



Duurzame borging van continuïteit in de jeugdbescherming en jeugdreclassering en versterking van de sturing op vernieuwing



Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Introductie	4
2 Het veld: 14 gecertificeerde instellingen	5
3 Zorgen over de continuïteit in de uitvoering van de JB en JR	6
4 Traject VNG gericht op realiseren duurzame continuïteit	7
5 Inkoopstrategie als ordenend principe in het realiseren van duurzame continuïteit	8
6 Vertrekpunt: wat vinden gemeenten van belang, waarop willen zij kunnen sturen?	9
7 Vraag 1: Is het wenselijk dat aanbesteden en subsidiëren naast elkaar blijven bestaan?	10
8 Vraag 2: Welke inkoopsystematiek past het best bij het realiseren van de (beleids)doelen op het gebied van JB en JR. Wat zijn de relevante verschillen tussen aanbesteden en subsidiëren?	12
9 Aanvullende spelregels (randvoorwaarden) om de continuïteit (verder) te kunnen borgen	15
10 Overgangssituaties: geleidelijk toegroeien naar de nieuwe situatie, met respect voor lopende contracten	18
11 Vervolgstappen	19

Inleiding

In april 2016 heeft de subcommissie Jeugd opdracht gegeven voor de inrichting van een bestuurlijk traject gericht op de duurzame borging van de continuïteit in de uitvoering van de jeugdbescherming (JB) en jeugdreclassering (JR). De afgelopen maanden is in het kader van dat traject in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie door de Rebel Group onderzoek gedaan naar risico's voor de continuïteit en is in beeld gebracht welke (beheers)maatregelen genomen moeten worden om deze risico's te beperken. Daarnaast is in het kader van het onderzoek uitvoerig juridisch advies tot stand gebracht over de mogelijkheden die gemeenten hebben bij de inkoop van JB en JR. Hierbij is ook de landsadvocaat betrokken.

Het onderzoek van Rebel is een volgende stap geweest in een proces dat al sinds het voorjaar van 2016 loopt over de continuïteit in de uitvoering van JB- en JR-maatregelen die worden uitgesproken door de (kinder)rechter. De subcommissie Jeugd heeft toen, zoals gezegd, opdracht gegeven voor het starten van een traject om tot duurzame borging van de continuïteit van de functie JB en JR (niet: instellingen!) te komen. Dit nadat uit de praktijk gebleken was dat de continuïteit van JB en JR in diverse jeugdregio's onder druk stond of zou komen te staan.

Ook de afgelopen anderhalf jaar is gebleken dat de continuïteit nog steeds geen vanzelfsprekendheid is. Van een dreigend verlies van het kwaliteitscertificaat (waardoor er per direct geen uitvoering van maatregelen meer mogelijk is), tot aan instellingen die financieel op het randje balanceerden en in de basis financieel gezonde instellingen waar liquiditeitsproblemen dusdanig groot zijn dat faillissement alleen voorkomen kan worden door gerichte en gecoördineerde maatregelen te treffen.

Jeugdbeschermingsmaatregelen worden opgelegd door de rechter aan jeugdigen en gezinnen in uiterst kwetsbare situaties. Zij moeten kunnen rekenen op de continuïteit van uitvoering van deze maatregelen. Gemeenten hebben bovendien de wettelijke verplichting hiervoor te zorgen.

Rebel Group had niet de opdracht te adviseren over de wijze waarop de continuïteit duurzaam geborgd kan worden. Met het rapport van Rebel Group en de juridische adviezen in de hand, is het aan gemeenten om, samen met het Rijk en Jeugdzorg Nederland, te komen tot een voorstel voor de wijze waarop de continuïteit van de jeugdbescherming en –reclassering, binnen het huidige stelsel en de grenzen daarvan, duurzaam geborgd kan worden. Daarover gaat dit memo.

Verder is het ook relevant om het debat te (blijven) voeren over de inrichting van het stelsel van JB en JR en de mate waarin dit passend is voor de maatschappelijke opdracht die er ligt. Is er bijvoorbeeld sprake van een publieke taak of van een taak in markt? En op welk niveau moet de verantwoordelijkheid voor deze taak belegd eigenlijk worden? En biedt de wet wel voldoende waarborgen om de continuïteit in de uitvoering van maatregelen door GI's voldoende te borgen? Dit zijn relevante en fundamentele vragen, die op zijn plek zijn in de evaluatie van de Jeugdwet, waarin JB en JR ook één van de thema's is. Mogelijk leidt dit tot een ander perspectief, maar tot die tijd is het van belang binnen de huidige wettelijke kaders tot een zo optimaal mogelijke oplossing te komen.

De centrale vraag in dit memo is welke vorm van inkoop gemeenten het best in staat stelt de (beleids) inhoudelijke doelstelling van gemeenten op het vlak van jeugdbescherming en reclassering te dienen en daarop te sturen. Daarnaast is het de vraag welke randvoorwaarden, ook door andere partners in het stelsel, moeten worden vervuld om continuïteit in de JB en JR voor kwetsbare kinderen en gezinnen verder te verstevigen.

1 Introductie

Met de invoering van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering (JB en JR). Gemeenten hebben de wettelijke plicht er voor te zorgen dat er 'een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen is'. Kinderbeschermingsmaatregelen zijn geregeld in Burgerlijk Wetboek. Maatregelen worden uitgesproken door de (kinder) rechter, waarbij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) een wettelijk verankerde adviserende rol heeft. Dit advies komt steeds vaker tot stand aan een jeugdbeschermingstafel (of een variant daarop) onder voorzitterschap van de gemeente. De uitvoering van een maatregel wordt toegewezen aan een (bij naam genoemde) gecertificeerde instelling (GI). Gemeenten maken met de RvdK in een wettelijk verplicht protocol afspraken over de wijze waarop de RvdK en het college overleggen over welke GI in het verzoekschrift aan de rechter wordt opgenomen. Hiermee heeft de gemeente een rol in de wijze waarop de toedeling van zaken aan GI's tot stand komt. De uitvoering van maatregelen door de GI moet starten binnen de wettelijk bepaalde termijn van 5 dagen. GI's moeten voldoen aan het zgn. Normenkader dat door De Minister is vastgesteld. Met de invoering van de Jeugdwet staat de certificering open voor iedere organisatie die voldoet aan de criteria voor certificering.

