Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2017

WMOK/30

55

Besluit van 10 februari 2017, houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 juni 2016, kenmerk 984324-152495-WJZ;

Gelet op de artikelen 2.6.5, tweede lid, en 2.6.6, tweede lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 2 november 2016, no. W13.16.0218/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 3 februari 2017, kenmerk 1055311-152495-WJZ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Na artikel 5.3 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.4

1. De gemeenteraad regelt bij verordening als bedoeld in artikel 2.6.6, eerste lid, van de wet, in ieder geval dat het college, voor het leveren van een dienst door een derde als bedoeld in artikel 2.6.4 van de wet, vaststelt:

a. een vaste prijs, die geldt voor een inschrijving als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012 en het aangaan overeenkomst met de derde; of

b. een reële prijs die geldt als ondergrens voor:

1°. een inschrijving en het aangaan overeenkomst met de derde, en

2°. de vaste prijs, bedoeld in onderdeel a.

2. Het college stelt de prijzen, bedoeld in het eerste lid, vast:

a. overeenkomstig de eisen aan de kwaliteit van die dienst, waaronder de eisen aan de deskundigheid van de beroepskracht, bedoeld in artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel c, van de wet; en

b. rekening houdend met de continuïteit in de hulpverlening, bedoeld in artikel 2.6.5, tweede lid, van de wet, tussen degenen aan wie de dienst wordt verstrekt en de betrokken hulpverleners.

3. Bij verordening als bedoeld in artikel 2.6.6, eerste lid, van de wet wordt geregeld dat de vaste prijs of de reële prijs voor een dienst ten minste is gebaseerd op de volgende kostprijselementen:

a. de kosten van de beroepskracht;

b. redelijke overheadkosten;

c. kosten voor niet productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing, werkoverleg;

d. reis en opleidingskosten;

e. indexatie van de reële prijs voor het leveren van een dienst; en

f. overige kosten als gevolg van door de gemeente gestelde verplichtingen voor aanbieders waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen.

4. Het college kan het eerste lid, onderdeel b, buiten beschouwing laten indien bij de inschrijving aan de derde de eis wordt gesteld een prijs voor de dienst te hanteren die gebaseerd is op hetgeen gesteld is in het tweede en derde lid. Daarover legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad.

5. Het college beslist met welke derde als bedoeld in het eerste lid hij een overeenkomst aangaat. Hieronder wordt verstaan een aanbieder, te weten een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die jegens het college gehouden is een voorziening te leveren.

ARTIKEL II

Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit blijft van toepassing op een overeenkomst, voor het leveren van een voorziening door een aanbieder, die voor dat tijdstip is gesloten of die is gesloten naar aanleiding van een aankondiging van een overheidsopdracht als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012, die voor dat tijdstip is bekendgemaakt, tenzij deze overeenkomst na dat tijdstip door het college of de aanbieder wordt verlengd.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 10 februari 2017

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *drieëntwintigste* februari 2017

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

stb-2017-55
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2017

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 onder de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

De Wmo 2015 verplicht de gemeenteraad om bij de uitvoering van deze wet door derden, regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van diezelfde voorziening.[1] Dit besluit stelt nadere regels aan deze bestaande verplichting van het hanteren van een reële prijs. De bepaling van de reële prijs voor een voorziening wordt met dit besluit geregeld door de kostprijselementen waar het college een reële prijs op moet baseren vast te leggen. Dit is een verduidelijking van de verplichting die op het college rust op grond van artikel 2.6.6 van de Wmo 2015. Daarnaast wordt met dit besluit de plaats van een door het college vastgestelde reële prijs in de aanbestedingsprocedure geregeld. Deze nadere regels hebben tot doel dat een reële prijs wordt vastgesteld voor diensten die in opdracht van het college door derden worden verleend, zodat de kwaliteit en continuïteit van deze diensten kunnen worden gewaarborgd door het gemeentebestuur[2] en de gecontracteerde aanbieders.[3]

1.1 Aanleiding besluit

De aanleiding voor dit besluit zijn de vergoedingen die gemeenten en aanbieders hanteren voor dienstverlening in het kader van maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten zijn sinds 1 januari 2007 verantwoordelijk voor het bieden van huishoudelijke verzorging in het kader van de Wmo.[4] Sinds die tijd zijn de gemiddelde vergoedingen die gemeenten en aanbieders overeenkomen voor vormen van huishoudelijke verzorging of hulp gedaald.[5] Daar waar vergoedingen te hoog waren en de prijs kan dalen door efficiënter werken en het toepassen van innovatie, is dit positief voor cliënten en de beheersing van de financiële uitgaven van de overheid. De prijsontwikkeling van de afgelopen jaren leidt echter ook tot negatieve gevolgen. Aanbieders uiten zorgen over de kwaliteit en continuïteit van deze dienstverlening.[6] [7] De vakbonden FNV en CNV wijzen op de gevolgen voor beroepskrachten zoals thuishulpen.[8] Een race naar de bodem wordt door alle partijen als onwenselijk beschouwd. Op basis van deze signalen van onzekerheid van aanbieders en de vakbonden FNV en CNV heeft de staatssecretaris van VWS aangekondigd na te gaan hoe het wettelijk kader voor de waarborgen voor kwaliteit en continuïteit in de praktijk functioneert.[9] De Transitiecommissie Sociaal Domein (hierna: de commissie) is door de staatssecretaris gevraagd om gemeenten, aanbieders en vakbonden te ondersteunen bij een dialoog over verantwoordelijk marktgedrag en een nieuw toekomstperspectief voor thuison-

---

[1] Artikelen 2.6.4 en 2.6.6, van de Wmo 2015.
[2] Artikel 2.1.1, van de Wmo 2015.
[3] Artikel 3.1, van de Wmo 2015.
[4] Wet maatschappelijke ondersteuning geldend van 16-07-2014 tot en met 31-12-2014.
[5] Kamerstukken II 2014/2015, 23 235, nr. 117.
[6] http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2072485-thuishulpbranche-luidt-de-noodklok.html
[7] http://www.actiz.nl/web/uitgelicht-paginas-los/uitgelicht-huishoudelijke-hulp-kan-alleen-overeind-blijven-als-gemeenten-rel-tarief-betalen
[8] http://www.fnvvoorzorg.nl/forms/volkspetitie-red-de-zorg/
[9] Kamerstukken II 2014/2015, 23 235, nr. 117.

dersteuning.[10] Het resultaat van de gezamenlijke inspanningen bestaat uit een *Code verantwoordelijk marktgedrag thuisondersteuning* (hierna: de code). Deze code is gepubliceerd op 31 augustus 2015.[11] Het onderschrijven van de code is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. In april 2016 onderschrijven 90 van de 393 gemeenten de code.[12] Dit zijn hoofdzakelijk gemeenten die al een reële vergoeding betalen. Het probleem van de te lage vergoedingen ligt niet zozeer bij deze gemeenten en aanbieders. Het effect van de code is daarmee te beperkt. Het stellen van nadere landelijke regels is om die reden noodzakelijk. Daarom wordt met dit besluit de doelstelling van de code in nadere regelgeving opgenomen en van kracht voor alle gemeenten. Gemeenten dienen een reële prijs op basis van de relevante kostprijselementen vast te stellen en deze met het oog op de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening als ondergrens te hanteren bij aanbestedingsprocedures.

