Optimale beschikbaarheid van Jeugdbescherming en –reclassering

Onderzoek naar het functioneren van het huidige stelsel van jeugdbescherming en jeugdreclassering, de daarmee samenhangende risico's en een verkenning van handelingsopties voor een optimale beschikbaarheid.

Auteur
Hans Broere
Katja Crooijmans
Enno Gerdes
Dennis van Tilborg

Datum
september 2017

Status
Definitief

Klant
Ministerie van Veiligheid en Justitie

RebelGroup Executives bv
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam

T 010 275 59 90
F 010 275 59 99
info@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com
KvK 24 40 42 27
IBAN: NL23 ABNA 0240 3889 41

Inhoudsopgave

0 Managementsamenvatting 4

1 Inleiding 11
1.1 Aanleiding 11
1.2 Vraagstelling 11
1.3 Scope 12
1.4 Werkwijze 12
1.5 Leeswijzer 13

Deel I: Analyse van het huidige stelsel 14

2 Jeugdbescherming en -reclassering 15
2.1 Het bijzondere karakter van de jeugdbescherming en –reclassering 15
2.2 Jeugdbescherming 15
2.3 Jeugdreclassering 18
2.4 Preventieve jeugdbescherming 19
2.5 Veilig Thuis 19
2.6 Conclusie 20

3 Ontwikkelingen in het aantal maatregelen 21
3.1 Krimp in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen 21
3.2 Duiding van trends 21
3.3 Conclusie 22

4 De werking van het huidige JB/JR-stelsel 23
4.1 Inleiding 23
4.2 Wettelijk kader 24
4.3 Governance 33
4.4 Uitvoering 38
4.5 Gereguleerde marktwerking in de JB/JR mogelijk? 44

5 Conclusie deel 1 50

Deel II: Knelpuntenanalyse 52

6 Knelpunten en hiaten in het huidige stelsel 53
6.1 Inleiding 53
6.2 GI verliest deel werkgebied of deel van cliënten in bestaand werkgebied 54
6.3 Ontoereikende financiële afspraken voor een goede taakuitoefening 54
6.4 Verschillende regionale keuzes in sturing en bekostiging zonder bovenregionale samenwerking 55

6.5 Weinig financieel weerstandsvermogen en kwetsbare business case GI's 56
6.6 Risico's rondom de certificering 56
6.7 (Dreigend) faillissement 58
6.8 Overdracht van GI A naar GI B 63
6.9 Domino-effect 66
6.10 Hoge organisatie- en regeldichtheid heeft versterkend effect op continuïteitsrisico's 67
6.11 Mogelijke risico's door samenloop subsidie en overeenkomst 68
6.12 Risico's worden gevoed door onzekerheid en onwetendheid 68

7 Conclusie deel 2 70

Deel III: Optimalisatie van het huidige stelsel 72

8 Sectorbrede maatregelen 73
8.1 Beheersmaatregelen en handelingsopties op de treden van een interventieladder 73
8.2 Bovenregionale samenwerking tussen gemeenten c.q. jeugdzorgregio's 74
8.3 Early warning 75
8.4 Vangnetstructuur 76
8.5 Indeplaatsstelling 77
8.6 Aanvullend 1: reduceren complexiteit en verschaffen van duidelijkheid 77
8.7 Aanvullend 2: suggesties flexibilisering bedrijfsvoering GI's 78

9 Handelingsopties voor gemeenten en regio's 80
9.1 Inleiding 80
9.2 Verschillen tussen subsidie en overeenkomst 80
9.3 Kenmerken en scope 83
9.4 Beschikbaarheid van JB/JR 84
9.5 Selectie van GI's 84
9.6 Sturing en bekostiging 85
9.7 Noodzakelijke randvoorwaarden 85

10 Conclusies deel 3 86

Bijlage 1: Methodologische verantwoording 88

Bijlage 2: ontwikkeling van aantallen per regio 90

Bijlage 3: overzicht GI's 91

Bijlage 4: Deelnemers werksessies 92

o Managementsamenvatting

Met de invoering van de Jeugdwet zijn de taken en verantwoordelijkheden voor jeugdhulp gedecentraliseerd naar de gemeente, zo ook de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering (hierna: JB en JR). Tegelijkertijd is met de Jeugdwet de uitvoering van de JB en de JR niet langer voorbehouden aan een aangewezen instelling (de voormalige Bureaus Jeugdzorg), maar kan iedere organisatie die voldoet aan de criteria voor certificering zich aanbieden. Op dit moment bieden 13 regionale en drie landelijke instellingen JB en/of JR. Deze instellingen worden aangeduid als Gecertificeerde Instellingen (GI's).

VNG en VenJ hebben naar aanleiding van diverse ontwikkelingen zorgen over de continuïteit van de jeugdbescherming en –reclassering op regionaal niveau. Op 7 april 2017 heeft een bestuurlijk overleg tussen VNG en VenJ plaatsgevonden over meerjarige continuïteit in de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt, waaronder de uitvoering van dit, door Rebel uitgevoerde externe onderzoek.

De onderzoeksvragen luiden, kort samengevat: (1) werkt de markt van JB/JR goed, of is een ander, beter model denkbaar? (2) welke knelpunten kent het huidige stelsel? En (3) welke handelingsopties zijn op centraal en decentraal niveau denkbaar voor het oplossen van deze knelpunten? Deze vragen dienen allen bezien te worden in het licht van continuïteit van de functie van JB/JR.

De markt krimpt, de financiële positie van GI's is kwetsbaar

De sector krimpt met een geleidelijk, meerjarig tempo. Deze ontwikkeling heeft zich reeds voor de transitie ingezet. Ontwikkelingen in het aantal maatregelen worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door een veranderende visie op de toepassing van het gedwongen kader. Vanuit de visie 'zo licht als mogelijk, en zo zwaar als nodig' worden ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen nog meer dan voorheen als last resort ingezet. Het is op dit moment waarschijnlijk nog te vroeg harde conclusies te trekken op basis van de cijfers van de eerste jaren na de transitie. Het nieuwe jeugdzorglandschap is immers nog sterk in ontwikkeling.

De financiële positie van de GI's is kwetsbaar. Door de last uit het verleden (mede door de veranderingen in het takenpakket die de transitie met zich heeft meegebracht), de krimp in het totale aantal maatregelen en het feit dat gemeenten veelal nog steeds het (oude) subsidietarief betalen (gebaseerd op kostprijs 2013) waarin geen c.q. onvoldoende rekening is gehouden met een risico-toeslag. Versterking van de business case van een GI en daarmee verbetering van de financiële weerbaarheid wordt beperkt door a) de stevige regulering van GI's via de Jeugdwet, normenkader en de van toepassing zijnde regels op de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering op grond van het BW respectievelijk het Wetboek van Strafrecht, b) het feit dat GI's geen invloed hebben op de instroom, omdat deze wordt bepaald door de kinderrechter – na verzoekschrift RvdK of in het geval van jeugdreclassering de jeugdstrafrechter of de Officier van Justitie en c) de beperkingen die de beschikbaarheidsfunctie stelt aan een flexibele bedrijfsvoering.

De landelijk werkende GI's lijken risico's op continuïteit van de bedrijfsvoering beter op te kunnen vangen door de omvang van hun werkgebied; krimp in regio X kan bijvoorbeeld worden opgevangen

door groei in regio Y. De schaalgrootte van deze organisaties beperkt daarbij het effect van krimp in een regio of het wegvallen van een regio. Anderzijds ondervinden landelijke organisaties nadelen van de versnipperde opdrachtgeverrelatie met evenzoveel verschillen in inhoudelijke als verantwoordingseisen.

Het nieuwe bestel is volop in ontwikkeling, de markt is nog onvolwassen en onvolkomen

In 2015 is een volledig nieuw stelsel geïntroduceerd: met een nieuwe governance, nieuwe spelregels ten aanzien van kwaliteit, een veranderend takenpakket van de GI's, een nieuw opdrachtgeversrelatie van GI's met gemeenten en de daarbij behorende opdracht. Tegelijk met een dalende trend in het aantal maatregelen met een nadelig effect op de economische draagkracht van GI's.

Het nieuwe JB/R-stelsel is nog in ontwikkeling. In veel jeugdzorgregio's wordt in de sturing en bekostigingssystematiek nog onvoldoende rekening gehouden met de karakteristiek van de specifieke functie en de complexe logistieke processen van de JB en JR die samenhangen met het gedwongen karakter van de maatregelen en de hulp. Gemeenten werken samen in 42 regio's, waarin de 'inkoop' van de JB en JR in een deel van de regio's meelift op de inkoop van de reguliere jeugdhulp. Met als gevolg dat het specifieke karakter van de gedwongen jeugdhulp niet altijd voldoende wordt doorvertaald naar een passend sturings- en bekostigingsarrangement. De GI's hebben over het algemeen te maken met meerdere opdrachtgevers in een werkgebied. Dat betekent dat een GI over het algemeen afspraken maakt met meerdere regio's. Een vorm van bovenregionale samenwerking die aansluit op het werkgebied van GI's is op veel plaatsen niet structureel georganiseerd, of in elk geval nauwelijks geformaliseerd.

Waar gemeenten c.q. regio's nog moeten groeien in hun rol als opdrachtgever, moeten GI's nog groeien in hun rol als opdrachtnemer; bijvoorbeeld in het neerzetten van stevige en onderscheidende proposities en in de zoektocht naar verdere mogelijkheden de bedrijfsvoering te flexibiliseren en zodoende de (financiële) uitdagingen het hoofd te bieden.

Dat leidt tot de conclusie dat op dit moment sprake is van een vorm van gereguleerde marktwerking die in zekere zin nog onvolwassen functioneert. Het feit dat er nog geen sprake is van een volgroeide, volwassen (gereguleerde) markt na een periode van twee jaar, is niet verwonderlijk. Ervaring uit andere sectoren – bijvoorbeeld het openbaar vervoer – leert dat een dergelijke ontwikkeling vele jaren kan duren. Bovendien hadden veel regio's zgn. transitiearrangementen afgesloten met de GI's, waarbinnen de 'oude' financiële afspraken voor één, maar soms ook voor twee jaar in hoge mate zijn gecontinueerd.

Voorwaarden voor een mogelijke beweging naar een gereguleerde markt

Op dit moment kent de (gereguleerde) marktwerking in de JB/JR onvolkomenheden. Daarbij merken we allereerst op dat een perfecte markt niet bestaat. Een vorm van regulering is áltijd aan de orde. Om die reden wordt al snel gesproken over gereguleerde marktwerking. Dat zien we ook terug in de gezondheidszorg.

Voor deze analyse van de markt voor JB en JR hebben we ons specifiek gericht op de regionale markt en daarbinnen op 1) de mate waarin er sprake is van keuzevrijheid voor gemeenten en in hoeverre deze wordt ondersteund door vrije toe- en uittreding van aanbieders c.q. GI's tot een regionale markt en 2)

de mate waarin er sprake is van een evenwichtige verhouding tussen gemeente en GI, en in hoeverre de markt transparant (vanuit perspectief gemeente en GI) is.

We constateren dat de beweging in de sector vooralsnog beperkt is, waardoor de keuzemogelijkheden van gemeenten eveneens beperkt zijn. GI's (m.u.v. de landelijk werkende instellingen) zijn sterk gebonden aan hun (regionale) werkgebied. Deze historische begrenzing van het werkgebied, de daaraan verbonden (boven)regionale inbedding en de transitieafspraken gericht op stabiliteit en continuïteit, maken dat de voor een (gereguleerde) markt benodigde dynamiek vrij beperkt op gang komt. Op basis van de veronderstelling dat beweging in een (gereguleerde) markt een positieve prikkel biedt op de kwaliteit en de doelmatigheid van de zorg of dienstverlening.

Omdat alle GI's zich moeten houden aan het wettelijk kader, is sprake van een gelijk spelveld. De certificeringseis werpt wat ons betreft een terechte drempel voor toetreding van nieuwe aanbieders op, omdat juist in het gedwongen kader extra kwaliteitswaarborgen nodig zijn.

Er is nog geen sprake van een evenwichtige verhouding en transparantie tussen gemeenten en GI's. Dit hangt samen met de professionaliseringsslag aan opdrachtgevers- en opdrachtnemerszijde, waaronder de nog in ontwikkeling zijnde (lange termijn) visie op de functie en positionering van de JB en JR in veel gemeenten, de informatiepositie van GI's over hun kostprijs en kwaliteit van de dienstverlening en de mate waarin GI's een onderscheidende propositie weten neer te zetten.

Het is voorbarig om te concluderen dat daarmee ook geen sprake zou kúnnen zijn van gereguleerde marktwerking. De onvolkomenheden zijn ons inziens oplosbaar. Met rekenschap van het tempo dat inherent is aan de overgang van provinciale monopolies naar regionale markten met vrije toe en uittreding. De ontwikkeling naar een stelsel van gereguleerde marktwerking kan – zo gewenst – worden bevorderd door:

- het vergroten van de dynamiek, door enerzijds het stimuleren van ondernemerschap op het niveau van bestuur en management van GI's en anderzijds een grotere bereidheid onder gemeenten/regio's om ook andere GI's de mogelijkheid te geven toe te treden tot de betreffende regionale markt;
- het versterken van de business case van GI's: middels de tarifering en een zo breed mogelijk takenpakket binnen het wettelijk kader;
- het verder verkennen van mogelijkheden om de onderliggende bedrijfsvoering van GI's te versterken; en

via toezicht op de markt. In de gehele jeugdzorg is sprake van een vorm van gereguleerde marktwerking zonder dat dat gepaard is gegaan met een passende toezichtstructuur op regionaal of landelijk niveau. Een 'marktmeester' kan in de jeugdzorg en in de JB/JR een belangrijke rol spelen als het gaat om het verbeteren van de transparantie, het versterken van een evenwichtige relatie tussen gemeente en GI en vooral het verlagen van drempels tot toetreding tot een regionale JB/JR-markt. Wij onderkennen dat in het huidige wettelijke kader de primaire verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten c.q. gemeenteraad als het gaat om toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet. Het is een verkenning

waard te onderzoeken in hoeverre een bovenregionale of landelijke 'marktmeester' in een dergelijk sturingsmodel kan passen en meerwaarde heeft.

Risico's op discontinuïteit bestaan

Risico's op discontinuïteit van JB/JR – ofwel: de beschikbaarheid van JB/JR is niet meer gegarandeerd – kunnen optreden in geval van een (dreigend) faillissement van een GI of een overdracht van GI A naar GI B. Deze twee gebeurtenissen kunnen samenhangen: enerzijds heeft faillissement tot gevolg dat overdracht van lopende maatregelen naar een andere GI dient plaats te vinden. Anderzijds kan overdracht van de ene naar de andere GI – als gevolg van gemeentelijke/regionale keuzes – ook faillissement tot gevolg hebben.

Op hoofdlijnen zijn er vier typen oorzaken die kunnen leiden tot faillissement van een GI of de overdracht van taken van de ene naar de andere GI.

1. Een GI verliest haar subsidie van of overeenkomst met een regio, omdat een regio de keuze maakt voor een of meerdere andere GI's voor de uitvoering van deze functie. Met als gevolg een kleiner werkgebied voor de GI ingeval deze een regio verliest en minder cliënten per GI als een regio kiest voor meer GI's dan voorheen.
2. Ontoereikende (financiële) afspraken tussen regio en GI belemmeren een gezonde taakuitoefening. Denk hierbij aan de doorlooptijd van de afspraken (wel of niet meerjarige afspraken), de hoogte van de financiële vergoeding en de wijze van risicoverdeling.
3. Financiële kwetsbaarheid van de GI en het onvermogen om flexibel op- en af te kunnen schalen in geval van wisselingen in de vraag.
4. Verlies van het certificaat, omdat de GI niet voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen. Dit heeft tot gevolg dat direct alle activiteiten moet staken, waardoor (tijdelijke) overdracht van de maatregelen aan een andere GI noodzakelijk is.

Continuïteitsrisico's treden in dit geval veelal op als cumulatief effect van financiële kwetsbaarheid, verlies van een regio en ontoereikende financiële afspraken.

Er zijn verschillende knelpunten en hiaten in het huidige stelsel die er – gezamenlijk – toe kunnen bijdragen dat de continuïteit van JB/JR in een regio in gevaar komt. Gezien het bovenregionale werkgebied van veel GI's kunnen deze risico's uitmonden in een 'domino-effect', waarmee de bovenregionale continuit van de functie bedreigd wordt. Tegelijkertijd is er een grote mate van oplossend vermogen in het 'informele' circuit. Bestuurders van gemeenten en GI's zijn gezamenlijk in staat gebleken om het hoofd te bieden aan dreigende discontinuïteit in een aantal specifieke cases afgelopen twee jaar. Ook de inzet van zowel de TAJ als de VNG de afgelopen jaren hebben potentiele continuïteitsproblemen voorkomen.

Vertrouwen op deze informele arrangementen en tijdelijke interventies is echter een te magere, ontoereikende strategie om een duurzame beschikbaarheid van deze functies te kunnen garanderen. Daarbij is sprake van veel ad hoc crisismanagement. Met het huidige instrumentarium is het voor gemeenten (opdrachtgever) en Rijksoverheid (stelseleigenaar) lastig om tijdig te kunnen anticiperen op en daarmee ook zorgvuldig te kunnen handelen in gevallen van dreigende continuïteit. Wij opteren

voor een praktijk gericht op tijdigheid en zorgvuldigheid. Daarbij zou het wegnemen van onzekerheden en het verschaffen van duidelijkheid, bijdragen aan een verdere reductie van het aantal risico's, wordt de mogelijke impact gemitigeerd en de kans van optreden verlaagd.

Maatregelen op centraal en decentraal niveau zijn nodig voor het oplossen van deze knelpunten. Verschillende handelingsopties zijn mogelijk.

Op basis van de inventarisatie van de knelpunten en hiaten die een risico vormen voor de continuïteit van de JB en JR kunnen een aantal handelingsopties onderscheiden worden op landelijk niveau en handelingsopties gericht op gemeenten c.q. regio's.

Conclusie is dat de verschillende handelingsopties de risico's op discontinuïteit in grote mate mitigeren en toepasbaar zijn binnen het bestaande wettelijke kader.

Op het niveau van het stelsel constateren wij dat de interventieladder op het gebied van de continuïteit van de JB en JR verder moet worden ingevuld (in aanvulling op bestaande instrumenten zoals het certificeringssysteem/normenkader en de indeplaatsstelling) door maatregelen te nemen ten aanzien van:

- de bovenregionale samenwerking, waarbij regio's elkaar structureel informeren over voornemens die kunnen leiden tot risico's op continuïteitsverlies. Deze samenwerking moet vooral voorzien in het tijdig delen en afstemmen van mogelijk regionale veranderingen in sturing en bekostiging van JB en JR en de keuze voor een GI. een systeem van *early warning* gericht op het vroegtijdig herkennen van signalen van GI's die in financieel zwaar weer dreigen te komen, die continuïteit van de instelling kan bedreigen en daarmee de continuïteit van de hulpverlening. Deze voorziening kan op bovenregionaal niveau of op landelijk niveau in VNG-verband georganiseerd worden;
- een tijdelijke vangnetstructuur voor situaties waarin vrij acuut de uitvoering van de JB en JR moet worden overgenomen van GI's waarbij sprake is van een faillissement. Ons advies is om deze voorziening op bovenregionaal dan wel op landelijk niveau te organiseren; in het laatste geval op het niveau van de collectiviteit gemeenten (lees: VNG).

In aansluiting daarop zijn er maatregelen denkbaar gericht op de reductie van de complexiteit binnen het stelsel door harmonisering van procedures aan de hand van landelijke handreikingen (rondom faillissement GI, inkoopkaders, aanbesteden/subsidiëren etc.), verhelderen van het certificeringstraject gezien de vele vragen die hierover vaak nog bestaan en het vereenvoudigen van het juridische proces van omzetting van maatregelen van de ene naar de andere GI. Ook doen we suggesties gericht op het vergroten van de flexibiliteit van de bedrijfsvoering van GI's, zodat zij beter toegerust raken op het op- en afschalen van hun capaciteit. Deze dienen nog verder onderzocht te worden op hun haalbaarheid.

Gemeenten hebben, meer dan wordt verondersteld, een keuze tussen overeenkomsten en subsidies – maar bewuste keuzes zijn nodig én mogelijk

De wetgever heeft met de Jeugdwet gemeenten niet willen voorschrijven op welke wijze zij de financiële relatie met GI's vorm en inhoud geven.

Er bestaat – naast het sluiten van een overeenkomst op basis van aanbesteding – keuzevrijheid voor een subsidie zonder aanbesteden mits a) er geen uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten en b) er geen vergoeding wordt betaald die naast de kosten een winstopslag inhoudt.

Belangrijk hierbij is wel dat het verstrekken van een subsidie niet automatisch betekent dat er sprake kan zijn van een onderhandse één-op-één relatie tussen gemeente en GI. Ook voorafgaand aan het verstrekken van een subsidie dient een vorm van mededinging te worden toegepast.

Ook het subsidie-instrument biedt ruimte aan gemeenten om te sturen. Naast de wettelijke waarborgen waarmee de functie JB/JR omgeven is, kunnen aanvullende subsidie-eisen worden gesteld. Daarbij geldt wel dat verplichtingen direct verbonden moeten zijn aan het doel dat men beoogt te verwezenlijken.

Het sluiten van een overeenkomst na een openbare aanbesteding is nodig indien de regio c.q. de gemeente een juridisch afdwingbare overeenkomst met de GI wil sluiten. Voor de klassieke en prestatiesubsidie geldt dat naast de subsidiebeschikking geen uitvoerings- of afdwingingsovereenkomst kan worden afgesloten. De gemeente heeft met deze subsidievormen geen mogelijkheden om de levering van JB/JR via de rechter af te dwingen, anders dan financiële sturing achteraf. Dat is ook direct het meest wezenlijke verschil tussen beide instrumenten: een overeenkomst van opdracht (na aanbesteding) en een subsidie. Echter, gezien het feit dat de leverplicht deels kan worden afgeleid uit het wettelijk kader (de GI ontvangt immers een directe opdracht van de rechter), kan ook subsidie een passend instrument zijn om de financiële relatie met de GI vorm te geven.

Uit dit onderzoek blijkt dat de verschillen tussen subsidie en overeenkomst beperkt zijn. De instrumenten zijn met de ontwikkeling van de rechtspraak de laatste jaren steeds meer naar elkaar toegegroeid. De verstrekking van een subsidie vereist ook een transparante procedure aan de voorkant (vorm te geven via nationaal recht), waarin rekening wordt gehouden met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. Dat neemt niet weg dat er ook verschillen bestaan, die voor gemeenten in dit specifieke domein mogelijk relevant zijn. Tegelijk zien we in het brede sociale domein (WMO, Jeugdwet) een ontwikkeling waarin de uitvoering van een overeenkomst van opdracht steeds meer wordt vormgegeven conform een partnerschap-gedachte waarbij opdrachtgever en -nemer een intensieve relatie onderhouden en een gedeelde verantwoordelijk hebben voor een doelmatige uitvoering.

De keuze voor een bepaald sturings- en bekostigingsarrangement hangt dan ook primair af van het belang dat de gemeente hecht aan rechtens afdwingbare afspraken (overeenkomst van opdracht) over de realisatie van vooraf vastgelegde prestaties of verplichtingen dan wel dat de gemeente kiest voor een model gebaseerd op een andere wijze van sturing (subsidie).

Belangrijker dan de verschillen is dan ook de vraag of de randvoorwaarden voldoende zijn ingevuld; de randvoorwaarden die horen bij het zorgvuldig inrichten van ofwel een opdracht- ofwel een subsidierelatie en eventueel benodigde aanpassingen in het wettelijk kader waarbinnen gemeenten continuïteit moeten borgen. In het rapport worden aan de hand van verschillende elementen de handelingsopties geschetst voor respectievelijk een overeenkomst van opdracht en subsidie. Meer algemene randvoorwaarden voor een stabiel stelsel zien op het werken aan de financiële weerbaarheid van de GI's, het waar mogelijk vergroten van de flexibiliteit en het ondernemerschap van GI's, een goed onderbouwde propositie en het open gesprek, gekoppeld aan verantwoord opdrachtnemerschap. Een

uitgesproken en vooral meerjarige visie van gemeenten op de functie van de JB/JR in het stelsel, gekoppeld aan meerjarige financiële afspraken met GI's draagt bij aan voorspelbaarheid en daarmee aan een solide business case voor GI's.

Mogelijk ontstaan de komende jaren nog continuïteitsrisico's door onvolkomenheden in de huidige financiële afspraken die in de afgelopen 2-3 jaar zijn gemaakt. Dat zit met name op elementen als prijs, duur van de overeenkomst, en afspraken over een zorgvuldige overdracht. Onafhankelijk ervan of het om een subsidie of een overeenkomst gaat. Daarbij wijzen wij erop dat dit onderzoek primair een economische c.q. bedrijfsmatige invalshoek kent, maar dat stabiliteit en continuïteit van de functie van JB/JR vooral en allereerst in het belang van de kwetsbare jeugdige is.

In de basis gaat het wat ons betreft de komende jaren om het verder professionaliseren van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en het in samenwerking tussen Rijk en regio vormgeven van het benodigde instrumentarium voor een duurzame inrichting van het JB/JR-stelsel. Wij zien de keuze voor een financieel instrument daarbij niet als beginpunt, maar als sluitstuk. Daarmee is de instrumentkeuze op zichzelf ook niet bepalend voor de continuïteitsvraag. Voor het borgen van de continuïteit is het in ieder geval noodzakelijk om uitvoering te geven aan de eerdergenoemde voorwaarden en handelingsopties.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de invoering van de Jeugdwet zijn de taken en verantwoordelijkheden voor jeugdhulp gedecentraliseerd naar de gemeente, zo ook de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering (hierna: JB en JR). Tegelijkertijd is met de Jeugdwet de uitvoering van de JB en JR niet langer voorbehouden aan een aangewezen instelling (de voormalige Bureaus Jeugdzorg), maar kan iedere organisatie die voldoet aan de criteria voor certificering zich aanbieden. Op dit moment bieden 13 regionale en drie landelijke instellingen JB en/of JR. Deze instellingen worden aangeduid als Gecertificeerde Instellingen (GI's).

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) hebben door diverse ontwikkelingen zorgen over de continuïteit van de jeugdbescherming en –reclassering op regionaal niveau. Dat manifesteert zich vooral in de situaties waarbij er sprake is van (een al dan niet geplande) overdracht van taken van een GI naar een andere GI. Parallel hieraan is een debat ontstaan over de vraag in hoeverre gemeenten al dan niet gebonden zijn aan aanbestedingsregels wat betreft de inkoop en contractering van deze diensten.

Ook politiek staat de continuïteit van de JB en JR volop in de belangstelling. In het AO Jeugdhulp van 23 februari j.l. is uitgebreid stilgestaan bij de voor- en nadelen van aanbesteden van deze functies. De discussie in de Tweede Kamer ziet met name op de vraag of (Europees) aanbesteden past bij de aard van de functies van de JB en JR en op de daarmee samenhangende risico's in het kader van zorgcontinuïteit. Juni 2017 is door de Tweede Kamer een motie aangenomen die het kabinet oproept tot geen gedwongen aanbesteding van JB/JR-taken door gemeenten.

De ministeries van Veiligheid & Justitie (VenJ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn als stelseleigenaar van de JB en JR verantwoordelijk voor een effectief ingericht stelsel, waarbij VenJ een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor het gedwongen kader. Zorgcontinuïteit en waar mogelijk continuïteit van hulpverleningsrelaties, zijn belangrijke randvoorwaarden voor de inrichting van het stelsel.

Op 7 april heeft een bestuurlijk overleg tussen VNG en VenJ plaatsgevonden over meerjarige continuïteit in de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Onderdeel van de gemaakte bestuurlijke afspraken is de uitvoering van dit, door Rebel uitgevoerde externe onderzoek.

1.2 Vraagstelling

De onderzoeksvraag is drieledig.

1. Een analyse van de `markt' van jeugdbescherming en jeugdreclassering, waarin wordt beschreven of gezien de maatschappelijke opdracht, het specifieke wettelijk kader en gezien de karakteristiek 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. **Kortom, werkt de markt van JB/JR goed en is een ander, beter model denkbaar?**

2. Een analyse van de risico's die samenhangen met het huidige stelsel, en een overzicht van maatregelen die door gemeenten, VenJ en GI's 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. Doel is om de risico's van de huidige inrichting te mitigeren. **Kortom, welke knelpunten kent het huidige stelsel?**
3. Tot slot dient onderzocht te worden welke alternatieven dan de huidige wijze van financiële sturing en bekostiging mogelijk zijn die mogelijk betere garanties bieden voor de continuïteit van de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Waarbij de discussie zich primair toespitst op de instrumenten subsidie versus overheidsopdracht. **Kortom, welke handelingsopties zijn op centraal en decentraal niveau denkbaar voor het oplossen van deze knelpunten?**

1.3 Scope

Dit onderzoek is onderdeel van een pakket aan bestuurlijke afspraken tussen VenJ en VNG, en bouwt voort op een eerder onder regie van de VNG uitgevoerde verkenning over dit onderwerp. Dit rapport geeft primair een objectivering van de inrichting en uitvoeringspraktijk van het stelsel en geeft concrete aanwijzingen voor een duurzame optimalisatie van het stelsel en gaat beperkt in op actuele, operationele vraagstukken. In aansluiting zijn een aantal optimalisaties en handelingsopties ontwikkeld, waarvan de voor- en nadelen op uniforme wijze in beeld zijn gebracht zonder daarbij een voorkeur uit te spreken; dit dient daarmee sec ter onderbouwing van daaropvolgende beleidskeuzes.

1.4 Werkwijze

Hoewel dit rapport is ontstaan in opdracht van het ministerie van VenJ, waren bij de uitvoering een groot aantal andere partijen betrokken. Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingsgroep bestaand uit de ministeries van VenJ en VWS, de VNG en Jeugdzorg Nederland. Gedurende het onderzoek zijn drie werksessies georganiseerd. In de eerste werksessie zijn samen met de deelnemers risico's geïnventariseerd. In de tweede en de derde werksessie zijn scenario's tegen het licht gehouden.

Aan de werksessie hebben vertegenwoordigers van de ministeries van VenJ en VWS, van de VNG, gemeenten en jeugdzorgregio's, van landelijke en regionale GI's, van het Keurmerkinstituut en de Inspectie deelgenomen. We zijn alle deelnemers tot dank verplicht, ze hebben een waardevolle bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. Vanzelfsprekend blijven de auteurs volledig verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport.

In het kader van een intercollegiale toetsing op de juridische analyse heeft een bespreking plaatsgevonden met Pels Rijcken advocaten (Landsadvocaat).

1.5 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit drie onderdelen. In deel 1 gaan we in op de huidige situatie. We beschrijven daarbij achtereenvolgens de inhoud van het werkveld (hoofdstuk 2), de ontwikkeling in de vraag naar jeugdbescherming- en reclassering (hoofdstuk 3), de werking van het huidige stelsel (hoofdstuk 4) en waarna we antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag (hoofdstuk 5).

Deel twee heeft betrekking op de risicoanalyse van het huidige stelsel en de uitvoeringspraktijk (hoofdstuk 6).

In het derde deel schetsen we optimalisaties binnen het huidige stelsel, op het niveau van het stelsel en op het niveau van gemeenten/regio's. De laatste gaat primair in op de wijze van sturen en bekostigen. We beschrijven eveneens de voor- en nadelen van deze handelingsopties (hoofdstuk 8 en 9).

In de bijlagen is de uitgebreide juridische analyses opgenomen.

Deel I: Analyse van het huidige stelsel



2 Jeugdbescherming en -reclassering

In dit hoofdstuk zoomen we nader in op de aard van de functies jeugdbescherming en –reclassering en op het daarmee samenhangende werkproces.

