

10a. Vernieuwing mandaat inkoop sociaal domein

(Bijlage bij ledenbrief “Uitnodiging ALV 18 juni 2025” van 21 mei 2025)

Vragen aan de ALV:

- Stemt u in met het voorstel om de VNG het mandaat te geven om (vanaf 1 januari 2026) de reeds lopende landelijke overeenkomsten Jeugd nog met maximaal driemaal voor de periode van één jaar te verlengen volgens de in dit voorstel genoemde randvoorwaarden?
- Stemt u in met het voorstel om de VNG het mandaat te geven om (vanaf 1 januari 2026) de reeds lopende landelijke overeenkomsten Wmo-ZG nog met maximaal driemaal voor de periode van één jaar te verlengen volgens de in dit voorstel genoemde randvoorwaarden?
- Stemt u in met het voorstel om de VNG het mandaat te geven om de topklinische jeugdhulp in het strafrechtelijk kader landelijk te contracteren.

Samenvatting

Verlenging mandaat lopende overeenkomsten

De VNG heeft sinds 2015 een mandaat om namens gemeenten landelijke raamovereenkomsten te sluiten voor hoogspecialistische en weinig voorkomende vormen van jeugdhulp en Wmo ondersteuning voor mensen met een zintuiglijke beperking. Voor deze vormen van jeugdhulp en Wmo ondersteuning is landelijke inkoop noodzakelijk, vanwege het landelijke bereik, de lage prevalentie en de vereiste gespecialiseerde kennis en infrastructuur.

De huidige landelijke inkoop van jeugdhulp omvat 14 functies en bedient ongeveer 10.000 kinderen, met een totale omzet van circa € 200 miljoen. Dit vertegenwoordigt ongeveer 2% van alle kinderen in de jeugdhulp en 3% van de totale jeugdhulputgaven. Daarnaast omvat de huidige inkoop van Wmo-ZG omvat één functie, en bedient ongeveer 2.400 cliënten, met een totale omzet van circa € 15 miljoen.

Het huidige mandaat loopt tot 31 december 2025. De VNG vraagt u om een verlenging van het bestaande mandaat voor een periode van maximaal drie jaar. Dit biedt de VNG de mogelijkheid om de bestaande overeenkomsten te verlengen, ter voorbereiding op definitieve besluitvorming over de koers van de landelijke inkoop.

De Hervormingsagenda Jeugd heeft de opdracht neergelegd om de landelijke inkoop jeugdhulp door te ontwikkelen. Gemeenten hebben daarbij aangegeven dat er diverse aandachts- en verbeterpunten zijn die nadere uitwerking vereisen. De VNG grijpt dit moment aan om integraal naar de positie van de landelijke inkoop te kijken. Met de mogelijkheid van het continueren van de bestaande overeenkomsten komt er ruimte om gefundeerde keuzes te maken over de inhoudelijke koers van de landelijke inkoop, governance, rolverdeling en scenario's voor de korte- en lange termijn. Hierbij is het van belang dat

opnieuw gewogen wordt op welke wijze gemeenten inspraak, inzicht en invloed behouden over de koers van de landelijke inkoop.

De komende periode werkt de VNG samen met haar leden scenario's uit voor de doorontwikkeling van de landelijke inkoop op korte en lange termijn. In het najaar zal de VNG haar leden breed consulteren op deze scenario's via de diverse ambtelijke- en bestuurlijke gremia. Dit alles ter voorbereiding op een besluit over de definitieve koers van de landelijke inkoop in de voorjaars ALV van 2026. Naast de doorontwikkelde kaders zal dan ook een langer mandaat worden voorgelegd, zodat gemeenten en instellingen meer duidelijkheid krijgen voor de lange termijn.

Topklinische jeugdhulp in het strafrechtelijk kader

Al langere tijd wordt vanuit de jeugdstrafrechtketen benoemd dat de beschikbaarheid van jeugdhulp in strafrechtelijk kader, en in het bijzonder residentieel, een groot probleem is. Mede door de afbouw van de JeugdzorgPlus worden deze knelpunten ook bij gemeenten en aanbieders van residentiële jeugdhulp meer zichtbaar. Deze problemen worden ook bevestigd in diverse onderzoeken. Tijdens de consultatie - ter voorbereiding op de ALV - hebben verschillende gemeenten gepleit voor opname van de topklinische jeugdhulp in het strafrechtelijk kader binnen de landelijke inkoop.

