorige en de nieuwe aanbieder. Bedoeling is dat de aanbieders in het overleg zoveel mogelijk inspanning leveren om de overname van betrokken personeel en het voortzetten van bestaande relaties tussen hulpverleners en cliënten te bewerkstelligen. Onder omstandigheden kan er daarnaast sprake zijn van toepasselijkheid van 'overgang van onderneming' (zie Boek 7, titel 10, afdeling 8 van het Burgerlijk Wetboek), wat betekent dat het betrokken personeel van de oude aanbieder de rechten en plichten die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst met de oude aanbieder behoudt bij de nieuwe aanbieder.

Gemeenten zijn overigens niet verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de cao-afspraken door aanbieders. Aanbieders zijn primair zelf verantwoordelijk om de voor hen geldende cao juist toe te passen.

166 en 167. De leden van de fractie van de Christen Unie vragen of systeemfuncties, zoals opleiding, crisisdiensten of verplichtingen in het kader van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz), onderdeel zullen worden van de kostendekkende tarieven in de amvb 'reële prijs Jeugdwet'. Zo nee, waarom niet? Daarnaast vragen de leden van de fractie van de Christen Unie of het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' en de handreiking 'Het goede gesprek over tarieven' worden betrokken bij de invulling van de amvb. Zo nee, waarom niet?

⁵⁶ [Handreiking Inzicht in tarieven | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 802.

⁵⁷ [Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl](#). De ondertekenaars zijn Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra, verenigd in de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd, de VNG, het Ministerie van JenV en het Ministerie van VWS, mede namens de Jeugdautoriteit. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 802.

Het convenant, dat op 1 juli 2021 door de betrokken partijen is ondertekend⁵⁸, en de daarbij behorende handreiking 'Inzicht in tarieven; Handreiking voor het goede gesprek tijdens contractering'⁵⁹ zullen inderdaad worden betrokken bij de invulling van de amvb 'reële prijzen Jeugdwet'. De amvb is op dit moment nog in voorbereiding, maar het is de bedoeling om wat betreft de kostprijselementen aan te sluiten bij de kostprijselementen uit de handreiking. Op deze manier wordt geborgd dat de regelgeving aansluit bij de door de partijen zelf ontwikkelde en gedragen classificatie van kostprijselementen.

Dat bij het vaststellen van de reële prijzen rekening moet worden gehouden door het personeel te volgen opleidingen, is in deze kostprijselementen verdisconteerd. Hetzelfde geldt voor een toeslag op het loon voor diensten buiten de gangbare werkdagen en tijden, zoals aan de orde kan zijn bij crisisdiensten. Verplichtingen op grond van de Wvvgz moeten worden meegerekend bij de bepaling van de hoogte van het kostprijselement 'overheadkosten'.

168. De leden van de SGP-fractie vragen of de amvb met betrekking tot de reële prijzen al beschikbaar is.

Deze amvb is nog niet beschikbaar. Op dit moment wordt er binnen mijn Ministerie en dat van J&V nog aan gewerkt. Ik kan nog niet aangeven wanneer de amvb zal worden voorgehangen.

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

169. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering van mening is dat in drie maanden een zorgvuldige zorgoverdracht kan plaatsvinden wanneer een contract met de gemeente niet verlengd wordt.

Allereerst wil ik de leden van de PVV-fractie antwoorden dat de termijn van drie maanden een *minimum*termijn is. Gemeenten en aanbieders mogen, indien dat aangewezen is, dus een langere termijn overeenkomen.

Voor maatwerkvoorzieningen als bedoeld in de Wmo 2015 vind ik een minimumtermijn van drie maanden inderdaad voldoende. Voor gesloten jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdhulp die is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing dient, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven⁶⁰, de minimumtermijn zes maanden te zijn; voor de overige jeugdhulp is drie maanden voldoende.

170. De leden van de CDA-fractie lezen dat in overleg met de gemeenten en de VNG zal worden nagegaan of het nodig is om naast de zorgvuldigheidseisen in de NvO bij of krachtens amvb zorgvuldigheidseisen te regelen die gemeenten in hun verordeningen dienen op te nemen. Aan welke soort zorgvuldigheidseisen wordt in eerste instantie gedacht?

De zorgvuldigheidseisen waaraan in het kader van de inkoop van zorg voor jeugdigen wordt gedacht, zijn te vinden op de pagina's 9 en 10 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en betreffen:

– *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

⁵⁸ [Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl](#). De ondertekenaars zijn Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra, verenigd in de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd, de VNG, het Ministerie van JenV en het Ministerie van VWS, mede namens de Jeugdautoriteit. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 802.

⁵⁹ [Handreiking Inzicht in tarieven | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 802.

⁶⁰ Kamerstukken II 2012/21, 35 816, nr. 3, pp. 9 en 10.

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
De minimumcontractduur is drie jaar.
- 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).⁶¹

171 en 172. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering naar een onderbouwing van de keuze om veel van de inhoudelijke invulling van de zorgvuldigheidseisen aan gemeentelijke verordeningen en de amvb over te laten. Hoe is de afweging tussen beleidsvrijheid van gemeenten en de borging van kwaliteit en continuïteit gemaakt? Voorts vragen deze leden naar de rol van de NvO Jeugd en de NvO Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen in dit wetsvoorstel en in een amvb. In de toelichting lezen genoemde leden dat de eisen uit de NvO in gemeentelijke verordeningen terug kunnen komen. Komt dit aanvullend op andere zorgvuldigheidseisen in een amvb of komt dit op hetzelfde neer als de voorstellen die de regering in de toelichting doet?

De Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn wetten die gemeenten in medebewind uitvoeren. Dat betekent dat gemeenten bij de uitvoering zoveel mogelijk beleidsvrijheid wordt gelaten. Om die reden wordt in voorliggend wetsvoorstel bepaald dat gemeenten bij verordening regels stellen ter waarborging van de continuïteit. Voor het geval gemeenten dat onvoldoende doen, bevat voorliggend wetsvoorstel een delegatiebepaling om hier bij of krachtens amvb nadere regels over te stellen. Aldus kan, indien de gemeenten hun eigen verantwoordelijkheid op dit terrein te weinig nemen, de continuïteit alsnog worden gewaarborgd.

Overigens merk ik op dat er geen signalen zijn dat gemeenten te weinig zullen doen. Integendeel, in de 'Norm voor opdrachtgeverschap' zijn de drie zorgvuldigheidseisen opgenomen waar ik, getuige de memorie van toelichting⁶², voor de zorg voor jeugdigen aan denk. Dat betekent dat ook de VNG en de gemeenten van mening zijn dat deze eisen van groot belang zijn voor het waarborgen van de continuïteit van deze zorg. Vooralsnog vind ik het voor de zorg voor jeugdigen dan ook niet nodig om de delegatiebepaling waar voorliggend wetsvoorstel in voorziet, te gebruiken. De zorgvuldigheidseisen voor de zorg voor jeugdigen zullen dan ook voorlopig niet in een amvb worden verankerd.

Voor de Wmo 2015 geldt op dit moment al een in een amvb opgenomen zorgvuldigheidseis, namelijk de eis dat tussen het sluiten van een contract voor het leveren van maatwerkvoorzieningen en de daadwerkelijke ingangsdatum daarvan minstens drie maanden moeten zitten⁶³. Voorgesteld wordt om deze eis te handhaven.

173. De leden van de fractie van de Christen Unie vragen voorts wat de regering vindt van de wens van aanbieders om tot dwingender wetgeving voor gemeenten te komen, omdat met deze wetswijziging de prijs nog steeds een belangrijk selectie criterium kan zijn en er met deze wetswijziging een mogelijke procedure bijkomt in plaats van dat er procedures worden ingeperkt.

Allereerst wil ik opmerken dat er met voorliggend wetsvoorstel geen aanbestedingsprocedure bijkomt. Wat het wetsvoorstel regelt, is dat er een belemmering voor het gebruik van een reeds bestaande mogelijkheid – namelijk een aanbesteding volgens het verlicht regime – uit de weg wordt geruimd, te weten de plicht om te gunnen op basis van het emvi-criterium. In hoofdstuk 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag wordt hier verder op ingegaan.

⁶¹ Wat betreft dit laatste wordt opgemerkt dat artikel 2.13 Jeugdwet en artikel 2.6.5 Wmo 2015 al regels stellen die tot doel hebben de relaties tussen cliënten en hulpverleners bij wisseling van gecontracteerde aanbieders zoveel mogelijk in stand te laten. De hier bedoelde regels zullen daar aanvullend op moeten zijn.

