

VERKENNING BEKOSTIGING JUSTITIËLE GEDRAGSINTERVENTIES

KIEZEN VOOR AANBESTEDING OF SUBSIDIERELATIE

**KLANT
AUTEURS**

Ministerie van JenV
Paula van Haaren, Wouter Jongebreur, Eline Klein Hofmeijer en
Suzanne Kluft

**KENMERK
DATUM
VERSIE**

PvH/jve/002711
16 juli 2021
Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen	3
1.3	Onderzoeksaanpak	3
1.4	Leeswijzer	4
2	Context en ontwikkelingen vanaf 2015	5
2.1	Aanleiding om justitiële interventies aan te besteden	5
2.2	Kwaliteit Forensische Zorg (KFZ) en de erkenningscommissie	6
2.3	Knelpunten in het proces om te komen tot het aanbesteden van justitiële interventies	6
2.3.1	<i>Er bestaat onduidelijkheid over de gebruikersrechten en het eigendom van de justitiële interventies</i>	6
2.3.2	<i>Het risico op een gebrek aan landelijke dekking van de uitvoering van justitiële interventies bij aanbesteding</i>	7
2.3.3	<i>Het is onduidelijk of er aanbieders zijn die uitvoering willen en kunnen geven aan de justitiële interventies</i>	8
2.3.4	<i>De wijze waarop de justitiële interventies momenteel worden ingekocht is juridisch niet houdbaar</i>	8
3	De twee bekostigingsvarianten naast elkaar	10
3.1	Kwaliteit van de interventies	10
3.1.1	<i>Kwaliteit binnen de subsidierelatie</i>	10
3.1.2	<i>Kwaliteit binnen de inkoopvariant</i>	11
3.2	Prikkels tot innovatie van de interventies	11
3.2.1	<i>Innovatie binnen de subsidierelatie</i>	12
3.2.2	<i>Innovatie bij de inkoopvariant</i>	12
3.3	Organisatie en kosten	12
3.3.1	<i>Organisatorische impact en kosten van de subsidierelatie</i>	12
3.3.2	<i>Organisatorische impact en kosten van de inkoopvariant</i>	13
3.4	Tussentijdse conclusie: <i>geen duidelijke voorkeur voor een van de varianten</i>	13
4	Een nadere analyse van de ontwikkelingen en bekostigingsvarianten	14
4.1	De rol van KFZ en de Erkeningscommissie ten aanzien van kwaliteitsborging	14
4.2	Onduidelijkheid over de aanwezigheid en de effecten van marktwerking	14
5	Conclusies en advies	16
5.1	De afgelopen periode zijn er verschillende belemmeringen geweest om over te gaan tot aanbesteding	16
5.2	Inkoop van justitiële interventies via een 'vernieuwde' subsidierelatie tussen JenV en de 3RO heeft de voorkeur	16
A.	Bestudeerde documentatie	18
B.	Respondenten	19

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het uitvoeren van justitiële gedragsinterventies bij volwassenen justitiabelen (hierna: JI's) is een van de activiteiten die momenteel bij de reclasseringsorganisaties (3RO) is belegd. Tot 2015 werden deze activiteiten bekostigd met behulp van subsidies van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

Het voornemen was om per 2015 deze JI's in te gaan kopen, met een aanbesteding door DJI bij verschillende aanbieders. De aanleiding hiervoor was de wens om het systeem meer op één lijn te brengen met ontwikkelingen op het terrein van kwaliteitsverbetering in de forensische zorg, jeugdzorg en methodiekontwikkeling in de penitentiaire en justitiële jeugdinrichtingen. Op die manier zou meer uniformiteit kunnen ontstaan in de kwaliteitstoetsing. Ook zou het aanbod en daarmee de flexibiliteit, en de innovatie in het aanbod gestimuleerd worden ten opzichte van de subsidierelatie. Deze aanbesteding bij verschillende aanbieders is echter niet tot stand gekomen. In de periode 2015 - 2021 zijn de activiteiten namelijk via een inkooprelatie via DJI enkelzijdig bij de 3RO ingekocht.

Op dit moment hebben betrokkenen (JenV, DJI, en 3RO) behoefte aan een verkenning van de mogelijke varianten voor de bekostiging van de JI's voor de komende jaren. JenV heeft Significant Public gevraagd om hen te ondersteunen bij de uitvoering van deze verkenning.

1.2 Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van de verkenning is om meer zicht te krijgen op de wenselijkheid en de mogelijkheid van bekostigingsvarianten van JI's. Het gaat hierbij om een verkenning van de volgende twee varianten:

- a. Bekostiging van JI's middels de systematiek van een subsidierelatie, door subsidie vanuit het kerndepartement JenV terug te brengen in de totale subsidie aan de 3RO;
- b. Inkoop (door aanbesteding) van justitiële gedragsinterventies door DJI bij verschillende aanbieders.

De volgende vragen worden in de verkenning beantwoord:

- a. In hoeverre is er op dit moment een markt voor het aanbieden van justitiële interventies voor volwassenen (door andere aanbieders dan de 3RO)?
- b. Welke belemmeringen heeft men in de periode 2015 - 2020 ervaren om over te gaan tot aanbesteding en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?
- c. Welke randvoorwaarden zijn noodzakelijk om tot een geslaagde inkoop dan wel aanbesteding te komen?
- d. In hoeverre wordt het door opdrachtgevers (OM/ZM/DJI) wenselijk geacht dat meerdere aanbieders justitiële gedragsinterventies uitvoeren?
- e. Welke rol hebben de verschillende instituten zoals Kwaliteit Forensische Zorg (KFZ), Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP) en de Erkenningscommissie van justitiële interventies van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en hoe verhoudt zich dat tot recente beleidsontwikkelingen (bijvoorbeeld integrale, duurzame cliënttrajecten)?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen rond de bekostiging van JI's de afgelopen jaren én om inzicht te verkrijgen in de wenselijkheid en mogelijkheid van de bekostigingsvarianten zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- a. **Afwegingskader.** In samenwerking met de opdrachtgever van de verkenning is een afwegingskader gemaakt (zie figuur 1). Dit kader bevat een aantal centrale thema's die van belang zijn in de uitvoering van de verkenning;

 Financieel	Welke organisatorische kosten zijn per variant te benoemen qua capaciteit en financiën en hoe verhoudt zich dat tot de totale kosten van het systeem van de gedragsinterventies?
 Innovatie	Hoe zetten de verschillende varianten aan tot innovatie van interventies? Welke prikkels zijn er nodig om innovatie te borgen?
 Kwaliteit	Hoe ziet het systeem van kwaliteitsborging eruit per variant? Welke partij draagt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gedragsinterventies? Wat is de impact op de uitvoeringssnelheid per variant?
 Organisatie	Welke impact heeft de variant aanbesteden organisatorisch op DJI? Welke impact heeft de variant subsidie organisatorisch op JenV? Zijn de werkwijze, structuur en inrichting van DJI passend of passend te maken voor de aanbesteding van de gedragsinterventies met daarbij als uitgangspunt de oorspronkelijke doelen? Staat dit in verhouding tot de omvang van de opdracht?