Gelijktijdig aan de werkzaamheden van de commissie heeft de regering gesproken met de vakbonden FNV en CNV over de toekomst van de thuiszorg[13] en welke maatregelen naar gezamenlijk oordeel nodig zijn voor de toekomst van de langdurige zorg en ondersteuning. Het kabinet heeft over deze maatregelen ook gesproken met werkgevers en gemeenten. Deze gesprekken hebben op 4 december 2015 geleid tot overeenstemming met de FNV, CNV en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) over de gezamenlijke uitgangspunten voor de langdurige zorg en ondersteuning en de daaruit voortvloeiende maatregelen.[14] Dit besluit is één van deze maatregelen.

2. Hoofdlijnen van het besluit

Het college kan besluiten de uitvoering van de Wmo 2015 door derden te laten verrichten.[15] Ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van diezelfde voorziening, verplicht artikel 2.6.6 van de Wmo 2015 de gemeenteraad hierover regels te stellen in de verordening. Bij het stellen van die regels moet door de gemeenteraad rekening worden gehouden met de vereiste deskundigheid van het in te schakelen personeel en de arbeidsvoorwaarden van dat personeel. In voorbereiding op de opdrachtverlening aan derden, moet het college daarom ten minste een inschatting maken van een reële kostprijs voor de activiteiten die zij door aanbieders wil laten uitvoeren. Welke uitgangspunten het college hanteert bij deze schatting van een reële kostprijs, is aan het college, zo staat verwoord in de memorie van toelichting op de Wmo 2015. In het tweede lid van artikel 2.6.6 is vastgelegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld om deze verplichting van de gemeenteraad en het college nader te kunnen concretiseren. Met dit besluit wordt deze concretisering geregeld door de kostprijselementen van een reële prijs te definiëren en de plaats van een reële prijs in de aanbestedingsprocedure te regelen.

Artikel 5.4 van het besluit heeft tot doel dat een gemeente een reële prijs betaalt voor een Wmo-dienst, waarmee de aanbieder kan voldoen aan de gemeentelijke eisen aan de kwaliteit en continuïteit van deze dienst en de aanbieder kan voldoen aan de arbeidsrechtelijke verplichtingen aan de beroepskracht die deze dienst verleent aan de cliënt. De prijs die het

---

[10] Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 45 & Kamerstukken II 2014/15, 34 104, blg-538092.
[11] Kamerstukken II 2014/15, 34 104, nr. 70, blg-576970.
[12] https://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/code-thuisondersteuning
[13] http://www.fnvvoorzorg.nl/forms/volkspetitie-red-de-zorg/
[14] Kamerstukken II 2015/16, 29 282, nr. 238.
[15] Artikel 2.6.4, van de Wmo 2015.

college betaalt voor een dienst moet het ten minste mogelijk maken dat een aanbieder kan voldoen aan de door de gemeenteraad gestelde eisen aan de kwaliteit en deskundigheid en continuïteit kan leveren in de dienstverlening aan de cliënt en kan voldoen aan de kwaliteitseisen die op grond van artikel 3.1 van de Wmo 2015 op de aanbieder zien, zoals het veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht werken, afgestemd op de behoeften van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt.[16]

Het eerste lid van artikel 5.4 regelt daarom dat de gemeenteraad in ieder geval in de verordening vastlegt dat het college een reële prijs vaststelt voor Wmo-diensten die door derden worden geleverd en dat deze prijs geldt als ondergrens voor een inschrijving in de aanbestedingsprocedure en bij de overeenkomst met een derde. De reële prijs geldt als ondergrens voor het geval het college een vaste prijs hanteert voor inschrijvingen en dienstverlening van aanbieders of als het college een minimumprijs instelt voor inschrijving en dienstverlening van aanbieders.

Het tweede lid van artikel 5.4 regelt dat het college een reële prijs vaststelt overeenkomstig de eisen aan de kwaliteit van de dienst. Het college dient tevens bij de vaststelling van een reële prijs rekening te houden met de continuïteit in de hulpverlening. Dit met het oog op de effectiviteit van de inzet van maatschappelijke hulp en de resultaten op het gebied van versterking van de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt.

Het derde lid van artikel 5.4 noemt de kostprijselementen waar een reële prijs op is gebaseerd. Met het derde lid wordt een reële prijs gedefinieerd en geconcretiseerd, zodat kan worden beoordeeld of in redelijkheid de kostprijselementen zijn verdisconteerd in een reële prijs.

Het vierde lid regelt de mogelijkheid voor het college om als college geen reële prijs vast te stellen en geen reële prijs als ondergrens te hanteren. Het college stelt in dit geval de eis aan de inschrijvende partij om een prijs voor de dienst te hanteren die gebaseerd is op hetgeen is gesteld in het tweede en het derde lid van dit besluit.

Het vijfde lid van artikel 5.4 regelt de contractvrijheid van het college. Dit lid verduidelijkt dat artikel 5.4 toeziet op alle opdrachten die door het college worden verleend voor diensten door derden in het kader van de Wmo 2015 (zie Gemeentewet). De bestaande praktijk bestaat uit aanbieders die medewerkers in dienst hebben, beroepskrachten die als zelfstandigen zonder personeel diensten verrichten voor aanbieders en zelfstandigen zonder personeel die zich persoonlijk jegens de gemeente tot het verlenen van een dienst hebben verbonden. In het laatste geval is de zelfstandige de aanbieder. Het besluit respecteert de keuzevrijheid van het college en wijzigt de contractvrijheid van het college niet.

2.1 Het college normeert de kostprijselementen

Artikel 5.4 bevat geen landelijke kwantitatieve normering van de verschillende kostprijselementen en beoogt deze nadrukkelijk ook niet. Verschillende factoren hebben immers invloed op de normering van de kostprijselementen en deze factoren veranderen in de tijd. Het ontwikkelen van nieuwe dienstverlenende ondersteuningsarrangementen voor cliënten, het toepassen van innovatie in de organisatie van deze diensten en het terugbrengen van kosten van administratieve lasten en gemeentelijke eisen, zijn voorbeelden van ontwikkelingen die een kostprijs

[16] Artikel 3.1, van de Wmo 2015.

beïnvloeden en op zichzelf beschouwd wenselijk zijn. Het landelijk kwantitatief normeren van de verschillende kostprijselementen heeft een remmende invloed op deze voor de cliënt positieve ontwikkelingen. Dit besluit regelt daarom geen vaste prijs of minimumprijs die voor alle gemeenten gelijk moet zijn (tariefregulering). De regering respecteert de beleidsruimte van gemeenten om lokaal besluiten te nemen over de kaders voor de uitvoering van de Wmo 2015 en vindt om de hier genoemde redenen het bij wet vaststellen van een landelijk minimumtarief onwenselijk. In lijn met het decentrale karakter van de Wmo 2015 ligt de bevoegdheid voor het vaststellen van een reële prijs bij het college en legt het college over zijn besluitvorming over een reële prijs, gelijk aan de andere aspecten van de uitvoering van de Wmo 2015, verantwoording af aan de gemeenteraad. Om deze reden wordt het niveau van de reële kostprijs ook niet in het besluit geregeld. Het is immers aan de gemeente om dit te bepalen en dit naar de gemeenteraad te verantwoorden.

Voor de uitvoeringspraktijk zijn handreikingen over de kwantitatieve normering van kostprijselementen beschikbaar die colleges en aanbieders kunnen toepassen om te komen tot een reële prijs. Voorbeelden zijn de handreiking *Aanbesteding Wmo* en het hulpmiddel onderbouwing bepaling tarief[17] en de *Code verantwoordelijk marktgedrag thuisondersteuning*.[18] Koepel- en brancheorganisaties kunnen initiatieven nemen om deze kostprijsinformatie uit te breiden en actueel te houden.

