

Kostprijsonderzoek, landelijk tarief en bekostigingsvormen Gecertificeerde Instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid

30 augustus 2023



Toelichting op dit document

Opdracht en resultaat

Rijk, gemeenten en GI's willen bezien of het mogelijk is om te komen tot een vorm van landelijke tarieven voor regio's en GI's. Hierbij zijn twee onderzoeksopdrachten uitgezet die hebben geleid tot twee onderzoeksrapporten:

1. Een rapport dat zich focust op de kostprijsberekening. Het rapport vormt de basis voor het vaststellen van de componenten van een landelijk tarief. Het is een representatief rapport omdat de kosten van alle GI's (behalve Nidos) onderdeel zijn van het onderzoek. In het rapport wordt een splitsing gemaakt tussen de kosten die toerekenbaar zijn aan drie wettelijke maatregelen (OTS, Voogdij en JR) en overige niet-wettelijke taken van GI's.
2. Een rapport dat zich focust op mogelijke bekostigingsvormen.

Beide rapporten zijn afzonderlijk opgesteld en vastgesteld door de opdrachtgever. Omdat beide rapporten met elkaar in verband staan, zijn de rapporten op verzoek van de opdrachtgever gezamenlijk opgenomen in dit ene document.

De reikwijdte

- Het resultaat van het onderzoek geeft inzicht in de componenten van de kostprijs en een gemiddelde kostprijs op basis van de ontvangen relevante informatie. Het is aan JenV, GI's en de VNG/gemeenten om tarieven vast te stellen voor de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen.
- Ten behoeve van de opdracht zijn door dertien GI's¹ aan KPMG (financiële) gegevens ter beschikking gesteld. De uitvraag in het kader van het onderzoek is gebaseerd op de realisatie van het jaar 2022. Op de ontvangen informatie is een plausibiliteitscheck uitgevoerd onder andere door deze aan te sluiten op de (voorlopige) jaarrekening 2022.
- Het onderzoek heeft de aard van een data-uitvraag, aangevuld met interviews en werksessies. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van de resultaten van het onderzoek anders dan waarvoor die zijn opgesteld, en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) als opdrachtgever.

- JenV heeft KPMG niet verzocht een controleopdracht uit te voeren op deze gegevens. Voor alle duidelijkheid vermelden wij dat wij geen werkzaamheden hebben uitgevoerd die bij controle- of beoordelingsopdrachten van jaarrekeningen van toepassing zijn. Daarom kan aan ons onderzoek geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend.
- Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens JenV noch participeert in enig besluitvormingsproces. In dit rapport worden derhalve geen keuzes gemaakt.
- KPMG is niet verplicht het rapport te actualiseren naar aanleiding van gebeurtenissen die zich na de opleverdatum voordoen.

Leeswijzer

Het eerste rapport focust zich op de berekening van de gemiddelde landelijke kostprijs voor de uitvoering van maatregelen jeugdbescherming en jeugdreclassering conform het KKPb. Het tweede rapport gaat in op mogelijke bekostigingsvormen voor de GI's en bevat een advies over de bekostiging van GI's.

¹ Gecertificeerde instelling Nidos valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Kostprijsonderzoek, landelijk tarief en bekostigingsvormen Gecertificeerde Instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering

Deel 1: Kostprijzen

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid

30 augustus 2023



Inhoudsopgave

	Pagina
1. Inleiding	5
2. Aanpak	8
3. Toelichting organisatie Gecertificeerde Instelling	10
4. Toelichting op het onderzoek	12
5. Opbouw en uitgangspunten landelijke kostprijs	15
6. Kostprijs per component	20
7. Impact voor de GI's	33
8. Algemene conclusie	38
 Bijlagen	 40
1. Overzicht deelnemers projectgroep	
2. Overzicht besprekingen dataformats	

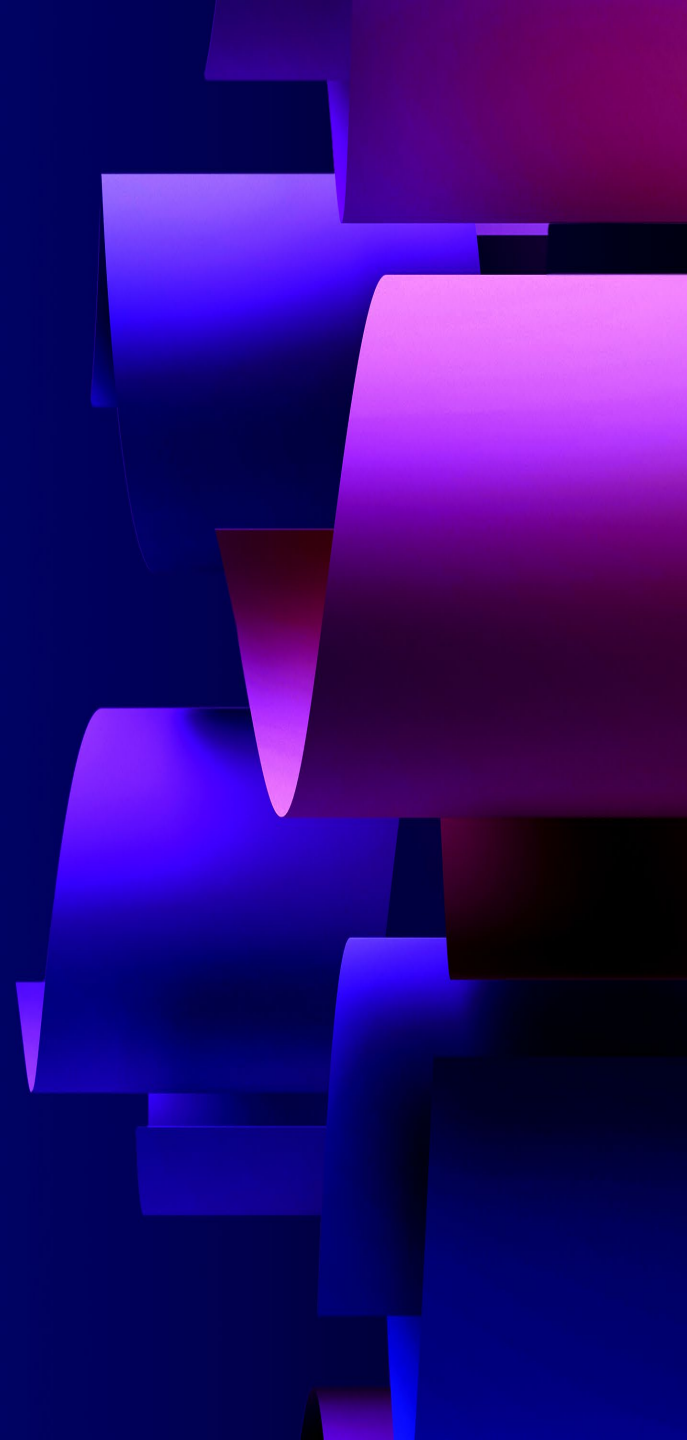
De contactpersonen bij KPMG voor dit rapport zijn:

Bob Adams
KPMG Advisory
Partner
Tel: (06) 2241 9360
adams.bob@kpmg.nl

Dirk Bakker
KPMG Advisory
Senior manager
Tel: (06) 2335 0321
bakker.dirk@kpmg.nl

01

Inleiding



Inleiding (1/2)

Inleiding

Een Gecertificeerde Instelling (GI) is een instelling die zich bezighoudt met kinderschermingsmaatregelen (jeugdbescherming en jeugdreclassering). De maatregelen jeugdbescherming (JB) en jeugdreclassering (JR) zijn ingrijpende maatregelen die door de rechter worden opgelegd. Deze maatregelen mogen alleen door GI's uitgevoerd worden, omdat ze diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van het kind en zijn gezin. Een GI voldoet aan kwaliteitseisen die de overheid hieraan stelt. Landelijk zijn er veertien GI's actief.

Aanleiding

De huidige tarieven van JB- en JR-maatregelen zijn veelal gebaseerd op een brochure van VNG/VWS/JenV (2014), aangevuld met verhogingen die voornamelijk regionaal bepaald zijn. De tarieven verschillen daardoor tussen regio's en (samenwerkingsverbanden van) gemeenten.

In de praktijk is er veel discussie over de bekostiging van GI's, onder meer doordat sinds de decentralisatie in 2015 de complexiteit en juridisering zijn toegenomen. Het gevolg is dat de werkdruk van de jeugdbeschermers, in dienst van GI's, als te hoog wordt ervaren, waardoor de kwaliteit en continuïteit van GI's in het geding komen. Daarbij lukt het de lokale partijen niet of onvoldoende om tot een adequate bekostiging te komen.

Als eerste stap is in 2023 het rapport Kwaliteitskader en prestatiebeschrijvingen Jeugdbescherming (KKPB) opgesteld. Het rapport bevat prestatiebeschrijvingen met urenbesteding (gemiddelde urennorm per maatregel) voor de jeugdbescherming. Een KKPB voor de jeugdreclassering volgt later dit jaar.

Het KKPB geeft de basis voor de (directe en indirecte) cliëntgebonden tijd van jeugdbeschermers. Het is daarmee een bouwsteen voor de bekostiging. Rijk, gemeenten en GI's willen vervolgens bezien of het mogelijk is om te komen tot een vorm van landelijke tarieven voor regio's en GI's. Na gezamenlijke besluitvorming door Rijk, gemeenten en GI's, zouden deze tarieven kunnen ingaan in 2024, als daarvoor dekking wordt gevonden (dit laatste valt buiten de scope van deze opdracht).

Uw vraag

Rijk, gemeenten en GI's willen bezien of het mogelijk is om te komen tot een vorm van landelijke tarieven voor regio's en GI's. Hierbij zijn twee onderzoeksopdrachten uitgezet die hebben geleid tot twee onderzoeksrapporten:

1. Een rapport dat zich focust op de kostprijsberekening. Het rapport vormt de basis voor het vaststellen van de componenten van een landelijk tarief. Het is een representatief rapport omdat de kosten van alle GI's (behalve Nidos) onderdeel zijn van het onderzoek. In het rapport wordt een splitsing gemaakt tussen de kosten die toerekenbaar zijn aan drie wettelijke maatregelen (OTS, Voogdij en JR) en overige niet-wettelijke taken van GI's.
2. Een rapport dat zich focust op mogelijke bekostigingsvormen.

Dit rapport richt zich op deel 1 van het onderzoek, de kostprijsberekening.

Doelstelling onderzoek 1: Kostprijzen

De primaire doelstelling van dit onderzoek is om te komen tot een transparante berekening van de kostencomponenten. De resultaten van het onderzoek vormen de basis voor het eventueel vaststellen van landelijke tarieven door het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), gemeenten en GI's. Dit betekent dat voor iedereen helder en transparant is uit welke kostprijsonderdelen de tarieven zijn opgebouwd en welke waarden daarvoor zijn gebruikt. De hoogte van de kostprijscomponenten is gebaseerd op de gemiddelde kosten.

De secundaire doelstelling van het kostprijsonderzoek is om inzichtelijk te maken hoe de gebruikte kostprijsonderdelen zich verhouden tot de gerealiseerde waarden en kostprijzen bij de GI's.

Inleiding (2/2)

Resultaat

Het resultaat van dit deel van het onderzoek is een rapport met daarin de bevindingen uit de objectieve analyse van de onderzoeksresultaten. Het rapport bevat de volgende elementen:

1. Bevindingen van een objectieve analyse van de onderzoeksresultaten.
2. Een inzicht in de gemiddelde kostprijs per maatregel (per cliënt, niet per gezin) die kostendekkend is voor een gemiddelde GI.
3. De verwachte financiële consequenties voor alle GI's indien de kostprijzen als tarief zouden worden gehanteerd. Dit betreft een impactanalyse waarbij is nagegaan of elke individuele GI op basis van de gemiddelde kostprijs een kostendekkende exploitatie behaalt.
4. Een kostprijsmodel dat helder en transparant weergeeft uit welke kostprijsonderdelen de berekening is opgebouwd en welke waarden hierbij zijn gebruikt. Dit model (in de vorm van een Excelbestand) met handleiding is eigendom van JenV.

De resultaten van deel 1 van het onderzoek vormen een van de elementen voor deel 2 van het onderzoek dat betrekking heeft op de bekostiging. In het separate rapport van deel 2 van het onderzoek wordt ingegaan op de mogelijkheden om de resultaten van dit onderzoek te hanteren in de bekostiging van de GI's. Onderwerpen als opslagen voor risico's, middelen voor innovatie en indexatie, zijn onderdeel van het rapport van deel 2.

De reikwijdte

- Het resultaat van het onderzoek geeft inzicht in de componenten van de kostprijs en een gemiddelde kostprijs op basis van de ontvangen relevante informatie. Het is aan JenV, GI's en de VNG/gemeenten om tarieven vast te stellen voor de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen.
- Ten behoeve van de opdracht zijn door dertien GI's¹ aan KPMG (financiële) gegevens ter beschikking gesteld. De basis voor het onderzoek is het jaar 2022. Op de ontvangen informatie is een plausibiliteitscheck uitgevoerd onder andere door deze aan te sluiten op de (voorlopige) jaarrekening 2022.
- Het onderzoek heeft de aard van een data-uitvraag, aangevuld met interviews en

werksessies. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van de resultaten van het onderzoek anders dan waarvoor die zijn opgesteld, en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het JenV als opdrachtgever.

- JenV heeft KPMG niet verzocht een controleopdracht uit te voeren op deze gegevens. Voor alle duidelijkheid vermelden wij dat wij geen werkzaamheden hebben uitgevoerd die bij controle- of beoordelingsopdrachten van jaarrekeningen van toepassing zijn. Daarom kan aan ons onderzoek geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend.
- Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens JenV noch participeert in enig besluitvormingsproces. In dit rapport worden derhalve geen keuzes gemaakt.
- KPMG is niet verplicht het rapport te actualiseren naar aanleiding van gebeurtenissen die zich na de opleverdatum voordoen.

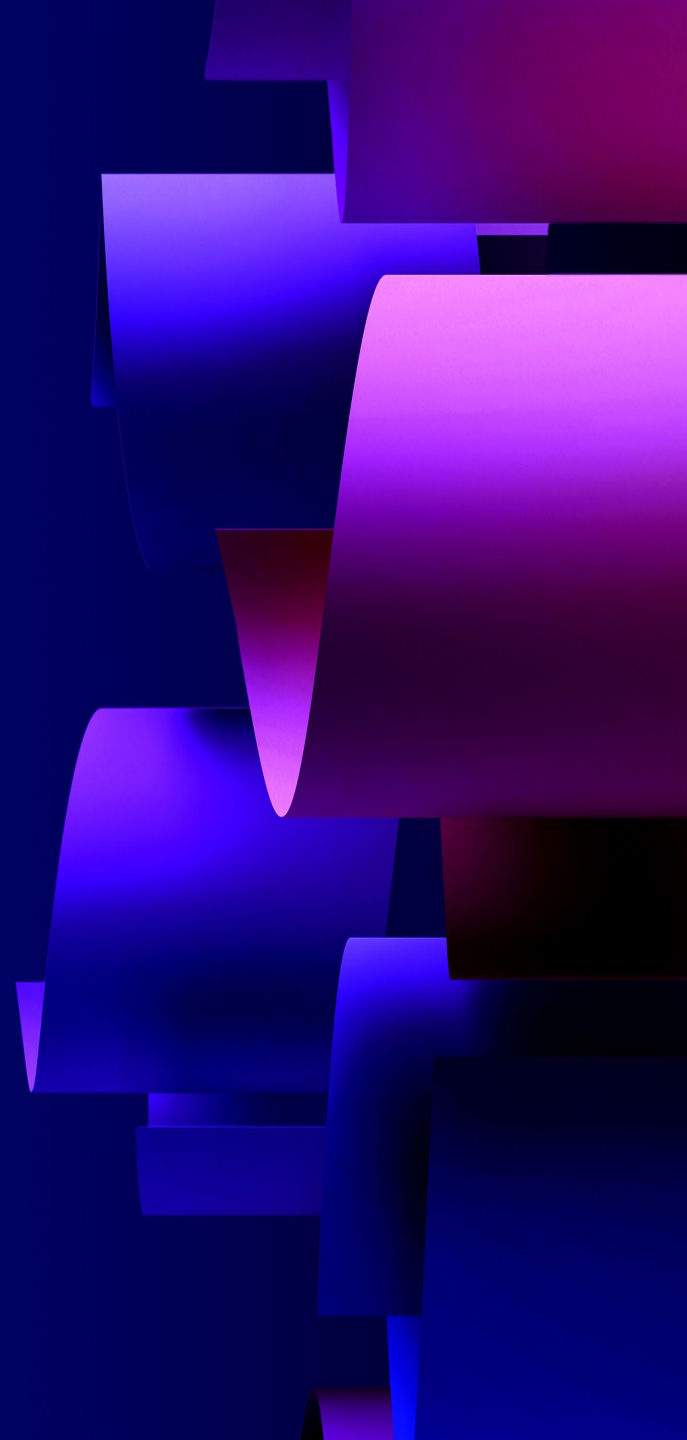
Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschrijft de inleiding, onderzoeksvragen, resultaten en reikwijdte van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het onderzoek nader toegelicht. Hoofdstuk 3 bevat een korte beschrijving van een GI waarin wordt ingegaan op de specifieke kenmerken van een GI. Hoofdstuk 4 omvat een korte toelichting op de uitgangspunten bij het bepalen van de kostprijs. In hoofdstuk 5 is de berekening van de gemiddelde kostprijs opgenomen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de effecten van de nieuwe tarieven op de opbrengsten van de individuele GI's en de omvang van het directe personeel dat op basis van de resultaten van dit onderzoek benodigd is voor de uitvoering van de maatregelen 2022. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de deelnemers van de projectgroep en de bij het onderzoek betrokken GI's.

¹ Gecertificeerde instelling Nidos is niet meegenomen in het onderzoek.

02

Aanpak



Aanpak

De aanpak van het onderzoek was erop gericht om in de beschikbare tijd van drie maanden, de twee onderzoeksopdrachten (kostprijs en bekostigingsvormen) uit te voeren op basis van de aangeleverde informatie van de GI's. Het onderzoek is uitgevoerd in vier stappen die onderstaand zijn weergegeven. De tussenresultaten en (concept)resultaten zijn besproken in de projectgroep van het onderzoek waarin JenV, de GI's en VNG/gemeenten vertegenwoordigd waren. Een overzicht van de deelnemers van de projectgroep is opgenomen in bijlage 1. Daarnaast hebben aanvullende werksessies plaatsgevonden met de GI's om bijzonderheden in de data te valideren.

1. Start onderzoek

- Kick-off met afgevaardigden van de projectgroep waarin JenV, VWS, GI's, en VNG/gemeenten vertegenwoordigd zijn, om de aanpak en tijdslijnen vast te stellen.
- Na de kick-off zijn de GI's geïnformeerd over het onderzoek.

2. Opstellen uitvraagtemplate

In de tweede stap is een uitvraagtemplate opgesteld om inzicht te krijgen in de verschillende kostprijscomponenten. De template is afgestemd met JenV, VNG en een selectie van GI's. De definitieve template is toegelicht tijdens een webinar met de GI's waarin ook is ingegaan op de aanpak van het onderzoek.

Deze activiteiten hebben geleid tot een duidelijke uitvraagtemplate die zo veel mogelijk aansluit bij het format van de GI's zelf.

3. Valideren en vaststellen kostprijzen

In de derde stap is het rekenmodel ontwikkeld aan de hand van de uitvraagtemplate en de uitgangspunten van de kostprijsberekening. De ontvangen data uit de templates is gevalideerd en tijdens een validatiesessie met iedere individuele GI besproken. De bespreking leidde veelal tot kleine aanpassingen in de aangeleverde data. De data is vervolgens ingeladen in het ontwikkelde rekenmodel waarna de data is geanalyseerd en er een (gevalideerde) kostprijs per maatregel is opgesteld.

Deze activiteiten hebben geleid tot een gevalideerde feitelijke kostprijs per maatregel (OTS, Voogdij, JR en overige niet-wettelijke taken) per GI en gemiddelde kostprijs over alle GI's.

4. Opstellen eindrapport

In de laatste stap is het eindrapport van het onderzoek opgesteld. De concepteindrapportage is besproken in de projectgroep, waarna het definitieve rapport is vastgesteld. De dataset is vervolgens overgedragen aan JenV.

Deze activiteiten hebben geleid tot een onderbouwd voorstel voor een tarief per maatregel, opgenomen in een digitaal rapport met de resultaten van het onderzoek.

03

Toelichting organisatie Gecertificeerde Instelling



Een Gecertificeerde Instelling voert primair jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen uit

De primaire dienstverlening van een GI heeft betrekking op het uitvoeren van maatregelen

De primaire dienstverlening van GI's bestaat uit het uitvoeren van wettelijke maatregelen (jeugdbescherming en jeugdreclassering) en niet-wettelijke taken zoals het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Jeugdbeschermingsmaatregelen worden opgelegd door de rechter ter bescherming van de jeugdige. Er bestaan twee soorten beschermingsmaatregelen (OTS en Voogdij) en meerdere jeugdreclasseringsmaatregelen. Onderstaand zijn de maatregelen nader toegelicht:

- **Ondertoezichtstelling (OTS)** is een maatregel waarbij de ouders verplicht hulp en ondersteuning bij het opvoeden krijgen.
- **Voogdij** is een gezagsbeëindigende maatregel waarbij de ouder(s) het gezag over het kind verliest.
- **Jeugdreclassering** is een vorm van een wettelijke maatregel waarbij de jongere wordt geholpen, begeleid en gecontroleerd bij de terugkeer in de maatschappij na het delict. De strafrechter kan besluiten jeugdreclassering op te leggen aan jongeren tussen de 12 en 18 jaar die een delict hebben gepleegd. Er zijn verschillende jeugdreclasseringsmaatregelen. Welke maatregel een kind krijgt opgelegd, hangt af van het misdrijf dat het kind heeft gepleegd en van het verloop van de strafzaak.

Naast wettelijke maatregelen, voert een GI ook niet-wettelijke taken uit zoals preventieve jeugdbescherming en consult en advies. Het doel van deze niet wettelijke interventies is het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel. Ten slotte is een aantal GI's onderdeel van een grotere organisatie die bijvoorbeeld ook verantwoordelijk is voor Veilig Thuis. De kosten van de bedrijfsvoering worden dan gedragen door beide organisaties.

De primaire taken van een GI worden uitgevoerd door jeugdbeschermers en jeugdreclasserders

De taken van de GI's worden uitgevoerd door het directe personeel. Dit zijn veelal Stichting Kwaliteitskader Jeugd (SKJ)-gecertificeerde jeugdbeschermers en jeugdreclasserders. Het directe personeel wordt hierbij ondersteund door functies zoals gedragswetenschappers, secretariaat/administratie, GZ-psychologen en juristen. Daarnaast zijn er indirecte functies voor de uitvoering van de ondersteuning

en bedrijfsvoering.