2 Het veld: 14 gecertificeerde instellingen

Op dit moment zijn er 14 GI's. Het gaat om 11 regionaal werkende GI's (vroegere Bureaus Jeugdzorg), 2 landelijk werkende GI's (Leger des Heils en William Schrikker Groep) en één nieuwe GI. De regionaal werkende GI's zijn, met de invoering van het nieuwe jeugdstelsel, circa met de helft gekrompen, o.a. als gevolg van de overdracht van toegangstaken aan gemeenten, de herpositionering van VeiligThuis en/of de crisisdienst. Daarnaast is sprake van een autonome krimp van het aantal maatregelen en is de duur van maatregelen de afgelopen jaren korter geworden. De totale omzet van GI's is ruim 200 miljoen. Deze omzet is exclusief afkomstig van gemeenten, die de enige opdrachtgevers zijn. GI's mogen geen jeugdhulp bieden. Wel zijn de GI's, naast gemeenten en de huisarts, wettelijke doorverwijzer. De meeste GI's hebben nauwelijks tot geen Eigen Vermogen, omdat het onder de oude Wet op de jeugdzorg niet mogelijk was reserves op te bouwen. GI's doen relatief gezien een hoog beroep op de Transitieautoriteit Jeugd (TAJ). Daarnaast is steeds meer sprake van personele tekorten bij GI's (o.a. als gevolg van hoog personeel verloop).

3 Zorgen over de continuïteit in de uitvoering van de JB en JR

Al voordat de stelselwijziging zijn beslag kreeg op 1 januari 2015, waren er zorgen over de continuïteit als gevolg van de transitie. Deze zorgen betroffen aanvankelijk de impact van de overdracht en herpositionering van taken (toegang, VeiligThuis, crisis). De laatste anderhalf jaar is de aandacht steeds meer verschoven naar de (wijze van) inkoop en de consequenties van de open 'markt' voor de continuïteit van zorg.

Gemeenten vinden het van belang zelf te kunnen kiezen met welke GI's zij samenwerken. Deze ruimte biedt de Jeugdwet ook. De praktijk heeft laten zien dat dit niet automatisch leidt tot een situatie waarin continuïteit geborgd is. Dit komt door de stapeling van de wettelijke kaders die van toepassing zijn (rondom certificering, inkoop, de rol van justitiële partners en de open markt), het specifieke karakter van de JB en JR en de kwetsbaarheid van de GI's. Maar ook is in het onderzoek van Rebel Group duidelijk geworden dat sprake is van een relatief kleine, (zeer) onvolkomen markt met over het algemeen kwetsbare instellingen, waarvan de meesten niet of nauwelijks beschikken over een gezond weerstandsvermogen.

In samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie en Jeugdzorg Nederland is daarom een bestuurlijk traject ingericht (met Jan-Dirk Sprokkereef) dat erop gericht is de continuïteit op korte termijn te borgen en voor de lange termijn tot duurzame oplossingen te komen.

4 Traject VNG gericht op realiseren duurzame continuïteit

Door de VNG is, in opdracht van de subcommissie Jeugd, in het voorjaar van 2016 een traject ingericht dat er op gericht is de gewenste duurzame continuïteit in de JB en JR te realiseren. De VNG heeft in dit traject steeds samen opgetrokken met het Rijk (met name het ministerie van VenJ) en Jeugdzorg Nederland. Het onderwerp is regelmatig geagendeerd in diverse netwerken, waaronder de J42, de BJ 42, het netwerk directeuren sociaal domein, G4 en de G32.

Er heeft in dit traject een inhoudelijk doorontwikkeling plaatsgevonden. Bovendien was op diverse momenten sprake van voortschrijdend inzicht, doordat er steeds meer kennis over de (werking van de) wettelijke kaders en de juridische werkelijkheid beschikbaar is gekomen. Mede dankzij het onderzoek dat door Rebel Group is uitgevoerd in samenwerking met advocatenkantoor AKD en in afstemming met de landsadvocaat, liggen de relevante feiten nu op tafel. De benodigde informatie is nu ook voor gemeenten voorhanden om keuzes te kunnen maken die nodig zijn om de continuïteit van JB en JR voor kwetsbare kinderen en gezinnen duurzaam te borgen.

5 Inkoopstrategie als ordenend principe in het realiseren van duurzame continuïteit

De Jeugdwet biedt gemeenten de ruimte zelf keuzes te maken ten aanzien van de wijze van inkoop voor JB en JR. Daarom heeft de VNG in het najaar van 2016, in aansluiting op de zoektocht van gemeenten naar de passende inkoopstrategie, advies gevraagd aan de landsadvocaat over de aanbestedingsrechtelijke aspecten waarmee zij rekening moeten houden bij de inkoop van JB en JR. Op basis van het advies van november jl. is aangenomen dat de JB en JR aanbestedingsplichtig is (cf. Europees aanbestedingsrecht).

De maanden daarna is duidelijk geworden dat de verplichte aanbesteding van de JB en JR de continuïteit van de JB en JR onder druk zet. Doordat JB en JR maatregelen zijn die door de kinderrechter worden uitgesproken, heeft de wisseling van GI, wat een mogelijke uitkomst is van een aanbestedingstraject, veel impact. Er ontstaan vrij 'harde' en ongewenste schokbewegingen in het landschap, omdat de uitkomsten van een aanbestedingstraject pas blijkt na gunning en effect heeft op de zorgcontinuïteit in andere regio's. Maatregelen kunnen alleen maar naar een andere instelling worden overgedragen als de gang langs alle betrokken justitiële partners opnieuw wordt gemaakt. Dit kost enkele maanden. Vanwege dit specifiek karakter van de JB en JR kan de continuïteit van de JB en JR in een aanbestedingsmarkt daarom alleen geborgd worden wanneer de markt sterker gereguleerd wordt en aanvullende (beheers)maatregelen worden genomen. Het rapport van Rebel bevat een aantal maatregelen, waaronder het inrichten een vangnetstichting en een early warning voorziening, evenals het investeren in kennisontwikkeling.

In april jl. heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie opdracht gegeven aan Rebel Group een onderzoek uit te voeren. In het kader van dit onderzoek is nogmaals juridisch advies gevraagd over de mogelijkheden voor gemeenten om een subsidiërelatie met GI's aan te gaan. De belangrijkste conclusie is dat subsidiëren (ook) mogelijk is onder de voorwaarde dat met de GI geen 'rechtens afdwingbare overeenkomst' wordt gesloten. Deze conclusie is getoetst bij de landsadvocaat. Gemeenten hebben hiermee de ruimte te kiezen voor de hen meest passende vorm van inkoop.

Daarnaast is in reactie op de motie Van Engelshoven in de Kamer, onder leiding van het ministerie van VWS een werkgroep gestart die een rapport oplevert over aanbesteden in het sociaal domein. In die rapportage wordt ook uitsluitend gegeven over het op verschillende manieren gehanteerde begrip 'bestuurlijk aanbesteden'. Ten aanzien hiervan wordt in de handreiking, die is gemaakt onder regie van VWS en met betrokkenheid van gemeenten en specialisten op alle relevante terreinen, geconcludeerd dat voor zover deze procedures mogelijk waren onder de 'oude' aanbestedingsrichtlijnen (van vóór medio juli 2016, het zgn. IIb-regime), dit nu niet meer mogelijk is. Het nieuwe zgn. lichte regime dat bestaat binnen de huidige Europese richtlijnen biedt aanzienlijk minder ruimte om te kiezen. De huidige aanbestedingsprocedures getoetst moeten worden aan het huidige Europees aanbestedingsrecht (en de diverse varianten die daarin mogelijk zijn). Daarom beperken we ons in deze notitie tot de varianten aanbesteden en subsidiëren.

6 Vertrekpunt: wat vinden gemeenten van belang, waarop willen zij kunnen sturen?

Het vertrekpunt wordt gevormd wat, naast het definiëren van de dienstverlening die gemeenten van GI's vragen (de inhoud), van cruciaal belang is in de inkoop van JB en JR. De gesprekken die in het kader van de afronding van deze notitie hebben plaatsgevonden met o.a. de J42, de G4, het kernteam van de NDSO, de G32 en de zgn. Verkenningsgroep JB/JR, leveren op dat een aantal dingen van cruciaal belang is en daarom moeten kunnen worden in welke inkoopssystematiek dan ook:

- Continuïteit in de uitvoering van JB en JR realiseren en ongewenste (onverwachte) schokbewegingen voorkomen
- Effecten van eigen keuzes voor collega-regio's zoveel mogelijk beperken
- Zelf kunnen kiezen van welke GI diensten worden afgenomen, nieuwe GI's kunnen toelaten, de relatie kunnen beëindigen
- Sturen op innovatie en kwaliteit van dienstverlening, maatwerk voor de regio / gemeente
- Financieren op basis van realisatie, uitvoering van taken binnen gestelde financiële kaders
- Desgewenst langdurige relatie aangaan, waarbinnen flexibiliteit mogelijk is
- In dialoog met partijen kunnen ontwikkelen, zakelijk partnerschap
- Respecteren lopende contracten of afspraken, gefaseerde overgang naar nieuwe situatie

Op basis van het onderzoek van Rebel Group en nadere gesprekken hierover met de landsadvocaat kan worden geconcludeerd dat deze zaken in zowel aanbesteden als subsidiëren op een goede manier kunnen worden geborgd.

7 Vraag 1: Is het wenselijk dat aanbesteden en subsidiëren naast elkaar blijven bestaan?

Het rapport van Rebel Group gaat niet in op de effecten, consequenties of risico's die er zijn (of ontstaan) als aanbesteden en subsidiëren naast elkaar in de praktijk bestaan. Het past in de basis in een gedecentraliseerd stelsel dat gemeenten (of regio's) zélf kiezen welke inkoopssystematiek hun voorkeur heeft. De Jeugdwet biedt daarvoor ook de ruimte. Maar als de 'opgetelde keuzes' van gemeenten ertoe leiden dat gemeenten de continuïteit in de uitvoering (en daarmee zorgcontinuïteit voor jeugdigen en gezinnen) niet kunnen borgen, dan moet ook vanuit dat perspectief naar de beleidsvrijheid worden gekeken die de wet initieel biedt. Met het naast elkaar bestaan van aanbesteden en subsidiëren ontstaan de volgende risico's en effecten:

Beheersmaatregelen voor zowel aanbesteden als subsidiëren

Allereerst moeten in een hybride systeem de risico's van beide systemen beheersbaar worden gemaakt. Gemeenten moeten **beheersmaatregelen** treffen voor zowel aanbesteden als subsidiëren. Zij moeten zich op beide systemen voorbereiden. De risico's van (aanbesteden in) een onvolkomen markt zijn in het rapport van Rebel Group beschreven en moeten worden beantwoord door de markt te reguleren en specifieke maatregelen te treffen die het meest passen bij een aanbestedingsmarkt, zoals de inrichting van een vangnetstichting door gemeenten en de inrichting van een *early warning* voorziening door gemeenten. Maar ook moet geanticipeerd worden op de risico's die ontstaan in de interactie tussen beiden.

Verschillen in handelingsmogelijkheden (afwentelrisico's)

De handelingsmogelijkheden van gemeenten verschillen wanneer sprake is van een crisissituatie, zowel financieel, juridisch als ook bestuurlijk. De basis van de relatie is in het subsidiemodel wezenlijk anders (bestuursrechtelijk kader) dan in de aanbestedingsvariant (Europees aanbestedingsrechtelijk kader). En dit brengt verschillende interventiemogelijkheden met zich mee.

In een hybride systeem ontstaan er daarom afwentelrisico's tussen gemeenten en ontstaan er perverse prikkels in de markt.

Afwentelrisico's tussen gemeenten

Eén GI onderhoudt met drie regio's een subsidierelatie en heet met twee regio's een contract na een aanbesteding. Op enig moment verliest de GI één van deze contracten, waardoor de continuïteit van de gehele organisatie onder druk komt te staan en dus ook de dienstverlening in de andere regio's.

In een dergelijke situatie is de vraag op welke wijze drie regio's die een subsidierelatie onderhouden en de twee regio's die een contract hebben, gezamenlijk zorg kunnen dragen voor de continuïteit van de JB en JR in hun regio's. De regio's hebben in de basis een ander type relatie met de instelling (incl. een andere prijs onder hun dienstverlening en andere juridische mogelijkheden). Een subsidie biedt gemeenten andere mogelijkheden tot sturing in dergelijke situaties dan een contract. Op deze manier ontstaan afwentelrisico's tussen regio's, waarbij het risico aanwezig is dat de financiële risico's moeten worden opgevangen door enkele regio's.

Administratieve lasten instellingen en kostentoedeling (perverse prikkels)

Wanneer gekozen wordt voor een hybride praktijk, moeten instellingen zich daarop inrichten. Zij moeten een gescheiden boekhouding hanteren en kostprijzen toerekenen aan de prijzen die zij ofwel hanteren voor subsidie (maximaal kostprijs) ofwel 'in de markt' (concurrerend, maar met risico-opslag).

Dit leidt tot een verhoging van administratieve lasten bij instellingen.

Risico: perverse prikkels in de markt

Eén GI onderhoudt met drie regio's een subsidierelatie en heeft met twee regio's een contract na een aanbesteding. De GI moet in een aanbestedingsmarkt steeds een concurrerend aanbod neerleggen met een aantrekkelijke prijs.

Wanneer GI's zowel subsidierelaties als contractrelaties aangaan, is de vraag op welke wijze de toedeling van kosten binnen de GI plaats vindt. In het kader van een subsidie mag de regio maximaal de kostprijs vergoeden: subsidies kunnen alleen vertrekt worden aan zonder winst oogmerk. In het kader van aanbestedingen moeten GI's een risico-opslag in hun tarieven verwerken. Om concurrerend te zijn, is het aantrekkelijk de risico-opslag zo beperkt mogelijk te laten zijn. Hoewel GI's in een hybride systeem gescheiden boekhoudingen moeten voeren, is het de vraag hoe de toerekening van kosten gaat plaatsvinden, welke marges marktpartijen daarin opzoeken en wat de consequenties daarvan zijn voor regio's die een subsidierelatie met de instelling onderhouden.

In het verlengde hiervan leidt een hybride systeem tot hogere administratieve lasten voor GI's. Zij mogen zowel subsidierelaties onderhouden als contracten sluiten, maar de gescheiden boekhouding leidt tot de inrichting van twee typen boekhoudingen binnen één instelling. Dit leidt tot een complexe situatie, zowel in de uitvoering als in de verantwoording achteraf.

Het voorstel is dan ook om, gezien de bijzondere karakteristieken van JB en JR in te stemmen met het **advies**¹ aan alle gemeenten om te kiezen voor één wijze van inkoop voor JB en JR

1 Waarbij gemeenten en jeugdregio's uiteindelijk zelf het besluit nemen, want de verantwoordelijkheid daartoe is in de Jeugdwet op het niveau van gemeenten belegd.

8 Vraag 2: Welke inkoopssystematiek past het best bij het realiseren van de (beleids)doelen op het gebied van JB en JR. Wat zijn de relevante verschillen tussen aanbesteden en subsidiëren?

In het rapport van Rebel Group zijn de subsidie- en aanbestedingsvariant naast elkaar gezet (paragraaf 9.2 uit het rapport). Daaruit blijkt dat deze instrumenten veel overeenkomsten vertonen en op veel punten vergelijkbaar zijn, maar niet gelijk zijn. Op een aantal relevante punten verschillen zij van elkaar. In de tabel hieronder is een weging aangebracht ten aanzien van verschillende elementen van de aanbestedings- en subsidievariant.

Let wel: het gaat niet om de wijze van subsidiëren zoals gebruikelijk was vóór de stelselwijziging. Toen was sprake van een wettelijk verankerde positie van de Bureaus Jeugdzorg als 'monopolist' in een afgebakend werkgebied (een provincie). De subsidievariant zoals hieronder uitgewerkt betreft een subsidietender die voldoet aan de kaders zoals voortvloeien uit het Nederlands subsidierecht.

Het fundamentele verschil tussen de twee inkoopssystematieken is dat in de subsidievariant geen sprake mag zijn van een 'rechtens afdwingbare overeenkomst' en dit bij de aanbestedingsvariant juist wel gebeurt. Dan wordt er immers een contract gesloten. Als er geen 'rechtens afdwingbare overeenkomst' is, betekent dit dat de gemeente niet naar de rechter kan stappen wanneer de GI haar diensten niet levert.

De vraag is overigens of gemeenten nu juist van deze juridische mogelijkheid gebruik maken wanneer een GI diensten niet levert. Het beeld is dat gemeenten hier (vrijwel) nooit gebruik van maken.. In het stelsel zijn er ten aanzien van de JB en JR mechanismen die dit risico verkleinen:

- De *rechter* draagt de GI op een maatregel uit te voeren (geldt voor gedwongen kader);
- De Inspectie houdt toezicht op de uitvoering van deze taak.

Van belang is verder dat in beide varianten de vertrekpunten zoals in paragraaf 6 zijn benoemd, geborgd kunnen worden.

	Model 1: aanbesteden (overeenkomst van opdracht)	Model 2: subsidie zonder aanbestedingsplicht
Selectie van GI		
Ruimte voor nieuwe toetreders	+ Nieuwe toetreders mogelijk. Landelijk geregeld op basis van certificering.	+ Nieuwe toetreders mogelijk. Landelijk geregeld op basis van certificering.
Keuze voor GI	+ Gemeente kiest GI waarvan zij diensten afneemt. Via Europese aanbestedingsprocedure komen tot selectie.	+ Gemeente kiest GI waarvan zij diensten afneemt. Via procedure subsidietender (nationaal recht) komen tot selectie.
Selectiemogelijkheden / selectie-eisen	+/- Mix van minimale eisen (geschiktheid) en gunningscriteria (primair op prestatie, prijs). Non-discriminatoire eisen, dus bv. beperkingen aan geografisch gebonden eisen.	+ Toelatingseisen en selectiecriteria, bijv. lokale ervaring (echter niet als knock-out). Weging kan zelf bepaald worden. Bij slechts één gegadigde: vereenvoudigde selectieprocedure mogelijk
Selectieprocedure	+/- Processtappen zijn voortgeschreven, transparantie vereist, publicatie op TenderNed, tijdigheid	+ Grotere flexibiliteit in procedure, processtappen maar beperkt voorgeschreven, wel transparantie vereist, publicatie op eigen gekozen plek, tijdigheid
Mededinging	+ Doel Europees aanbestedingsrecht is zo optimaal mogelijke condities voor samenwerking te realiseren. Non-discriminatoire eisen om partijen optimaal te kunnen laten mededingen.	+/- Verplicht om minimaal enige vorm van mededinging te creëren.
Sturing en bekostiging		
Innovatie en kwaliteit	+ Mogelijkheid innovatieopdracht te koppelen aan prestatieverplichting en financiële prikkels in te bouwen.	+ Eisen aan innovatie moeten rechtstreeks gekoppeld zijn aan uitvoering functie, aanvullende innovatiesubsidies mogelijk. Verder indirecte sturing via subsidiebeschikking komend jaar / komende jaren.
Leveringsplicht	+ Rechtens afdwingbaar	+ Weliswaar niet rechtens afdwingbaar, maar wel indirect via terugvorderen subsidie achteraf en de toekenning van toekomstige subsidie. Bovendien wordt een GI door de rechter opgedragen een maatregel uit te voeren (geldt voor 'dwang') en ziet de Inspectie in algemene zin toe op uitvoering van maatregelen. Hiermee is de 'leveringsplicht' indirect geborgd. Bij preventieve jeugdbescherming bieden de rol van rechter en Inspectie geen waarborgen, maar is sturen via de subsidie wel mogelijk.
Prijs	- Tarief: Kostprijs + risico-opslag, dus stijging tarieven ten opzichte van huidige tarieven, want die zijn alleen op kostprijs gebaseerd. Is prijseffect van concurrentiemodel. Geen kostendaling als gevolg van aanbesteden te verwachten.	+ Maximaal kostprijs, via transparante kostprijsberekening vooraf

	Model 1: aanbesteden (overeenkomst van opdracht)	Model 2: subsidie zonder aanbestedingsplicht
Bekostigingsmodellen	+ p*q op basis van tarief en raming volume, eventueel met plafond OF lumpsum met risico-afsprake OF bonus / malus afspraken (innovatie, kwaliteit)	+ Subsidiebedrag gebaseerd op p*q onderbouwing, afrekening mogelijk op basis van werkelijke productie OF lumpsum (gebaseerd op personeelskosten, huisvesting, etc.)
Implementatie		
Transitielast	- Transitielasten zijn hoog: Gemeenten en GI's voldoen merendeels nog niet aan gestelde vertrekpunt wat betreft professioneel opdrachtgever-/ opdrachtnemerschap.	+ Transitielasten minder hoog: subsidie-instrument is meer in lijn met wijze waarop GI's voor 2015 bekostigd werden. Investeren in verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap blijft nodig.
Borgen voor continuïteit van JB/JR		
Faillissement	+/- GI kan failliet gaan, tijdelijke steun t.b.v. continuïteit mogelijk. Door bruuskere schokken risico op faillissementen groter.	+/- GI kan failliet gaan, tijdelijke steun t.b.v. continuïteit mogelijk.
Continuïteit hulpverleningsrelatie wanneer ook bij andere GI dienstverlening gaat worden afgenomen	- Weliswaar mogelijkheid om in de overeenkomst met latende én nieuwe partij eisen op over continuïteit personeel, maar juridische zeggingskracht twijfelachtig.	+/- Op basis van cao-afspraken, waarbij het onzeker is of er een al dan niet een inspanningsverplichting op basis van de wet bestaat.