⁶² Kamerstukken II 2012/21, 35 816, nr. 3, pp. 9 en 10.

⁶³ Artikel 5.1, tweede lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

Ten tweede wil ik opmerken dat prijs zowel in de huidige als in de toekomstige wijze van bekostigen van zorg voor jeugdigen geen belangrijk selectiecriteria is. Ten gevolge van het verbod om te gunnen op de laagste prijs, het gebod om altijd met de kwaliteit rekening te houden en de plicht om altijd een reële prijs te betalen, stellen gemeenten de kostprijselementen van de reële prijs of de reële (basis)prijs vaak vantevoren vast en maken ze deze bij de (voor)aankondiging van de aanbesteding bekend. Concurrentie vindt dan eerder plaats op de kwaliteit van de te leveren diensten dan op de prijs ervan.

Ten slotte is mij niet duidelijk wat de leden van de Christen Unie precies op het punt van de zorgvuldigheidseisen willen vragen. In de internetconsultatie hebben Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, VGN, VOBC en Valente in een gezamenlijke reactie gesteld het eens te zijn met de delegatiebepaling voor een amvb met zorgvuldigheidseisen voor de inkoop van zorg voor jeugdigen. Ze hebben daarbij inderdaad opgemerkt dat ze het nog beter zouden vinden als we de zorgvuldigheidseisen in de wet zelf zouden opnemen en aldus vanuit het Rijk aan de gemeenten zouden opleggen. Er is echter geen verband tussen het bij de wet of bij amvb opleggen van de zorgvuldigheidseisen enerzijds en het aantal mogelijke inkoopprocedures of de mate waarin gemeente op prijs kunnen selecteren anderzijds. In het antwoord op de vorige vraag van de leden van de fractie van de Christen Unie heb ik aangegeven waarom ik de zorgvuldigheidseisen vooralsnog niet in een amvb wil opnemen. Dezelfde argumenten gelden tegen het opnemen van de eisen in de Jeugdwet zelf.

174 en 175. De leden van de fractie van de Christen Unie vragen of de regering de opvatting is toegedaan dat onderdeel van de kwaliteit van diensten in de Wmo 2015, duurzame relaties tussen aanbieder en cliënt, sociale aspecten en inbedding in het lokale netwerk zijn. Is de regering voornemens dergelijke criteria op te nemen in de amvb? Zo nee, waarom niet?

Ik ben van opvatting dat gemeenten deze criteria mee moeten nemen bij de inkoop van Wmo-diensten, maar ben niet voornemens om deze criteria op te nemen in een amvb. Het is aan gemeenten om zelf criteria op te stellen voor de kwaliteit van de diensten voor de ondersteuning die zij inkopen.

176 en 177. De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering 'onder meer' denkt aan het stellen van regels voor tijdige afronding van het inkoopproces, meerjarige contracten en verplichte afspraken over de continuïteit van zorg. Kan de regering dit nader specificeren? Is de desbetreffende amvb waar deze zorgvuldigheidseisen in worden vastgelegd al beschikbaar?

In paragraaf 4 van de memorie van toelichting heb ik de door mij gewenste zorgvuldigheidseisen voor de inkoop van zorg voor jeugdigen naar mijn mening al voldoende gespecificeerd, te weten:

- 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
De minimumcontractduur is drie jaar.
- 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).⁶⁴

Ik ben vooralsnog niet van plan om deze zorgvuldigheidseisen in een amvb op te nemen. De Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn wetten die gemeenten in medebewind uitvoeren. Dat betekent dat gemeenten bij de uitvoering zoveel mogelijk beleidsvrijheid wordt gelaten. De VNG en de

⁶⁴ Wat betreft dit laatste wordt opgemerkt dat artikel 2.13 Jeugdwet en artikel 2.6.5 Wmo 2015 al regels stellen die tot doel hebben de relaties tussen cliënten en hulpverleners bij wisseling van gecontracteerde aanbieders zoveel mogelijk in stand te laten. De hier bedoelde regels zullen daar aanvullend op moeten zijn.

gemeenten onderschrijven bovengenoemde zorgvuldigheidseisen voor de inkoop van zorg voor jeugdigen. Ze hebben ze daarom in de 'Norm voor Opdrachtgeverschap', een vorm van zelfregulering, verwerkt. Ik vind het daarom nog niet nodig om dezelfde eisen ook bij amvb op te leggen.

Voor de Wmo 2015 geldt op dit moment overigens wel al een in een amvb opgenomen zorgvuldigheidseis, namelijk de eis dat tussen het sluiten van een contract voor het leveren van maatwerkvoorzieningen en de daadwerkelijke ingangsdatum daarvan minstens drie maanden moeten zitten⁶⁵. Voorgesteld wordt om deze eis te handhaven.

5. Gevolgen voor de regeldruk

178 en 179. De leden van de VVD-fractie lezen dat deze wetswijziging kan leiden tot een reductie van 30 procent van de uitvoeringslasten. Wanneer wordt geëvalueerd of deze lastenreductie daadwerkelijk is gerealiseerd? Ook vragen genoemde leden wat er zal gebeuren met het mogelijk vrij te komen geld.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Het geldt dat ten gevolge van reductie in de uitvoeringslasten bespaard wordt, kan worden ingezet voor de daadwerkelijke hulpverlening.

180. De leden van de PVV-fractie constateren dat er nog veel te winnen valt met het harmoniseren en standaardiseren van procedures rond inkoop, contracteren en verantwoording. Op welke manier kan hier meer vorm aan gegeven worden?

Met de door de leden van de PVV-fractie bedoelde harmonisatie en standaardisatie kan zeker nog veel op de uitvoeringslasten gewonnen worden. Ook de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet heeft dit geconstateerd⁶⁶. In de Hervomingsagenda⁶⁷ zullen de mogelijkheden hiertoe nader worden uitgewerkt. Tegelijkertijd werkt het Ketenbureau i-Sociaal Domein aan een project 'vermindering contractdiversiteit'. Ook dat is gericht op vermindering van de diversiteit in inkoopafspraken en daaruit voortvloeiende verantwoordingsprocessen tussen gemeenten en aanbieders.

181 en 182. Wat betreft de regeldruk vragen de leden van de CDA-fractie of de regering rekening heeft gehouden met de startkosten om te komen tot eenvoudige aanbestedingsprocedures binnen het verlicht regime. Met name omdat de Raad van State stelt dat dit alleen goed kan functioneren als het belang wordt ingezien van professionalisering van het contractmanagement door de gemeenten. Genoemde leden lezen deze passage zo dat hier door gemeenten in moet worden geïnvesteerd. Klopt dit?

Wat betreft de startkosten hebben mijn medewerkers in overleg met deskundigen van gemeenten, onder meer aan de hand van zes pilots, geanalyseerd wat het aan investeringen bij gemeenten vraagt om het verlicht regime te gaan gebruiken. In deze analyse is vastgesteld dat het verlicht regime gebruik maakt van methoden en technieken die ook al onderdeel zijn van de inzet van aanbestedingsprocedures of andere methoden van inkoop. Voor de inschatting van de startkosten is er daarom van uitgegaan dat in algemene zin aanbestedingsdeskundigen met de onderdelen van het verlicht regime bekend zijn. In het verlicht regime worden deze onderdelen, met name het opstellen van onderscheidende selectiecriteria, slim gecombineerd. Aanbestedingsdeskundigen bij gemeenten die overwegen te kiezen voor inzet van een aanbestedingsprocedure volgens het verlicht regime, zullen zich hierop moeten oriënteren, waarvoor zij ondersteuning kunnen aanvragen bij het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein. Daarentegen besparen aanbestedingsdeskundigen ook tijd met de toepassing van het verlicht regime ten opzichte van een selectieve inkoop met toepassing van het emvi-criterium. De inschatting is dat eventuele startkosten al op zeer korte termijn worden gecompenseerd door tijdswinst in het aanbesteden.

⁶⁵ Artikel 5.1, tweede lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

⁶⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 775; zie met name fiche B.23.

⁶⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 779.

Ik heb de passage in het advies van de Raad van State zo begrepen dat de Raad aandacht vraagt voor professionalisering van de gehele gemeentelijke inkoopcyclus, en dus niet alleen van het contractmanagement. Ik ben het eens met het belang van professionalisering van inkoop in het sociaal domein door gemeenten, en vind inderdaad dat gemeenten hierin zouden moeten investeren. Het Programma 'Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein' ondersteunt gemeenten om de cyclus van beleid, contractering en uitvoering op een consistente wijze vorm te geven, onder ander door opleidingen en door te werken aan de professionalisering van leveranciersmanagement (waaronder contractmanagement). In mijn brieven van 24 januari, 15 november 2019 en 8 december 2020 (Kamer stukken II, 34 477, nrs. 54, 67 en 77) heb ik de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd over dit ondersteuningsprogramma.

