

Vergaderjaar 2017–2018

31 839

Jeugdzorg

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 605

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT EN MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2017

Op 8 juni van dit jaar is zowel in het VAO sociaal domein (Handelingen II 2016/17, nr. 85, item 4) als in het AO jeugdhulp (Kamerstuk 31 839, nr. 599) gesproken over het aanbesteden in het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015. Door de Minister van BZK en de Staatssecretaris van VWS is toegezegd dat na de zomer een handreiking over het aanbesteden in dit kader beschikbaar zou komen. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van het lid Van Engelshoven over het geven van duidelijkheid over de aanbestedingsplicht (Kamerstuk 34 477, nr. 22). Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, zoals ook in de voortgangsbrief jeugdhulp van 2 juni 2017 (Kamerstuk 31 839, nr. 581) is aangekondigd, onderzoek laten doen naar de wijze waarop de inkoop van de jeugdbescherming en jeugdreclassering door gemeenten zodanig vorm kan krijgen, dat de continuïteit van deze essentiële functies te allen tijde geborgd is. Bijgaand treft u de handreiking over het aanbesteden en het onderzoeksrapport over de inkoop en de beschikbaarheid van gecertificeerde instellingen aan¹. Met deze brief wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van het lid Van Engelshoven c.s. (Kamerstuk 34 477, nr. 21), waarin de regering verzocht wordt het mogelijk te maken dat door gecertificeerde instellingen aangeboden jeugdreclasserings- en jeugdbeschermingstaken niet door gemeenten aanbesteed hoeven te worden. Tevens komt deze brief tegemoet aan het verzoek van het lid Westerveld om een brief over de actuele signalen over problemen met aanbestedingen, zoals gedaan tijdens de regeling van werkzaamheden op 3 oktober 2017 (Handelingen II 2017/18, nr. 7, item 17).

In deze brief wordt stilgestaan bij de handreiking en de uitkomsten van het onderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op de ondersteuning die aan gemeenten en aanbieders wordt gegeven inzake aanbesteding en subsidiëring, op de vervolgstappen en op de verkenning naar de toepasselijkheid van het aanbestedingsrecht en het subsidierecht in het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

sociaal domein en de effecten daarvan. Tot slot wordt ingegaan op de actuele signalen over problemen met aanbestedingen.

Gemeenten als opdrachtgever

Gemeenten zijn niet alleen financieel verantwoordelijk geworden voor de inzet van jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en maatschappelijke ondersteuning, maar hebben ook de verantwoordelijkheid om een goed werkend en compleet stelsel van voorzieningen in te richten, dat aansluit op de behoeften van hun inwoners. Dat betekent dat gemeenten een belangrijke rol hebben als opdrachtgever. Een belangrijk onderdeel van die verantwoordelijkheid is dat gemeenten met aanbieders het gesprek aangaan over en zorgen voor noodzakelijke en wenselijke vernieuwing in het sociaal domein; en ook dat zij waar nodig aanbieders aanspreken op de geleverde kwaliteit, op het behalen van resultaten en dat zij vanuit hun zorgplicht continuïteit van zorg garanderen bij de overstap van de ene naar de andere instelling. Deze rol kunnen gemeenten vormgeven door instellingen te subsidiëren en daar voorwaarden aan te verbinden maar zij kunnen dergelijke voorwaarden ook opnemen in een aan te besteden overheidsopdracht. Welke financieringswijze de voorkeur verdient, hangt met name af van de aard van de voorziening en de specifieke wensen van gemeenten bij de invullingen van hun verantwoordelijkheden.

Handreiking aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet

Bij veel instellingen en gemeenten leven vragen over de juridische kaders van het aanbestedingsrecht en het subsidierecht. Ook zijn gemeenten op zoek naar manieren waarop beleidsinhoudelijke wensen inzake transformatie en innovatie vorm kunnen krijgen in bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure. Daarom is een handreiking opgesteld over het aanbesteden in het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015. Via de werkgroep aanbesteden Jeugdwet en Wmo 2015 hebben deelnemers van een aantal gemeenten, branches, de VNG en het Rijk (VWS, VenJ, BKZ, PIANOo) een forse bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze handreiking. Daarbij is zorgvuldig aandacht besteed aan de juridische correctheid, maar ook aan de praktische toepasbaarheid van de handreiking. De handreiking treft u aan als bijlage bij deze brief en zal ook op de site van PIANOo worden geplaatst en onder de aandacht van gemeenten en aanbieders worden gebracht.

