



Jeugdautoriteit

JAARVERSLAG

2022



Inhoud

Voorwoord	3
1. Wat doet de Jeugdautoriteit	5
2. Ontwikkelingen in het veld die bijdragen aan risico's op discontinuïteit	7
3. Analyseren, signaleren en helpen oplossen van risico's voor de continuïteit van jeugdhulp	13
4. Analyseren en signaleren van ontwikkelingen op het gebied van jeugdhulp	15
5. Overige taken	18
6. De JA in 2023	20
Bijlage: Financiële uitputting 2022	21



Voorwoord

De beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de jeugdzorg staat al een aantal jaren onder druk. Ook in 2022 hebben de ontwikkelingen in de jeugdzorg vaak het nieuws gehaald. Gesloten jeugdzorg en uithuisplaatsingen, een toenemende werkdruk, personeelstekorten en stijgende wachtlijsten kregen steeds meer aandacht in de samenleving en de politiek. Het doorvoeren van veranderingen in het stelsel is echter niet eenvoudig, zo illustreert onder meer de vertraging die de Hervormingsagenda heeft opgelopen.

De bestuurlijke complexiteit die het stelsel kenmerkt, heeft in 2022 ook invloed gehad op het werk van de Jeugdautoriteit. Traditioneel richten onze activiteiten zich op het voorkomen van continuïteitsproblemen bij aanbieders van (cruciale) jeugdzorg. Helaas is er ook in 2022 nieuwe casuïstiek bijgekomen. Achteraf wordt zichtbaar waardoor deze continuïteitsproblemen veroorzaakt zijn. De governance van aanbieders blijkt een belangrijke factor. Het gaat dan om de organisatie van aanbieders zelf; de registratie van kosten en activiteiten en de financiering van de organisatie. Ook het samenspel tussen aanbieders en regio's en gemeenten speelt een belangrijke rol. Het gesprek over verwachtingen, kosten en tarieven komt onvoldoende van de grond. Het systeem van aanbestedingen, opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en een veronderstelde marktwerking lijkt er eerder toe te leiden dat partijen tegenover elkaar komen te staan dan dat er samengewerkt wordt. En dat terwijl beide partijen het belang van kind en gezin vooropstellen.

Hiermee blijkt de doelstelling van de Jeugddautoriteit om continuïteit van zorg en het zelflerend vermogen van de sector te bevorderen nog steeds enorm actueel te zijn. Zeven jaar na de stelselherziening blijkt de interactie tussen aanbieders enerzijds en regio's en gemeenten anderzijds en de professionaliteit van partijen nog niet overal zodanig dat knelpunten in continuïteit worden voorkomen en gezamenlijk worden opgelost. Correcties, advies en bemiddeling zijn nog steeds nodig om de continuïteit zo veel als mogelijk te waarborgen. Tegelijkertijd mag van de Jeugddautoriteit verwacht worden dat zij niet pas reageert als de continuïteit bedreigd wordt, maar ook anticipeert op mogelijke risico's. Daartoe is het afgelopen jaar geëxperimenteerd met een aangepast early warning system en met het voeren van gesprekken met aanbieders over hun bedrijfsvoering. In het komende jaar zal dit geïntensiveerd worden zodat de Jeugddautoriteit steeds meer als toezichthouder op kan treden.

Dit jaar wordt het wetsvoorstel Verbetering Beschikbaarheid Zorg voor de Jeugdigen voor advies aan de Raad van State aangeboden en vervolgens aan de Tweede Kamer gestuurd. Onderdeel van dit wetsvoorstel is het positioneren van (de taken van) de Jeugddautoriteit bij de Nederlandse Zorgautoriteit. Het afgelopen jaar hebben wij al op verschillende manieren de samenwerking gestart. In de eerste plaats op organisatorisch niveau om een goede landing van de Jeugddautoriteit te bewerkstelligen. Maar ook om al zo veel mogelijk gebruik te kunnen maken van elkaars kennis en kunde. Het enthousiasme om deze stap te zetten is bij beide organisaties groot en de toegevoegde waarde van het samengaan voor de continuïteit van de zorgverlening is duidelijk. We doen het ergens voor!

Kees van Nieuwamerongen
Directeur-bestuurder a.i. Jeugddautoriteit





Foto Friesjard Schropp

1. Wat doet de Jeugdautoriteit

De Jeugdautoriteit (JA) heeft de taak om onafhankelijk en onpartijdig bij te dragen aan de continuïteit van jeugdzorg en de transitie naar een zelflerend jeugdzorgstelsel. Zij is daartoe in 2019 opgericht en speelt sindsdien een rol in het samenspel tussen gemeenten, jeugdzorgregio's en aanbieders.