183. Vervolgens heeft de Raad van State geopperd dat de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel wel eens groot zouden kunnen zijn door de eisen die aan de inkoop worden gesteld. De regering deelt dit standpunt niet en geeft in paragraaf 5 ook aan dat er middelen bespaard kunnen worden door te kiezen voor het verlichte regime. De leden van de CDA-fractie vragen of het een het ander echter toch niet uitsluit. Kan de regering hierop een nadere toelichting geven?

De Raad van State heeft geopperd dat als voor zorg voor jeugdigen bij amvb eisen kunnen worden gesteld aan de prijs, kwaliteit en continuïteit van de jeugdzorg, dit gevolgen kan hebben voor de prijzen. De regering heeft laten weten niet te verwachten dat de amvb een algemeen prijsverhogend effect zal hebben. De amvb zal vooral tot gevolg hebben dat gemeenten een beter inzicht krijgen in de prijsopbouw van de te leveren zorgproducten en kan gezien worden als instrument op basis waarvan de gemeenten en aanbieders in goede samenwerking tot de reële prijzen moeten komen waartoe de Jeugdwet op grond van het huidige artikel 2.12 ook nu al verplicht.

184. De leden van de SGP-fractie lezen dat op voorhand niet valt te zeggen hoeveel gemeenten gebruik zullen maken van de eenvoudigere aanbestedingsprocedures en hoe zij de nieuw gegeven ruimte precies zullen benutten. Zij hebben ook gelezen dat het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) adviseert om in te gaan op de vraag 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, zodat het effect van het wetsvoorstel maximaal wordt. Kan de regering hier nader op reflecteren?

Het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein helpt gemeenten en aanbieders problemen bij het inkopen en aanbesteden van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning op te lossen binnen de huidige wet- en regelgeving. Het ondersteuningsprogramma zal ook ondersteuning bieden aan gemeenten bij het overwegen van de toepassing van het verlicht regime vanaf het moment waarop de wetswijziging van kracht wordt. In de handreiking 'SAS-zonder emvi (vereenvoudigd aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet)' wordt een aantal voorbeeldprocedures beschreven die gemeenten bij een aanbesteding volgens het verlicht regime kunnen gebruiken. Een aantal gemeenten heeft al laten weten enthousiast te zijn over de nieuwe mogelijkheden. Ik ondersteun aanbieders en gemeenten op maat via de helpdesk op www.inkoopsociaaldomein.nl en het daaraan gekoppelde regioteam dat gerichte ondersteuning biedt, passend bij de lokale situatie.

6. Bespreken adviezen en reacties uit de internetconsultatie

185. De leden van de PVV-fractie lezen dat in het aanpassingsvoorstel op dit moment niets over het omgaan met onderaannemers wordt gezegd. Genoemde leden vrezen dat deze wetswijziging ertoe zou kunnen leiden dat het aantal onderaannemers toeneemt. Dit wordt in de toelichting van het voorstel ook benoemd. Dit zou de administratieve lasten voor aanbieders vergroten (veel contracten, ondoorzichtige relaties). Gemeenten kunnen namelijk minder aanbieders contracteren. De huidige informatiestandaarden zijn alleen geschikt voor declaraties van aanbieders aan gemeenten en niet voor onderlinge declaraties van aanbieders in het kader van onderaanneming. In hoeverre is hier rekening mee gehouden?

Indien het wetsvoorstel ertoe leidt dat het aantal hoofdaannemers afneemt, betekent dit niet automatisch dat het aantal onderaannemers zal toenemen, maar – zoals in de memorie van toelichting aangegeven – het is wel mogelijk dat dat gebeurt. Logisch geredeneerd zou dat betekenen dat de uitvoeringslasten van de gemeenten afnemen (want zij hoeven minder contracten te sluiten), dat de uitvoeringslasten van de hoofdaannemers toenemen (want zij moeten contracten met onderaannemers gaan sluiten) en dat de uitvoeringslasten van de onderaannemers gelijk blijven (want contracten met gemeenten worden vervangen door contracten met hoofdaannemers).

KPMG heeft in opdracht van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein onderzocht wat de impact is van hoofd- en onderaannemerschap in het sociaal domein. De uitkomsten zijn beschreven in het 'Afwegingskader hoofd- en onderaannemerschap sociaal domein'⁶⁸. Uit dit onderzoek blijkt dat bovenstaande logische redenering iets te ongenueanceerd is. De impact van hoofd- en onderaannemerschap is namelijk sterk afhankelijk van de invulling die gemeenten en zorgaanbieders eraan geven. Wel blijkt uit het onderzoek dat een toename van het aantal onderaannemers de grootste impact heeft op de bedrijfsvoering van hoofdaannemers. Een toename van de uitvoeringslasten wordt daarbij onderkend als risico. Het afwegingskader biedt hiervoor mitigerende maatregelen. Overigens hoeft het werken met onderaannemers niet altijd negatief uit te pakken. Uit het KPMG-onderzoek blijkt dat dit kan leiden tot een betere kwaliteit van zorg en een beter passend, integraal zorgplan voor de inwoner.

Gemeenten, Rijk en aanbieders hebben uitgebreide administratiesystemen (berichtenverkeer met standaarden) ingericht voor facturatie en informatie-uitwisseling tussen gemeenten en aanbieders. Vergelijkbare systemen zijn er niet voor aanbieders onderling, waardoor communicatie en facturatie via veel verschillende en niet speciaal daartoe ingerichte systemen verloopt. Er bestaat een mogelijkheid voor aanbieders om via Vecozo te communiceren, maar dit is niet gelijk aan de wijze waarop aanbieders met gemeenten kunnen communiceren rond de facturatie. Het ketenbureau I-Sociaal Domein onderzoekt momenteel de mogelijkheden om het digitale berichtenverkeer ook voor aanbieders onderling in te richten.

186. De leden van de CDA-fractie lezen dat 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. Het effect zal nog groter worden indien de oproep wordt nagevolgd om voor complexere vormen van zorg en ondersteuning de open house-procedure te vervangen door een aanbestedingsprocedure. Het gevolg daarvan zal volgens deze partijen zijn, dat er meer onderaannemers komen. Dat vinden die partijen geen goede ontwikkeling. De leden van de CDA-fractie kunnen zich hier wel wat bij voorstellen, omdat onderaannemers niet worden beschermd door de aan de gemeenten gerichte plicht om reële prijzen te betalen. De regering geeft aan dat de opmerkingen zullen worden betrokken bij de uitwerking van de AMvB reële prijzen Jeugdwet. De leden van de CDA-fractie vragen hoe onderaanneming in de amvb reële prijzen Jeugdwet verwerkt zal worden.

Op grond van de Jeugdwet geldt reeds dat gemeenten in het kader van de aanbesteding van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering reële prijzen moeten vaststellen (artikel 2.12 Jeugdwet). Deze verplichting geldt op dit moment voor aanbieders die door de gemeenten worden gecontracteerd in het kader van het aanbestedingsproces en niet voor onderaannemers, welke door aanbieders zelf op een later moment worden gecontracteerd. Met onderhavig wetsvoorstel worden de Wmo 2015 en de Jeugdwet zodanig gewijzigd dat het mogelijk wordt ook nadere eisen te stellen aan de wijze waarop prijzen voor onderaannemers tot stand komen. Het lijkt logisch om de amvb reële prijs Jeugdwet ook van toepassing te laten zijn op onderaannemers. Bij de verdere uitwerking van de amvb wil ik dit verder verkennen, ook met veldpartijen. Dan zal ook duidelijk worden hoe dit het best geregeld zou kunnen worden.

⁶⁸ <https://www.inkoop sociaal domein.nl/publicaties/handreikingen/2021/03/23/afwegingskader-hoofd--en-onderaannemerschap-sociaal-domein>

187. Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of het zo is dat als kwaliteit en prijs met elkaar in evenwicht moeten zijn, onderaannemerschap lastig ligt omdat gemeenten daar niet direct grip op hebben. Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering hierop dan nader reflecteren?