Vanuit gemeenten en het realiseren van de inhoudelijke doelstellingen op het gebied van jeugdbescherming en -reclassering, zijn voordelen van de subsidiesystematiek (in bovenstaande tabel lichtblauw gearceerd en voorzien van een blauw kader):

- *Vormgeving van de subsidietender.* Meer ruimte in vormgeving van de **procedure, waarin basisvereiste is dat transparantie wordt** gerealiseerd (d.w.z. sprake is van publicatie, zodat sprake is van openbaarheid en geïnteresseerden zich kunnen melden). Daarnaast kunnen gemeenten in de **selectie** tot op zeker hoogte toelatingseisen stellen (wie mag een aanvraag indienen) en selectiecriteria formuleren op basis waarvan wordt bepaald wie de subsidie krijgt. Voorts zijn gemeenten vrij om de **weging** van de verschillende selectiecriteria vast te stellen. Dit biedt meer sturingsmogelijkheden aan gemeenten in de selectie van een GI. (in de procedure). Het Europees Aanbestedingsrecht eist daarentegen non-discriminatoire selectie-eisen. De uitkomsten van de diverse aanbestedingstrajecten in jeugdregio's moeten nog *na afloop* van deze procedure worden afgehandeld. Dit leidt tot een lang proces, dat vroegtijdig moet worden gestart met aanbesteden.
- *Financieel.* Ten aanzien van het **prijsniveau** geldt dat in een subsidiemodel bekostiging op basis van maximaal de kostprijs plaats moet vinden, via transparantie van de kostprijsberekening vooraf. Er mag geen risico-opslag gerekend worden. In een aanbestedingsmarkt is risico-opslag wel aan de orde en ligt het prijsniveau dus hoger. Daarnaast zijn de **transitielasten beperkter** dan in aanbestedingsmodel, omdat de werkwijze van subsidietenders dichterbij de bestaande praktijk van zowel gemeenten als GI's ligt. Er hoeven geen marktcondities te worden geschapen, zoals de opbouw van Eigen Vermogen of het ontwikkelen van een prijs waarin een risico-opslag is verwerkt.

Het voorstel is dan ook om de subsidievariant te hanteren en dit te doen met in achtname van een aantal spelregels of randvoorwaarden die verder bijdragen aan het realiseren van de continuïteit (zie hieronder).

9 Aanvullende spelregels (randvoorwaarden) om de continuïteit (verder) te kunnen borgen

Met de keuze voor de inkoopsystematiek zijn we er nog niet helemaal. Er moeten, ook door het Rijk als door Jeugdzorg Nederland, een aantal randvoorwaarden vervuld worden om tot verdere versteviging van de continuïteit te komen. De volgende zes spelregels / randvoorwaarden moeten aanvullend worden vervuld:

1 Alleen nieuwe casussen naar een eventuele nieuwe GI

Bij de JB en JR gaat het om kwetsbare jeugdigen en gezinnen. De effectiviteit van de hulp die zij krijgen is zoveel mogelijk gebaat bij continuïteit in de hulpverleningsrelatie. Wisselingen zullen er altijd zijn, maar moeten worden voorkomen als gevolg van de verschuiving van dienstverlening van de ene naar de andere GI. Dit betekent dat gemeenten, wanneer zij dienstverlening willen gaan afnemen bij een nieuwe GI, alleen nieuwe gevallen toeleiden naar deze nieuwe GI. Dit betekent dat de omvang van het werk van de oude GI via natuurlijk verloop krimpt. Hierdoor vindt de afbouw bij de GI gecontroleerder plaats dan wanneer in één keer alle maatregelen worden omgezet.

Omdat maatregelen in een deel van de gevallen een langdurig karakter hebben, worden na drie jaar de laatste casussen via warme overdracht en via een beheerst en voorbereid proces naar de nieuwe GI overgedragen. Dit proces wordt door de regio en de GI gezamenlijk gemonitord en ook besproken met de andere regio's die diensten afnemen van dezelfde GI.

2 Informatieplicht over certificering

Het accreditatiesysteem brengt met zich mee dat het KMI geen informatie met bijvoorbeeld gemeenten kan delen over (potentiële) risico's ten aanzien van bijvoorbeeld de certificering. Hierdoor is het voor gemeenten niet mogelijk te anticiperen op discontinuïteit en tijdig passende maatregelen te treffen. Gemeenten kunnen hier zelf maatregelen in treffen door in de afspraken die zij met hun GI's maken, op te nemen dat zij op de hoogte willen worden gehouden van de uitkomsten van (tussentijdse) audits van het KMI en dat de GI hen in kennis moet stellen bij (potentiële) problemen met de certificering.

Daarnaast is het van belang dat het KMI in haar werkwijze aandacht heeft voor de communicatie richting haar opdrachtgevers wanneer sprake is van (potentiële) problemen met de certificering. Voor zover het KMI daarover zelf niet kan communiceren richting gemeenten, kan zij de GI wél attenderen op het belang van zorgvuldige communicatie hierover. Ook de Inspectie kan hierin mogelijk een rol vervullen. Het publiek belang van de continuïteit van zorg moet prevaleren boven het organisatiebelang van de GI.

3 Doorlooptijdens justitiële keten bij overdracht van zaken

Ook wanneer gemeenten subsidierelaties met GI's aangaan, blijft het mogelijk dat instellingen failliet gaan, hun certificaat kwijtraken of zaken om een andere reden naar een andere GI moeten worden overgedragen. In dit proces zijn gemeenten afhankelijk van de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht.

Het is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie om na te kijken op welke wijze de doorlooptijden in de justitieketen bij wijziging van de GI verkort kunnen worden, bijvoorbeeld door een praktisch proces af te spreken waarin niet alle afzonderlijke dossiers langs de rechtbank hoeven.

Om de continuïteit te kunnen borgen, moeten gemeenten kunnen rekenen op vooraf gemaakte afspraken met deze justitiële partners over (maximale) doorlooptijden en/of de vormgeving van het proces waarin zaken van de ene GI naar de andere kunnen worden overgedragen. Het mag niet afhankelijk zijn van de goodwill van partijen of dat in dergelijke situaties maatregelen tijdig kunnen worden overgedragen.