Volledigheidshalve wordt benadrukt dat het college niet verplicht is aan iedere aanbieder de specifieke kostprijs van die onderneming te betalen. Het college neemt een besluit over een reële prijs aan de hand van de in artikel 5.4 genoemde kostprijselementen en de beschikbare kostprijsinformatie. De verantwoordelijkheid voor een gezonde bedrijfsvoering ligt bij de aanbieder en niet de gemeente. Efficiënt en doelmatig werken blijft met artikel 5.4 dan ook een belangrijke opdracht voor aanbieders. Evenmin beoogt het besluit voor te schrijven welk type aanbieders de gemeente kan contracteren.

2.2 Relatie Aanbestedingswet 2012, Mededingingswet en Wmo 2015

Dit besluit past binnen de kaders van de Aanbestedingswet 2012 en Mededingingswet. Het college is verantwoordelijk voor een gelijk speelveld voor aanbieders en een eerlijke kans voor aanbieders op het verkrijgen van opdrachten voor het verlenen van diensten van maatschappelijke ondersteuning. In dit kader stelt een aanbestedende dienst objectieve eisen voor een overheidsopdracht zoals aan welke prijs en aan welke kwaliteit een bepaalde dienst moet voldoen. De Aanbestedingswet 2012 en de Wmo 2015 (de artikelen 2.6.4 tot en met 2.6.6 van de Wmo 2015 en artikel 5.1 en het nieuwe artikel 5.4 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015) vormen samen het wettelijk kader voor het college bij de opdrachtverlening aan derden voor het betrekken van maatschappelijke ondersteuning.

Het college kan op grond van dit besluit op drie manieren een reële prijs realiseren voor de inkoop van een Wmo-dienst.

Ten eerste kan de door het college vastgestelde reële prijs als eis in de aanbestedingsdocumenten worden opgenomen, zodat inschrijvingen beneden de reële prijs terzijde kunnen worden gelegd (art. 2.114 van de Aanbestedingswet 2012). Het vaststellen van een reële prijs door het

---

[17] Handreiking aanbesteding Wmo en de wet Basistarieven en als onderdeel daarvan het Hulpmiddel onderbouwing bepaling tarief. Publicatie ActiZ, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2013.

[18] Kamerstukken II 2014/15, 34 104, nr. 70, blg-576970.

college sorteert immers pas effect als deze prijs een plaats krijgt in de aanbestedingsprocedure en in de overeenkomst met een derde.

Ten tweede kan het college beslissen (vierde lid) om een reële prijs niet als ondergrens voor een inschrijving te hanteren onder de voorwaarde dat de prijs, die met een derde wordt overeengekomen voor de dienst, is gebaseerd op hetgeen is gesteld in het tweede en derde lid van artikel 5.4 van dit besluit. Dat wil zeggen dat de prijs die wordt overeengekomen met de aanbieder een reële prijs is. Een reële prijs maakt het voor de aanbieder mogelijk te voldoen aan de eisen aan de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening (art. 2.1.3, tweede lid, onderdeel c, en 2.6.5, tweede lid, van de Wmo 2015) en is gebaseerd op ten minste de in het besluit genoemde kostprijselementen. Het inzichtelijk maken van de kostprijselementen van de prijs beweegt aanbieders tot het bieden van een reële prijs. Het maakt voor het college de verschillen tussen de aanbieders meer transparant. Het kan gunstiger zijn een aanbieder ondanks een hogere prijs het contract te gunnen als bijvoorbeeld de hogere prijs verklaard wordt uit vaste arbeidscontracten van beroepskrachten met meer kwaliteit en ervaring. Daarbij kan per kostprijselement worden bepaald op welke wijze de risico's door de aanbieder zijn gewaardeerd.[19]

De eis om tot een reële prijs te komen vloeit voort uit artikel 2.6.6 Wmo 2015. Dit besluit expliciteert de wet op dit punt. Op grond van de wet moeten gemeenten al reële tarieven vaststellen die cao-lonen mogelijk maken.[20] Het college vraagt een inschrijvende partij bij de inschrijving te onderbouwen hoe zij is gekomen tot de prijs teneinde inzicht te geven in de opbouw van de kostprijselementen die door die partij is gehanteerd. Het college toetst op deze wijze of de inschrijvende partij een reële prijs hanteert en daarmee voldoet aan de eisen van het besluit.

De kostprijselementen uit het derde lid komen overeen met de prijsopbouw van best practices voor Wmo-dienstverlening. De kostprijselementen creëren een zekere normstelling voor een reële prijs, maar artikel 5.4 laat de normering van een reële prijs bewust over aan het college of – in het geval van toepassing van het vierde lid door het college – de aanbieder. Een aanbieder kan bij de inschrijving op een opdracht voor Wmo-dienstverlening voor de prijsbepaling gebruik maken van best practices, maar is hiertoe niet verplicht. Een aanbieder kan inschrijven tegen een lagere prijs dan de op dat moment bekend zijnde best practices als dit ten goede komt aan de kwaliteit van de dienstverlening aan cliënten. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van nieuwe ondersteuningsvormen voor cliënten, de inzet van nieuwe technologie of e-health-toepassingen en het werken volgens nieuwe organisatievormen zoals zelfsturende teams waardoor de overheadkosten afnemen. Het is aan de aanbieder om aan te tonen dat hij voldoet aan de eisen van de inschrijving. In het geval dat de aanbieder komt tot een lagere prijs dan de tot dan toe bekend zijnde reële prijzen, biedt hij het college volgens het principe van pas-toe-of-leg-uit inzicht in de opbouw van de door hem gehanteerde prijs. De aanbieder biedt dit inzicht aan de hand van de kostprijselementen uit het besluit. Dit inzicht stelt het college in staat te beoordelen of deze aanbieder inderdaad een reële prijs hanteert en voldoet aan de door het college gestelde eisen aan de opdracht. Het college informeert de gemeenteraad over de overeengekomen prijzen en de weging die hierbij is gemaakt.[21]

---

[19] Zie *De vloek van de winnende taxi: Onderzoek naar het probleem van te lage biedingen bij aanbestedingen in het doelgroepenvervoer*, SEO economisch onderzoek, Amsterdam, september 2016 (in opdracht van KNV Taxi, FNV, CNV), p. 27–28.

[20] Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34.

[21] Uiteraard worden geen concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens openbaar gemaakt. De verantwoordingsplicht voor het college ziet op de door het college bereikte resultaat en de afspraken die zij heeft gemaakt met aanbieders.

Ten derde kan de vastgestelde reële prijs als een vaste prijs worden gehanteerd. Voor veel gemeenten is het hanteren van een vaste prijs staande praktijk. Hiermee wordt de concurrentie op prijs uitgeschakeld en kan enkel op kwaliteit het verschil worden gemaakt.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de implementatie van drie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen in 2014 voor sociale diensten een licht regime bevat en de mogelijkheid biedt aan aanbestedende diensten om specifieke diensten op het gebied van gezondheid en sociale diensten voor te behouden aan bepaalde organisaties.[22] Deze organisaties moeten het vervullen van een taak van algemeen belang als doel hebben, hun winsten opnieuw investeren in de organisatie en beschikken over beheers- of eigendomsstructuren die zijn gebaseerd op werknemersaandeelhouderschap of beginselen van participatie.[23] Hierbij valt te denken aan initiatieven als zorgcoöperaties, (online) buurtplatforms, een samenwerkingsverband van mantelzorgers of een coöperatie van thuishulpen. De mogelijkheid om opdrachten aan dergelijke initiatieven voor te behouden geeft aanbestedende diensten de mogelijkheid om ruimte te geven aan dergelijke initiatieven om zich verder te ontwikkelen. Dit met het oog op het mogelijk maken van initiatieven die mensen nemen voor het organiseren van zorg en ondersteuning in buurten, dorpen en wijken. Daarnaast bevat het voorstel tot wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de implementatie van aanbestedingsrichtlijnen uit 2014 in artikel 2.87, eerste lid, onderdeel a, van de Aanbestedingswet 2012, de mogelijkheid om inschrijvers uit te sluiten als zij niet voldoen aan de verplichting op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht zoals opgenomen in artikel 2.81, tweede lid, van de Aanbestedingswet 2012. Dat betekent dat een gemeente een inschrijver van de aanbesteding kan uitsluiten indien deze niet voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de van toepassing zijnde cao.