Allereerst merk ik op dat jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instellingen op grond van de Jeugdwet al een zelfstandige plicht hebben om aan een aantal kwaliteitseisen te voldoen. Die eisen zijn te vinden in hoofdstuk 4 van de Jeugdwet. De Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) houden toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen door de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen. Aangezien onderaannemers van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen voor de Jeugdwet ook zelf als jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling worden beschouwd⁶⁹, gelden de in hoofdstuk 4 geregelde kwaliteitseisen ook voor hen.

Gelet op het voorgaande heeft een onderaannemer in de Jeugdwet een zelfstandige plicht om aan de wettelijke kwaliteitseisen te voldoen. Daarnaast geldt dat indien een gemeente een hoofdaannemer contracteert voor kwalitatief voldoende zorg, deze ervoor dient te zorgen dat ook de zorg die zijn onderaannemers leveren van goede kwaliteit is. Het is wenselijk dat de gemeente die een aanbieder contracteert daarbij stipuleert dat de te leveren zorg van voldoende kwaliteit is, of deze nu door de aanbieder zelf wordt geleverd of door eventueel door die aanbieder in te schakelen onderaannemers. Desgewenst kan dat worden geëxpliciteerd door in het contract de plicht van de aanbieder op te nemen om ervoor te zorgen dat zijn onderaannemers goede kwaliteit leveren. Dat kan in algemene termen, maar ook kunnen bepaalde specifieke kwaliteitseisen worden opgenomen.

Ook aanbieders van maatschappelijke ondersteuning hebben een zelfstandige plicht om aan kwaliteitseisen te voldoen. Die eisen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van de Wmo 2015. Anders dan in de Jeugdwet, zijn de kwaliteitseisen uit de Wmo 2015 niet direct van toepassing op onderaannemers. Echter, ook hier geldt dat als een gemeente een hoofdaannemer contracteert voor maatschappelijke ondersteuning van voldoende kwaliteit, die hoofdaannemer ervoor dient te zorgen dat de ondersteuning die door zijn onderaannemers wordt geleverd kwalitatief aan de maat is. En ook hier kan de gemeente dat desgewenst in het contract expliciteren.

188. Voorts stellen de leden van de CDA-fractie de rol van de buitengerechtelijke geschilbeslechting bij verschillen van mening over inkoop(prijzen) aan de orde. Er wordt nagegaan of de buitengerechtelijke geschilbeslechting zich kan uitstrekken tot (prijs)geschillen in de précontractuele fase. Genoemde leden horen graag in welk stadium dit voorstel zich bevindt. Aangezien de regering het niet voor de hand vindt liggen om de Jeugdautoriteit te belasten met het toezicht op de vraag of gemeenten in individuele gevallen daadwerkelijk reële prijzen aanbieden, lijkt het deze leden raadzaam om dit punt voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel duidelijk geregeld te hebben.

Op 1 juli 2021 is het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' ondertekend⁷⁰, waarin wat betreft dat laatste staat dat de convenantpartijen een geschillencommissie zullen inrichten, waaraan gemeenten en aanbieders onder andere hun geschillen over prijzen kunnen voorleggen. Het gaat hierbij zowel om geschillen tijdens het inkoopproces als geschillen nadat de contracten gesloten zijn. We hopen hiermee een geschilbeslechting te realiseren die toegankelijker, sneller en goedkoper is dan geschilbeslechting door de civiele rechter. Voor 1 december 2021 zal worden besloten welke (soorten) geschillen bij de geschillencommissie kunnen worden aangebracht en hoe de geschillenregeling voor de jeugd zal worden georganiseerd.

189 en 190. De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de vrees bestaat dat er door dit wetsvoorstel meer onderaannemers komen en dat gemeenten geen grip hebben op de kwaliteit

⁶⁹ Zie de memorie van toelichting op de Jeugdwet: Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 121.

⁷⁰ [Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl](#). De ondertekenaars zijn Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra, verenigd in de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd, de VNG, het Ministerie van JenV en het Ministerie van VWS, mede namens de Jeugdautoriteit.

van deze onderaannemers. Ziet de regering dit risico ook? Gemeenten kunnen in het contract met de hoofdaannemer opnemen dat deze ervoor zorgt dat de onderaannemers voldoende kwaliteit leveren. Is het mogelijk om gemeenten te verplichten om dit op te nemen in contracten met hoofdaannemers? Zo ja, wat is de opvatting van de regering hierover? Zo niet, waarom niet?

Indien het wetsvoorstel ertoe leidt dat het aantal hoofdaannemers afneemt, betekent dit niet automatisch dat het aantal onderaannemers zal toenemen, maar – zoals in de memorie van toelichting aangegeven – het is wel mogelijk dat dat gebeurt. Daarbij wil ik opmerken dat het werken met onderaannemers niet altijd negatief hoeft uit te pakken. Uit KPMG-onderzoek⁷¹ blijkt dat dit kan leiden tot een betere kwaliteit van zorg en een beter passend, integraal zorgplan voor de inwoner.

Wat betreft de grip die gemeenten hebben op de kwaliteit van de zorg, geldt het volgende. Allereerst merk ik op dat jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instellingen op grond van de Jeugdwet al een zelfstandige plicht hebben om aan een aantal kwaliteitseisen te voldoen. Die eisen zijn te vinden in hoofdstuk 4 van de Jeugdwet. De Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) houden toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen door de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen. Aangezien onderaannemers van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen voor de Jeugdwet ook zelf als jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling worden beschouwd⁷², gelden de in hoofdstuk 4 geregelde kwaliteitseisen ook voor hen.

Gelet op het voorgaande heeft een onderaannemer in de Jeugdwet een zelfstandige plicht om aan de wettelijke kwaliteitseisen te voldoen. Daarnaast geldt dat indien een gemeente een hoofdaannemer contracteert voor kwalitatief voldoende zorg, deze ervoor dient te zorgen dat ook de zorg die zijn onderaannemers leveren van goede kwaliteit is. De gemeente kan dit inderdaad expliciteren door in het contract met de hoofdaannemer op te nemen dat deze ervoor zorgt dat onderaannemers voldoende kwaliteit leveren. Dat kan in algemene termen, maar ook kunnen bepaalde specifieke kwaliteitseisen voor onderaannemers worden opgenomen.

Ook aanbieders van maatschappelijke ondersteuning hebben een zelfstandige plicht om aan kwaliteitseisen te voldoen. Die eisen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van de Wmo 2015. Anders dan in de Jeugdwet, zijn de kwaliteitseisen uit de Wmo 2015 niet direct van toepassing op onderaannemers. Echter, ook hier geldt dat als een gemeente een hoofdaannemer contracteert voor maatschappelijke ondersteuning van voldoende kwaliteit, die hoofdaannemer ervoor dient te zorgen dat de ondersteuning die door zijn onderaannemers wordt geleverd kwalitatief aan de maat is. En ook hier kan de gemeente dat desgewenst in het contract expliciteren.

Gelet op het voorgaande vind ik het niet nodig om expliciet in de Jeugdwet of de Wmo 2015 te regelen dat gemeenten in hun contracten met hoofdaannemers moeten opnemen dat zij ervoor zorgen dat hun onderaannemers voldoende kwaliteit leveren.

191. Ook willen de leden van de fractie van Groen Links weten of gemeenten verplicht kunnen en zullen worden om onderaannemers reële prijzen te betalen.

Op grond van de Jeugdwet geldt reeds dat gemeenten in het kader van de aanbesteding van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering reële prijzen moeten vaststellen (artikel 2.12 Jeugdwet). Deze verplichting geldt op dit moment voor aanbieders die door de gemeenten worden gecontracteerd in het kader van het aanbestedingsproces en niet voor onderaannemers, welke door aanbieders zelf op een later moment worden gecontracteerd. Met onderhavig wetsvoorstel worden de Wmo 2015 en de Jeugdwet zodanig gewijzigd dat het mogelijk wordt ook nadere eisen te stellen aan de wijze waarop prijzen voor onderaannemers tot stand komen.

⁷¹ <https://www.inkoop sociaal domein.nl/publicaties/handreikingen/2021/03/23/afwegingskader-hoofd--en-onderaannemerschap-sociaal-domein>

⁷² Zie de memorie van toelichting op de Jeugdwet: Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 121.

Het lijkt logisch om de amvb reële prijs Jeugdwet ook van toepassing te laten zijn op onderaannemers. Bij de verdere uitwerking van de amvb wil ik dit verder verkennen, ook met veldpartijen.

192. De leden van de fractie van Groen Links vragen of toename van het aantal onderaannemers er niet enkel toe zal leiden dat de administratieve lasten verschuiven van gemeenten naar aanbieders.