Het doel van de JA is om de continuïteit van jeugdzorg, een kindbeschermingsmaatregel en jeugd-reclassering te bevorderen. Dit doet de JA door vroegsignalering van risico's, door aanbieders in (financiële) problemen te adviseren en begeleiden richting herstel of, als herstel niet mogelijk is, erop toe te zien dat de continuïteit van de zorgverlening gegarandeerd wordt door overdracht van zorg naar andere partijen. Naast advies en begeleiding kan bemiddeling tussen aanbieder en betreffende regio of gemeente noodzakelijk zijn. Ook kan de JA naar de stelselpartijen signaleren als de continuïteit van zorg bovenregionaal of landelijk op korte of lange(re) termijn (mogelijk) niet gegarandeerd kan worden. In het uiterste geval kan de JA adviseren tot het instellen van interbestuurlijk toezicht.

Als onafhankelijke externe partij doet de JA ook onderzoek naar de werking van het stelsel en naar omstandigheden binnen de sector of autonome ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de continuïteit van zorgverlening.

In het Instellingsbesluit JA zijn de taken van de JA in hoofdlijnen vastgelegd.¹ Daarnaast is een aantal van haar rollen en taken vastgelegd in het Convenant Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp (hierna: convenant) en het bijbehorende Draaiboek Continuïteit Jeugdhulp (hierna: draaiboek).² De JA ontwikkelt zich conform het wetsvoorstel Taken Zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein³ tot toezicht-houder op de jeugdzorgsector. Met de inwerkingtreding van deze wet zal de JA opgaan in de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Dit jaarverslag start in hoofdstuk 2 met het beschrijven van een aantal ontwikkelingen rondom de continuïteit van zorg, die de JA op basis van de uitgevoerde activiteiten heeft waargenomen. De hoofdstukken 3 en 4 gaan in op de activiteiten die de JA concreet in het kader van casuïstiek, onderzoek en kennisdeling heeft verricht. De activiteiten rondom positionering van de JA, wetgeving en organisatieontwikkeling worden beschreven in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 sluit af met een doorkijk naar 2023.

1 Besluit van de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming van 4 september 2020, kenmerk 1700483-206505-J, houdende instelling van een Jeugdautoriteit.

2 Voor het convenant zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f9af6538-fd65-4a32-ba93-5d5492aa5607/pdf> en voor het draaiboek zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0c4483ee-23ac-4bc7-94fd-01c42e89c144/pdf>

3 Dit wetsvoorstel wordt opgenomen in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid zorg voor de jeugdigen.

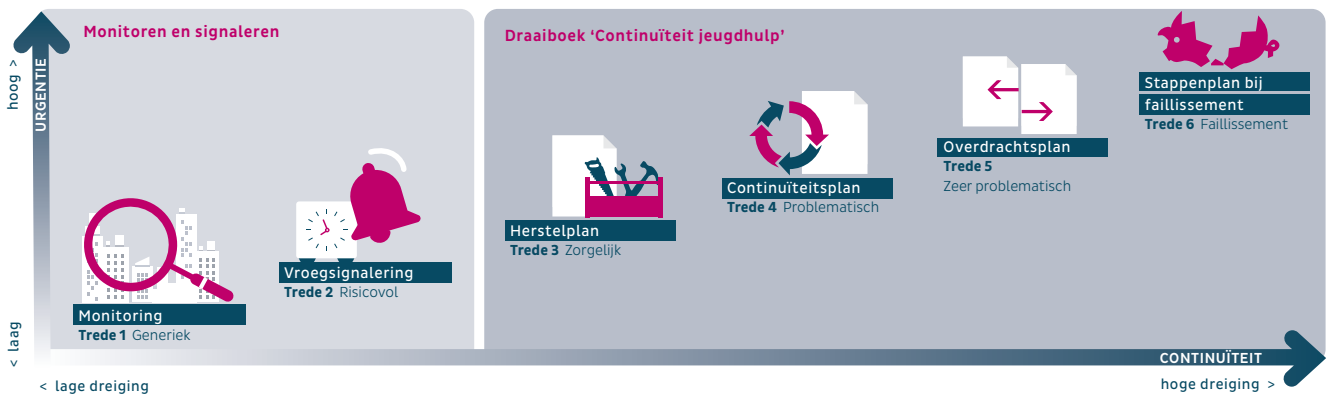


2. Ontwikkelingen in het veld die bijdragen aan risico's op discontinuïteit

Het afgelopen jaar is een roerig jaar geweest voor de jeugdzorgsector. De sector was veelvuldig in het nieuws en de wens tot hervormingen en nieuwe maatregelen vanuit vrijwel alle betrokken partijen was groot. De voorgenomen afbouw van gesloten jeugdzorg, het aantal uithuisplaatsingen en de gevolgen daarvan voor kinderen en gezinnen, de toenemende werkdruk bij de jeugdbescherming en de oplopende personeelstekorten in de gehele jeugdzorgsector stonden volop in de aandacht. De Hervormingsagenda, waarin tussen de partijen in de sector afspraken worden gemaakt over de oplossingsrichtingen voor veel van de in de sector ervaren knelpunten, is nog niet vastgesteld. De sector lijkt in een impasse gekomen, die zichzelf versterkt: in afwachting van de Hervormingsagenda, worden maatregelen uitgesteld. Tegelijkertijd leidt een aantal autonome ontwikkelingen in het veld in delen van het stelsel tot risico's voor de continuïteit van jeugdzorg.

De JA werkt voor het toezicht op de jeugdzorg op basis van zes treden van urgentie (zie figuur 1).⁴ Idealiter is de continuïteit van zorgverlening niet in het geding, en verkeren de aanbieders in trede 1 van dit model. De rol van de JA kan dan beperkt blijven tot het houden van regulier toezicht. Als de situatie risicovol is, blijft de JA regulier toezicht houden, maar neemt de intensiteit wel toe. Als de situatie zorgelijk wordt of problematisch intensiveert de betrokkenheid van de JA; de betreffende aanbieder wordt dan als aparte casus uit het reguliere toezicht gehaald; de aanbieder komt in casuïstiek. In het draaiboek is voor alle bij de casus betrokken partijen vastgelegd welke acties zij dienen te ondernemen om de continuïteit van zorg te borgen.

De afgelopen jaren is gebleken hoe snel de financiële gezondheid van een aanbieder kan omslaan, waardoor een aanbieder die tot voor kort als financieel gezond te boek stond, snel in de trede zorgelijk of erger terecht kan komen. Gezonde cijfers in de jaarrekening zijn dan ook onvoldoende om een uitspraak te doen over de continuïteit van zorg; de cijfers komen daarvoor te laat beschikbaar. Daarom gaat de JA in de komende jaren met haar early warning system steeds meer werken op basis van prognoses en actuele exploitatienormen.



Figuur 1. De zes treden van urgentie in de jeugdzorg (op basis van Kruger rapportage⁵, aangepast voor het convenant).

In 2022 had de JA 17 aanbieders in casuïstiek. Het merendeel van deze aanbieders bevond zich op trede 3, een enkele op trede 4 of 5 en één aanbieder bevond zich op trede 6.

De betrokkenheid van de JA in een casus is gericht op het vinden van oplossingen voor de continuïteit van jeugdzorg. Elke casus kent daarbij zijn eigen problematiek en dynamiek, waardoor oplossingen maatwerk zijn. Tegelijkertijd is er wel een aantal rode draden dat in elke casus terugkomt.

1. Governance

In het algemeen kan gesteld worden dat de oorsprong van problemen bij de aanbieders, en dus van de continuïteit van zorg, samenhangt met de aansturing van de aanbieders zelf (interne governance) of met de aansturing door opdrachtgevende gemeenten en regio's (externe governance). Aanbieders zijn van huis uit instellingen met een sterke inhoudelijke focus gericht op het oplossen van individuele problematiek van kinderen en gezinnen. Het registreren van activiteiten en het koppelen van die activiteiten aan kosten en prijzen is bij de aanbieders in casuïstiek onderontwikkeld. Vaak staat het

⁴ Zie voor een verdere uitwerking van de treden het Convenant Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp dat aanbieders, gemeenten en het Rijk in 2021 hebben vastgesteld.

⁵ Kruger rapportage, Saneringsmaatregelen Jeugddautoriteit, 29 oktober 2019.

inhoudelijke werk voorop, de gerichtheid op kosten, prijzen en bedrijfsvoering heeft niet automatisch prioriteit. Waar het wel gebeurt, zien we regelmatig dat de invoering van een passend declaratiesysteem tot vertraging en in sommige gevallen uitblijven van declaraties leidt. Dit met direct gevolg voor de liquiditeit. Bij aanbieders die het afgelopen jaar in de problemen zijn gekomen, was deze achterblijvende registratie in het merendeel van de gevallen een belangrijke oorzaak voor de problemen.

Een achterblijvende registratie belemmert ook de mogelijkheid om met gemeenten het goede gesprek te voeren over tarieven en de kosten van verschillende trajecten. Aanbieders geven regelmatig aan dat de continuïteit in het geding is vanwege te lage tarieven, zonder voldoende inzicht te (kunnen) geven in de kosten die verbonden zijn aan de te leveren zorg. Hierdoor komt de relatie tussen gemeenten en aanbieders onder druk te staan in plaats van dat er gezamenlijk gewerkt wordt aan de continuïteit van zorg. Gemeenten zelf beschikken niet altijd over de benodigde kennis en kunde over de jeugdzorg om het goede gesprek te voeren, hetgeen leidt tot sturing op details. De praktijk van aanbesteding en opdrachtverlening vraagt om veel technisch en financieel inzicht dat lang niet altijd aanwezig is en kan leiden tot onderling wantrouwen terwijl samenwerking in de keten juist geboden is. Daarnaast is er bij gemeenten geregeld verschil van inzicht tussen de zorginhoudelijk en financieel verantwoordelijken. Vaak zijn de financiën uiteindelijk leidend.

De doelstelling van de JA om te werken aan de vergroting van het zelflerend vermogen van de sector blijkt na zeven jaar in het gedecentraliseerde stelsel nog onverminderd actueel.

2. Sectorbrede en maatschappelijke autonome ontwikkelingen

Naast de problemen in de interne en externe governance van de aanbieders, blijkt dat een deel van de onderliggende financiële problematiek samenhangt met autonome ontwikkelingen in de zorgsector in het algemeen. Dit zijn ontwikkelingen waar alle aanbieders en gemeenten op dit moment mee te maken hebben, maar waar het ene deel van de sector een beter antwoord op kan geven dan het andere deel. Dit kan samenhangen met de geleverde zorg, maar ook met de (financiële) startpositie van aanbieders of specifieke afspraken die per regio kunnen verschillen. De continuïteit van zorg bij alle jeugdzorgaanbieders in casuïstiek bij de JA staat onder druk door de volgende meer algemene knelpunten:

1. Arbeidsmarktproblematiek

Het tekort aan werknemers heeft zich in 2022 sectorbreed gemanifesteerd en is ook voor financieel gezonde aanbieders een probleem dat een bedreiging voor de continuïteit kan vormen. Daar heeft de JA de bewindslieden al in november 2021 op gewezen, bij de [aanbieding van het Verdiepingsonderzoek Financiële Gezondheid Jeugdhulpaanbieders](#). Vooral in de jeugdbescherming zien wij een toenemende werkdruk. De ervaren werkdruk neemt toe en mede als gevolg daarvan ook het ziekteverzuim. De krapte op de arbeidsmarkt maakt dat het voor medewerkers aantrekkelijker kan zijn in een minder belastende en financieel net zo aantrekkelijke baan binnen of buiten de sector te gaan werken. Binnen de sector neemt daardoor het percentage onervaren medewerkers toe, met alle risico's van dien. Doordat dit gevolgen heeft voor productiviteit raken medewerkers nog verder overbelast en dreigt de sector in een vicieuze cirkel terecht te komen.

2. Hoog percentage personeel niet in loondienst

Medewerkers die niet in loondienst zijn maken overal in de sector een steeds groter deel uit van de kosten. Aanbieders maken steeds meer gebruik van externe inhuur vanwege de tekorten op de arbeidsmarkt, maar tegelijkertijd worden de tekorten op de arbeidsmarkt ook gedeeltelijk veroorzaakt door medewerkers die (al dan niet gedeeltelijk) zelfstandig worden. De toenemende kosten als gevolg

hiervan kunnen, bij gelijkblijvende tarieven, leiden tot een verliesgevende exploitatie en uiteindelijk een bedreiging vormen voor de continuïteit van zorg.

3. Cao-afspraken en uitblijven van indexering

Alle aanbieders die in 2022 in casuïstiek zaten worstelden met de nieuwe cao. Het nakomen van de financiële verplichtingen hieruit leidde in voorkomende gevallen tot liquiditeitsproblemen. Dit kwam vooral doordat er in de tariefafspraken tussen aanbieders en gemeenten geen rekening was gehouden met eventueel toenemende kosten door een nieuwe cao. Er waren geen afspraken gemaakt over indexering en gemeenten bleken ook niet altijd bereid om aanvullende afspraken over dit hogere kostenniveau te maken.

4. Energiekosten

Net als de rest van het land hadden aanbieders te maken met sterk stijgende energiekosten. Uiteraard speelt deze component het zwaarst bij aanbieders van residentiële zorg.



3. Ontwikkelingen bij aanbieders

Naast bovengenoemde knelpunten zijn er ontwikkelingen die vaak terugkeren in de casuïstiek, maar die niet voor alle aanbieders (even duidelijk) spelen.

JeugdzorgPlus

De afgelopen drie jaar is een dalende lijn zichtbaar in zowel de capaciteit als de bezetting van JeugdzorgPlus. De daling van de bezettingsgraad is mede het gevolg van corona en van het beleid in de jeugdsector dat er, mede op verzoek van de Tweede Kamer, op is gericht om jeugdigen zo thuis mogelijk op te laten groeien en het aantal uithuisplaatsingen terug te brengen naar nul.⁶

De snelle afbouw van JeugdzorgPlus heeft zich in 2022 voortgezet. De bezettingsgraad daalde tot rond de 70%, terwijl de tarieven gebaseerd zijn op een bezetting van 90 á 95%.

De daling van de capaciteit houdt geen gelijke tred met de daling van de bezettingsgraad. Daardoor nemen de verliezen op JeugdzorgPlus toe, hetgeen leidt tot een ongecontroleerde afbouw van JeugdzorgPlus. Deze afbouw leidt tot zodanige financiële risico's dat de continuïteit van JeugdzorgPlus zwaar onder druk staat. Ook omdat alternatieve zorgvormen nog ontwikkeld moeten worden.

Concreet kwamen zes van de tien aanbieders van JeugdzorgPlus de afgelopen jaren terecht in trede 3 of 4 van het draaiboek en daarmee in casuïstiek, maar ook de overige aanbieders van JeugdzorgPlus zijn hierdoor in een risicovolle financiële situatie gekomen. Daarnaast is de financiering van (de ombouw naar) gewenste kleinschaligheid een belangrijke reden van de dreiging op discontinuïteit. Het gaat dan met name om een onvoldoende gedeeld beeld tussen aanbieder en gemeente/regio van de zorgcapaciteit, dekking van frictiekosten en het benodigde hogere tarief voor de kleinschalige voorzieningen. Extra risicovol is dat niet alleen de continuïteit van de JeugdzorgPlus hierdoor onder druk komt te staan. De financiële problemen bedreigen in een aantal gevallen de hele organisatie en daarmee de continuïteit van meerdere vormen van zorg in één of meer regio's. Zie hiervoor ook het rapport Kerncijfers JeugdzorgPlus van de JA.⁷

Gecertificeerde Instellingen (GI's)

In 2022 ging er veel aandacht naar de GI's, zowel in de politiek als daarbuiten. In het kader van het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming zijn plannen in voorbereiding voor de herziening van de jeugdbescherming en jeugdreclassering op de lange termijn. Dit biedt nog geen oplossingen voor de door GI's ervaren kortetermijnproblemen. Zij hebben daarover eind 2021 een brandbrief geschreven.⁸ Naar aanleiding van deze brief van de GI's zijn het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de gemeenten/regio's en de GI's in gesprek gegaan, maar dit heeft nog onvoldoende tot oplossingen geleid. Ook de bestaande arbeidsmarkttafel en een (voorgenomen) traject voor caseloadverlaging bij GI's leiden nog niet tot de door alle partijen gewenste en noodzakelijke verbeteringen in deze subsector.

De zorgen met betrekking tot GI's betreffen vooral de wachtlijsten, werkdruk en kwaliteit van zorg. De continuïteit van jeugdbescherming staat, op basis van de bij de JA bekende gegevens, niet direct onder druk. Wel zijn er lange interne wachtlijsten die laten zien dat de beschikbaarheid van de betreffende zorg te wensen overlaat. Eveneens is er een groot knelpunt in de beschikbaarheid van passende jeugdzorg die als onderdeel van de beschermende maatregel moet worden ingezet. Er kunnen meer en grotere risico's voor de continuïteit van zorg ontstaan als de problematiek niet wordt opgelost.

6 Kamerstukken II 2021-22, 35 925 XVI, nr. 119.

7 <https://www.jeugdautoriteit.nl/documenten/rapporten/2022/11/14/rapport-kerncijfers-jeugdzorgplus>, dd. 24/10/2022.

8 Brief aan minister Dekker van rechtsbescherming over de crisis in de jeugdbescherming van Jeugdzorg Nederland, dd 08/12/2021.



Overig

De bureaucratie waar aanbieders mee te maken krijgen kan een grote omvang aannemen. Belangrijke factor hierbij is de vraag voor hoeveel regio's en gemeenten de aanbieders zorg leveren. Aanbieders die voor meer dan honderd gemeenten zorg leveren zijn geen uitzondering. Bij de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 zijn geen collectieve verantwoordingsafspraken gemaakt. Individuele verantwoordingsafspraken en procedures per gemeente leiden voor aanbieders tot een grote belasting van de organisatie en van het personeel. Daardoor komt de toch al schaarse capaciteit nog verder onder druk te staan.

Er is een tendens zichtbaar dat de jeugdzorg steeds ambulanter wordt. Hierdoor hebben instellingen de afgelopen jaren veel vastgoed af kunnen stoten. Vaak zijn de opbrengsten daarvan gebruikt ter dekking van een verliesgevende exploitatie, waardoor financiële problemen konden worden uitgesteld. Bij meerdere aanbieders is zichtbaar dat door dergelijke incidentele baten de organisatie draaiend is gebleven, maar daar komt nu een einde aan: aanbieders komen alsnog in de financiële problemen.

Bovenstaande factoren zijn in geen van de casussen bij de JA de primaire aanleiding voor de risico's op discontinuïteit van zorg, maar zij hebben er wel grote invloed op. De JA vindt het van belang dat de opdrachtgevers in de sector en de stelselverantwoordelijken zich ervan bewust zijn dat de continuïteitsproblematiek in belangrijke mate worden versterkt door ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van de opdrachtnemers om.



3. Analyseren, signaleren en helpen oplossen van risico's voor de continuïteit van jeugdzorg

Vroegsignalering

Eén van de hoofdactiviteiten van de JA is het vroegtijdig signaleren van continuïteitsrisico's in de jeugdzorg. Immers, voorkomen van continuïteitsrisico's is beter dan genezen. De JA heeft daarom sinds 2020 een eigen databank in ontwikkeling: het early warning system (EWS). In 2022 heeft de JA, conform de afspraken in het convenant, de Pilot Informatievoorziening uitgevoerd. Op basis van een pilot in twee jeugdzorgregio's is met gemeenten en aanbieders bepaald welke data met welke frequentie nodig zijn voor vroegsignalering van continuïteitsrisico's. De pilot is in 2022 succesvol afgerond en wordt in 2023 landelijk geïmplementeerd.

De vroegsignalering door de JA concentreert zich op jeugdzorgaanbieders met een omzet op basis van de Jeugdwet van meer dan € 2 miljoen. Sinds begin 2022 voert de JA, in aanvulling op de analyse van financiële gegevens, gesprekken met deze jeugdzorgaanbieders. Hierover zijn in het convenant afspraken gemaakt. Door de gesprekken krijgt de JA eventuele risico's op discontinuïteit eerder en scherper in beeld. Daarnaast beoogt de JA meer inzicht te krijgen in de elementen die bijdragen aan een goede bedrijfsvoering en beschikbaarheid en continuïteit van zorg. In de gesprekken is ook aandacht voor de relatie met gemeenten en regio's, personeel en de gehanteerde systematiek van inkoop, financiering en verantwoording. De werkwijze is geëvalueerd en wordt geprofessionaliseerd richting toezicht, zoals bedoeld in het wetsvoorstel "Taken Zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein".

Casuïstiek

In 2022 heeft de JA bij 15 jeugdzorgaanbieders bijgedragen aan het oplossen van problemen met de continuïteit van jeugdzorg. Zeven van deze aanbieders hebben zich in 2022 gemeld. De overige aanbieders waren al voor 2022 bij de JA in casuïstiek. In 2022 zijn bij vijf jeugdzorgaanbieders de problemen met de continuïteit dusdanig opgelost dat hier ondersteuning door de JA niet meer noodzakelijk was.

De JA is in 2022 intensief betrokken geweest bij casuïstiek ten aanzien van JeugdzorgPlus in de regio's Rijnmond en Haaglanden. Daarin is het, ook na langdurige en intensieve begeleiding door de JA, niet gelukt tot een oplossing te komen waardoor de continuïteit van de jeugdzorg onvoldoende geborgd was. Aangezien de JA de problemen in de continuïteit van zorg aan de minderjarige cliënten zag toenemen tijdens dit proces, heeft de JA in de betreffende regio interbestuurlijk toezicht aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geadviseerd. De staatssecretaris heeft dit advies overgenomen.



4. Analyseren en signaleren van ontwikkelingen op het gebied van jeugdzorg

1. Inzicht in de beschikbaarheid en continuïteit van zorg

JeugdzorgPlus

De JA heeft zich in 2022 opnieuw verdiept in de afbouw van JeugdzorgPlus in Nederland. Dit naar aanleiding van een inventarisatie door de JA van de situatie in JeugdzorgPlus in december 2021 op verzoek van de directie Jeugd van het ministerie van VWS en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De JA heeft destijds geadviseerd landelijke regie op de JeugdzorgPlus toe te passen. In juli 2022 heeft de JA een toezichtsignaal over de continuïteitsrisico's van JeugdzorgPlus aan de staatssecretaris van VWS, de VNG, de wethouders van de accounthoudende regio's en de aanbieders van JeugdzorgPlus afgegeven.⁹ Hierin heeft de JA in navolging van haar signaal eind 2021 alle partijen geadviseerd zowel gezamenlijk afspraken te maken over korte termijn oplossingen voor de JeugdzorgPlus als gezamenlijk de lange termijn strategie op JeugdzorgPlus vorm te geven.

⁹ [Toezichtsignaal JeugdzorgPlus | Brief | Jeugdautoriteit dd 14-11-2022](#)

De JA heeft in oktober 2022 het Rapport Kerncijfers JeugdzorgPlus aangeboden aan de staatssecretaris van VWS en andere jeugdzorgketenpartners. Het rapport geeft inzicht in capaciteit, bezetting en herkomst van cliënten in JeugdzorgPlus. De JA concludeert dat door het verschil tussen bezetting en capaciteit groot omzetverlies ontstaat, met continuïteitsproblematiek tot gevolg. Met dit rapport is inzicht gegeven in de instroom in de gesloten jeugdzorg en een start gemaakt met het krijgen van inzicht in de instroom in alternatieven voor gesloten jeugdzorg. Vanaf 2023 wordt de ontwikkeling van in- en uitstroom van gesloten jeugdzorg structureel gemonitord. De eerste monitor verschijnt in het tweede kwartaal van 2023.

GI's

De JA heeft in 2022 diverse activiteiten verricht in relatie tot de problematiek bij de GI's. Op verzoek van het ministerie van JenV heeft de JA cijfers en data over de GI's van Jeugdzorg Nederland verzameld en samengevoegd. Doel van de inventarisatie was het genereren van een GI-breed overzicht voor relevante indicatoren, zoals gemiddelde caseload, vacatures, verzuim, verloop en aanvullende financieringen. Deze inventarisatie is als basis gebruikt voor regiogesprekken van het ministerie met de GI's.