De VNG zal samen met haar leden en het ministerie van JenV uitwerken onder welke (inhoudelijke) voorwaarden feitelijke contractering kan plaatsvinden. Om dit uiteindelijk te kunnen contracteren vraagt de VNG u om deze specifieke zorgfunctie toe te voegen aan de landelijke inkoop.

Het voorstel aan de ALV bestaat uit drie onderdelen:

- a. Voorstel mandaat jeugdhulp
- b. Voorstel mandaat Wmo-ZG
- c. Voorstel mandaat Jeugdhulp in strafrechtelijk kader (JISK).

A. Voorstel mandaatverlenging Jeugdhulp

Inleiding

In dit voorstel onderbouwt de VNG haar verzoek om het huidige mandaat voor de landelijke inkoop jeugdhulp te verlengen. Daarnaast schetst de VNG de stappen die zij voornemens is te nemen om de landelijke inkoop verder te verbeteren en door te ontwikkelen. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de inrichtingsvraagstukken en de versterking van de samenwerking met betrokken partijen.

De landelijke inkoop jeugdhulp vanaf 2015 tot heden

Historische context

Voor een zeer klein deel, hoogspecialistische en weinig voorkomende vormen van jeugdhulp, is het inkopen op een (boven)regionaal niveau te kwetsbaar in verband met het landelijke verzorgingsgebied van de aanbieders en het lage volume van de vraag per regio/gemeente. Om deze functies niet te laten verdwijnen en er zeker van te zijn dat er een contractbasis is, heeft de VNG via de ALV van 2014, 2017 en 2019 het mandaat gevraagd en gekregen, om namens alle gemeenten raamovereenkomsten af te sluiten met aanbieders voor dergelijke functies. Landelijke inkoopafspraken mogen daarbij de regie van de regio's niet in de weg staan, aangezien deze regie cruciaal is voor maatwerk, inhoudelijke betrokkenheid en het organiseren van passende jeugdhulp.

Om te bepalen welke functies van de specialistische jeugdhulp in aanmerking komen voor landelijke inkoopafspraken worden een drietal criteria in samenhang gehanteerd:

- *Prevalentie*: Het gaat om kinderen en gezinnen met zeer weinig voorkomende hulpvraag. De complexiteit en de meervoudigheid van de hulpbehoefte stellen hoge eisen aan de (evidence based) kennis en vaardigheden van de professionals.
- *Kennis*: De jeugdhulp die wordt geboden is nauw verweven met wetenschappelijk onderzoek, kennisdeling en de ontwikkeling van zorginnovaties. De zorg vraagt een kapitaal- en kennisintensieve infrastructuur die niet eenvoudig (opnieuw) opgezet kan worden
- *Uniciteit*: Het gaat om een dusdanig lage prevalentie waar schaarse capaciteit voor is; die landelijk door maar één of enkele jeugdhulpaanbieders wordt geboden. Hierdoor maken kinderen uit het hele land gebruik van dit aanbod. Bij het wegvallen van capaciteit zou veel kennis, expertise en mogelijk infrastructuur verloren gaan.

Door toepassing van deze drie criteria is een lijst van specialistische functies en de hierbij betrokken aanbieders tot stand gekomen.

Omvang van de huidige landelijke inkoop jeugdhulp

Op grond van de huidige landelijke inkoop jeugdhulp ontvangen jaarlijks ongeveer 10.000 kinderen jeugdhulp. Dit komt neer op 2% van alle kinderen die in 2024 jeugdhulp ontvangen. De totale realisatie die jeugdhulpaanbieders op grond van de landelijke inkoop realiseren is ongeveer € 220 miljoen. Uit het uitgavenonderzoek Jeugdzorg (*Improve* 2024) blijkt dat de totale uitgaven voor individuele voorzieningen en maatwerkvoorzieningen in de jeugdzorg in 2023 € 6,19 miljard bedroegen. Dit betekent

dat het relatieve aandeel van de landelijk gecontracteerde functies ongeveer 3% is. Een belangrijk kenmerk van de landelijke inkoop is dat het aantal kinderen op het niveau van een individuele gemeente zeer beperkt is. In het merendeel van de Nederlandse gemeenten komt dit één tot enkele keren per jaar voor.

Afspraken Hervormingsagenda

Afspraken Hervormingsagenda Jeugd

In juni 2023 is de Hervormingsagenda Jeugd vastgesteld. Partijen zijn het erover eens dat een vorm van landelijke inkoop altijd zal blijven bestaan. Dit betekent dat er een opgave ligt om de landelijke inkoop jeugdhulp door te ontwikkelen. In de Hervormingsagenda zijn deze vertaald naar diverse initiatieven en maatregelen. Deze afspraken hebben voornamelijk betrekking op de omvang, wijze van organiseren en de uitvoering van de landelijke inkoop. Dit binnen de context dat deze afspraken duurzaam en toekomstbestendig doorontwikkeld moeten worden.