Indien het wetsvoorstel ertoe leidt dat het aantal hoofdaannemers afneemt, betekent dit niet automatisch dat het aantal onderaannemers zal toenemen, maar – zoals in de memorie van toelichting aangegeven – het is wel mogelijk dat dat gebeurt. Logisch geredeneerd zou dat betekenen dat de uitvoeringslasten van de gemeenten afnemen (want zij hoeven minder contracten te sluiten), dat de uitvoeringslasten van de hoofdaannemers toenemen (want zij moeten contracten met onderaannemers gaan sluiten) en dat de uitvoeringslasten van de onderaannemers gelijk blijven (want contracten met gemeenten worden vervangen door contracten met hoofdaannemers).

KPMG heeft in opdracht van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein onderzocht wat de impact is van hoofd- en onderaannemerschap in het sociaal domein. De uitkomsten zijn beschreven in het 'Afwegingskader hoofd- en onderaannemerschap sociaal domein'⁷³. Uit dit onderzoek blijkt dat bovenstaande logische redenering iets te ongenueanceerd is. De impact van hoofd- en onderaannemerschap is namelijk sterk afhankelijk van de invulling die gemeenten en zorgaanbieders eraan geven. Wel blijkt uit het onderzoek dat een toename van het aantal onderaannemers de grootste impact heeft op de bedrijfsvoering van hoofdaannemers. Een toename van de uitvoeringslasten wordt daarbij onderkend als risico. Het afwegingskader biedt hiervoor mitigerende maatregelen. Overigens hoeft het werken met onderaannemers niet altijd negatief uit te pakken. Uit het KPMG-onderzoek blijkt dat dit kan leiden tot een betere kwaliteit van zorg en een beter passend, integraal zorgplan voor de inwoner.

6.1 Aanbesteden

193, 194 en 195. De leden van de D66-fractie constateren dat enkele partijen vrezen voor 'vriendjespolitiek' in de inkoop van het sociaal domein, maar dat de regering deze vrees niet deelt. Waarom niet? Is het niet logisch dat dit risico groter wordt als de mogelijkheden worden verruimd om af te zien van een gunningsprocedure die er specifiek voor is gemaakt om een zo eerlijk mogelijke afweging te maken en het risico op 'vriendjespolitiek' te verminderen? Tevens vragen zij hoe toezicht zal worden gehouden op een eerlijk verloop van de gunningen in de verlichte procedure.

Het verlicht regime houdt wat betreft de te volgen procedurestappen 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 door haar 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.

Bij de keuze van de opdrachtnemers, zo blijkt ook uit overweging 114 bij de Aanbestedingsrichtlijn, dienen door de gemeenten daarnaast de basisbeginselen van transparantie, gelijke behandeling (non-discriminatie) en proportionaliteit na te leven. Daaruit volgt onder meer dat gemeenten hun keuzes goed en transparant moeten kunnen motiveren. Dit biedt aanbieders de kans om hier tijdig op te anticiperen (bijvoorbeeld op het aantonen dat men voldoet aan de gestelde technische specificaties) en hun eventuele klachten kenbaar te maken.

⁷³ <https://www.inkoop sociaal domein.nl/publicaties/handreikingen/2021/03/23/afwegingskader-hoofd--en-onderaannemerschap-sociaal-domein>

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van hun eigen beleid en de daaruit voortvloeiende inkoopkeuzes. Indien gemeenten zich niet aan de regels houden, kunnen aanbieders via klachtenprocedures (van gemeenten zelf of van de Commissie van Aanbestedingsexperts), de Nederlandse rechter en bij de EU (Europese Commissie) klagen wegens schending van de (Europese) aanbestedingsregels.

Gelet op het voorgaande is de regering niet bang voor 'vriendjespolitiek' in de verlichte procedure.

196 t/m 199. De leden van de SP-fractie maken zich er zorgen over dat dit wetsvoorstel niets regelt over het omgaan met onderaannemers, wat kan leiden tot meer contracten en ondoorzichtige relaties. Waarom heeft de regering hier geen specifiek beleid voor opgesteld, omdat het voorliggend wetsvoorstel juist uitgaat van minder regeldruk? Wat is de verwachting van de regering ten aanzien van het aantal onderaannemers? Heeft de regering ook de zorgen dat deze wetswijziging ertoe kan leiden dat het aantal onderaannemers toeneemt? Wat verwacht de regering dan precies qua fraude en misstanden die hierbij een groter risico vormen?

KPMG heeft in opdracht van het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein onderzocht wat de impact is van hoofd- en onderaannemerschap in het sociaal domein. De uitkomsten zijn beschreven in het Afwegingskader hoofd- en onderaannemerschap sociaal domein⁷⁴. Er zijn zowel positieve als negatieve effecten van deze constructie gevonden.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven, leidt het wetsvoorstel niet automatisch tot minder hoofd- en meer onderaannemers. Maar als gemeenten ten gevolge van het wetsvoorstel meer gaan selecteren, kan dit een gevolg van het wetsvoorstel zijn. Dit hoeft geen effect te hebben op het totaal aantal aanbieders of het aantal contractrelaties. Ook hoeft een toename van het aantal onderaannemers op zichzelf niet negatief te zijn. De impact van hoofd- en onderaannemerschap is sterk afhankelijk van de invulling die gemeenten en zorgaanbieders eraan geven. De grootste impact is op de bedrijfsvoering van hoofdaannemers. Een toename van de uitvoeringslasten wordt onderkend als risico. Het Afwegingskader hoofd- en onderaannemerschap biedt hiervoor mitigerende maatregelen.

Er is géén grotere kans op fraude en misstanden naar voren gekomen in het onderzoek. Gemeenten dienen ervoor te zorgen dat de door hen gecontracteerde zorg van goede kwaliteit is. Een gemeente zal dit bij de hoofdaannemer bedingen. Deze zal er dan op zijn beurt voor moeten zorgen dat zijn onderaannemers goede kwaliteit leveren. De aanbieders zijn overigens zelf eerstverantwoordelijk voor een goede kwaliteit. Dat volgt uit hoofdstuk 4 van de Jeugdwet en hoofdstuk 3 van de Wmo 2015, waarin de aanbieders een aantal kwaliteitseisen wordt opgelegd (waaronder de eis dat er goede zorg voor jeugdigen respectievelijk maatschappelijke ondersteuning wordt geleverd). Voor de onderaannemers in de Jeugdwet geldt die eerstverantwoordelijkheid rechtstreeks, omdat niet alleen hoofdaannemers, maar ook onderaannemers in de Jeugdwet als aanbieders worden beschouwd⁷⁵. Voor de onderaannemers onder de Wmo 2015 geldt dit via de hoofdaannemer.

200. De leden van de SGP-fractie lezen in de consultatie bij dit concept-voorstel, dat meerdere partijen aangeven dat het contracteren volgens de open house-procedure niet verboden of ontmoedigd moet worden. Uit het voorstel blijkt dat de regering niet van plan is 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. Kan worden aangegeven hoe het wetsvoorstel het verschil mogelijk maakt tussen de aanbestedingsroutes voor eenvoudige en complexere vormen van zorg?

Mogelijk denken de leden van de SGP-fractie dat de open house-procedure een aanbestedingsprocedure is. Dat is echter niet zo. Met voorliggend wetsvoorstel wordt een belemmering voor de daadwerkelijke en volle toepassing van het verlicht regime uit de Aanbestedingsrichtlijn/de Aanbestedingswet 2012 uit de weg geruimd. Daardoor kunnen

⁷⁴ <https://www.inkoopsociaaldomein.nl/publicaties/handreikingen/2021/03/23/afwegingskader-hoofd--en-onderaannemerschap-sociaal-domein>

⁷⁵ Zie de memorie van toelichting op de Jeugdwet: Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 121.

gemeenten eenvoudiger Europees gaan aanbesteden. De regering hoopt dat gemeenten die op dit moment complexere zorg en ondersteuning via een open house-procedure hebben gecontracteerd, ten gevolge van het wetsvoorstel in de toekomst vaker voor Europees aanbesteden zullen kiezen. Via de eenvoudige aanbestedingsprocedure kunnen alle vormen van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning – van eenvoudige naar complexere vormen- worden ingekocht.

201. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de informatiestandaarden ook gelden voor de onderlinge declaraties van aanbieders in het kader van onderaanneming en niet alleen voor declaraties van aanbieders aan gemeenten.