De handreiking ondersteunt gemeenten in hun opdrachtgeversrol bij het vormgeven van formele samenwerkingsrelaties met aanbieders in het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015. Daarnaast geeft de handreiking ook gemeenteraadsleden en aanbieders inzicht in de wijze waarop gemeenten afwegingen kunnen maken en hoe een aanbestedingsproces ingericht kan worden. De handreiking bestaat uit twee delen. In deel A worden de instrumenten aanbesteden, inbesteden, subsidie en *open house* toegelicht. Ook is een afwegingskader opgenomen voor het inzetten van het instrument dat het best past bij de specifieke voorziening en de beleidswensen van de betreffende gemeente of regio. De vraag wanneer subsidie passend is en wanneer een aan te besteden overheidsopdracht het beste instrument is, krijgt expliciet aandacht in de handreiking. In deel B van de handreiking wordt uitgelegd waar gemeenten rekening mee moeten houden bij het inrichten van een aanbestedingsproces, onder andere ten aanzien van continuïteit en flexibiliteit. Daarbij wordt ook expliciet ingegaan op de mogelijkheden om voorafgaand en tijdens de aanbestedingsprocedure te communiceren met potentiële gegadigden.

De VNG en de gezamenlijke branches gespecialiseerde zorg voor jeugd (BGZJ: Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, VOBC en VGN) hebben positief gereageerd op de handreiking. Het is nu met name de verantwoordelijkheid van de VNG en de gemeenten om deze handreiking te benutten voor het kiezen en inrichten van goede financieringsarrangementen in het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015.

Specifieke ondersteuning

Gemeenten zijn nog groeiende in hun rol als opdrachtgever en veel gemeenten zijn nog aan het ontdekken welk financieringsinstrument het beste past bij hun beleidsopvattingen en hoe daarbij het beste rekening gehouden kan worden met de verschillen tussen de verschillende soorten voorzieningen. Om gemeenten daarbij te ondersteunen is de hierboven genoemde handreiking aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet samengesteld. Met name in deel B van die handreiking wordt uitvoerig ingegaan op de mogelijkheden en keuzes die gemeenten hebben bij het inrichten van een aanbestedingsproces, onder andere inzake continuïteit en flexibiliteit. Daarbij wordt ook expliciet ingegaan op de mogelijkheden om voorafgaand en tijdens de aanbestedingsprocedure te communiceren met potentiële gegadigden (zie hoofdstuk 8 van de handreiking). Daarbij is wel van belang dat informatie die voor alle gegadigden relevant is, gedeeld wordt, bijvoorbeeld via een nota van inlichtingen of een inlichtingenbijeenkomst. De uitwisseling van informatie mag er niet toe leiden dat de aanbestede opdracht inhoudelijk wezenlijk wijzigt. Indien dat wel het geval is, zal de opdracht opnieuw aanbesteed moeten worden.

De handreiking is bedoeld als basis. Daarnaast kunnen gemeenten en aanbieders voor informatie en met specifieke vragen over aanbesteden terecht bij het Kennis- en Ontwikkelcentrum Inkoop Sociaal Domein van PIANOo.² Dit centrum is begin 2017 speciaal daarvoor ingericht. De site van PIANOo wordt de komende tijd verder aangevuld met antwoorden op specifieke en veel gestelde vragen over inkopen in het sociaal domein en met aanvullende, inhoudelijke producten daarover. Een zorgvuldig ingericht inkoopproces helpt gemeenten om het lokale stelsel van jeugdhulp en de maatschappelijke ondersteuning goed vorm te geven en daarbij continuïteit en flexibiliteit te waarborgen. Meerjarige afspraken en gefaseerde inkoop zorgen voor beperking van de administratieve lasten en bieden aanbieders comfort om te investeren in kwaliteit en innovatie.

