

Memo JBN

Aan	: Wethouders Jeugd
Overleg	: ABO Jeugd 12 maart 2025
Van	: Iris van der Veen

Inleiding

Jeugdbescherming Noord (JBN) kampt al jarenlang met uitdagingen rond kpi's en normtijden, oplopende wachtlijsten, hoog verzuim en personeelstekorten. Medewerkers ervaren een hoge werkdruk en een gebrek aan toekomstperspectief.

In de afgelopen jaren zijn er inspanningen en investeringen gepleegd om de situatie te verbeteren.

Aanpassingen in het tarief

In 2020 is het tarief voor onze drie GI's (JBN, LJ&R, WSG) met ruimt 15% verhoogd omdat de tarieven niet kostendekkend waren. In deze periode waren er zorgen over het functioneren van onze GI's vanwege o.a. de wachtlijsten en het niet behalen van het normenkader (kpi's).

Gekoppeld aan de tariefverhoging is er een plan van aanpak (2020-2022) opgesteld. Bij twee van onze GI's heeft dit tot een duurzame verbetering geleid. JBN lukt het niet om deze duurzame verbetering m.b.t kpi's, wachtlijsten/ werkvoorraad, verloop en verzuim te realiseren.

Het beeld van JBN is niet uniek, iedere GI heeft te maken met stevige uitdagingen. In 2024 is het landelijk tarief ingevoerd waarbij één van de belangrijkste doelstellingen was om de caseload te verlagen, daarmee de kwaliteit te verbeteren en de werkdruk te verlagen.

Bij de invoering van het landelijk tarief is vastgesteld dat de kostprijs van JBN fors hoger ligt dan het landelijk tarief. Een belangrijke oorzaak hiervan is de daling in het aantal maatregelen sinds 2019 en de overhead ten opzichte van de organisatieomvang. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat het AEF deze bevinding vanuit het kostprijsonderzoek weerlegt en andere conclusies trekt.¹

In Drenthe heeft JBN vanaf 2019 te maken met een terugloop van maatregelen. Ten opzichte van 2019 heeft JBN in Drenthe circa 200 maatregelen minder en dit vertaalt zich door in een krimp van circa 12fte aan medewerkers.

Gezien de fluctuaties in maatregelen is er op basis van de landelijke tariefafspraken is er met JBN uitgaande van de groei- en krimpbepaling, een garantiebudget afgesproken op basis van de meerjarenprognose.²

Onderzoek en advies

Daarnaast is er in 2024 gesproken met JBN over een verbetertraject omdat de zorgen over het functioneren van de organisatie groot is. Het beeld dat we in Drenthe hebben is deels overeenkomstig met de Groningse situatie, waarbij er in Groningen ook nog een aandachtspunt lag bij het functioneren van een ander onderdeel van JBN, te weten Veilig Thuis Groningen.

Er is besloten dat een extern onderzoek noodzakelijk is omdat eerdere interventies tot nu toe niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

In oktober 2024 is er in gezamenlijk opdrachtgeverschap (JBN/VTG, Groningen, Drenthe) gezocht naar een externe partij die zou moeten onderzoeken wat er nodig is om te komen tot een duurzaam herstel van de organisatie. Hierbij is ook de vraag gesteld of het mogelijk is met de bestaande organisatieomvang (rekening

¹ AEF (pagina 10) concludeert dat de kostprijs van JBN hoger ligt dan het landelijk gemiddelde vanwege hoge PNIL kosten, inzet praktijkbegeleider, lager span of control GW-ers en teamsecretariaat. Daarnaast is een belangrijke oorzaak gelegen in het aantal productieve uren per FTE. Deze productiviteit wordt beïnvloed door het verzuim en verloop.

² AEF (pagina 20). De gemeenten in Groningen en Drenthe hanteren voor JB Noord vanaf 2024 een garantiebudget, gebaseerd op verwachte opbrengsten van maatregelen. Valt de opbrengst lager uit, dan wordt dit aangevuld tot het afgesproken budget. Dit dekt de ingezette formatie bij minder maatregelen. Interventies uit het herstelplan zijn aanvullende investeringen, vooral in overhead, die niet gedekt worden door het garantiebudget.

houdend met de terugloop aan maatregelen) te komen tot duurzaam herstel. Het perspectief is hierbij de midden- en lange termijn situatie.

In november 2024 is de opdracht aan Anderson Elffers Felix (AEF) verstrekt om dit onderzoek te doen en een advies uit te brengen. AEF heeft in februari het onderzoek, inclusief herstelplan, opgeleverd.

Intern is JBN in november 2024 begonnen aan het verbeteren van de interne processturing op basis van de zogeheten “Theory of Constraints”, TOC-methodiek. Dit verbeterproces wordt intern ‘kwaliteit op tijd’ genoemd. Het moet ondersteunen in o.a. het behalen van de kpi’s uit het normenkader. JBN wordt hierbij begeleid door een extern bureau. Dit bureau heeft ook andere GI’s met zelfde methodiek ondersteunt in het op orde brengen van hun organisatieprocessen.

Overbruggingscertificaat

Parallel aan dit proces heeft het Keurmerkinsituut (KMI) op 16 december 2024 besloten JBN een overbruggingscertificaat te verstrekken. Het KMI ziet erop toe dat maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering tijdig en kwalitatief hoogwaardig worden uitgevoerd.

Bij tussentijdse audits heeft het KMI, JBN erop aangesproken dat de normen voor tijdigheid en kwaliteit niet voldoende worden nageleefd. Dit heeft geleid tot meer frequente tussentijdse audits.

JBN is niet in staat gebleken om de maatregelen voldoende tijdig en kwalitatief hoogwaardig uit te voeren. Dit heeft nu geleid tot het besluit tot verstrekking van een overbruggingscertificaat, een tijdelijk certificaat dat negen maanden geldig is met een verlenging van maximaal 3 maanden.

Zonder certificaat mag JBN haar werkzaamheden niet uitvoeren en moeten de maatregelen over gedragen worden naar een andere GI. In hoeverre dit mogelijk is qua beschikbaarheid en capaciteit weten we op dit moment niet. Het KMI zal de komende periode toetsen op het normenkader (o.a. tijdigheid plan van aanpak, risicoscreening, koppeling vaste jeugdbeschermer aan een maatregel). In deze toetsing zullen zij ook kijken hoe de organisatieprocessen verlopen (en verbeteren).

Huidige situatie

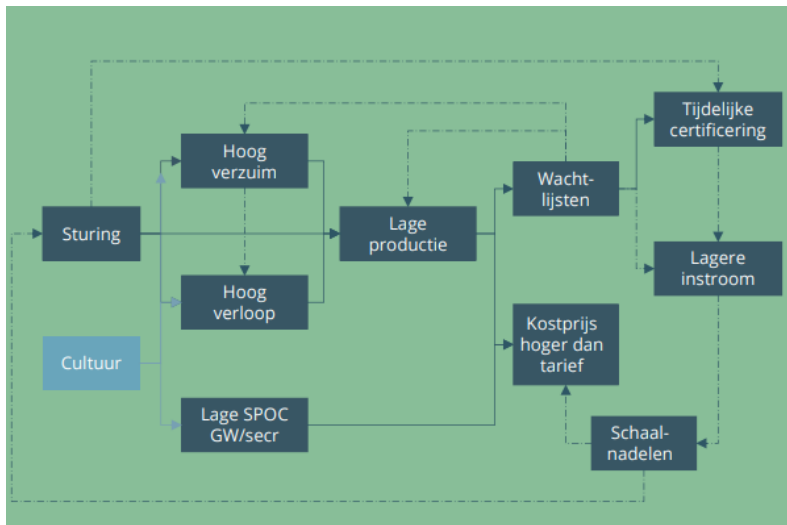
Maatregelen (Drentse kinderen; de gegevens over 2024 zijn nog niet bekend)

JBN	2020	2021	2022	2023
Jeugdbescherming				
OTS	430	420	358	293
Voogdij	174	151	156	113
Jeugdreclassering	182	180	159	160
Machtigingen uithuisplaatsing	142	179	119	121
	928	930	792	687

Op basis van de cijfers vanuit de gemeenten in Zuid- Drenthe, is duidelijk dat in de periode vanaf 2022 tot 2024, het aandeel dat JBN heeft in de behartiging van maatregelen, gedaald is van 45,9% naar 39,3%.

AEF- Rapport

Het AEF-rapport schetst dat ontstane situatie bij JBN/ VTG een complexe situatie is, waarbij er een ingewikkeld samenspel van factoren is die elkaar versterken:



- Problemen met *sturing* (waaronder beleidsvorming en –uitvoering en leiderschap) en cultuur (de manier waarop medewerkers samenwerken en elkaar aanspreken binnen een constructieve werksfeer) liggen aan de basis.
- Een beperkte omvang van de ondersteunende organisatie, en in het bijzonder te weinig (ruimte bij de) *strategische beleidscapaciteit*, maakte enerzijds dat er onvoldoende zicht en inzicht was om te sturen, en daarnaast onvoldoende ruimte om de problemen in leiderschap en cultuur aan te pakken.
- Het gevolg van deze problemen in het sturingskader en in de cultuur van de organisatie is dat veel afdelingen kampen met *hoog verzuim en een groot verloop*. Het inwerken van nieuw personeel kost veel tijd, wat de druk op de huidige medewerkers vergroot, terwijl velen binnen een jaar vertrekken. Al met al zijn er minder medewerkers beschikbaar om maatregelen uit te voeren en VT-diensten te draaien.
- Dit verlaagt de productie, wat de wachtlijsten verder doet oplopen. Deze wachtlijsten zorgen er ook weer voor dat medewerkers een hogere werkdruk ervaren, wat weer invloed heeft op het verzuim en verloop. Tegelijkertijd maakt het hoge verzuim het lastig om nieuwe medewerkers goed in te werken, wat weer bijdraagt aan meer verloop.

Wat in het AEF-rapport opvalt is dat de situatie bij JBN in Drenthe problematischer is dan in Groningen. Het beeld dat er voorafgaande aan het onderzoek was, hier is hiermee bevestigd. In dit beeld valt vooral op dat:

- Het hoge personele verloopt (52% in Drenthe in 2024);
- De voortdurende wisseling in het teammanagement in Drenthe (de afgelopen vijf jaar zijn er 6 teammanagers vertrokken);
- Hoog ziekteverzuim;
- Het verzuim en verloop hebben directe invloed op de productiviteit van medewerkers. De landelijke kostprijs staat voor het Drentse deel van JBN hierdoor ook steviger onderdruk.

Onderdeel van het AEF-rapport is het herstelplan. In haar rapportage geeft AEF aan dat hun inschatting is, dat JBN in staat kan zijn om organisatorisch en financieel duurzaam stabiel te worden, waarbij uiteraard geen garanties gegeven kunnen worden. Om dit te kunnen realiseren is het vanuit het perspectief van AEF noodzakelijk om fors te investeren op verschillende organisatieonderdelen. Dit ziet er als volgt uit:



Dit vertaald zicht door in de volgende kosten inschatting.

Inschatting kosten 2025 herstelplan:

Actie	Kosten
1. Versterken strategische beleidscapaciteit	€ 894.000 (structureel)
2. Leiderschap en constructieve werksfeer verbeteren: leiderschapstrainingen	€ 160.000 (eenmalig)
3. Inzet extra capaciteit JB Noord om werkvoorraad actief op te pakken	€ 723.600 (JB Drenthe) € 475.200 (JB Groningen) (tijdelijk)
4. Verbeteren inwerkprogramma en selectieproces	N.v.t.
5. Interventies JB Noord en Veilig Thuis Groningen in samenhang met TOC	Omdat deze interventies afhankelijk zijn van de TOC uitkomsten, is geen kosten berekening opgenomen.

JBN heeft een (*concept*)doorvertaling gemaakt van het advies van AEF in hun begroting. Dit geeft het volgende beeld:

Kosten vanuit AEF

Jeugdbeschermers 11.1 fte
Leiderschap
Versterken strategische beleidscapaciteit

€ 1.199.000
€ 160.000
€ 894.000

2025	2026	2027	2028
€ 1.104.000	€ 823.000	€ 530.000	€ 188.000
€ 379.000	€ 80.000	€ 80.000	
€ 379.000	€ 518.000	€ 225.000	

Kosten PVA

GW/PB

€ 324.000

€ 267.000 € 267.000

Totaal € 2.577.000

€ 1.750.000 € 1.688.000 € 835.000 € 188.000

Financiering uit eigen begroting

€ 304.000

Totaal aanvraag

€ 1.446.000

Op basis van het aantal maatregelen is het niet ondenkbaar om uit te gaan van een verdeelsleutel tussen Groningen 60% en Drenthe 40%. Hierbij is niet in ogenschouw genomen dat de situatie in Drenthe meer vraagt dan de situatie in Groningen kijkende naar de bevindingen van AEF.

De gevraagde investering, bovenop het reeds aangepaste landelijke tarief (incl. garantiebudget), is fors. Voor de komende vier jaar wordt (40% van € 2.577.000=) € 1.030.800 gevraagd; voor 2025 € 578.400,--.

Overbruggingscertificaat

Gezien het overbruggingscertificaat wordt JBN gedwongen om op korte termijn resultaten te laten zien. Om deze reden heeft JBN een plan van aanpak gemaakt waarin stappen beschreven staan die zij op de korte termijn doen te verbetering van hun interne bedrijfsvoering en het behalen van het normenkader.

Wat in dit proces een complicerende factor is, was de bestuurlijke wissel (interim bestuurder naar vaste bestuurder per 1 februari 2025) en dat de interim adjunct-directeur ook per 1 maart vertrekt en er nog geen opvolging is.

Het plan van aanpak en het AEF-rapport zal door JBN nog nader uitgewerkt gaan worden naar een implementatieplan. Het plan van aanpak is in deze fase een werkdocument. Het plan geeft een beeld over de huidige stand van zaken m.b.t. o.a. de KPI's, het aantal fte's wat benodigd is en over invoering van de TOC-methodiek. Wat er nodig is en welk plan getrokken wordt door JBN om deze maatregelen resultaat te laten

hebben, is nu nog niet helder; het is daarom onhandig om het plan van aanpak te delen (het is immers geen uitgangspunt op dit moment).

In mei komt het KMI voor een tussentijdse audit en in september voor de certificeringsaudit.

Hoe nu verder?

JBN is verantwoordelijk voor de veiligheid van onze meest kwetsbare kinderen. Kinderen die door de rechter toeewezen worden aan deze organisatie. JBN heeft de taak waarvoor zij primair verantwoordelijk is de afgelopen jaren onvoldoende waargemaakt.

Aan inzet en de betrokkenheid van de medewerkers van JBN heeft dit zeker niet gelegen. Maar een feit is, dat er al jaren sprake is van een wachtlijst en werkvoorraad. Kinderen en gezinnen moeten lang wachten totdat zij een “vaste” jeugdbeschermer krijg en zien vaak wisselende gezichten vanwege het vertrek van medewerkers en/of ziekte. De huidige situatie is een situatie waarop we al veel geïnvesteerd hebben zowel op de inhoud, proces als op de financiële kant. Het overbruggingscertificaat dat JBN heeft ontvangen onderschrijft de ernst van de situatie.

Op basis het totale plaatje kunnen we onszelf de vaagstellen in hoeverre we vertrouwen hebben in JBN en dat zij in staat is om op korte termijn te komen tot herstel en dit ook duurzaam vast te gaan houden.

1. Helder is op dit moment al wel, dat er voor de **korte termijn**, maatregelen noodzakelijk zijn:
 - Er moet geïnvesteerd worden in personeel om de achterstanden in te lopen en de wachtlijsten weg te werken;
 - Er moeten minimale investeringen gedaan worden in de overhead zodat er gewerkt kan worden aan de noodzakelijke cultuurverandering.
2. Voor de **middellange en lange termijn** zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk:
 - Meer investering in de overhead zodat strategisch opereren rondom HMR en financiën beter mogelijk wordt en mogelijk blijft.

Een lastige complicatie bij het afwegen van maatregelen is de vraag of het JBN lukt om haar certificering tijdig op orde te krijgen. De organisatie zelf zet daar de schouders met veel elan onder; het verleden laat zien dat ondanks dat enthousiasme het niet gelukt is om structurele verbeteringen door te voeren en het AEF-rapport laat zien hoe complex het samenspel van elkaar beïnvloedende factoren is.

In die context is eigenlijk niet te voorspellen wat de uitkomst van het verbetertraject zal zijn.

Duidelijk is wel dat wij als opdrachtgever in ieder geval de crisismaatregelen (die voor de korte termijn) moeten ondersteunen.

Een oproep aan gemeenten en andere GI's om personeel tijdelijk beschikbaar te stellen voor het wegwerken van de achterstanden en wachtlijsten is inmiddels de deur uit. Het aantrekken van 11,1FTE boventallig voor de duur van een jaar is o.i. onontkoombaar. We willen vanuit Drenthe het standpunt hanteren dat JBN de bekostiging van deze boven formatieve inzet in de eerste termijn bekostigd vanuit haar eigen financiële reserves. Het gevolg is dat JBN onder de 10 procent zakt qua buffervermogen.

Over de financiering van maatregelen voor de middellange en lange termijn zijn wij niet zeker. Inhoudelijk niet omdat zoals gezegd de uitkomst van het verbetertraject onzeker is (lukt het om de certificering te verkrijgen c.q. te behouden), maar ook om andere redenen. Is het te rechtvaardigen om één van onze GI's (die een derde van de maatregelen uitvoert in Drenthe) ten opzichte van de andere GI's financieel te bevoordelen? Is het beschikbaar stellen van geld (ook als de certificering lukt) wel de oplossing voor het duurzaam verbeteren van de dienstverlening van JBN of zijn daar andere ingrepen voor nodig die voorliggend zijn?

Vanuit goed opdrachtgeverschap en vanuit het belang dat er is voor de kwetsbare jeugdigen die een maatregelen opgelegd hebben gekregen, vinden wij het noodzakelijk om te onderzoeken of er alternatieven zijn voor de situatie waarin JBN niet meer gecertificeerd is of de situatie waarin we in Drenthe besluiten geen gebruik meer te willen maken van de diensten van JBN (bijvoorbeeld vanwege de onevenredige kosten die daarvoor gemaakt moeten worden). Op korte termijn gaan we aan de slag met het onderzoeken van dit plan B. Hiervoor zullen we extern een projectmanager aantrekken die we vragen uiterlijk in juli 2025 een advies te formuleren of er een alternatief voor JBN beschikbaar is, hoe dat alternatief er dan uitziet en welke kosten gepaard gaan met het realiseren van een alternatief voor de beschikbaarheid van JBN.

Wanneer we gaan inzetten op het onderzoeken van plan B dan is het belangrijk dat we ons realiseren dat dit vanuit onze optiek gaat over goed opdrachtgeverschap, maar dat de buitenwereld hier anders naar zal kijken.

De verhouding tussen Drenthe en JBN (en Groningen) zal op scherp gezet worden. In de afgelopen jaren hebben is er altijd sprake geweest van gezamenlijkheid en alleen al het feit dat we afgelopen periode op tafel hebben gelegd dat er sprake is van een gebrek aan vertrouwen, heeft zijn invloed.

Door plan B te onderzoeken, nemen we stelling. Dit heeft gevolgen voor de beeldvorming en de samenwerkingsrelatie. Het is te verwachten dat er politieke druk op ons uitgeoefend gaat worden en dat men vindt dat Drenthe “moeilijk” doet. De omstandigheid dat Groningen coördinerende gemeente is voor JBN is hierin zeker ook van belang: Groningen kan ervaren dat onze Drentse opstelling hun coördinerende rol onnodig compliceert.

Wat van belang is om mee te nemen is dat de situatie tussen Drenthe en Groningen van elkaar verschilt qua schaalgrootte. Het is niet aannemelijk dat Groningen actief gaat inzetten op het onderzoeken van een plan B, vanwege de schaalgrootte (het aantal maatregelen). Voor Drenthe is de kans aanwezig dat de andere GI's de maatregelen kunnen overnemen, voor Groningen is dit sowieso niet het geval.

De situatie van JBN ligt ook landelijk onder een vergrootglas bij het ministerie en de inspectie. Het uitgangspunt van deze partijen zal zijn dat JBN ondersteunt moet worden om te komen tot hercertificering omdat het vanuit hun perspectief zeer onwenselijk en wellicht zelf ondenkbaar is, dat er nog een GI omvalt. We kunnen er vanuit deze gremia dan ook een reactie verwachten als we de route inslaan van het onderzoeken van plan B.

Het vraagt om bestuurlijke commitment en standvastigheid op de ingeslagen koers als we inzetten op het onderzoeken van plan B.

Gevraagde bestuurlijke besluiten

- In te stemmen in met uitstellen van het besluit over een extra financiële investering voor 2026 e.v. voor JBN uit gemeentelijke middelen totdat er meer bekend is over de hercertificering.
- Wij zouden wel moeten instemmen met het aanspreken van het buffervermogen door JBN zelf om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen;
- In te stemmen met het onderzoeken van Plan B in de periode maart – juni 2025.
 - o Twee bestuurders aan te wijzen als opdrachtgever voor de projectleiders van Plan B.
 - o In te stemmen met de extra kosten van € 25.000 voor de projectleiders via de begroting van de jeugdhulpregio.