Gemeenten, Rijk en aanbieders hebben uitgebreide administratiesystemen (berichtenverkeer met standaarden) ingericht voor facturatie en informatie-uitwisseling tussen gemeenten en aanbieders. Vergelijkbare systemen zijn er niet voor aanbieders onderling, waardoor communicatie en facturatie via veel verschillende en niet speciaal daartoe ingerichte systemen verloopt. Er bestaat een mogelijkheid voor aanbieders om via het digitale platform voor de zorg van Vecozo te communiceren, maar dit is niet gelijk aan de wijze waarop aanbieders met gemeenten kunnen communiceren rond de facturatie. Het ketenbureau I-Sociaal Domein onderzoekt momenteel de mogelijkheden om het digitale berichtenverkeer ook voor aanbieders onderling in te richten.

202, 203 en 204. Voorts vragen de leden van de Christen Unie hoe zal worden voorkomen dat het wetsvoorstel leidt tot verschraling van het zorgaanbod en veelal grote zorgaanbieders worden gecontracteerd. Welke waarborgen biedt het wetsvoorstel daarvoor en welke waarborgen kunnen daartoe in de amvb's worden opgenomen?

Ik neem aan dat de leden van de fractie van de Christen Unie bedoelen te vragen of het wetsvoorstel er niet toe zal leiden dat vooral grote aanbieders worden gecontracteerd, en zo ja, of diensgevolge het zorgaanbod niet zal verschralen.

Allereerst wil ik de eventuele vooronderstelling van deze leden wegnemen dat het contracteren van een beperkt aantal grote aanbieders in plaats van vele kleine per definitie tot verschraling van het zorgaanbod leidt. Dat het aantal door de gemeente gecontracteerde aanbieders in zo'n geval afneemt, wil niet zeggen dat er geen productdifferentiatie mogelijk is. Grote aanbieders kunnen immers een palet aan verschillende producten aanbieden.

Vervolgens merk ik op dat de Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde Gids Proportionaliteit⁷⁶ voorschrijven dat de gemeente bij het vaststellen van minimumeisen en selectiecriteria in principe⁷⁷ ook het midden- en kleinbedrijf (en daarmee de kleinere aanbieders van zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning) betreft. Dit geldt voor alle Europese aanbestedingen, dus ook voor die volgens het verlicht regime.

Voorliggend wetsvoorstel leidt ertoe dat bij een procedure volgens het verlicht regime geen offertefase meer hoeft te worden ingebouwd. Kleinere aanbieders die eerder wegens de complexiteit en de uitvoeringslasten afzagen van deelname aan een aanbestedingsprocedure, zouden diensgevolge vaker aan een aanbesteding kunnen gaan deelnemen.

Het is dus niet zo, dat kleine aanbieders in een aanbestedingsprocedure geen kans maken.

Ten slotte merk ik op dat 'minder gecontracteerde aanbieders' desalniettemin kan leiden tot 'minder differentiatie in de aangeboden diensten of in de wijze waarop diensten worden uitgevoerd'. Iedere aanbieder legt immers zijn eigen accenten. Het is de vraag of zo'n vermindering in differentiatie problematisch zou zijn. In dat verband merk ik op dat gemeenten altijd zullen moeten voorzien in een kwalitatief en kwantitatief voldoende aanbod van alle vormen van bij en krachtens de Jeugdwet en de Wmo 2015 beschreven zorg voor jeugdigen en maatschappelijke ondersteuning. Voor zover mogelijk, dient de cliënt daarbij bovendien

⁷⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/07/03/gids-proportionaliteit-2e-herziening>

⁷⁷ Afwijken hiervan mag alleen als dat goed wordt gemotiveerd.

keuzemogelijkheid te hebben tussen aanbieders⁷⁸. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan. Verschraling van het zorgaanbod in die zin, dat vormen van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning zullen verdwijnen of dat cliënten geen keuzemogelijkheid hebben, zou derhalve geen gevolg van het wetsvoorstel moeten zijn. Wel kan voorliggend wetsvoorstel tot gevolg hebben dat er in de toekomst minder "varianten van hetzelfde" worden gecontracteerd. Zeker indien dit het gevolg is van vervanging van een open house-procedure door aanbesteding, wegen de voordelen daarvan naar mijn mening op tegen de nadelen daarvan.

Gelet op het voorgaande vind ik het niet nodig om waarborgen tegen verschraling in de Jeugdwet en de Wmo 2015 op te nemen, nog afgezien van het feit dat dergelijke waarborgen erg lastig te formuleren en te operationaliseren zouden zijn. De delegatiebepalingen die met voorliggend wetsvoorstel zijn voorzien, bieden geen mogelijkheid om regels tegen verschraling op te stellen.

6.2 Delegatiebepaling voor reële prijzen in de Jeugdwet

205, 206. De leden van de VVD-fractie vragen wie eindverantwoordelijk zou zijn in het geopperde kennis- en informatiepunt dat gemeenten kan ondersteunen om te komen tot een reële prijs. Hoe wordt dit kennis- en informatiepunt verweven met de gehele aanbestedingsprocedure?

Samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, VNG, branches van aanbieders in de Jeugdwet en de Jeugdautoriteit zijn we bezig met de uitwerking en organisatie van het kennis- en informatiepunt tarieven. De producten die in het kennis- en informatiepunt tarieven worden ontwikkeld, moeten ondersteunend zijn aan de aanbestedingsprocedure.

207. De leden van de VVD-fractie stellen als sluitstuk vragen over het toezicht. Hier lezen genoemde leden dat als aanbieders van mening zijn dat colleges de regels uit de verordening niet goed naleven, zij dit kunnen aankaarten bij betrokken gemeenteraden. Stelt de regering zich hier ook een officiële klachten- of geschillenprocedure bij voor, of meer een laagdrempelige wijze om gemeenteraden door middel van commissies te informeren? Hoe ziet de regering dit aankaarten voor zich?

Naar mijn mening is het zowel mogelijk om (commissies van) de gemeenteraad te benaderen, als een klachtenprocedure als bedoeld in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht te starten. Het eerste zal er direct op gericht zijn om de gemeenteraad te attenderen op een misstand in de inkoopprocedure die de gemeenteraad volgens de klagende aanbieder zou moeten rechtzetten. Het tweede zal in eerste instantie meer gericht zijn op genoegdoening van de klagende aanbieder. Maar als hij in de klachtenprocedure gelijk krijgt, kan dat voor de gemeenteraad natuurlijk een signaal zijn om op te treden.

208, 209 en 210. De leden van de D66-fractie merken op dat het succes van de amvb reële prijzen jeugdzorg afhankelijk is van de controle daarop door de gemeenteraden. Welke mogelijkheden hebben gemeenteraden om op effectieve wijze hierop toezicht te kunnen houden? Is het reëel om van gemeenteraden te verwachten dat zij dat in voldoende mate kunnen doen? Is het mogelijk hiervoor een instrument te ontwikkelen waarmee gemeenteraden makkelijk inzicht kunnen hebben in de naleving van de amvb?

Het succes van de amvb reële prijzen Jeugdwet is niet alleen afhankelijk van actieve controle door de gemeenteraad. Dat komt omdat aanbieders die van mening zijn dat de gemeente geen reële prijs aanbiedt, dat op allerlei manieren aan de kaak kunnen stellen. Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, kunnen ze de kwestie direct onder de aandacht brengen van (commissies van) de gemeenteraad, of – al geeft dat minder zekerheid dat de kwestie bij de gemeenteraad terechtkomt – een klacht indienen. Maar daarnaast kunnen aanbieders die van mening zijn dat een gemeente geen reële prijs aanbiedt voor de in te kopen diensten, zich wenden tot de civiele rechter of tot de geschillencommissie die in het convenant 'Bevorderen continuïteit

⁷⁸ Zie de artikelen 2.3, vierde en vijfde lid, en 2.4, derde lid, Jeugdwet, en de artikelen 2.1.2, vierde lid, onderdeel c, en 2.3.5, vijfde lid, onderdeel h, Wmo 2015.

jeugdhulp⁷⁹ wordt voorzien. Krijgt de aanbieder gelijk, dan zal de gemeente tot een nieuwe berekening van de reële prijs moeten komen. De controlerende rol van de gemeenteraad is vooral bedoeld voor gevallen waarin een wethouder (met de ambtenaren die de inkoop voorbereiden) de regels structureel blijkt te overtreden. Dat dat het geval is, zal kunnen blijken uit bovenbedoelde klachten van aanbieders of uit uitspraken van de civiele rechter of geschillencommissie. In zo'n geval zal de gemeenteraad kunnen optreden.