Onderzoek 'Inventarisatie en advies doorontwikkeling landelijke inkoop jeugdhulp'

In opdracht van de VNG heeft KPMG onlangs onderzoek gedaan naar de doorontwikkeling van de landelijke inkoop. In het bijzonder is er onderzoek gedaan de selectiecriteria, omvang van de landelijke inkoop, de mogelijkheden voor het versterken van de netwerksamenwerking en de heroverweging van landelijke functies. Uit het rapport komen de volgende conclusies naar voren:

- De landelijke inkoop biedt voor aanbieders rust en stabiliteit en wordt om brede redenen gewaardeerd door aanbieders en professionals. Gemeenten zijn in de praktijk kritischer en ervaren beperkte sturingsmogelijkheden.
- Er wordt geadviseerd om de omvang van de landelijke inkoop te handhaven.
- Een afwegingskader voor de landelijke inkoop helpt maar is niet leidend, het is complex om dergelijke afwegingen via gedefinieerde kaders te laten lopen.
- Een grote en formele herijking van de landelijke inkoop kan elke vijf jaar, op initiatief van de VNG plaatsvinden.
- Een sterkere netwerksamenwerking verkleint de afstand tussen de landelijk gecontracteerde aanbieders en het veld en vergemakkelijkt het vinden van passende vervolgzorg bij afschaling. Als regio's sterker worden ingericht, is het aannemelijk dat de expertise toeneemt en in de toekomst meer zorg dichtbij huis geleverd kan worden.
- Neem landelijk de regie om de consultatie en kennisdeling van de LTA-gecontracteerde aanbieders beter regionaal te kunnen ontsluiten en zorg voor een passende betaaltitel.

Inrichting van de landelijke inkoop en verstevigen van opdrachtgeverschap

Een ander belangrijk onderdeel bij de doorontwikkeling van de landelijk inkoop heeft betrekking op de wijze van organiseren en de uitvoering van de landelijke inkoop. De komende periode ligt de focus op het maken van strategische keuzes, ten aanzien van de inrichting van de landelijke inkoop. Deze keuzes hebben in ieder geval betrekking op:

- Afweging waar de landelijk werkende organisatie gepositioneerd wordt, binnen de huidige VNG-structuur of als zelfstandige entiteit.

- De wijze waarop gemeenten inspraak, inzicht en invloed behouden over de richting van de landelijke inkoop.
- De wijze waarop de samenwerking met ketenpartners (ministeries, zorgaanbieders en toezichthouders) wordt vormgegeven.
- Robuust opdrachtgeverschap van de landelijk werkende organisatie met een heldere rolverdeling op het gebied van beleid, strategie, financiën, inkoop, leveranciers- en contractmanagement, monitoring en toezicht.

Voorstel voor nieuw mandaat

Het huidige mandaat loopt af op 31 december 2025. De VNG verzoekt u om een nieuwe mandaatperiode van maximaal drie jaar. Verlenging van het huidige mandaat biedt de VNG de mogelijkheid de bestaande overeenkomsten te continueren en gefundeerde keuzes te maken over de inhoudelijke koers van de landelijke inkoop voor de korte- en lange termijn in de voorjaars ALV van 2026. Dit alles binnen de context van de Hervormingsagenda Jeugd en daarin geformuleerde opdracht van de doorontwikkeling van de landelijke inkoop.

Vervolgproces

Er zijn verschillende ontwerpkeuzes te maken met betrekking tot het doel, de inhoud en de rolverdeling. Een aantal onderdelen vraagt expliciet om verdere en vaak bredere verkenning voordat definitieve keuzes kunnen worden gemaakt. De VNG grijpt dit moment aan om integraal naar de positie van de landelijke inkoop te kijken. Met de mogelijkheid van het continueren van de bestaande overeenkomsten komt er ruimte om gefundeerde keuzes te maken over de inhoudelijke koers van de landelijke inkoop, governance, rolverdeling en scenario's voor de korte- en lange termijn. Hierbij is het van belang dat opnieuw gewogen wordt op welke wijze gemeenten inspraak, inzicht en invloed behouden over de koers van de landelijke inkoop.

Op hoofdlijnen ziet het proces er als volgt uit:



Consultatie op scenario's

Ter voorbereiding op de definitieve besluitvorming zal de VNG dit najaar haar leden consulteren over de verschillende scenario's met betrekking tot de koers van de landelijke inkoop. Dit gebeurt onder andere via de commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs. In deze consultatie komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Vaststellen van de beoogde omvang van de landelijke inkoop, ter voorbereiding op definitieve besluitvorming in de ALV.
- Scenario's voor de positionering, inrichting en governance van de landelijk werkende organisatie.
- De rolverdeling op het gebied van beleid, strategie, financiën, inkoop, leveranciers- en contractmanagement, monitoring en toezicht.
- De samenwerking tussen de landelijk werkende organisatie en regio's en hoe deze vormgegeven kan worden.

Besluitvorming in de voorjaars-ALV 2026

In de voorjaars-ALV van 2026 zal een definitief besluit worden genomen over de volgende onderwerpen:

- Het mandaat vanaf 2027
- De opdracht van de landelijk werkende organisatie
- De positionering van de landelijk werkende organisatie
- De activiteiten en bijbehorende begroting van de landelijk werkende organisatie
- De inrichting en governance van de landelijk werkende organisatie
- Een doorkijk naar het inkoopproces vanaf 2027/2028

B. Voorstel mandaatverlenging Wmo - ZG

Inleiding

In de dit voorstel onderbouwt de VNG haar verzoek om het huidige mandaat voor de landelijke inkoop van de Wmo ondersteuning voor mensen met een zintuiglijke beperking te verlengen. Daarnaast schetst de VNG welke stappen voornemens is om te nemen om de landelijke inkoop verder door te ontwikkelen.

Landelijke inkoop Wmo-ZG.

Historische context

Sinds 2015 heeft de VNG van de ALV een mandaat gevraagd en gekregen, om namens alle gemeenten raamovereenkomsten af te sluiten met aanbieders voor de Wmo ondersteuning van mensen met een zintuiglijke beperking. Dit zijn mensen met:

- a. een visuele beperking
- b. een auditieve beperking (vroegdoofheid)
- c. een beperking in horen en zien (doofblindheid)

Voor deze zeer klein deel, specialistische en weinig voorkomende vormen van Wmo ondersteuning, is het inkopen op een (boven)regionaal niveau te kwetsbaar in verband met het landelijke verzorgingsgebied van de aanbieders en het lage volume van de vraag per regio/gemeente.

Het vergt veel kennis en kunde om cliënten met een zintuiglijke beperking, soms in combinatie met andere problematiek, goede zorg te bieden en te begeleiden in alle aspecten van het leven. Deze expertise en voorzieningen worden door een beperkt aantal instellingen ontwikkeld. Een belangrijke voorwaarde is ook dat deze Wmo ondersteuning ook een kennisintensieve infrastructuur vraagt die niet eenvoudig (opnieuw) opgezet kan worden. Instellingen die de specialistische zorg bieden, hebben deze expertise en kennis in de afgelopen decennia zorgvuldig opgebouwd.

Omvang

Op grond van de huidige landelijke inkoop Wmo-ZG ontvangen jaarlijks ongeveer 2.400 cliënten Wmo ondersteuning. De totale realisatie die deze aanbieders op grond van de landelijke inkoop realiseren is ongeveer € 15 miljoen. Een belangrijk kenmerk van de landelijke inkoop is dat het aantal cliënten op het niveau van een individuele gemeente zeer beperkt is. In het merendeel van de Nederlandse gemeenten komt dit één tot enkele keren per jaar voor.

Voorstel nieuw mandaat

Het huidige mandaat loopt af op 31 december 2025. De VNG verzoekt u om een nieuwe mandaatperiode van maximaal drie jaar. Verlenging van het huidig mandaat biedt de VNG de mogelijkheid de bestaande overeenkomsten te continueren en gefundeerde keuzes te maken over de inhoudelijke koers van de landelijke inkoop voor de korte- en lange termijn in de voorjaars ALV van 2026.

Vervolgproces

De VNG zal voor de doorontwikkeling van de landelijke inkoop Wmo-ZG aansluiten bij het vervolgproces, zoals geformuleerd in het voorstel mandaatverlenging Jeugdhulp.

C. Jeugdhulp in het strafrechtelijk kader

Inleiding

Al langere tijd wordt vanuit de jeugdstrafrechtketen benoemd dat de beschikbaarheid van jeugdhulp in strafrechtelijk kader, en in het bijzonder residentieel, een groot probleem is. Mede door de afbouw van de JeugdzorgPlus worden deze knelpunten ook bij gemeenten en aanbieders van residentiële jeugdhulp meer zichtbaar. Deze problemen worden ook bevestigd in diverse onderzoeken. Tijdens de consultatie - ter voorbereiding op de ALV - hebben verschillende gemeenten gepleit voor opname van de topklinische jeugdhulp in het strafrechtelijk kader binnen de landelijke inkoop.

Voorstel nieuw mandaat

De VNG vraagt u om tijdens de voorjaars-ALV van 2025 een mandaat te geven om de topklinische jeugdhulp in het strafrechtelijk kader landelijk te contracteren via de landelijke inkoop jeugdhulp.

Randvoorwaarden

Voor gemeenten is het essentieel dat deze behandelvoorziening een duurzaam alternatief vormt, waarbij de kwaliteit en de rechtsbescherming van kinderen gewaarborgd blijven. De VNG vindt dat de volgende randvoorwaarden daarbij moeten worden geborgd:

- Scope: De voorziening is bedoeld voor jongeren, die op grond van een bijzondere voorwaarde opgelegd bij vonnis of in het kader van opgelegde jeugdreclasseringsbegeleiding, (verplicht) klinische behandeling dienen te ondergaan.
- Verbinding met het onderwijs: Onderwijs maakt een integraal onderdeel uit van het aanbod. Jeugdigen hebben toegang tot een geïntegreerd zorg-onderwijsprogramma, dat bijdraagt aan hun ontwikkeling op cognitief, sociaal emotioneel, maatschappelijk en lichamelijk vlak. Daarbij wordt ingezet op een doorlopende, ononderbroken ontwikkeling. Samenwerking met onderwijspartijen die bij de jongere betrokken waren vóór de plaatsing, en/of waar de jongere na de plaatsing naar uit zal stromen is hiervan een centraal onderdeel.
- Topklinische setting met keurmerk Top GGZ: De nieuwe behandelvoorziening moet voldoen aan de kwaliteitsstandaarden in de GGZ en toewerken naar een topklinische functie met het keurmerk Top GGZ. Dit garandeert gespecialiseerde en bewezen effectieve zorg voor de doelgroep.
- Duidelijke omschrijving van de doelgroep: Het is van belang om helder te definiëren welke kinderen in aanmerking komen voor de behandelvoorziening. Dit omvat de kenmerken van de doelgroep en duidelijke inclusiecriteria, zodat de juiste zorg op de juiste plek wordt geboden. Voor de landelijk te contracteren functie betreft het jeugdigen die onvoldoende baat hadden of zullen hebben bij een behandeling conform de professionele standaard en zullen profiteren van deze hoogspecialistische forensische zorg.
- Toetsbare kwaliteitskaders: het is van belang dat de beroepsgroep een objectief meetbaar kwaliteitskader opstelt. Het is noodzakelijk dat dit kader normatief wordt vertaald naar de inrichting van de zorg, zodat gewaarborgd blijft dat de hulpverlening effectief, veilig en verantwoord is. (normen w.o. personeel, groepsgrootte, terrein beschermende factoren etc.).

- Capaciteitsonderzoek naar concentratie en spreiding: Er is geen capaciteitsonderzoek gedaan. Er zijn wel zijn er expertmatige schattingen, die geëxpliciteerd en aangescherpt kunnen worden. Om de omvang van de opdracht te kunnen vaststellen dient er een onderbouwing te komen van de benodigde capaciteit, spreiding en de concentratie van de behandelvoorzieningen.
- Balans tussen maatschappelijke bescherming en rechtspositie van kinderen: Het is van belang dat er een uitspraak komt over het spanningsveld tussen het beschermen van de samenleving en het waarborgen van de rechten van de kinderen die in de behandelvoorziening worden opgenomen.
- Leren en ontwikkelen: Het is van belang dat deze functie actief bijdraagt aan kennisdeling en het versterken van zorg. Hierbij hoort ook de plicht om retrospectief te onderzoeken waarom jeugdigen aan het einde van de keten terecht komen en hoe er kan worden bijgedragen aan het voorkomen van een residentiele plaatsing. Samenwerkingsafspraken met de strafrechtketen zijn hiervoor noodzakelijk.
- Afspraken over toezicht en handhaving: Het is noodzakelijk om heldere afspraken te maken over de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot toezicht en handhaving.

Vervolgproces

In de komende periode zal de VNG samen met haar leden en de ministeries van JenV, VWS en OCW uitwerken onder welke (inhoudelijke) voorwaarden feitelijke contractering kan plaatsvinden en welke opdracht wordt belegd bij de landelijke organisatie. Afgezien van de jeugdhulp in het strafrechtelijk kader, ziet de VNG op dit moment geen reden om de omvang van de landelijke inkoop verder uit te breiden.