4 Transparante en gevalideerde kostprijzen en transparantie in producten

Om continuïteit te kunnen borgen, kwaliteit te kunnen (blijven) leveren en te kunnen innoveren / transformeren is het (nood)zaak dat GI's financieel gezond zijn en blijven en een stevige propositie ontwikkelen. Het is van belang dat GI's werken met kostprijzen waarin relevante elementen (waaronder ook investeringen in kwaliteit, innovatie en onderzoek) op een transparante manier geborgd zijn. Deze kostprijzen vormen tevens de basis onder de subsidie die de gemeente verstrekt, die op maximaal de kostprijzen mag zijn gebaseerd en waarover vooraf helderheid moet zijn. Deze transparantie is er nu niet (altijd) en wordt ook niet door alle GI's geboden. Het is voor gemeenten van belang dat GI's komen tot transparante en gevalideerde kostprijzen. Het is aan de sector hier het voortouw in te nemen. Gemeenten willen hier graag bij betrokken worden.

Onderdeel van een goede kwaliteit en een stevige propositie van GI's is helderheid over de diensten en producten. De dienstverlening door de GI's is sterk gekaderd door de wet, maar tegelijkertijd wordt er in de praktijk geïnnoveerd en zoeken GI's en gemeenten naar nieuwe variaties in de dienstverlening en (de wijze van) samenwerken met bijvoorbeeld wijkteams in de praktijk. Een deel van de gemeenten zet in op sterke lokale teams waarin steeds meer expertise wordt geborgd. Een deel van de gemeenten beschikt over lokale teams die sneller aansluiting zoeken met expertise van de GI. Dit vraagt om variaties in de intensiteit van de inzet van de GI, ook al verschillen de diensten van de GI in de basis niet of nauwelijks. Mede met het oog op het beperken van onnodige administratieve lasten en het elkaar 'goed verstaan' in de dialoog tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, is het voor gemeenten van belang dat GI's komen tot transparantie in hun dienstverlening.

5 Structurele bovenregionale afstemming en borging van early warning

De praktijk is (en blijft) dat een GI verschillende regio's als opdrachtgevers heeft. Anders dan voorheen zijn dit niet meer persé de regio's in het 'historische werkgebied' en ook niet persé regio's die een aaneensluitend geografisch gebied vormen. Dat is het logische gevolg van een open markt waarin gemeenten kunnen kiezen met welke GI zij afspraken maken. Door het uitschrijven van subsidietenders door jeugdregio's, waarin het ook mogelijk is dat andere GI's inschrijven, zal dynamiek in werkgebieden ontstaan. GI's zullen in bepaalde regio's wellicht minder diensten gaan aanbieden en juist in nieuwe regio's subsidierelaties sluiten. Andersom zullen regio's via subsidietenders de samenwerking met nieuwe GI's opzoeken of willen komen tot het aantrekken van een extra GI met het oog op de continuïteit.

Dit vraagt dat de bovenregionale afstemming tussen regio's aansluit op deze ontwikkeling. Kern hiervan is dat de opdrachtgevende jeugdregio's (want dat is de schaal waarop JB en JR worden ingekocht) van één GI elkaar treffen aan een bovenregionale tafel waarin zij vanuit het meervoudig opdrachtgeverschap afstemmen over een aantal zaken. Dit impliceert ook dat wanneer een regio diensten afneemt van meer dan één 'regionaal werkende GI', zij aan de bovenregionale tafels van beide instellingen participeert. Immers, de voornemens en de keuzes van deze regio's t.a.v. de inkoop hebben consequenties voor de GI, maar daarnaast ook voor de andere opdrachtgevende regio's (domino-effect).

Hiertoe verbinden gemeenten zich aan de participatie aan bovenregionale tafels die tenminste twee keer per jaar bijeen komen. Deze bovenregionale tafel wordt voorgezeten door één van de regio's, bijvoorbeeld de regio die de grootste opdrachtgever voor de instelling vormt.

De bovenregionale tafels vervullen een functie in het voorkomen van problemen rondom de continuïteit of in elk geval het tijdig kunnen signaleren van eventuele problemen. Zo kunnen acute problemen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden, dan wel dat tijdig gestart kan worden het zetten van alternatieve stappen om de continuïteit te kunnen blijven borgen.

Op de agenda staan in elk geval:

- Delen van voornemens ten aanzien van de inkoop: gaat de regio wel of niet een nieuwe subsidiënter uitzetten;
- In beeld brengen van impact van eventuele veranderingen in de (jaarlijkse) subsidiebeschikking en voorziene of mogelijke verschuivingen tussen GI's als gevolg daarvan;
- Uitkomsten van (tussentijdse) audits in het kader van de certificering en de follow-up daarvan door de GI in het licht van de borging van de continuïteit of het eventueel treffen van andere maatregelen om de continuïteit te kunnen borgen;
- Gezamenlijk maken van werkafspraken over de wijze waarop eventuele risico's ten aanzien van de continuïteit aangepakt worden (bijvoorbeeld als de certificering onder druk staat of er een dreigend faillissement is).

Parallel aan (het voorstel voor) de inrichting van het accounthouderschap voor de specialistische jeugdhulpinstellingen worden risico's voor de liquiditeit en de solvabiliteit door de voorzitter van de bovenregionale tafel gemonitord. Als daarvoor aanleiding is, wordt dit onderwerp geagendeerd aan de bovenregionale overlegtafel, zodat bekeken kan worden welke acties passend zijn aan zowel de kant van de regio's als de GI. Welke dit zijn, is uiteraard afhankelijk van de specifieke situatie en de oorzaken daarvan. Op deze manier zijn (potentiële) problemen met de continuïteit tijdig in beeld (early warning) en kunnen tijdig de voor de situatie passende maatregelen worden getroffen, zodat de zorg aan kwetsbare kinderen en gezinnen geborgd blijft.