2.1 Het bijzondere karakter van de jeugdbescherming en –reclassering

In de Jeugdwet wordt onderscheid gemaakt tussen het vrijwillige en het gedwongen kader. De functies jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn twee afzonderlijke functies, die betrekking hebben op het gedwongen kader. Het bijzondere karakter van deze functies is gelegen in het feit dat de (kinder-) rechter of in voorkomend geval de officier van justitie de maatregel dwingend oplegt. Daarmee onderscheiden deze functies zich van jeugdhulp die in het vrijwillig kader wordt geboden. De uitvoering van deze functies is beschreven in het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Strafrecht.[1]

Gezien het bijzondere karakter van deze functies – een door de (kinder-)rechter opgelegde maatregel die diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van kind en gezin – zijn de JB en JR aangemerkt als 'essentiële functies' in het zorglandschap. Gezag en bescherming dienen te allen tijde voor alle jeugdigen beschikbaar te zijn. En dit ingrijpen dient – ook verdragsrechtelijk – met waarborgen omkleed te zijn. Die waarborgen zijn: proportionaliteit en subsidiariteit, rechtsgelijkheid, verbod van willekeur, rechtszekerheid en uniformiteit. Aan de uitvoering van deze functies is dan ook een stevig wettelijk kader verbonden. Onder meer met een normenkader en daaruit voortvloeiende certificering vindt kwaliteitsborging aan de voorkant plaats en worden deze beginselen bewaakt.

Alleen de rechter[2] kan besluiten tot een kinderbeschermingsmaatregel dan wel jeugdreclassering na zorgvuldige beoordeling door de RvdK. En de uitvoering kan alleen geschieden door gecertificeerde – en daarmee gekwalificeerde – instellingen.

2.2 Jeugdbescherming

Kinderbeschermingsmaatregelen zijn geregeld in boek 1 van het BW. Het doel van een kinderbeschermingsmaatregel is het opheffen van een bedreiging voor de veiligheid en de ontwikkeling van het kind. De kinderrechter, na onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming, kan besluiten tot zo'n maatregel.

Er zijn twee typen wettelijke maatregelen die de rechter kan opleggen:

1. (Voorlopige) ondertoezichtstelling, al dan niet in combinatie met een uithuisplaatsing
2. (Voorlopige) voogdij.

---

[1] En voor jeugdreclassering die bestaat uit begeleiding in verband met de deelname aan een scholings- en trainingsprogramma in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

[2] Of in voorkomend geval de officier van justitie.

Ondertoezichtstelling, al dan niet in combinatie met een uithuisplaatsing

Ondertoezichtstelling (OTS) is een jeugdbeschermingsmaatregel die – na onderzoek en een verzoek door de Raad voor de Kinderbescherming[3] – kan worden uitgesproken door de kinderrechter als de ontwikkeling van een jeugdige ernstig bedreigd wordt.[4]

Doel van de OTS is om kinderen te beschermen die in hun ontwikkeling worden bedreigd of veiligheidsrisico's lopen. De maatregel is erop gericht ouders te ondersteunen en te begeleiden. Het gezag van ouders over de kind(eren) wordt beperkt, maar ouders blijven verantwoordelijk voor de kinderen. Zij krijgen verplichte hulp en toezicht bij de opvoeding.

De OTS wordt uitgevoerd door een gecertificeerde instelling (GI); de daadwerkelijke uitvoering wordt gedaan door een professional, de gezinsvoogdijwerker.

De kinderrechter spreekt een OTS uit voor maximaal 1 jaar, maar kan op verzoek van de gecertificeerde instelling telkens met één jaar verlengd worden. De gecertificeerde instelling moet dan aantonen dat de gronden van de maatregel nog steeds aanwezig zijn.

Voogdij

Voogdij is het gezag over een minderjarige dat door een ander dan een ouder wordt uitgeoefend. Beëindiging van het ouderlijk gezag is een vergaande maatregel van kinderbescherming. Deze wordt ingezet als ouders hun gezag misbruiken óf als de minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en er geen perspectief is dat ouders binnen een redelijke termijn in staat zijn om hun opvoedingsverantwoordelijkheid te nemen.

Wanneer nog niet is bepaald is wie het gezag van de ouders overneemt, kan de voogdij tijdelijk aan een gecertificeerde instelling opgedragen worden. Beëindiging van het gezag wordt met een verzoekschriftprocedure aangevraagd door de Raad voor de Kinderbescherming of het OM.[5]

Er zijn twee bijzondere vormen van voogdij: tijdelijke voogdij en voorlopige voogdij. Beide vormen kenmerken zich door hun tijdelijke aard. Dit in tegenstelling tot de 'gewone' voogdij, die in principe uitgesproken wordt tot een kind meerderjarig is.

Bij voogdij wordt het gezag over het kind overgenomen van de ouders door een GI op basis van een uitspraak van de kinderrechter. Kinderen waar een dergelijke voogdij-maatregel is genomen wonen niet meer thuis en verblijven in een pleeggezin, jeugdzorginstelling of in het sociaal netwerk van het

---

[3] Volledigheidshalve merken wij op dat de wet ook aan het Openbaar Ministerie de bevoegdheid geeft om een verzoek te doen om de minderjarige onder toezicht te laten stellen (artikel 1:255 BW). Onder omstandigheden kunnen ook pleegouders een verzoek tot OTS doen.

[4] Een OTS wordt uitgesproken als er sprake is van een ernstige bedreiging van de belangen van een kind. Voorwaarden voor een ondertoezichtstelling zijn dat: 1) een kind zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd ; 2) ouders de zorg die nodig is om die bedreiging op te heffen niet voldoende accepteren; 3) verwacht wordt dat ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn hun opvoedingsverantwoordelijkheid zullen waarmaken.

[5] Onder omstandigheden kunnen ook pleegouders een verzoek tot beëindiging van het gezag van de ouders van hun pleegkinderen verzoeken.

gezin. Voogdijmaatregel geldt voor onbepaalde tijd en loopt in principe door tot het 18e jaar; met als streven om de voogdij over te dragen aan een natuurlijk persoon.

Voogdij kan worden uitgeoefend door een natuurlijke persoon of door een instelling. Als pleegouders, familieleden of andere burgers de voogdij op zich nemen, is er sprake van een voogd-natuurlijke persoon. Voogdij kan ook worden uitgeoefend door een gecertificeerde instelling (GI). Er is dan sprake van een voogd-rechtspersoon. De raad van bestuur of het stichtingsbestuur is verantwoordelijk voor de gezagsuitoefening. De uitvoering van de voogdij wordt in handen gelegd van een jeugdbeschermer, die voogdijwerker wordt genoemd. Deze is er verantwoordelijk voor dat de minderjarige goed wordt verzorgd en opgevoed, maar heeft niet de plicht dit zelf te doen. Verder houdt de voogdijwerker toezicht, treedt op als wettelijk vertegenwoordiger, en beheert het vermogen van het kind.

De stappen en taakverdeling in het werkproces Jeugdbescherming

In onderstaand schema is het werkproces van de jeugdbescherming op hoofdlijnen weergegeven. De belangrijkste partijen die een rol hebben in dit proces zijn de Raad voor de Kinderbescherming, Kinderrechter en de Gecertificeerde instelling.



2.3 Jeugdreclassering

Jeugdreclassering is een vorm van begeleiding in combinatie met toezicht voor jeugdigen van 12-23 jaar die in aanraking met Justitie zijn gekomen. Het belangrijkste doel van jeugdreclassering is herhaling of terugval (recidive) te voorkomen, zodat de maatschappij veiliger wordt. Maar minstens zo belangrijk is het bieden van een beter toekomstperspectief aan jeugdigen.

Jeugdreclassering kan in verschillende fasen en modaliteiten van het jeugdstrafrecht worden ingezet. Dit gebeurt soms als enige strafrechtelijke stap en soms als onderdeel van een pakket aan maatregelen. Jeugdreclassering wordt vrijwel altijd ingezet op verzoek van en/of na onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming in samenspraak met de Officier van Justitie (Openbaar Ministerie).

De maatregel jeugdreclassering wordt opgelegd door de rechter (of in een strafbeschikking van de officier van justitie) wanneer deze oordeelt dat jeugdigen, na hun straf, begeleiding nodig hebben bij hun terugkeer in de maatschappij. De jeugdreclassering wordt in beginsel uitsluitend uitgevoerd door jeugdzorgprofessionals in dienst van een gecertificeerde instelling.

In de praktijk bestaat jeugdreclassering uit een combinatie van intensieve hulp aan en toezicht op een jongere. Jeugdreclassering kan op zowel vrijwillige basis (ook hier is sprake van een strafbaar feit) als in het gedwongen strafrechtelijk kader worden uitgevoerd. Op hoofdlijnen zijn de volgende typen van jeugdreclassering te onderscheiden:

- Maatregel toezicht en begeleiding; verplichte reclasseringsbegeleiding.
- Gedragsbeïnvloedende maatregel; dit is een behandelmaatregel gericht op re-integratie, die in het kader van bijzondere voorwaarden wordt opgelegd. Het gaat hierbij om jeugdhulp die voortvloeit uit de strafrechtelijke beslissing. De jeugdreclassering heeft een rol in de voorbereiding van de maatregel en in de begeleiding.
- Scholing- en trainingsprogramma's; die in het kader van het laatste deel van de tenuitvoerlegging van de jeugddetentie extramuraal worden ingezet.

De GI begeleidt de jeugdige en houdt tevens toezicht op de naleving van de voorwaarden. Voldoet de jeugdige niet aan de voorwaarden dan meldt de GI dit terug aan het OM. De GI vervult binnen de context van de jeugdreclassering meerdere rollen en taken: 1) uitvoering van diverse jeugdreclasseringsmaatregelen en 2) het bepalen van de jeugdhulp die is aangewezen in het kader van jeugdreclassering[6] en het doorverwijzen van de jongere naar andere zorgverleners. De jeugdreclasseringswerker kan tevens jeugdhulp inzetten die hij zelf binnen Toezicht en Begeleiding nodig vindt. Hiervoor overlegt hij met gemeenten, maar het oordeel van de jeugdreclassering is echter doorslaggevend. Anders gezegd, de gemeente is verplicht om aanvullende jeugdhulp die opgelegd is, aan te bieden onder bijzondere voorwaarden.

De RvdK heeft tot wettelijke taak toezicht te houden op de uitvoering van (een aantal van de) jeugdreclasseringstaken door de GI. Deze toezichthoudende taak brengt met zich mee dat de RvdK fungeert als (administratieve) casusregisseur.

---

[6] Deze bevoegdheid bestaat overigens niet indien de verplichting tot het bieden van jeugdhulp rechtstreeks voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing (artikel 3.5 lid 4 Jeugdwet).

2.4 Preventieve jeugdbescherming

In praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen het gedwongen en het vrijwillig kader. Het gedwongen kader, ook wel 'dwang' genoemd, heeft betrekking op de jeugdbescherming en jeugdreclassering die slechts na onderzoek door de RvdK en een uitspraak van de rechter verplichtend opgelegd kunnen worden. Naast dwang is in de praktijk ook 'drang' ontstaan als instrument om een wettelijke maatregel, die per definitie zeer ingrijpend is, te voorkomen. In de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet ook wel aangeduid als preventieve jeugdbescherming.[7]

Kenmerkend is dat voor preventieve jeugdbescherming geen onderzoek of uitspraak van een rechter vooraf is gegaan. Er zijn echter wel voorwaarden voor ouders aan verbonden: drang-trajecten zijn niet vrijblijvend. Drang loopt vaak parallel aan het onderzoek van de RvdK en kent verschillende verschijningsvormen. Drang-trajecten hebben tot doel een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen.

Drang kan worden uitgeoefend door een GI voor zover het geen jeugdhulp betreft. Deze interventie is niet voorbehouden aan een bepaalde beroepsgroep, een fase van hulpverlening of het kader van de hulp (gedwongen of vrijwillig). In de praktijk wordt de preventieve jeugdbescherming veelal uitgevoerd door professionals die, wanneer toch een maatregel noodzakelijk is, als jeugdbeschermer aan het gezin verbonden blijft maar dan met de bevoegdheden die de wet hem biedt zijn inzet kan plegen. Op deze wijze is continuïteit van de hulpverleningsrelatie in dit soort kwetsbare situaties geborgd.

2.5 Veilig Thuis

In Veilig Thuis zijn de voormalige taken van het AMK en Steunpunten Huiselijk Geweld geïntegreerd. Veilig Thuis is de organisatie waar meldingen over huiselijk geweld en kindermishandeling gedaan worden. De wettelijke omschrijving van Veilig Thuis is 'Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling'. De taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in artikel 4.1.1. e.v. van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Veilig Thuis biedt advies aan professionals en burgers als zij vragen hebben over een situatie die veiligheid van kinderen of andere gezinsleden bedreigt. Veilig Thuis heeft de plicht en bevoegdheid om te onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling of huiselijk geweld en daarop actie te ondernemen. Veilig Thuis is daarmee de spin in het web bij de aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld.

Veilig Thuis is bevoegd om een melding bij de Raad voor de Kinderbescherming te doen. Waar de Raad voor de Kinderbescherming onderzoekt of er gronden zijn voor een maatregel van jeugdbescherming, onderzoekt Veilig Thuis of er sprake is van kindermishandeling. Omdat Veilig Thuis allereerst probeert

---

[7] Zie Memorie van Toelichting 33684, nr. 3: "Het wetsvoorstel wil nadrukkelijk bevorderen dat de raad voor de kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casus-niveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening".

vrijwillige hulp op gang te brengen, vormt de bemoeienis van Veilig Thuis vaak het startpunt van preventieve jeugdbescherming (ook wel drang genoemd).

Het is aan gemeenten om de uitvoering van deze taken al dan niet onder te brengen in een GI.

2.6 Conclusie

Voorgaande analyse laat zien dat jeugdbescherming en jeugdreclassering twee bijzondere functies zijn die zich onderscheiden van jeugdhulp. Dat onderscheid wordt met name ingegeven door de nadrukkelijke rol van de RvdK in de toeleiding naar het gedwongen kader en de daaropvolgende besluitvorming door de rechter. Daarnaast onderscheid de JB en JR zich van jeugdhulp vanwege het karakter van 'beschikbaarheid', het feit dat GI's voor bepaalde taken ook fungeren als bestuursorgaan in de zin dat ze bevoegd zijn aanvullende jeugdhulp te indiceren, en voor de uitvoering van JB/JR moeten beschikken over een certificaat (Nomenkader).

Ook in zijn uitvoering zijn JB en JR onderscheidend. Het opleggen van zo'n maatregel betekent dat wordt ingegrepen in het privéleven van de jeugdige en zijn ouders en in de gezagsrelatie. Dit vraagt dat deze maatregelen de daarbij horende werkprocessen met veel waarborgen zijn omgeven. In de uitvoering van deze functies verbindt de GI zich met veel partijen; verbinding met enerzijds de lokale zorginfrastructuur en anderzijds de justitiële keten is cruciaal voor een goed functionerend stelsel van jeugdbescherming- en reclassering.

3 Ontwikkelingen in het aantal maatregelen

Continuïteit van jeugdbescherming en – reclassering hangt o.a. samen met de ontwikkeling van het aantal maatregelen. Dit hoofdstuk geeft de landelijke en regionale ontwikkeling van het aantal kinderbeschermingsmaatregelen (OTS en Voogdij) en de vraag naar jeugdreclassering weer. De cijfers zijn gebaseerd op CBS-data. We gebruiken hierbij cijfers op jaarbasis. Het CBS rapporteert ook cijfers op een bepaald peildatum, deze cijfers zijn lager. Bij cijfers op jaarbasis wordt gerapporteerd hoeveel jeugdigen in een bepaald jaar bijv. in aanraking zijn gekomen met jeugdreclassering. Bij cijfers op een peildatum wordt gerapporteerd hoeveel jeugdigen bijv. op 31 december 2016 te maken hebben met een jeugdreclasseringstraject.

3.1 Krimp in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen

Het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen laat al een aantal jaren een (sterke) daling zien. De uitstroom is 1,5 keer zo hoog als de instroom als gevolg van het afsluiten van maatregelen.[8] Ook met de nu stijgende instroom bij de RvdK blijft de instroom fors lager dan de uitstroom. Netto is sprake van een krimp.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ondertoezichtstelling	42.025	41.185	39.655	36.890	34.100	31.435
Voogdij	8.785	8.815	9.785	10.260	10.865	11.590
Jeugdreclassering	16.900	16.185	14.960	12.865	11.150	10.655
Totaal	67.710	66.185	64.400	60.015	56.115	53.680

Waar het aantal ondertoezichtstellingen en jeugdreclasseringsmaatregelen in de afgelopen jaren scherp is gedaald, is het aantal voogdijmaatregelen gestegen. Verwacht wordt dat deze ontwikkeling zich komende jaren licht doorzet.

Daarbij laten niet alle regio's eenzelfde ontwikkeling zien. In sommige regio's daalt de vraag sterker dan in andere regio's, waardoor sommige GI's meer te maken krijgen met krimp dan andere GI's. In de bijlage hebben we een nadere analyse van de ontwikkeling per regio opgenomen.

3.2 Duiding van trends

Trends in het aantal maatregelen zijn mede ingegeven door een veranderend denken over kinderbeschermingsmaatregelen. In de loop der jaren is er steeds meer nadruk komen liggen op het oplossen van problemen in de preventieve sfeer, en worden kinderbeschermingsmaatregelen nog meer dan voorheen ingezet als *last resort*. Dit is lijn met de bedoeling van de Jeugdwet die sterk inzet

[8] Bron: VNG, 2016

op preventie, versterken van eigen kracht. In de memorie van toelichting op de Jeugdwet wordt specifiek het 'ultimum remedium' karakter van een kinderbeschermingsmaatregel benoemd.

Daarnaast zien we ook verschuivingen optreden binnen de sector. Zo neemt het marktaandeel van de WSG toe. Eén van de verklaringen voor deze toename is mogelijk gelegen in het feit dat er de laatste jaren steeds meer aandacht is voor het herkennen en erkennen van jeugdigen met een licht verstandelijke beperking. De WSG is landelijk specialist voor deze doelgroep.

Tegenover de toenemende terughoudendheid in het opleggen van een OTS, staat het sneller overgaan tot voogdij. Vanuit de gedachte dat jarenlang 'aanmodderen' en daarmee gepaard gaande onzekerheid voor zowel de jeugdige als het gezin, niet bijdraagt aan de positieve ontwikkeling van de jeugdige.

Tegelijkertijd zijn er ook geluiden dat de 'markt' inmiddels een bodem heeft bereikt, ervan uitgaande dat er altijd een bepaalde instroom zal zijn. Enkele gesprekspartners geven aan dat de absolute bodem naar verwachting zo rond de 20.000 maatregelen ligt.[9] Aan het einde van 2016 is een toename in de instroom te zien. Deze is echter nog niet te zien in de CBS-data over geheel 2016.

We merken daarbij op dat de eerste jaren na de transitie mogelijk gekleurd worden door de overgangsperiode. Het lokale veld is nog sterk in ontwikkeling, wat enerzijds zou kunnen leiden tot 'te veel' of 'te snel' doorverwijzen naar een jeugdbeschermingstafel a.g.v. kennis en/of capaciteitsgebrek. Anderzijds is het ook niet geheel onwaarschijnlijk dat dit heeft geleid tot 'te weinig' of 'te laat' doorverwijzen, omdat sterk gestuurd is op afschaling en zoveel mogelijk zorgvragen afvangen in het vrijwillig kader. Anders gezegd, de cijfers van de afgelopen jaren zijn mogelijk 'gekleurd' door de overgangsfase en daarmee slechte voorspellers voor de structurele ontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen.

3.3 Conclusie

Er is sprake van een krimp in de sector in een geleidelijk, meerjarig proces. Deze ontwikkeling heeft zich reeds voor de transitie ingezet. Ontwikkelingen in het aantal maatregelen worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de veranderende visie op de toepassing van het gedwongen kader. Vanuit de visie 'zo licht als mogelijk, en zo zwaar als nodig' worden ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen meer en meer als *last resort* ingezet, wordt steeds meer geïnvesteerd in preventieve jeugdbescherming, en vanuit een breed gedeelde beleidsopvatting sneller ingezet op een voogdijmaatregel in die situaties waar de veiligheid en ontwikkeling van het kind ernstig in geding zijn.

Het is op dit moment waarschijnlijk nog te vroeg voor harde conclusies op basis van de cijfers van de eerste jaren na de transitie. Het nieuwe zorglandschap is immers nog sterk in ontwikkeling.

---

[9] Ter verduidelijking: in 2016 waren er (zie tabel) 31.435 ondertoezichtstellingen. Per peildatum 31 december 2016 waren dit er 20.360. Dit is het aantal van ca. 20.000 waaraan gesprekspartners refereren als verwachte 'absolute bodem'.

4 De werking van het huidige JB/JR-stelsel

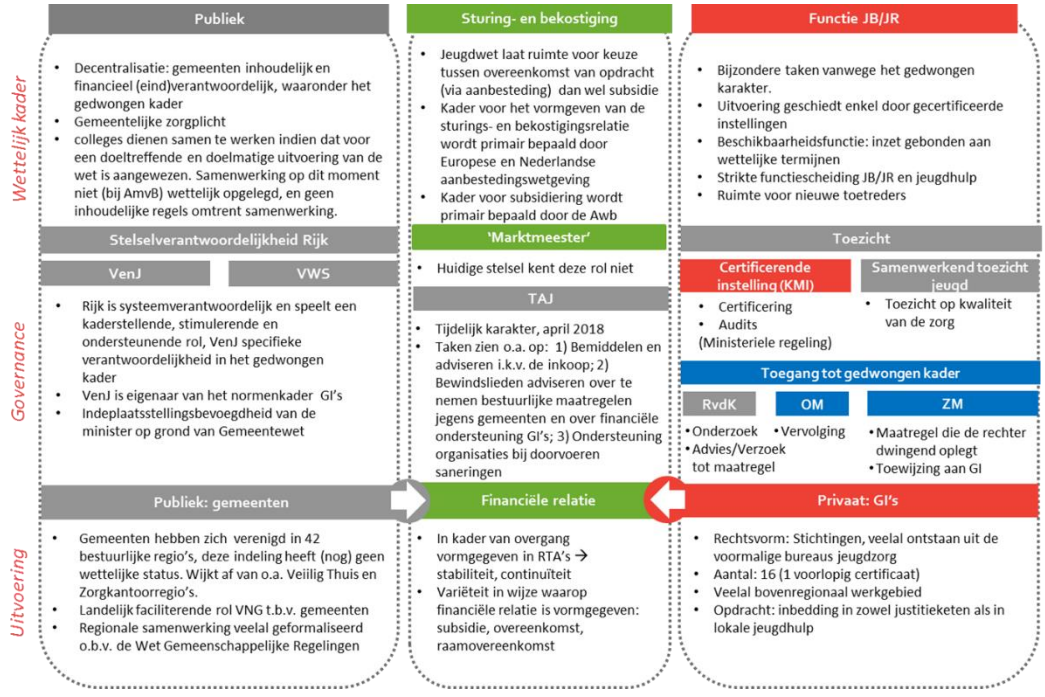
4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van en inzicht in de huidige werking van het stelsel. We beschrijven het huidige stelsel van jeugdbescherming en – reclassering langs drie invalshoeken:

- Wettelijk (juridische invalshoek)
- Governance (sturingsperspectief)
- Uitvoering (beschrijving praktische uitvoering, inclusief een marktanalyse van de GI)

Waarbij we starten met een feitelijke beschrijving van het stelsel en hier vervolgens verder inkleuring aan geven op basis van de door ons uitgevoerde analyses. We baseren ons daarbij op reeds uitgevoerde verkenningen en analyses door de VNG, aangevuld met een dossierstudie en gesprekken met afgevaardigden van VenJ, VNG, Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) en de branche.

Op hoofdlijnen laat de feitelijke beschrijving zich samenvatten in onderstaand schema:



Hierna worden elementen uit het schema uitgewerkt.

4.2 Wettelijk kader

Voor de beschrijving van het wettelijk kader baseren we ons op de Jeugdwet, aangevuld met de geschiedenis van de totstandkoming van de Jeugdwet (met name de Memorie van Toelichting). De bedoeling van de wetgever vormt het leidend kader voor de daaropvolgende analyses.

Gezien het belang van het vraagstuk naar de juridische mogelijkheden om de financieringsrelatie tussen gemeenten en GI's vorm te geven, wordt hier in het volgende hoofdstuk apart aandacht aan besteed.

4.2.1 De bedoeling van de Jeugdwet

De Jeugdwet is van kracht sinds 1 januari 2015, en vervangt de Wet op de Jeugdzorg. Het gaat om een transitie, in de zin van verplaatsing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar gemeenten. Daarnaast is het ook een transformatie in de zin van verdere professionalisering, integraal en dichtbij het kind en het gezin hulp aanbieden en betere kwaliteitsborging.

Het hoofddoel van de Jeugdwet is het jeugdstelsel vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezien en sociale omgeving. Volgens de Memorie van Toelichting op de Jeugdwet is een omslag nodig "in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen naar:

1. preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
2. demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
3. eerder de juiste hulp op maat te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
4. integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur; en
5. meer ruimte voor de professional om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk".

Om deze doelen te bereiken worden, wederom volgens de Memorie van Toepassing, de volgende maatregelen genomen:

- Introductie van financiële prikkels gericht op preventie en integrale hulp.
- Één bestuurslaag heeft de regie over het gehele stelsel.
- Eenvoudiger en doelmatiger werkend stelsel omdat er sprake is van één wettelijk systeem en één integraal financieringssysteem.
- Door ontschotting van geldstromen meer mogelijkheden voor integrale en daarmee effectievere hulp aan jeugdigen en gezinnen.
- Betere mogelijkheden om jeugdhulp te laten aansluiten bij de problematiek die zich concreet voordoet wat de doeltreffendheid en de kwaliteit van de jeugdhulp ten goede komt.

- Verminderen van het beroep op specialistische en gedwongen jeugdhulp.
- Het makkelijker kunnen leggen van verbindingen tussen zorg, lokaal gezondheidsbeleid, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid.

Decentralisatie van alle jeugdhulp en jeugdbescherming naar gemeenten is randvoorwaarde om de transformatiedoelen te kunnen realiseren. Gemeenten zijn verantwoordelijkheid voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Dit omvat de verantwoordelijkheid voor het bieden van een zorgcontinuüm, waarbij de continuïteit van zorg zo veel als mogelijk wordt gewaarborgd. Randvoorwaarde in dat licht is dat gemeenten regie kunnen voeren op het gehele spectrum van preventie tot en met nazorg. Om de decentralisatie goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat gemeenten voor de uitvoering van bepaalde taken samenwerkingsverbanden aangaan. Het doel is daarbij te komen tot een samenhangende aanpak en een uitvoeringsschaal waarop de verschillende taken optimaal kunnen worden aangepakt. Beperking van regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals is daarbij het streven. Het Rijk is systeemverantwoordelijk en speelt een kaderstellende, stimulerende en ondersteunende rol.

4.2.2 Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering[10]

Bijzondere taken vanwege het gedwongen kader

Zoals reeds in hoofdstuk 2 beschreven is sprake van bijzondere taken vanwege het verplichtend karakter voor ouder en kind, daarom ook wel aangeduid met het gedwongen kader. Alleen de rechter[11] kan besluiten tot een (kinder-)beschermingsmaatregel en jeugdreclassering na zorgvuldige beoordeling door de Raad voor de Kinderbescherming. De uitvoering van deze maatregelen is voorbehouden aan gecertificeerde instellingen om op die manier de kwaliteit van de uitvoering te behouden en te verbeteren. Een gecertificeerde instelling biedt geen jeugdhulp aan. Door de introductie van voorlopige certificaten krijgen (met behoud van kwaliteit) nieuwe toetreders een kans en wordt innovatie gestimuleerd.

Gemeentelijke verantwoordelijkheid

Daarbij merkt de wetgever in de memorie van toelichting het volgende op t.a.v. de rol van de gemeente. *Naar hun aard en werking lijken jeugdbescherming en jeugdreclassering taken zijn waarin de rol van de gemeente beperkt is. Echter, door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente te beleggen, krijgt een bestuurslaag regie op het zorgcontinuüm van vroeghulp, gedwongen kader en passende nazorg. Bovendien ligt in deze opzet de prikkel besloten voor gemeenten om extra te*

---

[10] *jeugdreclassering:* reclasseringswerkzaamheden, genoemd in artikel 77hh, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht en het begeleiden van en toezicht houden op jeugdigen die deel nemen aan een scholings- en trainingsprogramma als bedoeld in , het geven van de aanwijzingen, bedoeld in artikel 12, vijfde lid, van die wet, of de overige taken die bij of krachtens de wet aan de gecertificeerde instellingen zijn opgedragen;
kinderbeschermingsmaatregel: voogdij en voorlopige voogdij op grond van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, ondertoezichtstelling, bedoeld in artikel 255, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en voorlopige ondertoezichtstelling als bedoeld in artikel 257.

[11] en in voorkomend geval de officier van justitie.

investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp. Dit komt de continuïteit en coördinatie van hulp aan kwetsbare gezinnen ten goede, waarmee de doelstelling van de Jeugdwet dichterbij komt: het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en sociale omgeving. Hierbij geldt het principe: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. De gemeenten moet ook in het gedwongen kader bevoegdheden krijgen om haar verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken.

Ten aanzien van de gemeentelijke verantwoordelijkheid in het gedwongen kader wordt gesteld dat deze in ieder geval inhoudt dat gemeenten a) voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen, en b) de jeugdhulp inzetten die de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel, die noodzakelijk is in verband met de tenuitvoerlegging van een machtiging tot uithuisplaatsing, alsmede de jeugdhulpinzet die nodig wordt geacht bij de uitvoering van een strafrechtelijke beslissing of die de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van jeugdreclassering. Daarbij dient rekening gehouden te worden met a) behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en zijn ouders, en b) de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de jeugdige en zijn ouders. Daarbij dienen jeugdbescherming en –reclassering steeds in samenhang tot het brede palet aan jeugdhulp bezien te worden.

Normenkader en certificering

De Jeugdwet schrijft voor dat een instelling die na 1 januari 2015 de jeugdbescherming en jeugdreclassering uit wil voeren daartoe gecertificeerd moet zijn. De normen waaraan deze instellingen moeten voldoen zijn door het Ministerie van Veiligheid en Justitie in samenspraak met de VNG en het werkveld gezamenlijk geformuleerd in het *Normenkader ten behoeve van certificering van uitvoerende organisaties in jeugdbescherming en/of jeugdreclassering (JB/JR)*. De richtlijnen voor de certificerende instelling zijn opgenomen in het *Certificatieschema voor toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem van uitvoerende organisaties voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering*. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is eigenaar van het Normenkader en het Certificatieschema, zie de ministeriële regeling in de Staatscourant.

Het normenkader maakt onderscheid naar vijf elementen, waarbij per element minimale eisen aan de kwaliteit van de uitvoering van de JB/JR zijn verbonden, te weten:

- Doelstelling van de organisatie
- Professional
- Methoden
- Organisatie
- Ketensamenwerking

Het certificaat wordt afgegeven voor een periode van drie jaar; einde van het derde jaar vindt een herbeoordeling plaats. De wet (artikel 3.2.3 Besluit Jeugdwet) schrijft overigens voor dat gedurende de looptijd van het certificaat jaarlijks moet worden beoordeeld of de GI nog voldoet aan het normenkader.

De Jeugdwet biedt de mogelijkheid om een voorlopig certificaat te verlenen aan nieuwe uitvoerders van JB en JR. Het voorlopige certificaat heeft een verkorte looptijd (2 i.p.v. 3 jaar) en de certificatie-instelling voert na 6 (i.p.v. 12) maanden de eerste controle-audit uit. Houders van een voorlopig certificaat hebben dezelfde rechten en plichten als houders van een regulier certificaat. Met het voorlopige certificaat kunnen instellingen een contract met gemeenten sluiten of een subsidie van de gemeente verkrijgen. Instellingen met een voorlopig certificaat mogen starten met uitvoeren van JB en JR-werkzaamheden als de certificerende instelling een starttoets heeft uitgevoerd.

