

## Bestuurlijke afspraken duurzame beschikbaarheid JB en JR 2017 e.v.

### Inleiding

De VNG, gemeenten en VenJ hebben de afgelopen periode een gezamenlijk traject doorlopen om tot een duurzame beschikbaarheid van de jeugdbescherming en jeugdreclassering te komen. In dit traject is duidelijk geworden dat de inkoop van de door de Gecertificeerde Instellingen (GI's) geleverde jeugdbescherming (JB) en jeugdreclassering (JR) complex is. Dit is het gevolg van een combinatie van decentralisatie, (recent gewijzigde) Europese aanbestedingsvereisten en specifieke regelgeving in gedwongen kader.

Gemeenten hebben tegen deze achtergrond aangegeven meer tijd nodig te hebben om tot een zorgvuldig en bestuurlijk afgestemd proces van inkoop te komen dat aan de aanbestedingsvereisten voldoet, aansluit bij de specifieke wettelijke kaders voor het gedwongen kader (de rechter bepaalt op aangeven van de Raad voor de Kinderbescherming welke GI de maatregel uitvoert) en dat zorgdraagt dat te allen tijde de continuïteit van de jeugdbescherming en jeugdreclassering gewaarborgd is. Gegeven de huidige inzichten is een periode van minimaal 9-12 maanden noodzakelijk om tot een zorgvuldige aanbesteding te komen (inclusief de tijd die nodig is voor de beslissing van de rechter de (gezins)voogdij aan een andere GI op te dragen); dit impliceert dat een zorgvuldige inkoop richting 2018 nauwelijks meer mogelijk is.

Gemeenten hebben in dit licht aangegeven dat zij de wijze van inkoop voor het jaar 2018 zoveel mogelijk willen continueren en de periode tot 1 juli 2017 willen gebruiken om samen met VenJ te onderzoeken welke maatregelen door gemeenten en VenJ binnen de wettelijke kaders genomen moeten worden c.q. welke aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn, om zowel de continuïteit van de uitvoering te borgen als kwaliteitsverbetering en innovatie te kunnen blijven stimuleren. Hangende de uitkomsten van dit onderzoek en in lijn met de besluitvorming in de subcommissie Jeugd en de Bestuurlijk netwerk J42 (BJ42)<sup>1</sup>, zullen de gemeenten zoveel als mogelijk de bestaande inkoop van jeugdbescherming- en reclassering continueren.

VenJ deelt het belang van een zorgvuldige voorbereiding van de inkoop voor de komende jaren en deelt het belang om samen met de VNG te onderzoeken welke maatregelen beide partijen binnen wettelijke kaders moeten en kunnen nemen om continuïteit te borgen, dan wel welke aanpassingen in wet- en regelgeving daartoe noodzakelijk zijn. De VNG en VenJ komen dan ook overeen om gezamenlijk een dergelijk onderzoek te starten.

Het onderzoek richt zich op de vraag welke maatregelen ten behoeve van de inkoop door gemeenten en VenJ genomen moeten of kunnen worden om de continuïteit van de uitvoering in de JB en JR structureel te borgen én kwaliteit en innovatie te stimuleren (zoals beoogd is met de wijze waarop JB en JR in de Jeugdwet verankerd is). Onderdeel hiervan is om na te gaan of aanbesteding van JB en JR altijd noodzakelijk is en welke uitzonderingsgronden de Europese aanbestedingsrichtlijnen mogelijk nog bieden.

Doel is om de risico's van de huidige inrichting te mitigeren. Dit kunnen maatregelen zijn die binnen de bestaande wettelijke kaders (door betrokken partijen) genomen kunnen worden, dan wel maatregelen die een aanpassing van wet- en regelgeving vragen. In het kader van dit onderzoek wordt tevens onderzocht welke alternatieven dan de huidige wijze van inkoop/aanbesteding mogelijk zijn die mogelijk betere garanties bieden voor de continuïteit van de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Uiterlijk 1 juli 2017 moet het onderzoek gereed zijn.

---

<sup>1</sup> Het bestuurlijk netwerk van de wethouders van de 42 jeugdregio's.

## Afspraken

Gelet de bovenstaande constatering maken gemeenten en VenJ de onderstaande afspraken. Hierbij zijn ook de afspraken opgenomen die al eerder gemaakt zijn en waarover in het licht van bovenstaande ontwikkeling aangepaste afspraken gemaakt moeten worden. De uitwerking van deze afspraken zal in onderlinge samenwerking plaatsvinden<sup>2</sup>:

1. Uitvoeren van een onderzoek naar welke maatregelen er door gemeenten en VenJ binnen de bestaande wettelijke kaders genomen moeten worden, c.q. welke aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn, om continuïteit en prikkels tot innovatie te borgen (VenJ, 15 juni 2017)
2. Ondersteuning van gemeenten bij de inkoop 2018 (VNG, 1 mei 2017)
3. Opstellen handboek wisseling gecertificeerde instelling (VNG, 1 juli 2017)
4. Opstellen handreiking faillissement gecertificeerde instelling (VNG/gemeenten, 1 juli 2017)
5. Opstellen bestuurlijke afspraken voor gemeenschappelijke inkoopkaders (VNG/gemeenten, uiterlijk 31 oktober 2017)
6. Handreiking aanbesteden (VNG, 1 oktober 2017)
7. Afspraken over liquiditeit/werkkapitaal (VNG, 1 september)
8. Financiële afspraken (VenJ/VNG)

VenJ en VNG erkennen dat bovenstaande afspraken in nauwe samenhang met elkaar moeten worden uitgevoerd. De uitvoering van de activiteiten 2 t/m 6 kan inzichten opleveren die van belang zijn voor activiteit 1 en vice versa.

### **Ad 1. Onderzoek naar maatregelen/oplossingen en alternatieve scenario's**

VenJ onderzoekt samen met gemeenten of de wettelijke kaders (incl. de wijze van inkoop zoals nu voortvloeit uit het wettelijk kader) gemeenten voldoende mogelijkheden bieden om de continuïteit van de functie JB/JR te borgen en kwaliteit en innovatie te stimuleren en zo ja, welke aanvullende maatregelen (bestuurlijke samenwerking, vangnet, etc.) daarvoor noodzakelijk zijn. Onderdeel hiervan is om na te gaan of aanbesteding van JB en JR altijd noodzakelijk is en welke uitzonderingsgronden de Europese aanbestedingsrichtlijnen mogelijk nog bieden. In het kader van deze verkenning wordt tevens gekeken welke wettelijke aanpassingen denkbaar zijn.

Dit onderzoek naar mogelijke alternatieven raakt aan de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ. Om deze onderzoeksopdracht zorgvuldig uit te werken, zodat het ook kan dienen als onderbouwing voor besluitvorming over eventueel noodzakelijk wetswijziging, laat VenJ dit proces ondersteunen door een extern adviesbureau. In bijlage 1 staat beschreven welke zaken in het onderzoek aan bod zullen komen. Dit onderzoek moet uiterlijk 15 juni gereed zijn, zodat voor 1 juli besluitvorming plaats kan vinden over de te volgen koers. Daarmee is overigens niet gezegd dat een eventuele wijziging in wetgeving snel kan worden doorgevoerd (o.a. gegeven de demissionaire status van het kabinet).

In bijlage 2 zijn procesafspraken opgenomen ten behoeve van het onderzoek. Deze procesafspraken maken onlosmakelijk onderdeel uit van deze bestuurlijke afspraken.

### **Ad 2. Ondersteuning van gemeenten bij de inkoop 2018 (VNG)**

Het waar nodig faciliteren van regio's bij de continuering van de inkoop 2017 naar 2018. Daar waar wenselijk zal VenJ de VNG daarbij ondersteunen.

---

<sup>2</sup> NB: tussen haakjes is de trekker van de specifieke afspraak opgenomen.

### **Ad 3. Opstellen handboek wisseling gecertificeerde instelling (VNG en VenJ)**

Het opstellen van een handboek voor gemeenten waarin is uitgewerkt welke stappen gemeenten moeten zetten wanneer zij wisselen van gecertificeerde instelling (en cliënten moeten worden overgedragen). In dit kader is een belangrijk aandachtspunt welke maatregelen genomen kunnen/moeten worden om gegeven de continuïteitsvereisten om te gaan met de specifieke regelgeving die door justitiële partners en het Keurmerkinstituut (KMI) wordt gehanteerd bij wisseling van cliënt en GI. VenJ zal als trekker fungeren in het gesprek met de justitiële partners en het KMI en zal dit in nauwe samenhang met de VNG uitvoeren. De inzet is om met justitiële partners (en KMI) tot afspraken te komen waarmee de overdracht van cliënten met behoud van zorgvuldigheid in een korte periode kan plaatsvinden (ook in geval van een eventueel faillissement).

### **Ad 4. Opstellen handreiking faillissement gecertificeerde instelling (VNG/gemeenten)**

Een handreiking voor gemeenten en VenJ-partners voor de stappen die moeten worden gezet wanneer een gecertificeerde instelling failliet gaat. Vertrekpunt voor gemeenten bij faillissement van een GI is het handboek dat is ontwikkeld voor faillissementen in de jeugdhulp, welke op maat moet worden gemaakt voor de GI's. Ook hierbij zal gekeken moeten worden hoe in een situatie van faillissement om kan worden gegaan met de specifieke regelgeving die door justitiële partners en het KMI wordt gehanteerd bij wisseling van cliënt en GI. Welk vangnet is beschikbaar in geval van faillissement? Daarnaast is van belang dat in dit verband de specifieke juridische context wordt verhelderd, waaronder het feit dat de GI's door de rechter uitgesproken maatregelen uitvoeren die geen discontinuïteit mogen kennen. Op basis van een door de VNG aangeleverd overzicht van omissies in de huidige handreiking, vindt nadere besluitvorming plaats over de wenselijke aanvullingen en wordt bezien waar het realiseren van deze aanvullingen wordt belegd. VNG/Gemeenten maken in dat kader afspraken met de GI's om te bewerkstelligen dat ook bij GI's handreikingen c.q. draaiboeken beschikbaar zijn waarmee in geval van faillissement snel de noodzakelijke stappen kunnen worden gezet.

### **Ad 5. Opstellen bestuurlijke afspraken gemeenten voor gemeenschappelijke inkoopkaders (VNG/gemeenten)**

In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van de inkoop 2019 wordt gewerkt aan gemeenschappelijke kaders voor de inkoop van JB/JR door gemeenten voor het geval de huidige wettelijke context (open markt met aanbestedingsplicht) gehandhaafd blijft. Deze gemeentelijke bestuurlijke afspraken worden parallel aan het gezamenlijk te doorlopen proces voorbereid, maar tot invoering wordt pas besloten als het perspectief (zie afspraak 1) helder is. Ook indien op basis van het onderzoek besloten wordt dat een andere vorm van inkoop noodzakelijk en gewenst is, zal een vorm van (bestuurlijke) afspraken tussen gemeenten noodzakelijk zijn om te komen tot een gecoördineerd opdrachtgeverschap gegeven de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten om te komen tot een duurzaam aanbod voor de uitvoering van JB en JR. De huidige concept bestuurlijke afspraken van gemeenten kunnen daarvoor als basis dienen.

### **Ad 6. Handreiking aanbesteden (VNG)**

Indien na het onderzoek zoals beschreven onder 1, blijkt dat de inkoop niet anders ingericht kan worden dan door middel van (gereguleerde) aanbesteding worden handreikingen ontwikkeld en worden gemeenten procesmatig ondersteund bij de vormgeving van aanbestedingsprocedures. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de 'producten' die door VWS ontwikkeld worden in het kader van de uitvoering van de motie Keijzer/Ypma (ondersteunen van gemeenten en aanbieders bij dialoog gerichte en vereenvoudigde procedure voor aanbesteding). Daar waar nodig worden 'producten' gespecificeerd naar de specifieke context van JB/JR. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de ondersteuning zoals deze door PIANOo (expertisecentrum aanbesteden van het ministerie van EZ) wordt geboden in het kader van het programma 'aangeboden in het sociaal domein'.

### **Ad 7. Afspraken over liquiditeit/werkkapitaal**

In de recentelijk verschenen jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd is opgenomen dat 36% van gecertificeerde instellingen verwacht dat zij in 2017 mogelijk in liquiditeitsproblemen komen. De financiële positie van GI's wordt kwetsbaar als gevolg van de overgang van 'vooraf bevoorschotten' naar 'betalen achteraf'. Daardoor is het risico dat instellingen omvallen als gevolg van het gebrek aan werkkapitaal/liquide middelen aanzienlijk vergroot; en daarmee in zichzelf een belangrijke risicofactor voor continuïteit van zorg en een risico voor de doelstellingen van dit gezamenlijke traject.

De VenJ vraagt de VNG/gemeenten om, daar waar dat nog niet gebeurt, met de instellingen zodanige afspraken te maken dat de continuïteit van de hulpverlening door deze overgang niet in gevaar komt en het ministerie van VenJ hierover voor 1 september 2017 te informeren. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat instellingen liquiditeitsproblematiek eerst actief melden bij de gemeenten. Het voorstel is dat gemeenten met de GI afspreken (en zo nodig vastleggen in contracten) dat de instelling zich bij liquiditeitsproblematiek zich bij één regio (aanspreekpunt) meldt, die daarna de andere regio's informeert, waarna verdere maatregelen genomen kunnen worden.

Daarbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van bestaande 'good practices' zoals 'deels bevoorschotten'. Een ander onderdeel van de oplossing kan zijn dat gemeenten en GI's onderling afspraken maken op welke termijn en in welke stappen ze naar een dergelijk systeem van 'betalen achteraf' kunnen toegroeien. In de Zvw heeft het ook enkele jaren geduurd voordat instellingen voldoende werkkapitaal hadden opgebouwd om de overgang naar 'betalen achteraf' te kunnen maken.

### **Ad 8. Financiële afspraken**

Zoals in de inleiding beschreven, is meer tijd nodig om te komen tot een zorgvuldige wijze van inkoop en om onderzoek te doen naar mogelijke alternatieven voor de huidige wijze van aanbesteding. De einddatum van dit traject verschuift daarmee van de initiële 1 juli 2017 naar 1 oktober 2017.

Eerder in dit traject zijn VenJ en de VNG overeengekomen dat VenJ de kosten financiert die de VNG op dit terrein moet maken op voorwaarde dat de VNG zorgdraagt voor een borging van ondersteuning van de werkzaamheden die ook landelijk nodig zijn om als gemeenten duurzaam regie te kunnen blijven voeren op dit vraagstuk. De VNG onderzoekt op dit moment hoe deze borging binnen gemeentelijk verband belegd en gefinancierd kan worden, maar geeft aan dat de effectuering daarvan eerst kan plaatsvinden per 1 januari 2018.

Omdat deze structurele 'governance' bij de VNG/gemeenten nog in voorbereiding is, verzoekt de VNG extra middelen voor de gewenste verlenging van dit project tot 1 oktober 2017. Deze kosten bestaan uit een verlenging van de inzet van de 'opdrachtnemer' (dhr. J. Sprokkereef) en zijn ondersteuningsteam en kosten ten behoeve van specifiek juridisch advies. Deze laatste kostenpost zal in onderlinge afstemming nog nader uitgewerkt moeten worden.

VenJ heeft begrip voor dit aanvullend verzoek en staat welwillend tegenover een subsidieaanvraag. VenJ draagt zorg voor de kosten van het onderzoek dat wordt uitgevoerd door de Rebelgroep.