7. Overig

211. Het lid van de fractie van BIJ1 heeft begrepen dat gunning op basis van het emvi-criterium tot onnodige uitvoeringslasten leidt, maar constateert dat zo'n gunning met voorliggend wetsvoorstel niet verboden wordt. Zij vraagt of zo'n verbod niet wenselijk zou zijn.

De regering vindt het te ver gaan om gemeenten te verbieden om bij het aanbesteden te gunnen op grond van het emvi-criterium. Dat zou namelijk betekenen dat zij geen reguliere Europese aanbestedingsprocedure kunnen houden. Soms kan het houden van zo'n procedure – met een offertefase – wel degelijk waardevol zijn. Vooral wanneer gemeente wil aansluiten bij de reeds geboden structuren in de reguliere Europese aanbestedingsprocedures (bijvoorbeeld een procedure van innovatiepartnerschap of een procedure voor de concurrentiegerichte dialoog). Dat kan de gemeente in sommige gevallen meer zekerheid bieden, omdat zij meer bekend zijn met de daaraan verbonden voorwaarden.

212. Het lid van de fractie van BIJ1 is van mening dat een Jeugdautoriteit met wettelijke bevoegdheden zou moeten toezien op het waarborgen van reële prijzen en bijbehorende inhoudelijke voorwaarden. Zij vraagt of de regering het hiermee eens is en of aangegeven kan worden wat is gedaan met de inbreng van onder andere Jeugdzorg Nederland bij de vorig jaar gehouden internetconsultatie.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven⁸⁰, is de regering het hier niet mee eens. Een aanbieder die van mening is dat een gemeente bij de inkoop van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning geen reële prijzen hanteert, zal dit kunnen voorleggen aan de civiele rechter. Daarnaast is op 1 juli 2021 is het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' ondertekend⁸¹. Daar staat in dat de convenantpartijen een geschillencommissie zullen inrichten, waaraan gemeenten en aanbieders onder andere hun geschillen over prijzen kunnen voorleggen. Het gaat hierbij zowel om geschillen tijdens het inkoopproces als geschillen nadat de contracten gesloten zijn. We hopen dat hiermee een geschilbeslechting wordt gerealiseerd die toegankelijker, sneller en goedkoper is dan geschilbeslechting door de civiele rechter.

Daarnaast is het de taak van de gemeenteraad om te controleren of zijn reële-prijsregels in zijn verordening door de betrokken wethouder (en de ambtenaren die hij aanstuurt) worden nageleefd. Daarnaast kan een aanbieder die van mening is dat een gemeente bij het samenstellen van de door haar aangeboden reële prijs in strijd handelt met de verordening, dit aan (een commissie van) de gemeenteraad melden. Ook kan een klacht bij de gemeente worden ingediend.

Al met al vind ik dat er voldoende mogelijkheden zijn om gemeenten te dwingen tot het betalen van een reële prijs. Ik vind het niet nodig om de Jeugdautoriteit in dezen nog te belasten met een toezichthoudende of geschil beslechtende rol.

⁷⁹ [Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl](#). De ondertekenaars zijn Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra, verenigd in de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd, de VNG, het Ministerie van JenV en het Ministerie van VWS, mede namens de Jeugdautoriteit.

⁸⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 816, nr. 3, p. 15.

⁸¹ [Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl](#). De ondertekenaars zijn Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra, verenigd in de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd, de VNG, het Ministerie van JenV en het Ministerie van VWS, mede namens de Jeugdautoriteit.

Gelet op het feit dat Jeugdzorg Nederland een van de ondertekenaars van bovengenoemd Convenant is, ga ik ervan uit dat zij het bovenstaande inmiddels in ieder geval wat de geschilbeslechting betreft onderschrijft.

213, 214 en 215. Gemeenten behouden bij de voorgestelde wetswijziging te veel beleidsvrijheid om invulling te geven aan het inkoopbeleid, zo vindt het lid van de fractie van BIJ1. Hierdoor blijft de bestaande problematiek bestaan, namelijk dat de inkoper die de besluiten neemt op de stoel van de professional gaat zitten, terwijl de praktijk heeft geleerd dat gemeenten de benodigde kennis ontberen. Genoemd lid vindt het jammer dat het momenteel lijkt alsof het wetsvoorstel hier geen uitkomst voor biedt. Het lid van de fractie van BIJ1 steunt dan ook het plan van denktank De Jeugdsprong⁸² om de inkoop te laten uitvoeren door regionale coöperaties van jeugdzorgprofessionals, cliënten en ervaringsdeskundigen. Zij zullen hulp inkopen bij aanbieders die zoveel mogelijk decentraal, dichtbij en kleinschalig uitvoeren. Hierdoor wordt investeren in het ontwikkelen van alternatieven en bijbehorende scholing van personeel noodzakelijk. Een uitgewerkt voorstel is te vinden in het plan van de Jeugdsprong waarover genoemd lid eerder een motie heeft ingediend⁸³. Dit lid hoort graag wat de opvatting van de regering is aangaande deze vorm van inkoop op langere termijn. Heeft het plan van de Jeugdsprong een plek tijdens de formatie en hoe gaat dit een basis vormen voor de inwerkperiode van de nieuwe bewindspersonen?

De Staatssecretaris van VWS heeft toegezegd het manifest van de denktank Jeugdsprong, net als de rapporten van andere relevante partijen, te betrekken bij het opstellen van de Hervormingsagenda. Daarnaast zullen gemeenten met het wetsvoorstel 'verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' dat in voorbereiding is, verplicht worden om bepaalde vormen van zorg voor jeugdigen regionaal in te kopen. Het is aan het nieuwe kabinet om keuzes te maken met betrekking tot de inrichting van het jeugdstelsel.

216. Het lid van de fractie van BIJ1 is blij te lezen dat er met deze wetswijziging grondslagen worden opgenomen voor het stellen van regels. Genoemd lid hoort graag wanneer deze aangekondigde grondslagen te verwachten zijn en wie bepaalt wat er in deze grondslagen komt. Dit lid stelt hierbij de vraag of gekeken wordt naar goede praktijken zoals de aanbesteding in Utrecht.

De grondslagen waar het lid van de fractie van BIJ1 naar vraagt, zijn te vinden in het wetsvoorstel zelf, namelijk in de voorgestelde artikelen 2.11, tweede en derde lid, Jeugdwet en 2.6.6, eerste lid, Wmo 2016 in combinatie met het al bestaande artikel 2.6.6, tweede lid Wmo 2016. Het betreft grondslagen voor amvb's over reële prijzen en over zorgvuldigheidseisen. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven, zijn er al bij amvb vastgestelde regels over reële prijzen voor de Wmo 2015, en is er voor de Wmo 2015 ook al al een zorgvuldigheidseis⁸⁴. Voor de Jeugdwet wordt op dit moment gewerkt aan een amvb reële prijs Jeugdwet (dit zal de vorm krijgen van een wijziging van het Besluit Jeugdwet), terwijl er op dit moment geen voornemens zijn om een amvb met zorgvuldigheidseisen op te stellen. Dat laatste komt omdat de Norm voor Opdrachtgeverschap van de VNG en de gemeenten hier al voldoende in voorziet. De tekst van de amvb reële prijs Jeugdwet zal bij de Tweede en Eerste Kamer worden voorgehangen, zodat de Kamerleden er hun mening over kunnen geven. Uiteindelijk wordt iedere amvb – dus ook de amvb reële prijzen Jeugdwet – door Zijne Majesteit de Koning vastgesteld.

Het is mij niet duidelijk op welke Utrechtse aanbestedingsprocedure het lid van BIJ1 precies doelt. In Nederland, waaronder in de gemeente Utrecht, zijn diverse aanbestedingstrajecten goed verlopen. Gemeenten en regio's kunnen van elkaar leren. Iedere aanbesteding is anders en kent specifieke aandachtspunten. Het programma Inkoop en Aanbesteden in het Sociaal Domein biedt mogelijkheden tot kennisdeling in de vorm van leernetwerken, procesbegeleiding, begeleiding van pilots voor het aanbesteden zonder gunning op basis van het emvi-criterium, en het delen van praktijkverhalen op de website van het programma (www.inkoop sociaal domein.nl). In deze

⁸² De Jeugdsprong, mei 2021, 'Manifest De Jeugdsprong'

⁸³ Kamerstuk 31 497, nr. 405

⁸⁴ Zie de artikelen 5.4 en 5.1, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

praktijkverhalen worden naast voorbeelden uit aanbestedingstrajecten van de gemeente Utrecht voorbeelden van aanbestedingstrajecten van andere gemeenten genoemd. Op deze manier kan een specifieke regio/gemeente zelf bepalen of welke voorbeelden zij (deels) voor haar eigen aanbestedingstraject wil gebruiken.

