



059470/0726077

1-14

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
17 juli 2018

Ons kenmerk
TRE
/U201800596
Lbr. 18/039
Uw kenmerk

Telefoon
(070) 373 8393

Bijlage(n)
3

Onderwerp
VNG Model Subsidieregeling gecertificeerde instellingen

Samenvatting

In de ledenbrief d.d. 15 december 2017 ([Lbr. 17/079](#)) is het VNG-advies 'Continuïteit jeugdbescherming en jeugdreclassering' aangeboden met een uitwerking van het instrument subsidie voor de inkoop van jeugdbescherming en jeugdreclassering naar aanleiding van het onderzoek van de Rebel Group. In die ledenbrief is aangekondigd dat de VNG een model subsidieregeling beschikbaar stelt. Met deze ledenbrief wordt de model Subsidieregeling gecertificeerde instellingen met implementatiehandleiding aangeboden.



Aan de leden

Datum

17 juli 2018

Ons kenmerk

TRE

/U201800596

Lbr. 18/039

Uw kenmerk

Telefoon

(070) 373 8393

Bijlage(n)

3

Geacht college en gemeenteraad,

In de VNG-ledenbrief d.d. 15 december 2017 ([Lbr. 17/079](#)) is geadviseerd de uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen te gaan subsidiëren. Hierbij treft u daarvoor de model Subsidieregeling gecertificeerde instellingen aan. De subsidieregeling regelt het financiële verkeer tussen de jeugdregio en de gecertificeerde instellingen voor wat betreft de gesubsidieerde onderdelen. Een implementatiehandreiking bij de model subsidieregeling is bijgevoegd.

Waarom een model Subsidieregeling gecertificeerde instellingen?

Aanleiding voor het ontwerpen van deze subsidieregeling is het in september 2017 gepubliceerde onderzoek van de Rebel Group naar de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering, bijlage bij de VNG-ledenbrief d.d. 15 december 2017 ([Lbr. 17/079](#)). Dit onderzoek analyseerde het functioneren van het huidige stelsel van jeugdbescherming en jeugdreclassering en de daarmee samenhangende risico's. Uit het onderzoek bleek dat de continuïteit van de werksoort niet vanzelfsprekend geborgd is en dat er risico's zijn. Omdat gemeenten te allen tijde jeugdbescherming en jeugdreclassering moeten kunnen bieden geven de onderzoekers een handelingsperspectief om risico's te mitigeren. Eén van de handelingsperspectieven dat de onderzoekers schetsen is om het inkoopinstrumentarium passend te maken bij het bijzondere karakter van jeugdbescherming en jeugdreclassering. De subcommissie Jeugd heeft dit advies verder uitgewerkt, hetgeen geleid heeft tot bijgevoegd model Subsidieregeling gecertificeerde instellingen.

Samenvatting onderzoek

De onderzoekers van de Rebel Group constateren onder meer:

- dat het specifieke karakter van de jeugdbescherming en jeugdreclassering niet altijd voldoende wordt doorvertaald in een passend sturings- en bekostigingsarrangement;

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

070 - 373 83 93 | info@vng.nl

vng.nl

- dat de sector (financieel) kwetsbaar is;
- dat het wettelijk kader ruimte biedt de relatie tussen een gecertificeerde instelling en een regio vorm te geven middels een subsidierelatie;
- dat voor continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering aanvullende landelijke en regionale afspraken nodig zijn;

De onderzoekers constateren dat er sprake is van een vorm van marktwerking die onvoldoende functioneert. Continuïteitsrisico's zijn aanwezig door het cumulatief effect van financiële kwetsbaarheid, verlies van een regio en ontoereikende financiële afspraken.

Waarom het subsidie-instrument?

De subcommissie Jeugd heeft opdracht gegeven tot een nadere uitwerking van het inkoopinstrumentarium. Hierbij is ervoor gekozen om de subsidielijnen verder uit te werken. Achterliggende gedachte hierbij is dat eenduidigheid in inkoopsystematiek op korte termijn bijdraagt aan de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering en ongewenste schokbewegingen mede helpt te voorkomen. De subcommissie Jeugd beseft dat jeugdregio's uiteraard vrij zijn hierin hun eigen afwegingen te maken, maar beseft tevens dat de optelsom van regionale afwegingen niet altijd leidt tot continuïteit. Regio's zijn hierdoor in hoge mate van elkaar afhankelijk. Enige eenduidigheid in inkoopsystematiek geeft rust om de inhoud verder te ontwikkelen. Het bijzondere karakter van de werksoort – ingrijpen van de overheid in de persoonlijke levenssfeer - maakt dat het subsidie-instrument op een aantal punten net iets geschikter en flexibeler is dan aanbesteden. Dit is uiteraard niet zwart-wit. De afweging hiervoor treft u in de VNG-notitie *Duurzame borging van continuïteit in de jeugdbescherming en jeugdreclassering en versterking van de sturing op vernieuwing*, bijlage bij de VNG-ledenbrief d.d. 15 december 2017 (Lbr. 17/079). Volledigheidshalve wordt ook gewezen op artikel 4:51 Awb. Op grond hiervan geldt voor langdurige subsidierelaties (die reeds langer dan drie jaar hebben geduurd) dat de gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten slechts met inachtneming van een redelijke termijn kan plaatsvinden. Als sinds de bekendmaking van het voornemen tot weigering tot het einde van het lopende tijdvak nog geen redelijke termijn is verstreken, wordt de subsidie verleend voor het resterende deel van die redelijke termijn. Om vast te kunnen stellen wat in een concreet geval een 'redelijke termijn' is, moet onder meer in aanmerking genomen worden op welke manier de subsidieontvanger geïnformeerd is over de voorgenomen wijziging van omstandigheden of inzichten, in hoeverre de voorgenomen termijn volstaat voor het door de subsidieontvanger afwikkelen van langlopende verplichtingen met derden, en wat de impact is van het beëindigen van de subsidierelatie. In het algemeen zullen termijnen tussen de zes maanden en twee jaar redelijk geacht worden, maar dit is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. Gemeenten doen er daarom verstandig aan tijdig duidelijkheid te verschaffen over wat er met bestaande subsidierelaties gaat gebeuren.

Het bijzondere karakter van jeugdbescherming en jeugdreclassering

In de Jeugdwet wordt onderscheid gemaakt tussen het vrijwillige en het gedwongen kader. De functies jeugdbescherming en jeugdreclassering (JB en JR) 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 voorkomende gevallen 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.

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 kan besluiten tot een kindbeschermingsmaatregel dan wel jeugdreclassering na zorgvuldige beoordeling door de Raad voor de Kinderbescherming. En de uitvoering kan alleen geschieden door gecertificeerde – en daarmee gekwalificeerde – instellingen. Er is daarmee een (hoge) drempel voor nieuwe toetreders.

Totstandkoming van de subsidieregeling

Deze subsidieregeling is vanaf december 2017 besproken met een aantal jeugdregio's in verschillende regionale bijeenkomsten. De vraagstukken kunnen gegeven het verzorgingsgebied van de huidige GI's niet (alleen) op gemeentelijk of regionaal niveau worden opgepakt, maar vragen ook een gezamenlijke agendering, visievorming en samenwerking tussen de regio's. Bijgevoegde subsidieregeling gecertificeerde instellingen is de weerslag van deze regionale bijeenkomsten. Geconstateerd is dat de regeling een momentopname is en dat de werksoort nog volop in ontwikkeling is.

Tijdpad

De gewenste ingangsdatum voor een zorgvuldige invoering van deze subsidieregeling is 1 januari 2020. Mocht uw regio de regeling willen invoeren per 1 januari 2019 dan geldt een ander tijdpad. Met verdere vragen kunt u zich wenden tot het Informatiecentrum van de VNG (070-373 8393 of e-mail: info@vng.nl).

Deze ledenbrief bevat drie bijlagen:


Bijlage 1 - Tabel subsidie of aanbesteden.

Bijlage 2 - Model Subsidieregeling gecertificeerde instellingen.

Bijlage 3 - Implementatiehandleiding Model Subsidieregeling gecertificeerde instellingen.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen directeur

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder 'Producten & Diensten' - 'Brieven'.

	Model 1: aanbesteden (overeenkomst van opdracht)	Model 2: subsidie zonder aanbestedingsplicht
Selectie van GI		
Ruimte voor nieuwe toetreders	+ Nieuwe toetreders mogelijk. Landelijk geregeld op basis van certificering.	+ Nieuwe toetreders mogelijk. Landelijk geregeld op basis van certificering.
Keuze voor GI	+ Gemeente kiest GI waarvan zij diensten afneemt. Via Europese aanbestedingsprocedure komen tot selectie.	+ Gemeente kiest GI waarvan zij diensten afneemt. Via procedure subsidietender (nationaal recht) komen tot selectie.
Selectiemogelijkheden / selectie-eisen	+/- Mix van minimale eisen (geschiktheid) en gunningscriteria (primair op prestatie, prijs). Non-discriminatoire eisen, dus bv. beperkingen aan geografisch gebonden eisen.	+ Toelatingseisen en selectiecriteria, bijv. lokale ervaring (echter niet als knock-out). Weging kan zelf bepaald worden. Bij slechts één gegadigde: vereenvoudigde selectieprocedure mogelijk
Selectieprocedure	+/- Processtappen zijn voortgeschreven, transparantie vereist, publicatie op TenderNed, tijdigheid	+ Grotere flexibiliteit in procedure, processtappen maar beperkt voorgeschreven, wel transparantie vereist, publicatie op eigen gekozen plek, tijdigheid
Mededinging	+ Doel Europees aanbestedingsrecht is zo optimaal mogelijke condities voor marktwerking te realiseren. Non-discriminatoire eisen om partijen optimaal te kunnen laten mededingen.	+/- Verplicht om minimaal enige vorm van mededinging te creëren.
Sturing en bekostiging		
Innovatie en kwaliteit	+ Mogelijkheid innovatieopdracht te koppelen aan prestatieverplichting en financiële prikkels in te bouwen.	+ Eisen aan innovatie moeten rechtstreeks gekoppeld zijn aan uitvoering functie, aanvullende innovatiesubsidies mogelijk. Verder indirecte sturing via subsidiebeschikking komend jaar / komende jaren.
Leveringsplicht	+ Rechtens afdwingbaar	+ Weliswaar niet rechtens afdwingbaar, maar wel indirect via terugvorderen subsidie achteraf en de toekenning van toekomstige subsidie. Bovendien wordt een GI door de rechter opgedragen een maatregel uit te voeren (geldt voor 'dwang') en ziet de inspectie in algemene zin toe op uitvoering van maatregelen. Hiermee is de 'leveringsplicht' indirect geborgd. Bij

		preventieve jeugdbescherming bieden de rol van rechter en Inspectie geen waarborgen, maar is sturen via de subsidie wel mogelijk.
Prijs	- Tarief: Kostprijs + risico-opslag, dus stijging tarieven ten opzichte van huidige tarieven, want die zijn alleen op kostprijs gebaseerd. Is prijseffect van concurrentiemodel. Geen kostendaling als gevolg van aanbesteden te verwachten.	+ Maximaal kostprijs, via transparante kostprijsberekening vooraf
Bekostigingsmodellen	+ p*q op basis van tarief en raming volume, eventueel met plafond OF lumpsum met risico-afpraak OF bonus / malus afspraken (innovatie, kwaliteit)	+ Subsidiebedrag gebaseerd op p*q onderbouwing, afrekening mogelijk op basis van werkelijke productie OF lumpsum (gebaseerd op personeelskosten, huisvesting, etc.)
Implementatie		
Transitielast	- Transitielasten zijn hoog: Gemeenten en GI's voldoen merendeels nog niet aan gestelde vertrekpunt wat betreft professioneel opdrachtgever-/opdrachtnemerschap.	+ Transitielasten minder hoog: subsidie-instrument is meer in lijn met wijze waarop GI's voor 2015 bekostigd werden. Investeren in verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap blijft nodig.
Borgen voor continuïteit van JB/JR		
Faillissement	+/- GI kan failliet gaan, tijdelijke steun t.b.v. continuïteit mogelijk. Door bruuskere schokken risico op faillissementen groter.	+/- GI kan failliet gaan, tijdelijke steun t.b.v. continuïteit mogelijk.
Continuïteit hulpverleningsrelatie wanneer ook bij andere GI dienstverlening gaat worden afgenomen	- Weliswaar mogelijkheid om in de overeenkomst met latende én nieuwe partij eisen op over continuïteit personeel, maar juridische zeggingskracht twijfelachtig.	+/- Op basis van cao-afspraken, waarbij het onzeker is of er een al dan niet een inspanningsverplichting op basis van de wet bestaat.