

Bovenregionale samenwerking jeugdbescherming en jeugdreclassering

Inleiding

Deze notitie past binnen de vier hoofdstromen waar gemeenten aan moeten werken in het kader van de jeugdhulp 2020, namelijk de inkoopstrategie.



Met de invoering van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering. De gecertificeerde instelling (GI) is bij wet de enige partij die invulling mag geven aan de uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen¹ (voor de inhoud van deze maatregelen, zie bijlage 1). Gemeenten hebben de wettelijke plicht zorg te dragen voor een 'toereikend aanbod van GI's'. Dit betekent concreet dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van jeugdbescherming/jeugdreclassering. Vanuit deze verantwoordelijkheid is het belangrijk dat gemeenten zicht hebben op de liquiditeit en de certificering van de GI. Let wel: zij zijn niet verantwoordelijk voor de liquiditeit van een GI.

Landelijk is sprake van een autonome krimp van het aantal maatregelen. Ook is de duur van maatregelen de afgelopen jaren korter geworden. Wel is de prognose dat binnen een aantal jaren stabilisatie van de instroom kan optreden. GI's mogen geen jeugdhulp bieden waardoor een afname van het aantal maatregelen direct tot krimp leidt. Vanuit de VNG wordt

¹ waar in de tekst wordt gesproken over jeugdbeschermingsmaatregelen, worden ook de jeugdreclasseringsmaatregelen bedoeld.

aangedrongen op bovenregionale samenwerking bij de contractering van de GI's. Ook is het wenselijk gezamenlijk afspraken te maken met de GI's opdat de zorgplicht van gemeenten niet in gevaar komt.

Bovenregionale Samenwerking

In 2016 zijn gemeenten in de regio's Holland Rijnland, Haaglanden, Midden Holland en Zuid-Holland Zuid ambtelijk gaan samenwerken met als doel de sturing op de GI's vorm te geven, hier gezamenlijk inhoud aan te geven en zo veel mogelijk eenduidigheid te realiseren (zie voor meer achtergrondinformatie bijlage 2).

Op dit moment worden in de vier regio's drie GI's gecontracteerd:

1. Jeugdbescherming West voor de generieke doelgroep.
2. De William Schrikker Stichting (WSS) voor gezinnen waarbij sprake is van een (verstandelijke en/of lichamelijke) beperking bij (een van) de ouders en/of het kind
3. Het Leger des Heils voor de gezinnen/jeugdigen die tussen wal en schip zijn geraakt en voor dak- en thuislozen.

Jeugdbescherming West is voornamelijk werkzaam in de regio's Midden Holland, Holland Rijnland, Zuid-Holland Zuid en Haaglanden. In dit kader wordt ook wel gesproken over de regionale GI. De WSS en het Leger des Heils zijn landelijk werkende instellingen. De regio's hebben de wens om de komende jaren met deze GI's verder te gaan opdat sprake is stabiliteit, continuïteit in de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen gegarandeerd is en gezamenlijke inzet ten aanzien van innovatie en kwaliteit(sverbetering).

De landelijk zichtbare autonome krimp van het aantal (zie hierboven), wordt niet in alle regio's en/of bij alle GI's herkend. Wel wordt geconstateerd dat sprake is van een verschuiving in de uitvoering van maatregelen van Jeugdbescherming West naar de WSS (oftewel: het volume bij JBWest neemt af en het volume bij de WSS neemt toe). Ook is het denkbaar dat innovaties in het sociaal domein in de vier regio's het gevolg kunnen hebben dat de GI's de toekomst een krimp laten zien. De bovenregionale samenwerking is bedoeld hier tijdig en adequaat op te anticiperen.

Om eventuele continuïteitsrisico's voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering te minimaliseren, hebben gemeenten in de vier regio's ingestemd met een verdere verkenning van de bovenregionale samenwerking. In december 2017 is hiertoe een bestuurlijke opdracht gegeven (zie bijlage 3).

Notitie

Deze notitie bevat het ambtelijk advies over de bovenregionale samenwerking en de te nemen vervolgstappen hierin. Uitgangspunt hierbij

is:

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de vier regio's om de continuïteit van de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering te garanderen.

De notitie is tot stand gekomen met input van verantwoordelijk wethouders, directies van de GI's en ambtelijke vertegenwoordiging van de vier regio's op zowel beleidsniveau als inkoop(organisaties).

Aan gemeenten in de vier regio's wordt gevraagd om, ter verzekering van de continuering van de jeugdbeschermingsmaatregelen in de vier regio's, te besluiten tot verdergaande samenwerking in de voorbereiding van de contractering van de GI's vanaf 2020. Concreet vragen wij om:

1. Kennis te nemen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de continuering van jeugdbescherming en jeugdreclassering voor de jeugd in de vier regio's.
2. Kennis te nemen van de actuele ontwikkelingen op dit gebied.
3. In te stemmen met het advies een gezamenlijk programma van eisen voor de wettelijke taken op te stellen voor de vier regio's Midden Holland, Holland Rijnland, Zuid-Holland Zuid en Haaglanden en deze ter vaststelling aan de vier regio's aan te bieden.
4. In te stemmen met het advies uiterlijk eind 2018 te besluiten over de wenselijkheid van bovenregionaal samen te werken aan één programma van eisen en identieke gunningscriteria voor de niet wettelijke taken van de GI.
5. In te stemmen met het feit dat besluitvorming over de inkoopprocedure in afstemming met elkaar gemaakt wordt, apart aan de regio's ter besluitvorming wordt voorgelegd en volgt uit het gezamenlijke programma van eisen.
6. In te stemmen met de voorgestelde planning, projectstructuur en het beschikbaar stellen van de benodigde middelen voor deze projectstructuur.

1. Inkoop

De Jeugdwet biedt gemeenten de ruimte zelf keuzes te maken over de wijze van inkoop voor jeugdbeschermingsmaatregelen. Daarom heeft de VNG in het najaar van 2016, in aansluiting op de zoektocht van gemeenten naar een passende inkoopstrategie, advies gevraagd aan de landsadvocaat over de aanbestedingsrechtelijke aspecten waarmee rekening gehouden moet worden bij de inkoop van jeugdbeschermingsmaatregelen. Op basis van dit advies van november

2016 is aangenomen dat deze inkoop aanbesteding plichtig is (Europees aanbestedingsrecht).