## Bijlage 1. Thema's voor het onderzoek

Het onderzoek bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

1. Een analyse van de 'markt' van jeugdbescherming en jeugdreclassering, waarin wordt beschreven of gezien de maatschappelijke opdracht, het specifieke wettelijk kader (kinderbescherming, jeugdwet) en gezien de karakteristiek (omvang, financiële veerkracht, beschikbaarheid, dynamiek, etc.) van de sector, sprake kan zijn van een goed functionerende markt dan wel of een andere inrichting of benadering van deze 'markt' tot betere waarborgen voor de continuïteit en tot betere condities voor het realiseren van de maatschappelijke opdracht leidt.
2. Een analyse van de risico's die samenhangen met de huidige oplossingsrichting zoals is vormgegeven in het wettelijk kader, en een overzicht van maatregelen die door gemeenten en VenJ, justitiële partners, de branche of GI's getroffen kunnen of moeten worden om de risico's te verkleinen<sup>3</sup>.
3. Een uitwerking van alternatieve scenario's (voor- en nadelen, risico's) waarmee continuïteit van zorg gerealiseerd kan worden en tegelijkertijd kwaliteitsverbetering en innovatie gestimuleerd blijven. Deze scenario's bevatten in ieder geval:
  - A. Aanbesteden conform de Europese richtlijn, inclusief ruimte om in dialoog aan te besteden en de wijze waarop dit scenario optimaal geoperationaliseerd kan worden gegeven de doelen (continuïteit, kwaliteit, innovatie).
  - B. Nadere regulering binnen de aanbesteding conform Europese richtlijnen.
  - C. Alternatieve vormen van inkoop en financiering (i.c. buiten de kaders van Europees aanbesteden) waaronder het nader verkennen van mogelijke uitzonderingsgronden binnen de Europese richtlijnen.

In dit verband wordt ook gekeken naar oplossingen zoals deze in andere domeinen in het kader van de inkoop zijn toegepast (o.m. Zvw, Wlz, OV, Postmarkt, Veilig Thuis en de volwassenen reclassering).

De onderdelen 2 en 3 bevatten ook maatregelen en instrumenten waarover het Rijk als stelselverantwoordelijke moet beschikken wanneer het stelsel van gemeentelijke inkoop en de afspraken die gemeenten daarbij gezamenlijk maken niet in staat zijn de continuïteit van zorg te allen tijde te borgen. Daarnaast gaan de onderdelen 2 en 3 in op de instrumenten (zoals de onderstaande modellen, handreikingen, etc.) waarover gemeenten moeten beschikken om hun wettelijke verantwoordelijkheden waar te maken.

---

<sup>3</sup> Omdat gebruik wordt gemaakt van het materiaal dat al beschikbaar is, kan de beschrijving van de bestaande situatie en knelpunten snel tot stand komen. Het gaat veeleer om (waar nodig) een aanscherping van de beschrijving.

## **Bijlage 2. Afspraken over de inrichting van het onderzoek**

De inzet is om vanuit een gezamenlijk startpunt en op basis van het beschikbare materiaal dat al in dit traject verzameld is, door middel van gezamenlijke expert/werksessies, te komen tot een aanscherping van de analyse van de knelpunten en gezamenlijk te bezien welke oplossingen en maatregelen er nodig en mogelijk zijn om tot continuïteit van zorg te komen en indien nodig welke wettelijke kaders daartoe aangepast moeten worden.

Voor de inpassing van dit onderzoek in het lopende traject worden de volgende afspraken gemaakt:

- a) Gezamenlijke afstemming en 'commitment' over doelstellingen en plan van aanpak van het adviesbureau. Onderdeel van deze afspraken is het opstellen van een toetsingskader. Besluitvorming over het plan van aanpak en het toetsingskader vindt plaats in de begeleidingsgroep van het onderzoek (zie onder).
- b) VenJ is trekker en formeel opdrachtgever.
- c) Het onderzoek wordt begeleid door een begeleidingsgroep bestaande uit: VNG/gemeenten, VenJ en VWS<sup>4</sup>. Voorstel voor bemensing: beleidsadviseur jeugd VNG, 'opdrachtnemer' VNG, portefeuillehouder jeugd VenJ, beleidsmedewerker jeugd VenJ, lid managementteam jeugd van VWS en een afvaardiging van de branche. In de begeleidingsgroep worden tussenresultaten en de eindrapportage besproken. Het eindrapport wordt vervolgens besproken in het (bestaande) bestuurlijk afstemmingsoverleg waarna verdere bestuurlijke besluitvorming plaats kan vinden.
- d) Naast de begeleidingsgroep wordt door betrokken partijen aanvullende experts beschikbaar gesteld voor experts/werksessies. Hierbij worden onder meer de leden van de gemeentelijke verkenningsgroep en/of directeurs sociaal domein betrokken. Ook de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) zal gevraagd worden haar expertise beschikbaar te stellen.

---

<sup>4</sup> De deelname van VWS is van belang in het kader van de gezamenlijke stelselverantwoordelijkheid.