Een jeugdbeschermer moet SKJ-geregistreerd zijn. Een SKJ-registratie is te behalen door het volgen van opleiding. Naast de SKJ-opleiding wordt de jeugdbeschermer opgeleid binnen een GI. Gedurende de opleiding neemt stapsgewijs het aantal jeugdigen waarvoor de jeugdbeschermer verantwoordelijk is toe tot een volledige caseload. De opleidingstijd is afhankelijk van de ervaring van de nieuwe jeugdbeschermer. In het onderzoek geven de GI's aan dat de gemiddelde opleidingstijd negen maanden bedraagt. De daadwerkelijke opleidingstijd is afhankelijk van het type instromer (starter, zij-instromer of overstapper). Tijdens de opleiding wordt de nieuwe jeugdbeschermer begeleid door ervaren collega's.

De activiteiten die een GI moet uitvoeren bij de jeugdbeschermingsmaatregelen zijn vastgelegd in het KKPJ Jeugdbescherming. Een KKPJ voor de jeugdreclassering wordt nog opgesteld in 2023. Een belangrijke voorwaarde waaraan een GI moet voldoen is dat binnen vijf dagen na het opleggen van een maatregel de jeugdige een jeugdbeschermer krijgt toegewezen. Ook dient de acute veiligheid van de jeugdige vanaf de eerste dag geborgd te worden.

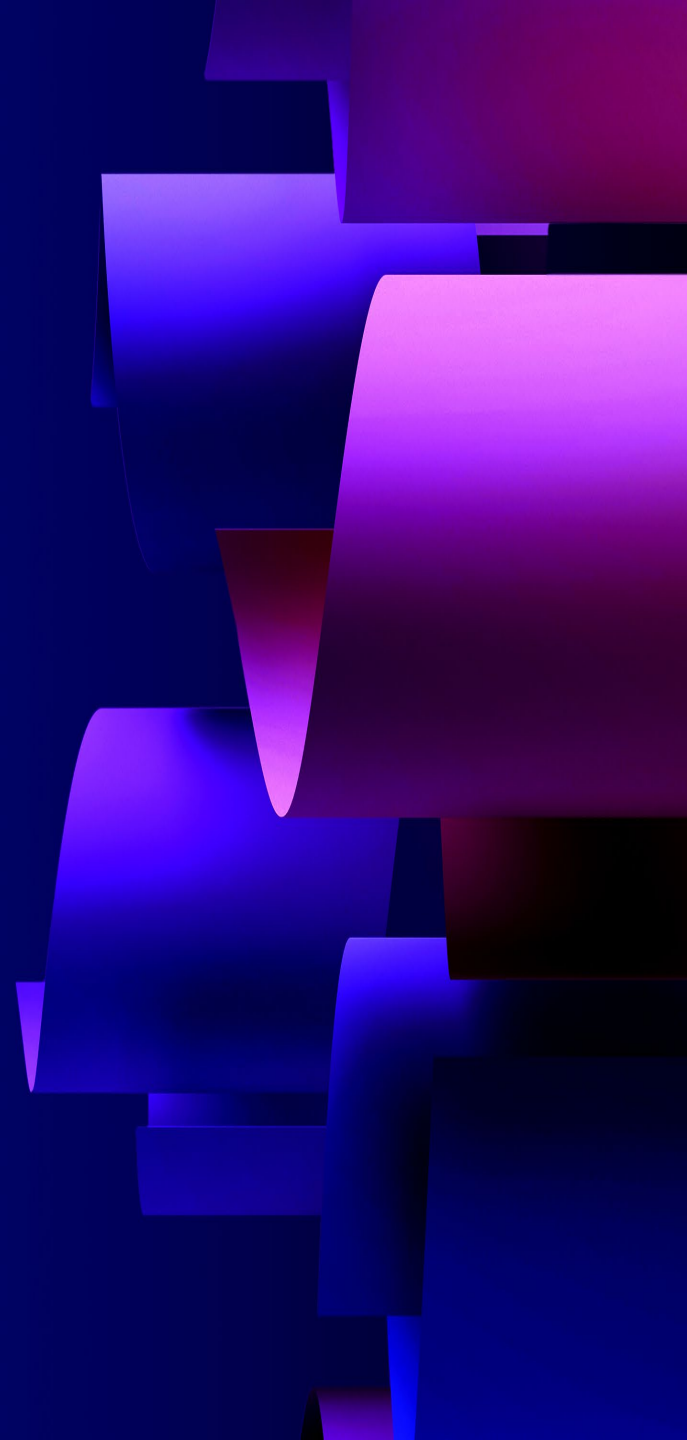
In het KKPJ is ook de normatieve inzet in uren voor het directe personeel dat de maatregelen uitvoert, bepaald. De inzet op de niet-wettelijke taken is afhankelijk van de specifieke afspraken van de GI met de opdrachtgevende gemeenten en/of jeugdzorgregio, waardoor het niet mogelijk is om een normatieve inzet in uren te bepalen.

GI's zijn onder te verdelen in regionale GI's en landelijk werkende GI's

Regionale GI's zijn hoofdzakelijk werkzaam voor één of enkele jeugdzorgregio's. De regio-indeling is gebaseerd op het werkgebied van de voormalige bureaus Jeugdzorg die vóór de decentralisatie verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. De regionale GI voert het overgrote deel van de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen in haar regio uit. Naast de regionale GI's zijn er twee landelijk werkende GI's: de William Schrikker Groep (WSG), onderdeel van Partners voor Jeugd en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (LJ&R). Waarbij de WSG zich specifiek focust op jeugdigen met een licht verstandelijke beperking (LVB-problematiek). Door drukte bij de (regionale) GI kan het voorkomen dat casussen worden opgepakt door de landelijk werkende GI's en vice versa.

04

Toelichting op het onderzoek



Aandachtspunten bij het bepalen van een landelijke kostprijs (1/2)

Achtergrond van het onderzoek

Dit onderzoek is bedoeld om de mogelijkheid van een landelijk tarief te onderzoeken. Aan de hand van de realisatie 2022 wordt onderzocht 1) uit welke onderdelen een tarief zou moeten bestaan 2) wat de (landelijk) gemiddelde kostprijs van de componenten is en 3) wat de onderliggende waarden zijn geweest voor het bepalen van de componenten. In het onderzoek worden de kosten doorgerekend naar een kostprijs (per fte, per uur personeel voor de uitvoering van jeugdbescherming- en jeugdreclasseringmaatregelen en per maatregel) om de effecten van het hanteren van een landelijk tarief gebaseerd op een landelijk gemiddelde kostprijs inzichtelijk te maken.

Dit onderzoek stelt nadrukkelijk geen kostprijs of landelijk tarief vast. De keuze of een landelijk tarief wordt gehanteerd en zo ja, in welke vorm en welke hoogte het tarief wordt gehanteerd is voorzien om vast te leggen in een te sluiten convenant tussen GI's, gemeenten en JenV. Het is aan de betrokken partijen om de keuze te maken of het tarief overeenkomstig met de (geïndexeerde) kostprijs 2022 zou moeten zijn of dat hierop nog aanvullende afspraken of aanpassingen gemaakt moeten worden. De aanvullende afspraken kunnen zowel betrekking hebben op de financiële parameters als op de niet-financiële parameters, zoals het aantal uur dat een fte beschikbaar is voor de uitvoering van maatregelen. In het rapport over bekostigingsvormen zijn een aantal aspecten uitgewerkt die bij gesprekken over het convenant betrokken kunnen worden.

Het onderzoek raamt in hoofdstuk 7 wel de financiële impact wanneer de berekende gemiddelde kostprijs over 2022 gehanteerd zou zijn als landelijk tarief in 2022. Deze berekende financiële impact biedt een indicatie voor de verwachte kosten.

De kostprijzen zijn gebaseerd op de realisatie 2022

De keuze om een gerealiseerde periode als basis voor het onderzoek te nemen, heeft als voordeel dat alle benodigde gegevens (kosten, opbrengsten, arbeidscapaciteit, productiecapaciteit, etc.) in samenhang beschikbaar zijn. Er hoeven daardoor geen aannames ten aanzien van normering en verhoudingen gemaakt te worden, waarvan het onzeker is of deze gerealiseerd kunnen worden.

Een nadeel van het hanteren van een gerealiseerde periode kan zijn dat de gerealiseerde periode niet representatief is om te extrapoleren naar latere jaren. Daar

waar mogelijk zijn niet-representatieve waarden uitgesloten bij het vaststellen van de landelijk gemiddelden. Dit is, indien van toepassing, vermeld in het rapport.

Het KKPB vormt de normatieve basis voor de kostprijsberekening over 2022 voor de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering

Het KKPB omvat het samenvattend kwaliteitskader voor de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen (OTS en Voogdij) en prestatiebeschrijvingen voor deze maatregelen. Als onderdeel van de prestatiebeschrijvingen zijn de gemiddelde tijdsbestedingen voor de uitvoering van de maatregelen opgenomen gegeven een verhouding tussen complexe (90%) en zeer complexe casussen (10%). Deze tijdsbestedingen zijn uitgedrukt in benodigde uren van een jeugdbeschermer per maatregel. Ten tijde van dit onderzoek is voor de jeugdreclassering nog geen KKPB vastgesteld. Bij het onderzoek is in afstemming met de projectgroep een mutatie ten opzichte van de huidige geldende normering gehanteerd, in vergelijkbare omvang als bij de jeugdbeschermingsmaatregel OTS.

Om de tijdsbestedingen uit het KKPB als basis voor het tarief te kunnen gebruiken, is het noodzakelijk om een integrale kostprijs per uur dan wel integraal uurtarief voor het personeel dat bij de uitvoering van de maatregel betrokken is, vast te stellen. Dat wil zeggen dat alle kosten die nodig zijn om de maatregel uit te voeren, inclusief de ondersteunende en indirecte arbeidscapaciteit en alle niet-personele kosten worden uitgedrukt in een bedrag per uur. Dit integrale bedrag vermenigvuldigt met het aantal benodigde uren per maatregel bepaalt dan de kostprijs per maatregel.

De personele kosten van een GI zijn primair afhankelijk van het aantal fte dat de organisatie in dienst heeft. In de regel zijn medewerkers in dienst en worden dus per maand verloned en niet (met uitzondering van externe medewerkers) per uur. Een belangrijke component voor het tarief is dus het aantal uren dat het personeel dat maatregelen uitvoert kan besteden aan het daadwerkelijk uitvoeren van die primaire taken. Zaken zoals ziekteverzuim, inwerken van nieuwe collega's en het uitvoeren van andere taken dan de maatregelen hebben invloed op het aantal uren dat per fte beschikbaar is voor de uitvoering van de maatregelen. Alle niet-beschikbare uren voor het uitvoeren van maatregelen door medewerkers die daarvoor zijn aangetrokken, leiden bij gelijkblijvende werklast per medewerker dus tot kostenverhoging omdat het totaal aantal benodigde uren voor maatregelen dan met meer fte's moet worden verkregen.

Aandachtspunten bij het bepalen van een landelijke kostprijs (2/2)

De kostprijscomponenten worden geraamd op basis van het landelijk gemiddelde

Het uitgangspunt van het onderzoek is dat de kostprijs gebaseerd wordt op de gemiddelde kosten. Om te borgen dat het gemiddelde ook aansluit bij de werkelijkheid, worden de GI's onderling vergeleken op de onderliggende parameters van de kostprijs. Dit om inzicht te krijgen in eventuele bijzonderheden of afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde.