In 2017 is duidelijk geworden dat de verplichte aanbesteding van de jeugdbeschermingsmaatregelen de continuïteit van de uitvoering onder druk zet:

- Doordat jeugdbeschermingsmaatregelen door de kinderrechter worden uitgesproken (waarbij een GI wordt aangewezen), heeft de wisseling van GI, wat een mogelijke uitkomst zou kunnen zijn van een aanbestedingstraject, veel impact in de overdracht.
- Veel regio's hebben geïnvesteerd in de samenwerking met de nu gecontracteerde GI. Dit kan bij aanbesteding en mogelijke wisseling van GI wellicht verloren gaan.
- Bij verloren gaan van volume van een GI kan dit leiden tot krimp en impact hebben op de kwaliteit van de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Nader onderzoek door de Rebel Groep in 2017 heeft geleid tot de conclusie dat subsidiëren ook mogelijk is voor de contractering van de GI. Nadeel van subsidiëren is dat hiermee geen 'rechtens afdwingbare overeenkomst' kan worden gesloten. De contractering die volgt uit subsidiëring mag wel als een vorm van aanbesteden beschouwd worden, echter is zij niet gebonden aan de Europese aanbestedingsregels (o.b.v. Tirkkonen arrest eind 2017).

De gemeenten hebben nu de ruimte gekregen te kiezen voor de voor hen meest passende vorm van inkoop: aanbesteding of subsidiering.

Naar aanleiding van het rapport van de Rebel groep heeft de VNG-subcommissie jeugd september 2017 ingestemd met het advies om de subsidievariant te hanteren met zes gezamenlijk af te spreken spelregels (randvoorwaarden). Doel is om de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering zodanig te borgen dat alle gemeenten hun zorgplicht kunnen vervullen.

Op landelijk niveau is een fundamentele discussie gaande over beide manieren.

Het is belangrijk eenzelfde gesprek in de eigen vier regio's te voeren en hierover af te stemmen. De keuze die de vier regio's in dit kader gaan maken, kan invloed hebben op de continuïteit van jeugdbeschermingsmaatregelen.

De afgelopen maanden is ambtelijk gesproken over de inkoopstrategie. Uit deze gesprekken is duidelijk geworden dat de vier regio's ten aanzien van

de inkoop en de sturing op de GI gezamenlijk voor een aantal vraagstukken staan:

- Welke activiteiten worden (al dan niet gezamenlijk) bij de GI ingekocht?
- Proces en Procedure:
 - a. In welke mate trekken de vier regio's gezamenlijk op?
 - b. Welke procedure wordt doorlopen?
- Hoe worden de GI's ingekocht:
 - a. (Open house) aanbesteding
 - b. Subsidie

Hieronder volgt per vraagstuk een toelichting.

2. Activiteiten die bij de GI worden ingekocht

In Nederland is het wettelijk bepaald dat de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen enkel gedaan kan worden door een GI. In de regio's Midden Holland, Holland Rijnland, Zuid-Holland Zuid en Haaglanden voeren de GI's ook andere taken uit (zie tabel 1).

Taken		Jeugdbescherming West	William Schrikker Groep	Leger des Heils Jeugdbescherming
JB / JR	MH			
	HR	€ 4.404.616	€ 869.784	€ 347.678
	ZHZ			
	HL	€ 13.029.705 ²	€ 3.156.923	€ 570.356
Preventieve JB (PJB)	MH	€ 378.399	€ 146.108	€ 20.785
	HR			
	ZHZ			
	HL	€ 1.635.109	€ 430.600	€ 141.152
Expertise Centrum (EC)	MH			
	HR	-	-	-

² Inclusief pupilkosten €120.193,-

	ZHZ			
	HL	€ 798.271	-	-
Crisisinterventie (CIT)	MH	-		
	HR	-	-	-
	ZHZ			
	HL	€ 3.991.824 ³	-	-
Advies en Consultatie / innovatie	MH			
	HR			
	ZHZ			
	HL	€ 914.633 ⁴	-	-
Complexe echtscheidingen	MH	-	-	-
	HR	-	-	-
	ZHZ			
	HL	€ 218.084	-	-

Op dit moment beraadt iedere regio zich over de vraag of en zo ja, welke niet wettelijke taken zij in de toekomst gaat beleggen bij de GI. Deze niet wettelijke taken zijn: Crisisinterventie (CIT), Expertise Centrum (EC) en Preventieve Jeugdbescherming (PJB). De te maken keuzes volgen uit de visie van de regio's op de positionering van de GI binnen het zorglandschap. Deze keuzes hebben impact op de totale omvang van de GI en op de mate waarin de continuïteit van de uitvoering van de specifieke taak door de GI gegarandeerd kan worden. Afhankelijk van de impact die de keuzes hebben op het totale volume van de GI kunnen de te maken keuzes ook van invloed zijn op de mate waarin de continuïteit voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen door een GI voldoende gewaarborgd is. Afstemming in deze is derhalve vereist.