4.2.3 Sturing en bekostiging

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag welke mogelijkheden gemeenten c.q. regio's hebben om de financiële relatie met de GI vorm te geven. Meer specifiek: hebben gemeenten in deze keuzevrijheid om te subsidiëren?

Een verdiepende juridische analyse van AKD is opgenomen in de bijlagen; memo juridisch kader aanbestedingsrecht en memo verdieping subsidievariant. Deze analyse is afgestemd met Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten.

De wetgever heeft met de Jeugdwet gemeenten niet willen voorschrijven op welke wijze zij de financiële relatie vorm en inhoud geven. In de tekst van de Jeugdwet is - anders dan in bijvoorbeeld de (voormalige) Wet op de Jeugdzorg of ten aanzien van de jeugdreclassering het geval is – niet expliciet bepaald dat de financiering door een gemeente plaats dient te vinden door middel van een subsidie. In de Jeugdwet wordt evenmin voorgeschreven dat gemeenten – ter uitvoering van een zorgplicht met betrekking tot kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering – met gecertificeerde instellingen overeenkomsten (van opdracht) moeten sluiten.[12]

In de parlementaire geschiedenis van de Jeugdwet is op verschillende plaatsen aandacht besteed aan de wijze van financiering door gemeenten van gecertificeerde instellingen.[13] Daarbij is tot uitdrukking gebracht dat de gemeente de vrijheid heeft om zelf te bepalen of zij die financiële relatie wenst vorm te geven door middel van een subsidie of een overeenkomst.

Pels Rijcken heeft in haar advies aan de VNG de hiervoor bedoelde keuzevrijheid ook onderschreven:

"Gemeenten/jeugdregio's kunnen op verschillende manieren financiële middelen verstrekken aan gecertificeerde instellingen. Zoals uiteengezet staat de Jeugdwet zowel het (na aanbesteding) aangaan van een commerciële transactie als subsidiëring toe en legt in die zin geen beperkingen aan gemeenten op

---

[12] Onder een subsidie wordt verstaan: een aanspraak op financiële middelen verstrekt door een bestuursorgaan met het oog op bepaalde activiteiten anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (artikel 4:21 Awb). Het verstrekken van de subsidie geschiedt bij beschikking, hetzij een beschikking tot subsidieverlening (artikel 4:29 e.v. Awb), hetzij een beschikking tot subsidievaststelling (artikel 4:42 e.v.).
Onder een overeenkomst van opdracht wordt verstaan: de overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitgeven van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken (artikel 7:400 BW).

[13] TK 2012-2013, 33 684, nr 3 p. 91-91 (memorie van toelichting); Handelingen EK, 2013-2014, 19-5-69 (mondelinge behandeling)

om voor subsidiëring te kiezen. Gemeenten hebben zelf de vrijheid om daarin – uiteraard binnen de kaders van het aanbestedingsrecht – keuzes te maken."[14]

In welke gevallen bestaat er een aanbestedingsplicht

Kort gezegd bestaat een verplichting tot aanbesteden van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering indien:

- de financiële vergoeding die aan de gecertificeerde instelling wordt verstrekt moet worden aangemerkt als een overheidsopdracht voor de levering van diensten;
- de waarde van die opdracht een bepaalde drempelwaarde overschrijdt en
- de gemeente geen beroep kan doen op een van de uitzonderingen op de aanbestedingsplicht.

In welke gevallen is er sprake van een overheidsopdracht?

Een overheidsopdracht voor diensten is (i) een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die (ii) tussen één of meer ondernemingen en (iii) één of meer aanbestedende diensten is gesloten en (iv) die betrekking heeft op de verlening van diensten.[15]

De aanwezigheid van een rechtstreeks economisch belang en de afdwingbaarheid van de overeenkomst zijn essentiële elementen om te kunnen concluderen of sprake is van een overeenkomst onder bezwarende titel.

Mogelijkheden om de financiële relatie middels subsidie (zonder aanbestedingsplicht) vorm te geven

De verschillen tussen subsidie en opdracht zijn subtiel; Om de financiële relatie door middel van een subsidie vorm te geven is het ten eerste van belang dat er ook daadwerkelijk sprake is van een subsidie en er niet feitelijk sprake is van de levering van diensten.[16] De hoogte van de vergoeding is – bij de huidige stand van de rechtspraak[17] – ten aanzien van de uitvoering van JB en JR waarschijnlijk het sleutelbegrip voor deze kwalificatie. Anders gezegd: bij een commerciële transactie (behorende bij een opdracht) zal het verstrekte bedrag veelal de kosten van een activiteit plus een zekere winstmarge c.q.

---

[14] Memorandum landsadvocaat d.d. 3 november 2016, randnummer 4.3. Daarbij is relevant op te merken dat de vraagstelling aan de Landsadvocaat zich uitsluitend heeft gericht op mogelijke uitzonderingen op het Europees Aanbestedingsrecht, en niet op de bredere vraag naar de keuzemogelijkheden die gemeenten ter beschikking staan om deze relatie vorm te geven. Daarmee heeft de scope van de analyse van de Landsadvocaat zich beperkt tot het Europees Aanbestedingsrecht en is de Algemene Wet Bestuursrecht buiten beschouwing gelaten.

[15] Artikel 6 Richtlijn 2014/24/EU.

[16] Dit houdt verband met het zogenoemde materiële subsidiebegrip uit de Awb (4:21 Awb). De bedoeling van partijen of de benaming die partijen aan een bepaalde financiële relatie geven is irrelevant om te bepalen of er sprake is van een subsidie.

[17] Van belang is dat er slechts in beperkte mate rechtspraak bestaat over het onderscheid tussen een subsidie en een commerciële transactie. In de betreffende uitspraken is bovendien steeds aan de hand van alle in die zaken relevante omstandigheden van het geval beoordeeld of er wel of niet sprake was van een subsidie.

risico-opslag dekken. Indien de vergoeding wordt gesteld op maximaal de kosten van de activiteiten zal er in beginsel sprake zijn van subsidie.

Vervolgvraag heeft betrekking op de leverplicht. De subsidieverlening houdt op zichzelf niet de verplichting in de subsidiabele activiteit daadwerkelijk uit te voeren. Kenmerkend voor de subsidie als bestuursinstrument is namelijk het ontbreken van rechtstreekse overheidsdwang.[18][19] Een dergelijke leveringsplicht is wel verbonden aan een overeenkomst van opdracht. Onder verplichting moet in deze verstaan worden de mogelijkheid voor de aanbestedende dienst (in dit geval de gemeenten/de regio) om het niet nakomen van verplichtingen in rechte af te kunnen dwingen. Over de noodzaak van een leverplicht merken wij het volgende op: de doelmatige en kwalitatieve uitvoering van de jeugdbescherming en -reclassering is bij en krachtens de wet met vele waarborgen omgeven. Het is immers de rechter die een besluit neemt over een maatregel en de uitvoering daarvan opdraagt aan de GI. In zoverre kan gesteld worden dat de inhoudelijke opdracht, met daaraan gekoppelde uitvoeringsplicht voor de GI, van de rechter komt. Verder stelt de wet (Jeugdwet, BW, WvSr) en het op de Jeugdwet gebaseerde normenkader nadere eisen aan de uitvoering van de JB en JR. In zoverre kan de vraag gesteld worden in hoeverre het noodzakelijk is dat een gemeente aanvullend daaraan ook een (uitvoerings-)overeenkomst sluit met een GI, met als doel om (indien nodig) de uitvoering van de JB/JR in rechte af te kunnen dwingen. In de bijlage 'verdiepende notitie subsidie' zijn deze waarborgen nader toegelicht.[20]

Het wettelijk stelsel voorziet daarbij in waarborgen op systeemniveau die enerzijds continuïteitsproblemen zoveel mogelijk trachten te voorkomen en anderzijds voorzien in mogelijkheden voor de overheid om in te kunnen grijpen indien de kwaliteit van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen/jeugdreclassering in het gedrang komt. De gemeente beschikt op grond van de Jeugdwet echter niet over bevoegdheden om zelf in te grijpen op het moment dat de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering in het gedrang komt. Evenmin is zeker dat een gemeente in voorkomend geval met een beroep op een of meerdere bepalingen uit de Jeugdwet de GI via een civiele gerechtelijke procedure tot (tijdelijke) uitvoering van de betreffende kinderbeschermingsmaatregelen/jeugdreclassering of het meewerken aan een verantwoorde afbouw kan dwingen.[21] De zorgplicht van gemeente als bedoeld in artikel 2.4, tweede lid, Jeugdwet, strekt er met name toe dat gemeente zorg dient te dragen voor een toereikend aanbod van GI's: voorzien in voldoende capaciteit, en voldoende specialistische kennis t.b.v. specifieke doelgroepen. Op basis daarvan achten wij het verdedigbaar dat geen sprake is van een verplichting voor gemeenten om met

---

[18] Kamerstukken 1993-1994, 23 700, nr. 3, p. 62.

[19] Indien er in het kader van een subsidie een zogenoemde uitvoeringsovereenkomst met een verplichting tot levering wordt opgenomen is er overigens van een dergelijke rechtstreekse overheidsdwang wel sprake en is er in beginsel (tevens) sprake van een overheidsopdracht die moet worden aanbesteed.

[20] Van belang is nog om op te merken dat de in de bijlage genoemde waarborgen nagenoeg uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering door gecertificeerde instellingen van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Voor zover een GI daarnaast andere taken uitvoert moet een onderscheid worden gemaakt tussen de uitvoering van de taak 'veilig thuis' en drang anderzijds. Voor zover het betreft de functie 'veilig thuis' voorziet de wet[20] in de nodige verplichtingen voor de (kwaliteit van de) uitvoering van de betreffende taken. Door (onder meer) de minister van veiligheid en justitie wordt op de naleving van de betreffende verplichtingen toezicht uitgeoefend. De minister is bovendien bevoegd om de naleving van de verplichtingen bestuursrechtelijk te handhaven. Voor zover het gaat om de activiteit 'drang' voorziet de wet niet in waarborgen voor een (kwalitatieve) uitvoering daarvan.

[21] Verdedigd kan wellicht worden dat een GI in voorkomend geval onrechtmatig jegens de betreffende gemeente handelt door te handelen in strijd met de verplichtingen die voor GI bij of krachtens de Jeugdwet. Het is echter niet zeker dat de rechter bereid zal zijn om aan te nemen dat deze verplichtingen mede beogen de belangen van de betreffende gemeente te beschermen.

een GI een (uitvoerings-)overeenkomst te sluiten, waarmee de mogelijkheid om deze relatie via een subsidie (zonder aanbestedingsplicht) vorm te geven overeind blijft.

Ten derde is het van belang stil te staan bij de selectiemogelijkheden van gemeenten in geval van keuze voor overeenkomst dan wel subsidie. Anders gezegd; in hoeverre kun je als gemeente sturing geven aan de partij die je selecteert? Wij schatten op grond van het 'leerstuk van schaarse rechten' in dat ook in geval van subsidie een vorm van mededinging moet worden gecreëerd. Daarmee wordt recht gedaan aan het gelijkheidsbeginsel en wordt een willekeurige toekenning voorkomen. Zo lang wegingscriteria niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel of het beginsel van willekeur, staat het gemeenten vrij op basis van transparante wegingscriteria één of meerdere GI's te selecteren.

De ruimte om bij een subsidie de mededinging vorm te geven naar eigen inzicht is iets groter dan bij een overheidsopdracht het geval is. Dat betekent echter niet dat het gemeenten vrij staat om 1-op-1 (dus zonder dat er enige vorm van mededinging is georganiseerd) een subsidierelatie aan te gaan met een GI.

Tot slot beantwoorden we de vraag welke sturingsmogelijkheden gemeenten hebben bij een subsidie zonder uitvoeringsovereenkomst. De ruimte om vooraf (door middel van toelatingseisen) en/of achteraf (door middel van het stellen van verplichtingen aan een subsidie) bij subsidies te sturen wordt in beide gevallen begrensd door het bepaalde in artikel 4:37-4:39 van de Awb. In de kern genomen is het daarbij mogelijk om verplichtingen of toelatingseisen te stellen die betrekking hebben op de (wijze van) uitvoering van de JB/JR of op het realiseren van het doel van de subsidie. In de bijlage is meer in detail uitgewerkt welke sturingsmogelijkheden gemeenten hebben door middel van het stellen van eisen/verplichtingen aan een GI in het kader van een subsidie.

Het is mogelijk om bepaalde aspecten (die niet als toelatingseis of verplichting kunnen worden gehanteerd) bij de beoordeling/weging van de aanvragen een rol te laten spelen. Ook hier geldt de ondergrens dat dergelijke wegingscriteria niet in strijd mogen komen met het gelijkheidsbeginsel of het beginsel van willekeur. Meer concreet: ervaring in een specifieke regio mag als selectiecriterium worden meegenomen, maar niet (feitelijk) als uitsluitingsgrond dienen. Daarbij dient ervaring in een specifieke regio nadrukkelijk gekoppeld te worden aan de kwaliteit van de uitvoering.

Een tweede vorm van sturen bij subsidies is het (via de subsidieverordening en/of de verleningsbeschikking) verbinden van verplichtingen aan een subsidie. Deze vorm van sturing komt er bij een subsidie zonder uitvoeringsovereenkomst op neer dat het niet voldoen aan de verplichtingen kan leiden tot het geheel of gedeeltelijk lager vaststellen respectievelijk het geheel of gedeeltelijk intrekken van het verleningsbesluit en – in het verlengde daarvan – het geheel of gedeeltelijk terugvorderen van reeds uitbetaalde subsidiebedragen/voorschotten.

Tot slot gaan we in op de sturingsmogelijkheden met betrekking tot een aantal specifieke elementen die door de VNG zijn aangedragen:

Specifieke eisen / verplichtingen	Mate waarin het mogelijk is hier via subsidie op te sturen
Eisen die verband houden met de aansluiting op lokale teams:	▪ Het lijkt mogelijk te zijn om aan een subsidie een verplichting te verbinden die inhoudt dat de kinderbeschermingsmaatregelen respectievelijk de jeugdreclassering in beginsel moeten worden uitgevoerd door medewerkers die in een bepaald gebied werkzaam zijn. Het stellen van verplichtingen met betrekking tot dit

▪ **Specifieke medewerkers die werken in een bepaald gebied en in de regel de zaken uit dat gebied uitvoeren** ▪ **Werken volgens een bepaalde methodiek (waarmee lokale teams en GI beiden werken)**	onderwerp mag wat ons betreft niet zo ver gaan dat de gecertificeerde instelling daardoor onvoldoende mogelijkheden meer heeft om professionals op basis van matching met het betreffende gezin en de betreffende jeugdige te kunnen toewijzen. ▪ Het (in de vorm van een aan de subsidie te verbinden verplichting) aan een gecertificeerde instelling voorschrijven van het werken volgens een bepaalde methodiek (in die zin dat een bepaalde inhoudelijke methode dient te worden toegepast) lijkt op gespannen voet te staan met de met het normenkader op dit punt beoogde vrijheid voor gecertificeerde instellingen om– binnen de grenzen die het normenkader stelt – eigen keuzes te maken. Wel is het mogelijk de mate van gezinsgericht werken in de selectiecriteria mee te nemen (zonder daarbij een specifieke methodiek verplicht te stellen).
Mogelijkheid om af te rekenen via p*q systematiek / afreken op gerealiseerde aantallen	Ja het is mogelijk om ook bij een subsidie 'af te rekenen' volgens de p*q-systematiek.
Bepalen van de prijs / mogelijk maken van prijsdifferentiatie (bijvoorbeeld variaties op standaardproducten)	naar ons oordeel bestaat er geen rechtsregel die zich er tegen verzet dat er in de beschikking tot subsidieverlening voor verschillende prestaties verschillende bedragen worden gehanteerd. Wij achten derhalve prijsdifferentiatie mogelijk binnen een subsidierelatie.
Stellen van eisen waarover verantwoord wordt	Mits wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 4:37-4:39 Awb – is het mogelijk om eisen te stellen waarover door de gecertificeerde instelling gerapporteerd dient te worden.
Terugvorderen van middelen als weliswaar rechtmatige besteding heeft plaatsgevonden (er is beschikking rechtbank, door accountant gecontroleerd), maar anderszins niet aan kwalitatieve eisen is voldaan	terugvordering van subsidiemiddelen is – voor zover hier van belang – uitsluitend mogelijk indien de gecertificeerde instelling niet (volledig) heeft voldaan aan de verplichtingen die aan de subsidie zijn verbonden. Er bestaat dus geen algemene bevoegdheid om middelen terug te vorderen indien een gecertificeerde instelling niet aan bepaalde kwalitatieve eisen heeft voldaan. Dit is wel mogelijk indien de betreffende kwalitatieve eisen als verplichtingen aan de subsidie zijn verbonden en aan die verplichtingen niet is voldaan.[22]
Afspraken maken over (Gemiddelde) duur van maatregelen / trajecten	Op basis van het wettelijk kader lijkten gecertificeerde instelling geen of slechts beperkt invloed te kunnen uitoefenen op de duur van de maatregel. De mogelijkheden om in de vorm van subsidieverplichtingen afspraken te maken over de (gemiddelde) duur van trajecten lijken dan ook beperkt te zijn.
Sturing op de verhouding preventieve jeugdbescherming en gedwongen kader binnen de 'productenmix	een dergelijke verplichting lijkt geen betrekking te hebben op de gesubsidieerde activiteit en er evenmin toe lijkt te strekken om het doel van de subsidie (het uitvoeren van – doeltreffende en kwalitatief verantwoorde - kinderbeschermingsmaatregelen/jeugdreclassering)te bereiken. De mogelijkheden om dienaangaande verplichtingen aan een subsidie te kunnen verbinden zouden ruimer kunnen zijn indien kan

[22] Uiteraard mits ook aan de overige – wettelijke – eisen voor terugvordering is voldaan.

	worden gemotiveerd dat het behalen van een bepaalde verhouding noodzakelijk is om een – doeltreffende en kwalitatief verantwoorde – uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering te kunnen waarborgen.
Overheadpercentages	In een subsidie kan worden bepaald dat overheadkosten boven een bepaald percentage niet subsidiabel zijn of niet mogen worden meegerekend bij de berekening van de tarieven

Een en ander staat verder toegelicht in de juridische bijlagen bij dit rapport.

Samenvattend:

- Er bestaat (inderdaad) een keuzevrijheid voor een subsidie zonder aanbesteden mits a) er geen uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten en b) er geen vergoeding wordt betaald die naast de kosten een winstopslag inhoudt.
- Indien er voor een subsidie wordt gekozen dient enige vorm van mededinging worden gecreëerd.
- Ook het subsidie-instrument biedt ruimte om te sturen. Daarbij geldt het vereiste dat verplichtingen direct verbonden moeten zijn aan het doel dat men met de subsidie beoogt te verwezenlijken.

Kunnen subsidie en overeenkomst naast elkaar bestaan?

Met een gescheiden boekhouding kunnen GI's zowel opdracht- als subsidierelaties met regio's aangaan. Daarbij is van belang dat gewerkt wordt met een gescheiden boekhouding: je mag het ene middel niet inzetten voor het ander. Wel is het in dit geval moeilijker aan te kunnen tonen dat de subsidieprijs geen marktconforme prijs is, waarmee alsnog sprake zou zijn van een opdracht. Een uniforme en transparante kostprijsberekening is in dat geval aan te bevelen. Er bestaan methoden voor. In artikel 19 van de aanwijzingen voor subsidieverstrekking is bijvoorbeeld een berekening voor de kosten opgenomen indien met uurtarieven wordt gewerkt.[23]

Daarnaast is de vraag of op stelselniveau vormen van subsidie en van overeenkomst naast elkaar kunnen bestaan. Hierbij blijkt uit de analyse dat de twee instrumenten naar elkaar toe zijn gegroeid: ook voorafgaand aan het verstrekken van een subsidie dient enige vorm van transparantie en selectie toegepast te worden, waardoor ook bij subsidiemodellen enige dynamiek (vervanging van GI A door GI B in een regio) zal ontstaan. Er is daarmee geen sprake meer van twee totaal verschillende sturings- en bekostigingsmodellen, zodat de stelselbrede samenloop van de modellen niet bij voorbaat tot problemen hoeft te leiden.

[23] http://wetten.overheid.nl/BWBR0027023/2012-07-01

Op welke uitzonderingen op de aanbestedingsplicht kan de gemeente een beroep doen?

In bijlage 'memo juridisch kader aanbestedingsrecht' zijn vier uitzonderingen op de aanbestedingsplicht behandeld:

- Het 'open house' model
- Verticale samenwerking (quasi-inbesteding)
- Horizontale samenwerking
- Het uitsluitend recht

Ten aanzien van deze varianten wordt geconcludeerd dat open house, quasi-inbesteding en het uitsluitend recht als mogelijke uitzonderingen op de aanbestedingsplicht kunnen worden gehanteerd door gemeenten, mits aan de daarbij horende voorwaarden wordt voldaan. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de bijlage.

Ten aanzien van het open house model merken wij daarbij op dat dit omwille van continuïteit een kwetsbaar model is. Immers als iedere GI die voldoet aan de minimumeisen wordt toegelaten, is er geen zekerheid over de toedeling van zaken aan / het marktaandeel van de betreffende GI's. De grote mate van onzekerheid over de instroom en daarmee over de werklast verhoudt zich slecht tot de eisen die het Normenkader stelt en het feit dat een GI binnen 5 werkdagen moet kunnen starten.

4.3 Governance

In deze paragraaf gaan we dieper in op de governance van het JB/JR-stelsel. Daaronder verstaan we de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden en de sturingsrelaties tussen partijen. We maken onderscheid naar het stelselniveau en de dagelijkse uitvoeringspraktijk

4.3.1 Primaire actoren op landelijk niveau

Ministerie Veiligheid en Justitie is stelseleigenaar

Het ministerie van VenJ beschikt als stelseleigenaar over een aantal instrumenten in de sturing van de uitvoering en de inrichting van het stelsel. Dit betreft in ieder geval:

- Het vaststellen van het normenkader voor gecertificeerde instellingen (artikel 3.4 lid 4 Jeugdwet)
- Het vaststellen van regels omtrent certificering in een algemene maatregel van bestuur (artikel 3.4 lid 6 Jeugdwet)
- Indeplaatsstellingsbevoegdheid (artikel 124b jo. artikel 124 Gemeentewet)

Memorie van Toelichting bij Art. 1.7 van de Invoeringswet Jeugdwet

Uitgangspunt van het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet is dat dit wordt uitgeoefend door de naasthogere bestuurslaag en dat stapeling van het toezicht wordt vermeden. Dit betekent dat het interbestuurlijk toezicht op gemeenten in beginsel wordt uitgeoefend door de provincie (artikel 124 Gemeentewet). Op dit beginsel maakt artikel 124b van de Gemeentewet een uitzondering. Dit betreft de mogelijkheid dat domeinen worden onderscheiden waar niet de provincie maar de desbetreffende vakminister structureel het generieke interbestuurlijk toezicht uitoefent. Zoals

aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Jeugdwet, wordt van deze uitzondering gebruik gemaakt bij de Jeugdwet. De onderhavige bepaling plaatst de Jeugdwet daartoe op de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet. Daardoor wordt afgeweken van de artikelen 124, 124c, 124d en 124f van die wet. In deze artikelen worden de bevoegdheden aangaande het besluit tot indeplaatsstelling aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning toegekend. Deze bevoegdheden ten aanzien van de Jeugdwet komen ingevolge het voorstel toe aan de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie.

Uit de Gemeentewet en ons rechtssysteem vloeit voort dat voorafgaande aan de indeplaatsstelling een aantal stappen dient te worden gezet (interventieladder). Behoudens in spoedeisende gevallen wordt de gemeente (het college of de raad) eerst in de gelegenheid gesteld om hetgeen is voorgeschreven alsnog te verrichten. Het begint ermee dat de gemeente geconfronteerd wordt met de verkregen signalen van mogelijke taakverwaarlozing. Vervolgens zal het Rijk bij de gemeente vaststellen (valideren) of zich de ongewenste situatie inderdaad voordoet door het opvragen van nadere informatie. Daarna zullen afspraken worden gemaakt over acties, termijnen en vervolg. Mocht dit niet bevredigend uitwerken, dan zal een vooraankondiging worden gedaan van de voorgenomen indeplaatsstelling. Deze wordt op de gebruikelijke wijze publiek gemaakt, bijvoorbeeld via een huis-aan-huisblad. Het verdient opmerking dat een dergelijke vooraankondiging materieel gelijk staat aan een aanwijzing. Een aanwijzing behoeft dan ook niet meer afzonderlijk te worden geregeld in de Jeugdwet.

Het sluitstuk, als alle interventies niet hebben geholpen, is het besluit tot indeplaatsstelling. Het besluit wordt geformuleerd als een last: wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de gestelde begunstigingstermijn de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, zal het Rijk die maatregelen nemen voor rekening van de gemeente. De gemeente krijgt dus nog een laatste kans. Ten slotte kan het Rijk zijn besluit uitvoeren. Maar wanneer de gemeente naar het oordeel van het Rijk in voldoende mate aannemelijk heeft gemaakt dat zij de gevorderde taken alsnog naar behoren zal uitvoeren, kan het Rijk het besluit tot indeplaatsstelling intrekken.

Indeplaatsstelling is uiteindelijk een ingrijpende maatregel, maar zal in de praktijk in haar zwaarste vorm wellicht nooit behoeven te worden toegepast. De tussenstappen bieden genoeg waarborg voor het tijdig tot stand komen van het verlangde resultaat.

Onafhankelijke certificeerder en auditor

Met het Aanwijzingsbesluit certificerende instelling Jeugdwet heeft de rijksoverheid het Keurmerkinstituut aangewezen als certificerende instelling die als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) het certificatietraject uitvoert, en – als de uitvoerende organisatie aan de criteria voldoet – het certificaat verleent, en toetst of de uitvoerende organisatie blijvend voldoet.[24]

De Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie en het Keurmerkinstituut hebben in oktober 2014 een afstemmingsprotocol ondertekend met gezamenlijke afspraken over het toezicht op organisaties die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren. Vanaf 2015 wisselen partijen informatie uit, en stemmen ze waar mogelijk hun activiteiten op elkaar af. Het doel is om het toezicht op de jeugdbescherming en jeugdreclassering efficiënt te doen verlopen, en de uitvoerende organisaties niet onnodig te belasten met audits en inspecties.

De Raad voor Accreditatie heeft het Keurmerkinstituut begin juli 2015 geaccrediteerd voor JB/JR-certificatie.

Voor dit onderwerp zijn daarbij een aantal aspecten relevant:

- Als een gecertificeerde organisatie het toepassingsgebied (scope) van haar managementsysteem vergroot, bijvoorbeeld door een nieuwe vestiging te openen of een nieuwe dienst aan te bieden,

[24] Bron voor het volgende: www.keurmerk.nl

wordt de uitbreiding niet zonder meer bijgeschreven op (de bijlage bij) het certificaat. Ook een beperking van het toepassingsgebied is aan regels gebonden.

- Een uitbreiding hoeft echter niet te worden getoetst/beoordeeld als het gaat om een nieuwe vestiging die geen zelfstandig management heeft, of een nieuwe dienst die valt onder een reeds gecertificeerd proces. Voorwaarde is dat de uitbreiding naar het oordeel van het Keurmerkinstituut deel uitmaakt van een reeds gecertificeerd organisatieonderdeel.
- Als bij een fusie of overname het managementsysteem van een gecertificeerde organisatie wordt geïmplementeerd bij een andere organisatie, is er formeel gezien sprake van een uitbreiding van het systeem. Hierop zijn de bovengenoemde bepalingen van toepassing. Als bij een fusie of overname het managementsysteem opnieuw wordt ingericht, is voorafgaand overleg met het Keurmerkinstituut nodig, om te zorgen dat het certificaat ononderbroken kan worden gevoerd.
- Als de certificaathouder het toepassingsgebied wil beperken, bijvoorbeeld doordat het managementsysteem niet meer operationeel is voor alle gecertificeerde activiteiten/locaties, dient hij dat onverwijld te melden aan het Keurmerkinstituut, dat – zo nodig na onderzoek – het toepassingsgebied aanpast.
- Bij sterke en/of plotselinge groei door nieuwe opdrachten kan het KMI informeren naar, of onderzoek doen naar de wijze waarop de organisatie dit verwerkt, en hoe de kwaliteit wordt gewaarborgd.

Toezichthouders

Het landelijk toezicht in het kader van de jeugdbescherming en reclassering wordt uitgevoerd door de Inspectie Jeugdzorg (IJZ), en de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ), waar nodig voeren zij dit toezicht tezamen uit.

- De IJZ houdt onder andere toezicht op jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis).
- De Inspectie VenJ houdt toezicht op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen bij jeugdreclassering. Ook houdt Inspectie VenJ toezicht op de Raad voor de Kinderbescherming, de Justitiële Jeugdinrichtingen en Halt.

Daarnaast werken de inspecties samen in het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd, waarvan ook de Inspectie Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid deel uitmaken.

De Jeugdwet geeft de IJZ de volgende taken:

- onderzoek doen naar de kwaliteit van de jeugdhulp;
- toezicht houden op de naleving van de kwaliteitseisen die in de wet staan;
- voorstellen doen voor verbetering.

De inspecties kunnen verschillende soorten maatregelen nemen om de wet- en regelgeving, (beroeps)normen en richtlijnen in de jeugdhulp en JB/JR te handhaven. De inspecties kunnen advies,

stimulering, correctie of dwang toepassen. In ernstige gevallen kunnen ze het initiatief nemen tot tucht-, bestuurs- of strafrechtelijke procedures. Bij het inzetten van interventies hanteren de inspecties onderstaande piramide.



Tijdelijke transitiemaatregelen

Door de staatssecretarissen van VenJ en van VWS is in maart 2014 de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) ingericht om tijdelijk, voor de duur van de transitie, "ervoor te zorgen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van de hulp verzekeren en voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, verdwijnen bij de overdracht van deze functies naar het gemeentelijk niveau" (Artikel 3 Instellingsbesluit). De taken van de TAJ liepen oorspronkelijk tot 1 april 2017, met mogelijkheid tot verlening tot 1 april 2018. Van die mogelijkheid is gebruik gemaakt.

Op basis van signalen van gemeenten dan wel instellingen komt de TAJ in actie ziet dan toe de op een zorgvuldige inkoop en contractering. De taken van de TAJ zijn daarbij in het Instellingsbesluit als volgt omschreven: de TAJ

- *"onderzoekt of en welke nadere ondersteuning noodzakelijk is;*
- *bemiddelt tussen organisaties en gemeenten;*
- *adviseert gemeenten bij de inkoop van die functies van hulp waarvan de continuïteit mogelijk onder druk komt te staan;*
- *adviseert organisaties bij het doorvoeren van een noodzakelijke sanering;*
- *adviseert zij de Ministers en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het nemen van bestuurlijke maatregelen jegens gemeenten;*
- *adviseert de Ministers over het bieden van ondersteuning bij frictiekosten van instellingen in bijzondere gevallen en de daaraan te verbinden voorwaarden".*

Naast de inrichting van de TAJ door de staatssecretarissen van VenJ en VWS is een bestuurlijk traject ingericht onder verantwoordelijkheid van het bestuurlijk afstemmingsoverleg branche / VNG / Rijk. De daaruit voortvloeiende activiteiten zijn specifiek gericht op de continuïteit van de JB/JR en GI's en hebben betrekking op:

1. het in relevante regio's monitoren van het verloop van het inkoopproces en risico's die daarbij optreden; bemiddelen tussen gemeenten/regio's en GI's, bestuurlijke afstemming en het afwenden van acute continuïteitsvraagstukken.
2. uitvoeren van een cijfermatige analyse naar de ontwikkelingen in het aantal maatregelen komende jaren en hierover in gesprek gaan met regio's
3. uitwerken van alternatieven en condities voor de inrichting van het GI-landschap en het opdrachtgeverschap van regio's om te komen tot een stabiel landschap.

Beide trajecten zijn tijdelijk van aard, passend bij de transitieperiode. We concluderen dat deze voorzieningen in de afgelopen periode op formele en informele wijze hebben bijdragen in het borgen van de continuïteit van de JB/JR in regio's waarin deze in gevaar dreigde te komen. Dit betekent andersom ook dat in het stelsel niet structureel is voorzien in een marktmeester-functie (vgl. de NZa in de zorg), gericht op ordentelijk verloop van inkoop en contractering.

4.3.2 Primaire actoren in de uitvoering

De centrale sturingsrelatie in de uitvoering is die tussen gemeenten en GI en tussen kinderrechter – voorafgegaan door verzoek RvdK – en GI.

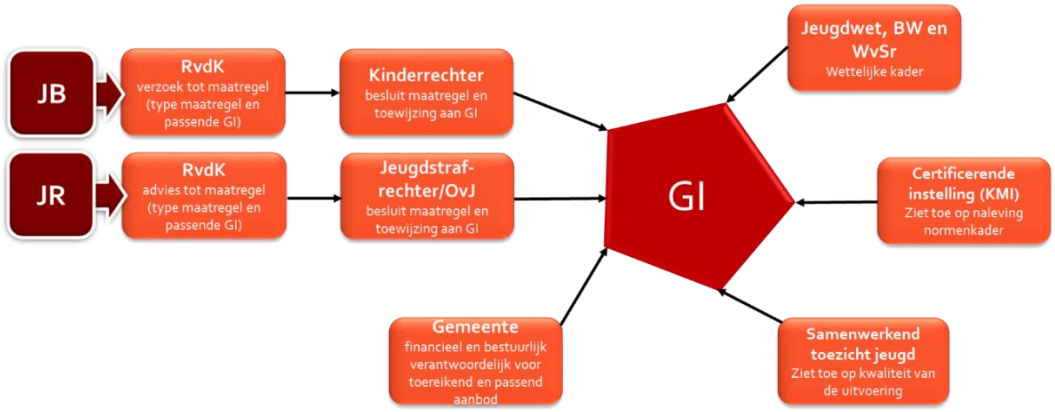
- *Gemeenten hebben regierol in JB/JR:* Met de invoering van de Jeugdwet zijn gemeenten financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor de van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Gemeenten hebben een regierol in de uitvoering van de wet en zijn onder meer verantwoordelijk voor een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen.
- *(Kinder-)rechter is de enige partij die kan besluiten tot een maatregel***.** De uitspraak van de (kinder-)rechter is een beschikking, waarmee een specifieke GI belast wordt met de uitvoering van de maatregel. In het jeugdstrafrecht is in voorkomend geval ook de officier van justitie bevoegd om jeugdreclassering op te leggen.
- *Raad voor de Kinderbescherming speelt een belangrijke sleutelrol in de toegang.* De Raad doet voor zover het kinderbeschermingsmaatregelen betreft een verzoek tot een maatregel en adviseert daarbij ook welke GI de maatregel het beste kan uitvoeren[25]. Voor wat betreft de jeugdreclassering heeft de Raad veelal een adviserende functie.

[25] In artikel 3.1 Jeugdwet is opgenomen dat de raad voor de kinderbescherming en het college de wijze van samenwerken vastleggen in een protocol. In het protocol wordt in ieder geval vastgelegd de wijze waarop de raad voor de kinderbescherming en het college overleggen over welke gecertificeerde instelling in het verzoekschrift aan de rechter wordt opgenomen.

- *Gecertificeerde Instellingen (GI's) zijn uitvoerder.* Daarbij zijn zij gehouden aan de regels en eisen die de Jeugdwet en daaruit voortvloeiend normenkader aan de uitvoering stelt. Naast uitvoerder zijn zij ook bevoegd te indiceren voor aanvullende jeugdhulp.[26]

4.3.3 Veelheid aan sturings- en toezichtsrelaties

Voorgaande analyse laat zien dat de GI in de dagelijkse uitvoering te maken heeft met zowel de kinderrechter als de gemeente. De rechter geeft de GI opdracht een maatregel uit te voeren, waar de gemeente financieel opdrachtgever is. Daarnaast zijn sprake van kwaliteitssturing die wettelijk is verankerd; zo stelt de wet nadere eisen aan de functies van de jeugdbescherming en –reclassering en aan de uitvoerende instanties, de GI's. Hier wordt nader invulling aan gegeven in het normenkader. Het Keurmerk Instituut is belast met de uitgifte van certificaten en ziet vervolgens toe op de naleving van het normenkader. En tot slot wordt toezicht uitgeoefend op de kwaliteit van de uitvoering door de Inspecties Jeugdzorg en Veiligheid & Justitie. Kortom, de GI heeft te maken heeft met een veelheid aan sturingsrelaties. Deze zijn weergegeven in onderstaand schema.



4.4 Uitvoering

4.4.1 Bestuurlijke samenwerking: regionaal en bovenregionaal

Ten behoeve van een samenhangende en doelmatige aanpak is het belangrijk dat gemeenten voor de uitvoering van bepaalde taken samenwerkingsverbanden aangaan. Zo is in de Nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel Jeugdwet opgenomen dat het wetsvoorstel verscheidene aanknopingspunten biedt voor het stellen van nadere regels als sprake zou zijn van ongewenste verschillen tussen gemeenten. Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kan de verplichting tot

[26] Artikel 3.5 Jeugdwet stelt daarover dat de gecertificeerde instelling bepaalt of en, zo ja, welke jeugdhulp is aangewezen bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Zij overlegt hiertoe met het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft. In lid 3 is opgenomen dat de gecertificeerde instelling en het college de wijze van overleggen vastleggen in een protocol.

samenwerking tussen gemeenten worden opgelegd (artikel 2.8) en kunnen regels inzake deskundigheid van gemeenten worden aangescherpt (artikel 2.14). Het Rijk zal voor bestuurlijk overleg in contact treden met gemeenten, indien de gemaakte keuzes niet overeenstemming zouden zijn met de uitgangspunten van de wet. In het uiterste geval, indien sprake van zijn van beleid dat strijdig is met de uitgangspunten van de wet, kan vanuit het Rijk het instrument indeplaatsstelling (artikel 124 e.v. Gemeentewet) worden ingezet.

Naast waarborgen in de wet draagt ook het ondersteuningsprogramma van de VNG en het Rijk bij aan het stimuleren van goed opdrachtgeverschap en het maken van gezamenlijke afspraken waar dit nodig is. Zo zijn er in de context van de jeugd*hulp* handreikingen en modelverordeningen opgesteld om gemeenten te ondersteunen bij het invullen van hun beleid.

In de praktijk werken gemeenten samen op regionaal niveau. De (42) jeugdzorgregio's zijn het meest geëigende en 'geharde' niveau in de samenwerking tussen de gemeenten in de jeugdzorg. Deze samenwerking gaat vooral over gespecialiseerde jeugdzorg, residentiele jeugdzorg en JB/JR.

De intensiteit van de samenwerking verschilt.

- Samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld ten behoeve van de uitvoering van de inkoop van specialistische jeugdhulp en JB/JR. Dit is een 'dedicated' regionale inkooporganisatie voor jeugdzorg en/of WMO.
- Centrumgemeente-constructie, waarin centrumgemeente uitvoering inkoop verricht in het kader van een overeenkomst tussen de gemeenten in een regie (dienstenregeling)

De samenwerking is veelal gericht op het gezamenlijk uitvoeren van de inkoop, waarbij het aanbestedingsproces, contractmanagement en monitoring op regionaal niveau zijn georganiseerd. De formele contractering is evenwel nog in handen van de individuele gemeenten; wat betekent dat een jeugdhulpaanbieder en ook een GI in het kader van JB/JR een afzonderlijke overeenkomst sluit met de individuele gemeente. De regio- of regio-organisatie is in veel gevallen geen contractpartij in de relatie met onder meer GI.

Geen formele bovenregionale samenwerking

Het bovenregionale niveau is enkele uitzonderingen daargelaten niet of nauwelijks geformaliseerd of structureel georganiseerd. Vooralsnog is geen invulling gegeven aan de wettelijke mogelijkheid om bij AMvB nadere regels te stellen aan deze vorm van samenwerking. Wel heeft de staatssecretaris van VWS in het Algemeen Overleg Jeugdhulp aangegeven dit artikel te willen handhaven in de wet. De wetgeving is hierop in voorbereiding en er is een Kamermotie aangenomen over de noodzaak van deze verlenging.

We zien dat de bovenregionale samenwerking steeds verder vorm krijgt. Overal in het land bestaan bovenregionale tafels waarop uitwisseling rondom diverse inhoudelijke thema's plaatsvindt, evenals uitwisseling over voornemens ten aanzien van de inkoop. Daarnaast wordt het bovenregionale niveau geactiveerd bij dreigend continuïteitsverlies van JB/JR. Op die momenten is veelal sprake van een incidentele bestuurlijke strategie gericht op samenwerking ten behoeve van 'brand blussen'.

Daarbij is op dit moment sprake van verschillende wijzen van contracteren, sturen, bekostigen, monitoren en verantwoorden. Denk aan de vormgeving van de financiële relatie via subsidie of via overeenkomst, aan looptijden van 1 t/m 3 jaar, en aan het incidentele gebruiken van raamovereenkomsten zonder productie- of budgetafspraken, met of zonder ruimte voor nieuwe aanbieders.

GI's – waarvan de meeste een bovenregionaal werkgebied hebben – geven aan dat dit voor hoge administratieve lasten zorgt. Niet zelden heeft dit geleid tot een uitbreiding van personeel (verantwoording, accountmanagement). Daar de wetgever stelt dat voor bepaalde taken gezocht moet worden naar een optimale uitvoeringsschaal, waarbij beperking van regeldruk het streven is, is het wenselijk enige uniformering in deze variëteit aan te brengen. Ook de TAJ geeft in haar jaarverslag 2017 aan dat *"(boven)regionale afstemming en gezamenlijk opdrachtgeverschap voor bovenregionale jeugdhulpaanbieders juist van belang zijn om goede en passende hulp voor de jeugd te waarborgen".*

In hoofdstuk 7 gaan we dieper in op het onderwerp uniformering en harmonisering.

4.4.2 De GI's

In Nederland zijn 16 certificaten verstrekt waaronder één voorlopig. Naast (boven)regionaal werkende GI's zijn er drie landelijk werkende GI's actief, de Willem Schrikker Groep, Nidos en het Leger des Heils. Waarbij de WSG zich primair richt op jeugdigen en gezinnen waar sprake is van LVB (licht verstandelijke beperking) problematiek. Nidos richt zich op jeugdbescherming van alleenstaande, minderjarige vluchtelingen en is in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten omdat Nidos rechtstreeks via het Rijk wordt bekostigd. Het LdH richt zich van oudsher op zeer kwetsbare gezinnen, waaronder zwerfjongeren.

De wetgever heeft ruimte voor nieuwe toetreders willen laten. Dit heeft tot op heden tot 'slechts' één nieuwe toetreder geleid, Jeugd Veilig Verder die in een aantal regio's contracten heeft verworven. Er zijn aanwijzingen dat een nieuwe aanbieder voornemens is zich te kwalificeren tot GI. De overige GI's kennen allen een historie als Bureau Jeugdzorg of Landelijk Werkende Instelling onder de oude Wet op de Jeugdzorg.

De 13 regionale GI's in de huidige ordening van de sector zijn in sterke mate regio-gebonden en hebben als werkgebied meerdere, aan elkaar grenzende regio's. Een min of meer standaardopstelling in elke jeugdzorgregio is dat sprake is van een regionale GI, aangevuld met activiteiten van WSG en LdH.

- De provincies Zeeland, Friesland en de regio Rotterdam-Rijnmond zijn ieder afzonderlijk een jeugdzorgregio en in de betreffende regio's is, naast de landelijk werkende GI's, 1 regionaal werkende GI actief: Regiecentrum Bescherming en Veiligheid (Friesland),Stichting Intervence (Zeeland) en Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond.
- De overige GI's hebben een werkgebied dat maximaal 6-7 jeugdregio's omvat (bijvoorbeeld het werkgebied van Stichting Samen Veilig Midden-Nederland, Stichting Jeugdbescherming Gelderland, Stichting de Jeugd- en Gezinsbeschermers) of minimaal 1-2 jeugdzorgregio's omvat (Stichting Jeugdbescherming Overijssel, Stichting Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond, Stichting Jeugdbescherming Noord).

De GI's zijn allen zelfstandige stichtingen met een Raad van Bestuur/Toezicht-model. Regionale GI's zijn 'stand alone'-organisaties, dat wil zeggen geen onderdeel van een breder provinciale of landelijke organisatie. Zij zijn wel allen lid van Jeugdzorg Nederland.

Bewegingen in de sector vooralsnog beperkt

Op basis van de Wet op de Jeugdzorg dienden Gedeputeerde Staten er zorg voor te dragen dat in de provincie één bureau jeugdzorg werkzaam was, dat in stand wordt gehouden door een stichting als bedoeld in artikel 285 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek die door de provincie wordt gesubsidieerd. Vanaf 2005 tot 2015 vond de marktverdeling plaats door één BJZ per provincie aan te wijzen[27]. Vanaf de start van de Jeugdwet mag een GI in principe overal meedingen naar een overeenkomst of in aanmerking komen voor een subsidie. Daarmee is de uitvoering van maatregelen in een bepaalde regio ook niet langer voorbehouden aan één specifieke organisatie, maar mag een regio ook relaties met meer GI's aangaan. Hiermee is een beweging ingezet richting een meer open markt, waar meer dynamiek vanuit gaat.

Tot op heden is deze dynamiek beperkt. Naast de toetreding van de nieuwe aanbieder Jeugd Veilig Verder (een coöperatie van de Lumens-groep en Jeugdbescherming Amsterdam), heeft alleen Jeugdbescherming Amsterdam haar marktgebied vergroot met een overeenkomst in de regio West Friesland. Daarnaast zijn er regio's die werken met raamovereenkomsten; in de praktijk heeft dat er nog niet toe geleid dat GI van buiten de regio cliënten toegewezen hebben gekregen. Verder zien we ook (nog) weinig bewegingen in de markt, gericht op strategische allianties, samenwerking of fusies. Dit met uitzondering van GI's Groningen en Drenthe tot GI Noord, Flevoland en Utrecht tot Samen Veilig Midden Nederland en ontwikkelingen in Overijssel en Gelderland). Gezamenlijke elementen van GI's zijn in ontwikkeling (bijv. op het gebied van ICT), maar dat is nog niet structureel geborgd. GI's moeten elkaar 'opnieuw vinden' nu ze in een meer concurrerend model terecht zijn gekomen.

Deze beperkte beweging is mede ingegeven door de overgangsbepalingen met stabiliteit en continuïteit als doelstelling. In de Regionale Transitie Arrangement zijn garantieafspraken opgenomen, waardoor bestaande relaties tussen regio's en GI's voor de eerste jaren gehandhaafd bleven, en GI's verzekerd waren van een zekere omzet. Daarbij is in de afgelopen periode door gemeenten zeer behoedzaamheid geacteerd met het oog op het borgen van de continuïteit

Het aflopen van de Regionale Transitie Arrangementen leidt uiteindelijk tot verschillende regionale keuzes in wijze van vormgeving van de financiële relatie en besluitvorming over continuïteit verbinding zittende GI.

De business case van de GI

[27] Aangevuld met de Landelijk Werkende Instellingen, onder mandaat van de Bureaus jeugdzorg. Middels het mandaatbesluit verleent Bureau jeugdzorg de landelijke werkende instelling de bevoegdheid om ten behoeve van cliënten die binnen de doelgroep van de betreffende landelijk werkende instelling vallen de maatregelen (voorlopige) ondertoezichtstelling, (voorlopige) voogdij en jeugdreclassering uit te voeren.

In het licht van het continuïteitsvraagstuk is het eveneens relevant te kijken naar de business case van de GI en de mogelijkheden die het huidige stelsel biedt om deze te versterken. Dit hangt onder meer samen met ontwikkelingen in de vraag, de ruimte die GI's wordt geboden om te ondernemen (waaronder de mogelijkheden te substitueren), de innovatiekracht en wendbaarheid om zich aan te passen aan de nieuwe situatie en de risicoverdeling tussen regio en GI.

Financiële positie mede bepaald door overgang van BJZ naar GI

Met de overgang van Bureaus Jeugdzorg naar GI's, hebben deze organisatie een deel van het takenpakket moeten afstoten. Met deze overgang zijn frictiekosten gemoeid die ertoe hebben geleid dat een deel van de GI's heeft moeten interen op zijn eigen vermogen. Verschillende GI's zijn in transitiefase financieel ondersteund door de TAJ.

De transitie heeft in een aantal gevallen geleid tot een overgang van bevoorschotting naar betaling achteraf. Verschillende gesprekspartners geven aan dat dit zorgt voor liquiditeitsproblemen. In een aantal regio's heeft dit inmiddels tot aanvullende afspraken tussen regio en GI's geleid.

Geen hard beeld over actueel financieel weerstandsvermogen

Wat betreft het financiële weerstandsvermogen is op basis van de jaarverslagen 2015 in een eerder onderzoek in opdracht van de TAJ een stress-test uitgevoerd. Recentere cijfers zijn nog niet beschikbaar. De cijfers uit 2015 laten een gemengd beeld zien, zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

INSTELLING	Instelling A	Instelling B	Instelling C	Instelling D	Instelling E	Instelling F	Instelling G	Instelling H	Instelling I	Instelling J	Instellijk K	Instelling L	Instelling M
COUNT	1	7	5	2	4	7	2	4	1	1	5	1	7
RES		11,88%	1,91%	-7,92%	-9,50%	-2,51%		0,19%	4,54%	-0,14%	-0,25%	-2,64%	-1,94%
SOL		42,9%	28,1%	15,2%	-25,5%	33,4%		36,1%	44,2%	223,3%	40,0%	16,0%	33,9%
LIQ		8,17	1,38	1,14	0,09	1,70		1,44	2,00	2,48	1,77	0,97	1,31
WEERST		19,3%	7,1%	4,9%	-5,6%	15,7%		12,3%	19,1%	10,1%	12,7%	4,1%	10,3%

De TAJ concludeert in haar jaarrapportage 2016 dat 30% van de GI's liquiditeitsproblemen verwacht. Er zijn instellingen (in de tabel bijv. instelling E) die er financieel niet goed voorstaan, maar tegelijkertijd zijn er ook instellingen (bijv. instelling B) die juist wel gezond lijken te zijn. Verklaringen voor deze verschillen kunnen gelegen zijn in het feit dat in een aantal provincies resterende subsidiegelden bij overgang naar gemeenten niet zijn teruggevorderd. De krimp in het aantal maatregelen is niet evenredig over de regio's en daarmee over de GI's verdeeld. Enkele GI's maken een groei door. Budgetgaranties waar de GI's in eerste jaren na de transitie nog zekerheden aan konden ontlenen, zijn reeds beëindigd of lopen binnenkort af. Bij deze analyses passen dan ook de nodige disclaimers.

Ruimte om te ondernemen ontbreekt door beperking in het takenpakket

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet is de positie en het takenpakket van GI's veranderd. Met de overgang van BJZ naar GI is een knip gemaakt in het takenpakket van de GI. Uitvoering van

jeugdhulptaken door de GI is bij wet uitgesloten. Wel is het mogelijk om naast de wettelijk taken op het gebied van jeugdbescherming en – reclassering, Veilig Thuis, preventie (drang) en crisistaken uit te voeren, maar deze taken zijn niet langer voorbehouden aan de GI en kunnen ook door andere partijen worden uitgevoerd.

De positionering en het takenpakket verschilt per regio; op dit moment zijn veel regio's in gesprek of verkenning over het takenpakket van de GI. Hier speelt een afweging tussen een breed takenpakket en een brede positionering (JB/JR aangevuld met VT, drang en crisis) versus een smalle taakopvatting gericht sec op de uitvoering van de wettelijke taken JB/JR.

Flexibiliteit in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering en organisatie zijn gebaseerd op een 'beschikbaarheidsfunctie' met een vaste bezetting om zorg te dragen dat ten alle tijden binnen 5 dagen met de jeugdbescherming gestart kan worden. Daarmee is sprake van weinig flexibiliteit. We hebben geen hard beeld dat GI's de bedrijfsvoering hebben aangepast c.q. hebben kunnen aanpassen, waarmee GI's weinig ruimte hebben om op- of af te schalen.

Dit is mede gelegen in het feit dat vooruitlopend op de Jeugdwet toegang en AMK zijn afgesplitst, waarbij door het afspiegelingsbeginsel in veel gevallen een vaste kern van medewerkers bij de GI is achtergebleven en de GI de flexibele schil die voor die tijd wel gebruikelijk was, heeft moeten afstoten.

Daarbij merken gesprekspartners op dat flexibilisering van arbeid op dit moment lastig is, omdat sprake is van krapte op de arbeidsmarkt. Iedereen die je kan aannemen, wil je ook graag vasthouden. Er is tijd nodig om mensen op te leiden (half jaar, driekwart jaar), en vervolgens stroomt een groot deel van de mensen na anderhalf jaar weer uit, omdat het zwaar werk is.

Conclusie: Regionaal werkende GI's zijn kwetsbaar en hebben weinig ruimte om te ondernemen

De financieel kwetsbare positie wordt ingegeven door de last uit het verleden, de transitie, de krimp in het aantal maatregelen en het feit dat gemeenten veelal nog steeds het (oude) subsidietarief betalen (gebaseerd op kostprijs) en dus geen rekening is gehouden met een risico-toeslag. Mogelijkheden om de business case te versterken en daarmee de weerbaarheid te vergroten zijn beperkt a.g.v. een samenspel van factoren:

- Er is sprake van een stevige regulering van GI's via de Jeugdwet, normenkader en de van toepassing zijnde regels op de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering op grond van het BW respectievelijk het Wetboek van Strafrecht.
- GI's mogen geen jeugdhulp uitvoeren.
- Daarbij komt dat GI's geen invloed hebben op de instroom, omdat deze wordt bepaald door de kinderrechter – na verzoekschrift RvdK of in het geval van jeugdreclassering de jeugdstrafrechter of de Officier van Justitie.

- In verschillende regio's is sprake van 'dichtgetimmerde contracten' in combinatie met een korte looptijd. In een aantal regio's worden bijvoorbeeld vergaande eisen gesteld aan werkwijzen, methodieken e.d.
- Mogelijkheden om de bedrijfsvoering te flexibiliseren worden beperkt door de aard van een beschikbaarheidsfunctie en daaraan gekoppelde wettelijke termijnen en de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Dat alles neemt niet weg dat van GI's verwacht mag worden dat ze actief op zoek gaan naar mogelijkheden om enige flexibiliteit aan te brengen, zodat beter geanticipeerd kan worden op de dynamiek die de huidige situatie met zich meebrengt.

Beperkte ruimte om te ondernemen betekent overigens niet dat GI's niet kúnnen transformeren.

De landelijk werkende GI's (WSG, LdH) lijken risico's op continuïteit van de bedrijfsvoering beter te kunnen mitigeren, omdat krimp in regio X kan worden opgevangen door groei in regio Y. Daarbij beperkt de schaalgrootte van de deze organisatie het effect van krimp in een regio of het wegvallen van een regio. Anderzijds kan daarbij opgemerkt worden dat de landelijke organisaties schaalnadelen ondervinden van de versnipperde opdrachtgeverrelatie met evenzoveel verschillen in inhoudelijke als verantwoordingseisen.

4.5 Gereguleerde marktwerking in de JB/JR mogelijk?

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag in hoeverre de huidige JB/JR-sector aangemerkt kan worden als een markt, en als dat op dit moment niet het geval is onder welke voorwaarden deze sector wel kan worden aangemerkt als een markt. Overweging daarbij is dat toepassing van elementen van marktwerking een extra positieve prikkel oplevert voor de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering van de JB/JR.

Daarbij merken we allereerst op dat een perfecte markt niet bestaat. Een vorm van regulering is in áltijd aan de orde. Om die reden wordt al snel gesproken over gereguleerde marktwerking. Dat zien we ook terug in de gezondheidszorg. In de Memorie van Toelichting op de Wet Marktordening Gezondheidszorg is e.e.a. helder beschreven.

"Concurrentie werkt optimaal op een markt met volledige mededinging (perfecte markt). In een perfecte markt maken alle mensen rationele keuzes, is de markt volledig transparant en zijn de producten homogeen. Verder zijn er veel aanbieders en er zijn geen toetredings- en uittredingsbelemmeringen. Maar perfecte markten bestaan niet. Alle markten hebben in meerdere of mindere mate regulering nodig om goed te kunnen werken, anders zouden wild-west-toestanden ontstaan. Meer marktwerking betekent dus niet dat er geen regels meer zijn. Wat het wel betekent is dat er andere regels zijn die meer vrijheid en flexibiliteit mogelijk maken en die de verantwoordelijkheden anders toedelen. Dit geldt ook voor de gezondheidszorg. In plaats van regels over wat er allemaal precies hoe precies moet gebeuren, gaat het erom duidelijk te maken welke prestaties verwacht worden en welke spelregels gelden. Toezicht is hier een onlosmakelijk onderdeel van".

Voorwaarden voor concurrentie zijn:

1. Betwistbaarheid van marktposities. Met andere woorden, aan de aanbodzijde mogen er geen belemmeringen zijn voor nieuwe toetreders. Door diversiteit in het aanbod is er sprake van keuzevrijheid.
2. Transparantie van markten. Die is nodig voor een evenwichtige onderhandelingssituatie tussen de vraag- en aanbodzijde. Dat betekent bijvoorbeeld dat betrouwbare informatie beschikbaar is over prestaties, kwaliteit en de kosten/prijzen van aanbieders. Dat maakt een vergelijking mogelijk.
3. Verhinderen van gedrag dat de mededinging beperkt. Dat kan ontstaan als partijen onderling – op welke manier dan ook – de toegang tot of de werking van de markt beperken. Denk hierbij aan het maken van prijsafspraken of afspraken ten aanzien van verdeling van gebieden. Een vorm van toezicht is hiervoor noodzakelijk.

Vervolgens is het interessant om een aantal van bovenstaande noties ten aanzien van concurrentie en marktwerking toe te passen op de sector van JB/JR. Daarbij beschouwen we gemeenten als vragers van deze functie, en de GI's als aanbieders van JB/JR. Een tweede uitgangspunt is dat de inkoop – en subsidiering – van JB/JR primair op regionaal niveau plaatsvindt en in die zin is aan te merken als een regionale markt. Dat wordt enerzijds veroorzaakt door de (bestuurlijke) ordening naar de 42 jeugdzorgregio's. Anderzijds hangt deze economische ordening naar regio's ook samen met de netwerken in de hulpverlening; de (specialistische) hulpverlening rondom de jeugdige is veelal regionaal georganiseerd en de intentie is om de hulpverlening aan de jeugdige zoveel als mogelijk in de nabijheid van de woonplaats van de jeugdige te bieden. Om deze reden richten wij ons in de analyse van de markt primair op de regio.

Op basis van de hiervoor in dit hoofdstuk beschreven elementen van het huidige stelsel, constateren we dat de JB/JR-sector momenteel kan worden aangemerkt als een *onvolwassen markt*. Daarmee doelen we op de eerder geconstateerde benodigde verbetering van de professionaliteit van het opdrachtgeverschap (gemeenten, regio's) en het opdrachtnemerschap (GI's). Tegelijkertijd merken we daarbij op dat dit geen structureel kenmerk is; mogelijkheden tot verbetering zijn er wel degelijk. In 2015 is een volledig nieuw stelsel geïntroduceerd. Het implementeren en optimaliseren van die verandering kost tijd. Bovendien hadden veel regio's zogenaamde transitiearrangementen afgesproken met de GI's, waarbinnen de 'oude' financiële afspraken voor één of twee jaar in hoge mate zijn gecontinueerd. Een dergelijk ontwikkelproces kan ondersteund worden door het ter beschikking stellen van kennis en expertise of door het organiseren van vormen van intercollegiale toetsing of coaching tussen gemeenten respectievelijk GI's. Het is letterlijk een groeiproces op weg naar volwassenheid. Een proces dat ook heeft plaatsgevonden in andere sectoren waar vormen van (gereguleerde) marktwerking zijn geïntroduceerd (zorg, openbaar vervoer). In die zin is deze geconstateerde 'onvolwassenheid' een tijdelijk vraagstuk.

Een tweede invalshoek betreft de meer structurele kenmerken van de JB/JR-sector en de vraag of sprake is van *onvolkomenheden* die vormen van (gereguleerde) marktwerking verhinderen. Voor deze analyse van de markt voor JB/JR hebben we ons specifiek gericht op twee aspecten:

- De mate waarin er sprake is van keuzevrijheid voor gemeenten en in hoeverre deze wordt ondersteund door vrije toe- en uittreding van aanbieders c.q. GI's tot een regionale markt.
- De mate waarin er sprake is van een evenwichtige verhouding tussen gemeente en GI, en in hoeverre de markt transparant (vanuit perspectief gemeente en GI) is.

Keuzevrijheid

Op dit moment zijn er 13 'regionale' GI's actief en twee landelijke, gespecialiseerde GI's. Gezien dit aantal GI's is er in principe sprake van voldoende keuzevrijheid voor gemeenten cq de 42 jeugdzorgregio's in de keuze van een GI. Eventueel biedt dit aantal GI's aan gemeenten/regio's de mogelijkheid om met meerdere GI's afspraken te maken over de uitvoering van de JB/JR-taken. Dit veronderstelt dat de 13 GI's in hun gedrag en in hun vestigingsplaatskeuze flexibel en mobiel zijn en in staat hun diensten en expertise aan te bieden in elk van de 42 regio's. Met andere woorden, dat een GI zonder veel extra kosten of inspanning haar activiteiten kan uitbreiden of verplaatsen naar een ander werkgebied. In principe is dit het geval omdat een GI voor de uitvoering van haar taken niet gebonden is aan een specifieke fysieke infrastructuur of andere technische voorzieningen die een forse investering vergen. In fysieke zin is een GI niet gebonden is aan een regio of gebied.

De praktijk is op dit punt in ontwikkeling. De 13 'regionale' GI's zijn vooralsnog in sterke mate gebonden aan een bepaald werkgebied, ontplooien betrekkelijk weinig c.q. nauwelijks activiteiten buiten dit werkgebied[28] en het merendeel heeft ook geen uitgesproken expansie-ambities dan wel een actieve acquisitie-agenda buiten het eigen werkgebied. Dit maakt dat de relatie tussen een GI en een werkgebied zeer hecht is. Dat komt niet zozeer door formele regels of de fysieke infrastructuur, maar deze regionale verbondenheid hangt sterk samen met drie aspecten:

- Historisch aspect: de betrokken GI's (of haar rechtsvoorgangers) zijn van oudsher actief in het betreffende werkgebied. Het is voor veel GI's haast ondenkbaar om buiten de 'eigen' regio te gaan.
- Netwerk: het voorgaande punt zorgt ervoor dat een regionale GI's in sterke mate is ingebed in de lokale en regionale netwerken in zowel de jeugdhulp, de zorg en de justitiële keten.
- Kennis: de GI is goed bekend met (politieke, demografische en andere) ontwikkelingen in de regio.

Deze informele ordening van de markt en het feit dat GI's zich sterk verbonden voelen aan het bestaande, regionale marktgebied, leidt tot de conclusie dat in de praktijk slechts beperkt sprake is van keuzevrijheid voor gemeenten. We hebben geconstateerd dat deze ordening van de markt ook in de transitiefase (2015-2016) bewust is gehandhaafd door alle betrokken partijen omwille van een beheerste overgang. Dat heeft er wel toe geleid dat mogelijke dynamiek in de sector hierdoor is gedempt en de bestaande marktordening als uitgangspunt is genomen.

Wat betreft de gespecialiseerde landelijk werkende instelling komen we tot een gelijke conclusie; op dit moment zijn er twee LWI's die in (nagenoeg) alle regio's actief zijn. Dat zien we ook terug in de reguliere 'opstelling' wat betreft de uitvoering van de JB/JR; in het merendeel van de regio's is er 1 regionale GI actief, geflankeerd door de twee LWI's. Tegelijkertijd zijn er regio's die bewust hebben gekozen voor het contracteren van 2 GI's.