In oktober 2022 heeft de JA het onderzoeksrapport Inventarisatie Onderzoeken Gecertificeerde Instellingen opgeleverd.¹⁰ In het rapport is geïnventariseerd welke factoren er zijn die oplossingen in de sector kunnen stimuleren of juist belemmeren. Voor het oplossen van knelpunten in de jeugdbescherming mag het meeste effect worden verwacht van maatregelen in relatie tot de volgende thema's:

1. Keten van jeugdbescherming: samenhang in de keten, beschikbaarheid hulp.
2. Bekostiging en bedrijfsvoering: wijze van bekostigen, kostprijzen, tarieven.
3. Personeel: caseload, arbeidsmarkt, opleiding, toerusting.

Ook heeft de JA geconstateerd dat er sprake is van 'wicked problems': een oplossing voor één van de problemen kan leiden tot een toename van andere problemen, of tot nieuwe problemen. Mogelijk verschuiven problemen van de ene subsector naar de andere. Een voorbeeld is dat kinderen in de jeugdbescherming gebaat kunnen zijn bij JeugdzorgPlus, maar de Tweede Kamer heeft opgeroepen tot sluiting van de gesloten jeugdzorg. Ook krijgen de GI's en gemeenten/regio's niet altijd voldoende tijd en ruimte om veranderingen (in samenhang) door te voeren.

Het rapport is aan de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS aangeboden, voorzien van een aantal stimulerende voorbeelden in de sector op het gebied van de hierboven genoemde thema's.¹¹

Met name op het thema werkdruk is een aantal goede voorbeelden verzameld. Met de sector is afgesproken dit in 2023 een vervolg te geven, gericht op praktisch toepasbare acties in de GI's op de korte termijn, in de regio en in het stelsel en vooruitlopend op de implementatie van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.

Ook is de JA in 2022 gestart met de ontwikkeling van een monitor voor de continuïteit van zorg in de GI-sector. De monitor wordt in 2023 voor het eerst gepubliceerd.

"Staat van de Jeugdzorg"

De JA is in het najaar van 2022 gestart met een brede inventarisatie van het stelsel van de jeugdzorg. De inzichten op basis van bestaande data, aangevuld met de kennis en expertise van de JA worden in 2023 in een "Staat van de Jeugdzorg" gepresenteerd.

¹⁰ Inventarisatie Onderzoeken Gecertificeerde Instellingen | Rapport | Jeugdautoriteit.

¹¹ [Aanbiedingsbrief+Inventarisatie+Onderzoeken+Gecertificeerde+Instellingen+Jeugdautoriteit \(2\).pdf](#)

Dashboards

De Jeugddautoriteit bouwt aan een heldere data-architectuur met eenduidigheid in definities van variabelen en indicatoren en unieke kenmerken van organisaties. Op basis van deze gegevens ontwikkelde de Jeugddautoriteit dashboards voor meer inzicht ter ondersteuning van de brede taken binnen de organisatie.

2. Het verder professionaliseren van het samenspel tussen vraag en aanbod

Regiovisies

De JA heeft een onderzoek uitgevoerd naar regiovisies. In de Norm voor Opdrachtgeverschap die de VNG op 10 juni 2020 in een resolutie heeft vastgesteld, is afgesproken dat jeugdzorgregio's in samenwerking met jeugdzorgaanbieders een regiovisie opstellen; ook de eisen waaraan de regiovisie moet voldoen zijn vastgelegd.¹² Een gezamenlijk proces draagt bij aan een goede relatie tussen jeugdzorgaanbieders en de regio's. Een gedeelde stip op de horizon leidt tot een betere aansluiting van het aanbod op de vraag. Het onderzoek wijst uit dat 66% van de regio's een regiovisie heeft. In ongeveer de helft van de gevallen is de regiovisie in samenwerking tot stand gekomen. De JA heeft aan de regio's individueel de resultaten van het onderzoek ten aanzien van de eigen regio teruggekoppeld. Ook geeft de JA op verzoek presentaties over het onderzoek, gaat daarover in gesprek in de regio en beoogt met de inzichten regio's te ondersteunen bij hun interne gesprek hierover.

Governance & Bedrijfsvoering

In december 2021 heeft de JA onderzoek gedaan naar de financiële positie van 68 jeugdzorgaanbieders. Hieruit kwam naar voren dat onder andere op het gebied van governance en bedrijfsvoering bij jeugdzorgaanbieders een risico ligt voor de continuïteit van jeugdzorg. In 2022 hebben we gezien dat governance en bedrijfsvoering factoren zijn in de casuïstiek waar de JA bij betrokken is. Zie ook hoofdstuk 2.