Bij het vaststellen van het gemiddelde hebben we naar het ongewogen en gewogen gemiddelde gekeken. Bij het ongewogen gemiddelde telt elke GI even zwaar mee en is het gemiddelde bepaald ongeacht het aantal maatregelen dat een GI uitvoert of het aantal fte dat bij de GI werkzaam is. Bij het gewogen gemiddelde wordt bij de berekening van het gemiddelde rekening gehouden met de omvang van de GI voor de uitvoering van maatregelen. Afhankelijk van de betreffende parameter is dit de omvang van de totale kosten of het personeel dat betrekking heeft op de uitvoering van de maatregelen. Hoe groter de omvang, hoe zwaarder de GI wordt meegenomen in de berekening van het gemiddelde.

Representatief gemiddelde door het niet mee laten wegen van uitschieters

Naast het gewogen en ongewogen gemiddelde is (per component) bepaald of het gemiddelde representatief is voor de (meeste) andere GI's. Wanneer de waarden van één of enkele GI's sterk afwijken van het gemiddelde van de andere GI's is er sprake van een uitschieters. Deze uitschieters worden niet meegenomen bij het bepalen van het gemiddelde. Een GI die (bijvoorbeeld als gevolg van een grote omvang) een grote efficiency kan behalen, zou als het een uitschieter is, het rekenkundig dusdanig beïnvloeden dat de gemiddelde kostprijs voor de andere GI's niet kostendekkend zou zijn. Evenzo zouden het meenemen van uitschieters aan de bovenkant tot tot overfinanciering van de GI's kunnen leiden.

De totale kostprijs per maatregel is opgebouwd uit landelijke representatieve componenten. Het toepassen van de kostprijs als tarief biedt daarmee voor het merendeel van de GI's tot een afdoende dekking van de kosten voor de uitvoering van de maatregelen.

Nota bene: Omdat uitschieters worden uitgesloten bij het bepalen van de representatieve gemiddelden, zullen de ramingen van de totale kosten op basis van het gemiddelde afwijken van de gerealiseerde kosten.

Bij een aantal GI's blijkt het inwerken van nieuw personeel een bovenmatige invloed hebben op de beschikbaarheid van capaciteit voor de uitvoering van maatregelen

Bij het uitvoeren van het onderzoek is duidelijk geworden dat een aantal GI's een (veel) hoger dan gemiddeld verloop hebben. Het gevolg daarvan is dat er relatief veel nieuw personeel geworven en ingewerkt moet worden. Met name het inwerken heeft een pas laat in het onderzoek duidelijk geworden effect op de beschikbaarheid voor het uitvoeren van maatregelen. Bij een aantal van de GI's is sprake van een verloop van tientallen procenten van het personeelsbestand. Het inwerken van zoveel nieuw personeel heeft een merkbaar effect op de beschikbare tijd (per fte) voor het uitvoeren van maatregelen.

Omdat de GI's waarvoor dit effect optreedt bij het bepalen van de voor het uitvoeren van maatregelen beschikbare uren per fte een uitschieter vormen, zijn ze niet meegewogen in het gemiddelde. Voor deze GI's is het mogelijk dat een tarief op basis van de berekende prijzen niet afdoende zijn om de voldoende capaciteit voor het uitvoeren van maatregelen beschikbaar te hebben.

De door GI's opgegeven kosten voor uitvoering van maatregelen vormen de basis van het onderzoek

GI's kunnen naast de opbrengsten voor het uitvoeren van maatregelen andere opbrengsten hebben. Deze opbrengsten kunnen verschillende vormen hebben. Een aantal GI's wordt bekostigd voor het uitvoeren van preventie taken, taken die in het verlengde liggen van het uitvoeren van de maatregelen (zoals zorgcoördinatie voor de gemeente). Ook zijn een aantal GI's in 2022 aanvullend bekostigd voor werklastverlichting en het opvangen van de effecten van bovenmatig ziekteverzuim.

Bij het bepalen van de impact op de kosten en opbrengsten van de GI's in dit onderzoek zijn deze opbrengsten en de bijbehorende kosten buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dus dat niet alle opbrengsten van GI's geraakt zullen worden door een landelijk tarief.

Zaken op de wachtlijst / monitorlijst zijn niet apart beschouwd

Bij een aantal GI's zijn in 2022 tot enkele honderden casussen op de monitorlijst gekomen. Bij het bepalen van de impact in dit onderzoek is geen rekening gehouden met het feit dat de inzet voor deze casussen anders is geweest. De aanname is dat bij afdoende bekostiging deze zaken als normale zaken zouden zijn opgepakt.

05

**Opbouw en
uitgangspunten
landelijke kostprijs**



De kostendrager voor het landelijke tarief is het personeel voor de uitvoering van de maatregelen

De hoogte van de kostprijs is afhankelijk van de gehanteerde uitgangspunten

In het onderzoek is bij dertien GI's (Nidos wordt niet meegenomen in het onderzoek) informatie opgevraagd om de kostprijs van de componenten te bepalen. De hoogte en de opbouw van de kostprijs zijn afhankelijk van de gehanteerde uitgangspunten, die in dit hoofdstuk nader zijn toegelicht.

Kostendrager voor het landelijk tarief is het personeel dat maatregelen uitvoert

Het doel van het onderzoek is om de componenten en de gemiddelde kosten vast te stellen voor de landelijke kostprijs van de GI's. De landelijke kostprijs in combinatie met de normatieve tijdsbesteding per maatregel, zoals is vastgelegd in het KKPb, vormt de basis voor de landelijke tarieven. Om te borgen dat de kostprijs en onderliggende componenten aansluiten bij de normatieve tijdsbesteding uit het KKPb, is in de bepaling van de kostprijs het personeel voor de uitvoering van de maatregelen als kostendrager gehanteerd.