De mate waarin GI's zich wel buiten hun klassieke werkgebied gaan bewegen en daarmee de keuzevrijheid voor gemeenten vergroot, hangt af van twee factoren:

[28] Werkgebied is in dit geval een of meerdere jeugdzorgregio's. Over het algemeen is een GI werkzaam in 4-5 regio's.

- De ambities en de ondernemingszin van de GI's ten aanzien van groei door uitbreiding naar andere gebieden.
- De mate waarin gemeenten/regio's zwaar belang verbinden aan verbondenheid met lokale of regionale netwerken en kennis, en de mate waarin een GI bereid is om te investeren in de opbouw van een netwerk en kennis (bijvoorbeeld door kleinschalig te starten in een bepaald gebied).

Tweede aspect zijn de mogelijke drempels voor de vrije toe- en uittreding van GI's tot een regionale markt, die daardoor de mate van keuzevrijheid van gemeenten beïnvloeden.

Op landelijk niveau wordt de toegang tot de JB/JR bepaald door het certificeringsstelsel en het daaraan gekoppelde landelijke normenkader. Deze regels zijn voor alle partijen gelijk en worden landelijk gelijk toegepast. Dit stelsel speelt op regionaal niveau geen specifieke rol in de mate waarin een GI toegang kan krijgen tot een regio. Het gaat hier om landelijke, generieke eisen gerichte op het borgen van goede, veilige en verantwoorde hulpverlening. Ook voor nieuwe toetreders achten wij het normenkader verdedigbaar, omdat deze primair ziet op minimumeisen. In die zin werpt dit aspect op regionaal niveau geen drempel op tot toetreding.

Op regionaal niveau speelt wel het aspect van verbondenheid of bekendheid met de lokale en regionale netwerken op het gebied van jeugdhulp en justitie. Dit aspect werkt drempelverhogend voor nieuwe toetreders in de betreffende regio als deze verbondenheid als eis wordt gehanteerd in een subsidieverordening of aanbesteding. Wij vinden niet zozeer gebondenheid aan een regio een belangrijke voorwaarde om JB/JR uit te voeren in een regio, maar eerder de mate waarin en de snelheid waarmee een GI een netwerk kan opbouwen onder relevante partijen in de regionale justitiële en zorgketens. Daarbij gaan we ervan uit dat nieuwe toetreders binnen een periode van circa 1 jaar een dergelijk relatienetwerk kunnen opbouwen. Daarbij moet niet vergeten worden dat netwerken van professionals doorlopend veranderen vanwege personeelsmutaties, ook wanneer dezelfde organisatie lange tijd in hetzelfde gebied actief is.

Dat brengt ons tot de conclusie dat de keuzevrijheid van gemeenten vooral beperkt wordt door de beperkte mate waarin GI's zich begeven in regio's buiten hun eigen werkgebied. Een potentiële drempel voor nieuwe toetreders en daarmee bedreigend voor dynamiek en meer diversiteit in het aanbod van JB/JR-uitvoerder is het zwaar laten wegen door gemeenten van verbondenheid met lokale of regionale justitiële en zorgketens; GI's die deze verbondenheid niet hebben, hebben daarmee minder mogelijkheden tot uitvoering van JB/JR-taken in een voor hen nieuw werkgebied. Daarbij merken wij op dat op basis van de huidige stand van de rechtspraak ook bij subsidies enige vorm van mededinging betracht moet worden, waarmee de nadruk die gemeenten kunnen leggen op geografische inbedding enigszins afgezwakt wordt.

Transparantie, evenwichtige verhouding tussen gemeente en GI

Een tweede belangrijke element in de analyse van de markt, is de mate waarin er sprake is van een evenwichtige relatie tussen gemeente en GI. Die evenwichtigheid hangt sterk samen met de mate waarin vrager en aanbieder transparant zijn, elke partij over voldoende informatie beschikt om zijn of haar rol en positie te kunnen innemen, en of partijen voldoende toegerust zijn om tot passende

afspraken te komen. Met andere woorden: is de gemeente voldoende in staat om de rol van financier c.q. opdrachtgever uit te voeren en is de GI voldoende toegerust om op te treden als opdrachtnemer.

Dat betekent concreet het volgende voor wat betreft de JB/JR:

- De gemeente/regio heeft als 'vrager' c.q. opdrachtgever een welomschreven visie op de JB/JR, de verlangde prestaties of inspanning en de positie en het takenpakket van de GI. De GI's zijn bekend met deze gemeentelijke visie en kunnen daarop tijdig anticiperen. We hebben geconstateerd dat veel gemeenten op dit moment geen uitgesproken visie hebben op de functie van de JB/JR en de beoogde positionering van GI's in de uitvoering van deze functie. Dat maakt dat gemeenten over het algemeen geen uitgesproken, specifieke eisen kunnen stellen aan de prestaties van de GI en in principe niet voldoende sturen op de prestaties van de GI. Tegelijkertijd is ook een deel van de GI's nog niet goed in staat haar propositie vorm te geven.
- De GI's moeten als opdrachtnemer in staat zijn om informatie te verstrekken over de kosten en de kwaliteit van hun aanbod en hun dienstverlening; voorts zou deze informatie vergelijkbaar moeten zijn met andere aanbieders van JB/JR waardoor het voor gemeenten mogelijk wordt partijen te vergelijken en tot een weldoordachte keuze te komen. Op dit moment is er in de JB/JR geen sprake van een actueel, volledig, en betrouwbaar inzicht in de prestaties van GI's op een wijze dat onderlinge vergelijking mogelijk is. Dit leidt ertoe dat het voor gemeenten niet of nauwelijks mogelijk is om een gerichte selectie toe te passen op de best presterende GI. Voorts leidt dit ertoe dat gemeenten geen goede analyse kunnen maken van de mate waarin de gepresenteerde kostprijs of tarief van een GI passend en toereikend is voor de prestaties die men levert; dit leidt er toe dat er sprake is van een betrekkelijk ondoorzichtig prijsvormingsproces.
- Onderscheidende GI's. Idealiter is er sprake van GI's die zich van elkaar onderscheiden door het aanbieden van uitdagende proposities (aanpak/methodiek, technologische vernieuwing, organisatie van de uitvoering, vernieuwingsagenda, verbinding met andere partijen in de keten…) in de uitvoering van de wettelijke JB/JR-taken. Op dit moment is er nauwelijks sprake van een speelveld waarin GI's zich profileren ten opzichte van elkaar.

Een ander belangrijk aspect in de beoordeling van de vraag in hoeverre er sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen gemeente en GI betreft de huidige financiële weerbaarheid van GI's. De kwetsbare financiële positie van veel GI's maakt dat zij zich in hun onderhandelingspositie richting financiers c.q. opdrachtgevers niet sterk opstellen. Tegelijk is het voor GI's niet mogelijk om zich uit deze situatie te 'vechten' door het verbreden van hun dienstenpakket naar andere vormen van jeugdhulp; GI's mogen alleen taken uitvoeren binnen het gedwongen kader en op het gebied van preventie, crisishulp en Veilig Thuis, waarbij verschillende regio's ervoor kiezen laatstgenoemde taken elders te beleggen. Dit beïnvloedt het 'verdienvermogen' van de GI en maakt dat het voor GI's lastig is om een meer offensieve marktstrategie toe te passen.

Op basis van deze analyse is de conclusie dat er op dit moment geen sprake is van een transparante markt, waar sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen gemeente en GI's.

Conclusie

Een en ander leidt tot de overall conclusie dat de markt voor JB/JR op dit moment onvolkomen is. Tegelijk stellen wij vast dat dit inherent is aan een sector die een overgang maakt naar een vorm van gereguleerde marktwerking. Er zijn wel degelijk interventies mogelijk die ervoor zorgen dat deze onvolkomenheden minder zwaar drukken op de dynamiek in de sector. In hoofdstuk 8 en 9 worden verschillende instrumenten en handelingsopties geschetst om deze onvolkomenheden in het stelsel aan te pakken. Specifiek voor de mogelijke ontwikkeling naar een vorm van gereguleerde marktwerking zien wij op hoofdlijnen twee routes:

1. Dynamiek en mobiliteit op gang brengen in de sector en daarmee de keuzevrijheid voor gemeenten vergroten door:
    - ondernemerschap te stimuleren op het niveau bestuur en management van GI's
    - de bereidheid van gemeentes/regio's te vergroten om ook andere GI's de mogelijkheid te geven toe te treden tot de betreffende regionale markt
    - de business case en de onderliggende bedrijfsvoering van GI's te versterken. Dat kan onder meer als gemeenten en GI's gezamenlijk kritisch te kijken naar de huidige tarieven en GI's de mogelijkheid te bieden op meer eigen vermogen op te bouwen, zodat zij meer ruimte hebben om te investeren in kwaliteit, innovatie en mogelijke uitbouw van de activiteiten naar andere gebieden.
2. Toezicht op markt. In de gehele jeugdzorg is sprake van een vorm van gereguleerde marktwerking zonder dat dat gepaard is gegaan met een passende toezichtstructuur op regionaal of landelijk niveau. Een 'marktmeester' kan in de jeugdzorg en in de JB/JR een belangrijke rol spelen als het gaat om het verbeteren van de transparantie, het versterken van een evenwichtige relatie tussen gemeente en GI en vooral het verlagen van drempels tot toetreding tot een regionale JB/JR-markt.

5 Conclusie deel 1

Kan gezien de maatschappelijke opdracht, het specifieke wettelijk kader en gezien de karakteristiek van de sector, sprake kan zijn van een goed functionerende markt, dan wel leidt 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. ***Kortom, werkt de markt van JB/JR goed en is een ander, beter model denkbaar?***

Het stelsel van JB/JR bevindt zich in een ontwikkelfase

In 2015 is een volledig nieuw stelsel geïntroduceerd: met een nieuwe governance, nieuwe spelregels ten aanzien van kwaliteit, veranderend takenpakket van GI's, een nieuw opdrachtgeversrelatie met gemeenten en daarbij horende opdracht. Tegelijk zien we een dalende trend in het aantal maatregelen met effect op de economische draagkracht van GI's.

Het nieuwe stelsel bevindt zich nog in een ontwikkelfase. Dit zien we terug in het feit dat op dit moment op veel plekken in de sturing en bekostigingssystematiek nog onvoldoende rekening wordt gehouden met de karakteristiek van de functie en complexe logistieke processen waarmee deze omgeven is. Gemeenten werken in principe samen in 42 regio's, waarin 'inkoop' JB en JR meestal meelift op inkoop reguliere jeugdhulp. Bovenregionale samenwerking wordt weliswaar op steeds meer plaatsen structureel georganiseerd, maar is nauwelijks geformaliseerd, terwijl het werkgebied van GI's veelal bovenregionaal is.

De business case van GI's is kwetsbaar: vanwege de opdracht, vanwege het dalend aantal maatregelen, door de financiële kwetsbaarheid mede door de transitiefase die GI's hebben doorgemaakt en de beperkte ruimte om te ondernemen door de sterke regionale inbedding en beperkingen in het takenpakket. Daarbij merken we op dat de vraag naar maatregelen voor de GI zich moeilijk laat voorspellen en beïnvloeden.

Waar gemeenten / regio's nog moeten groeien in hun rol als opdrachtgever, moeten GI's nog groeien in het rol als opdrachtnemer: bijv. in het neerzetten van stevige proposities en in het waar mogelijk flexibiliseren van hun bedrijfsvoering Een en ander brengt ons bij de conclusie dat op dit moment sprake is van een vorm van gereguleerde marktwerking die in zekere zin nog onvolwassen functioneert. Het feit dat er nog geen sprake is van een volgroeide, volwassen markt na een periode van twee jaar, is niet verwonderlijk. Ervaring uit andere sectoren – bijvoorbeeld het openbaar vervoer – leert dat een dergelijke ontwikkeling vele jaren kan duren.

Vanuit mededingingsperspectief bezien is de huidige sector nog onvoldoende dynamisch, evenwichtig en transparant

Kijkend naar de mate van keuzevrijheid voor gemeenten i.r.t. vrije toe- en uittreding van GI's tot regionale markten en de mate van evenwichtige verhoudingen en transparantie tussen gemeenten en GI's, constateren we eveneens dat op dit moment sprake is van een *onvolkomen markt.* Die conclusie baseren we op het feit dat de keuzevrijheid op dit moment beperkt wordt door de beperkte dynamiek

in de sector; het historisch werkgebied is nog veelal leidend en de huidige ordening is omwille van de transitiefase min of meer bewust gehandhaafd. Daarnaast is (nog) geen sprake van een evenwichtige verhouding en transparantie tussen gemeenten en GI's. Dit hangt samen met de nog in ontwikkeling zijnde visie op de functie en positionering van de JB/JR in veel gemeenten, de informatiepositie van GI's over hun kostprijs en kwaliteit van de dienstverlening en de mate waarin GI's een onderscheidende propositie ten opzichte van elkaar weten neer te zetten.

Wij zijn van mening dat ook deze elementen nauw verbonden zijn aan de overgang van provinciale monopolies, naar regionale markten met vrije toe en uittreding. Ook achten wij deze onvolkomenheden oplosbaar; middels het stimuleren van ondernemerschap, het versterken van de business case en toezicht op de markt. Aangevuld met een aantal noodzakelijke maatregelen en palet aan handelingsopties die nader worden toegelicht in de hoofdstukken 8 en 9.

Deel II: Knelpuntenanalyse



6 Knelpunten en hiaten in het huidige stelsel

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de knelpunten en hiaten in het huidige stelsel die tot risico's voor de continuïteit van jeugdbescherming- en reclassering kunnen leiden. Het gaat daarbij primair om continuïteit van de functie, vanuit het perspectief van de jeugdige, en niet zozeer om continuïteit van de GI zelf. Deze knelpunten en hiaten vloeien voort uit het hiervoor beschreven ontwerp en de werking van het stelsel van de JB/JR. We beperken ons in dit hoofdstuk sec tot de knelpunten en hiaten. In het volgende hoofdstuk staan we stil bij de handelingsopties waarmee de risico's gemitigeerd kunnen worden.

Risico's op discontinuïteit van JB/JR – ofwel: de beschikbaarheid van JB/JR is niet meer gegarandeerd – kunnen optreden in geval van:

- (dreigend) faillissement van een GI en/of
- overdracht van GI A naar GI B

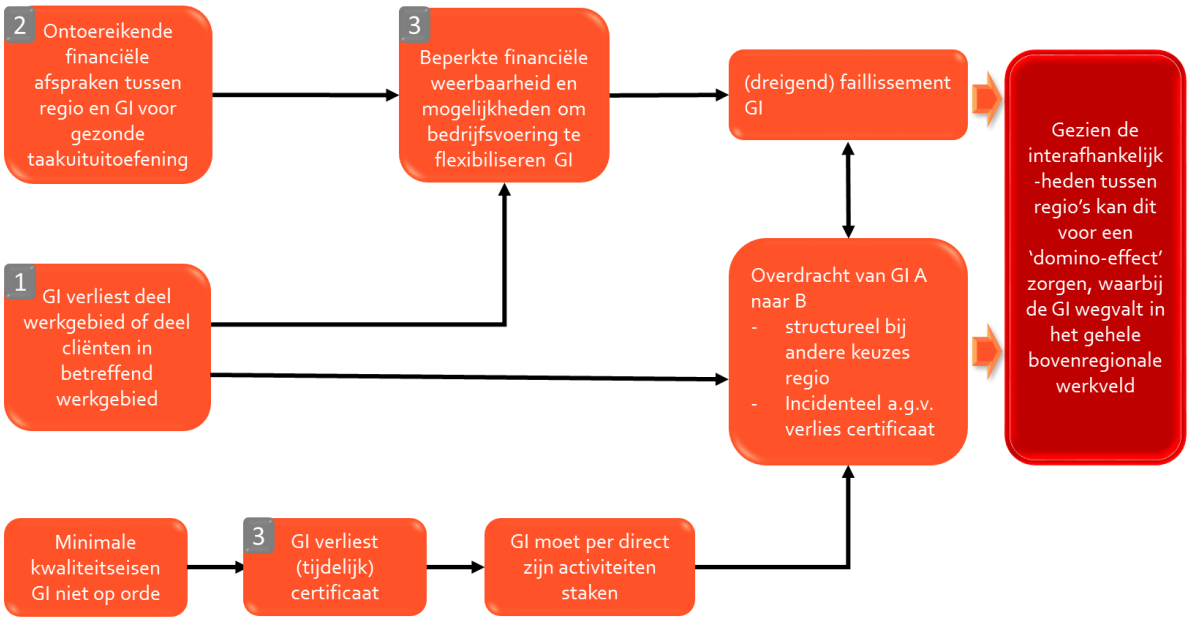
Deze twee gebeurtenissen kunnen samenhangen: enerzijds heeft faillissement tot gevolg dat overdracht van lopende maatregel naar een andere GI dient plaats te vinden. Anderzijds kan overdracht van de ene naar de andere GI – als gevolg van gemeentelijke/regionale keuzes – ook faillissement tot gevolg hebben.

Op hoofdlijnen zijn er vier typen oorzaken die kunnen leiden tot faillissement van een GI of de overdracht van taken van de ene naar de andere GI.

1. Een GI verliest haar subsidie of overeenkomst met een regio, omdat een regio keuze maakt voor een of meerdere andere GI's voor de uitvoering van deze functie. Met als gevolg een kleiner werkgebied voor de GI ingeval deze een regio verliest en minder cliënten per GI als een regio kiest voor meer GI's dan voorheen.
2. Ontoereikende (financiële) afspraken tussen regio en GI die een gezonde taakuitoefening belemmeren. Denk hierbij doorlooptijd van afspraken, de hoogte van de financiële vergoeding en een disproportionele risicoverdeling.
3. Financiële kwetsbaarheid van de GI en het onvermogen om flexibel op- en af te kunnen schalen in geval van wisselingen in de vraag.
4. Verlies van het certificaat, omdat de GI niet voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen. Dit heeft tot gevolg dat de GI direct alle activiteiten moet staken, waardoor (tijdelijke) overdracht van de maatregelen aan een andere GI noodzakelijk is.

Continuïteitsrisico's treden in dit geval veelal op als cumulatief effect van financiële kwetsbaarheid, verlies van een regio en ontoereikende financiële afspraken. Gezien het feit dat veel GI's een bovenregionaal werkgebied hebben, kan verlies van een marktgebied in regio X ook consequenties hebben voor de continuïteit en kwaliteit van de jeugdbescherming en - reclassering in andere regio's, het zogenaamde domino-effect.

Dit proces is hieronder schematisch weergegeven.



Hierna lichten we het schema stapsgewijs toe. Daarbij proberen we het risico zo goed als mogelijk te objectiveren en komen we tot een kwalitatieve waardering van het de risico's: een inschatting van de kans van optreden en de daarmee samenhangende impact.

6.2 GI verliest deel werkgebied of deel van cliënten in bestaand werkgebied

Inherent aan dit gedecentraliseerde stelsel is dat GI's door keuzes van gemeenten in een regio een deel van hun werkgebied kunnen verliezen. Dit kan gebeuren als een GI haar subsidie of overeenkomst verliest in een bepaalde regio. Of door minder instroom van cliënten als een regio kiest voor meerdere GI 's die naast elkaar functioneren; bijvoorbeeld in het kader van een raamovereenkomst of in het kader van een 'open house' aanbesteding.

Dit vormt een risico voor de continuïteit van de instelling en niet direct voor de continuïteit van de functie in een regio. Door een kleiner werkgebied en minder cliënten kan de financiële positie van de GI in gevaar komen en daarmee het voortbestaan van de organisatie. De continuïteit van de functie is niet direct in het geding, aangezien een andere GI een deel van de taken overneemt. De continuïteit van de functie kan wel in gevaar komen als niet tijdig en volledig is voorzien in een zorgvuldige overgangsperiode (waaronder het omzettingsproces van maatregelen bij de RvdK en ZM), voorafgaand aan de start van de ingangsdatum van de nieuwe afspraak.

6.3 Ontoereikende financiële afspraken voor een goede taakuitoefening

Op dit moment ontbreekt bij een deel van de gemeenten nog de nodige kennis over de functie van de JB/JR en over daarbij passende overeenkomst- of subsidievormen. De opdrachtgeversrol van gemeenten is nog niet overal inhoudelijk en organisatorisch voldoende toegesneden op de

'nichemarkt' JB/JR. Er is sprake van een uiteenlopend kennisniveau over het gedwongen kader tussen gemeenten. Daarbij speelt ook de kloof tussen de 'beleidswereld' en de 'inkoopwereld' binnen gemeenten een rol. Bij veel gemeenten is een langetermijnvisie met een duidelijke positionering van JB/JR in de keten nog in ontwikkeling. Daarmee kan vaak (nog) geen concrete prestatie- of innovatieopdracht worden gekoppeld aan het contract c.q. de subsidierelatie. Immers, het is nog onbekend welke prestaties en innovaties van de JB/JR op termijn worden verwacht.

Aan de zijde van GI's zien we dat ook zij vaak nog een professionaliseringsslag moeten doormaken om te groeien in hun nieuwe opdrachtnemersrol: in het aanpassen van de bedrijfsvoering, in het doen van een goede bieding, in het onderhandelingsproces met regio's etc.

Voorbeelden van een ontoereikende aanpak zijn:

- Het in de markt zetten van een opdracht tegen een te lage prijs of een subsidie onder kostprijs
- Het opstellen van een eenzijdige risicoverdeling (bijvoorbeeld een budgetplafond zonder daarop afgestemde volumeafspraken)
- Het niet tijdig gunnen van een opdracht of niet tijdig bekendmaken van een nieuwe subsidieverordening
- Onvoldoende tijd en aandacht voor de complexe en tijdrovende logistiek bij overdracht van GI A naar GI B, en/of een te korte contractduur.

Gesprekspartners geven aan dat een en ander ertoe leidt dat overeenkomsten nu vaak elementen bevat die te generiek zijn, en tegelijkertijd elementen die te specifiek zijn. Een voorbeeld voor 'te generiek' is het opnemen van JB/JR als perceel in een bredere aanbesteding van jeugdhulp. Een voorbeeld voor 'te specifiek' is het voorschrijven van een bepaalde werkmethodiek door de gemeente c.q. regio, terwijl de keuze voor een methodiek eigenlijk eerder aan de deskundigheid van een GI overgelaten zou moeten worden.[29]

Een en ander heeft tot gevolg dat overdracht van GI A naar B bij de ingang van nieuwe contractperiode voor continuitsproblemen leidt en/of dat GI's te maken hebben met een niet haalbare opdracht waardoor financiële problemen ontstaan met eveneens risico's voor de continuïteit. Hier is deels sprake is van een incidenteel c.q. tijdelijke lacune in kennis, dat sterk samenhangt met de huidige ingroeiperiode.

6.4 Verschillende regionale keuzes in sturing en bekostiging zonder bovenregionale samenwerking

Op dit moment zijn er 13 niet landelijke GI's actief in 42 regio's. Deze 42 regio's kunnen telkens eigen keuzes maken met betrekking tot de wijze van de financiering van een GI en in dat kader bijvoorbeeld eigen contract- of subsidiedocumenten opstellen. Dit kan een probleem zijn voor een GI die in

[29] Hetgeen ook past binnen het systeem van de Jeugdwet (vergelijk het normenkader en de normen omtrent het leveren van verantwoorde hulp) waarin de invulling van de uitvoering van JB en JR in belangrijke mate aan de gecertificeerde instellingen zelf is gelaten.

meerdere regio's werkt en telkens te maken heeft met verschillende financieringsrelaties en/of verschillende inhoudelijke bepalingen.

Ook kunnen regio's uiteenlopende verantwoordingseisen stellen. Dat leidt ertoe dat een GI die in meerdere regio's werkt, in principe jaarlijks een x-aantal verschillende sets aan verantwoordingsformulieren zou moeten invullen. Dit leidt tot een verzwaring van administratieve lasten bij de GI's. Aangezien veel GI's een bovenregionaal werkgebied hebben, kunnen ontwikkelingen in de ene regio gevolgen hebben voor de uitvoering van de JB/JR in een andere regio. Het is dan noodzakelijk om elkaar tijdig te informeren wanneer een regio voornemens is nieuwe subsidie- of contracteringsronde te starten, zodat overige regio's hier zorgvuldig op kunnen anticiperen. En bij problemen die regionaal niet op te lossen zijn, dient op enig moment te worden geëscaleerd naar een bovenregionaal niveau. In het huidige stelsel is hier niet in voorzien; het wettelijk kader biedt deze mogelijkheid wel, maar in de praktijk wordt deze niet altijd ingevuld. Van structurele geformaliseerde samenwerking op bovenregionaal niveau is slechts beperkt sprake.

6.5 Weinig financieel weerstandsvermogen en kwetsbare business case GI's

Gesprekspartners geven aan dat de JB/JR een vrij onaantrekkelijke en risicovolle markt is. Dit is gelegen in een combinatie van factoren: er is al enige tijd sprake van een dalende vraag, de GI's beschikken over weinig weerstandsvermogen, en kunnen daarbij niet of slechts beperkt 'uitwijken' naar andere markten, omdat dit voor een belangrijk deel niet is toegestaan. Meest in het oog springt de reguliere jeugdhulp, waarvoor GI's wettelijk zijn uitgesloten. Daarbij is lokale inbedding vereist voor een kwalitatief hoogwaardige uitvoering, waarmee geografische expansie eveneens aan beperkingen onderhevig is.

Zolang GI's hun bedrijfsvoering onvoldoende weten aan te passen aan deze omstandigheden en in de sturings- en bekostigingssystematiek geen rekening wordt gehouden met bovenstaande factoren, is de business case van GI's zeer kwetsbaar.

Alvorens hier scherpe conclusies aan te verbinden is het van belang een actueel beeld te krijgen van het financieel weerstandsvermogen op basis van de financiële jaarcijfers over 2016 en de volumeontwikkeling in de eerste helft van 2017. Daarmee kunnen wij op dit moment geen uitspraak doen over zowel kans van optreden als impact van dit risico.

6.6 Risico's rondom de certificering

Certificaatverlies bij kwaliteitsproblemen[30]

Verlies van kwaliteit in haar taakuitvoering is een belangrijke reden voor het (mogelijk) intrekken van een certificaat door het KMI. Dat betekent dat een GI niet kan voldoen aan de normen die zijn gesteld in het kader en daarmee niet kan garanderen dat men de veiligheid van het kind voldoende kan borgen.

---

[30] Recent is een regeling verschenen die het mogelijk maakt ingeval van intrekking, schorsing, beperking van het toepassingsbereik of niet verlenging van een certificaat een overbruggingscertificaat te verstrekken om een ordentelijke overdacht van maatregelen te organiseren waarmee de zorgcontinuiteit geborgd blijft. Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0039793/2017-09-01

De normen die bestaan beschouwen wij als basiseisen aan de taakuitoefening van de GI's en zijn in die zin aan te duiden als minimale kwaliteitseisen, en bij niet voldoen aan deze eisen is intrekking van het certificaat enige terechte optie. Intrekking van een certificaat heeft tot op heden niet plaatsgevonden. In de casus van BJ Brabant (kort voorafgaand aan de transitie naar de Jeugdwet en in het kader van het opgestarte certificeringsproces) hebben we geconstateerd dat de betrokken organisatie vrij snel in staat bleek om de tekortkomingen op te lossen en dit geval weer te kunnen voldoen aan de eisen van het Normenkader. De eisen die worden gesteld zijn essentieel, terecht en proportioneel; en passen feitelijk bij een normale bedrijfsvoering van een GI.

Het KMI heeft een geheimhoudingsplicht[31]; men mag de zorgen over de kwaliteit niet delen met de regio's die opdrachtgever zijn van GI's en een wettelijke plicht hebben de continuïteit te borgen. Regio's geven aan dat men hier wel graag van op de hoogte zou willen zijn, om tijdig op de hoogte te zijn van kwaliteitsproblemen zodat hier op geanticipeerd kan worden en zij niet overvallen worden met een eventueel certificaatsverlies van de in hun regio werkzame GI.[32]

Hier past de nuancering dat kwaliteitsproblemen niet direct tot het verlies van een certificaat leiden, maar dat de GI een verbeterplan moet opstellen en 3 maanden (recent aangepast van 2 naar 3) tijd krijgt om die verbeteringen door te voeren. Daarbij is er ook nog een inspectie die toeziet op kwaliteit. Die maakt haar rapporten wel openbaar. En gemeente/regio kan ook kpi's over kwaliteit opnemen en daar in tussentijdse contractgesprekken naar informeren c.q. daar verantwoordingsinfo over opvragen; het is ook mogelijk om aan het contract/de subsidie de verplichting te verbinden om in bepaalde gevallen een melding te doen aan de regio/gemeente.

Audit bij veranderingen in het kwaliteitsmanagementsysteem

Daarnaast is de veronderstelling is dat het KMI bij belangrijke veranderingen in de organisatie van een GI snel over zal gaan tot een audit. Aan het einde van deze audit zou het verlies van een certificaat kunnen staan. Hiervoor is het volgende voorbeeld genoemd. Indien een GI in meerdere regio's actief is en in één van deze regio's moet stoppen, bijvoorbeeld als gevolg van een verloren aanbesteding, dan dient ze haar formatie aan te passen, zowel voor wat betreft het inhoudelijke werk als voor wat betreft de overheadfuncties. De verwachting van een aantal GI's is dat in zo'n geval het KMI over zou gaan tot een audit. Het feit dat het verlies van een regio, en het aanpassen van de formatie, voor een GI altijd tot een periode van onzekerheid zal leiden, maakt het risico groot dat de audit tot een verlies van het certificaat kan leiden. De GI zou dan mogelijk gedwongen zijn ook in andere regio's te stoppen.

Gedurende het onderzoek gaf het KMI aan dat dit risico minder hoog is dan verwacht. Het verlies van één regio zou niet automatisch leiden tot een audit. Een audit is veeleer een instrument dat het KMI toepast indien het signalen ontvangt dat iets niet goed gaat.

---

[31] Wij constateren dat bij of krachtens de Jeugdwet niet is voorzien in een expliciete verplichting tot geheimhouding van de certificerende instelling, zodat deze verplichting voortvloeit uit de algemene regeling uit artikel 2:5 Awb.

[32] Om te kunnen voldoen aan een dergelijke wens is een wettelijke grondslag nodig. Daarbij merkt het KMI op dat zij ook moet voldoen aan de accreditatienorm ISO/IEC 17021, waarin de certificatie-instelling vertrouwelijkheid wordt opgelegd. Het KMI volgt de lijn dat GI's primair zelf hun opdrachtgevers goed moeten informeren, wat geregeld kan worden in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

Verder is door gesprekspartners genoemd dat het certificeringsysteem mogelijke fusies tussen GI's in de weg staat. Het argument hierbij is dat een GI een certificaat heeft verkregen voor een bepaalde organisatievorm, en dat significante veranderingen hierbij (zoals een fusie) tot verlies van het certificaat kunnen leiden.

Het KMI stelt daarover dat de met de hiervoor besproken scenario's samenhangende risico's in feite nihil zijn, mits de GI's tijdig overleggen met het KMI. De inmiddels vele geslaagde voorbeelden van een fusie, overname of nauwe samenwerking illustreren dit. Een risico bestaat alleen als de GI het KMI niet tijdig informeert.

Inmiddels zijn ervaringen opgedaan met fusies tussen GI's. Het KMI heeft hiervoor een duidelijke lijn, gericht op tijdige melding met de intentie dat het certificaat van de bestaande GI's ononderbroken doorloopt. Bij een fusie is het ook denkbaar dat twee GI's samen worden gevoegd onder een gezamenlijk bestuur en telkens hun certificaten houden. Daarvoor is wel vereist dat er sprake blijft van twee zelfstandige rechtspersonen. Van een juridische fusie is in een dergelijk geval geen sprake. Wel worden overheadtaken samengevoegd, en kunnen alle nieuwe casussen terechtkomen bij één van de twee GI's. Naarmate de 'andere' GI qua casussen 'leegloopt', wordt het personeel overgedragen aan de GI met meer casussen. Als alle casussen bij de 'andere' GI zijn afgerond, kan deze opgeheven worden. Een alternatief model is dat beide GI's als certificaathoudend rechtspersoon blijven bestaan, maar worden opgenomen in een overkoepelende holding, waarin ook overheadtaken gecentraliseerd worden. In dit geval lopen beide certificaten door. In deze gevallen zijn de risico's op verlies van het certificaat beperkt.

6.7 (Dreigend) faillissement

Het is in de (Jeugd)wet niet uitgesloten dat een gecertificeerde instelling failliet kan gaan. Dat betekent dat indien aan de daarvoor geldende eisen is voldaan (kort gezegd: de gecertificeerde instelling is in een toestand komen te verkeren waarin deze is opgehouden te betalen[33]) het faillissement van een gecertificeerde instelling (op eigen aangifte of op aangifte van een of meerdere schuldeisers) kan worden uitgesproken.

Het risico treedt veelal op als gevolg van een mix van versnippering c.q. verdunning van het marktgebied (in geval van verschillende keuzes regio's voor een betreffende GI), in combinatie met een financieel kwetsbare positie en onvoldoende flexibiliteit in de bedrijfsvoering om adequaat te kunnen anticiperen op vraagverandering.

6.7.1 Gevolgen faillissement voor continuïteit beheersbaar

Bij een faillissement van een gecertificeerde instelling dienen gemeenten/regio's er ten behoeve van jeugdigen voor in te staan dat de uitvoering van JR/JB op korte en langere termijn blijft gewaarborgd. Deze verplichting vloeit voort uit de op de gemeente rustende zorgplicht met betrekking tot de uitvoering van JB en JR en in welk kader de gemeente onder meer dient te zorgen voor een passend

[33] Artikel 1 Faillissementswet.

aanbod van gecertificeerde instellingen. Dat kan voor alle partijen tot een complexe situatie leiden, waarin de gemeente in samenwerking met de betrokken GI zorg moet dragen voor de continuïteit van de uitvoering en tegelijkertijd op zoek moet naar een andere GI die de uitvoering van deze taken kan overnemen. De gemeente/regio draagt daarmee ook de financiële verantwoordelijkheid voor een goede overdracht van taken en voor de financiële gevolgen van de afbouw van cliënten en daarmee verlies aan inkomsten van de 'faillerende' GI. Zoals reeds benoemd zorgt het omzetten van de beschikkingen naar een andere GI voor extra complexiteit in het overdrachtsproces.

Het enkele feit dat een gecertificeerde instelling failliet gaat, leidt niet tot schorsing of intrekking van het certificaat. Een dergelijke schorsing of intrekking is eerst aan de orde indien het faillissement leidt tot een situatie waarin de gecertificeerde instelling niet langer voldoet aan het normenkader of waarin zij haar wettelijke verplichtingen of de taken waarvoor zij is gecertificeerd niet meer naar behoren uitvoert.[34] Het faillissement heeft evenmin tot gevolg dat de kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering waarmee de gecertificeerde instelling is belast van rechtswege eindigen.

Bovendien menen wij dat de curator niet zonder meer de mogelijkheid heeft om per direct de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te staken. Ten eerste is in dat verband van belang dat naar vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak de curator van een onderneming ná het faillissement verantwoordelijk is voor de naleving van de voor de onderneming geldende milieuwetgeving.[35] Hoewel ons geen rechtspraak bekend is waarin is aangenomen dat de curator ook verantwoordelijk is voor de naleving van andere dan milieuwetgeving, zien wij niet in waarom met betrekking tot de naleving van de voor de gecertificeerde instelling geldende wet- en regelgeving (waaronder begrepen het normenkader) een andere regel zou (moeten) gelden. De reden om de curator verantwoordelijk te achten voor de naleving van de milieuwetgeving is immers gelegen in de bijzondere gezagsverhouding van de curator tot de boedel. Deze gezagsverhouding tot de boedel geldt in algemene zin en is niet beperkt tot de naleving van milieuwetgeving. Ten tweede menen wij dat de curator – op korte termijn – de maatschappelijke belangen bij voortzetting van de JB/JR moet laten prevaleren boven het belang van de gezamenlijke schuldeisers.[36] [37]

Gezien de voorziene verdere krimp in de sector en de financieel kwetsbare positie van een aantal GI's, achten wij de kans van optreden van dit risico reëel. Het vergt een flinke inspanning van gemeenten, faillerende GI (c.q. curatoren) en van GI die de taken overneemt om de continuïteit in dit geval te borgen. Het continuïteitsrisico van de functie kan beperkt worden, op moment dat gemeente c.q. regio bekend is met de maatregelen die zij moet nemen om de continuïteit van de hulpverlening en van de functie te waarborgen. Uit het voorgaande volgt dat een faillissement van een gecertificeerde instelling

---

[34] Artikel 3.2.2 Besluit Jeugdwet.

[35] Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2728.

[36] K. Meersma, T. Hekman, en J. Rijken, De faillerende zorginstelling, Onderneming en Financiering, 2017 (25) 1, p. 76.

[37] Er zijn in de praktijk een aantal voorbeelden waarbij curatoren de belangen van derde partijen laten prevaleren boven de belangen van schuldeisers. Door een gesprekspartner zijn in het kader van dit onderzoek drie voorbeelden genoemd: (1) het faillissement van een touroperator. Veel vakantiegangers zitten vast in het buitenland. De curator geeft voorrang aan de belangen van deze vakantiegangers en maakt kosten voor het repatriëren van deze vakantiegangers; (2) het faillissement van een verzorgingstehuis. De curator geeft voorrang aan de continuïteit van de verzorging en verpleging van de bewoners en maakt daarvoor kosten tot het moment waarop de verantwoordelijkheid daarvoor door anderen kan worden overgenomen; en (3) een faillissement van bedrijf dat een belangrijk kabelnetwerk voor dataverkeer beheert waarvan een groot aantal bedrijven en instellingen afhankelijk zijn. De curator geeft voorrang aan de continuïteit van deze bedrijven en instellingen door dat kabelnetwerk na het faillissement operationeel te houden.

er niet per direct toe leidt dat de activiteiten van die gecertificeerde instelling op het gebied van de uitvoering van JB en JR eindigen of per direct beëindigd kunnen worden. Dit laat onverlet dat gemeenten in het kader van het borgen van de continuïteit van de uitvoering JB en JR – ter uitvoering van de zorgplicht – moeten voorzien. Hierna gaan we dieper in op de mogelijkheden die gemeenten daartoe hebben. Belangrijk knelpunt is dat gemeenten/regio's niet tijdig over voldoende informatie beschikken over financiële gezondheid van een GI, en daardoor (te) laat inzicht krijgen en pas kunnen handelen als faillissement (bijna) is ingetreden. Bovendien zijn gemeenten bij de overdracht van maatregelen afhankelijk van de doorlooptijden in het proces bij de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbanken. Deze termijnen zijn niet vastgesteld, wat voor gemeenten tot een onzekerheidsfactor leidt in de omzetting van maatregelen en het 'overeind houden' van een failliete GI gedurende deze periode.

6.7.2 Handelingsopties gemeenten om continuïteit te borgen bij faillissement

Indien de conclusie is dat de gecertificeerde instelling (financieel) niet in staat is om de uitvoering van de JR/JB op termijn voort te zetten, zal voorzien moeten worden in het overnemen van de bestaande kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door een andere gecertificeerde instelling.[38] Bij voorkeur betreft dit een reeds bestaande gecertificeerde instelling, gezien het proces dat doorlopen moet worden om een certificaat te verkrijgen. Onderstaand geven we antwoord op de vraag welke mogelijkheden gemeenten in het kader van aanbestedingsrecht hebben om continuïteit te borgen in geval van faillissement.

Gemeente heeft regie op keuze nieuwe GI

Aanbestedingsrecht: voor de overdracht van de uitvoering van JB en JR aan een andere gecertificeerde instelling is (voor zover die uitvoering is gebaseerd op een met een gecertificeerde gesloten overeenkomst[39]) in beginsel geen nieuwe aanbestedingsprocedure vereist indien gebruik kan worden gemaakt van een van de volgende opties:

- Gunnen van de opdracht één-op-één aan een andere gecertificeerde instelling op grond van dwingende spoed.[40] De procedure voor dwingende spoed, voorziet niet in een voorgeschreven termijn van de overeenkomst die bij een beroep op dat artikel van toepassing is. Dat betekent dat moet worden teruggevallen op de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht. Deze beginselen brengen met zich mee dat de overeenkomst niet voor een onbepaalde duur mag worden gesloten. Een periode van 10 jaar lijkt in dat kader ook (te) lang te zijn. Er is dus geen harde lijn ten aanzien van de duur van de overeenkomst die gesloten wordt in geval van dwingende spoed. Een "overgangsperiode" van twee jaar is dan meer voorstelbaar in een dergelijk geval.
- De gefailleerde gecertificeerde instelling wordt opgevolgd door een andere gecertificeerde instelling die voldoet aan de oorspronkelijk gestelde geschiktheidseisen.[41] Voor deze

[38] Dit vanwege het feit dat uitsluitend gecertificeerde instellingen bevoegd zijn om JR en JB uit te voeren (artikel 3.2 Jeugdwet).
[39] Indien er sprake is van een subsidie zouden wij menen dat het mogelijk is die in een dergelijk geval (mits de subsidieverordening daar ruimte voor laat) één op één aan een nieuwe gecertificeerde instelling te verstrekken.
[40] Artikel 2.32 lid 1 sub c Aanbestedingswet
[41] Art. 2.163 sub f Aanbestedingswet

contractovername is wel de medewerking van de curator nodig. De overeenkomst mag dan slechts beperkt worden gewijzigd (leerstuk van 'wezenlijke wijziging').

Omzettingsprocedures: voor de omzetting van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is steeds een beslissing van de rechter vereist. Deze eis geldt ook in het geval een gecertificeerde instelling failliet gaat en een overdracht aan een andere gecertificeerde instelling aan de orde is.

De overdracht van JR/JB aan een andere gecertificeerde instelling lijkt derhalve mogelijk zonder dat daartoe een nieuwe aanbestedingsprocedure moet worden doorlopen. Wel moet rekening gehouden worden met het verplicht doorlopen van omzettingsprocedures en de daarmee gemoeide tijd. Van belang is daarbij dat gemeenten/regio's niet bevoegd zijn om zelf daartoe strekkende verzoeken in te dienen bij de (kinder)rechter en dus afhankelijk zijn van medewerking van de Raad voor de Kinderbescherming of de curator. De mate waarin deze overbruggingsperiode (lees: de periode die nodig is om de noodzakelijke omzettingsprocedures te doorlopen) functioneert als een drempel zal enerzijds afhankelijk zijn van de mate waarin deze procedures binnen het bestaande wettelijke kader zoveel mogelijk kunnen worden verkort en anderzijds afhankelijk van de mogelijkheid voor gemeenten om via tijdelijke steunverlening te bewerkstelligen dat de gefailleerde gecertificeerde instelling tijdens de overbruggingsperiode de JB en JR kan blijven uitvoeren. Over de mogelijkheid tot steunverlening merken wij het volgende op.

(Tijdelijke) steunverlening

Voorafgaand is relevant te vermelden dat het staatssteunrecht geldt ongeacht of sprake is van een subsidie of overeenkomst. Hier gelden dus geen specifieke verschillen tussen.

Gemeenten kunnen steun verlenen door middel van het toekennen van extra financiële middelen aan GI's. Hierbij is de vraag of deze (aanvullende) financiële ondersteuning aan te merken is als een steunmaatregel in de zin van de staatssteunregels.[42] Er is enkel sprake van een steunmaatregel wanneer de begunstigde aan te merken is als een onderneming in de zin van het staatssteunrecht. Als de GI's niet kwalificeren als een onderneming, is het staatssteunverbod dus niet van toepassing. We zien drie (juridische) argumentatielijnen:

- Mogelijk is verdedigbaar dat de GI's niet kwalificeren als een onderneming[43] in de zin van het staatssteunrecht, omdat het staatssteunverbod namelijk niet van toepassing is op zorgaanbieders die een integrerend onderdeel vormen van het nationaal gezondheidsstelsel en die (bijna) volledig gebaseerd zijn op het solidariteitsbeginsel.[44] De zorgaanbieders worden in zulke gevallen

---

[42] Op grond van artikel 107 lid 1 VWEU zijn steunmaatregelen van de lidstaten die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen vervalsen, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Artikel 108, lid 3 VWEU legt de lidstaten – kort samengevat – de verplichting op om voorgenomen steunmaatregelen vóór de uitvoering daarvan aan de Europese Commissie te melden (standstill-verplichting).

[43] De argumentatie dat geen sprake is van een onderneming is gelegen in de financiering van de GI's op basis van het solidariteitsbeginsel. Het staatssteunrechtelijke kader moet derhalve los worden gezien van het aanbestedingsrechtelijke kader. Het 'bestaan' van een markt maakt geen verschil in dit geval.

[44] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01), paragraaf 2.4.

rechtstreeks gefinancierd uit sociale premies en andere staatsmiddelen en 'leveren' hun 'diensten' kosteloos aan de personen die zijn aangesloten op basis van een universele dekking.[45]In de huidige situatie worden de JB en JR volledig gefinancierd door gemeenten (met middelen afkomstig uit het Gemeentefonds). De ouders noch kinderen betalen een financiële bijdrage en er bestaat geen concurrentie tussen de GI's voor zover het betreft de belasting door de rechter (na onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming) met de uitvoering van een maatregel. Op basis daarvan zou betoogd kunnen worden dat JB en JR om die redenen geen economische activiteiten zijn en dus zou het financieel ondersteunen van een GI in financiële moeilijkheden zijn toegestaan onder het staatssteunrecht. In dit geval is geen sprake van 'steun' in de zin van artikel 107 en geldt dus geen beperking in tijd.

- In geval GI's worden aangemerkt als ondernemingen, dan kan rechtmatig staatssteun worden verstrekt aan een GI in financiële moeilijkheden op grond van de Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen.[46] De financiering zal dan wel als staatssteun worden aangemerkt en in beginsel dienen te worden gemeld, maar kan via een versnelde procedure worden goedgekeurd door de Europese Commissie.
- In dit geval geldt niet zozeer in beperking in duur, op grond van de richtsnoeren mag in principe maar één herstructureringsoperatie worden uitgevoerd. Hoe lang die dan duurt, doet niet zozeer ter zake. Een herstructureringsplan moet aan de Commissie worden voorgelegd.
- De meeste rechtszekerheid kan overigens verkregen worden door de GI's te belasten met de uitvoering van een Dienst van Algemeen Economisch Belang. Een beroep zou gedaan kunnen worden op artikel 2 lid 1 sub c van het DAEB-vrijstellingsbesluit dat een vrijstelling bevat voor compensatie ten behoeve van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang waarmee wordt voldaan aan sociale behoeften wat betreft gezondheidszorg, langdurige zorg en de zorg voor kwetsbare groepen. Voorwaarde is wel dat aan de voorwaarden van het DAEB-vrijstellingsbesluit wordt voldaan. Een belangrijke voorwaarde is het nemen van maatregelen om overcompensatie te voorkomen.[47] Indien aan alle voorwaarden wordt voldaan, geldt voor deze categorie compensatie geen compensatieplafond. Een DAEB mag niet langer dan 10 jaar bij besluit worden verleend.

'Ingrijpen' om een ordentelijke overgang naar een andere gecertificeerde instelling te bewerkstelligen

De vraag is of gemeenten/regio's de mogelijkheid hebben om in een vroegtijdig stadium in te grijpen om een ordentelijke overgang naar een andere gecertificeerde instelling te bewerkstelligen. Die mogelijkheden lijken op voorhand beperkt. Om de overgang te kunnen faciliteren is het doorlopen van omzettingsprocedures vereist waarvoor weer de medewerking van de gecertificeerde instelling zelf of de Raad voor de Kinderbescherming is vereist. Nog daargelaten of deze medewerking wordt verkregen (of via in de overeenkomsten op te nemen verplichtingen kan worden afgedwongen), moet betwijfeld

---

[45] HvJ EG in zaak T-319/99 en C-205/03 P (FENIN).

[46] Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (2014/C 249/01)

[47] Zie recentelijke de uitspraak van rechtbank Den Haag van 26 april 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:4278) inzake subsidieregeling voor NIPT's.

worden of het starten van de omzettingsprocedures niet juist het intreden van het faillissement van de gecertificeerde instelling zou versnellen. Bovendien zullen de gegevens die de gecertificeerde instelling omtrent haar financiële situatie aan de gemeente meedeelt vertrouwelijk van aard zijn, zodat de gemeente deze gegevens in principe niet met derden (zoals een andere gecertificeerde instelling, andere gemeenten of de RvdK) mag delen.[48] De mogelijkheden voor de gemeente/regio om in overleg met betrokken stakeholders het eventuele faillissement van de gecertificeerde instelling voor te bereiden is derhalve beperkt. Dit is een inconsistentie met de zorgplicht van de gemeenten; op deze manier zijn gemeenten onvoldoende geëquipeerd voor de uitoefening van hun wettelijke taak.

6.8 Overdracht van GI A naar GI B

Indien in een regio een andere GI wordt geselecteerd, wordt de 'zittende' GI A vervangen door een nieuwe GI B. Gegeven het feit dat zowel in geval van een opdracht als in geval van subsidie enige vorm van mededinging moet worden gecreëerd, komt er beweging in de sector en is het reëel dat situaties van overdracht zich gaan voordoen. In het licht van continuïteitsborging zijn een aantal zaken relevant: het omzetten en overdragen van lopende maatregelen, en het overdragen van personeel. Deze worden hierna achtereenvolgens besproken.

6.8.1 Omzetten maatregel

In de situatie waarin GI B (de "nieuwe" GI) ook direct wordt belast met de uitvoering van op het moment van gunning/subsidieverlening reeds bestaande kinderbeschermingsmaatregelen/jeugdreclassering, treedt bij overgang van GI A naar GI B een proces in werking voor de overdracht van dossiers en cliënten.

Dit proces kent een aantal knelpunten en risico's. Er zijn drie routes denkbaar waarop de overdracht plaatsvindt. Deze routes lichten we hieronder nader toe. Onafhankelijk van de gekozen route leidt de overdracht ook tot algemene risico's. Zo zal er altijd sprake zijn van een administratief proces met de hierbij horende werklast, en met enige mate van foutgevoeligheid, bijvoorbeeld waar het gaat om gevoelige informatie (zoals een geheim adres). Daarbij speelt ook een rol dat het proces van het omzetten van een maatregel nog niet is gestandaardiseerd en beproefd, en hierdoor te maken heeft met onvolkomenheden.

Eén overdrachtsmoment kent hoge foutmarge en hoge transitiekosten

Bij de eerste route wordt gebruik gemaakt van één overdrachtsmoment. Vanaf dat moment gaan alle cliëntrelaties over van GI A naar GI B. Dat kan niet zonder meer, omdat GI A door de rechter specifiek is aangewezen voor de desbetreffende cliëntrelatie. De maatregel dient dus omgezet te worden, hetgeen (in ieder geval) een beslissing van de (kinder-)rechter[49] vergt. Dit is een proces dat tijd kost en foutgevoelig is. Uit eerder uitgevoerde analyse door de VNG komt naar voren dat het overzetten van

[48] Artikel 2:5 Awb.

[49] Of in het geval er sprake is van jeugdreclassering op grond van een strafbeschikking een beslissing van de officier van justitie.

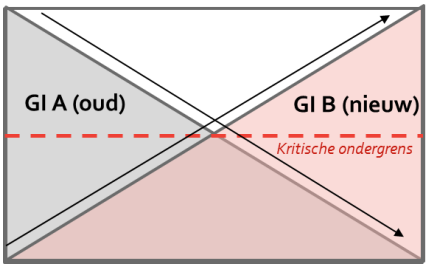
bestaande zaken een doorlooptijd kent van circa 2 maanden. Dit kost tijd bij de rechtbank en mogelijk ook bij de RvdK. Het betreft een aanzienlijke werklast, die niet direct voorhanden is in de bestaande formatie. Daarbij noemen gesprekspartners een foutmarge van 30-40%, met name door handmatige invulfouten die resulteren in IT-falen en het niet op elkaar aansluiten van verschillende registratiesystemen) en door de versnipperde verantwoordelijkheidsverdeling en daarmee het gebrek aan regie in de keten. Daarnaast zijn er juridische risico's. Deze risico's houden onder meer in dat de rechter in het kader van de beoordeling van het verzoek zal dienen te toetsen of de overdracht in het belang van de jeugdige is te achten. Daarnaast kunnen ouders of advocaten van ouders die de juridische procedure aangrijpen om de rechtmatigheid van de maatregel ter discussie te stellen of te betogen dat de maatregel opgeheven dient te worden.

En bloc omzetten van maatregelen maakt inbreuk op rechtszekerheid jeugdige en ouders

De tweede denkbare route gaat uit van het en bloc omzetten van alle maatregelen van GI A naar GI B. Daarbij merken we op dat het en bloc omzetten van alle maatregelen geen mogelijk is binnen het huidige wettelijke stelsel waarin – in het belang van de jeugdige en de ouders – voor iedere individuele omzetting een (op het individuele geval toegespitste) beslissing van de rechter is vereist. Bovendien moet betwijfeld worden of het en bloc omzetten van maatregelen zich wel verdraagt met de uit artikel 8 van het EVRM voortvloeiende verplichting voor de Staat om met betrekking tot dwangmaatregelen te voorzien in voldoende procedurele waarborgen. Ook verschillende van onze gesprekspartners geven aan dit als onwenselijk te ervaren, omdat hiermee voorbij wordt gegaan aan mogelijke inhoudelijke overwegingen van de rechter om voor GI A te kiezen.

Fade in – fade out model brengt hoge invoerkosten met zich mee

Bij de derde route wordt gebruik gemaakt van een geleidelijk overdrachtsproces waarin – een groot deel van de – bestaande cliëntrelaties worden afgehandeld door de zittende GI. Daarbij zet GI A alle cliëntrelaties voort tot het einde, alleen nieuwe cliëntrelaties worden aangegaan door GI B. Er hoeft geen maatregel omgezet te worden door de rechter. Daarmee worden alle drempels omtrent de overdracht weggenomen, maar wel tegen een hogere financiële prijs. In de overgangsfase – die jaren kan duren; zeker bij voogdij is er sprake van zeer lange verbindingen tussen GI en cliënt – zijn namelijk twee GI's actief in een regio, waarvan er naar verwachting minimaal één, en tijdelijk zelfs allebei, niet rendabel kan werken. De desbetreffende regio – als verantwoordelijke voor de keuze om deze route te bewandelen – zou mogelijk onder omstandigheden ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de hieruit volgende transitiekosten. Dit zogenaamde fade in – fade out model is in het schema bij deze paragraaf weergegeven.



- Zittende cliënten maken hun traject af bij GI A en nieuwe cliënten starten bij GI B.

- Zodra het volume bij A onder een kritische grens duikt dient de regio bij te plussen tot alle cliënten uit zorg zijn
- Bij de start van B dient de regio bij te plussen tot GI B het volume bereikt waarmee een sluitende business case gerealiseerd wordt.

Hierbij merkten we op dat 'bij plussen', gelet op onder meer het leerstuk van de wezenlijke wijziging en aspecten van staatssteun, wel een voldoende juridische basis moet hebben in het contract/de subsidieregeling. In de huidige contracten/subsidieregelingen is dit niet of slechts beperkt geregeld.

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden het omzetten van maatregelen een complex en vooral tijdrovend proces is. Dat vraagt een tijdige aanbestedings- dan wel subsidieprocedure, zodat al geruime tijd voor het formeel inwerkingtreden van het nieuwe contract of de nieuwe subsidiebeschikking geanticipeerd kan worden op de benodigde omzetting.

6.8.2 Overgang personeel

Bij de overdracht van GI A naar GI B dient niet alleen de maatregel te worden overgedragen, ook het personeel kan overgaan. Overgang van personeel in de cao geregeld, dat geldt echter niet voor de overgang van de hulpverleningsrelatie. Door gesprekspartners wordt aangegeven dat juist stabiliteit in deze relatie erg belangrijk is om goede zorg te kunnen leveren.

De wet ziet op het zoveel mogelijk voortzetten van bestaande hulpverleningsrelaties tussen medewerkers van de GI en jeugdigen: *het college ziet er op toe dat de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling zich zo veel mogelijk inspant de overname en het voorzetten van bestaande hulpverleningsrelaties te bewerkstelligen.*[50] Hierbij moet worden opgemerkt dat op grond van de tekst van de wet deze verplichting uitsluitend bestaat indien er tussen de gemeente en de gecertificeerde instelling een overeenkomst wordt gesloten. Dat betekent dat in het geval dat er (uitsluitend) voor een subsidie wordt gekozen, het niet zeker is dat de gecertificeerde instelling ook verplicht is om de bestaande hulpverleningsrelaties zoveel mogelijk voort te zetten en (daartoe) het betrokken personeel over te nemen. Het is naar onze inschatting in ieder geval niet mogelijk om aan een subsidie de verplichting te verbinden dat de bestaande hulpverleningsrelaties en personeel wordt overgenomen van de latende instelling.

---

[50] Artikel 2.13 Jeugdwet: Indien het college met een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling een overeenkomst heeft gesloten, ziet het college er op toe dat de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling met degenen die vóór hem in opdracht van het college jeugdhulp leverden of kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering uitvoerden, in overleg treedt over: **a.** de overname van het betrokken personeel, onverminderd het bepaalde in het Burgerlijk Wetboek, en **b.** het zo veel mogelijk voortzetten van bestaande hulpverleningsrelaties tussen jeugdhulpverleners of medewerkers van de gecertificeerde instelling en jeugdigen of diens ouders. Het college ziet erop toe dat de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling zich zo veel mogelijk inspant de overname, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en het voorzetten van bestaande hulpverleningsrelaties als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, te bewerkstelligen.

Bij een overheidsopdracht is het inderdaad mogelijk om bijvoorbeeld als eis op te nemen dat een inschrijver (lees: GI) zich bovenwettelijk inspant om al het personeel van de vorige opdrachtnemer (GI) over te nemen. Dus naast de verplichtingen die reeds uit boek 7 BW volgen.

Op dit moment lijkt continuïteit van de hulpverleningsrelatie niet als zodanig als voorwaarden in afspraken rondom de overdracht van taken en werkzaamheden te zijn opgenomen. Gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt is het echter waarschijnlijk dat de nieuwe GI ontvankelijk is voor overname van personeel van de latende GI; opgeleid personeel is immers schaars. Daarbij is personeel van de zittende GI reeds bekend met het regionale netwerk.

Daarbij heeft de zittende of latende GI een inspanningsverplichting om de overdracht naar een andere GI te bewerkstelligen. Gezien het krimpende werkgebied is het waarschijnlijk dat de latende GI hiertoe bereid is.

Daarbij is het van belang dat gemeenten c.q. regio's ook in financiële zin rekening houden met de inspanningen die gemoeid zijn met deze overdracht en hier in de overeenkomst dan wel subsidiebeschikking passende afspraken over opnemen.

6.9 Domino-effect

Het bovenregionale werkgebied van een GI brengt met zich mee dat keuzes in een specifieke regio gevolgen kunnen hebben voor aanpalende regio's. Wanneer deze keuzes ertoe leiden dat een GI in één regio haar activiteiten moet staken en dit negatieve gevolgen heeft voor de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering van deze GI in andere regio's spreken van het domino-effect. Het domino-effect kan zich voordoen wanneer een GI reeds een kritische volumegrens heeft bereikt, en als gevolg van een verdere reductie van de vraag (wegvallen van een deel van het werkgebied, omdat een regio andere keuzes maakt) het zelfstandig voortbestaan van de instelling in gevaar komt. In deze situatie komt de continuïteit van de functie in het hele bovenregionale werkgebied onder druk te staan.

Dit risico speelt minder, als de overgangsfase tussen gunning en inwerkingtreding van een contract/verlening subsidie en start van de gesubsidieerde activiteiten een langere periode kent. Belangrijk is dat de verliezende GI in de gelegenheid wordt gesteld om financiële verplichtingen af te ronden en te anticiperen op de ophanden zijnde krimp. Ook de GI heeft hierbij een taak: als duidelijk is dat contracten driejaarlijks worden aanbesteed, zal een GI bijvoorbeeld geen vijfjarige huurcontracten moeten afsluiten. Neemt niet weg dat hier in de huidige contracten onvoldoende rekening mee is gehouden.

Het domino-effect hoeft niet direct tot continuïteitsproblemen te leiden, maar kan ook tot gevolg hebben dat resterende regio's hier de rekening voor moeten betalen, dan wel bereid zijn een hogere prijs te betalen. Dit zien we nu al terug in het huidige zorglandschap, waarbij een aantal regio's nadrukkelijk kiezen voor een eigen GI en bereid zijn hiervoor de prijs te bepalen. Daarmee heeft deze variant vooral financiële consequenties, waarvan het maar zeer de vraag is of regio's bereid zijn deze structureel te dragen. Op dit moment is niet voorzien in een vorm van bovenregionale financiële risicodeling tussen regio's c.q. financiële solidariteit.

Denkbaar is ook dat andere regio's het vertrouwen in een GI verliezen, als de betreffende GI het werk in een andere regio heeft verloren. Kort gezegd: het verliezen van een overeenkomst of subsidie kan

ertoe leiden dat het beeld ontstaat dat de GI haar werk niet goed doet. Ook al is dit beeld onterecht, de zo geleden imagoschade kan negatieve gevolgen hebben voor de betreffende GI in andere regio's. Hier is de GI zelf aan zet. Wanneer sprake is van transparante communicatie en goede samenwerking met de overige regio's, achter wij dit risico vrij beperkt. Daar komt nog bij dat op grond van slechts het beeld dat de GI haar werk niet goed doet een bestaande overeenkomst of een bestaande subsidierelatie niet kan worden beëindigd.

Gegeven het feit dat in de huidige afspraken onvoldoende rekening is gehouden met een ordentelijk overdrachtsproces en eisen omtrent personeelsoverdracht en de wetenschap dat veel GI's financieel kwetsbaar zijn, is de kans dat situaties optreden waarbij een GI door verlies van een contract of subsidie in 1 regio in de financiële problemen komt, reëel. Het zich voordoen van het domino-effect is vooralsnog uitgebleven. Dat komt vooral doordat dreiging van mogelijk 'omvallen' van een GI – gezien de functie en de aard van de activiteiten – direct leidt tot bestuurlijk handelen gericht op crisismanagement. Echter, er is op dit moment niet voorzien in een mechanisme van elkaar tijdig informeren wanneer een regio voornemens is andere keuzes te maken, zodat overige regio's hier zorgvuldig op kunnen anticiperen. De transactiekosten en onzekerheid die gepaard gaan met crisismanagement zijn groot. En het zoeken naar ad hoc oplossingen in tijden van crisis brengt op zichzelf weer het risico van suboptimale oplossingen met zich mee. Met andere woorden, de beheersmaatregelen die het huidige stelsel kent bieden onvoldoende waarborgen om het optreden van het domino-effect voortijdig af te wenden.

6.10 Hoge organisatie- en regeldichtheid heeft versterkend effect op continuïteitsrisico's

In het werkveld van de JB/JR is een groot aantal verschillende partijen actief, die tezamen een (complex) netwerk vormen, waarbij elke partij gehouden is aan eigenstandige regels, procedures en werkprocessen. Zo zijn er 42 regio's met ca. 390 gemeenten, 16 GI's (waarvan 3 landelijk), de rechtspraak is georganiseerd in 11 arrondissementen, de Raad voor de Kinderbescherming kent 10 locaties (bijna identiek aan de arrondissementen), binnen het Rijk naast VenJ als stelselverantwoordelijke ook VWS betrokken, er wordt toezicht gehouden door twee inspecties, er is een certificerend instituut, etc. De diversiteit aan stakeholders werkt exponentieel door in het aantal relaties tussen stakeholders. Hierdoor is het speelveld complex. Maar ook het feit dat de JB/JR zich beweegt op het snijvlak van jeugdzorg en justitie, waardoor een GI zich zowel moet verbinden met lokale zorgnetwerken en met de gerechtelijke keten, werkt complexiteitsverhogend.

De complexiteit van het speelveld wordt daarnaast bepaald door de hoge regeldichtheid. Het werkveld is zwaar gereguleerd. Tegelijkertijd biedt deze regeldichtheid belangrijke waarborgen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en kwaliteit. Waarborgen die nadrukkelijk verbonden zijn aan het ingrijpende karakter van de maatregelen en de kwetsbare doelgroep waarop deze maatregelen van toepassing zijn. Daarbij dient continu gezocht te worden naar evenwicht tussen voldoende waarborgen aan de ene kant en de inrichting van een eenvoudig, hanteerbaar en efficiënt stelsel aan de andere kant.

Deze waarborgen maken het moeizaam om snel te kunnen handelen in tijden van crisis. Daarmee hebben de hoge organisatie- en regeldichtheid een versterkend effect op het optreden en de impact van continuïteitsvraagstukken.

6.11 Mogelijke risico's door samenloop subsidie en overeenkomst

In deel I van deze rapportage is beschreven dat het wettelijk kader ruimte biedt de relatie tussen gemeente/regio en GI vorm te geven middels een overeenkomst of subsidierelatie. In deze paragraaf gaan we dieper in op de mogelijke risico's die samenhangen met het op bovenregionaal naast elkaar bestaan van deze twee instrumenten.

We constateren dat deze risico's primair samenhangen met 'gedrag'.

- GI wentelt een mogelijk financieel risico in een regio af op een andere regio. Bijvoorbeeld in een situatie waarbij de GI in een regio in het kader van een subsidie-relatie een afspraak heeft op kostprijsniveau (zonder extra opslag voor mogelijke risico's), en in een andere regio op basis van een overeenkomst (via aanbesteding) werkt op basis van een tarief (inclusief risico-opslag). In een dergelijk geval kan de kans ontstaan dat de GI een vorm van kruisbekostiging toepast en mogelijke (financiële) risico's in de ene regio afdekt of mitigeert met middelen die feitelijk zijn bestemd voor een andere regio. Dit is primair een rechtmatigheidsvraagstuk en niet zozeer een vraagstuk dat samenhangt met continuïteit. Vergt geen extra beheersmaatregel, maar wel alertheid van bijvoorbeeld accountant over de toerekening van kosten en opbrengsten.
- Gedurende het traject is gesuggereerd dat bij een subsidierelatie sprake is van een meer 'warme' op wederzijds vertrouwen gebaseerde relatie. In situaties waarin sprake is van dreigend discontinuïteit van zorg, zou dit ertoe kunnen leiden dat vooral gemeenten/regio's die een subsidierelatie onderhouden met de GI zich bovenmatig inspannen om dit risico af te wenden. We kunnen dit beeld niet onderbouwen met feiten. Tegelijkertijd zien we dat veel gemeenten in andere delen van de jeugdzorg steeds meer inzetten op langjarige contractrelaties gebaseerd op partnerschap. Wij achten dit aspect dan ook geen reëel risico.

6.12 Risico's worden gevoed door onzekerheid en onwetendheid

Ten eerste is er sprake van ***onzekerheid over de samenwerking*** tussen regio c.q. gemeente enerzijds en GI anderzijds. Wat willen gemeenten bereiken met de samenwerking, en hoe beoogt ze deze doelen te vertalen naar de sturings- en bekostigingsrelatie met de GI? Hierbij hoort ook onzekerheid aan de kant van de gemeente: hoe ver gaat eigenlijk onze beleidsvrijheid, en waar worden bepaalde keuzes afgedwongen door het juridische kader?

Ten tweede is er ***onzekerheid over het instrumentarium van de stelseleigenaar en gemeenten***. Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht en zijn derhalve verantwoordelijk voor de continuïteit. Vraag is of ze op dit moment voldoende instrumenten in handen hebben om die continuïteit op ordentelijke wijze te kunnen waarborgen. De stelseleigenaar draagt zorg voor kwaliteitsborging aan de voorkant via het normenkader en met een stelseleigenaar die niet zozeer stuurt op kwaliteit van het stelsel komt actief in actie als sprake is van dreigende risico's op verlies van continuïteit. Onduidelijk is echter wanneer, onder welke voorwaarden en op welke manier de stelseleigenaar zich genoodzaakt voelt om in te grijpen.

Ten derde is er ***onzekerheid over operationele technische vragen***, bijvoorbeeld de overgang van personeel en hulpverleningsrelatie van GI A naar GI B, of het omzetten van maatregelen.

Ten vierde is er ***onzekerheid over maatregelen van incidentbeheersing***, bijvoorbeeld bij faillissement of bij de noodzaak tot escalatie.

En ten vijfde is er ***onzekerheid over de ontwikkeling vraag en aanbod***, enerzijds op landelijk niveau, anderzijds op niveau van de individuele GI's. Complicerende vraag daarbij is wat de impact van uiteenlopende beleidskeuzes per regio op de ontwikkeling van de instroom is.

Onzekerheid en onwetendheid zijn nauw verbonden aan de ingroeifase waarin het stelsel zich op dit moment bevindt, en lijkten daarmee primair van tijdelijk van aard. Neemt niet weg dat actief inzetten op kennisvergroting en het scheppen van duidelijkheid op een aantal van bovenstaande onderwerpen wenselijk is.

7 Conclusie deel 2

Welke knelpunten kent het huidige stelsel die een mogelijk risico vormen voor de continuïteit van de functie van de JB/JR?

Er zijn verschillende knelpunten en hiaten in het huidige stelsel te benoemen die er – gezamenlijk – toe kunnen bijdragen dat de continuïteit van JB/JR in een regio in gevaar komt. Gezien het bovenregionale werkgebied van veel GI's kunnen deze risico's uitmonden in een 'domino-effect' en waarmee de bovenregionale continuïteit van de functie bedreigd wordt.

Door de geconstateerde omissies in het huidige stelsel (in de mate waarin regio's/gemeenten bovenregionaal samen werken, in het handelings- en interventierepertoire van gemeenten en de stelseleigenaar, in de kennis over de JB/JR onder gemeenten, in de kennis over passende vormen sturing en bekostiging onder gemeenten) en door de (financieel-economische) kwetsbaarheid en de beperkte ondernemingsruimte van de regionale GI's, is de kans op het zogenoemde 'domino-effect' reëel. Het zich voordoen van het domino-effect is vooralsnog echter uitgebleven. Dat komt vooral doordat dreiging van mogelijk 'omvallen' van een GI – gezien de functie en de aard van de activiteiten – direct leidt tot bestuurlijk handelen gericht op crisismanagement.

In voorkomende gevallen is er dus een grote mate van oplossend vermogen in het 'informele' circuit. Bestuurders van gemeenten en GI's zijn gezamenlijk in staat gebleken om het hoofd te bieden aan dreigende discontinuïteit. Ook de inzet van zowel de TAJ als de VNG de afgelopen jaren hebben potentiele continuïteitsproblemen voorkomen.

Vertrouwen op deze informele arrangementen en tijdelijke interventies is echter een te magere, ontoereikende strategie om een duurzame beschikbaarheid van deze functies te kunnen garanderen. Daarbij is sprake van veel ad hoc crisismanagement. De mogelijkheden om tijdig te kunnen anticiperen en daarmee ook zorgvuldig te kunnen handelen zijn vooralsnog beperkt. Dat geldt ook voor het formele handelingsrepertoire van de stelseleigenaar. Op dit moment zijn slechts de uiteinden van het stelsel afgedekt: een stevig wettelijk kader aan de voorkant en de indeplaatsstelling, een zwaar instrument als ultimum remedium, aan de achterkant.

Wij opteren voor een praktijk gericht op tijdigheid en zorgvuldigheid, waarin de nadruk ligt op kwaliteit van de hulpverlening. Nu is het risico te groot dat onder druk van het mogelijke continuïteitsverlies keuzes gebaseerd op kwaliteit en vernieuwing het onderspit delven. Daarmee is de kans aanwezig dat de zittende, ondermaats presterende GI nog jarenlang door kan gaan. Faillissement en certificaatsverlies kan soms ook functioneel zijn in het prikkelen en bevorderen van kwaliteit en doelmatigheid.

Daarom pleiten wij voor het versterken van het voorspellend vermogen aan de zijde van de gemeente als opdrachtgever en de stelseleigenaar, zodat zij tijdig kunnen anticiperen op veranderingen. Op dit moment is het handelingsrepertoire van gemeenten ontoereikend om haar zorgplicht op een goede manier in te kunnen vullen. Dat geldt ook voor de stelseleigenaar die 'slechts' twee instrumenten in handen heeft: een stevig wettelijk kader en normenkader aan de voorkant en de indeplaatsstelling (een zwaar instrument als ultimum remedium) aan de achterkant.

Daarbij zou het wegnemen van onzekerheden en het verschaffen van duidelijkheid, bijdragen aan een verdere reductie van het aantal risico's, wordt de mogelijke impact gemitigeerd en de kans op intreden

verlaagd. In het Deel III van dit rapport schetsen we een palet aan handelingsopties waarmee de hier beschreven risico's gemitigeerd kunnen worden.

Deel III: Optimalisatie van het huidige stelsel



8 Sectorbrede maatregelen

8.1 Beheersmaatregelen en handelingsopties op de treden van een interventieladder

In dit hoofdstuk beschrijven we een set aan sectorbrede beheersmaatregelen en handelingsopties om de voornoemde risico's te mitigeren.

Onder beheersmaatregelen verstaan we het brede palet aan bevoegdheden en instrumentarium dat gemeenten/regio's en het ministerie van VenJ voorhanden hebben c.q. zouden moeten hebben om de zorgcontinuïteit te borgen. Kortom, welke handelingsopties zijn nodig en hoe kunnen deze het beste ingevuld worden?

Om het risico op discontinuïteit van de functie van de JB/JR te verkleinen onderscheiden wij een aantal met elkaar samenhangende beheersmaatregelen. Deze maatregelen worden wat ons betreft onderdeel van het geheel aan instrumenten aan de publieke zijde van het stelsel (gemeenten, Rijksoverheid) ter waarborging van de kwaliteit en continuïteit van de JB en JR.

Streven is daarbij de in het vorige hoofdstuk beschreven onvolkomen interventieladder te completeren, zodat een breed palet aan handelingsopties ontstaat die op verschillende momenten in de tijd ingezet kunnen worden en oplopen in mate van ingrijpen en urgentie. Van preventie, informeren en signaleren, (indirect) bijsturen en corrigeren, direct ingrijpen en repareren, en als last resort overnemen. En daarmee recht doen aan het uitgangspunt van proportionaliteit van ingrijpen. Dat leidt tot onderstaande invulling van de interventieladder.



Hierna worden dit instrumentarium achtereenvolgens verder uitgewerkt.

In het volgende hoofdstuk 'zoomen' we specifiek in op het optimaliseren van de sturing- en bekostigingssystematiek tussen gemeenten en GI's. De noodzakelijke versterking en flexibilisering van de (financiële) bedrijfsvoering van de GI's[51] komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

De beheersmaatregelen en de verschillende handelingsopties in dit en volgende hoofdstuk grijpen niet in op een aantal fundamentele uitgangspunten van het bestaande stelsel van JB/JR, te weten:

---

[51] Onder flexibilisering van de bedrijfsvoering verstaan wij de mogelijkheden om schommelingen in de vraag op te vangen: zit primair in de mogelijkheden van flexibiliseren van personeel, zodat beter kan worden omgegaan met piekbelastingen, dan wel krimp. Flexibiliseren kost geld en vraagt dan ook om financiële voorziening; concrete afspraken met financier, een risico-opslag meenemen in de prijs.

- Gedecentraliseerd stelsel, waarin de zorgplicht voor voldoende capaciteit berust bij gemeenten.
- De rol van de Raad van de Kinderbescherming (verzoekschrift/adviesrol) en Kinderrechter (neemt besluit over maatregel en wijst GI aan in de beschikking) in de toeleiding en toewijzing.
- Landelijk normenkader en daarop gebaseerde certificering van JB/JR-instellingen.
- Getrapte verantwoordelijkheidsverdeling binnen gedecentraliseerd stelsel. Vanwege het feit dat de eerste verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet en daarmee de JB en JR ligt bij gemeenten, is ons vertrekpunt dat gemeenten in dit gedecentraliseerde stelsel verantwoordelijk zijn voor het nemen van beheersmaatregelen. Voor beheersmaatregelen die ingrijpen op de (juridische) vormgeving van het stelsel of waarin (collectiviteit van) gemeenten onvoldoende effectief kunnen optreden, ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de Rijksoverheid; in het kader van de JB en JR is dat het ministerie van VenJ.

8.2 Bovenregionale samenwerking tussen gemeenten c.q. jeugdzorgregio's

Veel GI's werken in een bovenregionaal werkgebied en onderhouden daarmee relaties met diverse regio's. Deze beheersmaatregel haakt in op het risico dat gemeenten en regio's binnen een bovenregionaal werkgebied diverse, afwijkende keuzes maken ten aanzien van de voorkeurs- GI en dat daarmee binnen 1 bovenregionaal werkgebied diverse GI's naast elkaar werken, ieder op basis van een (economisch) suboptimale schaal met op termijn nadelig effecten op de financiële positie en weerbaarheid, kwaliteit van de uitvoering en continuïteit van de instelling.

Ter tijdige signalering van dit risico is een vorm van bovenregionale samenwerking nodig. Dat kan ofwel op vrijwillige basis door landelijk bestuurlijke afspraken of door middel van het vastleggen van deze samenwerking in de vorm van een AmvB in het kader van de Jeugdwet.

Deze maatregel legt de verantwoordelijkheid voor bovenregionale samenwerking en afstemming nadrukkelijk bij de gemeenten/regio's. De samenwerking kan betrekking hebben op diverse aspecten wat betreft de continuïteit van JB/JR:

1. Gemeenschappelijke visie op positie en taken GI's en daarmee werken vanuit een gemeenschappelijk en gedefinieerd takenpakket voor de GI.
2. Algemene uitgangspunten en visie op de sturingsrelatie en de bekostiging van de JB en JR (doorlooptijden afspraken, financiële prikkels gericht op kwaliteit, beschikbaarheid en doelmatigheid), waaronder afspraken over gemeenschappelijke inkoopkaders.
3. Monitoring van regionale ontwikkelingen en melding van aanstaande veranderingen in de relatie tussen gemeenten/regio's en GI's
4. Werkafspraken over een gezamenlijke c.q. uniforme aanpak van mogelijke risico's ten aanzien van continuïteit (overdracht taken, intrekken certificering, faillissement etc.).

Waarbij met name punt 3 en 4 noodzakelijke elementen zijn, zeker in de ingroeifase naar een volwassen en volkomen sector.[52]

In de periode 2016-medio 2017 heeft de VNG in het kader van een bestuurlijk traject waarin ook Jeugdzorg Nederland en het Rijk participeren geïnvesteerd in het versterken van de bovenregionale afstemming en samenwerking. Op informele wijze is de regionaal bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten gefaciliteerd, vooral gericht op situaties waarin dit effect had op de sturing en bekostiging van een GI. Deze informele werkwijze heeft een grote meerwaarde gehad en geholpen bij het voorkomen van discontinuïteit in de hulpverlening; het heeft daarnaast veel kennis en informatie opgeleverd over de regionale uitvoering van dit deel van de Jeugdwet.

8.3 Early warning

In aanvulling op het versterken van de bovenregionale samenwerking tussen gemeenten en regio's is een tweede beheersmaatregel het inrichten van een zogenoemd *early warning systeem*. Deze maatregelen grijpt in op het risico dat niet tijdig een verandering in het (boven)regionale GI-landschap wordt gesignaleerd, bijvoorbeeld als gevolg van een herziening van de relatie tussen gemeenten en een GI, overdracht van taken van 'GI A naar GI B' of als gevolg van een (dreigend) faillissement van een GI.

Naar voorbeeld Zorgverzekeringswet

Na de stelselherziening Zvw en de modernisering van de AWBZ werd het ministerie van VWS een aantal malen verrast door zorginstellingen met forse financiële problemen waardoor de continuïteit van de zorg in gevaar kwam. Denk aan de IJsselmeerziekenhuizen en thuiszorg Meavita. Die episode heeft geleid tot het centraal stellen van de continuïteit van de zorg in plaats van de continuïteit van de instelling; en tot het inrichten van een goed early warning*-system. Dat wil zeggen het vermogen om vooraf goed zicht te krijgen en te houden op situaties of plekken waar de continuïteit van zorg mogelijk in gevaar komt. Investeren in 'intelligence' over de financiële en bestuurlijke gezondheid van zorginstellingen, signalen over mogelijke fusies of andere vormen van samenwerking tussen organisaties etc. VWS heeft deze functie toebedeeld aan de NZa en daarmee niet alleen maar ingezet op harde, juridische instrumenten, maar ook geïnvesteerd in voorspellend vermogen. Eerst is voorzien in een vorm van lokale/regionale* early warning *tussen verzekeraars en aanbieders. De NZa houdt hier toezicht op en ziet erop toe dat plannen worden ontwikkeld die voldoende continuïteit bieden.*

Gezien de essentiële, bijzondere functie van de JB/JR en de uitvoerders daarvan, biedt een dergelijke voorziening binnen het bestaande stelsel meerwaarde. Een dergelijk signaleringssysteem heeft een preventieve en voorspellende werking en richt zich met name op het verzamelen en overdragen van informatie over:

- Voorgenomen veranderingen in de sturings- en bekostigingsrelatie tussen gemeenten en een of meerdere GI's;

[52] Uitgegaan wordt van een aaneengesloten werkgebied van een GI's. Wanneer regio's een aanbestedingsprocedure of subsidietender uitschrijven, kan het zijn dat dit leidt tot het verliezen van een regio uit het 'oude' werkgebied en het winnen van een deel van het werk in een regio buiten dit oorspronkelijke gebied. Daarmee is vanuit het perspectief van continuïteit van de huidige GI's, de scope van het bovenregionale samenwerking aan verandering onderhevig. Anders is dat wanneer je uitgaat van de functie van JB en JR in een bovenregionaal werkgebied.

- Voorgenomen veranderingen die kunnen leiden tot een overdracht van taken tussen GI's op regionaal en/of bovenregionaal niveau
- Ontwikkelingen in de financiële bedrijfsvoering van een GI met een mogelijk negatief effect op de financiële weerstand van de GI en daarmee de continuïteit van de instelling.[53]

Het is voor gemeenten/regio's van belang om in een vroegtijdig stadium op de hoogte te raken van financiële problemen bij gecertificeerde instellingen of problemen met het certificaat die mogelijk tot continuïteitsrisico's kunnen leiden. In dat verband kan overwogen worden om aan gecertificeerde instellingen een meldingsplicht op te leggen. In principe is het mogelijk om een dergelijke meldingsplicht op te nemen in een met de gecertificeerde instelling te sluiten overeenkomst. Voor wat betreft subsidies lijken de mogelijkheden voor een dergelijke meldingsplicht beperkter omdat het rapporteren over (de ontwikkeling van) de financiële situatie van een gecertificeerde instelling niet lijkt te kunnen worden aangemerkt als een doelgebonden verplichting en ook niet als een overige verplichting die betrekking heeft op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht. Deze beheersmaatregel laat de verantwoordelijkheid van gemeenten binnen de Jeugdwet voor JB en JR intact.

Wat betreft de positionering en de verantwoordelijkheid voor het inrichten, toepassen en onderhouden van een dergelijke voorziening is het vertrekpunt dat gemeenten gezien hun zorgplicht hier als eerste aan zet zijn. Aanvullende op een vorm van *early warning* die geborgd dient te zijn in de overeenkomst tussen gemeente/regio en GI, zijn drie opties denkbaar:

- Op bovenregionaal niveau
- Op landelijk niveau bij het collectief van gemeenten
- Op landelijk niveau bij een onafhankelijke partij

8.4 Vangnetstructuur

Doel van deze beheersmaatregel is het borgen van de continuïteit van de hulpverlening en niet van de continuïteit van de instelling/GI. De maatregel zou toegepast kunnen worden in situaties waarin – na (aanstaande) faillissement van een GI – de continuïteit van de JB/JR in een gemeente of regio in gevaar komt, en waarbij er (tijdelijk) geen sprake is van een volwaardige, beschikbare andere partij die deze functie tijdelijk kan uitvoeren in de overgangsperiode tot de komst van een nieuwe GI. Het is een ultiem 'last resort' instrument aan de publieke zijde, en voorziet erin dat de overheid een (permanente) rechtsvorm in het leven roept of aanwijst om (tijdelijk) de uitvoering van de JB en JR in het betreffende gebied ter hand te nemen.

Het instrument voorziet in een zogenoemde vangnetstructuur, waarbij de overheid bijvoorbeeld een stichting opricht c.q. aanwijst als tijdelijke uitvoerder van de JB en JR. Een vangnetstructuur kan tijdelijk zijn (indien nodig wordt bijv. een stichting opgericht en aangewezen om de taken uit te voeren), maar ook permanent. In dat laatste geval zou, naar voorbeeld van bijvoorbeeld allerlei waarborgfondsen,

---

[53] Nader te onderzoeken is of het hierbij gaat om bedrijfsgevoelige informatie die wel bij een *trusted third party* kan worden neergelegd, maar die niet met derden en dus ook niet met andere gemeenten mag worden gedeeld.

een permanente instelling ingericht worden, die uit reguliere bijdragen van rijk en/of regio's een financiële reserve opbouwt, en deze kan gebruiken voor vangnettaken.

Een en ander vergt besluitvorming over:

- Juridische basis onder een dergelijk instrument
- Reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de zorgplichthouder (gemeente), inclusief criteria aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre sprake is van overmacht voor de gemeente
- Verantwoordelijkheid en positionering voor de toepassing van een dergelijk instrument. Op hoofdlijnen (zie ook *early warning*) drie opties:
    - Op bovenregionaal niveau als onderdeel van de taken van een (te vormen) bovenregionaal samenwerkingsverband tussen gemeenten.
    - Op landelijk niveau door een collectiviteit van gemeenten, waarbij een dergelijke voorziening wordt georganiseerd vanuit de VNG.
    - Op landelijk niveau door het inrichten van een onafhankelijke organisatie
- Financiering van een dergelijke vangnetstructuur

Van belang is wel dat een op te richten rechtspersoon eerst de uitvoering van de JB/JR-taken mag overnemen nadat een voorlopig certificaat is verleend. Bovendien is ook in dat geval de overdracht van JB/JR eerst mogelijk nadat de noodzakelijke omzettingsprocedures zijn doorlopen. Voor de overbruggingsperiode geldt daarom hetzelfde als hiervoor is opgemerkt met betrekking tot het verlenen van (tijdelijke) steun aan de gefailleerde gecertificeerde instelling.

In opdracht van het ministerie van VenJ is een eerste verkenning uitgevoerd naar de inrichting van een vangnetarrangement.

8.5 Indeplaatsstelling

De Indeplaatsstelling is een bestaande voorziening de interventieladder en fungeert als sluitstuk van het interventierepertoire. Het is een last resort maatregel waarmee het Rijk de mogelijkheid heeft de zorgplicht van gemeente – tijdelijk – over te nemen bij taakverwaarlozing door gemeenten. Het instrument van de indeplaatsstelling is uitvoering besproken in hoofdstuk 3 van dit rapport.

8.6 Aanvullend 1: reduceren complexiteit en verschaffen van duidelijkheid

Op dit moment werken de Rijksoverheid en de VNG in verschillende trajecten aan een (deel van de) oplossing voor de met organisatie- en regeldichtheid samenhangende risico's. Ook zijn een aantal handreikingen voorzien die zien op reductie van onzekerheid en onwetendheid.

Verheldering certificeringstraject. Het ministerie van VenJ werkt samen met het KMI aan de verheldering van het certificeringstraject. Daarbij gaat het met name om de werkwijze bij fusies tussen GI's en bij de overgang van personeel en maatregelen van GI A naar GI B. Zo is ten behoeve van een

zorgvuldige overdracht van maatregelen per 1 september de algemene aanwijzing tijdelijk certificaat jeugdbescherming en jeugdreclassering in werking getreden.

Vereenvoudigen juridische procedures omzetten maatregelen. Het ministerie van VenJ werkt samen met juridisch ketenpartners aan een aantal scenario's hoe hier mee om kan worden gegaan. Mogelijk vraag dit een wetswijziging. Daarmee is het risico dat hier in huidige contracten/subsidierelaties onvoldoende rekening mee wordt gehouden, nog niet direct van tafel.

In verschillende gesprekken is de suggestie gedaan te onderzoeken of het mogelijk is de beschikking niet toe te schrijven aan een organisatie, maar aan de functie van jeugdbescherming (in deze de specifieke maatregel) en daarbij aandacht te schenken aan de aard van de problematiek van de jeugdige (of dat wellicht een specialistische GI vereist). Maatregelen worden niet langer toegekend aan een specifieke GI, maar op basis van woonplaatsbeginsel aan de in die regio gecontracteerde of gesubsidieerde GI. Dit maakt de overgang van maatregelen bij omzetting van A naar B overbodig, waarbij de gedachte leidend is dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid al voldoende gewaarborgd zijn in het wettelijk kader en daaruit voortvloeiende normenkader.

Deze route zou weliswaar bestaande knelpunten rondom de overgang van GI A naar GI B wegnemen, maar zou ook enkele nieuwe knelpunten introduceren. Dit vergt een goede uitwerking van de maatregel. De voornaamste nieuwe knelpunten – naast de mogelijk hiervoor noodzakelijke wetswijziging – zijn de volgende:

- Er moet een extra processtap worden ingebouwd tussen besluit rechter en toekenning aan GI in geval in een regio meer GI's heeft gecontracteerd respectievelijk gesubsidieerd. De vraag is dan of via die route nog te allen tijde voldaan kan worden aan de 5 dagen eis.
- Het advies van de RvdK zou anders ingericht moeten worden. Het zou kunnen gaan om een vrijblijvend advies (geadviseerd wordt GI X, maar de gemeente is vrij om ook voor een andere GI te kiezen), om een functioneel advies (geadviseerd wordt een GI die over competentie Y beschikt) of om een open advies (geadviseerd wordt een GI die actief is in gemeente Z). In dat laatste geval wordt het advies van de RvdK een stuk minder inhoudelijk dan nu het geval.
- Het veronderstelt dat in elke gemeente daadwerkelijk een GI is gecontracteerd (c.q. wordt gesubsidieerd).

Een en ander zijn geen diskwalificerende kanttekeningen bij deze maatregel, maar wel kanttekening waar bij de vormgeving rekening mee gehouden moet worden.

8.7 Aanvullend 2: suggesties flexibilisering bedrijfsvoering GI's

In de analyse van knelpunten en hiaten is aantal malen gewezen op benodigde flexibilisering van de bedrijfsvoering GI's en dan in het bijzonder de mogelijkheid om de inzet van personeel op- en af te schalen bij veranderingen in de instroom. GI's kunnen de volgende mogelijkheden (verder) verkennen:

- Aangaan van andere contractvormen met professionals in de JB/JR. Denk aan het aangaan van raamovereenkomsten met een kring van zzp'ers
- Samenwerken met andere GI's bij het formeren van een flexibele schil van professionals

- Functiedifferentiatie, waarbij bepaalde onderdelen van de taakuitoefening worden gedeeld met ander type professionals
- Taakverlichting door bepaalde administratieve werkzaamheden uit te laten voeren door ondersteunende medewerkers.

9 Handelingsopties voor gemeenten en regio's

9.1 Inleiding

De juridische analyse in het kader van dit onderzoek heeft (o.a.) geleid tot de conclusie dat de gemeenten c.q. regio's keuzevrijheid hebben bij de vormgeving van de sturings- en bekostigingsrelatie met de GI's. De keuze van gemeenten wat betreft de positionering van GI's in het lokale en regionale zorglandschap bepaalt de mate van sturing die gewenst is en welk instrument daar het beste bij past: subsidie of overeenkomst.

In het vorige hoofdstuk zijn handelingsopties en beheersmaatregelen op het niveau van de gehele sector geschetst. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de handelingsopties van gemeenten bij het zorgvuldig inrichten van de financiële relatie met de GI op basis van ofwel een overeenkomst ofwel een subsidie. Deze handelingsopties bieden handvatten voor een passende keuze door gemeenten, geven inzicht in de afwegingen die daarbij horen, en zien op het ordentelijk inregelen van deze relatie.

Dit vloeit voort uit onze overtuiging dat gemeenten – gezien hun zorgplicht – een uitdrukkelijke visie moeten hebben op de positie en functie van de JB/JR in het geheel van de jeugdzorg, de relatie die men wenst te hebben met 1 of meerdere GI's en in welke mate de gemeente wel of niet intensief wil sturen op de uitvoering van deze taak. Daaruit vloeit logischerwijs een keuze voort voor een passend financieel instrumentarium. Het is onze overtuiging dat dit uiteindelijk bijdraagt aan de beoogde continuïteit en kwaliteit van de JB/JR.

9.2 Verschillen tussen subsidie en overeenkomst

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

Om die reden zetten wij in dit hoofdstuk niet zozeer beide instrumenten scherp tegenover elkaar. We wijzen in dit hoofdstuk gemeenten vooral op het continuüm met meer graduele verschillen, waarbij accenten in visie en doelstellingen in de sturing en bekostiging door gemeente t.a.v. JB/JR bepalend zijn voor keuze voor een van de twee instrumenten. Dit hoofdstuk dient daarmee als een handreiking en afwegingskader voor gemeenten bij het maken van een keuze voor een passend sturings- en bekostigingsarrangement. We gaan hierbij in op vijf categorieën: (1) kenmerken en scope; (2) beschikbaarheid van JB/JR; (3) selectie van GI's; (4) sturing en bekostiging en (5) transitie. In de

volgende tabel benoemen we kort de gezamenlijkheden en verschillen, vervolgens lichten we e.e.a. nader toe.

	Overeenkomst van opdracht na aanbesteding	Subsidie zonder aanbestedingsplicht
KENMERKEN EN SCOPE		
Kenmerken op hoofdlijnen	2-zijdig rechtshandeling Directe sturing (via afdwingbare bepalingen in overeenkomst) Zakelijk, met mogelijkheid tot partnerschap	1-zijdige rechtshandeling Indirecte sturing (verplichtingen niet juridisch afdwingbaar, wel sturing via normenkader, etc.) Vertrouwen, met veel ruimte voor samenwerking en partnerschap
Toepassing instrument voor drang-maatregelen	Ook geschikt voor drang omdat prestatie- of resultaatafspraken mogelijk (en afdwingbaar) zijn	Instrument minder geschikt voor drang omdat er minder 'overige waarborgen' (normenkader, rechterlijke uitspraak, etc.) in het bestel zijn
BESCHIKBAARHEID VAN JB/JR		
Kwaliteit	Mogelijkheid financiële prikkel (bonus –malus) te verbinden aan kwaliteitsverbetering; bovenop c.q. naast (maar niet in strijd met) bestaande eisen die voortvloeien uit het landelijke normenkader	Mogelijkheid om eisen te stellen die rechtstreeks samenhangen met de uitvoering van de functie; geen bonus-malus regeling
Innovatie	Mogelijkheid innovatieopdracht te koppelen aan prestatieverplichting Mogelijkheid financiële prikkels te verbinden aan innovatie: bonus, malus	Innovatie via relatie Eisen aan innovatie moeten rechtstreeks gekoppeld zijn aan uitvoering functie Geen bonus-malus regeling mogelijk Aanvullende innovatiesubsidies
Continuïteit functie	Afdwingbare afspraken met GI bij overdracht van taken om gedurende bepaalde periode lopende trajecten uit te voeren en over te dragen, inclusief aanvullende financiële afspraken	Afhankelijk van duur subsidierelatie afspraak over afbouw subsidiebedrag voor latende GI Borging afbouw in subsidieregeling is complex Aanvullende subsidie t.b.v. latende GI voor uitvoering van exitplan in het kader van gefaseerde overdracht van taken en hulpverleningsrelaties. Geen aanvullende wettelijke waarborgen voor ordentelijke afbouw.
Continuïteit personeel	Mogelijkheid om in de overeenkomst met latende én nieuwe partij eisen op te nemen bovenop cao bij overdracht taken. Inspanningsverplichting op grond van de wet	Overdracht van personeel op basis van cao-afspraken Onzeker of inspanningsverplichting op grond van de wet bestaat
SELECTIE VAN GI		

Selectiemogelijkheden	Afhankelijk van type overeenkomst; diverse mix van minimale eisen (geschiktheid) en gunningscriteria (primair op prestatie, prijs). Aanbestedingswetgeving stelt beperkingen aan geografisch gebonden eisen. Toepassing criteria mag niet leiden tot omzeilen gelijkheidsbeginsel en transparantie-eisen.	Toelatingseisen en selectiecriteria, bijv. lokale ervaring (echter niet als knock-out). Toepassing criteria mag niet leiden tot omzeilen willekeurverbod. Via voorwaardelijke tenderprocedure (alleen bij gebleken gegadigden) kan animo in de "markt" getoetst worden. Bij slechts één gegadigde: vereenvoudigde selectieprocedure
Aandachtspunten selectieprocedure	Transparantie-eis Tijdigheid Voor "echte" concurrentie moet er ruimte zijn voor partijen om zich ook op inhoud kunnen onderscheiden (niet alleen op prijs)	Transparantie-eis Tijdigheid
Mededinging	Verplicht op basis van aanbestedingswetgeving	Verplicht om minimaal enige vorm van mededinging te creëren; bestuursrechtspraak in ontwikkeling Vormen: subsidietender, loten, verdelen naar binnenkomst (laatste twee niet reëel, subsidietender daarom enige reële optie)
Ruimte voor nieuwe toetreders	Landelijk op basis van certificering Bij raamovereenkomst relatief meer ruimte voor nieuwe toetreders; zonder garantie productie	Landelijk op basis van certificering Regionale ruimte hangt van subsidievoorwaarden en vormgeving subsidietenderproces
STURING EN BEKOSTIGING		
Eisen	Meer ruimte voor eisen, mits voldaan wordt aan proportionaliteitsbeginsel	Eisen die rechtstreeks samenhangen met uitvoering functie (zie tabel hoofdstuk 4)
Leveringsplicht	Ja, rechtens afdwingbaar	Nee niet rechtens afdwingbaar, wel indirect via terugvorderen subsidie achteraf
Prijs	Tarief: Kostprijs + risico c.q. winstopslag Prijseffect van concurrentiemodel	Maximaal kostprijs, via transparantie kostprijsberekening vooraf
Passende bekostigingsmodellen[54]	P*q op basis van tarief en raming volume, eventueel met plafond Lumpsum met risico-afspraak	Subsidiebedrag gebaseerd op p*q onderbouwing, afrekening mogelijk op basis van werkelijke productie

[54] Voor beide modellen geldt dat een zuivere p*q bekostiging minder goed past bij de wettelijke beschikbaarheidseisen die aan de functie worden gesteld. Immers, een p*q bekostiging zou betekenen dat een GI geen middelen ontvangt indien er geen instroom is. Dit terwijl de functie op basis van de 5-dagen-eis wel continu beschikbaar dient te zijn. Bij deze situatie past beter een bekostigingsmodel waarbij er sprake is van een basisbekostiging plus een p*q bekostiging (met een dan lager bedrag per casus) daar bovenop.

	Bonus / malus afspraken (innovatie, kwaliteit) in beide modellen mogelijk Bevoorschotting mogelijk	Lumpsum (gebaseerd op personeelskosten, huisvesting, etc.) Bevoorschotting mogelijk
Faillissement	GI kan failliet gaan Tijdelijke steun t.b.v. continuïteit mogelijk	GI kan failliet gaan Tijdelijke steun t.b.v. continuïteit mogelijk
IMPLEMENTATIE		
Randvoorwaarden	- Marktcondities op orde - Professioneel opdrachtgever en opdrachtnemerschap - Kennisniveau - Meerjarige contracten - Intensieve relatie tussen gemeente en GI over de realisatie van beoogde prestaties en effecten - Landelijke harmonisatie van procedures en documenten	- Professionele subsidieverstrekker en –ontvanger - Kennisniveau - Meerjarige subsidierelaties - Intensieve relatie tussen gemeente en GI over de realisatie van beoogde prestaties en effecten - Landelijke harmonisatie van procedures en documenten
Transitielast	Hoog: Gemeenten en GI's voldoen merendeels nog niet aan gestelde vertrekpunt wat betreft professioneel opdrachtgever-/ opdrachtnemerschap. Vraagt flinke inspanning aan beide kanten van de tafel om die professionaliseringsslag te maken.	Minder hoog: Subsidie-instrument is meer in lijn met wijze waarop GI's voor 2015 bekostigd werden.
Overige aandachtspunten	Op korte termijn nog te weinig onderscheidend vermogen tussen GI's en keuzes tussen GI's in specifieke regio om te komen tot aanbesteding die prikkelt op concurrentie en meer op waarde c.q. uitkomstgerichte contractering	Uitvoeringsplicht drang niet direct af te leiden uit wettelijk kader

9.3 Kenmerken en scope

In abstracte zin heeft een overeenkomst van opdracht meer kenmerken van een zakelijke relatie tussen twee partijen, en een subsidierelatie meer kenmerken van een partnerschap tussen de partijen. In de praktijk valt dit onderscheid mee. Wel is er bij een overeenkomst sprake van een tweezijdige rechtshandeling met afdwingbare bepalingen ('directe sturing'), terwijl er bij een subsidierelatie sprake is van een éénzijdige rechtshandeling, waarin verplichtingen niet afdwingbaar zijn, maar wel 'indirect' gestuurd wordt d.m.v. instrumenten zoals het normenkader.

De afdwingbaarheid leidt er ook toe dat een overeenkomst van opdracht beter geschikt is voor de integratie van drang-maatregelen. Immers, deze vallen buiten de scope van waarborgen zoals het normenkader en de rechterlijke uitspraak. Bij een subsidierelatie voor drang-maatregelen ontbreekt hierdoor zowel de directe als ook de indirecte sturingsmogelijkheid.

9.4 Beschikbaarheid van JB/JR

Op basis van onze analyse komen we tot de conclusie dat de continuïteit van de functie JB/JR bij een subsidierelatie niet beter of slechter geborgd is dan bij overeenkomst van opdracht. In beide instrumenten kunnen waarborgen opgenomen worden om continuïteit in geval van wisseling of faillissement te borgen.

Bij beide instrumenten gaat het borgen van kwaliteit en beschikbaarheid echter niet vanzelf: de gemeente c.q. regio dient reeds aan de voorkant (bij subsidieverstrekking c.q. opdrachtverlening) waarborgen voor op te nemen. Hoe deze waarborgen eruit kunnen zien, verschilt wel per instrument. Bij een opdracht heeft de regio meer mogelijkheden om financiële prikkels op te nemen, bijvoorbeeld gericht op kwaliteitsverbetering en innovatie, of op het gedrag van een latende GI tijdens de overgang naar een nieuwe GI. De afspraken die hierover gemaakt worden, zijn afdwingbaar. Bij een subsidierelatie is dit niet het geval, waardoor het borgen van een zorgvuldige afbouw van de activiteiten van een latende GI bij een subsidierelatie complexer is. .Wel kunnen in het kader van subsidie extra 'incentives' worden ingebouwd om de subsidieontvanger te bewegen tot het blijven leveren van zorg bij een aankomende exit en tot het treffen van maatregelen t.b.v. de continuïteit in de exitperiode. Aanvragers kunnen verplicht worden een exitplan in te dienen bij de subsidieaanvraag, waarbij het exitplan als één van de selectiecriteria wordt aangemerkt.

Ook ten aanzien van de overgang van personeel kunnen in een overeenkomst van opdracht aanvullende eisen bovenop de cao eisen gesteld worden, zowel aan de latende GI als ook aan de nieuwe GI. Bij een subsidierelatie is dit minder goed mogelijk. Tenslotte: de wet voorziet hier in een inspanningsverplichting van een GI die door middel van een overeenkomst van opdracht is gecontracteerd. Zo'n inspanningsverplichting is er voor een gesubsidieerde GI niet, waarbij voor ons onduidelijk is of dit een bewuste keuze van de wetgever is, of een onbedoelde omissie.

9.5 Selectie van GI's

Wat betreft de selectie van de GI zien we minder verschillen dan vaak wordt verondersteld. Ook voorafgaand aan het aangaan van een subsidierelatie is er een verplichting om minimaal enige vorm van mededinging te creëren, waarbij de bestuursrechtspraak op dit punt nog in ontwikkeling is. Zoals reeds benoemd zien we het bestuursrecht en aanbestedingsrecht steeds dichter naar elkaar toe groeien. Het is dan ook de vraag of de mate van flexibiliteit van een subsidietender in feite veel zal afwijken van een in de Aanbestedingswet geregelde aanbestedingsprocedure onder het verlichte regime voor sociale en andere specifieke diensten. Gemeenten zullen bij een aanbesteding immers minimumeisen en gunningscriteria kunnen hanteren die vergelijkbaar zijn met de toelatingseisen en selectie eisen bij een subsdietender.

De procedure van een subsidietender biedt gemeenten mogelijk iets meer ruimte ten opzichte van een aanbestedingsprocedure; zo is de publicatieverplichting minder verstrekkend, geldt de Gids Proportionaliteit (in tegenstelling tot aanbesteding) niet voor een subsidietender en lijkt het makkelijker verschillende activiteiten los te koppelen en de financieringswijze daarop af te stemmen.

Omdat voor beide instrumenten vergelijkbare eisen gelden rondom transparantie en mededinging, en omdat het certificeringssysteem landelijk van toepassing is onafhankelijk van de instrumentenkeuze

van een regio, zien we geen verschillen tussen de instrumenten waar het gaat om de mogelijkheden voor nieuwe partijen om toe te treden tot de markt.

9.6 Sturing en bekostiging

Zoals meerdere keren gemeld, is het centrale verschil tussen de instrumenten op het gebied van sturing en bekostiging, op papier het feit dat er bij een overeenkomst van opdracht de uitvoering rechtens afdwingbaar is. Echter, in de praktijk achten we dit verschil van minder groot belang. Het vergt (te) veel fantasie om een situatie te bedenken waarbij een gesubsidieerde GI op enig moment weigert om JB/JR-taken uit te voeren. Een dergelijke situatie heeft zich ook voor 2015 – toen alle voormalige GI's een subsidierelatie onderhielden met de provincie – niet voorgedaan.

Een verder verschil is de bepaling van de prijs: waar bij een overeenkomst de prijs bepaald wordt als kostprijs plus risico-opslag, mag bij een subsidie alleen de kostprijs worden vergoed. Het is echter niet zo dat hierdoor de uitvoering van een subsidieregeling automatisch goedkoper is. In dat geval dient de gemeente/regio een voorziening in de begroting op te nemen waarbij eventuele financiële tegenvallers opgevangen kunnen worden.

We zien geen verschillen tussen beide modellen wat betreft het mogelijke faillissement van een GI, de mogelijkheid tot bevoorschotting en de bekostigingsmodellen (p*q vs. lumpsumbekostiging).

9.7 Noodzakelijke randvoorwaarden

Voor beide instrumenten geldt dat een aantal randvoorwaarden gegeven moet zijn. Bij een overeenkomst van opdracht dienen de marktcondities op orde te zijn. Bij beide instrumenten dienen partijen hun desbetreffende rol professioneel vorm te geven en over een bepaald kennisniveau ten aanzien van de functie en het instrument te beschikken. Bij beide instrumenten is een meerjarige contractuele c.q. subsidierelatie nodig.

Een subsidie-instrument leidt tot minder hoge transitielasten, omdat het instrument meer in lijn is met de wijze waarop GI's voor 2015 bekostigd werden. Het toepassen van overeenkomsten van opdracht vraagt daarentegen meer kennisopbouw aan beide kanten.

10 Conclusies deel 3

Welke beheersmaatregelen en handelingsopties zijn op centraal en decentraal niveau nodig voor het oplossen van deze knelpunten?

Op basis van de inventarisatie van de knelpunten en hiaten die een risico vormen voor de continuïteit van de JB en JR hebben we in dit deel van het rapport een aantal handelingsopties benoemd. Daarbij is onderscheid gemaakt naar handelingsopties op het niveau van het landelijke stelsel en handelingsopties voor gemeenten c.q. regio's

Hieruit concluderen wij dat er diverse maatregelen nodig zijn waarmee de risico's op discontinuïteit in grote mate gemitigeerd worden en die toepasbaar zijn binnen het bestaande wettelijke kader.

Op het niveau van het stelsel constateren wij dat de interventieladder op het gebied van de continuïteit van de JB en JR volledig kan worden gemaakt (in aanvulling op bestaande instrumenten zoals het certificeringssysteem/normenkader en de indeplaatsstelling) door maatregelen te nemen ten aanzien van:

- de bovenregionale samenwerking, waarbij regio's investeren in het meer vroegtijdig zicht krijgen op risico's op continuïteitsverlies. Deze samenwerking moet vooral voorzien in het tijdig delen en afstemmen van mogelijk regionale veranderingen in sturing en bekostiging van JB en JR en de keuze voor een GI.
- Een systeem van *early warning* gericht op het vroegtijdig herkennen van signalen van GI's die in financieel zwaar weer dreigen te komen of het certificaat dreigen te verliezen, die continuïteit van de instelling kan bedreigen en daarmee de continuïteit van de hulpverlening. Deze *early warning* moet in eerste geborgd worden in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Aangevuld met een voorziening op bovenregionaal of landelijke niveau.
- Tijdelijke vangnetstructuur voor situaties waarin vrij acuut de uitvoering van de JB en JR moet worden overgenomen van GI's waarbij sprake is van een faillissement. Ons advies is om deze voorziening op bovenregionaal dan wel op landelijk niveau te organiseren; in het laatste geval op het niveau van de collectiviteit gemeenten (lees: VNG).

In aansluiting zijn er maatregelen denkbaar gericht op de reductie van de complexiteit binnen het stelsel door harmonisering van procedures aan de hand van landelijke handreikingen (rondom faillissement GI, inkoopkaders, aanbesteden/subsidiëren etc), verhelderen van het certificeringstraject gezien de vele vragen die hierover vaak nog bestaan en het vereenvoudigen van het juridische proces van omzetting van maatregelen van de ene naar de andere GI. Ook doen we suggesties gericht op het vergroten van de flexibiliteit van de bedrijfsvoering van GI's, zodat zij beter toegerust raken op het op- en afschalen van hun capaciteit.

Handelingsopties voor gemeenten om de financiële relatie met GI's vorm te geven middels overeenkomst van opdracht of subsidie

Voor gemeenten zijn diverse handelingsopties beschikbaar die zien op de (intensiteit en juridische vormgeving van de) sturings- en bekostigingsrelatie tussen gemeenten en GI's. Deze handelingsopties

bieden handvatten voor een passende keuze door gemeenten en voor het ordentelijk inregelen van deze financiële relatie. Daarbij hebben we de focus gelegd op de keuze voor ofwel een opdracht op basis van overeenkomst ofwel de keuze voor een subsidie.

We constateren dat de twee instrumenten naar elkaar zijn toegegroeid. Het onderscheidend element ziet met name op de manier waarop gestuurd wordt; wel of geen juridisch afdwingbare verplichtingen. Daarnaast zijn enkele verschillen te benoemen in de eisen die aan de procedure worden gesteld, de manier waarop de tarieven worden bepaald en de transitielast. Andere elementen zijn veel minder onderscheidend, met name waar het gaat om transparantie in de selectieprocedures.

Noodzakelijke randvoorwaarden

Belangrijker dan de verschillen is dan ook de vraag of aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. In de basis gaat het om het professionaliseren van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Waaronder het werken aan de financiële weerbaarheid van de GI's, het vergroten van de flexibiliteit en het ondernemerschap van GI's, een goed onderbouwde propositie en het open gesprek, gekoppeld aan verantwoord opdrachtnemerschap. Een uitgesproken en vooral meerjarige visie van gemeenten op de functie van de JB/JR in het stelsel, gekoppeld aan meerjarige financiële afspraken met GI's draagt bij aan voorspelbaarheid en daarmee aan een solide business case voor GI's.

De *way forward* is dan ook in eerste instantie het in samenwerking tussen Rijk en regio vormgeven van de randvoorwaarden. Ook ontstaan mogelijk nog risico's door onvolkomenheden in financiële afspraken die in de afgelopen 2-3 jaar zijn gemaakt. Dat zit met name op elementen als prijs en afspraken over een zorgvuldige overdracht. Onafhankelijk ervan of het om een subsidie of een overeenkomst gaat. Wij zien de keuze voor een financieel instrument dan ook niet als beginpunt, maar als sluitstuk. Daarmee is de instrumentkeuze op zichzelf ook niet bepalend voor de continuïteitsvraag.

Bijlage 1: Methodologische verantwoording: van mogelijke toekomstscenario's naar handelingsopties t.b.v. optimalisatie van het huidige stelsel.

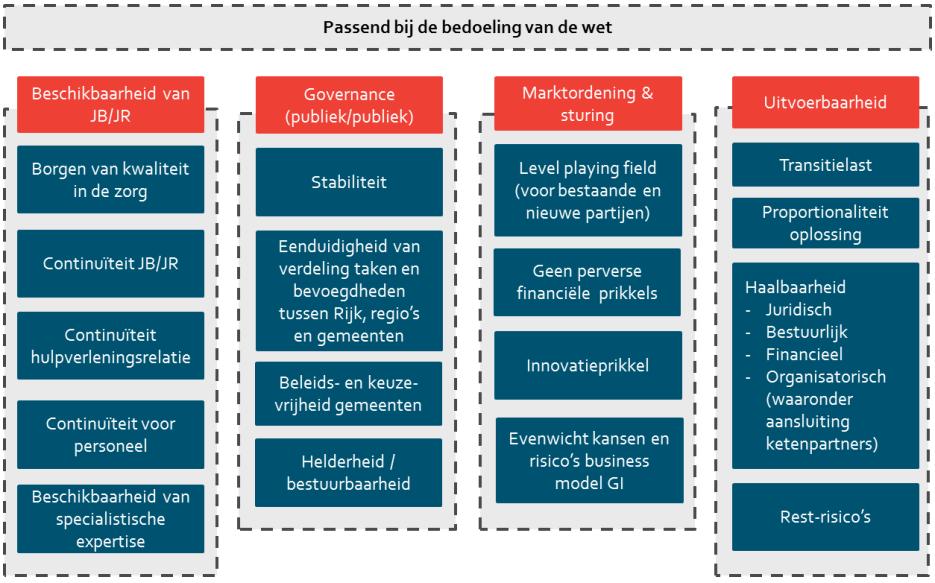
Dit onderzoek is uitgevoerd in een dynamische omgeving, dit heeft geleid tot aanvullende onderzoeksvragen en tussentijdse nieuwe inzichten.

- We zijn gestart met de ontwikkeling en toets van drie alternatieve uitvoeringsvarianten.
    - Scenario 1: Overheidsopdracht i.c.m. aanbesteden als uitgangspunt (landelijk uniformeren)
    - Scenario 2: Subsidie zonder aanbestedingsplicht als uitgangpunt (landelijk uniformeren)
    - Scenario 3: Regionale keuzevrijheid tussen opdracht en subsidie
- Met als doel tot een uniforme en transparante afweging van de scenario's te komen, door deze te toetsen met behulp van een afwegingskader (zie onderstaand schema). Om op deze manier op een overzichtelijke manier de plussen en minnen van de verschillende scenario's in beeld te brengen, zonder hier een weging in aan te brengen c.q. een keuze in te maken. Op hoofdlijnen zijn daarin de volgende, telkens nader gespecificeerde, elementen meegenomen:
    - Beschikbaarheid functie (Borging kwaliteit; Continuïteit functie; Continuïteit hulpverleningsrelatie; Continuïteit personeel; Beschikbaarheid specialismen)
    - Governance (Stabiliteit; Eenduidigheid verdeling taken en bevoegdheden tussen gemeenten, regio, Rijk; Beleids- en keuzevrijheid gemeenten; Helderheid en bestuurbaarheid)
    - Ordening en sturing (*Level Playing Field*; Geen perverse financiële prikkels; Innovatieprikkel; Evenwicht kansen en risico's business case GI's)
    - Uitvoerbaarheid (Transitielast; Proportionaliteit oplossing; Haalbaarheid juridisch; Haalbaarheid bestuurlijk; Haalbaarheid financieel; Haalbaarheid organisatorisch; Restrisico's)
- Een conceptanalyse van de voor- en nadelen van de scenario's is getoetst in twee externe scenariosessies. Een scenario-sessie met deelnemers vanuit VenJ, VWS, KMI, IJZ en VNG en een scenario-sessie met afgevaardigden van GI's (bestuurders en management) en gemeenten (beleidsadviseurs, inkopers).
- Parallel aan de toets van de scenario's is een juridische analyse uitgevoerd, waarbij o.a. is gekeken naar de mogelijkheden die het huidige wettelijk kader biedt om de financiële relatie tussen gemeenten en GI's vorm te geven. In tegenstelling tot eerdere analyses, is gekozen voor een brede scope van de vraag, waarbij niet sec naar uitzonderingsmogelijkheden op het aanbestedingsrecht is gekeken, maar naar de ruimte die de Jeugdwet in brede zin biedt om deze relatie vorm en inhoud te geven. De wetgever heeft gemeenten niet willen voorschrijven op welke wijze zij de financiële relatie met de GI dient vorm te geven. Op basis van een nadere analyse van het subsidie-instrument (zie daarvoor ook de juridische bijlagen bij dit rapport) komen wij tot de conclusie dat

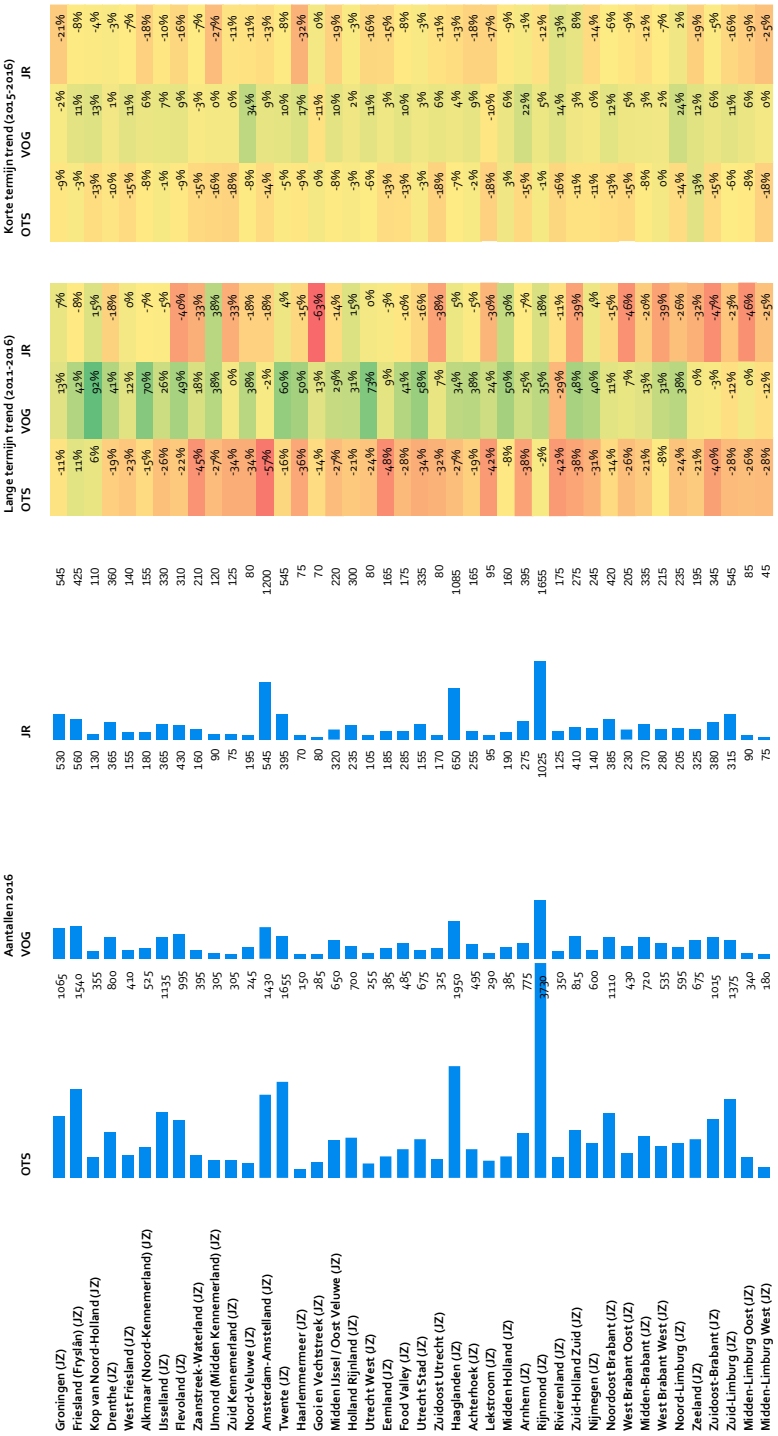
gemeenten – naast de overeenkomst van opdracht – ook keuzevrijheid voor subsidie zonder aanbesteden hebben, mits er geen uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten en de vergoeding maximaal de kostprijs betreft. We constateren eveneens dat dit instrument ruimte biedt om te sturen op een zorgvuldige uitvoering. Daarop heeft op verzoek van onze opdrachtgever VenJ een collegiale toetsing plaatsgevonden door Pels Rijcken. Zij hebben de juridische analyse onderschreven.

- Het inzicht dat het huidige wettelijk kader keuzevrijheid biedt om beide instrumenten in te zetten heeft ertoe geleid dat het oorspronkelijke 'scenario 3' meer gewicht heeft gekregen. Gezien het feit dat de scenario's 1 en 2 (landelijke uniformering van ofwel overeenkomst van opdracht ofwel subsidie) een omvangrijke wetswijziging met zich meebrengt en ten opzicht van 'scenario 3' niet tot significante continuïteitsverbetering leidt is daarop in overleg met de opdrachtgever besloten de scenario's om te bouwen tot handelingsopties. Deze handelingsopties zien op het optimaliseren van het huidige wettelijk kader waarbinnen keuzevrijheid bestaat. Daarop zijn in twee handelingsopties respectievelijk het instrument van subsidie en overeenkomst van opdracht uitgewerkt (hoofdstuk 9). Bij de uitwerking van de handelingsopties is – voor zover relevant – nadrukkelijk aandacht besteed aan de elementen uit het eerdere afwegingskader. Aanvullend daarop is in hoofdstuk 8 aandacht besteedt aan het brede instrumentarium van gemeenten en stelseleigenaar om de uitvoeringsvariant 'keuzevrijheid overeenkomst en subsidie op regionaal niveau' te optimaliseren.

Afwegingskader



Bijlage 2: ontwikkeling van aantallen per regio



Bijlage 3: overzicht GI's

Organisatie	Dienst(en)*
Stichting Jeugdbescherming Gelderland	JB, JR
Jeugdbescherming Regio Amsterdam	JB, JR
Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering	JB, JR
Stichting Jeugdbescherming Overijssel	JB, JR
Stichting Jeugdbescherming west Beleid en Bedrijfsvoering	JB, JR
Stichting De Jeugd- & Gezinsbeschermers	JB, JR
William Schrikker Stichting Jeugdbescherming & Jeugdreclassering	JB, JR
Stichting Jeugdbescherming Noord/Groningen	JB, JR
Stichting Bureau Jeugdzorg Limburg	JB, JR
Stichting Intervence	JB, JR
Stichting Jeugdbescherming Noord/Drenthe	JB, JR
Regiecentrum Bescherming en Veiligheid	JB, JR
Stichting Jeugdbescherming Brabant	JB, JR
Stichting Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond	JB, JR
Stichting Samen Veilig Midden-Nederland	JB, JR
Stichting Nidos	JB
Coöperatie Jeugd Veilig Verder (voorlopig certificaat)	JB, JR

Bijlage 4: Deelnemers werksessies

Risicosessie 12 mei

Naam	Functie	Organisatie
Melanie Wijnbergen	senior beleidsadviseur	TAJ
Ineke van den Belt	directeur bedrijfsvoering	JB Gelderland
Hugo van Meeuwen	landelijke relatiemanager	JB/JR Leger des Heils
Willem van Weperen	directeur	KMI
Margreet Wiegand	senior adviseur	gemeente Amsterdam
Peter Coolen	directie consument en markt	VWS
Irma Goldenbeld	programmamanager	BJZ Limburg
Laura van Rhijn	adviseur beleid	RvdK
William Bekker	jurist locaties E'hoven, Den Bosch	RvdK
Andre Pont	senior beleidsadviseur	VenJ
Mindert Mulder	senior beleidsadviseur	VenJ
Elise Luijkx	beleidsadviseur	VenJ
Jan Dirk Sprokkereef	projectleider ondersteuning gemeenten en GI's t.b.v. duurzame beschikbaarheid van JB en JR	VNG
Astrid Jansen	projectleider jeugd	VNG
Annemarie Willemsen	portefeuillehouder bestuurlijke en financiële zaken, directie jeugd	VWS

Arina Kruithof	bestuurder	JB Rotterdam Rijnmond
Sigrid van de Poel	bestuurder	Jeugdbescherming Amsterdam
Ineke Hoekstra	senior adviseur sociaal domein	AEF/VNG
Theanne van Schaik	werkgroep aanbesteding	VWS
Peter Bosch	controller	jeugdbescherming West
Frank Kleijer	coördinerend beleidsadviseur, directie consument en markt	VWS
Mirjam Derks	sr contractmanager	gemeente Nijmegen

t

Naam	Functie	Organisatie
Melanie Wijnbergen	senior beleidsadviseur	TAJ
Gijsbert van Bussel	senior beleidsadviseur	TAJ
Ineke Hoekstra	senior adviseur sociaal domein	AEF/VNG
Astrid Jansen	projectleider jeugd	VNG
Ronald Buitenhuis	jurist	VWS
Andre Pont	senior beleidsadviseur	VenJ
Kees Reedijk	strategisch inspecteur	Inspectie Jeugdzorg
Willem van Weperen	directeur	KMI
Pieter Kuypers	jurist	AKD
Elise Luijcx	beleidsadviseur	VenJ

_____

Mindert Mulder	senior beleidsadviseur	VenJ

Scenariosessie 1 jun

Naam	Functie	Organisatie
Nico Plitscher	bestuurder	BJZ Limburg
Ineke van den Belt	directeur bedrijfsvoering	Jeugdbescherming Gelderland
Nico Groenewegen	bestuurder	Stichting Intervence
Jan Dirk Sprokkereef	projectleider ondersteuning gemeenten en GI's t.b.v. duurzame beschikbaarheid van JB en JR	VNG
Hans de Bruijn	directeur	Coöperatie Jeugd Veilig Verder
Hans van de Warenburg	beleidsadviseur	gemeente Culemborg
Jeanette Nijland	bestuurder	Regiecentrum Bescherming en Veiligheid (Friesland)
Irma Stroet	manager bedrijfsvoering	Jeugdbescherming Amsterdam / Jeugd Veilig Verder
Paul Janssen	bestuurder	Samen Veilig
Saskia Wilmsen	bestuursadviseur	gemeente Arnhem
Arie Opstelten	strategisch adviseur	gemeente den haag
Else van Rekum	senior beleidsadviseur	gemeente Aalsmeer/Amstelveen
Vera Hermanns	senior beleidsadviseur	gemeente Velsen (regio Ijmond en Zuid Kennemerland)

Rafaella van den IJssel	inkoper/contractmanager regio Zeeland	regio Zeeland
Ellemieke Rombouts	senior beleidsadviseur projectleider	gemeente Utrecht
Peter Palsma	bestuurder	Leger des Heils JB/JR
Wilmie van der Kuil	beleidsmedewerker Jeugd	regio midden Nederland
Frans Stoker	senior beleidsmedewerker	gemeente Alkmaar