3. Een heldere regie op rollen en verantwoordelijkheden in het stelsel

Interbestuurlijk toezicht

De rollen en verantwoordelijkheden van aanbieders, gemeenten en jeugdzorgregio's zijn in hoofdlijnen wettelijk vastgelegd. De rollen en taken in het kader van continuïteit van jeugdzorg zijn vastgelegd in het convenant en het bijbehorende draaiboek. In aanvulling hierop kan de JA de staatssecretaris van VWS en de minister voor Rechtsbescherming adviseren over te gaan tot het instellen van Interbestuurlijk Toezicht (IBT). In november 2022 heeft de JA de staatssecretaris van VWS geadviseerd IBT in te stellen ten aanzien van JeugdzorgPlus in de jeugdzorgregio's Haaglanden en Rijnmond. (zie ook pagina 14)

Gemeenten en wethouders bezoeken/wethoudersconferentie

De JA heeft in 2022 met diverse wethouders gesprekken gevoerd over de rollen en verantwoordelijkheden van gemeenten in relatie tot de continuïteit van zorg. In die gesprekken is ook de rol en taak van de JA met gemeenten besproken. Een belangrijk gespreksonderwerp was professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Daarnaast werd gesproken over eventuele lokale problematiek. Eind november heeft de JA op de wethoudersconferentie een workshop georganiseerd over de werkzaamheden van de JA in de praktijk. Vanaf half november is op de JA-website een kennisbank toegevoegd met definities voor vaak gehanteerde begrippen in de jeugdzorgsector.

12 [5 resolutie norm voor opdrachtgeverschap.pdf \(vng.nl\)](#)



5. Overige taken

In 2022 is het wetsvoorstel “Taken Zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein” naar de Raad van State gestuurd. In dat wetsvoorstel worden de huidige taken van de JA op het gebied van monitoren en signaleren en op het gebied van casuïstiek belegd bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). In aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is de samenwerking tussen de JA en de NZa geïntensiveerd en is gestart met de voorbereidingen van de reorganisaties binnen beide organisaties. Er zijn afspraken gemaakt over de overgang van personeel en er zijn projectgroepen gestart waarin gezamenlijk de werkwijze van de JA wordt doorontwikkeld voor inbedding bij de NZa. Ook hebben de JA en de NZa in 2022 een samenwerkingsovereenkomst getekend waarin afspraken vastgelegd zijn over onderlinge samenwerking, het uitwisselen van informatie en het signaleren van risico's bij gecombineerde aanbieders.¹³

Ook in 2022 heeft de JA vele contacten onderhouden om haar taken naar behoren uit te kunnen voeren. Met de ministeries van VWS en JenV is samengewerkt in het kader van onder andere casuïstiek, continuïteitsrisico's in het algemeen, het wetsvoorstel “Taken Zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein” en aanpalende Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen. Het relatiestatuuut tussen de JA en de ministeries van VWS en JenV¹⁴ is eind 2022 ondertekend en begin 2023 in werking getreden.

¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-8080.html>.

¹⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-289.html>.

De Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028 heeft in 2022 (verdere) vertraging opgelopen en is nog niet gereed. De JA is in 2022 niet betrokken geweest bij de ontwikkeling van de Hervormingsagenda.

Begin 2022 is het samenwerkingsprotocol tussen de JA en de Inspectie Justitie & Veiligheid in werking getreden. In het protocol zijn onder meer afspraken gemaakt over informatieverstrekking en samenwerking op het gebied van jeugdzorg aan jeugdigen met een strafrechtelijke achtergrond (jeugdreclassering).¹⁵

De JA werkt daarnaast in al haar taken samen met de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd en de VNG.

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-267.html>.



Foto Tineke Dijkstra

6. De JA in 2023

In 2023 ontwikkelt de JA zich verder als toezichthouder op de jeugdzorg. De vroegsignalering wordt verstevigd met de gefaseerde uitrol van de resultaten van de Pilot Informatievoorziening in het EWS. Het toezicht wordt geprofessionaliseerd en de werkwijze van de JA in casuïstiek wordt doorontwikkeld. Daarnaast staat 2023 in het teken van de aankomende overgang van taken naar de NZa. Het wetsvoorstel Taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein wordt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2023 door de staatsecretaris van VWS naar de Tweede Kamer gestuurd. Inwerking-treding van de wet wordt verwacht begin 2025. Niet alleen wordt de reorganisatie organisatorisch voorbereid, ook de inhoudelijke samenwerking wordt concreet verstevigd en de werkwijzen van toezicht en casuïstiek worden doorontwikkeld voor de overgang naar de NZa.

De inzet van de JA blijft in alles wat zij doet gericht op de continuïteit van jeugdzorg. In ons jaarplan voor 2023 staat meer concreet welke activiteiten daarvoor worden uitgevoerd.

Bijlage

Financiële uitputting 2022

	Begroting 2022	Realisatie 2022	Verschil
Flexibele schil	€ 1.890.000	€ 1.133.000	€ 757.000
Vaste kern	€ 1.890.000	€ 1.586.000	€ 304.000
Overige kosten	€ 530.000	€ 202.000	€ 328.000
Totaal	€ 4.000.000	€ 2.921.000	€ 1.379.000



Jeugdautoriteit

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 131, 2311 EM Den Haag

Postadres

Postbus 20350, 2500 EJ Den Haag

info@jeugdautoriteit.nl

Telefoon 070 - 340 68 88

www.jeugdautoriteit.nl