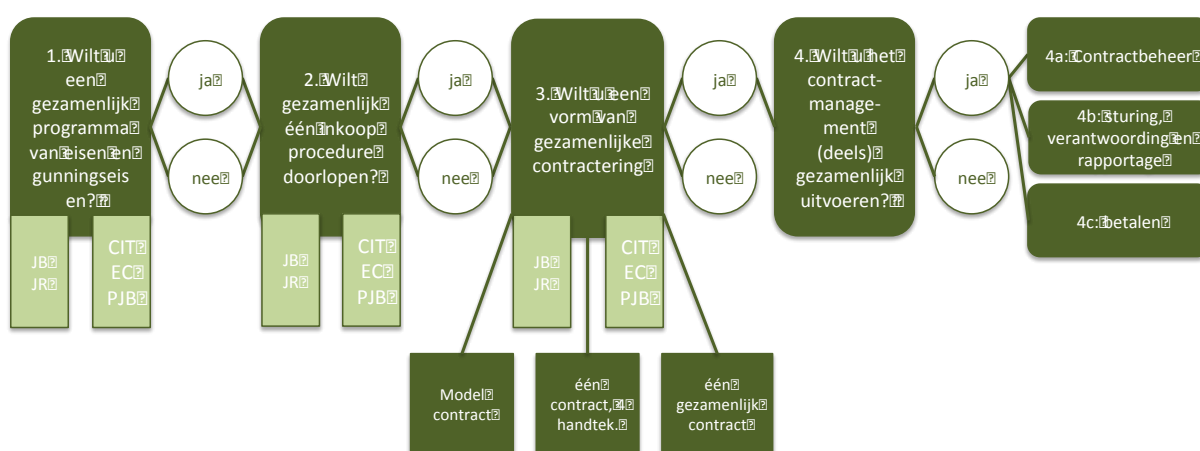
³ Inclusief huisverboden

⁴ Regionale Fte inzet, innovatietraject beter samenspel voor veilig opgroeien en professionalisering/ werving en selectie/ arbeidsmarktontwikkeling

3. Proces en Procedure

Van belang is dat de vier regio's keuzes maken over de mate waarin zij gezamenlijk willen optrekken, zie figuur 1. De besluiten die in het kader van de samenwerking gemaakt worden, brengen ieder kansen en risico's met zich mee. De regio heeft een gezamenlijke verantwoordelijkheid de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering te realiseren. Voor de niet wettelijke taken, geldt deze gezamenlijke verantwoordelijkheid niet.

Figuur 1: Beslisboom samenwerking



Ad 1: Wilt u een gezamenlijk programma van eisen?

In de afgelopen maanden is duidelijk geworden dat regionale afstemming en opstelling van een gezamenlijk programma van eisen en daarmee identieke gunningscriteria op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering noodzakelijk is om de continuïteit in de uitvoering van deze maatregelen te garanderen. Indien niet met een identieke programma van eisen en gunningscriteria op dit gebied gewerkt wordt, bestaat het risico dat in iedere regio een andere GI de subsidie en / of het contract gegund wordt, waardoor de continuïteit van de uitvoering van deze maatregelen in het geding komt. Immers, indien de gunningscriteria in een van de regio's resulteert in de contractering van een andere partij dan de andere regio's zal het volume van de gecontracteerde GI afnemen. Daarmee komt het bestaansrecht van de GI onder druk te staan. Daarnaast is door het overleg van de afgelopen tijd gebleken dat de regio's een vergelijkbare visie hebben op de noodzakelijke geachte veranderingen die de GI de komende jaren door moeten maken, en zijn er vergelijkbare vragen met betrekking tot de kwaliteit. Tot slot is de

verwachting dat een gezamenlijk programma van eisen de mogelijkheden van sturing vergroot.

Om te komen tot een gezamenlijk programma van eisen dient overeenstemming bereikt te worden over de gestelde eisen aan de GI ten aanzien van onder andere:

- De activiteiten die gezamenlijk worden ingekocht (alleen de wettelijke taken of ook de niet wettelijke taken)
- De perceel indeling (doelgroep, specialisme en/of taken) en tarieven
- Het aantal GI's dat wordt gecontracteerd (al dan niet met een hoofdaannemer)
- De prognose van de omvang van de activiteiten (incl. de gehanteerde tarieven)
- De inhoudelijke en rekenkundige uitgangspunten, inclusief de kwaliteitseisen die aanvullend op het normenkader worden gesteld ten aanzien van het primair proces en de bedrijfsvoering.
- Een sturingsvisie, inclusief de visie op de verantwoordelijkheden in dit kader van de opdrachtnemer en de opdrachtgever.
- De looptijd van de subsidie of het contract
- De criteria voor de rangschikking
- De verantwoording (en vaststelling)

Advies: Voor de wettelijke taken toe te werken naar één programma van eisen en identieke gunningscriteria opdat de hele regio dezelfde GI(-s) subsidieert / contracteert voor de uitvoering van deze maatregelen.

Ten aanzien van de niet wettelijke taken die momenteel door de GI's worden uitgevoerd, is het niet noodzakelijk gezamenlijk op te trekken. Dit kan mogelijk wel wenselijk zijn. Om die reden staan deze taken in de beslisboom apart weergegeven. Afstemming over de positionering van deze taken binnen het zorglandschap (wel of niet bij een GI) is echter wel vereist omdat gemaakte keuzes van invloed kunnen zijn op het volume van de GI en daarmee de continuïteit/kostprijs van de instelling (zie ook paragraaf 'activiteiten die bij de GI worden ingekocht').

Advies : Afstemming te zoeken met betrekking tot de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de niet wettelijke taken en te bezien welke consequenties deze hebben op het volume en daarmee de continuïteit van de GI. Verkenning van de wenselijkheid om bovenregionaal samen te werken aan één programma van eisen en identieke gunningscriteria voor de niet wettelijke taken van de GI.

Ad 2: Wilt u gezamenlijk één inkoopprocedure doorlopen?

Gezamenlijk de inkoopprocedure doorlopen betekent in de praktijk dat de vier regio's op hetzelfde moment dezelfde fase doorlopen. Dit biedt enkele belangrijke voordelen:

- Efficiënte inzet van (gezamenlijke) capaciteit⁵
- Gezamenlijke invulling consultatie ronde
- Gezamenlijk invullen van de beoordeling
- Verlaging van de administratieve lasten bij gemeenten en GI's
- Contracteren van dezelfde inschrijvers.
- Maken van dezelfde afspraken
- Verbetering van de prijsafspraken.

Nadeel kan zijn dat de onderlinge afstemming vertragend werkt op het proces. Dit risico speelt voornamelijk in de voorbereidingsfase waarbij het programma van eisen opgesteld moet worden (zie hierboven). Om dit risico te beperken is het van belang direct na de zomer te starten met het gesprek over en het vaststellen van dit programma op tenminste de uitvoering van de wettelijke taken.

Advies: Direct na de zomer starten met het opstellen van een gezamenlijk programma van eisen.

