

GECERTIFICEERDE INSTELLINGEN IN BEELD

Rapportage stand van zaken gecertificeerde instellingen voor
jeugdbescherming en -reclassering en hun accounthoudende
jeugdzorgregio's

Ed Wallinga, onafhankelijk procesbegeleider

5 februari 2020

Voorwoord

De transities en hun belofte

Bij de overdacht van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg waren de verwachtingen hoog gespannen: gemeenten zouden de hulp beter organiseren, meer jongeren bereiken en in een vroegtijdig stadium hulp bieden aan jeugdigen én opvoeders. Wijkteams krijgen het primaat van ondersteuning en begeleiding. Gespecialiseerde hulp wordt waar nodig ingeroepen.

Ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering krijgen te maken met veranderingen. Casuïstiek wordt in het gemeentelijk overleg afgestemd op de lokale context, plaatsingen zijn afhankelijk van beschikbaarheid, personeelsmutaties leiden tot hoge caseload en veiligheidstaxaties worden ingevoerd om greep te houden op aanmeldingen.

Instellingen zien een veelvoud aan contracten, complexere problematiek en financiële onzekerheid. Gemeenten geven invulling aan hun zorgstructuur, richten de regionale samenwerking in en kampen met grote tekorten op de jeugdzorg.

Op 7 november 2019 ligt er dan het rapport van de inspecties: "Kinderen worden onvoldoende beschermd." De ministers kondigen in hun Kamerbrief een heroverweging van het stelsel aan.

Jeugdzorg Nederland, VNG en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) spreken af een inventarisatie in gang te zetten naar de situatie van de gecertificeerde instellingen per regio. Wat zijn de knelpunten, hoe staat het met de financiën, zijn er maatregelen getroffen ter verbetering, wat is er nog extra nodig en hoe worden knelpunten geadresseerd? Kortom: *"Maak een foto per GI. Laat dat de opmaat zijn van een gezamenlijke verbeteragenda voor 1 maart 2020."*

Voor de gesprekken met de GI's en regio's, het opstellen van de foto's en een eindrapportage wordt een externe onafhankelijke procesbegeleider aangetrokken. In december vond de gespreksronde plaats met de instellingen en hun accounthoudende regio.

Ik ben de gesprekspartners dank verschuldigd voor hun medewerking en bereidheid om op korte termijn gegevens ter beschikking te stellen. Hun onderlinge betrokkenheid bleek groot, allen willen het beste voor het kind en men is volop bezig verbetermaatregelen te treffen.

Met genoegen bied ik u het samenvattend rapport van de gesprekken met de gecertificeerde instellingen en accounthoudende regio's aan en hoop ik met deze rapportage een bijdrage te leveren aan het beter functioneren van de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Ed Wallinga

Procesbegeleider

Inhoud

Voorwoord.....	1
1. Aanleiding.....	3
1.1. Inspecties luiden de noodklok: “Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd” ...	3
1.2. Wat helpt en wat belemmert de GI’s in het uitvoeren van hun taken?	3
1.3. Leeswijzer.....	3
2. Methode.....	4
2.1. Schriftelijke informatie-uitvraag	4
2.2. Bestuurlijke gesprekken per regio	4
2.3. Een foto van elke GI	4
2.4. Overkoepelende rapportage en vervolg	4
3. Bevindingen	5
3.1. Eerste reacties op het inspectierapport vanuit GI’s en gemeenten.....	5
3.2. Transformatie-opgave	5
3.3. Contracteren, kostprijs en financiële uitgangspositie van de GI.....	8
3.4. Caseload, wachtlijsten, personeel, toenemende complexiteit.....	11
3.5. Proces van doorverwijzing en beschikbaarheid jeugdzorg	14
4. Conclusies	17
Bijlage 1. Leidraad ter voorbereiding op bestuurlijke gesprekken in de regio’s.....	1

1. Aanleiding

1.1. Inspecties luiden de noodklok: “Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd.”

De Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie en Veiligheid (hierna: inspecties) hebben op 7 november jl. een kritisch rapport uitgebracht over de bescherming van kinderen met een kinderbeschermings- en jeugdreclasseringmaatregel. Met dit rapport luiden zij de noodklok. De inspecties concludeerden dat kinderen en jongeren met een ernstige ontwikkelingsbedreiging onvoldoende bescherming krijgen. Gecertificeerde Instellingen (GI's) kunnen hun wettelijke opdracht tot jeugdbescherming en -reclassering volgens de inspecties onvoldoende uitvoeren. De inspecties benoemen een aantal belemmerende factoren dat hieraan ten grondslag ligt, zoals de zwaarte van de doelgroep, personeelstekorten, onvoldoende direct inzetbare, passende hulp en onvoldoende financiële zekerheid. Bij dit inspectieonderzoek waren zeven GI's betrokken (van in totaal zestien GI's). De conclusies en aanbevelingen die de inspecties doen aan GI's, gemeenten en Rijksoverheid zijn gebaseerd op gesprekken met en informatie over zeven GI's en worden gepresenteerd als landelijk beeld.

1.2. Wat helpt en wat belemmert de GI's in het uitvoeren van hun taken?

In bestuurlijk overleg tussen Jeugdzorg Nederland, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de VNG op 6 november 2019, is afgesproken om de stand van zaken voor alle zestien GI's in beeld te brengen. Om te bepalen welke aanbevelingen per GI nodig zijn, zijn de accounthoudende regio's gevraagd om met 'hun' GI de huidige situatie in kaart te brengen. Onder leiding van de onafhankelijk procesbegeleider zijn per GI gesprekken gevoerd tussen de bestuurder van de GI's en de accounthoudende regio. De vraag die telkens centraal stond, is: 'wat helpt en wat belemmert de GI's in het uitvoeren van hun taken?'. Deze regionale exercitie resulteerde in 16 foto's die de staat van elke GI weergeeft.

Deze rapportage biedt het overkoepelende beeld dat ontstaat na deze regionale exercitie. De aangeleverde informatie vanuit GI's en gemeenten en de bestuurlijke gesprekken laten een genuanceerd beeld zien van de successen en knelpunten die generiek worden herkend, maar ook waar regio's van elkaar verschillen. Op basis van dit meer genuanceerde beeld benoemen we de knelpunten waarop landelijk en/of regionaal verbetermogelijkheden verkend moeten worden. Deze rapportage biedt daarmee, samen met de beelden die per regio zijn gemaakt, een opmaat voor GI's, gemeenten en Rijksoverheid om te komen tot verbeterplannen.

1.3. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk beschrijft het onderzoeksproces dat heeft geresulteerd in deze rapportage. Vervolgens presenteren we onze bevindingen. We beschrijven de gezamenlijke inspanningen van GI's en gemeenten om de doelen van de transformatie dichterbij te brengen (paragraaf 3.2). Vervolgens gaan we in op de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om integraal goede zorg en bescherming te kunnen realiseren. Dan gaat het over contractering, tarieven en financiële uitgangsposities (paragraaf 3.3) en ontwikkelingen op het vlak van personeel en de aard van het werk van jeugdbeschermers (paragraaf 3.4). Tot slot schetsen we het proces van doorverwijzing naar jeugdzorg en de beschikbaarheid van zorg (paragraaf 3.5). Per onderdeel schetsen we de knelpunten, succesfactoren en de verbetermaatregelen. We geven telkens aan welke bevindingen voor alle regio's gelden (het landelijke beeld) en waar regio's van elkaar verschillen. Deze rapportage sluit af met samenvattende conclusies.

2. Methode

Dit onderzoek is uitgevoerd door dhr. Wallinga (onafhankelijk procesbegeleider) in opdracht van de VNG en Jeugdzorg Nederland. Onderzoekers van bureau Necker van Naem hebben praktische ondersteuning geboden bij dit onderzoek. In dit hoofdstuk omschrijven we het onderzoeksproces welke geleid heeft tot de 16 foto's van elke GI en deze eindrapportage.

2.1. Schriftelijke informatie-uitvraag

Om eerste, feitelijke inzichten van de situatie per GI te verkrijgen, zijn de GI's en regio's gevraagd om schriftelijke informatie aan te leveren. Jeugdzorg Nederland en de VNG hebben in samenwerking een leidraad ontwikkeld voor deze uitvraag (zie bijlage 1). In deze leidraad werd de GI's en regio's gevraagd informatie aan te leveren omtrent relevante thema's zoals de financiële situatie, caseload, personeel, wachtlijsten en beschikbaarheid van jeugdhulp. Deze informatie vormde de basis voor de bestuurlijke gesprekken.