217. Het lid van de fractie van BIJ1 vraagt hoe de waardevolle kennis van mensen die jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning hebben ontvangen via dit wetsvoorstel meer ruimte kan krijgen tijdens de inkoop en in de uitvoering van deze zorg.

Gemeenten betrekken vertegenwoordigers van cliënten en ervaringsdeskundigen bij het inrichten van inkoopbeleidsvoorbereiding of inkoopprocedures om hun waardevolle kennis te benutten. Ook bij het verlicht regime, dat met deze wetswijziging gemakkelijker inzetbaar zal worden, is dit van toepassing. In de Monitor inkoop sociaal domein 2020²⁶ is vastgesteld dat gemeenten, aanbieders en cliënten bij de inkoop zoveel mogelijk uit willen gaan van de integrale benadering van zorg en ondersteuning vanuit cliëntperspectief.

Ik ondersteun deze ambitie, onder meer met het gezamenlijke programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein. Om gemeenten en aanbieders te stimuleren om bij inkoopprocedures en de onderlinge dialoog te focussen op kwaliteit van de zorg en ondersteuning vanuit het cliëntperspectief, is een handreiking kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop opgesteld. In aanvulling op de handreiking is een workshop ontwikkeld die gemeenten kunnen inzetten om samen met aanbieders en cliënten in gesprek te gaan over belangrijke aspecten van kwaliteit van de zorg en ondersteuning die meegenomen kunnen worden in de inkoop. Uiteraard staat kwaliteit van zorg en ondersteuning vanuit cliëntperspectief ook centraal in de opleidingen van het programma, zoals de Regionale leergang inkoop Wmo 2015, waarin vanuit een visie/doelstelling toegewerkt wordt naar een passende inkoop. Zie hiervoor ook mijn Kamerbrief van 8 december 2020⁸⁵.

Geen harde knip bij 18

218. Het doet het lid van de fractie van BIJ1 goed te horen dat met deze wetswijziging gepoogd wordt de verschillen tussen de Wmo 2015 en de Jeugdwet in ieder geval in de inkoop te verkleinen en de kans op continuïteit van zorgverlening te verbeteren. Dit lost echter niet het immense probleem op van de harde knip van zorg tussen de jeugdzorg voor jongeren onder de 18 jaar en de Wmo 2015 voor volwassenen boven de 18 jaar. Genoemd lid ontvangt signalen uit gemeenten dat bij de inkoop, jeugdzorginstellingen verplicht worden om te beloven dat zij de verlengde jeugdhulp tot een minimum beperken. Terwijl dit lid enerzijds van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hoort dat het niet nodig is dit wettelijk vast te leggen, omdat gemeenten de mogelijkheid hebben vaker de jeugdhulp te verlengen, sturen diezelfde gemeenten anderzijds juist aan op het terugdringen van het inzetten van verlengde jeugdhulp. Kan de regering dit lid nader uitleggen hoe dit wetsvoorstel kan bijdragen aan de continuïteit van zorg voor jongeren rond hun 18e levensjaar?

Dit wetsvoorstel richt zich niet op het versoepelen van de overgang naar volwassenheid voor jongeren. Ik onderken wel dat deze overgang lastig kan zijn voor jongeren, zeker indien zij jeugdhulp ontvangen. Ik herken mij niet in het beeld dat gemeente inzetten op het terugdringen van verlengde jeugdhulp.

Over het algemeen zetten gemeenten vaker verlengde jeugdhulp in. In 2020 ontvingen 14.830 jongeren van 18 jaar en ouder enige vorm van jeugdhulp. In 2019 waren dit 12.980 jongeren. Ook hebben gemeenten zich gecommitteerd aan het inzetten van verlengde jeugdhulp voor jongeren in de pleegzorg en in gezinshuizen.

⁸⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34477, nr. 77

Daarnaast werk ik samen met de sector aan het versoepelen van de overgang naar volwassenheid voor jongeren. We doen dit onder andere via:

- Het wetsvoorstel verlengde pleegzorg. Hiermee regelen we dat pleegkinderen standaard tot hun 21^e in het pleeggezin kunnen verblijven. Dit wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer⁸⁶.
- Ook voor jongeren in gezinshuizen is 21 jaar de nieuwe standaard. De VNG, Jeugdzorg Nederland, VGN, Gezinshuis.com, Driestroom en het Rijk hebben hier een afspraak over gemaakt.
- De landelijke aanpak 16-27. Deze gezamenlijke aanpak van het Nederlands Jeugdinstituut, Movisie, Ingrado, Divosa, ExpEx, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), MBO Raad, Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), Jeugdzorg Nederland, het Rijk en de gemeenten richt zich op het ondersteunen van kwetsbare jongeren bij het bereiken van een stabiele basis op verschillende leefdomeneinen (onderwijs, vrije tijd & netwerk, werk & inkomen, wonen en welzijn).
- Er zijn regionale ondersteuningstrajecten 'toekomstgericht werken' opgezet. Deze trajecten zijn gericht op het versterken van vakmanschap en het versterken van doorlopende ondersteuning vanuit inkoop en beleid.

Voor een volledig overzicht van alle lopende acties op dit thema verwijs ik u naar de meest recente voortgangsrapportage Zorg voor de Jeugd.⁸⁷

219. Kortom, wat het lid van de fractie van BIJ1 betreft is de richting van de aanpassingen in het wetsvoorstel goed, maar moeten zij wat haar betreft aangevuld en aangescherpt worden om de beoogde effecten daadwerkelijk te bereiken. Kan de regering dit lid laten weten hoe ervoor gezorgd wordt dat de gewijzigde wetsartikelen geen dode letter worden, maar dat zij echt zorgen voor een betere hulpverlening aan jongeren, ouders en gezinnen?

Zoals ook uit het voorgaande blijkt bestaat het wetsvoorstel eigenlijk uit drie onderwerpen, die alle met de inkoop te maken hebben.

Allereerst wordt de verplichting geschrapt om op het emvi-criterium te gunnen. Dat maakt de weg vrij voor eenvoudiger aanbestedingsprocedures, die in een handreiking beschreven zullen worden. Gelet op het adagium 'Waarom moeilijk doen, als het makkelijk kan?' is er geen reden om aan te nemen dat gemeenten de nieuwe mogelijkheden niet zullen gebruiken. Sterker, de gemeenten (en overigens ook de aanbieders) die bij het opstellen van de handreiking betrokken zijn, zijn enthousiast over de nieuwe mogelijkheden.

Ten tweede wordt via het wetsvoorstel een grondslag in de Jeugdwet opgenomen voor een amvb 'reële prijzen Jeugdwet'. In die amvb zullen de kostprijselementen worden verankerd die in het op 1 juli 2021 ondertekende convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' tussen de betrokken bewindspersonen van VWS en JenV, de VNG, de BGZJ en de JA zijn overeengekomen. De kostprijselementen genieten derhalve de steun van gemeenten én aanbieders. Indien er in een individueel geval verschil van mening zou ontstaan over de vraag of een gemeente de kostprijselementen bij het bepalen van een prijs wel goed heeft toegepast, zal zo'n geschil kunnen worden voorgelegd aan geschillencommissie of aan de civiele rechter. De amvb reële prijzen Jeugdwet zal daarom naar ik verwacht zeker geen dode letter worden.

Ten derde bevat het wetsvoorstel grondslagen voor een amvb met zorgvuldigheidseisen die bij de inkoop van zorg voor jeugdigen of maatschappelijke ondersteuning in acht moeten worden genomen. Zo'n amvb hoeft er voorlopig niet te komen, omdat de VNG de zorgvuldigheidseisen waar ik aan denk zelf al in haar 'Norm voor Opdrachtgeverschap' verankerd heeft.

⁸⁶ Kamerstukken II 20/21, 35 833, nrs. 1-3.

⁸⁷ [Voortgangsrapportages - Zorg voor de Jeugd · Zorg voor de Jeugd](#)

De gemeenten zijn die Norm voor Opdrachtgeverschap op dit moment aan het implementeren. Op dit punt is dus sprake van zelfregulering, en verwacht kan worden dat gemeenten zich aan hun eigen regels zullen houden.

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge