

Auteur(s) : Jan-Dirk Sprokkereef, Astrid Jansen, Ineke Hoekstra

Datum : 7 september 2017

Status : Concept (besluitvormend op 28 september 2017)

Onderwerp:	
	<p>Continuïteit uitvoering jeugdbescherming en –reclassering (JB/JR) en de vervolgstappen naar aanleiding van het onderzoek van Rebel Group naar de risico's die voortvloeien uit (het samenspel van) de huidige wettelijke kaders en mogelijke oplossingen die hiervoor (al dan niet binnen de huidige wettelijke kaders) denkbaar zijn.</p>
Besluit	
	<ul style="list-style-type: none"> - Gezien de bijzondere situatie waarin jeugdbescherming en jeugdreclassering verkeren te kiezen voor een systeem waarin een combinatie tussen continuïteit enerzijds en (lokale) innovatiekracht en ketensamenwerking anderzijds maximaal worden gefaciliteerd. - In te stemmen met het advies om daarom de subsidievariant te hanteren met zes gezamenlijk af te spreken spelregels (randvoorwaarden) - met het doel de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen zodanig dat alle gemeenten hun zorgplicht kunnen vervullen.
Samenvatting	
	<p>In juni jl. is de subcommissie jeugd geïnformeerd over de tussenstand van het onderzoek van Rebel Group naar de continuïteit in de JB/JR. In de loop van september zal het rapport worden opgeleverd. In het rapport wordt ingegaan op drie onderdelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Risicoanalyse: welke risico's zijn er voor de continuïteit 2. Beheersmaatregelen: welke maatregelen moeten worden getroffen om de gesignaleerde risico's te beperken en de continuïteit te borgen? 3. Juridisch kader voor inkoop: welke mogelijkheden hebben gemeenten voor de inkoop van JB/JR (of: zijn er naast aanbesteding nog alternatieven denkbaar). <p>In juni waren er, met name ten aanzien van het laatste onderdeel, nog een aantal resterende dilemma's en uitzoekpunten. Rebel Group / AKD hebben hierop gedurende de zomer een verdiepingsslag gemaakt, waarbij ook de landsadvocaat betrokken is. De resultaten daarvan worden in het rapport verwerkt.</p> <p>De belangrijkste conclusie is dat, naast aanbesteden, subsidiëren mogelijk is onder de voorwaarde dat met de GI geen 'rechtens afdwingbare overeenkomst' wordt gesloten. Deze subsidie moet volgens Nederlands subsidierecht worden verstrekt. Dit betekent o.a. sprake moet zijn van een openbare procedure. De procedure moet nog steeds aan eisen voldoen, maar deze eisen zijn minder strikt dan in het Europees Aanbestedingsrecht.</p> <p>In het rapport van Rebel Group zijn de subsidie- en aanbestedingsvariant naast elkaar gezet. Daaruit blijkt dat deze instrumenten overeenkomsten vertonen, maar op een aantal punten die voor gemeenten zeer van belang zijn, wel van elkaar verschillen (m.n. aangaande de mededinging en de selectie).</p> <p>Voor gemeenten is een aantal basisvereisten van belang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten moeten kunnen kiezen bij welke GI zij diensten afnemen; • Gemeenten moeten de mogelijkheid hebben om te wisselen van GI; • Gemeenten moeten kunnen sturen op innovatie in de dienstverlening; • Gemeenten moeten (ook) op basis van P*Q kunnen financieren; • Gemeenten moeten de GI kunnen aansluiten op lokale netwerken / wijkteams. <p>Daarnaast kent het subsidie-instrument op een aantal punten voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er blijft sprake van open markt. De eisen aan de wijze waarop mededinging wordt geborgd, zijn echter minder strikt dan in een Europese aanbesteding.

- Er is meer ruimte in vormgeving van de procedure. De procedure van subsidiëren kent een ander verloop dan de procedure met aanbesteden (o.a. bestuursrechtelijke context).
- In de toelatingseisen en de wijze waarop de selectie (inhoudelijk en in de weging wordt vormgegeven) zijn er meer sturingsmogelijkheden voor gemeenten. Het Europees Aanbestedingsrecht eist daarentegen non-discriminatoire selectie-eisen.
- In een subsidiestelsel moet bekostiging plaatsvinden op basis van maximaal de kostprijs, 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.
- Transitielasten zijn lager, omdat het dicht bij de bestaande praktijk van zowel gemeenten als GI's ligt.

Nadeel:

- In een deel van de gemeenten is reeds gestart met de voorbereiding van de Europese aanbesteding (of heeft dit proces eerder al doorlopen).
-

Nu zowel aanbesteden als subsidiëren (onder voorwaarden) mogelijk zijn, is het de vraag of gemeenten het ook *wenselijk* vinden dat beide varianten in de praktijk naast elkaar gaan bestaan. De verwachting is dat er een hybride stelsel leidt een aantal ongewenste effecten en risico's:

- Allereest moeten in een hybride systeem de risico's van beide systemen beheersbaar worden gemaakt. Dat vraagt om een dubbele investering. De risico's van aanbesteden zijn in het rapport van Rebel Group beschreven en moeten worden beantwoord door de markt te reguleren en specifieke maatregelen te treffen die passen bij een aanbestedingsmarkt: er moet een vangnetstichting worden ingericht, evenals een early warning voorziening.
- Er ontstaat het risico van perverse prikkels. Allereerst in de markt, omdat instellingen een gescheiden boekhouding moeten inrichten en de kosten moeten gaan toedelen aan ofwel de kostprijs die ten grondslag ligt aan de financiering door subsidiërende regio's, ofwel aan de prijs die in aanbestedingsprocedures wordt geoffreerd. Daarnaast ontstaan er afwentelrisico's tussen gemeenten wanneer een GI met financiële problemen kampt: regio's hebben verschillende soorten relaties met de GI (contract of subsidie) die verschillende mogelijkheden bieden om te handelen in dergelijke situaties.
- Er ontstaat verzwaring van administratieve lasten, omdat de GI moet gaan werken met twee soorten boekhoudingen.

In het memo is het voorstel opgenomen dat gemeenten, gezien de effecten en risico's van een hybride praktijk van inkoopssystematieken, overgaan tot de keuze voor één geëigende inkoopssystematiek voor de JB en JR. De subsidievariant die in het rapport van Rebel Group is beschreven en is getoetst door onder meer de landsadvocaat lijkt hiervoor het meest passend, omdat het de sturingsmogelijkheden biedt die voor gemeenten van belang zijn en de beste waarborgen biedt om de continuïteit te borgen.

Als hiervoor gekozen wordt, zijn er een zestal spelregels / randvoorwaarden die aanvullend moeten worden vervuld:

1. Alleen nieuwe casussen gaan naar een eventuele nieuwe GI, zodat de wisseling van GI op beheerste wijze kan plaatsvinden;
2. Gemeenten maken afspraken met GI's over de informatievoorziening aangaande de (tussentijdse) audits in het kader van het certificering. Daarnaast vraagt het KMI in haar auditproces expliciet aandacht voor de communicatie met gemeenten over de uitkomsten van (tussentijdse) audits;
3. Het ministerie van VenJ maakt afspraken met justitiële partners over de (maximale) doorlooptijden en/of de vormgeving van het proces waarin zaken van de ene GI naar de andere moeten worden overgedragen;
4. Er komen transparante en gevalideerde kostprijzen en er komt transparantie in producten;
5. Regio's die opdrachtgever zijn van een GI treffen elkaar tenminste 2x per jaar aan een bovenregionale tafel waarin zij vanuit het meervoudig opdrachtgeverschap afstemmen over een aantal zaken. Voor landelijk werkende GI's wordt een account houdende regio aangewezen (parallel met specialistische jeugdhulpaanbieders);
6. GI's worden voorgefinancierd. Achteraf vindt (desgewenst) afrekening plaats op daadwerkelijk gerealiseerde productie.

Bijlage(n):

- Notitie 'Duurzame borging van continuïteit in de jeugdbescherming en jeugdreclassering en versterking van de sturing op vernieuwing'.
- Rebel rapport