2.3 Diensten van maatschappelijke ondersteuning

Met de Wmo 2015 is de beleidsruimte van gemeenten voor het bieden van maatschappelijke ondersteuning en het samenstellen van voorzieningen vergroot. Dienstverlening als individuele begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen is met de Wmo 2015 toegevoegd aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid. De waarborgen voor een reële prijs voor deze diensten, zoals in deze wet geregeld, zijn niet anders dan voor de thuisondersteuning waarop de code is gebaseerd. Om die reden geldt dit besluit voor alle opdrachten voor diensten die op grond van artikel 2.6.4 van de Wmo 2015 door het college aan derden worden verleend.[24] Voorbeelden van deze diensten zijn naast thuisondersteuning, individuele begeleiding, dagbesteding, beschermd wonen, opvang en vervoer.

2.4 Verantwoordelijkheid aanbieders

Een zorgvuldig inkoopproces vraagt inzicht in de reële kosten[25] die aanbieders van maatschappelijke ondersteuning maken bij het verlenen van diensten die voldoen aan de gestelde eisen op het gebied van kwaliteit van de voorziening en de eisen aan de deskundigheid van de

---

[22] Kamerstukken I 2015/2016, 34 329, A.

[23] Artikel 2.82a van de Aanbestedingswet 2012.

[24] Het leveren van woningaanpassingen en hulpmiddelen worden niet onder het begrip «diensten» geschaard binnen de definitie van voorziening in artikel 1.1.1 van de Wmo 2015. Dit besluit is gericht op de kwaliteit en continuïteit van hulpverleningsrelaties. Een bouwkundige of woontechnische ingreep in of aan een woonruimte (zoals een traplift) of een (mobiliteits)hulpmiddel vallen buiten de reikwijdte van dit artikel.

[25] De kosten zoals opgenomen in artikel 5.4 van dit besluit.

beroepskracht.[26] Van aanbieders wordt verwacht dat zij met een reële prijs inschrijven voor een opdracht en een kostprijs hanteren waarmee ze kwalitatief goede hulp kunnen bieden, rekening houden met de continuïteit van de ondersteuning, handelen in lijn met de uitgangspunten van goed werkgeverschap, de Wet werk en zekerheid, de Wet normering topinkomens en handelen naar de afspraken die zijn gemaakt in het sociaal akkoord tussen werkgevers, werknemers en de regering.[27] Aanbieders zijn tevens gehouden aan de regels van de Mededingingswet. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) controleert of aanbieders de concurrentie beperken. Bij overtreding kan de ACM een boete of andere straf opleggen.

2.5 Sociale partners

De regering verwacht van sociale partners dat zij verantwoord omgaan met de verantwoordelijkheid die zij hebben voor het arbeidsvoorwaardenoverleg en de gevolgen van de afspraken die zij maken over collectieve arbeidsvoorwaarden voor de inkoopmogelijkheden van gemeenten en de werkgelegenheid in het sociaal domein.[28]

3. Uitvoering en handhaving

Het gemeentebestuur is primair verantwoordelijk voor de uitvoering, de handhaving en het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Wmo 2015. Dat geldt ook voor artikel 5.4. De VNG ondersteunt gemeenten met bijeenkomsten over het ontwerpbesluit en het vaststellen van een reële prijs. Daarnaast investeert het kabinet in het opzetten van een «Kennisloket inkoop sociaal domein» bij PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken. Gemeenten zijn actief betrokken bij de inrichting van dit kennisloket en participeren in de nieuw in te stellen «Vakgroep sociaal domein». Het doel van deze vakgroep is het bijdragen aan de concrete kennis- en methodiekontwikkeling op het gebied van inkoop in het sociaal domein en de toepassing daarvan door gemeenten. Het kabinet verwacht dat met het toepassen van het ontwerpbesluit door gemeenten de kennis over een reële prijs toeneemt. Met deze toename van kennis over reële prijzen wordt de toepassing van dit besluit door gemeenten steeds eenvoudiger.

Onder artikel 21a van de Wmo 2007 stelden gemeenten basistarieven vast voor huishoudelijke verzorging. Met de introductie van de Wmo 2015 is deze eis vervangen door de meer generieke bepaling van artikel 2.6.6. Deze bepaling legt een verplichting bij gemeenten neer om bij verordening regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening. Bij het stellen van die regels moet rekening worden gehouden met de vereiste deskundigheid van het in te schakelen personeel en de arbeidsvoorwaarden van dat personeel. De gemeenten dienen hierbij ten minste een inschatting te maken van een reële kostprijs voor de activiteiten die zij door aanbieders willen laten uitvoeren. Dit besluit vult deze bestaande werkwijze in door de beschreven kostprijselementen verplicht mee te laten wegen. De door het college vastgestelde reële prijs geldt vervolgens als ondergrens voor het gunnen van een overheidsopdracht. Ook de invulling van de continuïteit van de hulpverleningsrelatie op basis van artikel 2.6.5 in financiële zin is nieuw voor gemeenten. De bestuurslasten zullen voor een aantal

[26] Artikel 2.1.3. tweede lid, onderdeel c, van de Wmo 2015.
[27] Kamerstukken II 2012/13, 33 566, nr. 15.
[28] Kamerstukken II 2015/16, 29 282, nr. 239.

gemeenten toenemen, omdat zij bijvoorbeeld de code nog niet hebben geïmplementeerd in de werkwijzen van de gemeentelijke organisatie.

In hoofdzaak gaat het erom dat het college tot een reële prijs komt in relatie tot de kwaliteit en deskundigheid. Dit vraagt om een zorgvuldig proces van de zijde van de gemeente en openheid van aanbieders over de kosten die zij maken bij het leveren van een dienst. Het college kan in samenspraak met aanbieders hiervoor verschillende instrumenten benutten of procedures inrichten. Denk bijvoorbeeld aan een dialoog waarin kennis en kunde over de uitvoeringspraktijk en wat dat betekent voor een reële prijs worden gedeeld tussen het college en aanbieders. Het college kan hierbij alle aanbieders betrekken die mogelijk in aanmerking kunnen komen voor het verlenen van de dienst. Voorbeelden zijn thuiszorgorganisaties, zorgcoöperaties en zelfstandigen zonder personeel. Als onderdeel van de aanbestedingsprocedure kan het college aanbieders vragen om in hun offertes toe te lichten op welke wijze de aanbieders invulling geven aan de kwaliteits-, deskundigheids- en continuïteitseisen en de kwantitatieve normering door de individuele aanbieder van de door de gemeenteraad in de verordening opgenomen kostprijselementen. Het college kan op deze wijze toetsen of de aanbieder voldoet aan de vereiste van een reële prijs en krijgt inzicht in de kostprijsopbouw van de individuele aanbieder.

Gemeenten en aanbieders werken aan nieuwe vormen van dienstverlening aan cliënten over de grenzen van de afzonderlijke wetten voor het sociaal domein. Hoewel artikel 5.4 alleen toeziet op diensten in het kader van de Wmo 2015 levert dat geen beperking op voor het verlenen van sociaal domeinbrede opdrachten. Artikel 2.12 van de Jeugdwet bevat immers eenzelfde inhoudelijke strekking als artikel 2.6.6 van de Wmo 2015 en vraagt op vergelijkbare wijze van de gemeenteraad bij verordening regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs en de kwaliteit van een voorziening.

Het toepassen van innovatie om nieuwe ondersteuningsvormen voor cliënten mogelijk te maken is een belangrijke opdracht voor gemeenten die voortvloeit uit de Wmo 2015. Bij het vaststellen van de kwaliteitseisen voor een voorziening, waarop de reële prijs is gebaseerd, wordt het kostprijselement «loon» (art. 5.4, derde lid, onderdeel a) gebaseerd op de geldende arbeidsvoorwaarden. Met overige kostprijselementen, zoals «overhead», kan het college de beleidsruimte benutten om te komen tot innovatie (zowel kwalitatief als kwantitatief). Hierbij valt te denken aan het samenstellen van nieuwe innovatieve diensten. De keuzes die gemeenten maken op het gebied van innovatie en de ontwikkeling van nieuwe ondersteuningsvormen verschillen van gemeente tot gemeente. Differentiatie in het ondersteuningsaanbod is beoogd met de Wmo 2015 en leidt tot verschillende prijzen voor verschillende voorzieningen. Dit besluit biedt daarvoor bewust beleidsruimte aan colleges. Dit besluit schrijft daarom niet voor dat het college een overeenkomst op basis van een uurtarief moet sluiten met een aanbieder. Op basis van een reële prijs kunnen ook andere financieringsvormen overeengekomen worden, zoals resultaatfinanciering of populatiebekostiging. Ook in die gevallen zal een prijs moeten worden vastgesteld op basis van reële kostprijselementen.

Dit besluit voorziet tevens in overgangsrecht. Het nieuwe artikel 5.4 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is van toepassing op opdrachten die na de inwerkingtreding van het besluit zijn aangekondigd (voorbereiding) of gegund (gunningbeslissing). Voor bestaande contracten met een optie tot eenzijdig en ongewijzigd verlengen, geldt dat het contract alleen kan worden voortgezet indien het voldoet aan de inhoudelijke eisen van artikel 5.4.

In de Wmo 2015 is geregeld dat de minister binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze wet een verslag stuurt aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze wet in de praktijk. Om te bezien wat wel en niet werkt in de praktijk, is een landelijke evaluatie van belang, waarbij een zekere periode in acht genomen moet worden om tot zinvolle waarnemingen te komen. Om die reden is in de wet opgenomen na drie jaar te evalueren.[29] Voor dit besluit geldt hetzelfde. Binnen drie jaar na inwerkingtreding van dit besluit zendt de minister een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

4. Gevolgen voor regeldruk

Dit besluit is een nadere uitwerking van de Wmo 2015 en zal in lijn met de Wmo 2015 een beperkte vermindering van de regeldruk realiseren voor cliënten. Voor cliënten betekent dit minder gedwongen wisselingen in de hulpverlenersrelatie. Voor aanbieders blijft de regeldruk met dit besluit ongewijzigd.

De gehele bijdrage aan de vermindering van regeldruk voor cliënten, aanbieders en gemeenten staat beschreven in hoofdstuk acht van het algemeen deel van de memorie van toelichting van de Wmo 2015.[30]

5. Financiële gevolgen

De opdracht voor gemeentebesturen om zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning en zorg te dragen voor de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen binnen dit kader, blijft met dit besluit ongewijzigd. Het is aan de gemeenteraad om een lokaal voorzieningenaanbod in te richten binnen dit wettelijk kader. Het besluit maakt onderdeel uit van het akkoord dat met onder meer de VNG is overeengekomen.[31] De financiële middelen die in het kader van dit akkoord zijn vrijgemaakt zijn toegevoegd aan het Gemeentefonds. Gemeenten worden geacht deze wet, met inbegrip van dit besluit, te kunnen uitvoeren binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budgettaire kader in het Gemeentefonds.

6. Consultatie

Het voorstel voor dit besluit is gedurende een periode van vier weken geconsulteerd met behulp van een internetconsultatie. Directe belanghebbenden als de Vereniging Nederlandse Gemeenten, landelijke organisaties van aanbieders als ActiZ, Branchebelang Thuiszorg Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, GGZ Nederland, MO-groep en Koninklijk Nederlands Vervoer en de partijen die deel uit maken van het Sociaal Overleg Verpleeg- Verzorgingshuizen en Thuiszorg zijn schriftelijk aangeschreven om deel te nemen aan de consultatie. Dit geldt ook voor de cliëntenorganisaties ANBO, Ieder(in) en NPCF. Een groot aantal van deze partijen heeft gereageerd en inbreng op het voorstel geleverd. Aan de hand van de schriftelijke reacties hebben gesprekken plaatsgevonden met de VNG, ActiZ, BTN, FNV en verschillende gemeenten over de mogelijkheden om het voorstel te verbeteren. De VNG heeft namens gemeenten grote bedenkingen geuit tegen het geconsulteerde voorstel. Met name de verplichting tot het vaststellen van een inkoopplan door de gemeenteraad leidt volgens de VNG tot grote administratieve lasten en een toename van bureaucratie. Andere bezwaren betreffen een onwenselijke verschuiving en vermenging van de verantwoordelijkheden van het

[29] Artikel 8.10, van de Wmo 2015.
[30] Kamerstukken II 2013/14, 30 597, nr. 431, bijlage.
[31] Kamerstukken II 2015/16, 29 282, nr. 238.

college en de gemeenteraad en van gemeenten en aanbieders. Vragen zijn gesteld over de reikwijdte van het voorstel. Ziet het voorstel enkel toe op diensten of ook andere typen voorzieningen (verstrekking producten) en hoe om te gaan met subsidieverstrekkingen. Ook zijn door de VNG namens gemeenten verduidelijkende vragen gesteld over het overgangsregime voor bestaande overeenkomsten. In de gesprekken met de VNG en gemeenten is specifiek gesproken over de gevolgen van het voorstel voor de uitvoeringspraktijk en de mogelijkheden het voorstel op deze punten te verbeteren. De landelijke organisaties voor aanbieders hebben op het punt van de verantwoordelijkheid voor een gezonde bedrijfsvoering eenzelfde kritiekpunt geleverd als de VNG. Het efficiënt en effectief organiseren van dienstverlening blijft primair een verantwoordelijkheid van de aanbieders volgens deze organisaties. De noodzaak van een algemene maatregel van bestuur over een reële prijs op basis van reële kosten wordt door de aanbieders zonder voorbehoud onderschreven. De verschillende cliëntenorganisaties onderschrijven het belang van kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen en hebben voorstellen gedaan de mogelijkheden voor inspraak en betrokkenheid van cliënten bij het proces van inkoop te verbeteren.

In reactie op inbreng van deze partijen en organisaties is het voorstel gewijzigd. De verplichting voor gemeenteraden om een inkoopplan vast te stellen is in het gewijzigde voorstel losgelaten. In plaats daarvan is gekozen de verplichting om regels te stellen in de verordening voor een deel in te vullen. Bij de uitwerking is aansluiting gezocht bij de modelverordening van de VNG voor de Wmo 2015 en artikel 21a van de Wmo 2007. Het gewijzigde voorstel sluit goed aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college en de gemeenteraad als verwoord in de Gemeentewet. Daarnaast is de aansluiting met de Aanbestedingswet 2012 en de aangekondigde wijziging van de Aanbestedingswet opgenomen in het gewijzigde besluit. In de toelichting wordt de samenhang van deze wet en de Wmo 2015 toegelicht. Ook de werking van dit besluit in relatie tot de Jeugdwet is verhelderd in de toelichting. In reactie op de inbreng van de landelijke organisaties voor aanbieders en de partijen uit het Sociaal Overleg VVT zijn de kostprijselementen die onderdeel uitmaken van een reële prijs verhelderd en waar nodig aangevuld.

Het gewijzigde voorstel is voor een tweede reactie voorgelegd aan de VNG en de partijen uit het Sociaal Overleg VVT. De partijen uit het Sociaal Overleg VVT zijn positief over de aanpassingen van de versie zoals gepubliceerd ten behoeve van de internetconsultatie. Partijen noemen een aantal resterende aandachtspunten als actualisatie van het rekenvoorbeeld voor de cao vvt, bevestiging dat de werkingssfeer van de cao door gemeenten dient te worden gerespecteerd en verduidelijking van de betrekking op subsidiebeschikkingen. In reactie hierop is de tekst in de toelichting over het belang van actuele rekenvoorbeelden en subsidiebeschikkingen verhelderd. Voor de werkingssfeer van cao's wordt verwezen naar de brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer van 8 september 2015.[32] De VNG schrijft in de reactie dat de eerste versie van het voorstel voor gemeenten niet aanvaardbaar was vanwege inhoudelijke, principiële en uitvoeringstechnische bezwaren. De VNG is van mening dat met de herziene versie op een aantal punten tegemoet is gekomen aan de bezwaren van gemeenten. Het gewijzigde voorstel past beter bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college en de gemeenteraad. De VNG is van mening dat het voorstel financiële consequenties heeft voor gemeenten, zonder deze overigens te kwantificeren, en stelt vragen over de aspecten continuïteit in de relatie tussen de cliënt en zijn hulpverlener, de vaststelling van een reële prijs, de kostprijs-

[32] Kamerstukken II, 2014/15, 29 538, nr. 194.

elementen, het overgangsrecht en de invoeringstermijn en de reikwijdte van de maatregel. In reactie op de zienswijze is de samenhang van de maatregel met de Aanbestedingswet in het voorstel opgenomen en is toelichting op de genoemde onderwerpen als de reikwijdte van het voorstel verhelderd. De financiële gevolgen van het voorstel zijn afhankelijk van de lokale besluitvorming door gemeenteraden en colleges. De opdracht die uit de wet voortvloeit voor het verlenen van maatschappelijke ondersteuning wordt met het voorstel niet gewijzigd. Het is aan de gemeenteraad om een lokaal voorzieningenaanbod in te richten binnen dit wettelijk kader en het daarvoor beschikbaar gestelde budgettaire kader in het Gemeentefonds.

7. Voorhang parlement

Het ontwerpbesluit is in het kader van de voorhangprocedure voorgelegd aan de de Eerste Kamer en Tweede Kamer der Staten-Generaal op 21 juni 2016.[33] De vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer heeft op 29 juni 2016 besloten tot een schriftelijk overleg waarvan de inbrengdatum is bepaald op 8 september 2016.[34] De vaste Kamercommissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Eerste Kamer heeft op 5 juli 2016 kennisgenomen van het ontwerp. Op 13 september 2016 hebben leden van de fracties van de VVD, PvdA, PVV, SP, D'66 en CDA inbreng geleverd voor een schriftelijk overleg. Deze vragen zijn op 3 oktober 2016 beantwoord. Hierbij is met name ingegaan op het al dan niet tot stand komen van een landelijk minimumtarief of kwaliteitskader en de uitvoering en handhaving van het besluit.[35]

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Eerste lid

Het ingevoegde artikel 5.4 geeft een nadere invulling van de in artikel 2.6.6, eerste lid, van de Wmo 2015 bedoelde verordening. Het artikel bepaalt aan welke eisen ten minste moet worden voldaan om een goede prijs-kwaliteitverhouding te borgen. Gemeenten kunnen meer zaken hieromtrent regelen; een uitputtende regeling is niet beoogd. De regels hebben tot doel dat een reële prijs wordt vastgesteld voor diensten die in opdracht van het college door derden worden verleend, zodat de kwaliteit en continuïteit van deze diensten kunnen worden gewaarborgd door het gemeentebestuur[36] en de gecontracteerde aanbieders.[37]

Het vaststellen van een reële prijs door het college sorteert pas effect als duidelijk is voor welk proces het college die prijs dient te gebruiken. De vastgestelde reële prijs dient daartoe zijn plaats te krijgen in de aanbestedingsprocedure en in de overeenkomst met de derde. Er moet na gunning nog een overeenkomst met de betrokken aanbieder worden gesloten. De mededeling van de gunningsbeslissing betekent immers nog niet dat een overeenkomst tot stand is gekomen (zie ook artikel 2:129 van de Aanbestedingswet 2012).

---

[33] Kamerstuk I & II, 2015/16, 34 504, nr. A/1.
[34] Besluitenlijst vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer, 29 juni 2016.
[35] Kamerstukken II 2015/16, 35 504, nrs. 1 t/m 8.
[36] Artikel 2.1.1, van de Wmo 2015.
[37] Artikel 3.1, van de Wmo 2015.

Het college dient op grond van artikel 2.114, eerste lid, van de Aanbestedingswet 2012 en artikel 2.6.4, tweede lid, van de Wmo 2015, de overheidsopdracht te gunnen op grond van het criterium van de economisch meest voordelige inschrijving. Overigens kan het college in afwijking van artikel 2.114, tweede lid, van de Aanbestedingswet 2012 een overheidsopdracht niet enkel op grond van het criterium de laagste prijs gunnen.[38]

Het college moet bij het criterium «economisch meest voordelige inschrijving» in de aankondiging van de opdracht bekendmaken welke nadere criteria hij toepast met het oog op de toepassing van dat criterium (artikel 2:115 van de Aanbestedingswet 2012). Die nadere criteria kunnen onder meer prijs en kwaliteit betreffen. De toepassing van het criterium «prijs» betekent dat de inschrijving met de laagste prijs het beste scoort op dat criterium. De vastgestelde reële prijs wordt opgenomen in de aankondiging of de aanbestedingsstukken als eis zodat een inschrijving geen prijs bevat die lager is dan de vastgestelde reële prijs. De vaststelling van de reële prijs betreft een besluit van het college ter voorbereiding op een privaatrechtelijke rechtshandeling (gunningsbeschikking) waartegen geen beroep kan worden ingesteld (artikel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht). De reguliere rechtsbescherming bij aanbestedingsprocedures staat uiteraard gewoon open. Aan dit besluit moet een zorgvuldige afweging ten grondslag liggen (art. 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht).
De inschrijvingen die niet voldoen aan de eis van de reële prijs zijn ongeldig. Het college dient ongeldige inschrijvingen ter zijde te leggen, de betrokken aanbieders komen niet meer in aanmerking voor de gunning.

Op grond van het vierde lid kan het college op het hanteren van de door het college vastgestelde reële prijs als ondergrens voor een inschrijving onder voorwaarden een uitzondering maken. Zie verder hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij het vierde lid en het algemene deel van de toelichting bij § 2.2.

Naast deze mogelijkheid kan op grond van dit besluit en de Aanbestedingswet 2012 worden gekozen voor een vaste prijs. Bij een vaste prijs wordt enkel geconcurreerd op kwaliteit. Het college kan een vaste prijs voor een dienst vaststellen voor de gunning en vervolgens voor het aangaan van de overeenkomst met de betrokken aanbieder. Deze vaste reële prijs kan overigens niet lager worden vastgesteld dan de reële prijs die het college vanwege artikel 5.4 van het ontwerpbesluit moet berekenen. De vaste reële prijs moet worden gebaseerd op de in artikel 5.4 genoemde kostprijselementen (derde lid). Een vaste reële prijs moet zorgvuldig tot stand komen. De aanbestedende dienst stelt dan de prijs vast en de aanbieders geven aan wat ze daarvoor willen doen. Gemeenten hebben dan dus de keuzemogelijkheid om reële prijs als ondergrens of een vaste reële prijs te hanteren in de gunningprocedure. Voor veel gemeenten is het staande praktijk om een vaste prijs voor Wmo-overheidsopdrachten te bepalen.

Het artikel vormt dus een toetsingskader voor het gunnen van de overheidsopdracht voor maatschappelijke ondersteuning en vult deze bevoegdheden op grond van de Aanbestedingswet 2012 nader in op grond van artikel 2.6.4 en 2.6.6 van de Wmo 2015. Het is dus van belang om de reële prijs goed en objectief te onderbouwen. Deze artikelen vormen een lex specialis ten opzichte van de algemene bevoegdheden van de Aanbestedingswet 2012.

---

[38] Artikel 2.6.4, derde lid, van de Wmo 2015.

Artikel 5.4 maakt geen onderscheid tussen diensten in het kader van een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening. Er wordt gerefereerd aan het begrip voorziening dat op grond van artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 zowel een algemene voorziening als maatwerkvoorziening kan betekenen. Daarnaast ziet dit artikel enkel op diensten die worden verstrekt als onderdeel van een voorziening. Dat betekent een beperking van de reikwijdte van artikel 5.4. De eis voor de continuïteit, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, van artikel 5.4 ziet enkel op diensten die in het kader van een maatwerkvoorziening wordt geleverd. Dit volgt uit artikel 2.6.5, tweede lid, van de Wmo 2015.

Voor de volledigheid wordt vermeld dat het artikel alleen toeziet op overeenkomsten die het college sluit met derden over opdrachten in het kader van de uitvoering van deze wet. Het toekennen van een subsidie (beschikking) is niet het sluiten van een overeenkomst voor een opdracht voor een dienst. Artikel 5.4 ziet dan ook niet toe op subsidies. Denk hierbij aan veelal kleine welzijnssubsidies die een gemeente verstrekt aan bewoners of vrijwilligersorganisaties. Vanzelfsprekend kan het college bij de bepaling van het toe te kennen subsidiebedrag wel gebruik maken van de kostprijselementen zoals genoemd in artikel 5.4.

Tweede lid

Voor het vaststellen van de reële prijs of de vaste prijs (die ten minste de reële prijs is) houdt het college rekening met de vastgestelde kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de relatie tussen cliënt en hulpverlener. Hieronder worden deze elementen nader toegelicht.

Onderdeel a

De eisen aan de kwaliteit van voorzieningen zoals diensten worden door de gemeenteraad vastgelegd in de verordening.[39] Deze kwaliteitseisen zien onder andere toe op de eisen aan de deskundigheid van beroepskrachten. Het college zorgt ervoor dat alleen derden in aanmerking komen voor het uitvoeren van de diensten die voldoen aan deze kwaliteitseisen. Bij het verlenen van opdrachten aan derden moet rekening worden gehouden met de vereiste deskundigheid van de in te schakelen beroepskrachten en de arbeidsvoorwaarden van deze beroepskrachten. Het college dient daarom ten minste een inschatting te maken van een reële kostprijs voor de activiteiten die zij door derden wil laten uitvoeren. Als uitgangspunt geldt dat een derde, zoals een aanbieder, beroepskrachten inzet tegen de arbeidsvoorwaarden die passen bij de vereiste vaardigheden. Het college zal zich dus een beeld moeten vormen van de vereiste activiteiten en de daaraan verbonden reële kosten. Dat vereist een zorgvuldig inkoopproces waarbij het college tot een reële prijs komt in relatie tot de kwaliteit en deskundigheid en hoe de kennis en kunde van aanbieders over de dagelijkse uitvoeringspraktijk daaraan kan bijdragen. De prijs die het college vaststelt voor een dienst moet het ten minste mogelijk maken dat een aanbieder kan voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen en continuïteit kan leveren in de dienstverlening aan de cliënt.[40]

Onderdeel b

Voor de cliënt is continuïteit in zijn relatie met zijn hulpverlener belangrijk. Een vertrouwd gezicht en een vertrouwensband dragen bij aan de effectiviteit van de ondersteuning die wordt verleend en de resultaten die worden bereikt met deze ondersteuning als het gaat om het versterken

[39] Artikel 2.1.3, van de Wmo 2015.
[40] Artikel 3.1, van de Wmo 2015.

van de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt. Het is daarom van belang dat een cliënt niet onnodig met nieuwe medewerkers of werkwijzen wordt geconfronteerd. Dat een cliënt niet altijd hetzelfde gezicht blijft zien, is soms onvermijdelijk. Redenen voor verandering kunnen zijn een verhuizing van een cliënt of hulpverlener, de keuze van de hulpverlener om ander werk te gaan doen of beëindiging van de relatie omdat de cliënt en of de hulpverlener niet tevreden is over de situatie, een besluit van de aanbieder om de activiteiten te beëindigen of het besluit van de gemeente om een aanbieder niet langer te contracteren omdat deze niet meer voldoet aan de criteria die de gemeente stelt voor het verkrijgen van de opdracht.

Het uitgangspunt van continuïteit in de relatie tussen de cliënt en zijn hulpverlener is onderdeel van artikel 2.6.5 van de wet. Op grond van dit artikel houdt het college bij het verlenen van een overheidsopdracht voor het leveren van voorzieningen rekening met de mate waarin de aanbieder zorg draagt voor de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en zijn hulpverlener. De aanbieder aan welke de opdracht wordt gegund is op grond van dit artikel verplicht te overleggen met de vorige aanbieder over de overname van het betrokken personeel. In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zijn nadere regels over de uitvoering van artikel 2.6.5 opgenomen. Het uitgangspunt van continuïteit kan niet los worden gezien van de prijs die het college overeenkomt voor de levering van een dienst. Een beroepskracht die sinds enige jaren werkzaam is voor een cliënt zal een vast contract hebben. De kosten van de inzet van deze beroepskracht[41] liggen over het algemeen hoger dan van beroepskrachten met een tijdelijk contract. Vanuit het perspectief van de cliënt is het daarom belangrijk dat het college een reële prijs vaststelt die het mogelijk maakt om de continuïteit in de hulpverlenersrelatie te kunnen waarborgen. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat het college altijd dezelfde aanbieders moet contracteren. Bovengemiddeld hoge overheadkosten, een veel lagere dan gemiddelde productiviteit en andere vormen van mismanagement kunnen bijvoorbeeld een reden zijn waarom een reële prijs niet langer toereikend is voor een aanbieder en het college of een aanbieder besluit geen overeenkomst meer af te sluiten. Voor de cliënt is het dan wenselijk dat zijn vaste hulpverlener, over wie hij tevreden is en met wie hij een vertrouwensband heeft, in dienst kan treden bij de nieuwe aanbieder zodat de dienstverlening kan worden voorgezet. Volledigheidshalve wordt vermeld dat deze situatie niet alleen toeziet op reguliere momenten waarop het college opdrachten verstrekt en een wisseling van aanbieders kan plaatsvinden, maar ook van toepassing is in het geval van een faillissement van een gecontracteerde aanbieder.