Mededinging

Zowel bij subsidie als bij aanbesteden is transparantie essentieel. Dit betekent dat geen sprake kan zijn van een onderhandse één-op-één relatie tussen gemeenten en instellingen. Voorafgaand aan het verstrekken van subsidie dient een vorm van mededinging te worden toegepast (een zogenaamde «subsidietender») die gelijke kansen biedt aan potentiële aanbieders en die recht doet aan het gelijkheidsbeginsel. De regels inzake staatssteun zijn bij zowel subsidie als aanbesteden van toepassing.

Onderzoek inkoop en continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering

Jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering mogen volgens de Jeugdwet uitsluitend worden uitgevoerd door daartoe gecertificeerde instellingen (GI's) die daarnaast geen andere vormen van jeugdhulp

² <https://www.pianoo.nl/markten/sociaal-domein/inkopen-sociaal-domein/kennis-ontwikkelcentrum-inkoop-sociaal-domein>

mogen aanbieden. Het onderzoek naar continuïteit in de uitvoering van deze maatregelen is uitgevoerd door de Rebelgroup/AKD³. Onderzocht is:

- of de wettelijke kaders (incl. de wijze van inkoop) gemeenten voldoende mogelijkheden bieden om de continuïteit van de jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen;
- welke maatregelen van gemeenten en het Rijk nodig zijn om de daarin geconstateerde knelpunten weg te nemen, en
- of er eventueel andere vormen van bekostiging (dan aanbesteden) mogelijk zijn die betere garanties bieden voor de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering, alsmede voor de in de Jeugdwet beoogde kwaliteitsverbetering.

Eén van de conclusies van het onderzoek is dat gemeenten naast aanbesteden ook de mogelijkheid hebben om gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering op basis van subsidie te bekostigen. Hoewel een subsidie niet de mogelijkheid biedt om rechtens afdwingbare afspraken te maken met een GI, geven de onderzoekers aan dat de uitvoering van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering met voldoende wettelijke waarborgen omgeven is waardoor subsidie een passend instrument kan zijn om de relatie tussen gemeenten en GI's vorm te geven.

Het onderzoek laat zien dat bestuurders van gemeenten en GI's in de transitiefase op ad hoc basis en met ondersteuning van de VNG en de Transitieautoriteit Jeugd in staat zijn geweest om continuïteitsproblemen tijdig op te lossen. De onderzoekers geven daarnaast aan dat vertrouwen op deze informele en tijdelijke interventies een ontoereikende strategie vormt om te komen tot duurzame beschikbaarheid van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Zij geven aan dat enkele maatregelen nodig zijn om de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering voor de cliënt duurzaam te borgen:

1. Bovenregionale samenwerking van gemeenten die bij dezelfde GI inkopen, teneinde tijdig maatregelen te kunnen nemen om continuïteit te borgen als inkoopwensen van gemeenten uiteen gaan lopen.
2. «Early warning systeem», als preventief instrument om vroegtijdig mogelijke problemen voor de continuïteit te signaleren en acute problemen te kunnen voorkomen.
3. Tijdelijke vangnetstructuur, als ultimatum remedium, indien bij acute problemen niet tijdig een andere GI kan worden gevonden.

Een noodzakelijke randvoorwaarde hierbij is het verder professionaliseren van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. In het brede programma Sociaal Domein is de doorontwikkeling van het gemeentelijke opdrachtgeverschap een van de thema's. Binnen dit thema zal aandacht worden besteed aan het verder professionaliseren van het opdrachtgeverschap van gemeenten. Daarnaast zijn volgens het rapport voor de GI's maatregelen denkbaar, gericht op de reductie van de complexiteit binnen het stelsel door harmonisering van procedures, zoals bijvoorbeeld landelijke handreikingen rondom faillissement van een GI, het verhelderen van het certificeringstraject en het vereenvoudigen van het juridische proces van omzetting van maatregelen van de ene naar de andere GI.

Beoordeling van het onderzoek en de keuze van gemeenten

Van belang is dat gemeenten de continuïteit van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering garanderen, maar ook kansen blijven bieden voor vernieuwend aanbod. Het onderzoek biedt een uitgebreid en waardevol overzicht van de mogelijkheden van subsidie en aanbesteden en de

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

maatregelen die genomen moeten worden om continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen en ruimte te blijven bieden voor nieuwe toetreders. Het onderzoek maakt ook duidelijk dat het stelsel nieuw is en dat gemeenten en gecertificeerde instellingen nog verder in hun rol moeten en kunnen groeien.

De onderzoekers geven goed beargumenteerd aan dat subsidiëring van de gecertificeerde instellingen mogelijk is. Ook met subsidie blijft de bedoeling van de Jeugdwet overeind; het stimuleren van innovatie en de mogelijkheid om daarbij te kiezen voor een andere instelling.

In het onderzoek wordt ingegaan op de beheersmaatregelen die nodig zijn bij aanbesteden en bij subsidiëring. Wanneer slechts rekening gehouden hoeft te worden met één systeem, worden de noodzakelijke beheersmaatregelen overzichtelijker. Met het advies van de VNG en het voorstel om te kiezen voor subsidie laten de gemeenten zien dat zij de continuïteit van de begeleiding van cliënten die een maatregel voor jeugdbescherming en jeugdreclassering opgelegd hebben gekregen, serieus oppakken en bereid zijn met elkaar afspraken te maken om de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden en maatregelen te realiseren. De Jeugdwet geeft gemeenten niet alleen een opdracht maar ook ruimte om een passende bekostiging te kiezen. In dat licht kan de Minister van VenJ zich goed voorstellen dat de VNG gemeenten gegeven het bijzondere karakter van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering adviseert gezamenlijk te kiezen voor subsidiëring als wijze van inkoop.

Het bovenstaande laat onverlet dat gemeenten individueel bepalen welke bekostiging zij kiezen. De overgrote meerderheid van gemeenten heeft aangegeven dat zij het onwenselijk vinden om aanbesteden en subsidie bij de inkoop van jeugdbescherming en jeugdreclassering naast elkaar te laten bestaan. Beide inkoopmogelijkheden hebben hun eigen dynamiek en vergen ook deels andere maatregelen om continuïteit te borgen. De overgrote meerderheid van gemeenten vindt het subsidie-instrument de meest geëigende manier van inkoop van de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Ook Jeugdzorg Nederland hecht aan meer stabiliteit en continuïteit in de sector en pleit daarom voor een keuze voor subsidie boven aanbesteden. Dat past volgens Jeugdzorg Nederland bij het zeer specifieke krachtenveld waar de GI's zich in bevinden. Het ontwikkelen van innovatiekracht, ook ten behoeve van transformatie, is een meerjarig proces op basis van wederzijds commitment en financiële zekerheid. Subsidiëren biedt daarvoor de noodzakelijke duidelijkheid en stabiliteit, maar ook keuzevrijheid op basis van kwaliteit.

De VNG adviseert gemeenten dan ook om de subsidievariant te hanteren. Er zullen enkele regio's zijn die voor de komende jaren al aanbestedingsverplichtingen zijn aangegaan en deze willen nakomen of die na verloop van tijd kiezen voor een ander inkoopmodel. Daarom worden aanvullende afspraken gemaakt betreffende monitoring van de jeugdregio's die kiezen voor het subsidie- of het aanbestedingsmodel. Voor de regio's die kiezen voor de aanbestedingsvariant worden aanvullende afspraken gemaakt die waarborgen dat ook zij kunnen voldoen aan de noodzakelijke voorwaarden (bovenregionale samenwerking, een early warning systeem en een tijdelijke vangnetstructuur).

Uitwerken monitoring en ondersteuning jeugdbescherming en jeugdreclassering

De komende maanden zullen de gemeenten en de VNG gebruiken om de benodigde maatregelen voor te bereiden en in te voeren. De VNG zal hierbij verantwoordelijkheid nemen voor de monitoring en verdere

uitvoering van de afspraken, waarbij ook Jeugdzorg Nederland wordt betrokken, en het Ministerie van VenJ zal de VNG hierbij ondersteunen. De komende maanden zullen VNG, Jeugdzorg Nederland en VenJ ook deze afspraken nader uitwerken en vormgeven. Jeugdzorg Nederland zal samen met de VNG en met ondersteuning van VenJ onderzoek laten uitvoeren om tot faire kostprijzen te komen die gemeenten aan hun bekostiging van jeugdbescherming en jeugdreclassering ten grondslag kunnen leggen.

Wij gaan ervan uit dat gemeenten er met de adviezen die de VNG heeft opgesteld in zullen slagen om hun verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering gezamenlijk vorm te geven. Mocht blijken dat daarvoor toch ook wijziging van wet en regelgeving noodzakelijk is, dan zullen wij daartoe het initiatief nemen. Dat geldt ook indien wet- en regelgeving een belemmering vormen voor een zorgvuldige overdracht van zaken bij een onvoorziene overstap naar een andere instelling.

Verkenning financieringsinstrumenten

De vraag wanneer je als gemeente zou moeten kiezen voor aanbesteden, inbesteden, subsidie of *open house* bij het financieren van andere voorzieningen in het kader van de Jeugdwet of in de Wmo 2015, laat zich niet in algemene zin beantwoorden. De hierboven genoemde handreiking helpt gemeenten en regio's om bij de financiering van voorzieningen voor hun eigen inwoners de juiste afwegingen te maken. In de praktijk wordt steeds duidelijker zichtbaar dat de verschillende gemeenten en regio's voor vergelijkbare zorgvormen vaak uitkomen bij vergelijkbare financieringsinstrumenten, zoals het voorbeeld van de jeugdbescherming en jeugdreclassering ook laat zien. De hierboven genoemde werkgroep aanbesteden Jeugdwet en Wmo 2015 voert een verkenning uit naar de vraag welk financieringsinstrument het beste past bij de verschillende voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

Actuele signalen

In de media zijn diverse berichten verschenen over de voortgang van de inkoop van gemeenten in het jeugddomein. Een aantal trajecten tussen aanbieders en gemeenten of regio's loopt niet naar tevredenheid van alle partijen. Daarbij is niet overal hetzelfde aan de hand. Veelal gaat het om verschillen van inzicht over de hoogte van de tarieven. Daarnaast wordt gesteld dat de communicatie tussen gemeenten en aanbieders (bijvoorbeeld over die tarieven) wordt bemoeilijkt door de aanbestedingsregels. Het betreffen lopende aanbestedingsprocedures waar het Rijk geen partij in is. Enige terughoudendheid vanuit het Rijk is dan ook op zijn plaats. Het is in het jeugdstelsel de rol en verantwoordelijkheid van gemeenteraden om hun colleges zo nodig ter verantwoording te roepen over het juiste verloop van aanbestedingsprocedures en het hanteren van faire tarieven. Het is de rol van het Rijk om in de gaten te houden of in het stelsel als zodanig belemmeringen schuilen, die maken dat gemeenten hun verantwoordelijkheid niet kunnen nemen. Eén van de aspecten waarop in dat verband door het Rijk scherp wordt gelet, is de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Die moet te allen tijde gewaarborgd zijn. Artikel 2.13 van de Jeugdwet verplicht gemeenten om ervoor te zorgen dat bij overgang van de ene naar de andere instelling, de betrokken instellingen met elkaar overleggen over het overnemen van personeel het zoveel mogelijk voortzetten van bestaande hulpverleningsrelaties. De betreffende gemeenteraden dienen hier in het kader van hun democratische controlefunctie op toe te zien. Niet het voortbestaan van de

instelling, maar de continuïteit van de hulpverlening is daarbij het belangrijkste aandachtspunt. Dat moeten gemeenten goed en tijdig waarborgen, ongeacht de wijze van financiering.

Hoogachtend,
mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok