NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Gemeenten dienen in hun verordeningen regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de deskundigheid van de beroepskrachten die dergelijke diensten leveren en hun arbeidsvoorwaarden. Dit stond in artikel 2.12 van de Jeugdwet en staat sinds de inwerkingtreding van de 'Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015' in artikel 2.11, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Jeugdwet.[1] Aangezien gemeenten zich bij de financiering van jeugdzorg[2] aan hun eigen verordeningen dienen te houden, zou aldus moeten worden bereikt dat gemeenten *reële prijzen* met aanbieders afspreken.

In de praktijk is er veel discussie over wat een reële prijs is voor (een bepaalde vorm van) jeugdzorg.[3] Met het oog daarop is sinds de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 in artikel 2.11, derde lid, van de Jeugdwet opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) nadere regels kunnen worden gesteld over de plicht tot het vastleggen van reële prijzen. Voorliggende amvb bevat die regels.

De hiernavolgende toelichting op de amvb is mede namens de Minister voor Rechtsbescherming geschreven. Hoofstuk 2 gaat in op de hoofdlijnen van de amvb, hoofdstuk 3 op het overgangsrecht en de inwerkingtreding. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de financiële gevolgen van deze amvb en de gevolgen voor de bestuurlijke lasten en regeldruk. Hoofdstuk 5 omvat vervolgens een reactie op adviezen, uitvoerbaarheidstoetsen, reacties uit de internetconsultatie en op de opmerkingen die leden van de Eerste en Tweede Kamer hebben gemaakt naar aanleiding van de voorhang van voorliggende amvb. Hoofdstuk 6, ten slotte, geeft aan wanneer de werking van deze amvb geëvalueerd zal worden.

2. Hoofdlijnen van de amvb

2.1 Waarom zijn reële prijzen van belang?

Kwalitatief goede jeugdzorg staat of valt met goed opgeleid, gemotiveerd en voldoende personeel. Hiervoor is nodig dat gemeenten met aanbieders prijzen afspreken die enerzijds voldoende ruimte bieden voor een verantwoorde loonontwikkeling en anderzijds kostenopdrijving voorkomen. Hoewel gemeenten en aanbieders reële prijzen moeten afspreken, bestaat er in de praktijk veel discussie over de vraag wat reële prijzen precies zijn. Jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen ervaren de gehanteerde prijzen als te laag, gemeenten vinden dat aanbieders niet transparant zijn over de opbouw van hun kostprijs.

Het beoogd effect van deze amvb is dat aanbieders alle relevante kosten in beeld hebben, goede kwaliteit kunnen leveren, een gezonde bedrijfsvoering kunnen voeren en een aantrekkelijke werkgever blijven. Voor colleges van burgemeesters en wethouders (hierna: colleges) is het effect dat helder wordt met welke kosten rekening gehouden moet worden bij prijsafspraken. Dat is ook van belang bij de verantwoording hierover aan de gemeenteraad.

---

[1] Wel is de nieuwe plicht iets ruimer dan de oude, omdat ook de preventie er onder is komen te vallen.
[2] Onder 'jeugdzorg' wordt in het hiernavolgende verstaan: jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en preventie. Onder 'aanbieders' wordt verstaan: aanbieders van preventie, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.
[3] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 oktober 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:11096).

Daarnaast is het beoogd effect van deze amvb dat gemeenten enerzijds en aanbieders anderzijds bij het opstellen van een contract zorgvuldiger tot een reële prijs komen. Randvoorwaarde voor een goede werking van deze amvb is dat de aanbieders transparantie bieden over de opbouw van kostprijzen. Verder wordt beoogd dat colleges prijzen meer gaan differentiëren, zodat voor complexere zorg hogere prijzen worden betaald dan voor minder complexe zorg.

Al met al wordt verwacht dat deze amvb bijdraagt aan de continuïteit van de dienstverlening. Dat is relevant voor cliënten, gemeenten én voor aanbieders.

2.2 Waarom beperken we ons tot het bepalen van de kostprijselementen waaruit een reële prijs moet worden opgebouwd en stelt de rijksoverheid niet zelf de reële prijs vast?

Voorliggende amvb bepaalt de kostprijselementen die in de reële prijs voor jeugdzorg verdisconteerd dienen te worden. De gemeenteraad dient deze kostprijselementen – al dan niet in verder door de raad uitgewerkte vorm[4] - in zijn verordening te op te nemen, en vervolgens dient het college[5] ervoor te zorgen dat de prijzen voor de te betalen zorg met behulp van deze kostprijselementen worden bepaald.

Deze amvb bevat geen landelijke normering van de verschillende kostprijselementen en ook niet de mogelijkheid om op landelijk niveau specifieke producten van een prijs te voorzien. In het kader van de Hervormingsagenda lopen gesprekken over landelijke contractering en de mogelijkheden van landelijke prijzen voor bepaalde zorgvormen.

Voor de inkoop van maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) gelden op grond van artikel 5.4 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 al regels ter vaststelling van reële prijzen. Ook daar wordt volstaan met het noemen van de kostprijselementen. Uit de evaluatie van deze regels[6] blijkt dat ze hebben bijgedragen aan de transparantie over de opbouw van prijzen en aan de kennis over kostprijzen. Daarnaast hebben deze regels bijgedragen aan het vergroten van het bewustzijn over en het belang van reële prijzen. Verwacht wordt dat voorliggende amvb vergelijkbare effecten zal hebben voor het jeugdterrein.

2.3 In welke gevallen geldt deze amvb?

Artikel 2.11, eerste en tweede lid, van de Jeugdwet leidt ertoe dat de gemeente een reële prijs moet betalen indien zij Jeugdwet-diensten door derden laat verrichten. Er zijn twee manieren waarop het college hiervoor kan zorgen: het kan overeenkomsten met aanbieders sluiten (inkoop) of het kan aanbieders subsidie verstrekken. De amvb is niet van toepassing op het persoonsgebonden budget.

Als het college kiest voor inkoop, kan dat op verschillende manieren worden vormgegeven. Gekozen kan worden voor aanbesteden of voor een zogenoemde 'open house' procedure.[7] Aanbesteden kan vervolgens weer op basis van een Europese aanbestedingsprocedure volgens het zogenoemde 'verlicht regime' of volgens een normale Europese aanbestedingsprocedure. Als de

[4] Daartoe kan gebruik worden gemaakt van de inhoud van paragraaf 2.4 van deze toelichting en van de 'Handreiking inzicht in tarieven; Handreiking voor het goede gesprek tijdens contractering', behorende bij het Convenant bevorderen continuïteit jeugdhulp. Deze handreiking is te vinden via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2021/07/01/handreiking-inzicht-in-tarieven.
[5] Specialistische jeugdzorg wordt in de praktijk ook ingekocht door samenwerkingsverbanden van gemeenten. Indien de gemeenten deze inkoop hebben opgedragen aan een openbaar lichaam of een bedrijfvoeringsorganisatie als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, zal de desbetreffende organisatie in plaats van de colleges van de desbetreffende gemeenten de kostprijselementen moeten gebruiken bij de vaststelling van de reële prijzen. Voor de leesbaarheid wordt in het hiernavolgende steeds slechts gesproken van 'een college' dat dergelijk werk verricht. Overigens werkt de regering aan een wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' op grond waarvan specialistische jeugdzorg verplicht door samenwerkingsverbanden van gemeenten (de 'Jeugdregio's') ingekocht zal moeten worden.
[6] Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 320, met als bijlage het rapport 'Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015' van Berenschot.
[7] Zie CPB-Policy Brief 2018 04 'Naar een effectieve inkoop binnen het sociaal domein' voor nadere informatie over de mogelijkheden die gemeenten hebben voor de inkoop van (onder andere) Jeugdwet-diensten.

waarde van de opdracht beneden de €750.000 ligt, is in plaats van een Europese aanbesteding een onderhandse gunning (nationale aanbestedingsprocedure) mogelijk. Doorgaans zal de waarde van de opdrachten voor jeugdzorg echter hoger zijn. Kenmerk van aanbesteden is dat er een keuze kan worden gemaakt uit verscheidene aanbieders. In geval van open house, daarentegen, krijgt iedere aanbieder die voldoet aan door het college gestelde minimumeisen,[8] een contract.