De keuze over de wijze van inkoop staat dit gezamenlijk optrekken niet in de weg. Zoals in tabel 2 te zien, zijn de processen en de doorlooptijden van een subsidie en aanbesteding nagenoeg identiek.

Tabel 2: processen en doorlooptijd subsidie/aanbesteding

Activiteit	Subsidie	Aanbesteding
	Doorlooptijd	
Vorbereidingsfase	20 weken	20 weken
inschrijffase	14 weken	13 weken
Implementatiefase	12 weken	12 weken
Totale doorlooptijd procedure	34 weken + 12 weken implementatietijd	33 weken + 12 weken implementatietijd

⁵ In eerste instantie zal de bovenregionale afstemming mogelijk meer tijd vragen. De efficiency winst wordt vooral later in het traject geboekt.

Verantwoording (jaarlijks / periodiek)	20 weken	
---	----------	--

Op dit moment heeft nog geen van de regio's een keuze gemaakt over de wijze van inkoop: aanbesteding of subsidiëring. Ook landelijk is nog veel discussie en onduidelijkheid over de voor- en nadelen van deze keuze. Deze discussie wordt door de vier regio's en de GI's gevolgd. Daarnaast geven de regio's aan dat zij de keuze volgend op de uitkomst van het programma van eisen gaan maken.

Ad 3: Wilt u een vorm van gezamenlijke contractering?

Besluitvorming over een vorm van gezamenlijke contractering (Modelcontract, één contract met vier handtekeningen of één gezamenlijk contract) volgt uit de antwoorden op vragen 1 en 2. Indien gewerkt wordt met een programma van eisen is het wel van belang dat in het contract met een GI de elementen van het programma van eisen eenduidig worden opgenomen. Dit biedt het voordeel dat eenduidig, al dan niet gezamenlijk, gestuurd kan worden op de gecontracteerde GI (zie ook ad 4). Afhankelijk van de keuze die de regio's maken over de inkoopwijze, kan overwogen worden te werken met een modelovereenkomst.

Op dit moment wordt ambtelijk nog geen noodzaak gezien voor het garanderen van de continuïteit voor jeugdbeschermingsmaatregelen door middel van het sluiten van één contract, al dan niet gezamenlijk of met vier handtekeningen.

Advies: Besluitvorming over een vorm van gezamenlijke contractering uit te stellen naar het eerste kwartaal 2019 opdat deze volgt uit de uitwerking van vragen 1 en 2.

Ad 4: Wilt u het contractmanagement gezamenlijk uitvoeren?

In de huidige situatie hebben de vier regio's ieder een eigen contract en een eigen manier van contractmanagement. Bij de huidige contractering is onvoldoende gezamenlijk opgetrokken waardoor geen uniformiteit bestaat ten aanzien van bijvoorbeeld het programma van eisen en de gehanteerde tarieven. Gevolg hiervan is dat nu iedere regio apart invulling geeft aan het contractmanagement. De GI's worden door de vier regio's apart bevraagd op (de kwaliteit van) hun dienstverlening en de bedrijfsvoering. Voor beide kanten is dit arbeidsintensief.

De vier regio's zien dat de vraagstukken rondom de kwaliteit van de dienstverlening en bedrijfsvoering van de GI's identiek zijn. Wenselijk is hier in de toekomst, meer dan nu, eenduidig op te kunnen sturen. Zo kunnen de regio's hun krachten bundelen om invulling te geven aan het

opdrachtgeverschap aan de GI's. De verwachting is dat dit onder andere op de kwaliteit van de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen een positieve invloed kan hebben.

Advies: De vorm en inhoud van mogelijk gezamenlijk contractmanagement, dient nader uitgewerkt te worden. Besluitvorming over dit thema is in de huidige fase nog niet mogelijk.

4. Wijze van inkoop van de GI

De GI kan op twee manieren worden ingekocht: subsidiëren (bestuursrechtelijk) of (open house) aanbesteden (privaatrechtelijk). De Rebelgroep heeft in opdracht van het ministerie van J&V onderzocht hoe de continuïteit en beschikbaarheid van jeugdbeschermingsmaatregelen zo optimaal als mogelijk door middel van de inkoop gegarandeerd kan worden (zie bijlage 4). Onderzocht is:

- Of de wettelijke kaders (incl. de wijze van inkoop) gemeenten voldoende mogelijkheden bieden om de continuïteit van de jeugdbeschermingsmaatregelen te borgen;
- Welke maatregelen van gemeenten en het Rijk zijn nodig om de daarin geconstateerde knelpunten weg te nemen, en
- Welke vormen van bekostiging zijn mogelijk om de continuïteit van jeugdbeschermingsmaatregelen, alsmede de door de in de Jeugdwet beoogde kwaliteitsverbetering zo veel als mogelijk te waarborgen.

De uitkomst van dit traject is dat de verschillen tussen subsidie en aanbesteding beperkt zijn. De instrumenten zijn steeds meer naar elkaar toegegroeid. Dit komt mede door de (juridische) verplichting om alle betrokken partijen een gelijk speelveld te bieden: de verstrekking van een subsidie vereist immers ook een transparante procedure aan de voorkant, waarin rekening gehouden moet worden met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. Tegelijkertijd zien we in het brede sociale domein (WMO, Jeugdwet) een ontwikkeling waarin de uitvoering van een overeenkomst van opdracht (aanbesteding) steeds meer wordt vormgegeven conform een partnerschap-gedachte waarbij opdrachtgever en –nemer een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor een doelmatige uitvoering. De keuze voor een bepaalde sturings- en bekostigingsarrangement hangt dan ook primair af van het belang dat de gemeente hecht aan rechtens afdwingbare afspraken.

De keuze om te subsidiëren of aan te besteden volgt uit het nog op te stellen programma van eisen. Daarnaast vereist de wijze van inkoop een bepaalde inkoopstructuur die mogelijk nog niet in de regio's aanwezig is.

Advies: De keuze omtrent de wijze van inkoop uit te stellen tot eind 2018

5. Projectinrichting

Om bovenstaande samenwerking vorm te geven, is het belangrijk een goede projectinrichting vorm te geven. De volgende elementen zijn daar bij noodzakelijk:

1. Een bestuurlijk overleg waarin regionale besluitvorming voorbereid en geaccordeerd wordt. Voorgesteld wordt om hiervoor aan te haken op een regulier in te richten bestuurlijk overleg over de bovenregionale samenwerking inzake de gecertificeerde instelling.
2. Ambtelijke werkgroep met vertegenwoordiging uit elke regio op het gebied van beleid en inkoop die uitvoering geeft aan de bovenregionale agenda en de regionale besluitvorming voorbereidt. Verwachte inzet per regio is 4 uur per week gedurende 1 jaar.
3. Facilitering van het gehele proces door het aanstellen van een (onafhankelijk) trekker voor het organiseren van bijeenkomsten, het monitoren van het proces planning en namens de vier regio's optreedt als penvoerder van op te leveren stukken. Verwachte inzet is 12 uur per week gedurende 1 jaar. De kosten van deze inzet worden geschat op €65.000,- exclusief btw. Voorgesteld wordt de kosten naar rato over de regio's te verdelen.
4. De mogelijkheid om op deelgebieden expertise in te roepen. Te denken valt aan juridische en inkoop, financiële advisering.
5. De projectorganisatie werkt nauw samen met de vier inkooporganisaties in de eigen regio's.

6. Planning

Overleg

Bestuurlijk overleg: 5 juli van 09:00 – 10:30
15 november 09:00 – 10:30 uur

Ambtelijke werkgroep: Elke 2^{de} donderdag van de maand van 09:30 – 12:00 uur

Wettelijke taken

Wat	Wanneer
Besluitvorming wel/niet toewerken naar een programma van eisen	Juli 2018
Vooraankondiging (gezamenlijke) marktconsultatie	Augustus 2018
Heisessie programma van eisen (incl. marktconsultatie)	September 2018
Concept programma van eisen	Eind 2018
Advies over de vorm van inkoop (subsidie of aanbesteding)	Eind 2018
Advies over de contouren voor de bovenregionale samenwerking (= beantwoording van de vragen figuur 1: beslisboom)	Eind 2018
Definitief programma van eisen, vastgesteld in iedere regio	1 ^{ste} kwartaal 2019
Besluitvorming over de vorm van inkoop, per regio	1 ^{ste} kwartaal 2019
Besluitvorming over de vormgeving van de bovenregionale bestuurlijke samenwerking	1 ^{ste} kwartaal 2019
(waar nodig) start inkoopprocedure	2 ^{de} kwartaal 2019

Op basis van de besluitvorming over de contouren voor de bovenregionale samenwerking wordt voor 2019 een nieuwe planning gemaakt.

Niet wettelijke taken

Wat	Wanneer
Besluitvorming contouren voor de bovenregionale samenwerking (= beantwoording van de vragen figuur 1: beslisboom)	Eind 2018

Op basis van de besluitvorming over de contouren van de bovenregionale samenwerking wordt een planning gemaakt van activiteiten in 2019.

Bijlage 1:

Wat is Jeugdbescherming en jeugdreclassering?

Onder jeugdbescherming wordt formeel verstaan het uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Jeugdbeschermingstaken worden uitgevoerd door de zogenoemde gecertificeerde instellingen (GI). De Jeugdwet bepaalt dat een rechtspersoon die in aanmerking wil komen voor het uitvoeren van de jeugdbescherming of jeugdreclassering, gecertificeerd moet zijn. Dat betekent dat de instelling aan een normenkader moet voldoen. De bekostiging van jeugdbescherming loopt via de gemeenten. Voor 2015 stonden kinderen onder toezicht van Bureau Jeugdzorg. Veel bureaus jeugdzorg hebben op 1 januari 2015 een nieuwe naam gekregen. Sinds die datum zijn het gecertificeerde instellingen.

Het doel van een kinderbeschermingsmaatregel is het opheffen van een bedreiging voor de veilige ontwikkeling van een kind. Alleen de kinderrechter kan besluiten tot zo'n maatregel, nadat de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek heeft gedaan. Zo kan de kinderrechter besluiten dat kinderen of jongeren onder toezicht of voogdij moet worden geplaatst. Is de situatie kritiek, dan kan de rechter een kind onmiddellijk uit huis plaatsen.

Een andere vorm van gedwongen jeugdbescherming is jeugdreclassering. Daartoe besluit de rechter als hij oordeelt dat jongeren, na hun straf, begeleiding nodig hebben bij hun terugkeer in de maatschappij. Jeugdreclassering wordt ook uitgevoerd door de gecertificeerde instellingen.

Tegelijk met jeugdbescherming, kan een kind jeugdhulp ontvangen van een jeugd- en opvoedhulpaanbieder.

Soms dreigt een onveilige situatie voor een jeugdige maar kan in samenwerking met (lokale) professionals, ouders en het netwerk een justitiële maatregel worden afgewend. Dit wordt preventieve jeugdbescherming genoemd. Preventieve jeugdbescherming is tijdelijk, gericht op het herstel en versterking van de eigen kracht van het kind of de jongere en het gezin. Op de zogeheten (jeugd)beschermingstafel wordt besloten of preventieve jeugdbescherming wordt ingezet. De (jeugd)beschermingstafel is een overleg tussen meerdere partijen, zoals de gecertificeerde instelling, de gemeente en andere betrokken jeugdhulporganisaties.

Bijlage 2

Voorgeschiedenis van de bovenregionale samenwerking

In het eerste kwartaal van 2016 werd vanuit het ministerie van VWS het signaal afgegeven dat de GI's te maken hebben met financiële problemen. Deze problemen leken samen te hangen met een onverwachte grote neerwaartse tendens van het aantal cliënten. Het ministerie riep de regio's op om (eventueel met ondersteuning van een ambtenaar van het ministerie) gezamenlijk te onderzoeken op welke wijze de regio's in hun eigen belang samen kunnen optrekken om plannen te ontwikkelen om de continuïteit van de belangrijke functie van GI's te borgen.

De vier regio's Haaglanden, Zuid-Holland Zuid, Holland Rijnland en Midden Holland hebben vervolgens een afstemmingsoverleg gestart. In de zomer van 2016 is gestart met het benchmarken van kerncijfers zoals soorten producten die afgenomen worden, aantallen producten in 2015, kostprijzen, omvang van de begroting etc.

Vanaf zomer 2016 is het initiatief genomen de grootste van de drie GI's uit te nodigen om inzicht te geven in de verschillende soorten processen en kostenstructuur van de organisatie. Dit betrof de bestuurders Astrid Rotering en Joost van der Hulst van Jeugdbescherming West (hierna JBW).

Er zijn gesprekken gestart waarbij door de vier regio's zorgen zijn gedeeld en aan JBW is gevraagd hun visie op hun positie de komende jaren, en inzicht in hun financiën te geven. Dit hebben zij gedaan in een presentatie: Van Herstel naar Stabiliteit.

In een drietal sessies is hierop doorgepraat.

JBW heeft inzage gegeven in de financiële ontwikkeling van de voorgaande jaren met daarbij een financiële prognose voor de komende jaren. Ook is doorgepraat op de rol en positie van JBW, kwaliteit en interne bedrijfsvoering en ontwikkelingen daarin de komende jaren.

Gelijktijdig liep bij JBW een aanvraag bij de TAJ voor een tegemoetkoming in de kosten die veroorzaakt zijn door de transitie. De vier regio's hebben middels een brief de subsidie aanvraag van JBW ondersteund. De TAJ heeft de bijdrage aan JBW in 2017 toegekend waardoor zij financieel gezonder zijn geworden en heeft JBW een reservepost kunnen opvoeren.

De agenda werd vervolgens gedomineerd door de volgende vragen:

1. Wat is nu de reden om een lumpsum garantie te krijgen voor de financiering van de organisatie als er eigenlijk weinig onzekerheden zijn? Immers de instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten wordt strak gemonitord en biedt weinig verrassingen voor JBW.

2. De subsidieaanvraag bij het TAJ vraagt of wij nog behoefte zien in het gezond houden van JBW. De eigen financiële analyse door de regio's liet namelijk zien dat er een ander financieel beeld over JBW was ontstaan.

Verder blijken bij alle regio's ook vragen te zijn over de kwaliteit van de dienstverlening en (het tempo) van transformatie bij JBW.

In september 2016 zijn 2 vergaderingen belegd om de mogelijke financieringsmodellen met elkaar te verkennen.

Centrale thema's daarin waren:

- Vergelijkende tarieven van 4 regio's (en hoe om te gaan met andere aanbieders)
- Analyse op subsidieaanvraag JBW
- Beschouwing financiële positie JBW
- Niveau van ambitie ten aanzien van samen optrekken richting JBW van de 4 regio's voor 2017 en 2018
- Nadere invulling van functiebekostigingsmodel

In de periode van oktober 2016 tot februari 2017 heeft geen overleg meer plaatsgevonden.

Kort samengevat is de behoefte aan continuïteit van JBW voor Haaglanden het grootst omdat Haaglanden de helft van de omzet is voor JBW betreft. Ook voor Holland Rijnland (een derde van de omzet van Jeugdbescherming West) en Midden-Holland (82% van de JB- en JR-maatregelen wordt door Jeugdbescherming West uitgevoerd) is het belang groot. Ook in Zuid-Holland Zuid is JBW de grootste GI.

Een ander opvallend punt is dat de tarieven in Haaglanden hoger bleken te zijn dan in de andere regio's. Zuid-Holland Zuid en Midden-Holland hebben de tarieven met ingang van 2017 geïndexeerd op basis van OVA. Zuid-Holland Zuid en Midden – Holland indexeren vanaf 2018 op basis van de consumentenprijsindex. Holland Rijnland heeft met de GI's afspraken gemaakt over indexering. De tarieven in deze drie regio's liggen (nagenoeg) op hetzelfde niveau.

Bijlage 3: Opdrachtformulering Bovenregionaal afstemming Gecertificeerde Instellingen

Inleiding

Met de invoering van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Gemeenten hebben de wettelijke plicht ervoor te zorgen dat er een 'toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen is'.

Sinds 2016 vindt er met enige regelmaat een bovenregionaal⁶ ambtelijk afstemmingsoverleg plaats inzake de Gecertificeerde Instellingen. Aanleiding hiervoor was het feit dat het ministerie van VWS in het eerste kwartaal 2016 de gemeenten opriep om gezamenlijk te onderzoeken op welke wijze de regio's in hun eigen belang samen kunnen optrekken om plannen te ontwikkelen met als doel de continuïteit van de uitvoering van maatregelen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering in hun regio's te borgen. Sinds de transitie laten de regio's Haaglanden, Zuid-Holland Zuid, Holland Rijnland en Midden Holland allen het grootste deel van de maatregelen uitvoeren door Jeugdbescherming West. Om die reden was het voor de hand liggend dat deze regio's gezamenlijk zouden optrekken⁷.

Centrale thema's waarover met elkaar afstemming heeft plaatsgevonden zijn:

- De tarieven die door de vier regio's gehanteerd worden.
- De financiële positie van Jeugdbescherming West.
- De invulling van het functiebekostigingsmodel
- Het niveau van de ambitie om gezamenlijk op te trekken.

Zie voor meer achtergrondinformatie bijlage 1.

In deze nota ligt de focus op het ambitieniveau om gezamenlijk op te trekken. Inmiddels is gebleken dat Jeugdbescherming West, mede dankzij een tegemoetkoming in de transitiekosten van het TAJ, een financieel gezonde(re) organisatie is geworden. Ook heeft zij een reservepost op kunnen voeren. Hierdoor is de continuïteit van de uitvoering van maatregelen voor de korte termijn geborgd. Echter de duurzame borging

⁶ De vier regio's in die deel uitmaken van dit overleg zijn: Haaglanden, Zuid-Holland Zuid, Holland Rijnland en Midden Holland. Zij werken allen intensief samen met de Gecertificeerde Instellingen Jeugdbescherming West.

⁷ Voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet werd Jeugdbescherming West aangestuurd door twee partijen: het stadsgewest en de provincie.

van de continuïteit in de jeugdbescherming en jeugdreclassering blijft een punt van zorg⁸ (bijlage 2). Daarnaast spelen in alle regio's vragen rondom de sturing op vernieuwing en de kwaliteit van dienstverlening.

Ook de 3 GI zullen betrokken worden in dit proces. Voordat de ambtelijke werkgroep van start gaat zal er een bestuurlijk overleg belegd worden om het voornemen te komen tot afstemming met hen te bespreken en ook op welke wijze zij verder in het proces betrokken kunnen worden.

Voorstel voor bovenregionale afstemming

Het ambtelijk afstemmingsoverleg stelt op basis van bovenstaande voor om de mogelijkheden voor en noodzaak tot meer duurzame bovenregionale afstemming en samenwerking te verkennen op de volgende thema's:

1. De rol van gemeenten

- Gemeenten zijn op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Daarmee zijn zij opdrachtgever van de GI. De wijze waarop invulling gegeven wordt aan deze rol is afhankelijk van de wensen en belangen van gemeenten en de GI. Ten aanzien van de sturing op de GI kan afstemming over en/of gezamenlijk optrekken bij de invulling van de rol als opdrachtgever voordelen met zich meebrengen. De mate waarin deze voordelen te behalen zijn, is mede afhankelijk van de taken en verantwoordelijkheden die iedere regio bij respectievelijk de gemeenten en de GI belegt, de prioritering die hierin wordt aangebracht en de vorm en opdracht cyclus die hiertoe is/wordt ingericht. Geadviseerd wordt om te verkennen hoe de vier regio's hun rol als opdrachtgever en daaruit volgend de rol van accounthouders en zicht op de financiële situatie van de GI willen vormgeven en waar de samenwerking bij de invulling van deze rollen een kans biedt opdat de sturing op de GI zo optimaal mogelijk vorm gegeven kan worden. In deze verkenning zal tevens gekeken worden hoe het advies van de VNG-subcommissie jeugd aangaande de spelregels rondom de inkoop en het opdrachtgeverschap (zie bijlage 2) voor onze regio's vormgegeven kunnen worden.

⁸ Zie nota 'Duurzame borging van continuïteit in de jeugdbescherming en jeugdreclassering en versterken van de sturing op vernieuwing van de VNG, versie 06-09-2017.

- Bekeken wordt of, en zo ja, hoe aan een gelijkwaardig partnerschap vormgegeven kan worden, op basis van wederzijds vertrouwen. Dit zal in overleg met de GI besproken worden.

▪

2. **Inkoopstrategie**

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 een 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 dit advies van november 2016 is aangenomen dat de JB en JR aanbesteding plichtig is (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 mogelijk een uitkomst is van een aanbestedingstraject, veel impact. In april jl. heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie de Rebel Group opdracht gegeven om nogmaals onderzoek uit te voeren. Juridisch advies in het kader van dit onderzoek heeft tot de conclusie geleid dat subsidiëren (toch) mogelijk is onder de voorwaarde dat met de GI geen 'rechtens afdwingbare overeenkomst' wordt gesloten. Hiermee hebben gemeenten de ruimte gekregen om te kiezen voor de voor hen meest passende vorm van inkoop.

Op landelijk niveau is een fundamentele discussie gevoerd over de uitkomsten van het onderzoek van de Rebel Group (zie ook bijlage 2: conceptnotitie subcommissie jeugd). Het is nu zaak dat eenzelfde gesprek in de eigen regio gevoerd wordt. De keuze die de vier regio's in dit kader gaan maken, kan invloed hebben op de continuïteit van en sturing op de GI's waarmee in de regio's wordt samengewerkt. Bestuurlijke en strategische afstemming is in dit kader vereist.

▪

3. **Sturing op kwaliteit**

- Het blijkt in de praktijk lastig om zicht te krijgen en te sturen op de kwaliteit van gecertificeerde instellingen. Vanuit de praktijk zijn de signalen over de samenwerking en de kwaliteit van dienstverlening niet alom positief. Als het gaat om de bovenregionale samenwerking verdient het aanbeveling om, in aansluiting op de invulling van de rol

als opdrachtgever (zie punt 1) te onderzoeken of en op welke wijze gezamenlijk gestuurd kan worden op de kwaliteit van de dienstverlening. Juist bij een complex en risicovol domein als dat van jeugdbescherming en jeugdreclassering is het voor gemeenten van groot belang beter zicht op de kwaliteit en mogelijkheden van sturing te krijgen. Een vorm van standaardisatie tussen de vier regio's in het diensverleningspakket dat wordt afgenomen zou hierbij helpend kunnen zijn. Of dit wenselijk is en hoe deze standaardisatie eruit zou kunnen zien dient nader uitgewerkt te worden.

- Ook dit is een onderwerp waarover we met de GI zelf in gesprek willen gaan. Hierbij zullen we onze twijfels ten aanzien van de kwaliteit met hen delen, aan hen vragen aan te geven wat ze van gemeenten nodig hebben in het verbeteren van de kwaliteit, en hoe zij ons als gemeenten een beter zicht op de daarin meespelende dilemma's kunnen geven. Belangrijk daarbij is dat er overeenstemming is over hoe die kwaliteit te definiëren. Ook vinden we van belang dat hierbij ervaringsdeskundigen betrokken worden.