Als de continuïteit in de uitvoering van de JB en JR daadwerkelijk onder druk (komt) te staan, vormen de coördinerend wethouders van de opdrachtgevende regio's een bestuurlijke tafel waarin zij gezamenlijk tot oplossingen komen, zodat kwetsbare kinderen en gezinnen niet zonder zorg komen en door de rechter uitgesproken maatregelen uitgevoerd kunnen blijven worden. Deze oplossingen zorgen ervoor dat de betreffende GI in staat is om op duurzame wijze uitvoering te blijven geven aan de JB en JR, dan wel dat maatregelen kunnen worden genomen - waaronder binnen de staatssteunregels passende (tijdelijke) steunverlening – waardoor de betreffende GI in staat is om continuïteit van JB en JR te realiseren tot het moment dat de kinderen zijn ondergebracht bij een nieuwe GI.

Voor de landelijk werkende GI's, die in vrijwel alle jeugdregio's werken, wordt de parallel gezocht met het de vormgeving van het accounthouderschap van specialistische jeugdhulpinstellingen. Het strekt te ver om alle regio's in een bovenregionale tafel bijeen te laten komen voor één instelling.

6 Voorkomen liquiditeitsproblemen

De meeste GI's hebben nauwelijks tot geen Eigen Vermogen, omdat het onder de oude Wet op de jeugdzorg niet mogelijk was reserves op te bouwen. Bovendien zijn niet gemakkelijk in staat om eigen vermogen op te bouwen, omdat zij van de Jeugdwet geen jeugdhulp mogen bieden en daardoor feitelijk alleen (preventieve) JB en JR kunnen aanbieden. De omzet van GI's is exclusief afkomstig van gemeenten, die de enige opdrachtgevers zijn. Het tarief zoals wordt gehanteerd is feitelijk nog gebaseerd op de 'oude' normtarieven, : een kostendekkend tarief, zonder risico-opslag. De financiële kwetsbaarheid van de GI's blijkt ook uit het feit dat deze instellingen een relatief hoog beroep doen op de Transitieautoriteit Jeugd (TAJ).

In de Jeugdwet zijn geen verplichtingen opgenomen voor gemeenten om onderhanden werk te betalen of voor te financieren. In 2015 is een handreiking opgesteld hoe gemeenten van bevoorschotting kunnen overgaan tot betaling achteraf. De praktijk is weerbarstig gebleken: GI's beschikken doorgaans niet over voldoende financiële veerkracht en flexibiliteit om deze omslag door te maken, hoewel de signalen die instellingen hierover afgeven aan gemeenten ook gemixt zijn. De invoering van het berichtenverkeer vormt voor GI's, met name tijdens de periode waarin de implementatie plaatsvindt, een extra onzekerheid ten aanzien van de geldstromen.

Voor gemeenten is het van belang de feitelijk verleende diensten af te kunnen rekenen. Dat kan ook in een subsidierelatie. Om liquiditeitsproblemen te voorkomen, is het –gezien de financiële situaties van GI's- van belang onderhanden werk vanaf uiterlijk 1 januari 2018 te financieren (de termijnen daarvoor kunnen gemeenten zelf vaststellen). Dit geldt ook voor de landelijk werkende instellingen. Afrekening van de subsidie moet gewoon kunnen blijven plaatsvinden op basis van feitelijk verleende diensten.

10 Overgangssituaties: geleidelijk toegroeien naar de nieuwe situatie, met respect voor lopende contracten

Sommige regio's hebben het afgelopen jaar al aanbesteed. Andere regio's hebben nog lopende subsidie-afspraken. Het beeld is dat veruit de meeste regio's de lopende (subsidie-)afspraken voor 2018 tot het uiterste hebben opgerekend om richting 2018 maximaal in te kunnen zetten op continuïteit in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek van Rebel. Zij maken in het najaar van 2018 keuzes voor de inkoopstrategie JB en JR voor 2019 en verder. Het spreekt voor zich dat de contracten of beschikkingen die onder nog lopende afspraken liggen, gerespecteerd moeten worden. Praktisch gezien betekent dit dat regio's de komende paar jaar stapsgewijs overgaan naar de toekomstige inkoopssystematiek.

11 Vervolgstappen

Met een besluit over het voorliggend advies wordt een belangrijke stap genomen om de continuïteit van de JB en JR te realiseren. Met het oog op het vergemakkelijken van de implementatie hiervan in de praktijk is het van belang:

- dat er een modelverordening wordt gemaakt, voorzien van een inhoudelijke toelichting. Op deze wijze worden gemeenten ondersteund in het maken van een aantal belangrijke keuzes die relevant zijn in de context van de subsidie-variant;
- dat er wordt geïnvesteerd in verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap van gemeenten, specifiek het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering;
- dat een onafhankelijk kostprijsonderzoek wordt uitgevoerd, zodat gekomen kan worden tot transparante kostprijzen ten behoeve van de inkoop 2019. Jeugdzorg Nederland neemt hiertoe het initiatief en trekt hierin samen met de VNG op;
- dat een aantal taken die de afgelopen anderhalf jaar projectmatig is opgepakt, meer structureel worden belegd: het inrichten van een vraagbaakfunctie voor de inkoop van JB en JR, het onderhouden van de modelverordening in dat verband, het ondersteunen van het opdrachtgeverschap door gemeenten (verdere professionalisering), het onderhouden van het landelijk netwerk het zijn van aanspreekpunt voor landelijke ontwikkelingen, het opstarten van de bovenregionale tafels (voor zover nog niet aanwezig), het participeren in de Raad van Belanghebbenden van het KMI (certificering). In dit verband zal ook de verbinding worden gelegd met het ondersteuningsteam van het Zorglandschap en de opvolger van het programma iSD. Als het gaat om inhoudelijke vraagstukken rondom bijvoorbeeld de methodische doorontwikkeling op het gebied van JB en JR, ligt er (in het verlengde van de SWING-projecten) een rol voor de kennisinstituten en met name het NJi.
- dat, gegeven het feit dat de transitie bij de GI's nog niet is afgerond, de taken die nu worden uitgevoerd door de TAJ en waarop door GI's de afgelopen jaren een beroep is gedaan, geborgd worden bij een opvolger van de TAJ.