Derde lid

Met het derde lid wordt een reële prijs of vaste prijs (die minimaal het niveau heeft van de reële prijs) nader gedefinieerd en geconcretiseerd, zodat kan worden beoordeeld of in redelijkheid de kostprijselementen zijn verdisconteerd in een reële prijs. De kostprijselementen waar het college ten minste een reële prijs op moet baseren staan in het derde lid van artikel 5.4 vermeld. Het betreft kosten die voortkomen uit de gestelde kwaliteitseisen, de kosten van de beroepskracht, de overige kosten van wettelijke verplichtingen die verbonden zijn aan het verrichten van de dienst, kosten die voortkomen uit de continuïteit van de relatie tussen de cliënt en zijn hulpverlener en overige kostprijselementen. Een landelijke normering van de relevante kostprijselementen is niet opgenomen in artikel 5.4. Verschillende factoren hebben immers invloed op de normering van de kostprijselementen en deze factoren veranderen in de

[41] Artikel 5.4, tweede lid, onderdeel a, van dit besluit.

tijd. Het ontwikkelen van nieuwe dienstverlenende ondersteuningsarrangementen voor cliënten, het toepassen van innovatie in de organisatie van deze diensten en bijvoorbeeld het terugbrengen van kosten van administratieve lasten en gemeentelijke eisen, zijn voorbeelden van ontwikkelingen die een kostprijs beïnvloeden en op zichzelf beschouwd wenselijk zijn. Het landelijk kwantitatief normeren van de verschillende kostprijselementen heeft een remmende invloed op deze voor de cliënt positieve ontwikkelingen. Voor de uitvoeringspraktijk zijn handreikingen over de normering van kostprijselementen beschikbaar die colleges en aanbieders kunnen toepassen om te komen tot een reële prijs.

Onderdeel a

Een reële prijs is gebaseerd op de kosten van de beroepskracht, waaronder de loonkosten en overige kosten voortvloeiend uit de toepasselijke arbeidsvoorwaarden van de beroepskracht, de kosten van wettelijke verplichtingen ter zake van de arbeid en de overige kosten van wettelijke verplichtingen verbonden aan het leveren van een dienst. Het gaat hierbij onder meer om wettelijke verplichtingen als werkgeverspremies, wettelijke sociale verzekeringen en pensioenpremies, wettelijk verlof, wettelijke verplichtingen op het gebied van arbeidsomstandigheden en overige wettelijke verplichtingen die het leveren van de dienst met zich mee brengt.

Onderdelen b, c, d, e en f.

Naast de kosten van de beroepskracht[42] is een reële prijs gebaseerd op directe en indirecte kostprijselementen als een redelijke mate van overheadkosten, een voor de sector reële mate van niet productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing en werkoverleg, indexatie van loon en prijs binnen een overeenkomst, reis- en opleidingskosten en kosten als gevolg van gemeentelijke eisen zoals rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen.

Vanuit het oogpunt van kostenbeheersing kunnen colleges en derden afspraken maken om bepaalde kostenverhogende activiteiten die niet aan de directe dienstverlening zijn gerelateerd zoals gemeentelijke rapportageverplichtingen niet meer te doen of de administratieve lasten terug te brengen. Dergelijke afspraken tussen het college en derden kunnen een reële prijs verlagen.

Vierde lid

Het college kan afwijken van de regel om een door het college vastgestelde reële prijs te hanteren als ondergrens voor een inschrijving als door het college in de aanbestedingsprocedure wordt geborgd dat een inschrijving is gebaseerd op hetgeen is gesteld in het tweede en derde lid van artikel 5.4 van dit besluit. De inschrijving moet voldoen aan de eisen aan de kwaliteiten van de dienstverlening op grond van de artikelen 2.1.3, tweede lid, onderdeel c, en 2.6.5, tweede lid, van de Wmo 2015. Ook dient de aanbieder[43] de beroepskracht die door hem wordt ingezet volgens de geldende arbeidsvoorwaarden te kunnen betalen van de prijs waartegen hij inschrijft. Het college stelt daarom als eis dat een aanbieder inschrijft tegen een reële prijs welke is gebaseerd op ten minste de in het besluit genoemde kostprijselementen a tot en met f van het derde lid. Echter, het college neemt voor de eis van een reële prijs geen bedrag op in het

[42] Een beroepskracht is een natuurlijk persoon die de ondersteuning uitvoert. Dit kan zowel een zelfstandige zonder personeel zijn als een werknemer.
[43] Dit kan overigens ook een solistisch werkende aanbieder zijn.

bestek. De aanbieder vult de kostprijselementen in en schrijft in tegen een reële prijs waarmee hij voldoet aan alle eisen. Het college toetst vervolgens of de inschrijvende partij inderdaad een reële prijs hanteert en het college met deze aanbieder een overeenkomst kan sluiten. De inschrijver moet aantonen of hij de gevraagde kwaliteit en continuïteit kan leveren en waarborgen en beroepskrachten volgens de geldende arbeidsvoorwaarden kan betalen. Het college toetst hierbij aan de eisen die het besluit, in aanvulling en uitwerking op hetgeen gesteld in artikel 2.6.6 van de wet, stelt aan de reële prijs. Het college legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. Deze verantwoordingsplicht voor het college ziet op de door het college bereikte resultaat en de afspraken die zij heeft gemaakt met aanbieders.[44]

Het vierde lid biedt een goede alternatieve methodiek voor colleges die om moverende redenen niet zelf een reële prijs willen vaststellen en de bepaling van de hoogte van een reële prijs willen overlaten aan de inschrijvende partijen. De regering reageert met de toevoeging van dit vierde lid op de advisering van de Raad van State op dit punt.

Vijfde lid

Dit lid verduidelijkt dat artikel 5.4 toeziet op alle opdrachten die door het college worden verleend voor diensten door derden in het kader van de Wmo 2015.[45] In de regel is deze derde een aanbieder die medewerkers in dienst heeft. Het kan voorkomen dat een aanbieder een deel van de activiteiten laat verrichten door een zelfstandige zonder personeel. Indien de zelfstandige zonder personeel zich persoonlijk jegens de gemeente tot het verlenen van een dienst heeft verbonden, is hij zelf de aanbieder.

Het besluit beperkt niet de contractvrijheid van gemeenten. Het gemeentebestuur kan zelfstandigen zonder personeel direct contracteren als aanbieder of organisaties contracteren die werken met zelfstandigen zonder personeel. Bijvoorbeeld een coöperatie van zelfstandigen. De nieuwe Aanbestedingswet 2012 biedt de mogelijkheid om opdrachten onder voorwaarden voor maximaal drie jaar voor te behouden aan coöperaties.[46] In dat geval kan zij bij de vaststelling van een reële prijs uitgaan van een redelijke overhead voor deze coöperaties van zelfstandigen zonder personeel.

Het overeenkomen van contracten is het primaat van het college. Dit besluit treedt dan ook niet in de contractvrijheid van het gemeentebestuur. Het college legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad.

Artikel II

Het nieuwe artikel 5.4 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is van toepassing op opdrachten die na de inwerkingtreding van het besluit zijn aangekondigd (zie hoofdstuk 2.2 van de Aanbestedingswet 2012) of gegund (gunningbeslissing).

Op bestaande overeenkomsten is het oude recht van toepassing, tenzij die overeenkomst eenzijdig wordt verlengd. Dit zal met name spelen bij een in de overeenkomst opgenomen beding tot eenzijdige en ongewijzigde verlenging. Na de inwerkingtreding van het besluit kunnen deze bestaande overeenkomsten alleen worden voortgezet indien zij passen binnen het kader van artikel 5.4.

---

[44] Het gaat om een ex post verantwoording. Zie in dat verband ook artikel 169 van de Gemeentewet.

[45] Zie eveneens artikel 160 van de Gemeentewet.

[46] Artikel 2.82a van de Aanbestedingswet 2012.

Artikel III

Het besluit treedt in werking bij koninklijk besluit. Gestreefd wordt naar een inwerkingtreding met ingang van 1 juni 2017.

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