2.2. Bestuurlijke gesprekken per regio

Om de staat van elke GI in beeld te krijgen is per GI een gesprek georganiseerd tussen de bestuurders van de GI en de (accounthoudende) jeugdzorgregio's. Het merendeel van de bestuurlijke gesprekken heeft plaatsgevonden in december 2019 en één in januari. Deze gesprekken werden voorgezeten door de procesbegeleider. De aangeleverde informatie aan de hand van de leidraad, vormde de basis voor het gesprek. Drie vragen stonden centraal:

1. Wat gaat goed?
2. Wat zijn knelpunten?
3. Welke verbetermaatregelen zijn al genomen of kunnen nog worden genomen?

Het doel van de gesprekken was de aangeleverde informatie nader te duiden en prioriteren. Eveneens boden de gesprekken inzicht in over welke knelpunten of verbetermogelijkheden gesprekspartners het eens waren en waarover nog verschillen of interpretaties bestonden. Van deze bestuurlijke gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt, die ter accordering aan de aanwezigen zijn voorgelegd.

2.3. Een foto van elke GI

Op basis van de aangeleverde informatie en de gespreksverslagen zijn vervolgens 16 verschillende 'foto's' gemaakt, één van elke GI. Deze foto's leveren een beeld – ofwel momentopname – van de stand van zaken per GI. Hierin zijn de positieve aspecten en knelpunten per GI in beeld gebracht, evenals verbetermaatregelen die reeds getroffen zijn en in de (nabije) toekomst nog getroffen kunnen worden. Deze foto's liggen ten grondslag aan dit overkoepelende rapport, maar worden vanwege het vertrouwelijke karakter niet gepubliceerd.

2.4. Overkoepelende rapportage en vervolg

Deze overkoepelende rapportage is gebaseerd op de 16 foto's, de informatie die GI's en gemeenten aanleverden op basis van de leidraden en de bestuurlijke gesprekken. Deze rapportage vormt daarmee het sluitstuk van een traject om de jeugdbescherming en -reclassering per GI in kaart te brengen. Het is aan de regionale partners om een verbeterplan op te stellen, op basis van deze rapportage, de regionale foto's en het gevoerde gesprek.

3. Bevindingen

3.1. Eerste reacties op het inspectierapport vanuit GI's en gemeenten

Op 7 november 2019 publiceerden de inspecties een alarmerend rapport dat uiteenlopende reacties teweegbracht. Gecertificeerde Instellingen en jeugdbeschermers ervoeren met name opluchting naar aanleiding van het rapport. Het rapport gaf erkenning voor de lastige situatie waarin GI's zich bevinden en jeugdbeschermers hun werk moeten doen. Gemeenten voelden zich echter door het rapport gepasseerd, zij zijn niet gehoord door de inspecties tijdens het onderzoek. Hoewel gemeenten de geschetste knelpunten vaak (deels) herkennen, bekritisieren zij ook de eenzijdige belichting en geïsoleerde focus op de GI als schakel in de veiligheidsketen en jeugdzorg. Daarnaast zijn gemeenten van mening dat het rapport voorbij gaat aan de grote financiële tekorten waarmee zij te kampen hebben. Ook blijven de inspanningen van gemeenten om de hele keten van (justitiële) jeugdzorg zo te transformeren dat het kind en gezin centraal staan bij een meer integrale en intersectorale benadering, onderbelicht. De GI's onderschrijven deze kritische kanttekeningen.

Toch herkennen zowel de gemeenten als de GI's de gesignaleerde knelpunten in meer of mindere mate en zien zij de noodzaak tot verbetering. Daartoe is aandacht en ruimte nodig voor het inhoudelijke gesprek: hoe kunnen we de jeugdketen gezamenlijk goed organiseren? Hoewel dit niet de focus was van dit traject, benadrukken alle gesprekspartners dat een stelselwijziging nu niet aan de orde is en zelfs het verkeerde gesprek zou oproepen.

3.2. Transformatie-opgave

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, inclusief jeugdbescherming, -reclassering, jeugdzorgPlus, jeugd-GGz en LVB. Deze decentralisatie ging gepaard met een transformatie van de jeugdzorg. De transformatie naar een meer integraal en op maat zorgaanbod voor jeugdigen. De zorg moest dichterbij het kind worden georganiseerd, aansluitend op de eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders. Een gezin, een plan, waarbij de nadruk ligt op preventie, ondersteuning en korte interventies. Vermindering van regeldruk moest professionals meer ruimte geven om de juiste hulp snel te bieden.

Wat goed gaat

Landelijk beeld

Deze transformatie is niet van vandaag op morgen te realiseren, maar vraagt om een nieuwe manier van werken en samenwerken. De afgelopen jaren hebben gemeenten en GI's in samenwerking belangrijke stappen gezet om die transformatiedoelen dichterbij te brengen. In het merendeel van de gesprekken benoemen regionale partners de goede samenwerking binnen de regio, tussen gemeenten en de gecertificeerde instelling(en). Die goede samenwerking willen partners behouden richting de toekomst. Gesprekspartners benadrukken ook meermaals het belang van die goede samenwerking voor de kwaliteit van de integrale jeugdzorg. Daar is partnerschap voor nodig en mogelijkheden voor een open gesprek.

“Het gaat erom dat partijen zich verbonden voelen en lastige onderwerpen durven benoemen. Partnerschap met de GI is dan belangrijk”.

Tegelijkertijd erkennen partners dat verbetering zowel mogelijk als broodnodig is. In alle regio's zijn daarom al diverse verbetermaatregelen getroffen, met name in het kader van financiën (zie paragraaf 3.3) en samenwerking in de keten. Ook zijn in een groot aantal regio's pilots

opgestart om verder te leren en te verbeteren. Een aantal pilots spitst zich bijvoorbeeld toe op een integrale analyse van de functies van organisaties binnen de veiligheidsketen, bestaande uit de GI, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming.

Kortom, regionale partners hebben oog voor bestaande knelpunten en partijen erkennen daarin ook elk hun (gedeelde) verantwoordelijkheid. De verschillende verbeterprogramma's en pilots maken duidelijk dat zowel regio's als GI's bereid zijn om samen te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het functioneren en de kwaliteit van het zorgaanbod verder te verbeteren en betere randvoorwaarden (bijv. als het gaat om contractering of personeel) te bewerkstelligen. Dit geeft vertrouwen en biedt grond voor nadere afspraken

Regionale verschillen

Alle regio's hebben op hun manier invulling gegeven aan de transformatie van jeugdzorg. Gemeenten hebben de samenwerking opgezocht met GI's en andere partijen. Naast overeenkomsten zien we ook regionale verschillen. Regionale verschillen bestaan bijvoorbeeld in de mate waarin de transformatiegedachte 'een gezin, een plan' al praktijk is geworden en het lukt om daar integraal op samen te werken. Een goede indicator daarvoor is de mate waarin lastige onderwerpen en knelpunten bespreekbaar kunnen worden gemaakt. Waar in sommige regio's samen wordt gewerkt op basis van een gedeelde ontwikkelagenda, bestaat in andere regio's nog niet altijd een gedeeld beeld van die opgaven.

Ook zien we per regio verschillen in de rol die de GI vervult in de veiligheidsketen. Waar de GI in sommige regio's zich specifiek toelegt op taken van jeugdbescherming en jeugdreclassering, zetten GI's in andere regio's ook in op preventie. Welke rol de GI inneemt is afhankelijk van de samenwerkingsafspraken die de GI en de gemeenten daarover hebben gemaakt.

Wat knelt

Landelijk beeld

Hoewel bestuurders van de GI en (accounthoudende) jeugdzorgregio's de noodzaak tot verbetermaatregelen erkennen, werd in de

gesprekken ook duidelijk dat zij vaak verwijzen naar knelpunten en mogelijke maatregelen die buiten hun eigen invloedssfeer liggen. Dit ontslaat partijen echter niet van de verantwoordelijkheid om eigen taken en activiteiten zo goed mogelijk te organiseren. Het is zaak om de resultaten uit die diverse pilots ook zoveel mogelijk te delen en om te zetten in concrete acties, zodat verbetering ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

“De transformatiegedachte leeft hier zeker, maar is soms nog een beetje toekomstmuziek. We proberen die dichterbij te halen”.