▪

4. **Sturing op continuïteit**

- De gecertificeerde instelling heeft in het sociaal domein een bijzondere positie daar zij bij wet de enige partij is die invulling mag geven aan de uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen. Landelijk is sprake van een autonome krimp van het aantal maatregelen. Ook is de duur van maatregelen de afgelopen jaren korter geworden. In de vier regio's is momenteel sprake van een stijging van de instroom. Nadere analyse van redenen waarom onze regio afwijkt van de landelijke tendens is nog nodig. Hier worden ook andere ketenpartners bij betrokken. Ontwikkelingen in het sociaal domein zijn hier nu, maar ook in de toekomst, op van invloed. De prognose is wel dat er binnen een aantal jaren stabilisatie van de instroom kan optreden. Gecertificeerde Instellingen mogen geen jeugdhulp bieden waardoor een afname van het aantal maatregelen direct tot krimp leidt. Het verdient derhalve aanbeveling om voortdurend en in gezamenlijkheid te bezien hoe op de middellange, maar zeker op de lange termijn, de uitvoering van maatregelen gegarandeerd kan worden (zie voor meer informatie het document waarnaar verwezen wordt in voetnoot 3). Landelijk wordt geadviseerd 2 keer per jaar een bovenregionaal opdrachtgeversoverleg te voeren met

als onderwerp de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

In dit kader is het ook van belang om met elkaar te bepalen hoe gezorgd kan worden voor meer zicht op de opbouw van de kostprijs van de GI en hoe toezicht gehouden kan worden op een gezonde liquiditeit van de GI. Ten aanzien van de (opbouw van de) kostprijs van maatregelen die de GI uitvoert kan gebruik gemaakt worden van de uitkomsten van het landelijk kostprijsonderzoek dat in opdracht van VNG en Jeugdzorg Nederland momenteel plaatsvindt. Naar aanleiding van het onderzoek zullen we bekijken of we een gezamenlijk standpunt kunnen bepalen. De discussie rondom kostprijs kan niet losgezien worden van het gesprek over kwaliteit.

Ten aanzien van de liquiditeit van de GI lijkt het zinvol een afspraak te maken welke regio namens de andere regio's een signaalfunctie gaat vervullen op dit thema (zie ook het advies van de subcommissie jeugd van de VNG, bijlage 2). Hierbij is van belang dat verantwoordelijkheden duidelijk zijn; gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor de liquiditeit van een GI. Wel zijn gemeenten verantwoordelijk voor de continuïteit van jeugdbescherming/jeugdreclassering; vanuit deze verantwoordelijkheid is het belangrijk dat gemeenten zicht hebben op de liquiditeit (en hetzelfde geldt voor de certificering) van de GI's, zodat gemeenten zich tijdig kunnen voorbereiden op een eventuele overdracht van cliënten naar andere GI's.

■

5. Sturing op vernieuwing

- Elke regio is nu op zijn eigen wijze bezig met de transitie, de transformatie en daarbinnen de positionering van (de extra taken van) de GI binnen het zorglandschap. In de regio's worden in dit kader pilots vormgegeven. Haaglanden zet in dit kader een groot transformatieprogramma in. Belangrijke thema's in de pilots en het transformatieprogramma zijn de samenwerking tussen de GI's en de lokale (jeugd)teams, de vormgeving van één gezin, één plan, één regisseur, het werken zonder maatregel (preventieve jeugdbescherming) en de wijze waarop overleg gevoerd wordt tussen de GI en de gemeenten als het gaat om de wettelijke bepaling jeugdhulp die de GI kan afgeven. Op dit moment zien we in alle regio's dat de mate waarin de GI's (met name JB-west) in staat blijken te transformeren nu nog beperkt is. Tegelijkertijd constateren we dat er nog weinig zicht is op de mate waarin tussen de regio's inhoudelijke overeenstemming is ten aanzien van de ingezette vernieuwingen. Door

hier meer zicht op te krijgen zou meerwaarde gehaald kunnen worden uit het gezamenlijk optrekken bij het sturen op de gewenste vernieuwing.

- Daarnaast kunnen de ervaringen die in de pilots en in het transformatieprogramma van Haaglanden opgedaan worden van meerwaarde zijn voor de andere regio's. Dit roept de vraag op hoe we, als vier regio's gezamenlijk kunnen leren van de ervaringen die opgedaan worden.

Voor een aantal thema's zal tijd nodig zijn om deze uit te werken, zowel onderling in de regio's als met de GI. Aan het thema Inkoopstrategie/financiering zal prioriteit gegeven worden. Om thema's als kwaliteit en vernieuwing echt uit te diepen zal meer tijd nodig zijn. De werkgroep zal starten met het maken van een plan van aanpak inclusief tijdsfasering. Dit kan ook gevolgen hebben voor de besluitvorming. Mogelijk dat ook deze in fasen zal plaatsvinden.

Voorstel voor proces:

Het ambtelijk afstemmingsoverleg stelt het volgende traject voor:

- **1 bijeenkomst met de vier coördinerend wethouders** met als doelen:
 - De bespreking van dit voorstel
 - De bekrachtiging van de opdracht aan het ambtelijk afstemmingsoverleg om met de vraagstukken zoals gepresenteerd in dit document aan de slag te gaan. Gezien de inkoopplanning van Haaglanden wordt voorgesteld om in de uitwerking voorrang te geven aan de inkoopstrategie.

Planning: 17 november 2017
- Besluitvorming in de regio's (indien noodzakelijk)
- Planning: december 2017
- **Bestuurlijk gesprek portefeuillehouders en de 3 GI**
- Doel: Delen van dit plan tot bovenregionale afstemming en de thema's, zorgen met betrekking tot kwaliteit kenbaar maken en hen vragen hoe we hier verder het gesprek over kunnen voeren en in partnerschap tot verbetering van jeugdbescherming/jeugdreclassering voor de jeugdigen in Zuid-Holland kunnen komen.
 - Planning: Januari 2018
- **3 dagdelen met ambtelijk vertegenwoordigers.** Doel van de bijeenkomsten is te komen met een concreet voorstel over of en hoe gezamenlijk opgetrokken kan worden als het gaat om de rol van opdrachtgever van de GI, de sturing op de kwaliteit, continuïteit en vernieuwing van de GI en de inkoopstrategie. Gestart wordt met het

maken van een plan van aanpak, waarbij fasering aangebracht wordt in de onderwerpen.

- Planning: januari t/m mei 2018
- **1 bijeenkomst met wethouders jeugd en portefeuillehouders** waarin het ambtelijk afstemmingsoverleg haar bevindingen presenteert. Doel is te komen tot besluitvorming over de bovenregionale afstemming/samenwerking.
Planning: mei/juni 2018

Bijlage 4
Rapport Rebel Groep