Figuur 1. Afwegingskader

- b. **Documentanalyse.** Er is een analyse gemaakt van relevante en beschikbare documentatie. Bijvoorbeeld (interne) memo's, kamerbrieven, onderzoeken, et cetera. Zie bijlage A voor een overzicht van de bestudeerde documentatie;
- c. **(Groeps)interviews.** Aan de hand van een topiclijst hebben twaalf semigestructureerde interviews plaatsgevonden. Zie bijlage B voor een overzicht van de betrokken respondenten;
- d. **Groepsbijeenkomst.** De uitkomsten van de (groeps)interviews zijn gevalideerd en verdiept in een groepsbijeenkomst. Zie bijlage B voor een overzicht van de betrokken respondenten.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bevat de uitkomsten van de verkenning. In hoofdstuk 2 gaan we in op de context en de ontwikkelingen die in de periode van 2015 tot en met nu spelen rond de bekostiging van de JI's. In dit hoofdstuk worden ook enkele knelpunten benoemd waarom het tot op heden niet is gelukt om over te gaan tot aanbesteding van JI's. Hoofdstuk 3 gaat in op de twee verschillende bekostigingsvarianten. Aan de hand van de thema's uit het afwegingskader worden de beide varianten toegelicht. Hoofdstuk 4 geeft een nadere analyse van de ontwikkelingen en de bekostigingsvarianten. Hoofdstuk 5 bevat de conclusie van de verkenning. In dit hoofdstuk wordt tevens antwoord gegeven op de onderzoeksvragen van de verkenning.

2 Context en ontwikkelingen vanaf 2015

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de context en de ontwikkelingen omtrent de verschillende bekostigingsvarianten van de JI's.

2.1 Aanleiding om justitiële interventies aan te besteden

Het uitvoeren van JI's is een van de activiteiten die bij de 3RO is belegd. Onder JI's wordt het volgende verstaan: *Een door de opdrachtnemer te leveren (justitiële) gedragsinterventie, zijnde een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive in het kader van volwassenstrafrecht. De uitvoering van de interventie vindt plaats in een justitiële context: als voorwaarde bij een voorwaardelijke sanctie, binnen een toezicht of binnen een gevangenisstraf. De interventie is gericht op vermindering van de kans op recidive en/of het bevorderen van volwaardige deelname aan de maatschappij en re-integratie¹.*

In het voorjaar en begin van de zomer in 2014 heeft toenmalig staatssecretaris Teeven verzocht om een verandering van het kwaliteitssysteem voor gedragsinterventies. De aanleiding voor deze gewenste verandering was dat het systeem enkele knelpunten kende. Een van deze knelpunten was de dalende instroom van deelnemers aan de interventies. Voor de uitvoering van gedragsinterventies betekende dit dat het samenstellen van groepen moeilijk loopt. Dit had consequenties voor de strenge controle op selectie en programma-integriteit, het uitvoeren van evaluatieonderzoek en de kosten van controle en evaluatie. Daarbij is in het bijzonder het vormen van een controlegroep ten behoeve van evaluatieonderzoek, conform de hoogste wetenschappelijke eisen, een lastige opgave². Tevens gaven een aantal nieuwe ontwikkelingen, zoals ZSM, de inkoop van forensische zorg en de nieuwe Jeugdwet, aanleiding om het systeem meer toekomstbestendig te maken³. Naast de beschreven knelpunten blijkt uit de gesprekken met respondenten, dat de beperkte mogelijkheden om te sturen op kwaliteit binnen de subsidierelatie ook een van de aanleidingen is geweest om een ander systeem rond de inkoop van JI's te overwegen.

In 2014 is door JenV besloten om de inkoop van JI's voor volwassenen per 1 januari 2015 te beleggen bij divisie Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen (ForZo/JJI). Door de JI's via een aanbesteding in te kopen beoogde JenV onder andere de volgende doelen⁴:

- a. Bevorderen van flexibiliteit door een zorgvraag in de markt te zetten waardoor meerdere partijen die interventies bieden, kunnen aansluiten en het aanbod zal doen toenemen;
- b. Innovatie door aanwending van expertise van meerdere marktpartijen;
- c. Toename van kwaliteit door middel van concurrentie.

Uit de gesprekken met respondenten blijkt dat er voorafgaand aan het genomen besluit om de JI's aan te besteden geen onderzoek is uitgevoerd. De link tussen het aanbesteden van JI's en de bovengenoemde doelen is voornamelijk gebaseerd op aannames. Eind 2014 is gestart met de voorbereidingen om de JI's voor volwassenen aan te besteden.

¹ Nota Inkoopverantwoordelijkheid Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen (2021).

² TK, vergaderjaar 2014-2015, 29270, nr. 94.

³ Memo Afronding project gedragsinterventies (2015).

⁴ Nota Inkoopverantwoordelijkheid Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen (2021).

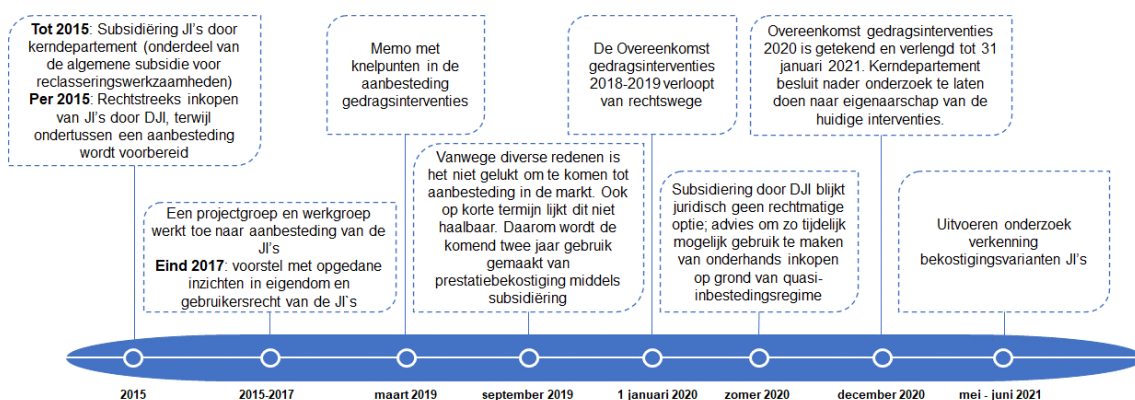
2.2 Kwaliteit Forensische Zorg en de Erkenningscommissie

De afgelopen jaren is het EFP binnen het programma KFZ betrokken bij de doorontwikkeling van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe gedragsinterventies voor volwassenen. KFZ ontvangt jaarlijks een subsidie van € 300.000,- van DJI voor de (door)ontwikkeling van gedragsinterventies. Hiermee worden, net zoals bij de forensische zorg, aanbieders gezamenlijk gestimuleerd om te werken aan een compleet en kwalitatief goed aanbod van gedragsinterventies.

De Erkenningscommissie beoordeelt onafhankelijk de kwaliteit en effectiviteit van interventies die worden toegepast in het justitiële veld. Dit gebeurt op basis van kwaliteitscriteria die zijn afgeleid van de *What Works*-beginselen. De beoordeling kan uitmonden in de erkenning van de interventies. De verandering die de afgelopen jaren is doorgevoerd, is dat er onderscheid gemaakt wordt in een viertal niveaus waarop de commissie een interventie kan erkennen in plaats van één erkenningsniveau. De vier niveaus betreffen: goed onderbouwd, eerste aanwijzingen voor effectiviteit, goede aanwijzingen voor effectiviteit of sterke aanwijzingen voor effectiviteit. Per niveau geldt een aantal criteria waarop beoordeeld wordt. Hoe hoger de interventie erkend wordt hoe sterker de bewijskracht - op basis van wetenschappelijk onderzoek - is dat de interventie effectief is bij een bepaalde doelgroep.

2.3 Knelpunten in het proces om te komen tot het aanbesteden van justitiële interventies

Ondanks het voornemen om de JI's aan te besteden, is dit tot op heden niet gelukt. Op basis van de bestudeerde documentatie en de (groeps)interviews zijn hier verschillende redenen voor aan te wijzen. In figuur 2 is een tijdlijn opgenomen van de periode 2015 tot en met nu. In de tijdlijn is een aantal momenten en knelpunten opgenomen die een belangrijk rol hebben gespeeld in het proces om te komen tot het aanbesteden van de JI's. In deze paragraaf lichten wij enkele knelpunten nader toe.



Figuur 2. Tijdlijn

2.3.1 Er bestaat onduidelijkheid over de gebruikersrechten en het eigendom van de justitiële interventies

DJI heeft in 2015 een marktconsultatie uitgevoerd. Daarin werd uitgegaan van de mogelijkheid om marktpartijen (erkende) interventies binnen de forensische zorg die min of meer vergelijkbaar waren met de bestaande gedragsinterventies en voorzagen in de behoefte van DJI uit te laten voeren. Om de uitvoering van de gedragsinterventies goed te kunnen laten aanbesteden en deze door meerdere organisaties te laten uitvoeren, heeft JenV de gebruikerslicenties en methodieken van de gedragsinterventies nodig zodat zij deze kan verschaffen aan aanbieders die in aanmerking komen om gedragsinterventies uit te voeren. Vanaf 2018 bleek de insteek van de aanbesteding anders te zijn. Het ging vanaf dat moment om de (letterlijke) uitvoering van de methodieken zoals vastgesteld.⁵ Om deze aanbesteding in de markt te zetten heeft JenV naast de gebruikersrechten ook de eigendomsrechten nodig.

⁵ DJI, Memo Behoeftanalyse gedragsinterventies 2016 (2015); Brief van JenV aan RN: intellectueel eigendom gedragsinterventies (17 juli 2017).

JenV heeft in juli 2017 Reclassering Nederland (RN) schriftelijk verzocht om het intellectueel eigendom en de (doorontwikkelde) methodieken (alle handboeken en overige relevante informatie) van de gedragsinterventies over te dragen aan JenV⁶. RN heeft in september 2017 per brief aan JenV laten weten dat zij zoveel mogelijk tegemoet wil komen aan de wensen van JenV om de methodieken en het materiaal dat gekoppeld is aan de JI's, voor zover deze in het bezit zijn van de 3RO, over te dragen aan JenV⁷. Uit gesprekken met respondenten blijkt echter dat het onduidelijk is op welke manier JenV opvolging heeft gegeven aan de brief van 3RO. Afspraken omtrent gebruikersrechten en eigendomsrecht lijken niet verder geformaliseerd of contractueel vastgelegd.

Uit de gesprekken met respondenten blijkt dat de onduidelijkheid over eigendomsrechten ook consequenties heeft voor het erkennen van interventies. De erkenning van interventies via de Erkenningscommissie verloopt na vijf jaar. Het is volgens respondenten in de huidige situatie onvoldoende duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor het laten erkennen van de interventies. Respondenten van verschillende organisaties kijken hierin voornamelijk naar elkaar. Respondenten van de 3RO geven aan dat de verantwoordelijkheid voor het erkennen van interventies niet bij hen ligt omdat zij het eigenaarschap van de JI's hebben overgedragen. Respondenten van KFZ geven aan dat zij verantwoordelijkheid dragen voor de doorontwikkeling van JI's, maar dat het eigenaarschap ook niet bij hen ligt. Respondenten van JenV geven aan dat zij niet goed in staat zijn om het proces van het erkennen van interventies te begeleiden, omdat zij inhoudelijk niet goed genoeg betrokken zijn bij de interventies. Respondenten van DJI en de Erkenningscommissie hebben zich hier niet over uitgelaten.

In de periode 2015 - 2017 worden de volgende knelpunten ten aanzien van de gebruikersrechten van de JI's gesignaleerd:

- a. Afspraken over de gebruikersrechten op deze JI's zijn voornamelijk in het verleden gemaakt en de betrokkenen destijds zijn nu veelal niet meer aanwezig en/of voldoende op de hoogte van toenmalige afspraken;
- b. JI's zijn in de tussentijd veelal aangepast aan de Nederlandse markt en/of voortschrijdend inzicht. Hierdoor is het minder makkelijk vast te stellen wie de rechten hierop heeft;
- c. Documentatie van afspraken ten aanzien van deze rechten is niet voldoende helder op detailniveau;
- d. 3RO heeft JenV per brief toestemming gegeven de handboeken, behorend bij de gedragsinterventies, te gebruiken om informatie uit te halen. Er is echter door de 3RO niet expliciet toestemming gegeven letterlijk (delen van de) JI's te kopiëren of te publiceren, in verband met inbreuk op het auteursrecht;
- e. JenV heeft daarmee vooralsnog geen recht de handboeken zelf als zodanig te verveelvoudigen of op andere wijze te exploiteren.

2.3.2 Het risico op een gebrek aan landelijke dekking van de uitvoering van justitiële interventies bij aanbesteding

In voorbereiding op het besluit om de JI's aan te besteden is in 2015 een marktconsultatie uitgevoerd. Het doel van deze marktconsultatie was om te onderzoeken in welke mate er aanbieders zijn die uitvoering willen en kunnen geven aan de JI's. Uit de marktconsultatie blijkt dat hier meerdere aanbieders interesse in hebben maar dat deze aanbieders zich voornamelijk bevinden in het stedelijk gebied van Nederland⁸. Dit brengt volgens diverse respondenten het risico met zich mee dat, indien een aanbieder die gevestigd is in de randstad uitvoering geeft aan de JI's, er geen landelijk dekkend aanbod van gedragsinterventies is.

Dit risico werd destijds versterkt door de twijfel van de 3RO om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure. In een memo uit 2019 is beschreven dat de 3RO destijds van mening was dat er (te veel) onduidelikheden en onzekerheden aan het proces van aanbesteden kleven en dat zij daarom overwogen om niet deel te nemen aan de aanbesteding⁹. In de gesprekken met respondenten van 3RO in het kader van deze verkenning geven zij aan dat zij hun standpunt om in het geval van een toekomstige aanbesteding al dan niet deel te nemen gaan heroverwegen. Zij geven aan dat ook

⁶ Brief van JenV naar RN: intellectueel eigendom gedragsinterventies (17 juli 2017).

⁷ Brief van 3RO aan JenV: intellectueel eigendom gedragsinterventies (25 september 2017).

⁸ Uitkomsten marktconsultatie (2015).

⁹ Memo Justitiële gedragsinterventies voor volwassenen - KFZ en 3RO (2019).

bedrijfsmatige aspecten een rol spelen in deze heroverweging. Wanneer de 3RO bijvoorbeeld slechts op een beperkt aantal onderdelen (kavels) de aanbesteding gegund krijgt, is de investering om een landelijke dekking te garanderen waarschijnlijk (te) groot ten opzichte van wat het de 3RO oplevert.

In het kader van deze verkenning zijn ook de wensen en aandachtspunten ten aanzien van de twee bekostigingsvarianten bij het OM opgehaald. Het OM geeft aan dat zij voornamelijk waarde hechten aan voldoende aanbod van interventies en aan interventies die (bewezen) effectief zijn. De wijze waarop deze interventies bekostigd zouden moeten worden is voor hen minder van belang.

2.3.3 Het is onduidelijk of er aanbieders zijn die uitvoering willen en kunnen geven aan de justitiële interventies

In voorbereiding op de aanbesteding van JI's heeft JenV in 2015 een marktconsultatie uitgevoerd. In deze marktconsultatie was de behoeftestelling leidend. Dat betekent dat DJI geen specifieke interventies heeft uitgevraagd, maar dat zij aanbieders hebben gevraagd om erkende interventies aan te bieden die bijdragen aan de behoeftestelling van DJI. Een aanbieder kon dus de interventies aanbieden die op dat moment reeds door DJI zijn ingekocht, maar zij konden ook een andere interventie aanbieden die bijdraagt aan de behoeftestelling van DJI. Voor alle interventies gold dat het voornaamste doel was het terugdringen van recidive¹⁰. Uit deze marktconsultatie bleek dat er meerdere aanbieders interesse hadden en in aanmerking kwamen voor het uitvoeren van de gedragsinterventies. Dit waren voornamelijk aanbieders van forensische zorg.

In de interviews met respondenten is gevraagd naar hun beeld over de mate waarin er op dit moment marktpartijen zijn die uitvoering willen én kunnen geven aan de JI's. Dit is anders dan de uitkomsten van de marktconsultatie. Onder andere respondenten van DJI en 3RO geven aan dat er naar hun mening slechts een beperkt aantal aanbieders is dat hierin geïnteresseerd is vanwege de beperkte omvang van de vraag (in aantallen en financieel volume). Onze inschatting is ook dat de beperkte ruimte om 'eigen' (erkende) interventies uit te voeren en het moeten uitvoeren van justitiële interventies volgens een vastomlijnde methodiek niet aantrekkelijk is voor aanbieders. Wanneer respondenten van andere organisaties hiernaar vragen wordt vrijwel alleen de Waag als voorbeeld genoemd van een partij die hier mogelijk interesse in zou hebben. Tot slot geven respondenten van KFZ aan dat bij de calls die zij openstellen voor de doorontwikkeling van interventies, alleen de 3RO in samenwerking met onderzoeksinstanties inschrijven.

Een nieuwe marktconsultatie is nodig om definitief inzicht te krijgen in de mate waarin aanbieders, anders dan de 3RO, uitvoering wil en kan geven aan de JI's.

2.3.4 De wijze waarop de justitiële interventies momenteel worden ingekocht is juridisch niet houdbaar

De bekostiging van de JI's verloopt in 2020 en 2021 via de reeds bestaande systematiek van prestatiebekostiging door een subsidieverstrekking vanuit DJI naar de 3RO. In 2020 is besloten om de contractering zoals die bestond tijdelijk te continueren, zodat er een grondslag was om de werkzaamheden die de 3RO zijn blijven uitvoeren te kunnen blijven bekostigen. Dit is vastgelegd in de overeenkomst Gedragsinterventies 2020. Het betreft een vorm waarbij DJI, gebruikmakend van het quasi inbestedingsregime met Reclassering Nederland (RN), rechtstreeks de uitvoering van gedragsinterventies inkoopt bij RN, met een bepaling dat RN diensten mag uitbesteden aan onderaannemers SVG en Leger des Heils. In het contract zit een verlengingsoptie met één jaar; in december 2020 is besloten hier gebruik van te maken. Zodoende geldt deze constructie tot en met 31 december 2021.

Uit een advies van de afdeling Juridische Zaken aan ForZo/JJI medio 2020 blijkt dat de constructie van het verstrekken van opdrachten middels het quasi inbestedingsregime in de toekomst juridisch niet houdbaar is en adviseert daarom deze niet - dan wel zeer terughoudend - toe te passen.

¹⁰ Marktconsultatiedocument interventies volwassenen (5 juni 2015).

Vanaf 2015 is het streven om justitiële interventies in te kopen, zoals ook de forensische zorg (door DJI) wordt ingekocht. In dat geval kan er sprake zijn van een overheidsopdracht die aanbestedingsplichtig is. Tegelijkertijd is het naar mening van de onderzoekers ook mogelijk om op een andere manier naar de JI's te kijken. De JI's worden tot op heden (ook al voor 2015) enkel uitgevoerd door de 3RO en tot 2015 via een subsidierelatie tussen JenV en de 3RO bekostigd. De uitvoering van JI's sluit naar mening van de onderzoekers en diverse respondenten inhoudelijk goed aan bij de taken van de 3RO in het kader van hun toezichthoudende taak. Gezien het onderscheid dat door diverse betrokken respondenten wordt gemaakt tussen justitiële interventies en forensische zorg, achten de onderzoekers het logisch justitiële interventies als onderdeel van de reclasseringswerkzaamheden te zien. Om deze reden(en) is het verdedigbaar om de JI's ook te zien en te definiëren als reclasseringswerkzaamheden (artikel 8-1 in de Reclasseringsregeling 1995). In dat geval is de uitvoering van JI's voorbehouden aan erkende reclasseringsorganisaties, op dit moment de 3RO. De justitiële interventies zijn tot 2015 op basis hiervan uitgevoerd door de 3RO en zijn in dit geval geen overheidsopdracht.

3 De twee bekostigingsvarianten naast elkaar

In dit hoofdstuk maken wij aan de hand van het afwegingskader zoals beschreven in hoofdstuk 1 een analyse van de twee verschillende bekostigingsvarianten van JI's. Wij starten met een analyse van de varianten zoals deze oorspronkelijk bedoeld waren:

- a. Bekostiging van JI's middels de systematiek van een subsidierelatie, door subsidie vanuit het kerndepartement JenV terug te brengen in de totale subsidie aan de 3RO;
- b. Inkoop (door aanbesteding) van justitiële gedragsinterventies door DJI bij verschillende aanbieders.

Bij de inkoopvariant gaan wij uit van voldoende marktwerking. Als deze marktwerking er niet of maar beperkt blijkt te zijn, dan kan de beoordeling van de aandachtspunten zoals beschreven in dit hoofdstuk anders uitpakken. Zie ook paragraaf 3.4 en hoofdstuk 4 van dit rapport.

Vervolgens betrekken wij de inzichten van de afgelopen jaren, bijvoorbeeld omtrent marktwerking en de rol van KFZ (zoals ook beschreven in hoofdstuk 2) in onze analyse. Tot slot benoemen we een aantal randvoorwaarden die voor de inrichting van beide varianten relevant zijn.

3.1 Kwaliteit van de interventies

Een belangrijk thema uit het afwegingskader (zie figuur 1) betreft het onderwerp kwaliteit. In het kader van deze verkenning onderscheiden wij meerdere aspecten van kwaliteit. Enerzijds gaat het om de 'kwaliteit' van de interventie an sich en de mogelijkheden om deze door te ontwikkelen. Anderzijds heeft kwaliteit ook betrekking op de uitvoering van een interventie. Dit gaat bijvoorbeeld over de kwaliteit van de trainers die de interventie geven. Beide aspecten van kwaliteit komen aan bod in de analyse.

Op basis van de documentatie, de interviews met respondenten en de groepsbijeenkomst is een aantal aandachtspunten geformuleerd ten aanzien van het thema 'kwaliteit' (zie tabel 1). Wij lichten deze aandachtspunten in deze paragraaf nader toe. Wij gaan hierbij uit van de varianten zoals deze oorspronkelijk bedoeld waren.

De oude (tot 2015 gehanteerde) subsidierelatie	Inkoop door DJI
3RO heeft bestaande landelijke opleidingsstructuur, interne academie, centrale opbouw van expertise	Kwaliteitsverbetering door marktwerking
Eenduidigheid in de uitvoering van specifieke JI's omdat deze bij één partij belegd zijn (de 3RO)	Meer sturingsmogelijkheid op kwaliteit in contractering
De interventie maakt onderdeel uit van een integraal cliënttraject bij de 3RO	Een landelijk systeem voor kwaliteitsborging
<i>Nadeel:</i> Kwaliteitsborging op de uitvoering van de JI's is belegd bij één partij en er zijn beperkte mogelijkheden om hierop te sturen	<i>Nadeel:</i> risico op versnippering en lokale verschillen in de uitvoering van de JI's

Tabel 1. Kwaliteit

3.1.1 Kwaliteit binnen de subsidierelatie

In de interviews noemen verschillende respondenten dat de 3RO een eigen academie heeft, die landelijk trainingen geeft aan de trainers van de interventies. De 3RO beschikt over een groot netwerk van ervaren trainers. Daarnaast hebben zij

een landelijke overlegstructuur met trainers uit verschillende regio's. Dit levert naar mening van de respondenten een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de uitvoering van de interventies. Tevens draagt dit bij aan een landelijke dekking van de interventies en eenduidigheid in de uitvoering van de interventies.

Respondenten noemen het integraal cliënttraject ook als een voordeel van de oude subsidierelatie. Zij geven aan dat wanneer 3RO uitvoerder is van een interventie zij goed in staat zijn om de 'geleerde lessen' vanuit de interventie mee te nemen in het toezichttraject (en vice versa). Informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en trainers is volgens respondenten relatief eenvoudig wanneer zij werkzaam zijn bij dezelfde organisatie. Ook kan het de snelheid van het traject op een positieve wijze beïnvloeden. Het doorverwijzen van een cliënt naar een interventie binnen dezelfde organisatie kan snel geregeld worden.

Een van de ervaren nadelen van de subsidierelatie is dat er ten opzichte van de inkoopvariant in mindere mate mogelijkheden zijn om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering van de JI's. Daarnaast zijn in deze variant volgens diverse respondenten beperkte prikkels om de kwaliteit van de interventie aan sich te monitoren en indien nodig door te ontwikkelen. De reden hiervoor is dat de kwaliteitsborging vrijwel volledig bij één partij (de 3RO) was belegd. Tegen deze stelling is wel in te brengen dat de kwaliteit van de interventies zelf zijn vastgesteld door de oude Erkenningscommissie (Justitiële Interventies) en later de Erkenningscommissie waarin dit opvolging kreeg. Bovendien kan ook in een subsidierelatie worden gestuurd op kwaliteit, ervan uitgaande dat de inhoudelijke kennis op dit vlak ook aanwezig is bij JenV en toetsing plaatsvindt via de Erkenningscommissie. En ten slotte: voor de doorontwikkeling van een aantal justitiële interventies hebben de 3RO samengewerkt met universiteiten en hogescholen.

3.1.2 Kwaliteit binnen de inkoopvariant

Het realiseren van een kwaliteitsimpuls was een van de belangrijke redenen om het systeem voor de bekostiging van JI's te heroverwegen (zie hoofdstuk 2). Het aanbesteden van interventies zou meer mogelijkheden voor sturing kunnen opleveren, wanneer dit gepaard zou gaan met intensiever contractmanagement. De aanname die hieraan ten grondslag ligt is dat deze betere sturingsmogelijkheden een positief effect zouden hebben op de interventie aan sich en de uitvoering daarvan. Ditzelfde geldt min of meer voor de marktwerking. De verwachting destijds was dat marktwerking en concurrentie ook voor een kwaliteitsimpuls van de JI's zouden zorgen.

Een nadeel van de inkoopvariant is dat wanneer er meerdere aanbieders uitvoering geven aan de JI's, er versnippering optreedt in de uitvoering van de JI's. Dit kan leiden tot lokale verschillen. Het nieuw in te richten landelijke systeem voor kwaliteitsborging zou dit nadeel moeten beperken.

3.2 Prikkels tot innovatie van de interventies

Het tweede thema uit het afwegingskader gaat over innovatie. Voor beide varianten is in beeld gebracht welke prikkels zij hebben om aanbieders van JI's aan te zetten tot innovatie. De belangrijkste aandachtspunten op het thema innovatie zijn beschreven in tabel 2.

De oude (tot 2015 gehanteerde) subsidierelatie	Inkoop door DJI
De 3RO hebben als enige uitvoerder van de interventies goed zicht op de behoefte van de doelgroep en welke interventies er ontbreken of doorontwikkeld moeten worden	Kruisbestuiving kan ontstaan in bestaande interventies door inschrijvingen van andere aanbieders (zoals aanbieders van forensische zorg)
	Kennis en ervaring van andere aanbieders kunnen benut worden bij het komen tot ideeën voor nieuwe interventies

De oude (tot 2015 gehanteerde) subsidierelatie	Inkoop door DJI
	Aanbod kan toenemen doordat meerdere partijen interventies kunnen aanbieden
	Sturing op innovatie en variatie mogelijk door in te kopen bij meerdere aanbieders

Tabel 2. Innovatie

3.2.1 Innovatie binnen de subsidierelatie

Op basis van de documentatie en de interviews met respondenten lijken er weinig prikkels tot innovatie te zitten binnen de subsidierelatie. Dit komt voornamelijk omdat de 3RO als enige partij uitvoering geeft aan de interventies. Het voordeel hiervan is tegelijkertijd dat zij, juist doordat zij de enige partij zijn die deze interventies uitvoeren, goed zicht hebben op de behoefte van de doelgroep. Zij hebben het centrale overzicht en kunnen naar mening van enkele respondenten daarom goed inschatten welke interventies ontbreken of doorontwikkeld moeten worden. Respondenten van de 3RO geven aan dat het (door)ontwikkelen van interventies ook sneller gaat wanneer zij dit hele proces zelf in handen hebben. Daarnaast is het ook denkbaar dat een prikkel tot innovatie binnen de subsidierelatie geformuleerd kan worden, bijvoorbeeld door dit vast onderdeel te maken in de bekostiging en de verantwoording.

3.2.2 Innovatie bij de inkoopvariant

Respondenten zien verschillende prikkels tot innovatie binnen de inkoopvariant. Zij geven aan dat er kruisbestuiving kan ontstaan in bestaande interventies door inschrijvingen van andere aanbieders, zoals aanbieders van forensische zorg. Ook geven respondenten aan dat wanneer meer aanbieders de mogelijkheid hebben om mee te denken over de interventies dit ervoor kan zorgen dat het aanbod van interventies gaat toenemen. Bovendien is het binnen deze variant volgens respondenten beter mogelijk om te sturen op innovatie en variatie, door JI's bij meerdere aanbieders in te kopen.

3.3 Organisatie en kosten

De laatste twee thema's uit het afwegingskader zijn gericht op de organisatorische impact en de kosten van beide bekostigingsvarianten. Dit gaat bijvoorbeeld over de impact van beide varianten op DJI en JenV en de kosten (op hoofdlijnen) die hieraan verbonden zijn. De aandachtspunten voor deze thema's zijn beschreven in tabel 3.

De oude (tot 2015 gehanteerde) subsidierelatie	Inkoop door DJI
Beperkte organisatorische wijzigingen, voornamelijk administratief	DJI moet een aanbestedingstraject opzetten en aan contractmanagement doen met meerdere aanbieders (fte voor nodig, vooral op korte termijn), in relatie tot relatief kleine uitvoeringsaantallen
Verantwoording van taken/producten van 3RO is bij één partij	Samenwerkingsafspraken nodig tussen 3RO en aanbieders over doorverwijzing cliënten en informatie-uitwisseling
	Voor 3RO is het de vraag of het nog rendabel is om in te schrijven gezien de lage uitvoeringsaantallen – risico op ontbreken landelijke dekking JI's.

Tabel 3. Organisatie en kosten

3.3.1 Organisatorische impact en kosten van de subsidierelatie

Het merendeel van de respondenten is van mening dat de organisatorische impact en de kosten beperkt zijn indien gekozen wordt voor de subsidierelatie. Respondenten geven aan dat er met name enkele administratieve wijzigingen

doorgevoerd moeten worden om ervoor te zorgen dat de subsidierelatie van DJI naar JenV overgedragen kan worden. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat binnen de subsidievariant nog geen duidelijke afspraken bestaan over de verantwoordelijkheden ten aanzien van kwaliteitsborging. Dit gaat bijvoorbeeld over wie er verantwoordelijk is voor het laten erkennen van de JI's binnen de subsidierelatie (zie hiervoor ook 2.2.1). In de situatie voor 2015 was de 3RO hier verantwoordelijk voor. Indien JenV hier een (grote) rol in krijgt geeft dit ook een grotere organisatorische impact.

Ook de organisatorische impact voor 3RO blijft beperkt binnen de subsidierelatie. Het is volgens respondenten van de 3RO prettig dat zij voor al hun producten en taken (waaronder in de uitvoering van JI's) slechts aan één partij verantwoording hoeft af te leggen (JenV).

3.3.2 Organisatorische impact en kosten van de inkoopvariant

Respondenten wijzen binnen de inkoopvariant verschillende factoren aan die impact hebben op de organisatie en additionele kosten met zich meebrengen. Indien besloten wordt tot aanbesteden van de JI's moet DJI een aanbestedingstraject opzetten en het contractmanagement met diverse aanbieders organiseren. Hiervoor moet DJI ook capaciteit vrij maken. Het is nog niet precies duidelijk om hoeveel dit zou gaan. Daarnaast moet bij deze variant ook het proces van indicatiestelling en plaatsing (inclusief de bijbehorende systemen zoals Ifzo) hierop aangepast worden. Respondenten van DJI vragen zich af in hoeverre deze inspanningen zich verhouden tot de relatief kleine aantallen en het relatief kleine financiële volume (€ 4,5 miljoen) ten opzichte van het totale financiële volume van de forensische zorg inclusief tbs (ongeveer € 1 miljard).

Indien besloten wordt tot aanbesteden van JI's heeft dit voor 3RO ook organisatorische impact. Respondenten geven aan dat dit knelpunten ten aanzien van het doorverwijzen van cliënten met zich mee kan brengen en dat dit problemen kan opleveren op het gebied van informatie-uitwisseling. Enkele respondenten van de 3RO verwachten dat trainingen in een vrijwillig kader hierdoor minder vaak en makkelijk door toezichthouders gestimuleerd gaan worden. Ook respondenten van 3RO geven aan dat de lage uitvoeringsaantallen in combinatie met de relatief grote uitvoeringsconsequenties voor hen de vraag oproept of het voor hen rendabel genoeg is om in te schrijven op de aanbesteding.

3.4 Tussentijdse conclusie: geen duidelijke voorkeur voor een van de varianten

Op basis van de beschikbare informatie en het afwegingskader concluderen wij dat er geen duidelijke voorkeur is voor een van de varianten. Dit komt met name doordat er in de inkoopvariant (iets) meer aandacht en mogelijkheden voor kwaliteitsborging en innovatie lijken te bestaan, uitgaande van de aannames ten aanzien van marktwerking (zie ook de voetnoten op voorgaande pagina's). De organisatorische impact en de kosten lijken echter in de inkoopvariant groter dan binnen de subsidierelatie.

	De oude (tot 2015 gehanteerde) subsidierelatie	Inkoop door DJI
Kwaliteit	+ / -	+ / -
Innovatie	-	+
Organisatie en kosten	+	-

In de gesprekken met respondenten en op basis van de beschikbare documentatie concluderen wij daarnaast dat de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die invloed hebben gehad op de twee bekostigingsvarianten (zie hoofdstuk 2) en daarmee ook op de beoordeling van de twee varianten en de weging van verschillende aspecten. In het volgende hoofdstuk gaan wij hier nader op in.

4 Een nadere analyse van de ontwikkelingen en bekostigingsvarianten

In dit hoofdstuk maken wij een analyse van de wijze waarop de ontwikkelingen van de afgelopen jaren (hoofdstuk 2) van invloed zijn op de twee bekostigingsvarianten van JI's.

4.1 De rol van KFZ en de Erkenningscommissie ten aanzien van kwaliteitsborging

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is KFZ de afgelopen jaren betrokken bij de doorontwikkeling van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe gedragsinterventies voor volwassenen. De innovatiesubsidie die voor de 3RO voor de gedragsinterventie beschikbaar wordt gesteld, wordt momenteel via KFZ besteed.

Vrijwel alle respondenten zijn tevreden over de rol die KFZ momenteel heeft in het kader van de (door)ontwikkeling van JI's. Zij geven bijvoorbeeld aan dat door deze nieuwe rol van KFZ er een onderscheid gemaakt wordt tussen de ontwikkeling van de interventie en de uitvoering van de interventie. Ook geven respondenten aan dat hierdoor een extra en onafhankelijke check op de kwaliteit van de interventie plaatsvindt. Dit is volgens vrijwel alle respondenten een positieve ontwikkeling en sluit direct aan bij een van de oorspronkelijke redenen om over te gaan tot aanbesteding van de JI's. Enkele respondenten maken de kanttekening dat de focus van KFZ de afgelopen jaren voornamelijk lag op de doorontwikkeling van bestaande JI's. Er zijn nog geen nieuwe JI's ontwikkeld. Hier zou volgens respondenten de komende jaren nog meer op ingezet kunnen worden.

Respondenten geven aan dat de huidige werkwijze met het KFZ binnen de subsidievariant ook voortgezet kan worden, waarbij een geormerkt deel van de subsidie voor innovatie op dezelfde manier wordt besteed via KFZ.

Respondenten verschillen van mening over de noodzaak om in een nieuwe bekostigingsvariant de gang naar de (nieuwe) Erkenningscommissie te integreren. De meerderheid van de respondenten ziet meerwaarde in de toetsing van de interventies door een derde partij die niet betrokken is in de (door)ontwikkeling van de interventie. Zeker wanneer deze toets de daadwerkelijke effectiviteit van de interventies betreft. Enkele respondenten van de 3RO geven aan dat het laten erkennen van interventies relatief veel tijd en middelen kost. De inschatting van de onderzoekers is dat dit overigens hoofdzakelijk is gebaseerd op de ervaring met en het beeld van de werkwijze van de oude erkenningscommissie (justitiële interventies). Daarnaast geven enkele respondenten van de 3RO aan dat de meerwaarde van erkenning voor de kwaliteitsborging naar hun mening beperkt is wanneer ook samenwerking met KFZ plaatsvindt omtrent kwaliteitsborging. Ook zien zij geen meerwaarde in twee kwaliteitstoetsingen, dit is naar hun mening dubbel werk.

4.2 Onduidelijkheid over de aanwezigheid en de effecten van marktwerking

Marktwerking is een belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de inkoopvariant, maar ook voor het behalen van de voordelen met betrekking tot innovatie en uitbreiding van het aanbod. Toen het besluit in 2015 is genomen om de JI's te gaan aanbesteden werd er vanuit gegaan dat er aanbieders (anders dan de 3RO) interesse hadden om een bijdrage te leveren aan de (door)ontwikkeling en uitvoering van JI's. Gedurende deze verkenning stuiten wij op een aantal factoren die de aanwezigheid en de effecten van deze marktwerking in twijfel trekken:

- a. De marktconsultatie in 2015 ging ervan uit dat aanbieders ook zelf (nieuwe) interventies konden aanbieden. Wanneer dit niet mogelijk is en aanbieders de bestaande JI's geprotocolleerd moeten aanbieden en uitvoeren, is het niet duidelijk of aanbieders hier interesse in hebben;

-
- b. Respondenten zijn in interviews sceptisch over het feit of er überhaupt andere aanbieders zijn. Alleen de Waag wordt als mogelijke andere aanbieder genoemd;
 - c. Andere aanbieders hebben de afgelopen jaren niet ingeschreven op de calls van KFZ voor de doorontwikkeling van interventies;
 - d. Er is geen onderzoek gedaan naar de link tussen marktwerking bij JI's en de beoogde kwaliteitsimpuls. Het is niet met zekerheid vast te stellen of marktwerking leidt tot meer concurrentie van aanbieders en dat daarmee de beoogde kwaliteitsimpuls gerealiseerd kan worden.

Verschillende respondenten geven aan dat een nieuwe marktconsultatie nodig is om inzicht te krijgen in de mate waarin aanbieders, anders dan de 3RO, uitvoering willen en kunnen geven aan de JI's.

5 Conclusies en advies

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de onderzoeksvragen van deze verkenning. Ook geven wij op basis van de analyse van onze bevindingen een advies over de bekostiging van JI's.

5.1 De afgelopen periode zijn er verschillende belemmeringen geweest om over te gaan tot aanbesteding

De afgelopen jaren is het niet gelukt om uitvoering te geven aan het genomen besluit in 2015 om over te gaan tot een aanbesteding van JI's. Op basis van deze verkenning zien wij de volgende belemmeringen:

- a. **Onduidelijkheid over gebruikersrechten en eigendom van de JI's.** In juni 2017 heeft JenV de RN verzocht om het intellectueel eigendom en de (doorontwikkelde) methodieken van de gedragsinterventies over te dragen aan JenV. RN heeft ingestemd met dit verzoek. Echter zijn deze afspraken niet nader geformaliseerd of contractueel vastgelegd. Tijdens de uitvoering van deze verkenning bestaat er nog steeds onduidelijkheid hierover.
- b. **Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid om interventies te laten erkennen.** Een van de gevolgen van het vorige knelpunt (a) is dat er geen formele afspraken zijn gemaakt over welke partij de verantwoordelijkheid heeft voor het laten erkennen van interventies.
- c. **Een risico op het gebrek aan landelijke dekking van de JI's indien meerdere aanbieders JI's uitvoeren.** Indien uitvoering gegeven wordt aan het besluit om de interventies aan te besteden signaleren diverse partijen (waaronder de 3RO) het risico op het gebrek aan landelijke dekking van de JI's. Indien meerderde aanbieders JI's gaan uitvoeren en met deze aanbieders geen landelijk werkgebied bestaat, kan dat ertoe leiden dat er geen landelijke dekking van de interventies is. Ook het OM geeft aan dat het belangrijk is dat het aanbod van interventies beschikbaar is en kwalitatief in orde is. De wijze van bekostiging is voor het OM in mindere mate van belang.
- d. **Onduidelijkheid over de aanwezigheid en de effecten van marktwerking.** Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk is marktwerking een belangrijke randvoorwaarde om JI's aan te besteden. Marktwerking lijkt echter in mindere mate aanwezig en mogelijk te zijn dan vooraf werd gedacht. Een nieuwe marktconsultatie is nodig om inzicht te krijgen in de aanbieders die eventueel geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van JI's.

5.2 Inkoop van justitiële interventies via een 'vernieuwde' subsidierelatie tussen JenV en de 3RO heeft de voorkeur

Wanneer wij de bevindingen van deze verkenning aan de hand van het afwegingskader analyseren concluderen wij dat inkoop van JI's via een vernieuwde subsidierelatie tussen JenV en de 3RO de voorkeur heeft.

- a. Binnen de subsidievariant is het met behoud van een rol voor KFZ en de Erkenningscommissie goed mogelijk om kwaliteit en innovatie van JI's te stimuleren en te borgen.
- b. Een andere belangrijke reden om te kiezen voor een 'vernieuwde' subsidierelatie tussen JenV en de 3RO is omdat het de afgelopen jaren vanwege diverse redenen (zie ook 5.1) niet is gelukt om te komen tot aanbesteding van JI's. De onzekerheid en de onduidelijkheid omtrent marktwerking is hierin een belangrijke factor.
- c. Daarnaast heeft de vernieuwde subsidierelatie minder organisatorische impact en kosten dan de inkoopvariant. In de inkoopvariant moet DJI een aanbestedingstraject opzetten en het contractmanagement met diverse aanbieders organiseren. Hiervoor moet DJI capaciteit vrijmaken. Respondenten van DJI vragen zich af in hoeverre deze inspanningen zich verhouden tot de relatief kleine aantallen en het relatief kleine financiële volume (€ 4,5 miljoen) ten opzichte van het totale financiële volume van de forensische zorg inclusief tbs (ongeveer € 1 miljard). Ook voor de 3RO heeft de inkoopvariant een grotere organisatorische impact. Dit geeft voornamelijk knelpunten op het gebied van informatie-uitwisseling. Ook voor de 3RO geldt dat de lage uitvoeringsaantallen in combinatie met de relatief grote uitvoeringsconsequenties voor hen de vraag oproept of het voor hen rendabel genoeg is om in te schrijven op de aanbesteding.

Wij adviseren JenV om zowel KFZ als de Erkeningscommissie een rol te geven binnen de vernieuwde subsidierelatie. Beide instituten kennen een dienen een apart doel; (door)ontwikkeling van interventies en onafhankelijke toetsing van (de kwaliteit en effectiviteit) van interventies. De onderzoekers zijn van mening dat de werkzaamheden die KFZ (samen met andere partijen) uitvoert complementair en ondersteunend zijn aan de werkzaamheden en inzet van de Erkeningscommissie. KFZ speelt een belangrijke rol ten aanzien van kwaliteit en effectiviteit van interventies. Bijvoorbeeld door te ondersteunen bij de (door)ontwikkeling en evaluatie van interventies. Wanneer een (doorontwikkelde) interventie door KFZ geaccepteerd wordt, betekent dit dat de interventie voldoet aan een aantal belangrijke kwaliteitseisen. De inzet van KFZ vormt daarmee belangrijke 'voorbereiding' voor het laten erkennen van interventies. De Erkeningscommissie voert vervolgens de onafhankelijke toetsing van (de effectiviteit en kwaliteit van) interventies uit. Het belang van deze onafhankelijke toetsing wordt door het merendeel van de respondenten benadrukt. Respondenten geven daarbij ook aan dat het proces om de interventies te laten erkennen niet (te) veel tijd zou moeten kosten. De onderzoekers zijn van mening dat door het 'voorwerk' van KFZ, de stap naar de Erkeningscommissie kleiner is en daardoor ook minder werklast met zich meebrengt. Daarnaast is de werkwijze van de Erkeningscommissie de afgelopen jaren veranderd, waardoor het mogelijk is om te differentiëren in niveaus van erkenning. De onderzoekers adviseren JenV om in de subsidierelatie met de 3RO op te nemen dat het initiatief om interventies te laten erkennen ligt bij de 3RO. De reden hiervoor is dat de 3RO ze het beste zicht heeft op de interventie an sich en de uitvoering daarvan in de praktijk.

Op basis van de hiervoor beschreven conclusies adviseren wij JenV om de JI te bekostigen door een vernieuwde subsidierelatie tussen JenV en de 3RO, met een duidelijke rol van KFZ en de Erkeningscommissie.

A. Bestudeerde documentatie

Vanuit de betrokken organisaties hebben we diverse documentatie toegestuurd gekregen die wij ten tijde van het onderzoek hebben bestudeerd en betrokken bij het inlezen, opstellen van de topiclijsten voor de interviews en de totstandkoming van het rapport. Hieronder hebben wij de lijst (gerangschikt op datum) opgenomen met documentatie die wij bestudeerd hebben in het kader van dit onderzoek:

- a. DJI, Memo beslispunten inkoopmodel gedragsinterventies aan DSJ (6 februari 2014);
- b. Ministerie van JenV, Memo consequenties besluit SVenJ toekomst gedragsinterventies (30 juni 2014);
- c. Ministerie van JenV, Nota inkoop gedragsinterventies aan directeur Forensische Zorg (17 oktober 2014);
- d. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 29 270, nr. 94;
- e. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 29 270, nr. 98;
- f. Intern document, kwaliteitsboringen beheer gedragsinterventies in het inkoopmodel (2014);
- g. DJI, Memo Behoeftanalyse gedragsinterventies 2016 (2015);
- h. DJI, eindrapportage marktconsultatie interventies volwassenen (13 augustus 2015);
- i. Ministerie van JenV, Memo afronding project gedragsinterventies (18 november 2015);
- j. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 270, nr. 112;
- k. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 270, nr. 115;
- l. Intern document, Kader voor de inkoop interventies voor volwassenen (2016);
- m. Capgemini Consulting, Kostprijzen gedragsinterventies (10 april 2017);
- n. Ministerie van JenV, Brief aan RN betreft intellectueel eigendom gedragsinterventies (17 juli 2017);
- o. Ministerie van JenV, Memo verwachtingen ministerie van VenJ aan programmacommissie KFZ (26 juni 2017);
- p. Werkgroep aanbesteden gedragsinterventies, memo inkoop gedragsinterventies voor MT ForZo/JJI (1 december 2017);
- q. Ministerie van JenV, Memo Justitiële gedragsinterventies voor volwassenen - KFZ en 3RO aan DGSenB en HDJI (8 april 2019);
- r. DJI, Memo Inkoop van de gedragsinterventies (vervolg) aan DGSenB (27 mei 2019);
- s. DJI, Brief aan Reclassering Nederland betreft bekostiging Justitiële gedragsinterventies voor volwassenen (10 september 2019);
- t. Ministerie van JenV, stand van zaken rondom de financiering en kwaliteitseisen van gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen (9 maart 2020);
- u. DJI, Memo gedragsinterventies 3RO aan DSJ (21 juli 2020);
- v. DJI, Memo toets aanbestedingsjuridische relatie Divisie ForZo/JJI en Reclassering Nederland Justitiële Gedragsinterventies aan divisiedirecteur ForZo/JJI (26 augustus 2020);
- w. 3RO, Brief aan Divisie Forzo/JJI betreft bekostiging Justitiële Interventies 2020 (20 september 2020);
- x. DJI, Brief aan Reclassering Nederland betreft bekostiging gedragsinterventies 2020 (2 september 2020);
- y. Ministerie van JenV, Memo financiering justitiële gedragsinterventies volwassenen (2 november 2020);
- z. Overeenkomst gedragsinterventies 2020;
- aa. DJI, nota inkoopverantwoordelijkheid Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen aan DSJ, plv. hoofddirecteur DJI en plv. divisiedirecteur GW/VB (19 februari 2021).

B. Respondenten

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben we respondenten geïnterviewd van verschillende organisaties.

Organisatie	Functie respondent
ForZo/JJI	• Divisiedirecteur Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen • 3 adviseurs zorginkoop • Bedrijfsjurist met focus op aanbesteding
MinJenV/DSJ	• Directeur DSJ • Coördinator cluster reclassering • 3 beleidsadviseurs betrokken (geweest) bij justitiële gedragsinterventies
3RO	• Hoofd beleid RN • Directeur SVG • Beleidsmedewerkers RN, SVG en LdH • Business controllers SVG • Directeur regio Zuid-Holland/Landelijk portefeuillehouder JI's RN • Regiomanager Noordoost Nederland/Landelijk portefeuillehouder reclassering LdH
EFP en KFZ	• Wetenschappelijke onderzoeker KFZ • Projectleider EFP/KFZ
Erkenningscommissie JI's	• Secretaris EC, Nederlands Jeugd Instituut • Onderzoeker sociale veiligheid, Movisie