Hoewel versnelling wenselijk is, verdienen GI's en gemeenten ook erkenning voor de inspanningen en stappen die zij reeds hebben gezet om invulling te geven aan de transformatie. In verschillende gesprekken worden ook positieve ontwikkelingen benoemd waar bestuurders trots op zijn, bijvoorbeeld de integrale benadering waarin kinderen of gezinnen centraal staan of het dalende aantal maatregelen en ondertoezichtstellingen (OTS). Bestuurders zien graag erkenning voor deze inspanning. Het is van belang om te beseffen dat verandering tijd vraagt en dat men oog heeft voor de positieve ontwikkelingen en de inspanningen die dit vraagt.

Regionale verschillen

Hoewel alle bestuurders aangeven te werken aan de transformatie, zien we ook per regio verschillen. De ene regio weet al concreter invulling te geven aan die transformatie dan anderen. Hieronder een aantal voorbeelden:

- In het merendeel van de regio's zijn zogenaamde transformatie- of maatwerktafels ingericht. Deze tafels dienen vaak als escalatiemodel om, bij complexe casussen, vanuit het perspectief van het gezin of de jeugdige de best mogelijke hulp te organiseren met alle relevante partijen om tafel.
- In sommige regio's zijn gezamenlijk verbeter- of ontwikkelagenda's opgesteld, waarin partners opgaven en oplossingsrichtingen hebben gedefinieerd of die gaan verkennen. Bijvoorbeeld rond uniformering van contracten, ruimte voor het opbouwen van een financiële buffer of gezamenlijke traineeprogramma's (zie paragraaf 4.3).
- In sommige regio's zien we dat het gesprek tussen bestuurders van de GI en (accounthoudende) regio's nog lastig is. Dit komt voort uit meningsverschillen, maar soms ook uit onbegrip. In een aantal gevallen merkten we dat over specifieke onderwerpen niet makkelijk gesproken kon worden, bestuurders langs elkaar heen spraken of zij gemakkelijk verwezen naar oplossingen buiten de eigen invloedssfeer.

Welke verbetermaatregelen kunnen genomen worden?

Landelijk

1. *Ministeries zijn gesprekspartner voor regio's om interbestuurlijk vorm te geven aan de transformatie.*

Ook het ministerie van JenV en het ministerie van VWS hebben een verantwoordelijkheid in het organiseren van een goede jeugdbeschermingsketen. In gesprekken worden verschillende knelpunten genoemd die men op landelijk niveau kan adresseren. Om daar een antwoord op te vinden is interbestuurlijke samenwerking cruciaal. Op dit moment ervaren gesprekspartners vaak te weinig bereidheid bij de betrokken ministeries om hierover met elkaar, vanuit partnerschap, in gesprek te gaan. Als eerste is het nodig erkenning te geven voor de stappen die al zijn gezet om regionaal invulling te geven aan de transformatie-opgave.

In de regio's

2. *Van regio's verwachten we een proactieve houding om te leren van de resultaten uit de vele pilots en onderzoeken, en deze om te zetten in verbeteracties binnen hun eigen invloedssfeer.*

Om vorm te geven aan de transformatie zijn in meerdere regio's reeds pilots en verbeterplannen uitgezet. Hierin spelen andere organisaties en actoren binnen de veiligheidsketen en bredere jeugdzorg ook een belangrijke rol. Er is meer aandacht voor een integrale benadering en er ligt een uitgebreidere focus op het preventieve veld. De pilots en onderzoeken leveren bruikbare inzichten en aangrijpingspunten voor verbetering en als gevolg hiervan is er in meerdere regio's al een terugloop van het aantal maatregelen en OTS geconstateerd. Waar het in de opvolging van pilots en onderzoeken momenteel nog aan schort, is het ondernemen van actie en het faciliteren van kennisdeling. Zogenaamde *best practices* kunnen als voorbeelden dienen voor andere GI's en regio's. We moedigen regio's en GI's aan om samen de handschoen op te pakken en in een open gesprek over knelpunten en verbetermogelijkheden te komen tot concretere maatregelen.

Het is in deze fase zaak voor GI's en regio's om verantwoordelijkheid te nemen voor verbeteringen binnen de eigen invloedssfeer. De verschillende foto's en deze eindrapportage beogen handvatten te bieden voor het opstellen van regionale verbeterplannen.

3.3. Contracteren, kostprijs en financiële uitgangspositie van de GI

Om op de korte en lange termijn kwalitatief goede jeugdbescherming en -reclassering te organiseren moeten passende randvoorwaarden aanwezig zijn. Hierbij gaat het om eenduidige en uniforme contracten met kostendekkende tarieven en adequate, eenvoudige administratieve vereisten. De tarieven moeten ook ruimte bieden om een weerstandvermogen op te bouwen en te investeren in organisatie, personeel en zorg. Een stabiele financiële uitgangspositie voor GI's is nodig om continuïteit te borgen en de blik te kunnen richten op concretere verbeteringen voor goede jeugdbescherming en -reclassering nu en in de toekomst.

Wat goed gaat

Landelijk beeld

We constateren dat in alle regio's knelpunten bestaan rond contracten, de kostprijs en de financiële positie van GI's. Uit gesprekken met bestuurders van jeugdzorgregio's en GI's blijkt dat zij allemaal de intentie hebben om samen de randvoorwaarden goed in te richten. Toch blijkt het in de praktijk vaak lastig om hierop stappen te zetten. Oorzaken hiervan zijn de krappe financiële kaders waarbinnen zowel gemeenten als GI's werken en verschillen van inzicht over wat zorginhoudelijk passend en mogelijk is in de huidige knellende situatie.

Regionale verschillen

De afgelopen jaren zijn in meerdere regio's de tarieven aangepast, al dan niet op basis van kostprijsonderzoeken die diverse regio's lieten uitvoeren. Dit heeft vaak geresulteerd in kostendekkende tarieven. Echter, deze tarieven bieden in de meeste gevallen nog geen ruimte voor het opbouwen van eigen vermogen of voor investeringen, bijvoorbeeld voor innovatie of het verlichten van de *caseload*. Die ruimte is wel broodnodig, zo noemen bestuurders, om kwalitatief goede jeugdbescherming te bieden voor nu en voor de langere termijn.

Vrijwel alle bestuurders van GI's spreken de wens uit tot uniformering van eisen en standaarden ten aanzien van bekostiging, declaratie, facturatie en verantwoording. In ruim de helft van de regio's worden gesprekken gevoerd over het uniformeren van contracten. Voor een van de GI's is zo'n regionaal uniform contact al gerealiseerd. Bestuurders benadrukken overigens dat uniformiteit enkel zou helpen, als daarin ook enige ruimte blijft voor regionale inkleuring en uitgegaan wordt van passende tarieven. Hierin zal in het regionale gesprek een balans moeten worden gevonden, waarbij landelijke kaders richting kunnen geven. Uniformiteit is tevens relevant om de afstemming tussen regio's en landelijk werkende GI's te vergemakkelijken.

“Uniformering helpt zeker bij het verminderen van administratieve lasten en afstemming, maar twee keer een te laag (niet-geïndexeerd) tarief helpt niet”.

Wat knelt?

Landelijk beeld

Om de continuïteit van jeugdzorg te borgen zijn regionaal tijdige en uniforme contracten nodig. Ten tijde van de bestuurlijke overleggen is gebleken dat twee accounthoudende regio's nog geen contracten voor 2020 hadden gesloten. Daarnaast zijn er veel verschillen in contracten, voorwaarden en tarieven te onderscheiden, niet alleen per regio, maar soms ook tussen gemeenten binnen dezelfde regio. Dit maakt dat in de praktijk jeugdbeschermers vaak veel tijd kwijt kunnen zijn om te voldoen aan de verschillende administratieve vereisten. Tijd die zij niet kunnen besteden aan de zorg voor jeugdigen.

Daarbij komt dat veel GI's financieel een kwetsbare positie hebben. Dit blijkt uit het inspectierapport en wordt ook door onze regionale exercitie bevestigd. Voor het overgrote deel van de GI's bestaat financiële onzekerheid die voortkomt uit de beperkte budgetten die gemeenten tot hun beschikking hebben. Op de korte termijn is de financiële positie van de meeste GI's in evenwicht. Hoewel we niet voor alle GI's inzicht hebben gekregen in de liquiditeitsratio, laten die cijfers wel zien dat het merendeel van de GI's een liquiditeitsratio heeft gelijk aan of hoger dan 1,5. Geen enkele GI heeft een liquiditeit van lager dan 1, wat wil zeggen dat (hoewel de financiële positie kwetsbaar is) ze wel kunnen voldoen aan kortlopende verplichtingen. Op de langere termijn is de financiële positie van veel GI's echter uiterst kwetsbaar. Uit de aangeleverde cijfers blijkt dat slechts drie GI's een weerstandsvermogen hebben van 25% of hoger. Van vijf GI's hebben we geen informatie over het weerstandsvermogen ontvangen. Dit wil zeggen dat in ieder geval één op de twee GI's, zonder het treffen van noodmaatregelen, onvoldoende toegerust is om bij tijdelijk tegenvallende resultaten te voldoen aan doorlopende betalingsverplichtingen. In lijn hiermee constateren we dat het merendeel van de GI's over onvoldoende eigen vermogen beschikt. Bestuurders schrijven dit onder andere toe aan de investeringen die instellingen hebben moeten doen om invulling te geven aan de transformatie. Daarbij komt dat tarieven vaak niet kostendekkend zijn en vrijwel nooit de ruimte bieden aan GI's om eigen vermogen op te bouwen of te investeren, in bijvoorbeeld personeel. Op deze manier wordt de fragiele financiële basis van de GI's in stand gehouden en werkt door in de werkdruk onder het personeel vanwege de onmogelijkheid om de *caseload* te verlichten. Daarbij komt dat de kostendekkendheid van tarieven op de langere termijn niet gegarandeerd is, aangezien de regio's en gemeenten de loon-prijsindexeringen niet voor meerdere jaren willen vastleggen. Dit brengt onzekerheid met zich mee en maakt de financiële positie van GI's kwetsbaar.

“Op financieel vlak hebben we met de transitie een valse start gemaakt. Hoewel de financiële cijfers nu positief zijn, is het eigen vermogen volledig op gesoupeerd tot en met 2017”.

Een groot deel van de regio's werkt niet met bevoorschotting. Dit geeft problemen omdat het eigen vermogen van veel GI's beperkt is, waardoor de bedrijfsvoering onder druk staat en geen ruimte is voor verlichting van het werk. In verschillende gesprekken wordt aangehaald, dat de hoge *caseload* in combinatie met financiële beperkingen juist resulteert in duurdere zorg, als jeugdbeschermers niet voldoende tijd hebben om in overleg en met een integrale blik de bestpassende hulp te bepalen. Dit kan betekenen dat professionals, om veiligheid te garanderen, kiezen voor meer of duurdere interventies. De beoogde besparingen en transformatie kunnen mogelijk hierdoor niet gerealiseerd worden.

Regionale verschillen

Zoals het landelijk beeld laat zien ervaren alle GI's knelpunten rond de kostprijs, contractering en hun financiële positie. In een aantal regio's bestaat nog onenigheid tussen de GI en regio's over de kostendekkendheid van tarieven. In andere regio's hebben partners wel overeenstemming bereikt en afspraken gemaakt over hogere tarieven. De zwakke financiële positie maakt dat in sommige regio's instandhoudingsbijdragen noodzakelijk zijn om de continuïteit van hun GI's op de korte termijn te borgen. Regio's verschillen ook in de mate waarin ze stappen hebben gezet richting uniforme contracten en tarieven. In twee regio's wordt nu gewerkt aan uniforme contracten. In een regio wordt een uniforme financieringsvorm gehanteerd (namelijk subsidie) en in een aantal regio's zijn gesprekken over uniforme tarieven en/of tariefvormen gaande.

Welke maatregelen kunnen genomen worden?

Op landelijk niveau

1. *Zie toe op totstandkoming van uniforme, bovenlokale contracten. Het primaat hiertoe ligt bij de samenwerkende regio's zelf.*

Om de relatie tussen GI's en gemeenten niet te veel te belasten met financiële en administratieve knelpunten zijn uniforme contracten nodig per accounthoudende regio. Binnen een regio zijn verschillen in contractvoorwaarden, tarieven en indexeringen niet passend voor deze gespecialiseerde vorm van jeugdzorg. De instellingen zijn als enige gecertificeerd voor jeugdbescherming en jeugdreclassering, werken bovenregionaal of landelijk en zien dat graag gehonoreerd in contractuele continuïteit. Een verscheidenheid aan contracten is niet passend. Ministeries kunnen aansturen op verdergaande bovenregionale samenwerking en eenduidige contracten per accounthoudende regio met gelijke *tarieven, indexeringen en voorwaarden*. Het primaat voor de totstandkoming van die contracten ligt bij de regio's zelf. Het Rijk kan hierop toezien.

2. *Aanvullende landelijke financiering is nodig zodat GI's de continuïteit van jeugdbescherming kunnen borgen richting de toekomst en de transformatie kunnen volbrengen en waarborgen.*

Zoals omschreven is de financiële positie van veel GI's fragiel en de financiële kaders waarbinnen de gemeenten afwegingen moeten maken krap. Er is te weinig geld en er zijn te weinig goede plekken. Dit heeft direct effect op de mogelijkheden van jeugdbeschermers om de juiste zorg te kunnen blijven bieden. Het tekort aan goede plaatsen doet zich ook ernstig voelen.

De krappe financiële positie van veel GI's zet de kwaliteit van zorg onder druk en beperkt de ruimte voor investeringen in kwalitatieve verbeteringen en *caseload* verlichting. In meerdere bestuurlijke gesprekken wordt duidelijk dat financiële knelpunten nog te vaak het gesprek tussen gemeenten en GI's bepalen. GI's hebben meer financiële ruimte nodig om continuïteit op de langere termijn te kunnen waarborgen en te investeren in de transformatie en een integraal passend hulpaanbod. In de huidige situatie hebben gemeenten niet de mogelijkheden om die ruimte niet bieden.

In de regio's

3. *Accounthoudende regio's staan voor de verantwoordelijkheid om samen met de betrokken jeugdzorgregio's te komen tot uniforme contractvormen, -voorwaarden en tarieven.*

Om onzekerheden weg te nemen en administratieve lasten te verlagen, moeten de contractvormen, -voorwaarden en tarieven binnen een regio (meer) uniform worden ingericht. De verschillen tussen gemeenten binnen een regio moeten worden verkleind, zodat jeugdwerkers meer tijd hebben voor de daadwerkelijke hulp en bescherming van jeugdigen. Het primaat ligt, ons inziens, grotendeels bij gemeenten; zij kunnen en moeten komen tot bovenregionale uniforme contracten, waarbij voldoende ruimte voor lokale invulling/maatwerk behouden blijft. Dit evenwicht kan regionaal het best gerealiseerd worden. GI's hebben daarbij een adviserende rol, niet alleen op het gebied van contractvoorwaarden maar ook omtrent tarifiering. Op deze manier wordt meer duidelijkheid gecreëerd en worden administratielasten verlicht, waarbij de mogelijkheden om jeugdhulp optimaal te laten aansluiten bij de regionale dynamiek behouden blijven.

4. Gemeenten en GI's moeten periodiek elkaar blijven opzoeken om te leren en reflecteren.

Gemeenten en GI's staan samen voor de opgave om invulling te geven aan de transformatie, waarin contractvoorwaarden en financiën zo min mogelijk beperkend zijn. Wat passend is, kan door de tijd heen veranderen. Gemeenten en GI moeten daarom elkaar blijven opzoeken op de inhoud, maar ook op die passende randvoorwaarden. Daarbij past ook dat de regionale partners actief leren van de resultaten uit pilots in hun eigen regio's en andere regio's én deze daadwerkelijk toepassen. Hiertoe dient een kennisinfrastructuur te worden georganiseerd.

3.4. Caseload, wachtlijsten, personeel, toenemende complexiteit

Wat gaat goed?

Landelijk beeld

Veel GI's hebben een manier gevonden om wachtlijsten te voorkomen of weg te nemen. Gezamenlijk hebben zij afspraken gemaakt over een gedeelde werkwijze voor die jeugdigen voor wie niet direct een vaste jeugdbeschermer beschikbaar is, door de (on)veiligheid direct in kaart te brengen middels een risicotaxatie. Op deze manier blijft de veiligheid van het kind geborgd. Regio's omschrijven dit als een second best oplossing, die nodig is gezien de huidige knellende problematiek rond personeel, caseload en werkdruk.

Alle GI's ervaren knelpunten rond het behouden en aantrekken van personeel. In verschillende regio's is het verzuim hoog. Toch spreken ook verschillende gesprekspartners over een positieve ontwikkeling. Veel GI's hebben hun personeelsbestand weer in evenwicht gebracht. Een aantal GI's trekt hierin op met ketenpartners, zodat goede medewerkers *"in ieder geval voor de sector behouden blijven"*. Hoewel een kwetsbaar evenwicht, gezien het hoge verloop en de krappe arbeidsmarkt, zien we dat GI's medewerkers beter weten te behouden en aan te trekken, door in te zetten op gezamenlijke traineeprogramma's, detachering en kennisdeling. Daarnaast is er veel aandacht voor zijinstroom.

Regionale verschillen

Regionaal zien we verschillende goede voorbeelden van maatregelen om personeel te behouden en nieuw personeel te vinden. De mate waarin GI's hier wel of niet op inzetten verschilt, net zoals de ernst van de problematiek rond personeel. Die verschillen hebben met name te maken met de regionale verschillen op de arbeidsmarkt en de lokale context waarin professionals hun werk doen. De krappe arbeidsmarkt zorgt met name voor problemen in de grote steden, terwijl jeugdbeschermers in kleinere kernen geconfronteerd worden met de lokale bekendheid en reputatie van hen als jeugdbeschermer.

Wat knelt?

Landelijk beeld

Alle regio's ervaren knelpunten rond het aantrekken en behouden van personeel. In verschillende regio's is het verzuim en verloop hoog. Dit resulteert in een groot tekort aan werknemers ten aanzien van het aantal casussen en zorgt voor een uitermate hoge caseload en een alsmaar hogere werkdruk; het is een vicieuze cirkel die doorbroken moet worden. Oorzaken die vaak genoemd worden voor het hoge verzuim en verloop, zijn een hoge werkdruk en een gebrek waardering, zowel financieel als maatschappelijk.

Die hoge werkdruk schrijven gesprekspartners toe aan het personeelstekort en -verzuim, maar ook aan de toegenomen complexiteit van het werk en de hoge caseload. Gesprekspartners onderschrijven de toegenomen complexiteit van casuïstiek. Wijkteams vangen vaak werk af voor jeugdbeschermers door het preventieve werk dat ze doen. Dat betekent ook dat de problematiek van jeugdigen die bij GI's terecht komen vaak complexer is. En, niet in alle

gevallen verwijzen wijkteams op tijd door naar de GI, waardoor de jeugdige geen passende zorg ontvangt en de problematiek verergert. Ook hangt die complexiteit samen met de integrale benadering van het werk. Jeugdbeschermers en -reclasseerders krijgen in gezinnen vaak te maken met problematiek die buiten hun expertisegebied ligt, zoals schuldenproblematiek of volwassenen-GGZ. Dit vergroot de complexiteit en noodzaak tot goede ketensamenwerking. Ook wordt het klacht- en tuchtrecht genoemd. De vele klachtmogelijkheden en de invoering van het tuchtrecht hebben daarnaast gezorgd voor een hogere administratiedruk onder jeugdbeschermers (om te kunnen verantwoorden) en een hoge emotionele belasting.

Samenvattend, het uitgebreide takenpakket in combinatie met de toegenomen complexiteit, emotionele belasting en de hoge *caseload* kunnen leiden tot een afname van het werkplezier en toename van het verzuim. Deze signalen dragen tevens niet bij aan de aantrekkelijkheid van het beroep onder potentiële professionals.

Om de werkdruk te verlagen en kwaliteit van zorg te kunnen verbeteren vindt het merendeel van de GI's een caseloadverlichting noodzakelijk. In 2014 is de huidige landelijke caseloadnorm vastgesteld. Verschillende gesprekspartners noemen dat het hoog tijd is voor een actualisatie van die norm vanwege de toegenomen complexiteit en de eisen die de transformatie stelt. GI's en gemeenten gaan in hun werk nu nog uit van de VNG-caseloadnorm uit 2014 (1:14 kinderen), de werkwijze van voor de transitie. Bestuurders benadrukken dat die norm in de praktijk vaak ook nog overschreden wordt vanwege personeelstekorten en/of financiële krapte.

GI's verschillen in de manier waarop zij hun caseload administreren. De ene GI gaat uit van het aantal kinderen per hulpverlener, terwijl de andere uitgaat van het aantal gezinnen per hulpverlener. Een vaak gehoord streven is een caseloadnorm van 1:10 kinderen. Dit zou het uitgangspunt voor vervolgesprekken kunnen zijn voor een lagere caseloadnorm die voldoende verlichting biedt om met een integrale blik passende hulp te organiseren en de werkdruk te verlagen. Binnen de huidige context (financieel en wat betreft personeelsschaarste) is dat nu niet mogelijk.

Een andere veel gehoorde reden voor het hoge verloop en de knelpunten rond het werven van nieuwe medewerkers is een gebrek aan waardering. Zowel maatschappelijk, als financieel. Jeugdbeschermers en

“Overheid en instellingen zouden om de jeugdbeschermer heen moeten gaan staan”

-reclasseerders staan voor een complexe en zware, maar ook uiterst belangrijke taak. Daar verdienen zij erkenning voor. Die erkenning voelen zij nu vaak niet. Gesprekspartners zijn van mening dat er meer maatschappelijke waardering zou moeten zijn voor het werk van jeugdbeschermers en zij betere bescherming verdienen, fysiek (tegen agressie) maar ook juridisch en maatschappelijk. Ook de financiële erkenning vraagt aandacht. Medewerkers kunnen elders hetzelfde verdienen voor minder belastend werk.

Regionale verschillen

Hoewel in verschillende regio's knelpunten rond het behouden en werven van personeel zich meer of minder sterk voordoen, is dit in alle regio's een onderwerp van gesprek. De krappe arbeidsmarkt in combinatie met het negatief ervaren imago van het beroep maakt dat het (vaak) lastig is om nieuwe, gekwalificeerde medewerkers te vinden.

In grootstedelijke gebieden ervaren GI's vaak problemen bij het werven van nieuw personeel gezien de krappe arbeidsmarkt, maar ook de woningnood speelt een rol. Dit maakt dat er in deze regio's een groot aantal openstaande vacatures bestaat, tot wel 15% van het totale

personeelsbestand. Gesprekspartners benoemen dat het personeelstekort doorwerkt in caseload en wachtlijsten.

GI's die werkzaam zijn in kleinere gemeenschappen ervaren andersoortige problematiek. Het werven van personeel is daar vaak geen of een minder groot probleem. Zij ervaren juist uitdagingen rond de positie van jeugdbeschermers in de samenleving. In sommige gesprekken wordt gesproken over de rol van social media en lokale pers. Deze kanalen biedt 'boze cliënten' de mogelijkheid om hun frustratie te uiten. Met name in kleinere gemeenschappen krijgen jeugdbeschermers de beelden over de GI terug in hun dagelijks werk en op straat. Dat doet afbreuk aan het werkplezier van jeugdbeschermers.

"In de lokale pers worden de GI's door de mangel gehaald door boze cliënten. Dat doet wat met medewerkers."

Welke maatregelen kunnen genomen worden?

Op landelijk niveau

1. Actualiseren van de landelijke caseloadnorm.

De bestuurders van de GI's en jeugdzorgregio's zien het als een absolute voorwaarde om te komen tot geactualiseerde landelijke caseloadnorm. In gesprekken benadrukken bestuurders de noodzaak voor een lagere caseloadnorm, vanwege de toegenomen complexiteit van problematiek en de noodzaak om werkdruk te verlagen. Tevens om ruimte in te bouwen voor jeugdbeschermers om te reflecteren en te verbeteren. Uiteraard heeft zo'n lagere caseloadnorm ook effect op de kostprijs en financiële afspraken tussen gemeenten en GI's. Aanvullende financiële middelen zijn nodig om deze investeringen te kunnen doen.

2. Binnen de Jeugdhulp moeten mogelijkheden verkend worden om te komen tot een passende waardering van jeugdbeschermers/ reclasserders.

In de recent overeengekomen cao jeugdhulp hebben deze professionals niet de positie gekregen die recht doet aan de zwaarte van het werk. Het is aan de sector om de functies Jeugdbeschermer en jeugdreclasserder nogmaals te beoordelen. Een betere salariering kan als gevolg hebben dat zij voor de sector behouden blijven.

3. Campagne voor de jeugdbeschermer: erkenning van jeugdbeschermers

De maatschappelijke waardering voor het beroep van jeugdbeschermers en de aantrekkelijkheid van het beroep kan beter. In andere sectoren zijn reeds succesvolle voorbeelden van publiekscampagnes (bijvoorbeeld de publiekscampagne 'Ik zorg' en campagnes van de politie, "Alles wat je in je hebt. Maak er politiewerk van", en Defensie, "je moet het maar kunnen, werken bij Defensie"). Naar voorbeeld van die campagnes zou ook een campagne voor jeugdbeschermers opgezet kunnen worden.

In de regio's

4. Regionale ketenpartners moeten beter afstemmen, zodat zij elkaar op de arbeidsmarkt niet beconcurreren.

In verschillende regio's kwam aan bod dat regionale zorgpartners uit 'dezelfde vijver vissen'. Daarmee komen de personeelsbestanden nog verder onder druk te staan. Een gezamenlijke inzet zou gericht moeten zijn op het interesseren en behouden van mensen voor de sector. Gezamenlijke traineeprogramma's, detacheringmogelijkheden en gedeelde campagnes zijn treffende voorbeelden van sector-brede oplossingsrichtingen die bijdragen aan een breed toekomstperspectief voor jeugdbeschermers. Werken in deze sector kan daarmee aantrekkelijker worden.

3.5. Proces van doorverwijzing en beschikbaarheid jeugdzorg

Wat gaat goed?

Landelijk beeld

Zowel GI's als jeugdzorgregio's maken zich hard voor de veiligheid van jeugdigen en het zo snel mogelijk een passende vorm van zorg en/of bescherming aanbieden. Indien de *first best* oplossing niet voorhanden is, wordt (vaak gezamenlijk) gezocht naar een alternatieven. Hoe dit proces van doorverwijzing verloopt verschilt sterk tussen regio's. Over het algemeen kan gesteld worden dat veel regio's tezamen met GI's de mogelijkheden verkennen om deze processen te vergemakkelijken en de doorstroom van jeugdigen te verbeteren en te versnellen. Dit alles zodat passende hulp zo snel mogelijk beschikbaar is. Verschillende regio's doen positieve ervaringen op in pilots rond de inzet van zogenaamde zorgbemiddelaars of -coördinatoren. Deze functionarissen kunnen vanuit gemeentelijke zijde de spoedige plaatsing van kinderen op een passende plek coördineren. Ook kunnen 'zorgmakelaars' faciliteren door inzicht te bieden in de beschikbare hulp in de regio, bijvoorbeeld middels het gebruik van een app. Ook realiseren sommigen plaatsing bij niet-gecontracteerde partijen.

Regionale verschillen

Verschillende werkwijzen van gemeenten maken dat regionaal grote verschillen bestaan in de manieren waarop partijen (gezamenlijk) invulling geven aan de doorverwijzing naar jeugdzorg en de contractering van (beschikbare plekken binnen) jeugdzorg. Gemeenten verschillen met name van elkaar als het gaat om de manier waarop aanspreekpunten en coördinatie zijn georganiseerd. Om de doorverwijzing naar jeugdzorg te vergemakkelijken maken sommige regio's gebruik van contracten waarbinnen bredere zorgopties bestaan.

Wat knelt?

Landelijk beeld

Zowel GI's als accounthoudende regio's onderschrijven de zorgwekkende problematiek rondom doorverwijzingen en de beschikbaarheid van passende hulp.

Jeugdbeschermers moeten in veel regio's hoge inspanningen leveren om passende zorg te vinden voor kinderen en jeugdigen. Regelmatig worden jeugdbeschermers van het kastje naar de muur gestuurd en duurt het een lange tijd voordat passende zorg beschikbaar is. Om te weten te komen of een plek beschikbaar is bij specifieke instellingen, komt het voor dat de jeugdbeschermer voor elke instelling formulieren moet invullen voordat een (passende) plek gevonden is. Jeugdbeschermers ervaren dit proces als erg tijdsintensief en frustrerend.

Het "leuren" met kinderen voor passende zorg is een heel groot probleem en dit wordt door onze jeugdbeschermers gezien als de grootste stressfactor.

Regionale verschillen

De knelpunten bij doorverwijzing naar jeugdzorg en beschikbaarheid van plekken verschillen regionaal. Voor alle regio's geldt dat recente sluiting van gespecialiseerde instellingen tot grote problemen leidt. De beperkte beschikbaarheid en de moeilijkheid in het vinden van passende plaatsen heeft tevens te maken met de verschillen in werkwijzen en contractering van jeugdzorg. Dit maakt dat overleg en vereisten verschillen tussen gemeenten,

soms ook binnen een jeugdzorgregio. Ook het overleg met gemeenten bij de jeugdbepaling speelt een rol bij de doorverwijzing. Het gesprek tussen jeugdbeschermers en gemeenten kan erg helpend zijn in het herkennen van patronen en oplossen van knelpunten. Toch ervaren jeugdbeschermers gemeentelijke betrokkenheid niet altijd als positief, zeker niet wanneer financiële kaders en beperkingen doorwerken in dit gesprek over jeugdbepaling.

Ook wordt in verschillende regio's anders aangekeken tegen de wijze van contractering. In een aantal regio's liggen de financiële tekorten van gemeenten ten grondslag aan de (vaak) beperkte inkoop van zorg, waardoor passende hulp lastig te vinden is. In andere regio's wordt ook aangedragen dat gemeenten de zorg wel inkopen, maar dat de zorg 'puntje bij paaltje' toch niet beschikbaar blijkt te zijn. Dan wordt noodgedwongen uitgeweken naar voorzieningen buiten de regio. Hieruit blijkt dat het overzicht van het aanbod en vraag naar jeugdzorgplekken verbetering behoeft. Maar, ook recente ontwikkelingen rond de sluiting van een aantal jeugdzorginstellingen bemoeilijkt de plaatsing en doorstroom van jeugdigen naar jeugdzorg. Er zijn te weinig goede plekken. De meeste regio's ervaren hiervan directe gevolgen.

Een aantal GI's geeft aan te willen meedenken over de inkoop van zorg en hierin een inkoopadvies te kunnen verschaffen. De grote variëteit aan contracten maakt dat voor GI's soms onvoldoende inzichtelijk is wat mogelijke zorgopties zijn. Betrokkenheid van de GI bij de inkoop kan dus ook de GI helpen om beter zicht te krijgen op de diversiteit van contracten binnen de regio. Zo zullen zij uiteindelijk ook beter weten waar passende hulp gevonden kan worden.

Welke maatregelen kunnen genomen worden?

Op landelijk niveau

1. *Bovenregionaal moet worden gestreefd naar eenheid in de toegang tot jeugdhulp en gedeelde verantwoordelijkheid in doorverwijzing.*

De doorverwijzing en het vinden van passende hulp moeten gezien worden als een gedeelde verantwoordelijkheid tussen gemeenten en GI. De is GI verantwoordelijk voor het beoordelen van casussen en het borgen van de veiligheid van een kind of jeugdige, de gemeente is verantwoordelijk voor een passend zorgaanbod. Gespecialiseerde instellingen worden bij voorkeur gezamenlijk door gemeenten gecontracteerd. Door bovenregionaal te werken op dit gebied wordt het doorverwijzingsproces en toegang vergemakkelijkt omdat er beter overzicht van de beschikbaarheid van zorg kan worden gecreëerd.

In de regio's

2. ***Gemeenten** en jeugdbeschermers dienen vanuit partnerschap het gesprek over het passende zorgaanbod te voeren. De professionele verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij GI.*

Gemeenten, jeugdzorgregio's en GI's hebben wederzijds begrip voor ieders (financiële) problematiek. Dit maakt enerzijds dat de gezamenlijke zoektocht naar passende hulp vaak saamhorig verloopt. Anderzijds zijn taken en verantwoordelijkheden soms onvoldoende onderscheiden. Hierover dienen gemeenten en GI's duidelijke afspraken te maken of in overleg te treden. Het gesprek tussen gemeenten en jeugdbeschermers op het niveau van te herkennen (belemmerende) patronen kan daarbij helpend zijn. Dit gesprek vanuit wederzijdse professionaliteit moet bijdragen aan een passende plaatsing van het kind. De verantwoordelijkheid van de jeugdbeschermer moet in dit proces geborgd zijn. Constructief

overleg draagt bij aan de transformatiegedachte waarbij de gemeente de taak heeft aanvullende maatregelen te treffen, ook na de periode van de maatregel.

- 3. Versoepel het doorverwijzingsproces door het instellen van een zorgmakelaar of coördinator, die regie en overzicht kan houden op de beschikbare plekken en de zorgbehoeften.*

Verschillende regio's zijn middels pilots al bezig om te onderzoeken of het proces van doorverwijzing versoepeld kan worden door de inzet van een zorgcoördinator of -makelaar. Uitkomsten van deze pilots laten nog op zich wachten, maar het streven naar een centraal regiepunt voor het houden van een overzicht op de beschikbare zorgplekken en behoeften is een nobele. Het gebruik van een app waarin inzichtelijk is gemaakt waar en in welke mate specifieke zorg beschikbaar is, kan een goede oplossing zijn. Het instellen van een zogenaamde zorgmakelaar betekent dat er altijd een centraal aanspreekpunt is. Betere coördinatie van het doorverwijzingsproces kan resulteren in kortere wachttijden voor jeugdzorg en een aanzienlijke vermindering van werkdruk onder jeugdbeschermers.

4. Conclusies

De regionale exercitie heeft geresulteerd in een genuanceerd beeld van de huidige stand van zaken van GI's binnen regio's en op landelijk vlak. Dit overzicht hebben we in het voorliggende hoofdstuk gepresenteerd. Daarbij is per onderdeel een aantal knelpunten benoemd waarop landelijke en/of regionale maatregelen wenselijk zijn. De conclusies bieden een reflectie op de presenteerde bevindingen en schetst daarmee de rode draad in de verschillende thema's die in de analyse naar voren zijn gekomen. Hiermee hopen we handvatten te bieden aan GI's, gemeenten en Rijksoverheid om gezamenlijk verbeterplannen formuleren en de veiligheid en bescherming van jeugdigen in het hele land te blijven verbeteren.

Om te komen tot een kwalitatief betere jeugdbescherming hebben acties voor passende randvoorwaarden prioriteit. Deze zijn voorwaardelijk om het werk van jeugdbescherming en -reclassering kwalitatief goed te kunnen uitvoeren.

Samenvattend constateren we dat GI's hierin nu belemmerd worden doordat de financiële krapte nu het gesprek bepaalt, er een veelheid aan verschillende contracten bestaat ook binnen regio's, er personeelsschaarste is, en de complexiteit van casussen is toegenomen.

De samenwerking van jeugdzorgregio's voor de GI's is voor een groot deel geslaagd en geeft vertrouwen.

De afgelopen jaren hebben gemeenten en GI's in samenwerking belangrijke stappen gezet om transformatiedoelen dichterbij te brengen. De samenwerking die (boven)regionaal tot stand is gekomen geeft vertrouwen en biedt een goede basis voor verdere verbetering van de kwaliteit van de jeugdbescherming/-reclassering. Voor regio-overstijgende vraagstukken zijn accounthoudende regio's aangewezen en de afstemming tussen regio's omtrent contractering en innovatie is groeiende. Het overleg met regionale GI's is frequent en constructief gericht op continuïteit van de organisatie en inhoud en kwaliteit van de zorg. De afstemming op en deelname van landelijk werkende GI's verdient wel nog aandacht.

In het hele land zetten regio's en GI's zich in op verbeterplannen, innovatieprojecten en pilots die op termijn tot een betere inrichting en functioneren van de jeugdbescherming- en reclassering kunnen leiden. Een kennisinfrastructuur om ervaringen en uitkomsten te delen en van elkaar te leren, verdient ontwikkeling. Hierin kunnen GI's en VNG gezamenlijk optrekken.

De afstemming in de jeugdbeschermingsketen tussen Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming en Gecertificeerde Instellingen biedt kansen op meer integraliteit voor de cliënt en hogere efficiëntie van de keten. Afstemming op lokale wijkteams en het bredere zorgveld kan extra mogelijkheden bieden. De meeste pilots omtrent de functies van de verschillende organisaties binnen de jeugdbeschermingsketen rapporteren in 2020. Dit betekent dat nu al landelijk geanticipeerd kan worden op de resultaten en mogelijk een voorshot op de nieuwe afspraken op basis van de pilots kan worden gedaan.

De financiële posities van GI's (en gemeenten) variëren sterk en de huidige vorm van tarieven en contracten staat ter discussie.

De financiële positie van GI's varieert sterk. De meeste GI's zijn gezond in termen van liquiditeit, maar het weerstandsvermogen is zorgwekkend voor de financiële positie en de continuïteit van de organisaties. Het overleg over contractering en tarieven is zeer tijdsintensief, zeker indien het gesprek meer dan eens gevoerd dient te worden, wat in de huidige structuur regelmatig het geval is. Eén contract namens de samenwerkende regio's

heeft de voorkeur boven een scala aan contracten en verantwoordingseisen. In meerdere regio's is dit reeds gerealiseerd of vormt het momenteel inzet van overleg.

De afgelopen paar jaar is de complexiteit van de casuïstiek in de jeugdbescherming en -reclassering toegenomen. Zwaardere problematiek en de noodzaak van werkreflectie, innovatie en afstemming op gemeenten vraagt om een verhoging van de tarieven. De tarieven zijn momenteel in sommige regio's niet kostendekkend en bieden geen ruimte voor bovengenoemde ontwikkelpunten. In meerdere regio's zijn inmiddels nieuwe tarieven vastgesteld. Het Berenschot/VNG rapport 2018 kan input zijn voor die regio's waar geen overeenstemming over tarieven en kostprijzen bestaat. Of een landelijk tarief wenselijk is niet duidelijk; daarover lopen de meningen uiteen.

Ook de financiële positie van een aantal gemeenten is zorgwekkend. De tekorten zijn bekend en gemeenten zijn niet altijd in de gelegenheid om budgetten voor jeugdzorg en jeugdbescherming te verruimen en daarmee in verdergaande verbeteringen te investeren. Met onvoldoende financiering is verbetering van de zorg niet mogelijk en derhalve is een financiële bijdrage van het Rijk gewenst.

Wachtlijsten, een hoge caseload en personeelsproblematiek houden elkaar (indirect) in stand. Werkwijzen rondom wachtlijsten dienen te worden herzien, personeel dient beter te worden beschermd en een caseloadverlichting is gewenst.

In meerdere situaties komen GI's onvoldoende toe aan de wettelijke beschermingstaak. Een aantal GI's werkt met wachtlijsten: als er geen vaste begeleider beschikbaar is, wordt er noodgedwongen overgegaan op risicotaxaties. Op deze manier is de veiligheid van jeugdigen wel inzichtelijk, maar wordt niet volgens de methodische standaard gewerkt. De vraag of de gekozen werkwijze van risicotaxatie acceptabel is, moet expliciet door Rijk en gemeenten worden beantwoord.

Personeelsproblematiek doet zich in verschillende vormen en delen van het land voor. Schaarste in personeel is een zeer relevant probleem en doet zich met name voor in combinatie met grootstedelijke problematiek. Openstaande vacatures leiden tot hoge caseload bij zittende medewerkers, werkstress en een verhoogde kans op uitval. Jeugdbeschermers verdienen bescherming in de uitoefening van hun publieke taak zoals die ook geldt voor hulpverleners en veiligheidsfunctionarissen. Gerichtte campagnes voor werving 'werken in zorg en veiligheid' zijn dringend gewenst. Maar ook een financiële waardering in de vorm van een bijzondere positie binnen de jeugdzorg kan extra erkenning genereren en het hoge personeelsverloop tegengaan.

De gemiddelde caseload is te hoog voor de toegenomen complexiteit van de doelgroep. Dit is het effect van de hoge aantallen openstaande vacatures en de toegenomen maatschappelijke druk. Het beroep van jeugdbeschermers staat onder druk en banen elders in de zorg zijn aantrekkelijker. Een caseloadverlaging lijkt de sleutel om het werk op de aangewezen methodische wijze te kunnen uitvoeren, voldoende tijd beschikbaar te krijgen voor de beschermingstaak, gewaardeerd te worden en tijd voor reflectie te creëren. Hiertoe zou een verlaging van de landelijke caseloadnorm een uitkomst bieden.

De samenwerking tussen regio's en GI's zijn bemoedigend, maar doorstroom en het vinden van passende hulp blijft problematisch.

De huidige inrichting van de jeugdbeschermingsketen en daarin specifiek de samenwerking tussen regio's en GI's is bemoedigend. In veel regio's is sprake van minder OTS, minder voogdij, de duur van maatregelen is korter en er wordt meer ingezet op gezinnen en in het preventieve veld. Over casussen vindt veelvuldig overleg plaats om te bepalen wat de juiste

hulp is en hoe professionals optimaal kunnen worden ingezet. Jeugdbeschermers worden daarbij doorgaans niet *overruled*, maar toch zijn uitkomsten regelmatig *second of third best*. Doorstroom en plaatsing is veelal problematisch door de geringe beschikbaarheid van hulpvormen en plaatsing bij niet-gecontracteerde partijen. Onder meer de (recente) sluiting van gespecialiseerde Jeugdzorg-instellingen geeft veel problemen voor de beschikbaarheid van passende hulp. Uniformiteit in verwijzing en ondersteuning door gemeenten naar beschikbare jeugdhulp kan GI's enorm ontlasten.



Bijlage 1. Leidraad ter voorbereiding op bestuurlijke gesprekken in de regio's

Leidraad foto's Gecertificeerde Instellingen

Onderwerp : Leidraad voor bestuurlijke gesprekken foto GI's
Van : Astrid Jansen/Reinier Lagerwerf
Aan : Accounthoudende regio's en Jeugdzorg Nederland
Datum : 26 november 2019

Aanleiding

De inspecties IGJ en JenV hebben op 8 november 2019 een kritisch rapport gepubliceerd over de staat van de gecertificeerde instellingen. De inspecties constateren dat kinderen met een ernstige ontwikkelingsbedreiging op dit moment onvoldoende bescherming krijgen. De gecertificeerde instellingen, die hier namens de overheid verantwoordelijk voor zijn, kunnen hun wettelijke opdracht onvoldoende uitvoeren. Factoren die hierin een rol spelen zijn de zwaarte van de doelgroep, personeelstekorten, verloop en verzuim, onvoldoende direct inzetbare, passende hulp en onvoldoende financiële zekerheid, aldus de inspecties.

Deze conclusies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen aan GI's, gemeenten en Rijksoverheid zijn gebaseerd op een landelijk beeld. Dit geeft een generiek overzicht. Daarom is in het bestuurlijk overleg van 6 november 2019 tussen Jeugdzorg Nederland, de ministeries van VWS en JenV en de VNG afgesproken om per GI na te gaan welke aanbevelingen in de regio's genomen moeten worden. Afgesproken is dat er per GI een foto wordt gemaakt en dat deze foto de basis kan zijn voor verbetervoorstellen. De accounthoudende regio's zijn gevraagd om met 'hun' gecertificeerde instelling een bestuurlijke gesprek te voeren om gezamenlijk de foto te maken. In het gesprek kunnen de knelpunten aan bod komen, maar moet ook aandacht zijn voor de zaken die wel goed gaan. Dit biedt een genuanceerd beeld dat een handelingsperspectief creëert om de knelpunten gezamenlijk op te pakken. Daarnaast doet deze aanpak recht aan de diversiteit tussen verschillende gecertificeerde instellingen en tussen verschillende gemeentelijke regio's.

Ed Wallinga treedt op als procesbegeleider bij de gesprekken. Onder zijn verantwoordelijkheid zal de foto worden gemaakt. De VNG regelt een projectondersteuner die de foto zal maken.

Indicatoren bestuurlijk gesprek

Voor het maken van de foto is het belangrijk om een vooraf overeengekomen lijst met indicatoren te gebruiken. In het gesprek tussen de bestuurders van de accounthoudende regio en de gecertificeerde instellingen worden de volgende elementen in kaart gebracht:

1. Wat speelt er rondom de contractering:
 - a. Wat voor contract? (subsidie, open house, aanbesteding)
 - b. Hoe lang van tevoren is het contract voor 2020 afgesloten?
 - c. Wat is de lengte van het contract?
 - d. Welke afspraken zijn er over indexering gemaakt?
 - e. Overige aandachtspunten rondom contractering
2. Kostprijs:
 - a. Wat is het tarief (per product in de regio's)
 - b. Is er overeenstemming tussen de GI en de regio of dit tarief kostendekkend is? (graag toelichting)
 - c. Welke trajecten of gesprekken hebben in de afgelopen periode plaatsgevonden tussen de GI en de regio's over het tarief/de kostprijs vanaf 2020?
3. Financiële situatie van de GI
 - a. Geef een bespiegeling op de financiële situatie van de GI en onderbouw deze met relevante cijfers zoals omzet, liquiditeitsratio en bedrijfsresultaat.
4. Caseload:
 - a. Wat is de gewenste caseloadnorm?
 - b. Wat is tussen de GI en de regio's afgesproken over de hoogte van de caseload?
 - c. Wat is de daadwerkelijke caseload bij de GI?
5. Wachtlijsten GI:
 - a. *Jeugdzorg Nederland heeft onlangs uitgevraagd per GI hoeveel kinderen op de wachtlijst staan. Deze cijfers worden op 27 november 2019 beschikbaar gesteld aan de GI's en de accounthoudende regio's (peildatum = 1-10-2019). Correctie: de GI's willen zelf de meest actuele cijfers aanleveren bij het invullen van deze vragenlijst.*
 - b. Welke afspraken hebben GI's gemaakt om vinger aan de pols te houden als kinderen op de wachtlijst/bij het instroomteam op de lijst staan?
6. Personeel GI's:
 - a. *Jeugdzorg Nederland heeft bij de GI's recent een uitvraag gedaan over de instroom, uitstroom, ziekteverzuim en percentage vacatures tov aantal FTE. Deze cijfers worden op 27 november 2019 beschikbaar gesteld aan de GI's en de accounthoudende regio's (peildatum = 1-10-2019). Correctie: de GI's willen zelf de meest actuele cijfers aanleveren bij het invullen van deze vragenlijst.*
 - b. Geef een bespiegeling op de personele zaken bij de GI. Benoem hierbij de mogelijkheden en onmogelijkheden om goed gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden?
 - c. Overige opmerkingen t.a.v. personeel.

7. Proces van doorverwijzing naar jeugdhulp:
 - a. Welke proces wordt gevolgd bij een verwijzing van een Jeugdbeschermer naar jeugdhulp?
 - b. Wat is de rol van de gemeenten en/of regio in de verwijzing?
8. Beschikbaarheid hulp na verwijzing jeugdbeschermer:
 - a. Geef een toelichting op de beschikbaarheid van passende jeugdhulp in de regio.
9. **Transformatie-opgave:**
 - a. **Is er overeenstemming tussen de partijen over het transformatieproces en de rol van de GI hierin?**
10. **Toename complexiteit:**
 - a. **Ervaart de GI een toename van complexiteit van de problematiek bij de kinderen/gezinnen en waar blijkt dit uit?**
11. Overige aspecten: Welke relevante onderwerpen wilt u verder nog kwijt?
12. Welke verbeteracties stelt u voor op basis van de aangeleverde informatie onder 1 t/m 9?

Procesbeschrijving

Op basis van de hierboven beschreven indicatoren en vragen leveren de accounthoudende regio – in afstemming met de andere betrokken regio's – en de gecertificeerde instelling voor het gesprek de relevante informatie aan. Let op: veel van de vragen zullen per regio moeten worden beantwoord. Deze informatie is de basis voor het bestuurlijke gesprek dat daaropvolgend plaatsvindt*. Op basis van de informatie en het gesprek wordt onder verantwoordelijkheid van Ed Wallinga 'de foto' gemaakt. Dit wordt vervolgens gedeeld met de gecertificeerde instelling en de accounthoudende regio voor hoor- wederhoor. Vervolgens wordt de foto vastgesteld.

Daarnaast wordt er een verslag gemaakt met een overzicht van alle foto's van de verschillende GI's. Dit biedt aanknopingspunten om zowel regionaal als landelijk aan de slag te gaan met verschillende verbeteracties.