Jeugdzorg kan ook worden gesubsidieerd. Voorliggende amvb geldt voor alle inkoop door colleges en voor door hen verleende subsidies voor zover deze het daadwerkelijk verlenen van jeugdzorg volledig bekostigen.[9] Ook in dergelijke gevallen is het immers wenselijk dat een aanbieder een reële prijs (in subsidieverband meestal als 'vergoeding' aangeduid) voor zijn diensten ontvangt. De amvb is niet van toepassing indien de subsidie voor iets anders wordt verstrekt dan de daadwerkelijke verlening van jeugdzorg of slechts een tegemoetkoming is in de kosten van daadwerkelijke zorgverlening. Hetzelfde geldt wanneer er een algemene bijdrage wordt verstrekt aan een project van een aanbieder dat (onder meer) is gericht op jeugdigen, waarbij de gemeente het aan de aanbieder overlaat om te beslissen hoe het project precies wordt ingericht en waar de subsidie dus precies voor wordt gebruikt.
Voorliggende amvb geldt ook als een aanbieder die door een gemeente is gecontracteerd of gesubsidieerd, op zijn beurt een deel van de zorgverlening uitbesteedt aan derden (ofwel onderaannemers; de aanbieder die uitbesteedt, wordt in dit geval 'hoofdaannemer' genoemd). Op deze specifieke situatie wordt in paragraaf 2.7 nader ingegaan.

2.4 Welke kostprijselementen dienen in de reële prijs te worden verdisconteerd?

Op 1 juli 2021 sloten de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd (hierna: BGZJ),[10] de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), de Minister voor Rechtsbescherming en, mede namens de Jeugdautoriteit, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp'. Een projectgroep van vertegenwoordigers van bovengenoemde convenantspartijen heeft als bijlage bij dit convenant een handreiking opgesteld met richtlijnen voor de kostprijsberekening voor de jeugdzorg ('Inzicht in tarieven; Handreiking voor het goede gesprek tijdens contractering', hierna: de Handreiking).[11]

De kostprijselementen in voorliggende amvb sluiten aan bij de kostprijselementen die in hoofdstuk 2 van de Handreiking worden genoemd. Dit wil zeggen dat een reële prijs ten minste gebaseerd dient te zijn op de volgende kostprijselementen:
a. kosten van beroepskrachten (cliëntgebonden en niet-cliëntgebonden);
b. cliëntgebonden kosten anders dan van beroepskrachten;
c. overheadkosten, en
d. kosten voor indexatie.

Onderstaande toelichting is grotendeels ontleend aan de Handreiking.

Ad a. kosten van beroepskrachten

Het grootste aandeel van de kostprijs betreft de kostprijs van beroepskrachten. Beroepskrachten zijn de professionals die de daadwerkelijke zorg aan een cliënt (de jeugdige of zijn ouders) verlenen.

Het gaat hier om de volgende kosten:
1. salariskosten gebaseerd op afspraken in cao's;

[8] Onder minimumeisen wordt in de praktijk regelmatig verstaan (een combinatie van) vormvoorschriften, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, en uitvoeringsvoorwaarden.
[9] Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien jeugdbescherming of jeugdreclassering met gebruik van het VNG-model 'Subsidieregeling gecertificeerde instellingen' wordt gesubsidieerd.
[10] Hierin werken Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra samen.
[11] Te vinden via:
www.rijksoverheid.nl/www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2021/07/01/handreiking-inzicht-in-tarieven.

2. vakantietoeslag en eindejaarsuitkering;
3. toeslag op brutoloon voor diensten buiten de gangbare werkdagen of werktijden;
4. werkgeverslasten zoals belastingen, premies sociale verzekeringen en pensioenen;
5. arbeidsmarkttoeslagen; en
6. kosten voor beroepskrachten die anders dan op basis van een arbeidsovereenkomst bij een aanbieder werken.

De tijd die met de kostprijs voor beroepskrachten wordt bekostigd kan als volgt worden onderverdeeld:
- direct cliëntgebonden uren: een groot deel van de werktijd van beroepskrachten – en daarmee van de kosten voor beroepskrachten – wordt besteed aan direct contact met de cliënt;
- indirect cliëntgebonden uren: uren die aan individuele cliënten worden besteed, maar zonder direct contact met hen. Voorbeelden hiervan zijn uren voor multidisciplinair overleg of het schrijven van rapportages over een cliënt, het bijwerken van het patiëntendossier van een cliënt en voor reistijd naar de cliënt en terug;
- niet-cliëntgebonden uren: tijd die opgaat aan niet-cliëntgebonden activiteiten, zoals regulier werkoverleg, het volgen van opleidingen en intervisie; en
- niet-werkzame uren: kosten voor uren die wegens verlof of ziekte niet zijn gewerkt.

Ad b. cliëntgebonden kosten anders dan van beroepskrachten

Bij onderdeel a is opgenomen dat de beroepskrachten een groot deel van hun tijd besteden aan direct en indirect cliëntgebonden uren. Een aanbieder heeft echter ook andere cliëntgebonden kosten. Er zijn daarvoor twee categorieën:
1. Kosten voor personeel dat – direct toewijsbaar aan de individuele cliënt – op het snijvlak werkt van de daadwerkelijke zorgverlening en de overhead (kosten van indirect cliëntgebonden personeel). Voorbeelden zijn meewerkende teamleiders, behandelcoördinatoren en gastvrouwen of –heren.
2. Materialen en hulpmiddelen die specifiek voor individuele cliënten op maat worden ingezet (materiële cliëntgebonden kosten). Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor leefgeld, voor voeding en de vergoedingskosten voor pleegzorg. In geval van jeugdhulp met verblijf[12] betreft het ook huisvestingskosten, inclusief kosten die de aanbieder moet maken om voldoende capaciteit beschikbaar te hebben en te houden. Voor kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel (voogdij of ondertoezichtstelling) die uit huis zijn geplaatst en in een residentiële instelling wonen of zelfstandig wonen, gaat het zo nodig ook om zorgkosten die niet door de zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet worden gedekt[13], om kosten voor forensische diagnostiek, en om kosten voor schoolkeuze-advies, naamswijziging en het aanvragen van een identiteitsbewijs.

Ad c. overheadkosten

Overheadkosten zijn de kosten van functies die gericht zijn op sturing en ondersteuning van de zorgverlening. Ze zijn niet herleidbaar tot individuele cliënten, maar leveren een bijdrage aan het functioneren van de organisatie. Er zijn hiervoor vier categorieën:
1. personele overheadkosten:
   - kosten van ontwikkeling van beroepskrachten en indirect cliëntgebonden personeel, met uitzondering van de loonkosten. Te denken valt aan kosten van opleiders of van stagebegeleiders;
   - kosten van overig personeel, zoals voor bestuur en management, secretariële ondersteuning, administratieve ondersteuning (bijvoorbeeld kosten voor de uitvoering van de Wet zorg en dwang of de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg), personeel & organisatie (inclusief

[12] Er is sprake van jeugdhulp met verblijf als de jongere formeel niet thuis slaapt bij het eigen gezin. Het gaat daarom alleen om verblijfsvormen waarbij sprake is van een overnachting. Ook verblijf in logeerhuizen, alleen tijdens weekenden of juist doordeweeks, valt hieronder.
[13] Voor legaal in Nederland verblijvende jeugdigen onder de achttien jaar kan kosteloos een zorgverzekering worden gesloten. Het gaat hier dan ook om zorgkosten voor illegale jeugdigen onder voogdij, alsmede om kosten die aanvullend zijn op de dekking van de zorgverzekering (dit kan ook de premie voor een aanvullende zorgverzekering zijn).

werving van bijvoorbeeld pleegouders), financiering & control, inkoop en administratie, marketing, communicatie, juridische en facilitaire zaken;
2. ict-kosten: kosten voor hard- en software, online communicatie en automatisering;
3. huisvestingskosten: kosten voor eigendom of huur van vastgoed voor de verlening van de zorg en kantoorruimtes, inclusief energie en water. Kosten voor verblijfruimtes vallen echter onder onderdeel b;
4. Algemene kosten en zakelijke lasten, bijvoorbeeld:
   - bankkosten, financieringskosten, kosten van verzekeringen anders dan voor de beroepskrachten en het indirect cliëntgebonden personeel, afschrijvingen;
   - kosten voor medezeggenschap, zoals bijvoorbeeld een ondernemingsraad of een cliëntenraad;
   - kosten voor het verkrijgen van een certificaat;
   - reiskosten.

Ad d. indexering

De hoogte van de indexering voor de loonkosten kan op verschillende manieren worden bepaald:
1. op basis van de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (hierna: ova). De ova is een percentage dat grofweg is gebaseerd op de verwachte ontwikkeling van de som van het contractloon, de werkgeverslasten en de incidentele loonkosten in de zorg. De ova wordt door VWS vastgesteld op basis van elementen die het Centraal Planbureau (hierna: CPB) raamt.
2. op basis van (een gemiddelde stijging van) de cao('s).

Materiële kosten worden vaak geïndexeerd met het prijsindexcijfer particuliere consumptie (hierna: ppc). De ppc wordt vastgesteld door het Centraal Planbureau.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat een reële prijs die met gebruikmaking van de kostprijselementen, bedoeld onder ad a tot en met ad c, tot stand is gekomen, niet al bij de sluiting van het contract (of de verlening van een subsidie) hoeft te worden geïndexeerd. Waar het om gaat, is dat het college ervoor zorgt dat prijzen in meerjarencontracten of -subsidies die initieel reëel zijn, reëel blijven door deze tijdig te indexeren.

2.5 Hoe wordt de reële prijs berekend?

2.5.a Kostprijs per uur

De kostprijs per uur vormt de basis voor de reële prijs. Hoofdstuk 3 van de Handreiking legt uit hoe - met gebruikmaking van de kostprijselementen - tot een kostprijs per uur kan worden gekomen. In de kern komt het erop neer dat eerst de kosten van de beroepskrachten in de mate waarin zij gemiddeld genomen bij het leveren van de desbetreffende zorg betrokken zijn (functiemix) worden omgerekend naar een uurprijs. Vervolgens wordt dit bedrag verhoogd met een bedrag voor de cliëntgebonden kosten anders dan van beroepskrachten en met een bedrag voor de overhead. Aldus krijgt men de kostprijs per uur.

2.5.b Omrekening kostprijs per uur naar reële prijs per uur, per traject of naar een op een op reële prijzen gebaseerde lumpsum

Gemeenten kunnen bij de bekostiging van jeugdhulp tussen drie modellen kiezen:
- De inspanningsgerichte variant: de gemeente en de aanbieder maken een afspraak over de levering van een specifiek product of dienst in een afgesproken tijdseenheid. De gemeente betaalt de aanbieder de gecontracteerde prijs per gecontracteerde tijdseenheid (bijvoorbeeld een uur) van het geleverde product.[14]
- De outputgerichte variant: de gemeente en de aanbieder maken een afspraak over de door de aanbieder te behalen resultaten. De gemeente betaalt per geleverd resultaat. Meestal is dit een vooraf afgesproken bedrag per traject.

[14] Indien het product een eenmalig karakter heeft, zoals het stellen van een diagnose, kan ook afgesproken worden dat per eenheid geleverd product wordt betaald.

- De taakgerichte variant: de gemeente en de aanbieder komen overeen dat de aanbieder ervoor zorgt dat een (deel)populatie van de cliënten in de gemeenten de benodigde zorg krijgt. De aanbieder krijgt hiervoor een vooraf afgesproken bedrag (lump sum).

In het Standaard Administratieprotocol Gecertificeerde Instellingen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat met ingang van 1 april 2023 de wettelijke taken van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering op het financieel-administratieve vlak uitsluitend via de outputgerichte uitvoeringsvariant wordt uitgevoerd.[15]

Ongeacht het bekostigingsmodel is deze amvb van toepassing. Een reële prijs moet ten minste gebaseerd zijn op de vier kostprijselementen. Variabelen bij het berekenen van een reële prijs zijn het volume van de activiteiten en de inzet van professionals voor de hulp. Daarover kunnen afspraken worden gemaakt. Gemeente en aanbieder kunnen ervoor kiezen om de prikkels en risico's van volume op diverse manieren te verdelen. Bij een zuiver inspanningsgerichte bekostiging ligt het volumerisico bij de gemeente en bij een zuivere lumpsum ligt deze bij de opdrachtnemer; op beide uitersten zijn mengvormen denkbaar. De vrijheid van partijen om via de bekostigingswijze een risicoverdeling te kiezen, wordt door de norm van een "reële prijs" begrensd: ook de risicoverdeling zal dus een redelijke moeten zijn. In meerdere of mindere mate 'bemoeit' de gemeente zich bij afspraken over het totale budget indirect met de kwaliteit en de hoeveelheid zorg die de aanbieder levert. Het is niet onlogisch dat de gemeente enige sturing wil hebben, aangezien zij de betalende partij is. Nadat een reële prijs op basis van de kostprijselementen is opgesteld, hebben aanbieders in de taak- en outputgerichte variant gepaste ruimte om per cliënt de zorg te bepalen.

In hoofdstuk 4 van de handreiking zetten de convenantspartijen uiteen hoe van de kostprijs per uur kan worden gekomen tot een (reële) prijs per product, traject of tot een (op reële prijzen gebaseerde) lumpsum. Allereerst wordt deze kostprijs daartoe verhoogd met een risico-opslag, die bedoeld is om de aanbieder te beschermen tegen bedrijfsrisico's die niet al in de kostprijselementen verdisconteerd zijn. Voor de inspanningsgerichte variant, waarin de geleverde diensten meestal per uur worden gedeclareerd, kan het daarbij blijven. Voor de outputgerichte bekostigingsvariant dient de (reële) uurprijs vermenigvuldigd te worden met het verwachte aantal uren zorg per cliënt. Voor de taakgerichte bekostigingsvariant vormt de prijs per uur de basis voor het berekenen van de lumpsum. Zonder aannames over de soorten zorg die uit de lumpsum bekostigd zullen worden, de hoeveelheid daarvan en de prijs daarvoor, valt immers geen goede lumpsum vast te stellen.

Tijdens de voorbereidingen voor voorliggende amvb heeft Significant een impactanalyse opgesteld.[16] De impactanalyse wijst erop dat het voor (sommige) gemeenten een opgave zal zijn om – samen met de aanbieders - uit te zoeken hoe de eisen van de amvb die op kostprijs zien, zijn te verwerken in een vergoedingsbedrag bij de output- of taakgerichte uitvoering. De handreiking noemt hiervoor bovenstaande methode. Het is bovendien goed mogelijk dat partijen nog andere manieren ontwikkelen om vorm en inhoud te geven aan de vertaling van de eisen van de amvb naar de output– en taakgerichte variant. Het kan daarom nuttig zijn als de veldpartijen in onderling overleg de handreiking verder ontwikkelen, zodat de verschillende praktijkvormen worden weergegeven.

2.6 Wie bepaalt de reële prijs?

Veelal zal het college bij de aanvang van een aanbestedingsprocedure bekend maken welke prijzen voor de in te kopen zorg zullen worden betaald.[17] Dit geldt altijd indien een open house-procedure

[15] Standaard Administratieprotocol Gecertificeerde Instellingen versie 1.1., ketenbureau i-Sociaal domein. Te vinden op https://i-sociaaldomein.nl. Een uitzondering geldt voor de preventieve jeugdbeschermingsmaatregelen, waarvoor die uitvoeringsvariant overigens wel de voorkeur heeft.
[16] Impactanalyse amvb reële prijzen Jeugdwet, Significant 2022.
[17] De aanbieders concurreren dan niet met elkaar op de prijs, maar op de kwaliteit die zij voor een gegeven prijs kunnen leveren. Dit past bij het in artikel 2.12, eerste lid, van de Jeugdwet opgenomen verbod om louter te gunnen op de laagste prijs en bij het gebod om bij het gunnen altijd de kwaliteit van de aangeboden diensten mee te wegen.

wordt gehanteerd. En ook als het college kiest voor een subsidie zal het college zelf de reële prijs moeten bepalen. In de meeste gevallen bepaalt het college dus de reële prijs.

Dat leidt tot de vraag hoe het college aan de gegevens komt om die prijs te bepalen. Het beschikt immers niet zelf over de kostprijsgegevens van de aanbieders. Het college kan de reële prijs op verschillende manieren bepalen. Zo kan het college een kostprijsonderzoek verrichten, een marktconsultatie doen of fysieke en digitale overlegtafels organiseren bij een aantal aanbieders die de in te kopen of te subsidiëren zorg kunnen leveren. Bij alle methoden dienen de betrokken aanbieders transparant te zijn over de opbouw van hun kostprijs, dat wil zeggen dat ze moeten laten zien hoe ieder van de in deze amvb genoemde kostprijselementen in de kostprijs per uur wordt verdisconteerd. In een goed gesprek kan het college hierover met aanbieders in discussie gaan.[18] Op basis van kostprijsonderzoek, overlegtafels, marktconsultaties en dergelijke kan het college een kostprijs voor de in te kopen of te subsidiëren zorg per uur vaststellen, bijvoorbeeld door het gemiddelde van de uitgevraagde kostprijzen te berekenen. Vervolgens verhoogt het college de aldus bepaalde kostprijs per uur met de risico-opslag om tot een reële prijs per uur te komen. Indien er wordt gekozen voor de outputgerichte of de taakgerichte uitvoeringsvariant, wordt dat bedrag vervolgens nog omgerekend tot een reële prijs per traject of tot een op een reële uurprijzen gebaseerde lumpsum.

In het geval van aanbesteding is het ook mogelijk dat een gemeente niet zelf vooraf de prijs bekend maakt die zij voor de in te kopen zorg wil betalen, maar het aan de aanbieders overlaat om een prijs aan te bieden. In dat geval dienen zij inzicht in hun kostprijsopbouw te geven, opdat het college vast kan stellen of de door hen aangeboden prijs reëel is.

2.7 Reële prijs en onderaannemers

Een door een college gecontracteerde of gesubsidieerde aanbieder kan met het college afspreken dat hij delen van de zorg die hij zal verlenen mag laten verrichten door andere aanbieders. Daartoe zal een dergelijke 'hoofdaannemer' een of meer 'onderaannemers' kunnen contracteren.

De regering is van mening dat ook onderaannemers die jeugdzorg verlenen een reële prijs dienen te ontvangen, dat wil zeggen een prijs die is berekend met gebruikmaking van de in de amvb genoemde kostprijselementen. De doelen van deze amvb, zoals uiteengezet in paragraaf 2.1, gelden immers logischerwijs ongeacht de vraag of de aanbieder hoofd- of onderaannemer is. Dit wordt met voorliggende amvb bereikt door voor te schrijven dat de gemeenteraden in hun verordeningen moeten opnemen dat in contracten tussen het college en aanbieders, of in de subsidievoorwaarden, wordt opgenomen dat een aanbieder in geval van uitbesteding van zorg aan onderaannemers, een reële, met behulp van de kostprijselementen tot stand gekomen prijs betaalt.

Indien uit de wijze van inkopen of uit het inkoopcontract al volgt dat de hoofdaannemer met onderaannemers zal werken, zoals vaak uit het gebruik van de taakgerichte uitvoeringsvariant voortvloeit, dient de gemeente hier al in de inkoopdocumenten rekening mee te houden. De reële prijs voor de hoofdaannemer dient dan zodanig te zijn, dat deze ook zijn onderaannemers een reële prijs kan betalen. Bovendien zal de hoofdaannemer dan ook een vergoeding dienen te krijgen voor de werkzaamheden die hij als hoofdaannemer in zijn relatie tot zijn onderaannemers verricht, zoals het zoeken en contracteren van geschikte onderaannemers, het voeren van het contractmanagement met die onderaannemers en het indienen van hun rekeningen bij de gemeenten[19]. Indien het initiatief om met onderaannemers te gaan werken daarentegen van de hoofdaannemer afkomstig is, bijvoorbeeld omdat hij er gedurende de looptijd van het contract met de gemeente achter komt dat hij zelf onvoldoende capaciteit heeft om de gecontracteerde zorg te leveren, ligt het meer voor de hand dat de hoofdaannemer de meerkosten die hier het gevolg van

[18] Zie ook paragraaf 1.1 van de Handreiking.
[19] Dit kan worden meegenomen als element in de overheadkosten voor de hoofdaannemer, of als afzonderlijk kostprijselement. Voorliggende amvb verbiedt het immers niet om nog andere kostprijselementen dan de in de amvb opgenomen elementen bij de vaststelling van de reële prijs mee te nemen.

zijn voor zijn rekening neemt. Hetzelfde geldt voor een gesubsidieerde die besluit (een deel van) de gesubsidieerde werkzaamheden aan opdrachtnemers uit te besteden.

2.8 Mechanismen om ervoor te zorgen dat er ook daadwerkelijk een reële prijs wordt betaald

Indien de aanbieders van mening zijn dat een college een te lage prijs voor hun diensten heeft betaald, kunnen zij allereerst contact opnemen met het college om te bespreken of de prijs niet op een hoger niveau moet worden vastgesteld.

Indien zij er niet uit komen, kunnen zij hun meningsverschil in het geval van aanbesteden[20] voorleggen aan de Commissie van Aanbestedingsexperts of (nadat deze subcommissie zal zijn opgericht) aan subcommissie I van de geschillencommissie sociaal domein. Indien er sprake is van een inkoopprocedure (aanbesteding of open house) en er niet met de gemeente is afgesproken dat een geschil aan de Commissie voor Aanbestedingsexperts of aan de geschillencommissie sociaal domein zal worden voorgelegd, kan een aanbieder er in plaats daarvan voor kiezen om een geschil voor te leggen aan de civiele rechter.

De gemeenteraad heeft de taak erop toe te zien dat het college de Jeugdwet en de verordeningen van de gemeenteraad correct uitvoert. Indien een college zich niet houdt aan een (niet bindend) advies van de Commissie van Aanbestedingsexperts, een (bindend) advies van de geschillencommissie of een uitspraak van de civiele rechter, dient de gemeenteraad het college daarop aan te spreken.

Ook onderaannemers die van mening zijn dat een hoofdaannemer hen een te lage prijs biedt kunnen bij de Commissie van Aanbestedingsexperts of bij de subcommissie I van de geschillencommissie sociaal domein terecht. Als een hoofdaannemer zich niet houdt aan een (niet bindend) advies van de Commissie van Aanbestedingsexperts of een (bindend) advies van de geschillencommissie, kan de onderaannemer zich tot gemeente wenden. Vervolgens kan het college de hoofdaannemer hierop aanspreken. In het uiterste geval kan het college het contract met de hoofdaannemer ontbinden met het argument dat deze zich niet houdt aan de contractvoorwaarde dat hij zijn onderaannemers een reële prijs zal betalen.

3. Overgangsrecht en inwerkingtreding

3.1 Overgangsrecht

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet dienen gemeenten een reële prijs voor jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te betalen. Tot 1 juli 2022 volgde dit uit artikel 2.12 van de Jeugdwet, sindsdien is dit geregeld in artikel 2.11, tweede lid, onderdeel a, van diezelfde wet. Met voorliggende amvb worden de gemeente slechts extra aanknopingspunten gegeven voor het bepalen van de reële prijs, doordat wordt bepaald met welke kostprijselementen de gemeenten daarbij ten minste rekening dienen te houden. Deze kostprijselementen gelden echter al sinds 1 juli 2021. Op die dag trad immers het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' en de daarbij behorende Handreiking in werking.

Gelet op het bovenstaande vindt de regering het te ver gaan om de regels van deze amvb van toepassing te verklaren op lopende contracten. Dat zou namelijk kunnen leiden tot extra werk, in die zin dat alsnog aangetoond zou moeten worden dat reeds overeengekomen prijzen zijn opgebouwd met gebruik van de criteria in deze amvb. Indien dat niet zou lukken zouden de contracten mogelijk beëindigd moeten worden, met heraanbestedingen, onrust en risico's voor de continuïteit van de zorgverlening als gevolg.

Vanwege bovenstaande redenen is in het overgangsrecht neergelegd dat deze amvb niet geldt voor contracten die zijn afgesloten voorafgaand aan de datum waarop deze amvb in werking treedt, alsmede voor contracten die voortvloeien uit inkoopprocedures waarvoor de prijs al voor deze datum door de gemeente bekend was gemaakt. Het zou immers ongewenst zijn als reeds

[20] Dit kan nadat de (voor)aankondiging op TenderNed is geplaatst.

lopende inkoopprocedures ten gevolge van voorliggende amvb zouden moeten worden herstart. Ook wat betreft subsidies geldt dat deze amvb alleen geldt voor "nieuwe gevallen".

Aan de andere kant sluiten gemeenten sinds enkele jaren, mede op aandringen van de rijksoverheid, meerjarige contracten.[21] De minimumduur is drie jaar, maar langer lopende contracten zijn inmiddels geen uitzondering meer. Deze contracten kennen vaak ook nog verlengingsmogelijkheden. Indien dergelijke contracten tot en met de laatste verlenging onder het oude recht uitgediend zouden mogen worden, zou het wel heel lang duren voordat voorliggende amvb voor alle jeugdzorg zou zijn ingevoerd. Met het oog daarop is geregeld dat lopende contracten slechts voor de initiële looptijd buiten de werking van deze amvb vallen. Dit betekent dat dergelijke contracten niet verlengd kunnen worden, tenzij zij reeds met toepassing van de regels uit de Handreiking tot stand zijn gekomen (want dan voldoen ze immers ook aan de regels uit deze amvb). Op deze regel geldt met het oog op de uitvoerbaarheid één uitzondering: als op de datum waarop voorliggende amvb in werking treedt al is afgesproken om daadwerkelijk van een verlengingsmogelijkheid gebruik te maken, mag het contract met de daarbij behorende verlenging worden uitgediend zonder dat deze amvb daarop van toepassing is.

3.2 Inwerkingtredingsdatum

Er wordt naar gestreefd om deze amvb eind 2023 in het Staatsblad te publiceren en op 1 juli 2024 in werking te laten treden. Aldus zullen de gemeenteraden ongeveer een half jaar hebben om hun verordeningen aan deze amvb aan te passen.

3. Bestuurlijke lasten, regeldruk, gevolgen voor rechtspraak en financiële gevolgen

4.1 Bestuurlijke lasten en Regeldruk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de investeringen en inspanningen voor gemeenten en aanbieders om te voldoen aan deze amvb. Het gaat daarbij om ervaren bestuurlijke lasten, regeldruk en regeldrukkosten.

De amvb heeft geen rechtstreekse gevolgen voor aanbieders, omdat de amvb uitsluitend gemeenten verplicht om de verordening aan te passen. De amvb heeft daarmee enkel gevolgen voor gemeenten. De gevolgen voor aanbieders treden pas op, op het moment dat gemeenten de verordening hebben aangepast.

De gevolgen voor de bestuurlijke lasten en regeldruk zijn:
- Gemeenten en aanbieders die – in navolging van de handreiking – reeds in lijn met deze amvb werken, zullen geen extra investeringen moeten doen.
- Gemeenten en aanbieders die nog niet op basis van de in deze amvb opgenomen kostprijselementen werken, zullen enige investeringen moeten doen. Deze transitie kan leiden tot incidentele toename van bestuurlijke lasten en regeldruk.
- De opbrengst van de standaardisering van de kostprijselementen is met 344 gemeenten en 3.500 aanbieders moeilijk exact in te schatten. Meer dan de helft van de aanbieders heeft minder dan tien mensen personeel en één contract bij één gemeente. Indien gemeenten en aanbieders een nieuw contract aangaan, leidt dit altijd tot enige werkzaamheden. De amvb kan daarbij een positieve rol spelen in die zin dat nieuwe contracten in de toekomst dankzij de kostprijselementen op meer gelijksoortige wijze tot stand zullen komen. Structureel valt daarom een lichte afname van de regeldruk voor aanbieders te verwachten. Omdat deze niet precies te becijferen is, wordt zekerheidshalve uitgegaan van geen effect op de regeldruk.
- Uit de impactanalyse volgt dat er nog maar weinig gemeenten en aanbieders niet werken op basis van de kostprijselementen zoals opgenomen in de amvb. Doordat de kostprijselementen in deze amvb overeenkomen met de kostprijselementen van de handreiking, hebben gemeenten en aanbieders reeds kennis van de kostprijselementen. Uit de impactanalyse volgt dan ook dat veel en steeds meer aanbieders reeds gewend zijn aan het beschikbaar stellen

[21] Zie Kamerstukken II 2020/21, 35816, nr. 3, p. 9 en 10, alsmede de Norm voor Opdrachtgeverschap van de VNG.

van kostprijsgegevens aan gemeenten. De inschatting is daarom dat er sprake zal zijn van een lage regeldruk voor aanbieders.

Vanaf inwerkingtreding wordt gemonitord of de amvb leidt tot meer/minder administratieve lasten bij aanbieders en gemeenten en in hoeverre sprake is van tariefdifferentiatie. Aan de hand van de informatie uit de monitoring wordt in ieder geval in 2026 gewogen of (aanvullende) acties nodig zijn.

4.2 Gevolgen voor rechtspraak

Uit de impactanalyse volgt dat het onzeker is of de amvb aanleiding zal zijn voor meer rechtszaken.[22] De amvb focust zich op het proces van onderbouwing van een reële prijs en bepaalt niet met welke bedragen, of, in het geval van indexatie, met welke percentages de gemeenten de kostprijselementen dienen te bepalen. Uit de evaluatie van de amvb reële prijzen Wmo 2015[23] volgt bovendien dat er bij slechts 3% van de contracten een juridische procedure is opgestart en een rechter een uitspraak heeft gedaan. Daarnaast is er een geschillencommissie sociaal domein in voorbereiding. Indien sprake is van een inkoopprocedure via aanbesteden, kan een aanbieder kiezen om het geschil aan de Commissie van Aanbestedingsexperts voor te leggen. Indien het gaat om een inkoopprocedure via aanbesteden of open house kan een aanbieder kiezen om het geschil aan de geschillencommissie sociaal domein voor te leggen. Als voor een van deze twee wegen wordt kozen, zal het geschil daarna vrijwel nooit leiden tot een zaak voor de civiele rechter. Gelet op al het voorgaande gaat de regering ervan uit dat het netto-effect van voorliggende regeling op de belasting van de rechterlijke macht nihil is.

4.3 Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van deze amvb voor gemeenten en aanbieders bestaan uit de omschreven kosten om te voldoen aan de amvb (opgenomen in paragraaf 4.1), de impact van de amvb op de hoogte van de prijzen en de baten van de amvb.

Ongewijzigd blijft de opdracht voor gemeentebesturen om regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering alsmede regels omtrent de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van die drie. Deze amvb werkt dit uit.

Uit de impactanalyse volgt dat de impact van de amvb op de hoogte van de prijzen gering is, omdat partijen in de praktijk de handreiking volgen. Gemeenten die al conform de uitgangspunten van de amvb werken, merken dat de prijzen soms wat naar boven en soms wat naar beneden worden bijgesteld.

Een beoogd effect van deze amvb is dat gemeenten en aanbieders bij het opstellen van onderlinge contracten zorgvuldiger tot een reële prijs komen. Uit de evaluatie van de amvb reële prijzen Wmo 2015[24] volgt dat die amvb heeft bijgedragen aan de transparantie over de opbouw van prijzen, de kennis over de kostprijzen en aan het vergroten van het bewustzijn over en het belang van reële prijzen. De verwachting is dat voorliggende amvb vergelijkbare effecten zal hebben voor het jeugdterrein. Hierdoor zal er tijdens de uitvoering van contracten minder sprake zijn van discussie over de vraag wat reële prijzen zijn. De verwachting is dat dit leidt tot een vermindering van de uitvoeringslasten voor gemeenten en aanbieders.

De algehele verwachting is dat de kosten van de voorgestelde maatregel in zijn totaliteit niet zullen uitstijgen boven de baten van de maatregel, waardoor er per saldo geen sprake zal zijn structurele meer- of minderkosten voor gemeenten. Dit betekent dat gemeenten geen aanvullende

[22] Impactanalyse amvb reële prijzen Jeugdwet, Significant 2022.

[23] Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 320, met als bijlage het rapport 'Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015' van Berenschot.

[24] Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 320, met als bijlage het rapport 'Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015' van Berenschot.

financiële ondersteuning van het Rijk nodig zullen hebben voor de uitvoering van deze amvb. Gemeenten worden geacht deze amvb te kunnen uitvoeren binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budgettaire kader in het Gemeentefonds. De amvb heeft derhalve geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

5. Resultaten adviezen, uitvoeringstoetsen, internetconsultatie en voorhangprocedure

5.1. Adviezen en uitvoeringstoetsen

Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk
Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft besloten de amvb niet te selecteren voor formeel advies, omdat de amvb geen gevolgen heeft voor de regeldruk voor aanbieders. De amvb bevat uitsluitend de verplichting dat gemeenten hun verordening aanpassen. Voor burgers of bedrijven heeft het geen (rechtstreekse) gevolgen. Eventuele gevolgen voor hen treden pas op na aanpassing van de verordeningen.

Advies Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd
De BGZJ heeft ervoor gekozen geen advies over de amvb uit te brengen omdat zij mening zijn dat de impactanalyse van Significant voldoende informatie biedt over de uitvoerbaarheid van de amvb. Daarnaast heeft de BGZJ samen met Valente, een reactie ingediend op de internetconsultatie (zie paragraaf 5.2 van deze toelichting).

Uitvoeringstoets VNG
De VNG concludeert dat de amvb uitvoerbaar is voor gemeenten ongeacht de uitvoeringsvarianten die gemeenten c.q. regio's hanteren, mits er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Daarvoor is onderzoek gedaan bij twaalf gemeenten dan wel jeugdregio's.

De VNG merkt op dat de kostprijselementen uit de amvb overeenkomen met de kostprijselementen van de Handreiking waardoor er al veel regio's en gemeenten zijn die conform de kostprijselementen werken. Voor deze gemeenten en regio's zullen er aanpassingen nodig zijn aan de systematiek voor de inkoop en subsidiering. Als de kostprijselementen nog niet worden toegepast zal dit tot extra inspanningen leiden. Over de omvang hiervan is geen eenduidig beeld te geven. Daarnaast spreekt de VNG de verwachting uit dat vooral in regio's met een hogere dichtheid aan aanbieders de amvb tot meer discussie over kostprijzen en daardoor meer tijdsbesteding zal leiden. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen duidelijk beeld is te geven van de omvang hiervan.

Uit de impactanalyse van Significant volgt dat er nog maar weinig gemeenten en aanbieders niet werken op basis van de kostprijselementen zoals opgenomen in de amvb.[25] Doordat de kostprijselementen in deze amvb overeenkomen met de kostprijselementen van de Handreiking, hebben gemeenten en aanbieders hiervan reeds kennis. Uit de impactanalyse volgt dat er een hoog en toenemend aantal aanbieders reeds gewend is aan het beschikbaar stellen van kostprijsgegevens aan gemeenten. Gemeenten en aanbieders die nog niet op basis van de in deze amvb opgenomen kostprijselementen werken zullen enkele investeringen moeten doen. Dit kan leiden tot incidentele bestuurlijke lasten en regeldruk.

Verder verwacht de VNG dat het netto effect van de amvb eerder een kostenverhoging dan een kostenverlaging zal zijn omdat de amvb bij enkele soorten jeugdhulp tot hogere tarieven en uitgaven bij (her)contractering zal leiden. Mogelijk kunnen de tarieven voor andere soorten jeugdhulp lager uitpakken. Hierbij wordt aangegeven dat de amvb reële prijzen Wmo 2015 dit effect ook heeft gehad.
In de impactanalyse van Significant wordt echter geconcludeerd dat de amvb nauwelijks impact heeft op de hoogte van de tarieven ten aanzien van de huidige situatie.[26] Gemeenten die voor het eerst prijzen hebben onderbouwd conform (de uitgangspunten van) de amvb, merken dat deze soms wat naar boven en soms ook naar beneden worden bijgesteld. Uit de evaluatie van de amvb

[25] Impactanalyse amvb reële prijzen Jeugdwet, Significant 2022.
[26] Impactanalyse amvb reële prijzen Jeugdwet, Significant 2022.

reële prijzen Wmo 2015 volgt dat de kostprijselementen bij sommige voorzieningen hebben geleid tot stijgende prijzen (bij bijvoorbeeld producten van Huishoudelijk Hulp) en bij andere voorzieningen tot dalende prijzen (bij bijvoorbeeld producten van Kortdurend Verblijf).[27] Voor de interpretatie van de tarieftrends voor Huishoudelijke Hulp is het relevant om te weten dat in 2014 een substantiële bezuiniging is doorgevoerd op Huishoudelijke Hulp, die voor veel druk op de tarieven heeft gezorgd.

De VNG doet voorts twee aanbevelingen aan het ministerie van VWS voor de implementatie van de amvb. De eerste aanbeveling is een duidelijke uitleg bij de amvb, waarbij de verhouding van de amvb tot de kwaliteit van jeugdhulp en de Hervormingsagenda Jeugd moet worden betrokken. De tweede aanbeveling is dat er extra aandacht wordt geschonken aan de doelen, kwaliteit en partnerschap bij jeugdhulp. Hierbij moet ook aandacht bestaan voor de verschillende uitvoeringsvarianten en de wijze waarop de amvb daarop aansluit.

De convenantspartijen bij het in paragraaf 2.4 genoemde convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' hebben afspraken en concrete handvatten opgesteld om de continuïteit van jeugdzorg gezamenlijk te bevorderen. Om risico's op het wegvallen van jeugdzorg zoveel mogelijk te voorkomen is een zorgvuldig contracteerproces van jeugdzorg van belang inclusief het goede gesprek over de opbouw en totstandkoming van tarieven. De Handreiking dient als hulpmiddel bij het goede gesprek. De amvb beoogt dat gemeenten en aanbieders zorgvuldiger tot een reële prijs komen. Daarnaast is het uiteraard van belang dat het tijdens het contracteerproces gesproken over doelen, kwaliteit en partnerschap. De regering heeft vanaf 2019 de amvb aangekondigd in brieven aan het parlement. Het voornemen bestond dus al voor de Hervormingsagenda Jeugd waarover op dit moment gesprekken lopen. De amvb past binnen het doel van de Hervormingsagenda Jeugd om jeugdhulp te verbeteren binnen een houdbaar kader voor de toekomst. De amvb is echter niet afhankelijk van de Hervormingsagenda Jeugd.

De amvb is van toepassing op alle bekostigingsmodellen. In hoofdstuk 4 van de Handreiking is door convenantspartijen uiteengezet hoe van de kostprijs per uur kan worden gekomen tot een (reële) prijs per product, traject of tot een (op reële prijzen gebaseerde) lumpsum. Het is goed mogelijk dat partijen nog andere manieren ontwikkelen om vorm en inhoud te geven aan de vertalen van de eisen van de amvb naar de verschillende bekostigingsmodellen. Het kan daarom nuttig zijn als veldpartijen de Handreiking in overleg verder ontwikkelen, zodat de verschillende praktijkvormen worden weergegeven.

5.2 Reacties uit de internetconsultatie

Een concept van deze amvb is van 17 oktober tot en met 28 november 2022 in internetconsultatie geweest. Directe belanghebbenden zoals de Nederlandse GGZ, het Nederlands Instituut voor Psychologen, Jeugdzorg Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa), de Jeugdautoriteit, Zorgthuisnl, ActiZ en Sociaal werk NL zijn schriftelijk aangeschreven om deel te nemen aan de consultatie. Dit geldt ook voor cliëntenorganisaties Iederin, MIND en de Nationale Jeugdraad. In totaal zijn 41 reacties ontvangen van burgers, belangenorganisaties en jeugdzorgaanbieders.

De internetconsultatie heeft geleid tot een aantal aanvullingen en verduidelijkingen op verschillende plaatsen in de toelichting. De reacties op de consultatie wordt hieronder in hoofdlijnen besproken.

Verschillende partijen en organisaties hebben aandacht gevraagd voor tariefdifferentiatie. Naar aanleiding daarvan is in de toelichting opgenomen dat het effect van de amvb kan zijn dat colleges de prijzen meer gaan differentiëren, waardoor voor complexere zorg hogere prijzen worden bepaald dan voor minder complexe zorg. Dit komt de continuïteit van complexe zorg te goede.

Verder is door verschillende partijen en organisaties gepleit voor landelijke tarieven. Er is echter niet gekozen voor landelijke normering van de verschillende kostprijselementen dan wel de

[27] Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 320, met als bijlage het rapport 'Evaluatie AMvB reele prijs Wmo 2015' van Berenschot.

mogelijkheid om specifieke producten op landelijk niveau van een prijs te voorzien. In het kader van de Hervormingsagenda lopen gesprekken over landelijke contractering en de mogelijkheden van landelijke prijzen voor bepaalde zorgvormen.

Door verschillende partijen en organisaties is aangegeven dat de amvb heel algemeen is geformuleerd, waardoor de amvb in de praktijk onvoldoende zal helpen. Hierbij worden ook suggesties gedaan voor nieuwe op te nemen kostprijselementen. Daarnaast wordt aangegeven dat de kostprijselementen uit de amvb reële prijzen Wmo 2015 verschillen ten opzichte van de kostprijselementen in voorliggende amvb.
De amvb regelt welke kostprijselementen 'ten minste' moeten worden meegenomen. Partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de Handreiking hebben na intensief overleg weloverwogen de kostprijselementen vormgegeven. Deze kostprijselementen worden momenteel al door diverse gemeenten en regio's toegepast. Verder is het inderdaad zo dat de indeling van de amvb verschilt van de amvb reële prijzen Wmo 2015. Er is namelijk – mede op verzoek van de partijen die zijn betrokken bij de totstandkoming van de Handreiking – gekozen om aan te sluiten bij de indeling die is gebruikt in de Handreiking. De amvb dient ter bestendiging van de Handreiking. Uitbreiding van de kostprijselementen zal mogelijk onbekende gevolgen hebben voor onder meer de uitvoering. Het past dan ook niet bij het karakter van de amvb om de kostprijselementen specifieker voor te schrijven. Het staat partijen vrij om in aanvulling op de kostprijselementen in de amvb andere mee te nemen bij het bepalen van een reële prijs.

Verschillende partijen en organisaties vragen zich af wanneer er moet worden geïndexeerd. Om dit te verduidelijken is in de nota van toelichting opgenomen dat niet direct hoeft te worden geïndexeerd nadat op basis van de overige kostprijselementen een reële prijs is vastgesteld. Het gaat er hierbij om dat het college ervoor zorgt dat prijzen in meerjarencontracten of subsidies die initieel reëel zijn ook reëel blijven. In het traject contractstandaarden Jeugd wordt bezien of aanpassing van de contractstandaarden naar aanleiding van deze amvb noodzakelijk is. Daarnaast wordt door partijen en organisaties aangegeven dat een gebrek aan regels over indexatie leidt tot uitvoeringslasten. Daarom wordt verzocht om aanvullende regeling, waarbij bij de NZa-systematiek wordt aangesloten. De amvb regelt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over indexatie. Wanneer in de praktijk blijkt dat gemeenten niet of niet goed indexeren, zal worden bezien of het wenselijk is om indexering nader te regelen.

Diverse partijen en organisaties geven aan dat de amvb minder makkelijk toepasbaar is voor de output- en taakgerichte bekostigingsmodellen dan de inspanningsgerichte bekostigingsvariant. Andere partijen en organisaties geven aan dat de amvb van meerwaarde kan zijn bij de taakgerichte bekostigingsvariant, aangezien de amvb handvatten biedt voor het bepalen van de prijscomponent, die gezamenlijk met de volume-component het totaal vormt.
De amvb is van toepassing op alle bekostigingsmodellen. In paragraaf 2.5.b is toegelicht hoe een reële prijs per traject of naar een lumpsum kan worden omgerekend. Hierbij wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van de Handreiking waarin convenantspartijen uiteen hebben gezet hoe van de kostprijs per uur tot een (reële) prijs per product, traject of tot een (op reële prijzen gebaseerde) lumpsum kan worden gekomen. Bij de taakgerichte bekostigingsvariant zal de gemeente de hoogte van lumpsum moeten baseren op een inschatting van de zorg die voor de lumpsum zal worden verleend. Daartoe zijn aannames over te verlenen vormen van zorg, de hoeveelheid daarvan en de prijzen daarvoor nodig. De amvb zorgt ervoor dat bij de aannames ten aanzien van de prijzen wordt uitgegaan van prijzen die gebaseerd zijn op de in de amvb opgenomen kostprijselementen.

5.3 Reacties uit de voorhangprocedure
P.M.

6. Evaluatie

Ten gevolge van de bepaling van overgangsrecht in de Wet 'maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015' zal de werking van voorliggende amvb uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding ervan geëvalueerd worden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel 2.3, eerste lid, Besluit Jeugdwet

Artikel 2.11, eerste lid, onderdeel a, Jeugdwet leidt ertoe dat de gemeenteraad bij verordening regels dient te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van Jeugdwet-diensten door derden en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan, waarbij rekening wordt gehouden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden. Bij of krachtens amvb kunnen hierover nadere regels worden gesteld. Het in artikel I van voorliggende amvb opgenomen artikel 2.3 van het Besluit Jeugdwet bevat die regels.

Het eerste lid regelt de kostprijselementen die de gemeenteraad[28] in zijn verordening zal moeten opnemen. Het college dient de prijs voor de in te kopen of te subsidiëren diensten daar op te baseren. Voor een toelichting op de verschillende kostprijselementen wordt verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze toelichting. Overigens staat het de gemeenteraden vrij om kostprijselementen toe te voegen (om die reden wordt in artikel 2.3, eerste lid, het woord 'ten minste' gebruikt) of om de kostprijselementen in hun verordeningen nader uit te werken. Zo zou in de verordening aandacht kunnen worden geschonken aan een of meer punten, bedoeld in hoofdstuk 5 van de Handreiking.

Artikel 2.3, tweede lid, Besluit Jeugdwet

Het tweede lid bepaalt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de indexatie, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d. Het artikel is ruim geformuleerd, opdat bijvoorbeeld zowel een verplicht te hanteren percentage of indexcijfer kan worden bepaald, als een procedure waarlangs partijen zelf tot een indexpercentage kunnen komen. Ook is het, gelet op de verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) die sector van de jeugdzorg gelden, mogelijk om voor een deel van de jeugdzorg andere indexatieregels te stellen dan voor de andere subsector.

Artikel 2.3, derde lid, Besluit Jeugdwet

Gemeenten kunnen het de aanbieders waarmee zij contracten hebben gesloten of die zij hebben gesubsidieerd toestaan om werkzaamheden uit te besteden aan derden. Voor zover dergelijke werkzaamheden het leveren van jeugdzorg betreffen, dienen ook dergelijke derden de garantie van een reële prijs, waarbij rekening is gehouden met de in artikel 2.3, eerste lid, bepaalde kostprijselementen, te hebben. Het derde lid zorgt ervoor dat de gemeenteraden dit in hun verordeningen dienen te waarborgen.

Artikel 2.3, vierde lid, Besluit Jeugdwet

In paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven dat voorliggende amvb ook dient te gelden voor zover de gemeente de daadwerkelijke verlening van jeugdzorg subsidieert, mits met de subsidie wordt beoogd de gesubsidieerde diensten volledig te vergoeden. Een gedeeltelijke tegemoetkoming in de kosten van een project om na te gaan hoe betere jeugdzorg kan worden verleend, voldoet hier bijvoorbeeld niet aan. Opgemerkt wordt nog dat het 'voor zover' ertoe leidt dat subsidies die zowel de volledige bekostiging van daadwerkelijke jeugdzorgverlening beogen als andere doelen hebben, alleen voor het eerste deel onder de amvb vallen.

Artikel II

[28] Indien gemeenten voor de inkoop van specialistische jeugdzorg een openbaar lichaam als bedoeld in de Wgr hebben opgericht, kunnen zij de bevoegdheid om die verordening op te stellen voor zover het gaat om de door dat openbaar lichaam in te kopen zorg overdragen aan dat openbaar lichaam.

Artikel II bevat een aantal technische wijzigingen van artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 waarmee de formulering van dat artikel zoveel mogelijk is geharmoniseerd met die van artikel 2.3 van het Besluit Jeugdwet.

Het eerste en vierde lid van artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Jeugdwet regelden dat de reële prijs een vaste prijs, reële minimumprijs of een door de aanbieder te bepalen prijs moet zijn. Allereerst was de formulering van deze artikelleden wat verwarrend. Zij kon namelijk leiden tot de vragen of de vaste prijs of de door de aanbieder vast te stellen prijs niet reëel hoefde te zijn, en of een prijs die hoger was dan een reële minimumprijs nog wel reëel was en zo ja, tot welke hoogte dat het geval was. Aangezien de mogelijkheid om een vaste prijs of een minimumprijs vast te stellen dan wel uit te gaan van een door de aanbieder vast te stellen prijs ook geldt zonder dat dat geregeld wordt, zijn deze artikelleden geschrapt. In alle gevallen blijft gelden – zoals ook voordien de bedoeling was – dat de prijs reëel moet zijn.

Het tweede lid van artikel 5.4 bepaalde in wezen dat de prijzen zodanig moeten zijn, dat voldaan kan worden aan een aantal in de Wmo 2015 zelf neergelegde eisen. Dit volgt echter logischerwijze al uit die eisen en hoeft niet ook nog eens expliciet in artikel 5.4 geregeld te worden. Het tweede lid kon dus wegens overbodigheid vervallen.

Dit gold a fortiori voor het vijfde lid, dat bepaalde dat het college beslist met wie het contracteert en dat een aanbieder een natuurlijke persoon of rechtspersoon is die (naar kan worden aangenomen: nadat het contract is gesloten) jegens het college gehouden is een voorziening te leveren. Voor het geval met dit artikellid werd beoogd te regelen dat gemeenten niet mogen volstaan met naar bemiddelingsbureaus doorverwijzen van cliënten die in aanmerking komen voor huishoudelijke verzorging (waarna die cliënten zelf een contract moeten sluiten met een via het bemiddelingsbureau gevonden aanbieder), wordt gewezen op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404. De CRvB spreekt hierin duidelijk uit dat dit niet is toegestaan.

Aan artikel 5.4 is toegevoegd, dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de indexatie (nieuwe tweede lid).

Ten gevolge van het met de 'Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015' voorziene nieuwe artikel 2.6.6, eerste lid, Wmo 2015, dat tegelijk met voorliggende amvb in werking zal treden, kan de bescherming van de reële prijzen ook voor subsidies gelden. Net zoals in artikel 2.3, vierde lid, van het Besluit Jeugdwet is geregeld, bepaalt het nieuwe derde lid dat dit alleen zal gelden voor zover subsidies voorzien in de daadwerkelijke dienstverlening aan cliënten en met de subsidies wordt beoogd de te subsidiëren diensten volledig te bekostigen. Subsidies voor materialen (scootmobielen, trapliften en dergelijke) en subsidies in de vorm van algemene bijdragen (bijvoorbeeld een bijdrage aan een wijkvereniging om een gebouw open te stellen voor activiteiten van ouderen) vallen hier dus niet onder.

Artikel III

De grondslag voor de artikelen 5.4 en 5.1, tweede lid, van het uitvoeringsbesluit Wmo 2015 was voorheen artikel 2.6.6, eerste lid, respectievelijk artikel 2.6.5, tweede lid, van de Wmo 2015. Deze artikelen zijn gewijzigd met de Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015. Daarom “hangt” d artikel III bovengenoemde bepalingen van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 "om". Artikel 5.4 komt onder artikel 2.6.6, eerste lid, onderdeel a, van de Wmo 2015 te hangen en artikel 5.1, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, dat regelt dat tussen het sluiten van een contract voor het leveren van Wmo-maatwerkvoorzieningen en de inwerkingtreding van dat contract ten minste drie maanden dienen te liggen, komt te hangen onder artikel 2.6.6, tweede lid, Wmo 2015.

Artikel IV

Voorkomen dient te worden dat contracten die op de datum waarop voorliggende amvb in werking treedt reeds afgesloten zijn, ten gevolge van de inwerkingtreding van voorliggende amvb beëindigd moeten worden. Het eerste lid van artikel IV regelt dat. Evenzo moet worden voorkomen dat reeds gestarte aanbestedings- of open house-procedures gestopt of onderbroken moeten worden ten gevolge van de inwerkingtreding van voorliggende amvb. Dat regelt het tweede lid: indien het college op de datum van inwerkingtreding van voorliggende amvb de prijs bekend heeft gemaakt waarvoor gecontracteerd zal worden, heeft deze amvb geen gevolgen voor de contracten die uit de desbetreffende inkoopprocedure voortvloeien. Bij het eerste en tweede lid dient te worden bedacht, dat de colleges ook voor de inwerkingtreding van deze amvb al een reële prijs dienden te betalen.

Contracten worden vaak voor meerdere jaren afgesloten en kennen ook vaak een of meer verlengingsmogelijkheden. Ten gevolg van het eerste en tweede lid geldt voorliggende amvb niet voor contracten waarvoor de prijs reeds voor de datum waarop deze amvb in werking trad, bekend waren gemaakt. Indien die contracten inclusief al hun verlengingsmogelijkheden buiten de werking van deze amvb zouden mogen worden uitgediend, zou het erg lang duren voordat deze amvb voor alle contracten zou gelden. Daarom is in het derde lid geregeld dat de in het eerste en tweede lid geregelde eerbiedigende werking alleen geldt gedurende de initiële looptijd van een contract. Daarna geldt de amvb wel. Indien het contract met gebruikmaking van de kostprijselementen uit de handreiking bij het convenant tot stand is gekomen, hoeft dat niet te betekenen dat niet verlengd kan worden. In andere gevallen zal er doorgaans niet verlengd kunnen worden en zal er een nieuw inkoopproces moeten starten, tenzij – bij aanbestedingen – de gecontracteerde partij jegens het college door middel van het geven van inzicht in de elementen waaruit zijn kostprijs is opgebouwd, aannemelijk kan maken dat aan de eisen van voorliggende amvb wordt voldaan. Overigens kan nog wel verlengd worden indien op de datum waarop voorliggende amvb in werking trad, al zeker was dat verlengd zou worden.

Het vierde lid zorgt ervoor dat subsidies die voor de datum van inwerkingtreding van voorliggende amvb verleend zijn, gedurende de subsidieduur niet gewijzigd hoeven te worden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport