

Borging continuïteit jeugdbescherming en jeugdreclassering

Noord-Hollandse regio's op weg naar gezamenlijk
opdrachtgeverschap voor Jeugdbescherming en -reclassering

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl



Alkmaar, Gooi- en Vechtstreek, IJmond, Kop van Noord-Holland, West-Friesland, Zuid-Kennemerland
Barneveld, 1 december 2017

Referentie: PT/bv/000305

Versie: 2.2 Definitief

Auteur(s): Patrick, Tazelaar, Wim Hoven, Marcus Vander Velpen, Michiel Blom

Inhoudsopgave

1.	Achtergrond, aanleiding en landelijke ontwikkelingen	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Aanleiding	3
1.3	Landelijke ontwikkelingen rondom JB en JR	3
2.	Doelstelling en aanpak	5
2.1	Doelstelling	5
2.2	Onderzoeksvragen	5
2.3	Aanpak en totstandkoming rapport	6
3.	Huidige en gewenste situatie	7
3.1	Huidige situatie: overeenkomsten en verschillen tussen regio's	7
3.2	Gewenste ontwikkelrichting bovenregionale samenwerking	10
4.	Borging continuïteit functies JB en JR	12
4.1	Risico's die de continuïteit JB en JR in gevaar kunnen brengen	12
4.2	Maatregelen om continuïteitsrisico's te beperken	14
4.3	Invulling afspraken met GI's ('PvE')	16
4.4	Juridische vorm van de afspraken en relatie met landelijke afspraken	21
4.5	Verwachtingen ten aanzien van het gedrag van de GI's in het licht van deze afspraken	21
5.	Invulling bovenregionale samenwerking	24
5.1	Eenheid in opdrachtgeverschap versus ruimte voor lokale invulling	24
5.2	Invulling bovenregionale samenwerking en afstemming	24
5.3	Rol regio	26
5.4	Vervolgstappen om te komen tot een goede borging van de functies JB en JR	27
A.	Feiten en cijfers huidige situatie	29
B.	Geraadpleegde bronnen per onderzoeksvraag	31
C.	Beschrijving van de aanpak	33

1. Achtergrond, aanleiding en landelijke ontwikkelingen

1.1 Achtergrond

01 In het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg zijn gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk geworden voor onder andere jeugdbescherming (JB) en jeugdreclassering (JR). De Jeugdwet schrijft voor dat een instelling die in opdracht van een gemeente de jeugdbescherming en -reclassering uit wil voeren, gecertificeerd moet zijn. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een toereikend aanbod van jeugdbescherming en-reclassering en de continuïteit van hulpverlening te borgen. Zij hebben besloten samen te werken bij de contractering en sturing op de zogeheten gecertificeerde instellingen (hierna: GI's).

1.2 Aanleiding

02 Zes jeugdhulpregio's in Noord-Holland onderzoeken op welke manier zij de samenwerking op het gebied van JB en JR het beste vorm kunnen geven. Het betreft de regio's Alkmaar, Zuid- Kennemerland, Kop van Noord-Holland (waaronder Hollands Kroon) (hierna: KOP3 en Hollands Kroon afzonderlijk), West-Friesland, IJmond en Gooi- en Vechtstreek. Dit is mede ingegeven door geïdentificeerde continuïteitsrisico's ten aanzien van de GI's die zij hebben geconstateerd naar aanleiding van een bijeenkomst met de heer Sprokkereef in het kader van het landelijke programma voor de continuïteit van JB en JR.

03 Uit een inventarisatie van de beleidsvoornemens op het gebied van JB en JR van alle regio's in 2016 volgde een gemeenschappelijke deler voor het bovenregionaal organiseren van JB en JR in Noord-Holland. De bestuurders van de zes jeugdhulpregio's hebben in december 2016 een ambtelijke werkgroep opdracht gegeven een verdere verkenning uit te voeren en de samenwerking verder vorm te geven. Significant is gevraagd ter ondersteuning hiervan een onderzoek uit te voeren. Alvorens we in hoofdstuk 2 ingaan op de precieze doelstelling van het onderzoek en de onderliggende onderzoeksvragen, geven we eerst een schets van de relevante landelijke ontwikkelingen rondom JB en JR.

1.3 Landelijke ontwikkelingen rondom JB en JR

04 De VNG is dit jaar een onderzoek gestart naar subsidie- en aanbestedingsvarianten voor de GI's. De achtergrond hiervan is dat de landelijke stakeholders hebben geconstateerd dat er continuïteitsrisico's bestaan voor de uitvoering van JB en JR. Onder andere vanwege financiële onzekerheid en onzekerheid over de mogelijke toepassing van het aanbestedingsrecht. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft hiernaar onderzoek laten uitvoeren dat ten tijde van het schrijven van dit rapport is uitgebracht¹. De vraag die daarbij centraal staat, is in hoeverre gemeenten de diensten voor JB en JR Europees moeten aanbesteden en of het mogelijk is deze dienst (onder voorwaarden) ook te subsidiëren. Hieruit volgt dat, naast aanbesteden, subsidiëren (toch) mogelijk is, onder bepaalde voorwaarden, in de vorm van een subsidietender.

¹ *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*, RebelGroup, Rotterdam, september 2017.

05 Een eventuele subsidietender moet ook aan een aantal eisen voldoen, wat maakt dat de verschillen tussen subsidiëring en aanbesteding beperkt zijn. De onderzoekers stellen duidelijk dat deze keuze bovendien het sluitstuk van het traject moet zijn dat regio's doorlopen, en niet het startpunt. Volgens de onderzoekers gaat het allereerst 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."

06 De VNG-subcommissie Jeugd heeft op 28 september 2017 een aantal adviezen uitgebracht die onder andere volgen uit het genoemde onderzoek, met als doel te komen tot een aantal landelijke afspraken (bestuurlijk overleg). De VNG adviseert gemeenten concreet om JB en JR in te kopen via een subsidietender. Regio's bepalen zelf hoe zij omgaan met dit advies. Het in kaart brengen van de impact van het advies van de VNG op de inrichting van de bovenregionale samenwerking in Noord-Holland is geen onderdeel van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 hebben we de belangrijkste adviezen van de VNG beschreven die van invloed zijn op de afspraken met de GI's.

07 In dit rapport beantwoorden we de onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 2) los van de exacte uitkomsten uit het bestuurlijk overleg en de gemaakte afspraken. Na het bestuurlijk overleg dienen de regio's de inhoud van dit rapport te leggen naast de uitkomsten en te bepalen welke impact de uitkomsten hebben op de adviezen in deze rapportage.

2. Doelstelling en aanpak

2.1 Doelstelling

08 De doelstelling van de opdracht aan Significant bestaat uit twee onderdelen:

- a. Formuleer een Programma van Eisen voor diensten JB en JR voor 2018/2019 en verder;
- b. Formuleer een voorstel om invulling te geven aan het collectieve opdrachtgeverschap van gemeenten voor JB en JR.

09 Met het begrip 'Programma van Eisen' (PvE) bedoelen we in het kader van dit onderzoek niet zozeer de eisen die de regio's stellen aan de inhoud van de JB en JR of de wettelijke eisen die hierop van toepassing zijn. Het gaat bij de uitwerking van het PvE vooral om de voorwaarden en contractuele afspraken, zoals over het financieel arrangement en de omgang met continuïteitsrisico's, die de regio's maken met de gecertificeerde instellingen voor het uitvoeren van diensten voor JB en JR. De focus van het onderzoek ligt op de dwangproducten van de GI's. Drang (hierna: plusproduct) komt wel op meerdere plekken terug in het rapport, omdat de GI's ook plusproducten leveren en er een beleidsmatige wens is voor een verschuiving 'van dwang naar de inzet van plusproducten'.

2.2 Onderzoeksvragen

10 Uitgaande van de genoemde doelstellingen en de uitwerking van het begrip 'PvE' hebben we onderzoeksvragen uitgewerkt, die we in deze rapportage beantwoorden. In bijlage B hebben we deze onderzoeksvragen nader uitgewerkt en aangegeven hoe we deze hebben beantwoord.

1. Formuleer een (PvE) voor diensten JB en JR

- 1.1 Welke overeenkomsten en verschillen zijn zichtbaar in de huidige PvE's en in de gewenste afspraken per regio?
- 1.2 Welke eisen en voorwaarden dienen de regio's in alle PvE's op te nemen voor het borgen van continuïteit van de functie JB en JR (wettelijke taken GI) in de afzonderlijke regio's?
- 1.3 Gegeven de beoogde uitwerking van de inhoud van de PvE's, welke (grote) risico's zijn er die de continuïteit negatief kunnen beïnvloeden en welke maatregelen kunnen deze risico's beperken?

2. Formuleer een voorstel om invulling te geven aan het collectieve opdrachtgeverschap van gemeenten voor JB en JR

- 2.1 Hoe zorgen de regio's ervoor dat zij zoveel mogelijk eenheid organiseren in het collectieve opdrachtgeverschap en toch voldoende ruimte laten voor lokale invulling?
- 2.2 Welke bestuurskundige vorm of bestuurlijke aansturingsvorm past bij de gewenste bovenregionale samenwerking om vorm te geven aan de collectieve opdrachtgevers?
- 2.3 Hoe kunnen de regio's, indien nodig, een en ander juridisch adequaat regelen? Welke juridische vorm past het beste bij de drijfveren, taken en verhoudingen?
- 2.4 Wat zijn de vervolgstappen die de regio's dienen te nemen om enerzijds de afspraken met de GI's te formaliseren en anderzijds de onderlinge afspraken in de bovenregionale samenwerking te formaliseren?

2.3 Aanpak en totstandkoming rapport

11 Het onderzoek is in april 2017 gestart en in oktober 2017 afgerond. Het voorliggende rapport is het eindproduct van het onderzoek. Voor het onderzoek hebben we de volgende aanpak gevolgd:

- a. Interviews met zes regio's en een gemeente op ambtelijk niveau;
- b. Oriënterende gesprekken met vier GI's, zowel bestuurlijk als met strategische adviseurs;
- c. Een groepsbijeenkomst met een cliëntenraad van een GI;
- d. Een inspiratiesessie met de regio's en externe deskundigen;
- e. Een bestuurlijk overleg met de regio's;
- f. Een analyse van inkoopdocumenten; en
- g. Een analyse van bestaande documenten, zoals de inventarisatie van de VNG van de voorlopige voornemens rondom de keuzes in JB en JR voor de regio Noord-Holland.

12 In bijlage C maken we in meer detail inzichtelijk welke aanpak we hebben gebruikt.

3. Huidige en gewenste situatie

13 Uit de gesprekken die we hebben gevoerd en de inkoopdocumenten die we hebben bestudeerd, komt naar voren dat er tussen de regio's op verschillende thema's grotere en kleinere verschillen en overeenkomsten bestaan. Zowel in de huidige situatie als in de gewenste ontwikkelrichting in de komende jaren. Deze verschillen en overeenkomsten bespreken we in dit hoofdstuk.

3.1 Huidige situatie: overeenkomsten en verschillen tussen regio's

3.1.1 Gecontracteerde GI's

14 In de gecontracteerde GI's zit een duidelijke overeenkomst. Vrijwel alle regio's hebben een contractuele relatie met drie GI's:

- a. De Jeugd- en Gezinsbeschermers (hierna: JGB);
- b. William Schrikker Groep (WSG); en
- c. Leger des Heils (LdH).

15 De situatie van gemeente Hollands Kroon benoemen we afzonderlijk. Deze regio maakt weliswaar onderdeel uit van de regio Kop van Noord-Holland en werkt daarin ambtelijk en bestuurlijk samen, maar kent een andere contractrelatie met de GI's. Hollands Kroon contracteert namelijk niet direct de GI's, maar heeft de uitvoering van jeugdbeschermings- en reclasseringstaken bij een private partij (Incluzio Hollands Kroon) ondergebracht. Formeel is het dan ook Incluzio die contracten afsluit met de GI's.

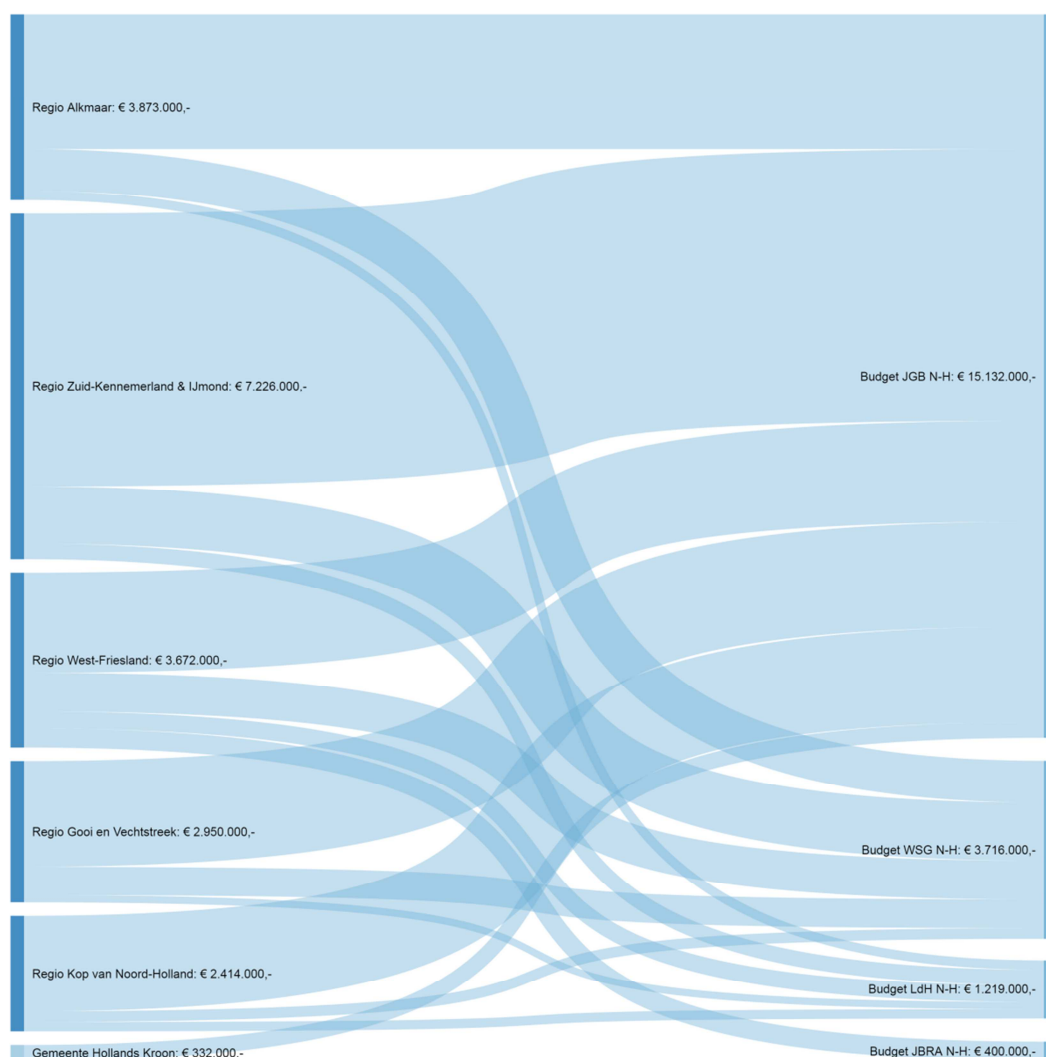
16 Verder is de regio West-Friesland de enige regio met een contract met de Jeugdbescherming Regio Amsterdam (hierna: JBRA). In onderstaande tabel geven we de contractuele relaties tussen GI's en de regio's grafisch weer voor de uitvoering van JB en JR.

GI	Alkmaar	IJmond	Zuid-Kennemerland	West-Friesland	Gooi- en Vechtstreek	Kop van Noord-Holland	Gemeente Hollands Kroon
Jeugd- en Gezinsbeschermers	X	X	X	X	X	X	X
William Schrikker Groep	X	X	X	X	X	X	
Leger des Heils	X	X	X	X	X	X	
Jeugdbescherming Regio Amsterdam				X			

Tabel 1. Contracten die per regio zijn afgesloten met GI's voor de uitvoering van JB en JR

3.1.2 Budgettaire verdeling regio's en GI's

17 Het budget dat iedere regio vrij maakt voor de uitvoering van JB en JR is per GI verschillend. Het budget heeft betrekking op JB, JR en waar relevant plusproducten. Uit cijfers blijkt dat de JGB de grootste contractpartij is met een totale omzet voor deze regio's van ongeveer 16,7 miljoen euro (peiljaar 2016). Dit is 74% van het totale GI-budget van de regio's in 2016. Daarna volgt de WSG met een totale omzet van ongeveer 3,7 miljoen euro (18% van het totaal in de regio's). LDH en JBRA hebben relatief gezien het kleinste aandeel binnen de regio's: respectievelijk 1,2 miljoen euro (6% van het totale budget) en 400.000 euro (2% van het totale budget van de regio's). De verhouding in de verdeling van de budgetten over de GI's verschilt per regio. In onderstaand diagram geven we de budgettaire relaties in een zogenoemd Sankey-diagram weer. Hierin worden de relatieve verschillen tussen regio's en GI's zichtbaar. We benadrukken dat deze cijfers een momentopname zijn en dat in 2017 er (enige) verschuiving plaatsvindt in de omvang van de geleverde dienst. Zo neemt de omzet voor de JBRA voor West-Friesland in 2017 toe tot ongeveer 840.000 euro en neemt de omzet voor JGB vanuit West-Friesland af met ongeveer 300.000 euro.



Figuur 1. Sankey-diagram met financiële relaties tussen regio en GI (afgerond op 10.000 euro; realisatie 2016)

18 Eerder gaven we aan dat de focus van deze rapportage ligt op dwang. De hierboven gepresenteerde omzetcijfers zijn echter niet voor alle regio's en GI's uit te splitsen naar dwang en plusproducten. Voor die regio's waar dat wel mogelijk is, blijken de onderlinge verschillen groot te zijn. De aandelen plusproduct ten opzichte van het totale volume (dwang en plusproduct samen) lopen uiteen van 14 tot 40%.

3.1.3 Verschillen tussen GI's

Naast de omvang verschillen de gecontracteerde GI's van elkaar in enerzijds het specialisme dat ze hebben en anderzijds of ze landelijk of regionaal opereren. De Jeugd- en Gezinsbeschermers en Jeugdbescherming Regio Amsterdam bedienen een generieke groep, zij het met ieder een andere aanpak. De William Schrikker Groep en het Leger des Heils hebben zich juist gespecialiseerd in specifieke doelgroepen. Twee van de GI's waarmee de regio's in Noord-Holland te maken hebben opereren landelijk: de WSG en het LdH. De andere twee GI's hebben een regionaal verzorgingsgebied. Onderstaande tabel maakt deze verschillen inzichtelijk.

Gecertificeerde instelling	Specialisatie of generiek	Landelijk of regionaal actief
Jeugd- en Gezinsbeschermers	Generiek	Regionaal, namelijk Noord-Holland
William Schrikker Groep	Generiek en specialisatie: kinderen met een (verstandelijke) beperking of chronische ziekte en kinderen van ouders met een beperking.	Landelijk
Leger des Heils	Specialisatie: Multi-probleem gezinnen, met verslavings- en/of huisvestingsproblematiek.	Landelijk
Jeugdbescherming Regio Amsterdam	Generiek	Regionaal, namelijk Amsterdam en omstreken

Tabel 2. Verschillen in doelgroepen en verzorgingsgebied van gecontracteerde GI's in de regio Noord-Holland

3.1.4 Financiering

19 In grote lijnen lijken de bekostigingsvormen die regio's hanteren op elkaar, maar op detailniveau zijn er zeker ook verschillen. Zo kent bijna iedere regio een vorm van outputgerichte bekostiging (prijs keer aantal trajecten) al of niet met een gemaximeerd budget. De regio Gooi- en Vechtstreek is een uitzondering. Die regio hanteert namelijk een inspanningsgerichte bekostigingssystematiek voor alle JB- en JR-producten. Daarnaast bekostigt Inluzio (gemeente Hollands Kroon) de JGB lumpsum, op basis van historie, als het gaat om de uitvoering van dwangtrajecten. De plusproducten bekostigt Inluzio wel via een outputfinanciering.

3.1.5 Producten, eenheden en prijzen

20 We hebben vervolgens gekeken naar de producten die de regio's afnemen bij de GI's, de eenheden waarmee zij werken en de afgesproken prijzen/tarieven. Hierbij maken we een onderscheid in dwang- en in plusproducten die regio's afnemen. Invulling en omschrijving van de dwangproducten zijn tussen de regio's vrijwel gelijk aan elkaar. Bij de dwangproducten wordt gewerkt met de volgende eenheden: traject, jaar,

maand, week, dag en het aantal stuks. Voor de eenheden die vergelijkbaar zijn, verschillen de tarieven van de dwangproducten tussen de regio's rond de 2 à 4% van elkaar. Sommige regio's hanteren verschillende tarieven voor de verschillende GI's: die verschillen lopen op tot ruim 3% per product.

21 De grootste verschillen zijn echter zichtbaar in de plusproducten. Productomschrijvingen, eenheden en tarieven verschillen sterk per regio en zijn hierdoor niet onderling te vergelijken. Regio's hanteren andere producten, zoals begeleiding van multiprobleemgezinnen en een preventief justitieel kader (zwaar).

22 In bijlage A van deze rapportage geven we de overeenkomsten en verschillen in producten en eenheden schematisch weer. Tarieven zijn hierin om redenen van vertrouwelijkheid niet opgenomen.

3.1.6 Overige relevante verschillen in de financiering: budgetplafond, bevoorschotting

23 Een meerderheid van de regio's hanteert geen budgetplafond (meer). Alleen de regio's Zuid-Kennemerland en IJmond hanteren een dergelijk plafond. Daar staat tegenover dat deze twee regio's de GI's bevoorschotten voor de afgenomen producten. Dat is bij de andere regio's niet het geval.

3.2 Gewenste ontwikkelrichting bovenregionale samenwerking

24 In deze paragraaf gaan we in op de overeenkomsten en verschillen in de gewenste ontwikkelrichting van de regio's voor de bovenregionale samenwerking.

3.2.1 Beleidsuitgangspunten van de regio's

25 De regio's hanteren over het algemeen een vergelijkbare set aan beleidsuitgangspunten. Deze zijn:

- a. Een gewenste verschuiving 'van dwang naar plusproducten';
- b. Focus van de GI's moet bij de uitvoering van de kerntaken voor JB en JR liggen (dwang). De uitvoering van de kerntaken moet meer in samenhang met het lokale veld worden uitgevoerd;
- c. Gebiedsteams of andere aanbieders moeten beter in positie komen voor de uitvoering van plusproducten in de bredere context van de jeugdhulp.

26 Uit gesprekken met de regio's blijkt dat veel regio's een onderscheid zien in de uitvoering van JB en JR aan de ene kant en de uitvoering van plusproducten aan de andere kant. De uitvoering van JB en JR dient door de GI's te worden uitgevoerd en heeft een duidelijk juridisch kader, waaraan een rechterlijke uitspraak ten grondslag ligt. Plusproducten beogen een 'behandelcontext' te creëren waarin binnen een vrijwillig kader resultaten worden gerealiseerd met betrekking tot de veiligheid van jeugdigen zonder tussenkomst van een rechter. Alle regio's zien een ontwikkeling voor zich waarbij de GI's zich concentreren op de uitvoering van JB en JR en lokale teams of andere aanbieders- niet alleen op het vlak van jeugdhulp, maar bijvoorbeeld op het gebied van leerplicht - meer en meer plusproducten uitvoeren. De (beoogde) rol van de GI kan daarbij wel verschillen, afhankelijk van wat het meest effectief is. In de ene situatie wenst de regio dat de GI de plusproducten uitvoert waardoor minder dwang nodig is. In de andere situatie houdt de GI alleen een coachende of adviserende rol richting de lokale teams.

3.2.2 Contractuele afspraken regio's met GI's en beoogde marktordening

27 In het bestuurlijk overleg dat voor dit onderzoek is gehouden, is de wens geuit om niet met slechts één partij een contract aan te gaan, maar met alle GI's die actief zijn in de regio Noord-Holland. Ook is uitgesproken dat, naast de twee gespecialiseerde GI's (LdH en WSG), maximaal twee generieke GI's worden gecontracteerd. Deze gewenste pluriformiteit biedt de mogelijkheid om niet te afhankelijk van één partij te zijn en daarmee specifiek in te kunnen inspelen op een diversiteit aan reclasserings- en beschermingsvragen. Daarmee houden de regio's vast aan de huidige marktordening en GI's die actief zijn in Noord-Holland.

28 Deze gewenste ordening heeft betrekking op de middellange termijn. Of deze marktordening op de lange termijn ook gehandhaafd blijft, ligt nog open. De beslissing hierover hangt mede af van de mate waarin de regio's en GI's er in slagen om de gewenste verandering op te realiseren en de kwaliteit van de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering te versterken. De regio's geven aan de mogelijkheid open te willen houden op de lange termijn andere aanbieders toe te laten.

3.2.3 Invulling bovenregionale samenwerking

29 Uit de gesprekken met de regio's en bestuurders is gebleken dat er een sterke voorkeur is voor een netwerksamenwerking, zonder dat formele overdracht van verantwoordelijkheden of bevoegdheden plaatsvindt naar een formeel bovenregionaal orgaan. Verdergaande samenwerking tussen de regio's vereist wel een verdere professionalisering van de overlegstructuur. Momenteel is de overlegstructuur zowel ambtelijk als bestuurlijk ad hoc en ongestructureerd. Daarnaast is de samenwerking nog sterk vrijblijvend.

30 De regio's moeten en willen daarom afspraken maken over de exacte governancestructuur. We stellen daarnaast voor om het commitment en de werkstructuur niet vrijblijvend te maken, zodat duidelijk is wat de verwachtingen over en weer zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit van de capaciteitsinzet. Regio's kunnen elkaar daar dan op aanspreken. Daarom stellen wij voor dat de regio's de te maken afspraken formaliseren in de vorm van een convenant met alle regio's. Op de precieze invulling van dit convenant komen we in hoofdstuk 5 terug.

4. Borging continuïteit functies JB en JR

31 Gemeenten hebben op grond van de Jeugdwet de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een toereikend aanbod van JB en JR en voor de continuïteit van hulpverlening. De 'markt' voor JB en JR is kwetsbaar en in beweging. De oorzaken hiervan zijn herleidbaar naar de historie en ontstaansgeschiedenis vanuit de 'oude' bureaus Jeugdzorg. Ook hebben deze te maken met de specifieke kenmerken van de functie en ontwikkelingen aan de zijde van gemeenten en regio's. Samenvattend zien we het volgende in de sector:

- a. Er is sprake van een teruglopende marktomvang (volume);
- b. Sommige GI's zijn financieel kwetsbaar door het ontbreken van een (historische) opbouw van reserves. GI's hebben beperkte mogelijkheden om dit te beïnvloeden;
- c. Gemeenten en GI's moeten nog groeien in hun rol als respectievelijk opdrachtgever en opdrachtnemer;
- d. Er is onduidelijkheid bij gemeenten wat mag, moet en gewenst is bij aanbestedings- en subsidietrajecten (zie de eerder genoemde landelijke ontwikkelingen).

32 De continuïteit van dienstverlening van een GI is belangrijk en moet worden geborgd. Immers, (plusproduct-)interventies vanuit GI's zijn niet 'zomaar' interventies; ze richten zich op één van de meest kwetsbare groepen in onze samenleving. Wanneer een JB- of JR-maatregel wordt uitgesproken, heeft dit enorme impact op de betrokkenen. Daarom is het van belang dat de continuïteit zo goed mogelijk is geborgd. Gemeenten en regio's hebben hierin, als opdrachtgever van de GI's, een belangrijke rol. In dit hoofdstuk pellen we eerst af welke risico's die continuïteit in gevaar kunnen brengen. Vervolgens benoemen we risico-beperkende maatregelen die gemeenten kunnen nemen. Tot slot geven we aan wat dat concreet betekent voor de afspraken die zij met de GI's maken.

4.1 Risico's die de continuïteit JB en JR in gevaar kunnen brengen

33 De continuïteit van de dienstverlening voor JB en JR kan, in zijn algemeenheid, in gevaar komen als een GI niet langer in staat is JB-JR te verzorgen. Dit kan verschillende oorzaken hebben.

4.1.1 *GI voldoet niet aan certificeringsvereisten*

34 Indien een GI niet (meer) voldoet aan de certificeringsvereisten, dan is die instelling niet gerechtigd om JB- en/of JR-diensten aan te bieden en kan de continuïteit in gevaar komen. Het is de verantwoordelijkheid van de GI zelf om voor tijdige certificering en verlenging van het certificaat te zorgen. Gemeenten hebben hierin geen verantwoordelijkheid.

4.1.2 *Onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar*

35 De continuïteit van JB en JR kan ook in gevaar komen als de GI onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar heeft. Dit is grotendeels de verantwoordelijkheid van de GI zelf, die verantwoordelijk is voor de werving en selectie van personeel en voor de aantrekkelijkheid als werkgever in brede zin. Gemeenten hebben hier maar beperkt invloed op, anders dan dat zij eventueel samen met de GI's invulling kunnen geven aan de werving van nieuw personeel (bijvoorbeeld via een gezamenlijke campagne) en uitwisseling van medewerkers ('poolen' met GI's of andere spelers in de keten), en onderlinge concurrentie op de arbeidsmarkt

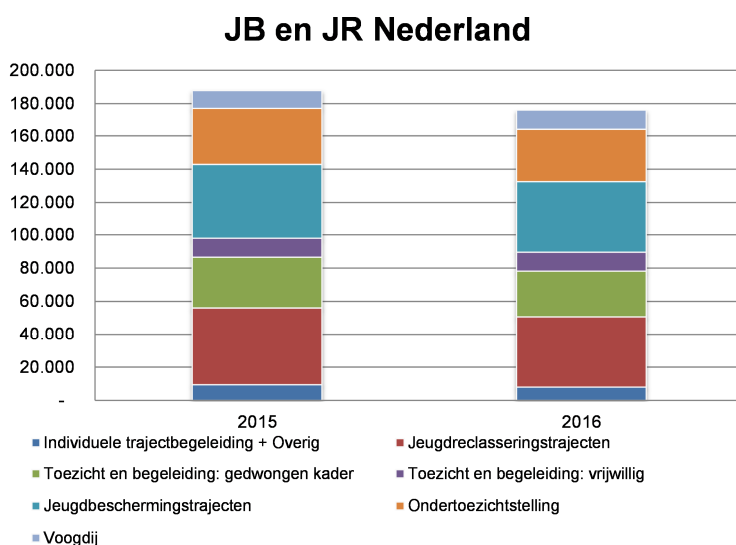
proberen te voorkomen. Ook kunnen regio's en wijkteams samen met de GI's kijken hoe ze personeel gezamenlijk kunnen opleiden. En waar nodig eventuele piekbelasting kunnen opvangen. Het is van belang om dit bespreekbaar te maken en van beide kanten transparant te zijn over eventuele knelpunten die ontstaan in de beschikbaarheid van personeel.

36 Indirect hebben gemeenten ook invloed, door bij te dragen aan 'onzekerheidsreductie' voor de GI's. Als er meer zekerheid is over de toekomstige afname van diensten van een GI, dan kan een GI bijvoorbeeld meer zekerheid bieden aan personeel over werkgelegenheid. Dit laat onverlet dat de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van de GI zelf is.

4.1.3 GI kan niet aan financiële verplichtingen voldoen

37 Tot slot kan de continuïteit van dienstverlening in gevaar komen als een GI niet (meer) aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Een gezonde (financiële) bedrijfsvoering is uiteraard primair de verantwoordelijkheid van de GI zelf, maar regio's hebben hier wel invloed op via contractuele afspraken.

38 Wat hierin meespeelt, is dat aanbieders nauwelijks manoeuvreerruimte hebben: er is sprake van een krimpende markt (zie onderstaande figuur), productdiversificatie en marktontwikkeling buiten kerntaak zijn (wettelijk) niet mogelijk, en er zijn weinig mogelijkheden om in andere regio's actief te worden. Daar is immers ook sprake van een krimpende markt. Daarbij komt dat GI's weinig financiële armslag hebben: zij hebben een beperkt weerstandsvermogen, mede omdat zij geen vermogen mochten of konden opbouwen en beperkte investeringsmogelijkheden. Externe financiering is moeilijk aan te trekken, vanwege de krimpende markt en het beperkte ontwikkelpotentieel van GI's. Aanbieders van JB en JR zijn daarmee sterk afhankelijk van hun gemeentelijke opdrachtgevers.



Figuur 2. Landelijke daling van het aantal dwangtrajecten voor JB en JR in 2016 ten opzichte van 2015

39 De rol van de GI zelf in dit geheel is om voor een gezonde bedrijfsvoering zorg te dragen, met ingebouwde flexibiliteit om 'normale' fluctuaties in volumes op te vangen. Ook is het de verantwoordelijkheid

van de GI om eventuele (financiële) problemen tijdig te signaleren aan de opdrachtgevers en om proactief te werken aan een goede positionering van JB en JR in de hele keten.

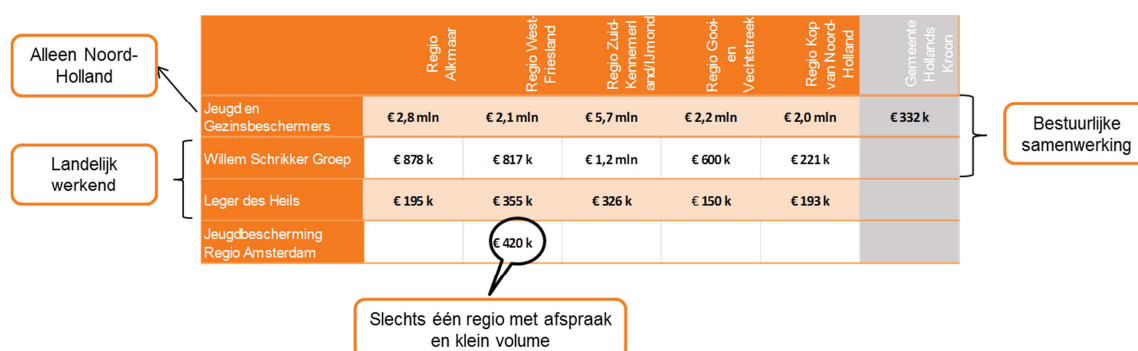
40 De rol van gemeenten, als opdrachtgever, is om een heldere beleidslijn neer te leggen, om verantwoorde en efficiënte afspraken te maken met de GI over de bekostiging en verdeling van risico's en om duidelijke verwachtingen te scheppen ten aanzien van de volumeontwikkeling (voorkomen schokeffect). Dit uiteraard voor zover het binnen de beïnvloedingsfeer van gemeenten ligt (beleidskeuzes), dus los van autonome ontwikkelingen in het volume. Daarnaast kunnen afspraken over het verschaffen van werkkapitaal of over bevoorschotting van de GI aan de orde zijn. In geval van een discontinuïteit in de afgenomen volumes, dus als het volume 'abnormaal' fluctueert als gevolg van gemaakte beleidskeuzes, dan hebben gemeenten een verantwoordelijkheid om afwentelgedrag naar andere gemeenten te voorkomen. Een sterke afname van het volume bij een gemeente of regio moet niet de continuïteit van dienstverlening in andere gemeenten of regio's in gevaar brengen. Dit geldt overigens breder dan alleen de jeugdhulpregio's in Noord-Holland wanneer het landelijk opererende GI's betreft.

4.2 Maatregelen om continuïteitsrisico's te beperken

4.2.1 Mate van wederzijdse afhankelijkheid regio's en GI's

41 Zoals we hierboven hebben betoogd, is de wederzijdse afhankelijkheid tussen regio en aanbieders (vrij) groot. Echter, niet iedere GI heeft dezelfde afhankelijkheidsrelatie met de regio's. De William Schrikker Groep en het Leger des Heils zijn landelijk actief. Het gezamenlijke budget van de regio's in Noord-Holland maakt een relatief beperkt deel uit van de landelijke omzet voor JB en JR. In geval van de WSG gaat het om circa 6%, bij het LdH om 3%² van de landelijke omzet.

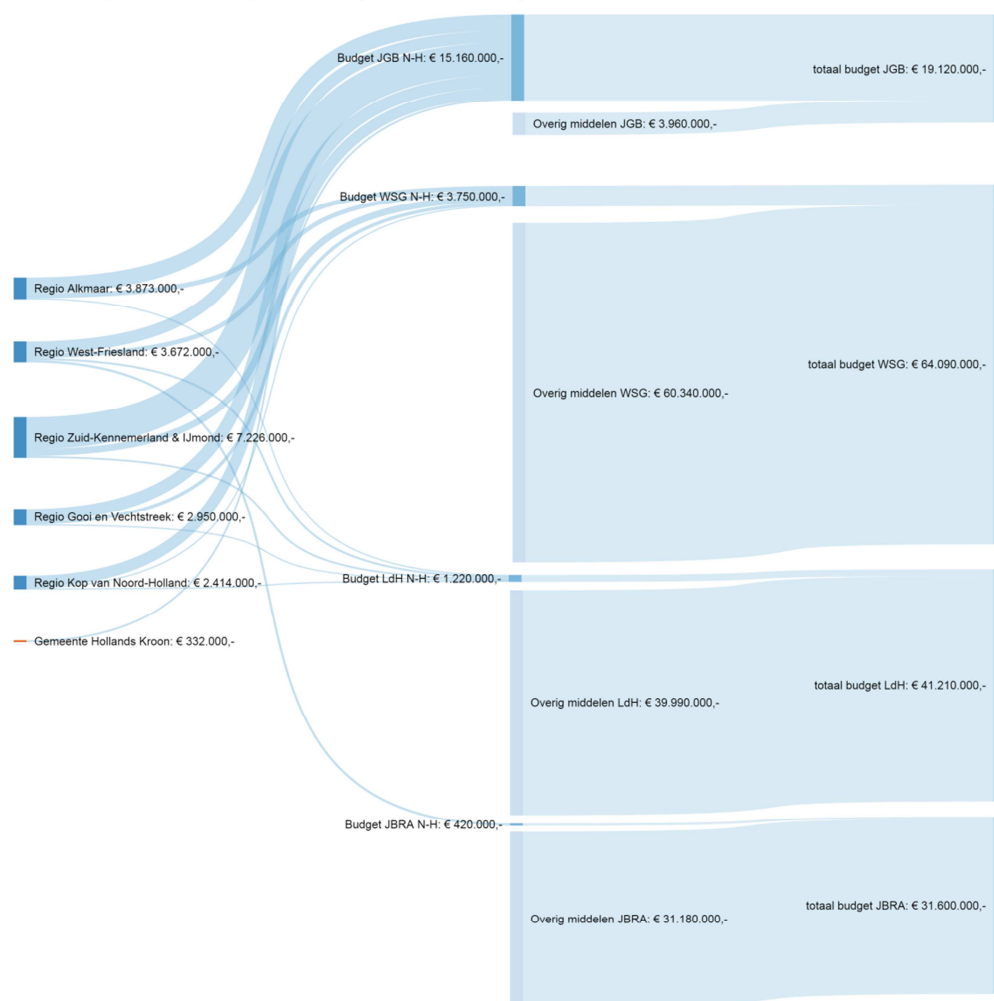
42 De afhankelijkheid van de Jeugd- en Gezinsbeschermers van de regio's is groter, omdat JGB niet landelijk actief is. De Noord-Hollandse regio's dragen voor 79% van de totale omzet bij. Belangrijk te vermelden is dat JGB en WSG sinds 1 juli 2017 samenwerken onder de naam 'Partners voor Jeugd'. Er is sprake van een bestuurlijke samenwerking. Dit betekent een grotere schaalgrootte voor beide partijen en (mogelijk) een kleiner continuïteitsrisico.



Figuur 3. Budget per regio per GI (realisatie 2016)

² Afgezet tegen landelijke omzet LdH inclusief reclassering volwassenen. Deze cijfers zijn niet uitgesplitst in het jaarverslag.

43 De regio's dragen slechts klein deel bij aan de omzet van de Jeugdbescherming Regio Amsterdam (ruim 1%). Dit betreft alleen afspraken die West-Friesland met JBRA heeft gemaakt. Daarbij merken we wel op dat de omzet vanuit West-Friesland in 2017 naar verwachting toeneemt tot 840.000 euro. De afhankelijkheidsrelatie tussen de regio's en JBRA is dus nog zeer beperkt, maar neemt wel toe. Bovenstaande figuur geeft een overzicht van de budgetten die de regio's per GI hebben uitstaan. Onderstaande figuur relateert deze aan de landelijke omzet van de vier GI's, als indicator voor de mate waarin GI's en regio's onderling afhankelijk van elkaar zijn.



Figuur 4. Sankey-diagram met de regionale budgetten per GI's, afgezet tegen de landelijke budgetten van de GI's voor JB en JR. Bedragen zijn afgerond op 10.000 euro's (realisatie 2016)

4.2.2 Beperking van risico's vraagt om een gedifferentieerde aanpak

44 Het beperken van de continuïteitsrisico's vraagt om een gedifferentieerde aanpak per GI, samenhangend met de geschetste mate van afhankelijkheid.

45 De wederzijdse afhankelijkheidsrelatie met de JGB is relatief groot. Dat betekent dat de regio's een gezamenlijke (mede-)verantwoordelijkheid dragen voor de continuïteit van deze GI. Dit uit zich enerzijds in het voorkomen van schokeffecten in volumes (vuistregel: maximaal $\pm 10\%$ op jaarbasis) dan wel het vroegtijdig

aankondigen van eventuele discontinuïteiten. Ook dient bij het maken van afspraken over een eventuele afbouw ook rekening te worden gehouden met de minimale levensvatbare omvang van de GI, zonder dat precies is aan te geven hoe groot die minimale omvang is. Bij het beschouwen van de omvang kijken we naar de bedrijfsvoering voor haar werk als geheel en daarmee niet uitsluitend naar sec JB en JR. Er is geen absolute en objectief te bepalen norm die de ondergrens aangeeft. Een van de kleinste GI's (Zeeland) die actief is, kent een omzet van ongeveer € 8,7 mln³. Ook zij geven in hun jaarverslag aan continuïteitsrisico's te zien naarmate het volume verder daalt. Daarmee lijkt van een omzet die onder de € 10 mln daalt een signalerende werking uit te gaan dat de kritische grens kan naderen om nog effectief en efficiënt te kunnen zijn. In ieder geval zou zo'n signaal aanleiding moeten zijn om hierover met elkaar in gesprek te gaan en eventuele oplossingsrichtingen te bespreken. Oplossingsrichtingen zitten niet alleen in het volume, maar ook in eventuele samenwerking met anderen. JGB zit met haar volume nog boven dit bedrag, maar met een toekomstig dalend volume kan zij in de buurt komen van dergelijke volumes.

46 De afhankelijkheidsrelatie met WSG en LdH is, zoals gezegd, relatief beperkt. Toch dienen gemeenten ook voor deze GI's schokeffecten zoveel mogelijk te voorkomen. De kwestie van de minimale levensvatbare omvang van deze GI's, zoals bij de JGB, speelt hier echter niet op bovenregionaal (Noord-Hollands) niveau, maar vraagt om landelijke afstemming. De wederzijdse afhankelijkheid van JBRA en de Noord-Hollandse regio's is, hoewel de omzet wel stijgt nog vrij beperkt. Beperken van continuïteitsrisico's lijkt bij de JBRA daarom geen issue te zijn, maar kan aan de orde zijn indien de omzet (verder) toeneemt. In paragraaf 4.3 gaan we nader in op de inhoud van de te maken afspraken.

4.2.3 Relatie met landelijke afspraken

- 47 De hierboven genoemde risico-beperkende maatregelen lijken in lijn met landelijke afspraken over het tegengaan van continuïteitsrisico's die zich lijken af te tekenen. Deze landelijke afspraken richten zich op⁴:
- Een voorkeur voor subsidieverlening (subsidietender) in plaats van contractering via een aanbestedingstraject;
 - Bovenregionale afstemming ter voorkoming van afwentelrisico's;
 - Een heldere kostprijsopbouw van de tariefstelling. Hiertoe wordt een landelijk onderzoek uitgevoerd;
 - In geval van overgang van JB en JR naar een andere GI gaan alleen nieuwe cliënten naar de nieuwe GI. Er vindt geen overdracht plaats van cliënten tijdens hun JB- of JR-traject;
 - Bevoorschotting ten behoeve van het benodigde werkkapitaal van de GI (advies VNG).

4.3 Invulling afspraken met GI's ('PvE')

48 Gegeven de in hoofdstuk 3 beschreven wensen en de in vorige paragrafen beschreven risico's en maatregelen om deze risico's te beperken, adviseren we een aantal afspraken op te nemen die onderdeel uitmaken van de afspraken die iedere regio met de GI's overeenkomt. In paragraaf 4.4 gaan we nader in op de juridische vorm van deze afspraken; hetzij in de vorm van een contract, hetzij in de vorm van een

³ Intervence, Jaarverslag 2016.

⁴ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdbescherming-en-jeugdreclassering/nieuws/notitie-continuïteit-jeugdbescherming-en-jeugdreclassering>.

subsidiebeschikking. In deze paragraaf spreken we van 'overeenkomst', waarbij we de afspraken bedoelen die de regio met een GI maakt en niet zozeer de exact juiste juridische vorm.

49 In tabel 5 zijn de afspraken beschreven die wij adviseren te maken. Onder de tabel is een motivering opgenomen van de afwegingen die ten grondslag liggen aan de uitwerking van de afspraken.

Thema	Inhoud
Inhoud	De regio maakt afspraken met de GI over het uitvoeren van Jeugdbescherming en jeugdreclassering bestaande uit een aantal deelproducten (zie bijlage A). Tevens kunnen afspraken worden gemaakt over dienstverlening op het gebied van plusproducten in de vorm van (a) consultatie, advies en ondersteuning van het wijkteam dat een plusproduct uitvoert of (b) het zelf uitvoeren van plusproducten (keuze gemeente). Per GI maakt de gemeente een afspraak voor welke doelgroep de GI haar dienstverlening inzet.
Duur	De regio maakt de afspraak met de GI voor het uitvoeren van de dienstverlening voor de duur van ten minste drie jaar. Na drie jaar kan de regio de overeenkomst maximaal twee keer één jaar verlengen. Hierop zijn de volgende voorwaarden van toepassing: • Uiterlijk één jaar voor de datum van beëindiging van de overeenkomst maakt de regio bekend of zij deze wenst te verlengen; • Indien de regio de overeenkomst niet verlengt, maakt de regio afspraken over de continuïteit van de na het einde van de overeenkomst nog lopende trajecten voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering met als uitgangspunt dat de GI deze blijft uitvoeren tot maximaal 1 jaar na beëindiging (OTS < 1 jaar). Voor langer lopende trajecten maakt de regio met de GI overgangsafspraken naar de nieuwe GI.
Volume	Voorafgaand aan de ingangsdatum van de afspraken (beoogd is 1 januari 2019), berekent de regio in overleg met de verschillende GI's op basis van de uitgevoerde trajecten in het verleden en verwachtingen voor de komende periode de totale verwachte (financiële) omvang van het aantal trajecten voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering en het tarief per product voor het eerste jaar. Tevens maakt de regio, gerelateerd aan de beoogde verschuivingen als gevolg van de transformatie van de jeugdhulp, een raming voor de opvolgende twee jaren. Dit volume vormt de basis voor de bekostigingsafspraken. Voorafgaand aan ieder opvolgend jaar van de overeenkomst vindt een herijking plaats van het verwachte volume voor het volgende jaar.
Herijking	Halverwege een lopend jaar vindt er een herijking plaats van het geraamde volume voor het gehele jaar. Deze herijking is gebaseerd op de ervaring in de voorafgaande periode (halfjaar) en verwachtingen over de tweede helft van het jaar. Dit kan leiden tot een bijstelling van het verwachte volume voor het gehele jaar.
Bekostiging	Bekostiging vindt plaats op basis van het volume met verrekening op basis van Bekostiging vindt plaats op basis van het volume met verrekening op basis van daadwerkelijke productie. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten: • Het tarief is gebaseerd op een kostendeckend tarief per product. Afspraken worden gemaakt over (jaarlijkse) indexering; • Gebaseerd op het vastgelegde volume vindt bekostiging plaats waarbij rekening wordt gehouden met benodigd werkkapitaal van de GI. Indien halverwege het jaar herijking plaatsvindt, dan vindt bijstelling van bekostiging plaats;

	- Aan het eind van het jaar vindt geen verrekening plaats indien het gerealiseerde volume niet meer dan x% (x nader te bepalen) meer of minder was dan is overeen gekomen; - Indien het volume meer dan x% afwijkt, dan vindt verrekening plaats voor het gerealiseerde volume boven of onder de x% afwijking conform de afspraken over de tarieven per product; - De gemaakte afspraken volgen de richtlijnen van i-Sociaal Domein (w.o. Vecozo), uitvoeringsvariant outputgericht met bevoorschotting en nacalculatie.
Monitoring en verantwoording	Gemeenten en GI monitoren beide door gegevensuitwisseling het gebruik van deze zorgvormen zoals beschreven in een handreiking van i-Sociaal Domein⁵. - De GI informeert de gemeente over de aanmelding van een nieuwe cliënt door toezending van het verzoek om toewijzing (JW315) met vermelding van het passende zorgproduct; - Na controle op het woonplaatsbeginsel stuurt de gemeente een toewijzingsbericht aan de GI (JW301); - Bij afronding van het traject stuurt de GI een declaratiebericht (JW303) zodat beide partijen de uitnutting van de budgetafspraken kunnen volgen. De GI verstrekt naast deze structurele informatie-uitwisseling na afloop van ieder kwartaal digitaal een toelichtende rapportage (inhoudelijke monitor) over de geleverde diensten: - Indien relevant, informatie over geleverde producten; - Indien relevant, informatie over kwaliteit van de uitvoering en resultaten; - Toelichting op eventuele bijzonderheden in de monitorgegevens, en de mate waarin de GI voortgang boekt op de veranderopgave. Ten behoeve van de financiële jaarafsluiting hanteren partijen de modellen zoals opgesteld door het programma i-Sociaal Domein. Bij de jaarafsluiting verstrekt de GI voor 1 maart een opgave van de jaarproductie per gemeente gebruikmakend van de verantwoordingsmodellen en daarbij verstrekt voor 1 april een verklaring van haar accountant die deze verantwoording heeft gecontroleerd met het landelijke accountantsprotocol.
Veranderopgave	De regio maakt met de GI afspraken over een (eventuele) veranderopgave, bijvoorbeeld een nauwere samenwerking tussen GI en wijkteams. Iedere regio inventariseert voorafgaand aan ieder jaar in de overeenkomst welke beoogde veranderingen zij wenst door te voeren op het gebied van Jeugdbescherming, Jeugdreclassering en plusproducten. Zij bespreekt deze veranderopgave met de GI's die hiermee te maken hebben en komen gezamenlijk tot een set aan afspraken die de veranderopgave operationaliseren. Deze set aan afspraken legt de regio vast in de overeenkomst (zo SMART mogelijk).
Transitie	Een jaar voorafgaande aan het einde van de looptijd van de overeenkomst (ook bij verlenging) beslist de regio of zij voornemens is de overeenkomst te verlengen. Indien de regio beslist de overeenkomst niet te verlengen, dan stelt de GI een transitieplan op in afstemming met de regio dat de volgende thema's beschrijft: - De afspraken voor trajecten die doorlopen na afloop van de overeenkomst; - De wijze waarop de GI het werk voor de betreffende regio afbouwt, de mate waarin de GI deze verandering zelf kan opvangen (eerste verantwoordelijkheid) en, indien dit onvoldoende is, een overzicht van de frictie(kosten) met als uitgangspunt dat er geen afwentelrisico mag ontstaan naar de andere regio's; - De impact op de continuïteit van de kerntaken voor de andere regio's (denk aan

⁵ <http://i-sociaaldomein.nl/nieuws/17-05-08/berichtenverkeer-ijw-tussen-gemeenten-en-gecertificeerde-instellingen>.

	voldoende beschikbaarheid van JB en JR en mogelijke effecten op wachtlijsten) en eventuele maatregelen om risico's te beperken. De regio overlegt de inhoud van het transitieplan met de GI en met de andere regio's en indien relevant met de andere GI's. Vervolgens maken de regio en GI definitieve afspraken in het transitieplan. De regio maakt op basis van deze afspraken ook transitieafspraken met de andere regio's (zie hoofdstuk 5). Deze afspraak geldt eveneens na afloop van de overeenkomst of de laatste verlengingsoptie. Deze afspraken zijn niet voor alle partijen gelijk (zie toelichting onder de tabel).
Periodiek overleg	De regio maakt met de GI afspraken over periodiek overleg op het niveau van de regio en op het niveau van de bovenregionale samenwerking. Deze afspraken zien er als volgt uit: • Per kwartaal vindt overleg plaats tussen de regio en de GI over de uitgevoerde dienstverlening en de informatie zoals verstrekt in de monitor: - o De inhoud van de dienstverlening en veranderopgave staat centraal in het overleg; - o Voorafgaand aan dit overleg stemt de regio de agenda af met de GI; - o Na afloop van dit overleg legt de regio eventueel gemaakte afspraken vast in een verslag; • Eénmaal (of tweemaal) per jaar vindt er een overleg plaats met alle GI's en regio's gezamenlijk in bovenregionaal verband waarin de deelnemers de beleidsmatige ontwikkeling van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering en plusproducten bespreken: - o De inhoud van de ontwikkeling van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering in de context van het jeugdstelsel in de samenwerkende regio's staat centraal; - o Voorafgaand aan dit overleg bepalen vertegenwoordigers namens het bovenregionale samenwerkingsverband van gemeenten de inhoud van de agenda en noodzakelijke voorbereiding in afstemming met de GI's; - o Na afloop van dit overleg legt het bovenregionale samenwerkingsverband de belangrijkste bevindingen van dit overleg vast inclusief eventueel gemaakte afspraken.

Tabel 3. Overzicht van te maken afspraken regio en GI

50 De inhoud van de overeenkomst gaat uit van de kerntaken van de GI (dwang). De regio's hebben verschillende wensen ten aanzien van de mate en vorm waarin zij een rol vragen van de GI op het gebied van plusproducten. Het is aan de GI die de dienstverlening voor plusproducten uitvoert om met de betreffende regio deze afspraken te operationaliseren in de af te sluiten contracten.

51 Zoals eerder beschreven is het belangrijk om een zekere rust te creëren in de relatie tussen regio's en GI's. De beoogde duur en verlengingsmogelijkheden creëren deze rust waardoor de GI kan investeren in kwaliteit en relaties met andere partijen in de keten. Hiermee ontstaan meer mogelijkheden om in de gesprekken tussen regio's en de GI's de inhoud van de (effectiviteit van de) dienstverlening en de veranderopgave centraal te stellen in plaats van financiële aspecten en continuïteitsrisico's op de korte termijn. Dit was tot nu toe maar beperkt aan de orde. Daarnaast biedt deze duur de regio's de mogelijkheid om op termijn een andere marktordening na te streven indien de samenwerking met de GI's onvoldoende resultaat oplevert of om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. De regio's zitten niet voor altijd vast aan afspraken met deze GI's, maar eventuele veranderingen dienen wel geleidelijk plaats te vinden.

52 De afspraken over het volume, de herijking en bekostiging zorgen voor financiële stabiliteit voor de GI's. Dit is met name belangrijk voor de Jeugd- en Gezinsbeschermers omdat zij (vrijwel) volledig afhankelijk zijn van de regio's. Ook dit zorgt voor rust in de relatie tussen regio en GI zodat er ruimte ontstaat om de inhoud centraal te stellen in de samenwerking.

53 Een belangrijk inhoudelijk aspect van de overeenkomst zijn de afspraken over de beoogde veranderingopgave in de regio (transformatie). In het algemeen wensen alle regio's meer in te zetten op plusproducten in plaats van dwang. Echter, de regio's hebben hiervoor op dit moment een verschillende invulling gekozen, wat leidt tot verschillende dienstverleningsvormen. We stellen voor om dit terug te brengen tot twee dienstverleningsvormen (coaching en advies of uitvoering) zodat de GI's goed weten wat de regio's wensen en hun mensen kunnen inzetten en ontwikkelen om goed hierop aan te sluiten (kwaliteitsnormen). Iedere gemeente (of regio) kan voor zichzelf dan bepalen of zij de GI ook in wenst te zetten voor plusproducten en in welke vorm. De regio verwerkt deze individuele keuzes dan in de te maken inkoopafspraken. Operationeel kunnen per gemeente uitvoeringsverschillen ontstaan over de exacte werkwijze en inzet. Dat is dan een thema dat vooral in overleg tussen de betreffende medewerkers van de GI en de gemeente ter sprake komt en niet zozeer in een overeenkomst hoeft te worden vastgelegd. Deze operationalisering ligt dicht aan tegen de huidige werkwijze in diverse gemeenten en regio's.

54 Onder het thema 'Transitie' zijn afspraken gemaakt die betrekking hebben op een (onverwachte) verandering in de relatie tussen GI en regio. Indien een regio besluit om de overeenkomst op te zeggen of besluit tot een grote beleidswijziging die leidt tot een (forse) discontinuïteit bij een GI, dan dient de regio er enerzijds voor te zorgen dat na de afloop van de overeenkomst continuïteit bestaat voor doorlopende trajecten en dat de GI hiervoor bekostigd wordt. Anderzijds dient de regio met dit besluit te voorkomen dat afwenteling van (frictie)kosten naar andere regio's plaatsvindt, wat kan leiden tot continuïteitsproblemen of kostenverhogende effecten voor andere regio's. Dit geldt in het bijzonder voor de JGB, waarmee een relatief sterke afhankelijkheidsrelatie bestaat binnen Noord-Holland. Wel moeten de regio's de samenwerking tussen WSG en JGB meenemen bij de toekomstige duiding van het continuïteitsrisico. Mogelijk dat het risico voor JGB daarmee iets afneemt.

55 Met WSG en LdH is deze afhankelijkheid, en daarmee ook de verantwoordelijkheid van de regio's, kleiner. Daar is het meer een landelijk issue. Dat betekent dat het maken van afspraken over het oplossen van frictie waarop het thema Transitie betrekking heeft, een afspraak is die regio's op een landelijke tafel met elkaar moeten overeenkomen en niet zozeer op bovenregionaal niveau alleen. Op dit moment is een landelijke tafel actief waarin dit onderwerp op de agenda staat, maar voor zover bekend zijn er nog geen afspraken gemaakt over het omgaan met dergelijke risico's. Voordat de regio's in bovenregionaal verband besluiten om het thema Transitie op te nemen in de afspraken met de WSG en LdH, adviseren we landelijke afstemming te zoeken over eventuele afspraken die partijen hierover maken op deze tafel.

56 JBRA tot slot is binnen de Noord-Hollandse regio's een kleine speler. De wederzijdse afhankelijkheid hiermee is op dit moment beperkt, dus de afwentelingsrisico's ook. Het lijkt daarmee nu niet nodig met JBRA het thema transitie in de afspraken vast te leggen, tenzij het volume vanuit de regio's (verder) gaat toenemen.

57 Het periodiek overleg is nodig om de ontwikkelingen rond de afgesloten overeenkomst te bespreken. Dit overleg bestaat in de huidige situatie wel, maar lijkt onvoldoende structuur, frequentie en inhoud te hebben. Door het creëren van rust en duidelijkheid over informatie, ontstaat de ruimte om meer over de inhoudelijke ontwikkeling en veranderopgave uit te wissen en eventueel (aanvullende) afspraken te maken. Ook het overleg op bovenregionaal speelt hierin een rol. Dit overleg gaat niet zozeer over de inhoud van de overeenkomst, maar vooral over de meer beleidsmatige en strategische ontwikkeling van de functie, de positie van de GI's (en ketenpartners) hierin en de benodigde onderlinge afstemming tussen de regio's.

4.4 Juridische vorm van de afspraken en relatie met landelijke afspraken

58 Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven, heeft de VNG landelijke adviezen uitgebracht over de juridische vorm van de afspraken tussen regio en GI. Deze afspraken hebben betrekking op het beperken van het financiële continuïteitsrisico: *“De commissieleden onderschrijven het belang van het voorkomen van ongewenste schokbewegingen in het landschap van de gecertificeerde instellingen en het voorkomen van (ongecontroleerde) domino-effecten tussen regio's vanuit het belang van jeugdigen”*.

59 De VNG-subcommissie Jeugd geeft aan dat het aan de regio's is om de exacte juridische vorm te bepalen, waarbij het mogelijk is te kiezen voor subsidiëring. Het verschil tussen een overeenkomst en een subsidiebeschikking zit in de afdwingbaarheid van de daarin opgenomen prestaties die de regio verlangt van de GI. Over de subsidievariant stelt de commissie: *“In deze variant blijft het mogelijk van instelling te wisselen en om te besluiten van welke instelling(en) diensten worden afgenomen.”*

60 De onder 4.3 beschreven afspraken zijn zowel in de subsidiebeschikking als in een overeenkomst te verwerken. De VNG-adviezen lijken dus in lijn te zijn met de inhoud van de beschreven afspraken. De regio's moeten nog wel bepalen welke juridische vorm zij het meest geschikt achten. De commissie adviseert wel om slechts een van de vormen te kiezen en niet beide vormen naast elkaar te hanteren, ter beperking van de administratieve lastendruk.

4.5 Verwachtingen ten aanzien van het gedrag van de GI's in het licht van deze afspraken

61 Een effectieve samenwerking werkt alleen als alle partijen hieraan meewerken. Een nauwe samenwerking en het beheersen van de continuïteitsrisico's werken alleen als zowel opdrachtgever als GI hieraan meewerkt. Ook de GI's hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in het bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Gegeven de gewenste marktordening in Noord-Holland en de gewenste samenwerking met de GI's die al actief zijn in de regio's, zijn een aantal principes van toepassing op het gedrag van de GI's:

- a. **Verantwoordelijkheid nemen:** in de eerste plaats is de GI zelf verantwoordelijk voor een goed functionerende dienstverlening en gezonde bedrijfsvoering. Uiteindelijk is de governance zodanig ingeregeld dat bestuur en raad van toezicht van een instelling besluiten nemen daar waar het de GI aan gaat, ook als deze lastig zijn, en niet de gemeente. Dat houdt ook in dat wanneer er risico's ontstaan, het in de eerste plaats de GI zelf is die oplossingen inventariseert en voorkomt dat de eerste oplossing bij de regio moet worden gevonden. Verantwoordelijkheid nemen betekent ook het tijdig signaleren van

issues en risico's of - wanneer dit aan de orde is - het tijdig een regio wijzen op onjuiste aannames of in de ogen van de GI onverstandige keuzes;

- b. **Heldere eigen positionering:** de GI dient voor zichzelf duidelijk te hebben waar zij goed in is en 'waar zij van is', waar anderen beter in zijn en wat de eigen ontwikkelpunten zijn. Uiteraard vindt hierover overleg plaats met de regio's. Het helpt als de GI een reëel beeld kan schetsen over haar eigen rol en positie. En daar waar kwetsbaarheden zijn deze ook bespreekbaar maakt om samen afspraken te maken met regio's om deze op te lossen;
- c. **Onderschrijven van de ontwikkelrichting en samenwerking:** een nauwe samenwerking werkt alleen als de regio en de GI het eens zijn over de gewenste ontwikkelrichting en samenwerkingsvorm (zie hiervoor ook de bovenregionale samenwerking in het volgende hoofdstuk). Niet dat de GI en regio het over alles eens moeten zijn, maar wel over de grote lijnen en dat de GI en regio zich houden aan deze richtingen en zich ernaar gedragen. Belangrijk is hierbij goed inzicht te hebben in elkaars overwegingen en motieven, ook wanneer zij het op onderdelen niet eens zijn. Wanneer de GI het totaal niet eens is met de gewenste richting die de regio's op gaan, dan is er onvoldoende grond om nauw samen te werken en leidt dit vrijwel zeker tot frustratie;
- d. **Transparant zijn:** wanneer regio's continuïteitsrisico's willen beheersen zoals in de voorgaande paragrafen besproken, dan is er goed inzicht nodig in de bedrijfsvoering van de GI's. Zeker wanneer de GI grotendeels afhankelijk is van de betreffende regio. Dat betekent dat de GI's goed inzicht geven in hun bedrijfsvoering, financiële situatie en de bijbehorende risicoanalyse. De GI en regio's kunnen dan met elkaar in gesprek over de duiding van risico's en eventuele oplossingen hierbij. Deze informatie is nadrukkelijk niet bedoeld voor een regio om daarmee 'op de stoel' van de verantwoordelijk bestuurder van de GI te gaan zitten, maar uitsluitend bedoeld voor een volwassen dialoog over de omgang met risico's. Hierbij hoort uiteraard het elkaar kritisch bevragen, verkennen en fouten bespreekbaar maken met als doel te leren. Regio's dienen zorgvuldig om te gaan met deze informatie zodat de GI's ook het beeld hebben dat regio's luisteren naar zorgen en meedenken over oplossingen;
- e. **Proactieve houding:** de GI dient proactief te zijn in houding om er voor te zorgen dat vernieuwing plaats kan vinden door zelf met ideeën te komen, innovaties voor te stellen en veranderingen te agenderen daar waar deze bijdragen aan de gewenste ontwikkelrichting. De GI bespreekt deze met de regio (of in het bovenregionaal overleg) en na wederzijdse instemming kan de GI deze verder operationaliseren (daar waar dit de rol van de GI zelf betreft);
- f. **Afspraak is afspraak:** één van de eerste dingen die onderling vertrouwen negatief beïnvloeden is het voldoen aan gemaakte afspraken. Dit betreft zowel inhoudelijke, administratieve, procesmatige als samenwerkingsafspraken. Het is daarom van belang dat zowel de regio als de GI zich realiseren wat afspraken inhouden en wat ervoor nodig is om te voldoen. Het is daarom van het grootste belang dat op alle niveaus het adagium 'afpraak is afspraak' wordt nageleefd;
- g. **Afgestemde besluitvorming:** het kan voorkomen dat besluiten die de GI neemt effect hebben op de regio als opdrachtgever (en vice versa). Van belang is dat wanneer dit aan de orde kan zijn regio's niet voor verrassingen komen te staan. Ook wanneer dit gevoelige of lastige beslissingen zijn waar de regio en de GI het onderling niet over eens zijn. Het helpt de samenwerking wanneer partijen elkaar hierover goed informeren en waar nodig procesafspraken maken over voorgenomen besluitvorming.

62 Op grond van het onderzoek lijken alle partijen in de regio het eens te zijn over grote lijnen van de ontwikkelrichting en bieden bovenstaande principes een prima handvat om nauw samen te werken. Mocht

blijken dat één van de partijen (dat kan zijn een regio of een GI) zich niet hierin kan vinden, dan is de kans groot dat dit niet leidt tot succesvolle onderlinge samenwerking. In dat geval dienen de regio's te overwegen welke alternatieven zij hebben als opdrachtgever. Te denken valt hierbij aan het directief voorschrijven van de uitvoering van de dienstverlening door de GI en strikt op de naleving van de inhoud van de overkomst toezien. De vraag hierbij is wel of dit voldoende effectief is. Een tweede alternatief is het (versneld) op zoek gaan naar een andere GI die zich kan vinden in de inhoud van de dienstverlening en beoogde samenwerking. Dat kan zijn door verschuiving van werkzaamheden van de betreffende GI naar de andere GI's in de regio of door het starten van een consultatie en inkooptraject dat er op gericht is een nog niet in de regio actieve GI die wel bereid is de uitgangspunten van de regio's te onderschrijven, te contracteren.

5. Invulling bovenregionale samenwerking

⁶³ Gegeven de in hoofdstuk 4 beschreven uitwerking van de afspraken met de GI's hebben we in dit hoofdstuk uitgewerkt wat dit betekent voor de bovenregionale samenwerking en welke rolverdeling we voorstellen tussen de bovenregionale samenwerking, de regio en individuele gemeenten.

5.1 Eenheid in opdrachtgeverschap versus ruimte voor lokale invulling

⁶⁴ Gegeven de aard van de diensten die de GI's leveren en de kenmerken van de markt, stellen we voor dat de regio's als opdrachtgever fungeren voor de GI's. Dit is in lijn met de uitgangspunten die partijen landelijk met elkaar hebben geadviseerd en de uitgangspunten in de Memorie van Toelichting op de Jeugdwet⁶. Hierdoor 'bundelt' de regio het volume voor JB en JR per regio om op basis daarvan goede en efficiënte afspraken te maken. Indien de regio (of inliggende gemeenten) de GI ook wensen in te zetten voor plusproducten, dan kan de regio deze afspraken bundelen in de te maken afspraken met een GI. In principe gaan we ervan uit dat de regio ook de contracterende en betalende entiteit is waardoor ook de administratieve afhandeling efficiënt kan blijven. Daardoor is het ook mogelijk om op regionaal niveau te bewaken (contractmanagement) dat de GI haar afspraken goed nakomt en haar dienstverlening kwalitatief goed op orde heeft. Dit is in sommige gevallen anders dan hoe het nu is georganiseerd.

⁶⁵ Omdat de aanbieders deels voor dezelfde regio's werken, loont het om ook de bovenregionale samenwerking goed te organiseren. Deze samenwerking heeft vooral betrekking op de volgende thema's:

- Het gezamenlijk monitoren en duiden van de (ontwikkeling van) de inzet van Jeugdreclassering;
- Het gezamenlijk bepalen van de veranderagenda en de gevolgen voor het regionale en lokale stelsel en de positie van de GI's hierin;
- Het gezamenlijk bepalen en afstemmen van de inkoopstrategie en inkoopvoorwaarden zodat vanuit het perspectief van de GI zo weinig mogelijk uitvoeringsvariatie ontstaat en de transactiekosten beperkt blijven;
- Het maken van afspraken over transitie ter voorkoming van afwentelgedrag van het handelen van de ene regio ten opzichte van de andere regio.

⁶⁶ Hoewel er dus sprake zal zijn van een regionale en bovenregionale samenwerking, dient de GI zich in de uitvoering goed te positioneren en te verhouden tot en aan te sluiten op de lokale infrastructuur in de keten. De inrichting van bijvoorbeeld wijkteams of andere ketenpartners verschilt immers per regio en soms per gemeente. In de uitvoering dienen de GI's hier zoveel mogelijk goed op in te spelen. Daarmee blijft de ruimte voor lokale invulling op inhoudsniveau goed geborgd.

5.2 Invulling bovenregionale samenwerking en afstemming

De rol van de bovenregionale samenwerking heeft betrekking op een aantal thema's. Zoals in paragraaf 3.2.3 is aangegeven, stellen we voor de inhoud van de bovenregionale samenwerking vast te leggen in een

⁶ Memorie van Toelichting Jeugdwet 27 juni 2013, paragraaf 3.8.

convenant. De regio's komen dit convenant overeen en scheppen daarmee duidelijkheid over de verhouding tussen de bovenregionale samenwerking, de regio's en de gemeenten. Het convenant geeft tevens duidelijkheid over de gedeelde verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de GI's. Onderstaande tabel beschrijft de thema's die een plek moeten krijgen in het convenant.

Thema	Inhoud
Reikwijdte van convenant	Het convenant is een afspraak tussen de regio's Alkmaar, IJmond, Zuid-Kennemerland, West-Friesland, Gooi- en Vechtstreek, Kop van Noord-Holland.
Doelstelling en taken van de samenwerking	Het doel is het borgen van de continuïteit van de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, het realiseren van een effectieve en efficiënte veranderopgave en het beperken van administratieve lasten.
Thema's bovenregionale samenwerking	De bovenregionale samenwerking richt zich op: • Inventariseren, analyseren en duiden van de ontwikkelingen voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering; • Bespreken en afstemmen van de veranderagenda in relatie tot de impact op en afspraken met de GI's; • Afstemmen van inkoopstrategie en inkoopvoorwaarden voor het maken van afspraken met de GI's; • Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de JB en JR in de regio's; • Afstemming met andere regio's en (eventuele) landelijke tafels over continuïteit JB en JR.
Transitieafspraken	Iedere regio maakt als onderdeel van de overeenkomst met de GI's afspraken over de omgang met een transitie (zie hiervoor paragraaf 4.3). De regio's verplichten zich in te spannen om de impact van de gevolgen van een eventuele transitie op de andere regio's zo minimaal mogelijk te laten zijn. Indien er sprake is van een (mogelijke) transitie laat de regio de betreffende GI een transitieplan opstellen dat de volgende thema's bevat: • De afspraken voor trajecten die doorlopen na afloop van de overeenkomst; • De wijze waarop de GI het werk voor de betreffende regio afbouwt, de mate waarin de GI deze verandering zelf kan opvangen (eerste verantwoordelijkheid) en, indien dit onvoldoende is, een overzicht van de frictie(kosten) met als uitgangspunt dat er geen afwentelrisico mag ontstaan naar de andere regio's; • De impact op de continuïteit van de kerntaken voor de andere regio's (denk aan voldoende beschikbaarheid van JB en JR en mogelijke effecten op wachtlijsten) en eventuele maatregelen om risico's te beperken. Indien er sprake is van frictiekosten zoals hiervoor genoemd, verplicht de regio die voornemens is de transitie in te zetten zich tot het compenseren van deze kosten aan de GI.
Overlegstructuur	De bovenregionale samenwerking bestaat uit: • Bestuurlijk overleg dat (maximaal) twee keer per jaar bijeen komt voor de terug- en vooruitblik van de koers van JB en JR en de voortgang van de bovenregionale samenwerking;

	• Partijoverleg bestuurlijk dat één keer per jaar bijeenkomt over de ontwikkeling van de JB en JR en voortgang van gemaakte afspraken over de veranderagenda; • Ambtelijke werkgroep die vier keer per jaar bijeenkomt met als agenda de thema's die centraal staan in de bovenregionale samenwerking en de voorbereiding voor het bestuurlijk overleg; • Partijoverleg ambtelijk dat maximaal twee keer per jaar bijeenkomt over ontwikkeling van de JB en JR en voortgang van gemaakte afspraken over de veranderagenda en voorbereiding partijoverleg bestuurlijk; • Ad hoc overleg over specifieke thema's geïnitieerd door de ambtelijke werkgroep.
Organisatie	Voor de bovenregionale samenwerking worden afspraken gemaakt over: • Samenstelling bestuurlijk overleg; • Samenstelling partijoverleg bestuurlijk; • Samenstelling ambtelijke werkgroep; • Samenstelling partijoverleg ambtelijk; • Inrichting projectmanagement (inclusief secretariaat en analyseactiviteiten). Nader te bepalen is of dit separaat wordt ingericht, of wordt belegd bij een al bestaand verband.
Communicatie en voorbereiding	Het projectmanagement organiseert de overleggen, bereidt deze in afstemming met de regio's voor en zorgt voor verslaglegging en communicatie naar belanghebbenden. Het projectmanagement zorgt tevens voor een algemene nieuwsbrief (eens per kwartaal) met relevante informatie aan een netwerk bij gemeenten over JB en JR en de bovenregionale samenwerking.
Omgang met kosten	De regio's verdelen de kosten voor het uitvoeren van het projectmanagement, secretariaat en analyseactiviteiten. De verdeelsleutel is gebaseerd op het budget anno 2017.
Duur	De regio's gaan de bovenregionale samenwerking aan voor ten minste drie jaar. Voorafgaand aan het einde van deze periode vindt een evaluatie plaats over de samenwerking inclusief de afweging over het al of niet voortzetten van de bovenregionale samenwerking.

Tabel 4. Elementen convenant bovenregionale samenwerking

5.3 Rol regio

⁶⁷ Binnen de bovenregionale samenwerking blijven de regio's een belangrijke rol houden bij het maken van afspraken met de GI's. De uitvoering van de thema's vindt plaats binnen de afspraken die de regio's onderling maken in de bovenregionale samenwerking. In onderstaande tabel zijn de thema's benoemd die behoren tot de rol van de regio.

Thema	Inhoud
Uitvoeren contractering	De regio voert de contractering uit op basis van de afstemming die daarover bovenregionaal en lokaal heeft plaatsgevonden over de vorm en inhoud van de inkoop- of subsidieafspraken.
Ketenafspraken uitvoering	De regio zorgt ervoor dat de GI's sluitende afspraken maken met ketenpartners in iedere regio.
Kwaliteitsbewaking en contract-management	De regio bewaakt de kwaliteit van de uitvoering voor zover dit tot haar rol behoort en voert het contractmanagement uit. Dit houdt in het verzamelen van informatie over de uitvoering van de overeenkomst, het periodiek overleggen van de ontwikkeling hierin en het maken van nadere afspraken voor verbetering en ontwikkeling (onder andere de regionale veranderagenda).
Linking pin naar lokale uitvoering	De regio zorgt voor afstemming met gemeenten over de uitvoering van JB en JR in diverse regio's. Enerzijds zorgt zij voor informatie aan de gemeenten over de gemaakte afspraken in bovenregionaal en regionaal verband. Omgekeerd verzamelt zij informatie over de lokale uitvoering die relevant is voor het contractmanagement op regionaal niveau of de bovenregionale afstemming.
Input, signalering en deelname bovenregionale samenwerking	De regio verzamelt en brengt informatie over de uitvoering van de gemaakte afspraken met de GI's en de beoogde veranderingen ten behoeve van de bovenregionale samenwerking en afstemming. De regio participeert in het bovenregionale overleg dat hierover plaatsvindt (ambtelijk en bestuurlijk).

Tabel 5. Thema's voor de rol van de regio

5.4 Vervolgstappen om te komen tot een goede borging van de functies JB en JR

68 In de eerste fase staat de invulling van de bovenregionale samenwerking centraal. Denk hierbij primair aan de uitwerking en vastlegging van de afspraken die een plek krijgen in het samenwerkingsconvenant, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven. Belangrijk in deze fase is de communicatie en afstemming met de gemeenten binnen de regio's, om draagvlak te creëren en te behouden. Uiteindelijk moeten gemeenten of regio's de contracten afsluiten, omdat gemeenten geen beslissingsbevoegdheden overhevelen naar een andere rechtspersoon. Het is daarbij van belang om te bezien of de gekozen samenwerkingsvorm in alle gevallen past binnen de gemeentelijke beleidskaders. Specifiek moet worden stilgestaan bij de positie van Inclusio ten opzichte van de bovenregionale samenwerking. Inclusio onderhoudt immers de contractrelatie met de GI's voor de gemeenten Hollands Kroon.

69 In de tweede fase, als de eerste fase met succes is afgerond en tot besluitvorming heeft geleid over de vorm en inhoud van de bovenregionale samenwerking, moeten de regio's met elkaar tot overeenstemming komen over de inkoopstrategie richting GI's (waaronder de contracterings- en bekostigingsvorm) en de precieze elementen die in de PvE's en afspraken met de GI's terug moeten komen. In paragraaf 4.3 hebben we deze elementen benoemd. In de tweede fase worden deze inhoudelijk uitgewerkt en krijgen ze concreet vorm. Ook in deze fase is het van belang om betrokken partijen hierover vroegtijdig te consulteren. Zowel binnen de betrokken regio's en gemeenten als met de GI's die actief zijn in Noord-Holland.

70 Vervolgens, in de derde fase, start het daadwerkelijke inkoopproces: de regio's gaan aan de slag met de inkoop van JB en JR voor hun verzorgingsgebied. Deze inkoop vindt plaats binnen de bovenregionaal gemaakte afspraken en gestelde voorwaarden (tweede fase). Zie de thema's die we in paragraaf 5.3 hebben aangestipt. De regio's maken contractuele afspraken met de GI's over af te nemen producten, eenheden en tarieven (p x q). Onderdeel van deze derde fase is dat de regio met de GI afspraken maakt over een (eventuele) veranderopgave op het gebied van Jeugdbescherming, Jeugdreclassering en plusproducten. Zij bespreekt deze veranderopgave met de GI's die hiermee te maken hebben en komen gezamenlijk tot een set aan afspraken die de veranderopgave operationaliseren. Deze set landt ook in de overeenkomst met de GI.

A. Feiten en cijfers huidige situatie

Eenheden per product	Regio Alkmaar	Regio West-Friesland	Regio Zuid-Kennemerland & IJmond	Regio Kop van Noord-Holland	Gem. Hollands Kroon	Regio Gooien Vechtstreek
OTS <1	Stuks	Traject	Jaar	Jaar	n.v.t	Dag
OTS >1	Traject	Traject	Jaar	Jaar	n.v.t	Dag
Voogdij	Traject	Jaar	Jaar	Jaar	n.v.t	Dag
Plusproducten	Traject	n.v.t	Jaar		Per traject per jaar	Dag
Toeleiding Jeugdzorg +	Week	n.v.t	Traject	Traject	Vast bedrag	per stuk
Maatregel Toezicht en Begeleiding (reguliere JR)	Traject	Traject	Jaar	Jaar	n.v.t	Dag
Gedrags-beïnvloedende maatregel (advies)	Stuks	Stuks	Stuks	Stuks	n.v.t	Per stuk
Gedrags-beïnvloedende maatregel (begeleiding)	Stuks	Traject	Traject	Traject	n.v.t	Dag
Intensieve trajectbegeleiding	Maand	n.v.t.	Maand	Maand	n.v.t	Dag
Intensieve trajectbegeleiding plus (harde kern)	Maand	Traject	Maand	Maand	n.v.t	Dag
Samenloop (JB en JR)	Stuks	Traject	Jaar	Jaar	n.v.t	n.v.t

Tabel 6. Verschillen en overeenkomsten in eenheden per product. Wanneer er "n.v.t." staat, neemt de betreffende regio het product niet af

Bijzondere producten per regio	Regio Alkmaar	Regio West-Friesland	Regio Zuid-Kennemerland & IJmond	Regio Kop van Noord-Holland	Gem. Hollands Kroon	Regio Gooien Vechtstreek
Bijzondere producten	Consultatie telefonisch	OTS gemiddeld	Maatwerk Plusproduct (school-verzuim)	Crisis-toegang	Gedwongen kader	-
Eenheid	Min	Traject	Per stuk	Vast bedrag	Vast bedrag	-
Bijzondere producten	Consultatie face to face	Begeleiding Multi probleem-gezin [vrijwillig kader]	IV-verklaring - Gesloten JZ	Activiteiten in het preventief justitieel kader (licht)	Crisis interventie team	-
Eenheid	Uur	Traject	Per stuk	Maand	Vast bedrag	-
Bijzondere producten	STP	Beschermen en versterken [reclassering]	STP	STP	-	-
Eenheid	Maand		Per maand	Maand	-	-
Bijzondere producten	Opslag LVB	Intensief gezinsgericht casemanagement	-	Activiteiten in het preventief justitieel kader (zwaar)	-	-
Eenheid	Stuks	-	-	Maand	-	-

Tabel 7. Verschillen en overeenkomsten tussen bijzondere producten van de regio's

B. Geraadpleegde bronnen per onderzoeksvraag

71 In de tabellen hieronder werken we de onderzoeksvragen in meer detail uit en geven we aan welke informatiebronnen we hebben gebruikt om de vragen te beantwoorden.

Nummer	Onderzoeksvraag	Bij beantwoording te betrekken informatie uit het onderzoek
1.	Formuleer een (PvE) voor diensten JB en JR	
1.1	Welke overeenkomsten en verschillen zijn zichtbaar in de huidige PvE's en in de gewenste afspraken per regio?	
1.1.1	Wat zijn de huidige regionale (of lokale) overeenkomsten en verschillen?	Interviews Regio's Interviews GI's Huidige PvE's/contracten
1.1.2	Wat is volgens de regio's de gewenste ontwikkelrichting (rol GI, inhoudelijk, organisatorisch, marktordening, bekostiging, et cetera) en wat zijn hierin mogelijke verschillen tussen regio's?	Interviews Regio's Interviews GI's Rapportage AEF Inspiratiesessie
1.1.3	Op welke thema's dienen de regio's de onderlinge verschillen te begrenzen om de continuïteitsrisico's te beperken?	Interviews Regio's Interviews GI's Inspiratiesessie
1.1.4	Op welke thema's kunnen de regio's verschillende invulling in het PvE hanteren om ruimte te bieden voor lokale of regionale afspraken?	Interviews Regio's Interviews GI's Inspiratiesessie
1.2	Welke eisen en voorwaarden dienen de regio's in alle PvE's op te nemen voor het borgen van continuïteit van de functie JB en JR (wettelijke taken GI) in de afzonderlijke regio's?	
1.2.1	Welke wijze van bekostigen past het beste bij het borgen van de functies JB en JR en hoe gaan de regio's om met al of niet bevoorschotten?	Rapportage AEF Interviews regio's Interviews GI's Informatie uit landelijke traject continuïteit JB-JR
1.2.2	Welke contractduur past het beste bij het borgen van de continuïteit?	Interviews regio's Informatie uit landelijke traject continuïteit JB-JR
1.2.3	Welke andere voorwaarden dienen onderdeel uit te maken voor het borgen van de continuïteit?	Informatie uit landelijke traject continuïteit JB-JR
1.3	Gegeven de beoogde uitwerking van de inhoud van de PvE's, welke (grote) risico's zijn er die de continuïteit negatief kunnen beïnvloeden en welke maatregelen kunnen deze risico's beperken?	
1.3.1	Wat zijn de risico's voor de regio's om een gezamenlijk samenwerking aan te gaan?	Rapportage AEF Interviews regio's Interviews GI's Informatie uit landelijke traject continuïteit JB-JR
1.3.2	Welke risico's ontstaan indien een regio of een gemeente uit de samenwerking wenst te stappen, zoals op het gebied van financiën en wachttijden?	Interviews regio's Interviews GI's
1.3.3	Welke maatregelen (afspraken) kunnen regio's maken om deze risico's te beperken?	
1.3.4	Welke (minimale) volumes zijn noodzakelijk om de continuïteit van de functies JB en JR te borgen?	Interviews GI's
1.3.5	Wat als de verandering in de relatieve marktpositie leidt een wijziging in de countervailing power (dominantie van de GI of de regio's)?	
1.3.6	Wat zijn de risico's als gevolg van de volumeontwikkeling voor JB en JR gegeven de inhoudelijke ambities voor de overgang van dwang naar drang en welke maatregelen zijn te nemen om risico's te beperken en welk veranderverscenario is hierbij passend (in één stap doorvoeren of geleidelijk)?	Interviews Regio's Interviews GI's
1.3.7	Wat zijn de risico's van individuele keuzes van gemeenten of regio's voor de continuïteit van JB en JR voor de andere regio's en voor de betreffende regio zelf?	Interviews Regio's Interviews GI's Huidige PvE's/contracten

Nummer	Onderzoeksvraag	Bij beantwoording te betrekken informatie uit het onderzoek
2.	Formuleer een voorstel om invulling te geven aan collectieve opdrachtgeverschap van gemeenten voor JB en JR	
2.1	Hoe zorgen de regio's er voor dat in hun samenwerking/collectieve opdrachtgeverschap zoveel mogelijk eenheid organiseren in het collectieve opdrachtgeverschap en toch voldoende ruimte laten voor lokale invulling?	
2.1.1	Welke afspraken moeten regio's onderling maken voor het borgen van de functies JB en JR?	Interviews Regio's Interviews GI's Bestuurlijke bespreking
2.1.2	Welke afspraken moeten regio's onderling en met gemeenten in hun regio maken voor de invulling van lokale verschillen?	Interviews Regio's Interviews GI's Bestuurlijke bespreking
2.1.3	Welke afspraken maken de regio's in bovenregionaal verband voor een goede invulling van de samenwerking of collectiefopdrachtgeverschap en wat betekent dit voor de verschillende 'lagen' waarin opdrachtgevers en GI's met elkaar te maken hebben (bovenregionaal, regionaal, lokaal)?	Interviews Regio's Interviews GI's Bestuurlijke bespreking Informatie uit landelijke traject continuïteit JB-JR
2.1.4	Wat betekent de invulling van het opdrachtgeverschap voor de houding en gedrag van zowel de opdrachtgever als ook de GI's om de samenwerking effectief te laten zijn?	Interviews Regio's Interviews GI's Bestuurlijke bespreking
2.2	Welke bestuurskundige vorm bestuurlijke aansturingsvorm past bij de gewenste bovenregionale samenwerking om vorm te geven aan de collectieve opdrachtgevers?	
2.2.1	Wat zijn de uitgangspunten die de regio's willen hanteren bij het bepalen van de bestuurskundige vorm en bestuurlijke aansturingsvorm?	Bestuurlijk overleg
2.2.2	Welke bestuurskundige vorm en aansturingsvorm past het beste bij de bovenregionale samenwerking en welke concrete afspraken horen hier bij?	Interviews Regio's Interviews GI's Informatie uit landelijke traject continuïteit JB-JR
2.3	Hoe kunnen de regio's, indien nodig, een en ander juridisch adequaat regelen? Welke juridische vorm past het beste bij de drijfveren, taken en verhoudingen?	
2.3.1	Gegeven de gewenste bestuurskundige vorm, welke juridische vorm past hier het beste bij?	Bestuurlijk overleg
2.3.2	Welke juridische afspraken (zoals delegatie, mandatering) moeten regio's maken voor de inrichting van de bovenregionale afspraken en hoe zien deze afspraken er uit?	Bestuurlijk overleg Interviews regio's
2.4	Wat zijn de vervolgstappen die de regio's dienen te nemen om enerzijds de afspraken met de GI's te formaliseren en anderzijds de onderlinge afspraken in de bovenregionale samenwerking te formaliseren?	

C. Beschrijving van de aanpak

Onderzoeksactiviteiten	In de periode
Zes gesprekken met beleidsmedewerkers van de regio's en één gemeente , waarin we de huidige en wenselijke situatie met betrekking tot de functies JB en JR bespraken. Hiervoor gebruikten we een topiclijst.	April - juni
Vier oriënterende gesprekken met vier GI's , te weten JGB, WSG, JBRA, LdH.	Mei - juni
Een inspiratiesessie met de regio's in Noord-Holland en experts van buitenaf. In deze sessie bespraken we de gemeenschappelijke uitgangspunten en de bovenregionale samenwerking tussen de regio's. Hiervoor was een inhoudelijk deskundige van het Nederlands jeugdinstituut (Anita Kraak) uitgenodigd en een voormalig bestuurder van een GI (Martin Dirksen). Onder het motto 'gluren bij de burens', was een vertegenwoordiger van gemeenten uit de regio Utrecht en de GI in Utrecht (Samen Veilig Midden Nederland) gevraagd te reflecteren op de totstandkoming en huidige samenwerking tussen de regio's en de GI in Utrecht.	Juli
Een gesprek met een cliëntenraad . Hierin bespraken we met (oud)cliënten en hun ouders ervaringen met zowel dwangmaatregelen als plusproducten.	Juli
De opbrengsten van de interviews, de analyse van de contracten en de inzichten uit de inspiratiesessie, leidden tot een dialogoognotitie , die we ambtelijk hebben afgestemd en bestuurlijk hebben besproken . In deze dialogoognotitie hebben we richtinggevende uitspraken aan de bestuurders van de regio's voorgelegd , zonder daar direct een besluit over te vragen.	Juli
Drie bestuurlijke besprekingen met GI's waarin we de dialogoognotitie en consequenties voor de GI's bespraken.	Augustus
Analyse van inkoopdocumenten en budgetten van regio's en GI's, mede om de continuïteitsrisico's van de GI's in kaart te brengen.	September
Acht (tussentijdse) ambtelijke werkgroepbijeenkomsten waarin we met de werkgroep borging JB en JR inhoudelijk en procesmatig de stand van zaken van het onderzoek bespraken.	April - Oktober