In het onderzoek onderkende kostencomponenten

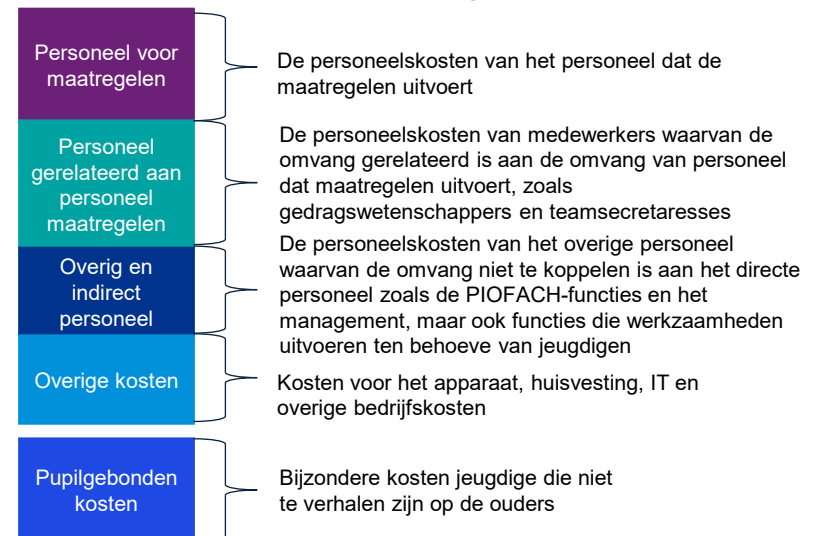
De opbouw van de kostprijs volgt de opzet van de dienstverlening van de GI's en is opgebouwd uit de volgende componenten:

- **Kosten voor personeel voor uitvoering van maatregelen (personeel voor maatregelen):** Dit betreft de loonkosten¹ plus overige personele kosten als reiskosten en opleiding voor medewerkers die taken uitvoeren die zijn opgenomen in het KKPb. Dit zijn voornamelijk SKJ-gecertificeerde jeugdbeschermers en jeugdreclasserders, aangevuld met personeel dat maatregelen uitvoert en (nog) niet SKJ-geregistreerd is, zoals een ondersteunende jeugdbeschermer of een jeugdbeschermer in opleiding.
- **Kosten voor functies waarvan de omvang gerelateerd is aan de omvang van het personeel voor de uitvoering van maatregelen:** Dit betreft alle loonkosten¹ voor personeel waarvan de omvang een direct verband heeft met de primaire dienstverlening (maatregelen en niet-wettelijke taken), maar dat de diensten niet zelf direct uitvoert, plus overige personele kosten. De kosten van deze functies zijn afhankelijk van de gehanteerde *span of control* ten opzichte van het personeel dat maatregelen uitvoert.

¹ Salariskosten gebaseerd op afspraken in cao's, vakantietoeslag, 13e maand, premies, pensioenen, arbeidsmarkttoeslagen, toeslag op brutoloon voor diensten buiten gangbare werkdagen/tijden en kosten voor beroepskrachten die anders dan o.b.v. een arbeidsovereenkomst bij een aanbieder werken.

- **Kosten voor overig en indirect personeel:** Dit betreft alle loonkosten¹ voor personeel dat niet een direct verband heeft met de inzet van de uitvoering van de maatregelen, plus overige personele kosten. De omvang is het gevolg van inrichtingskeuzes van (het bestuur van de) organisatie.
- **Overige indirecte kosten (niet pupilgebonden):** Dit betreft kosten voor huisvesting, automatisering, afschrijvingen en apparaat.
- **Pupilgebonden kosten:** Dit betreft de kosten die door een GI voor een jeugdige moeten worden gemaakt die niet te verhalen zijn op de ouders. De kosten hebben betrekking op algemene kosten zoals schoolkeuzeadvies, identiteitsbewijzen, ziektekosten zoals de aanvullende verzekering, en de kosten voor forensische diagnostiek. De pupilgebonden kosten worden bij een aantal GI's buiten de tarieven om gefinancierd of periodiek separaat afgerekend. In het onderzoek komt naar voren dat de spreiding van de pupilgebonden kosten per maatregel groot is, waardoor het niet mogelijk is een representatief landelijk gemiddelde te bepalen. De pupilgebonden kosten zijn derhalve niet als onderdeel van de landelijke kostprijs opgenomen.

Opbouw van de kosten personeel voor maatregelen



Het kostprijsonderzoek leidt tot een kostprijs per uur voor de uitvoering van maatregelen

In het KKPB is voor een maatregel de tijdsbesteding opgenomen in uren; om de aansluiting met het KKPB te borgen, leidt het onderzoek ook tot een kostprijs per uur

In het KKPB Jeugdbescherming is aangegeven dat de gemiddelde tijdsbesteding per jaar voor een OTS 102 uur en voor Voogdij 78 uur bedraagt. Hierbij is rekening gehouden met de complexiteit van casussen, in het KKPB is gerekend met 90% voor complexe casussen en 10% voor extra complexe casussen. Het KKPB voor de jeugdreclassering inclusief bijbehorende tijdsbesteding is momenteel in ontwikkeling. Het ministerie van Justitie en Veiligheid geeft aan dat totdat het KKPB beschikbaar is, voor jeugdreclassering een tijd van 87,6 uur gehanteerd wordt. Deze 87,6 uur is gebaseerd op de normtijd uit 2014 van 73 uur, verhoogd met 20% conform de verhoging van de uren bij OTS. Om de kostprijs van een maatregel te kunnen berekenen, worden de kosten van het directe personeel (dat belast is met de uitvoering van wettelijke maatregelen) vertaald naar een kostprijs per uur. De kostprijs per uur wordt vervolgens vermenigvuldigd met het aantal uren van een maatregel om te komen tot een kostprijs per maatregel. Dit vermenigvuldigd met het aantal maatregelen van een GI, leidt tot de totale kosten per maatregel voor een GI.



Bij GI's wordt geen tijd geschreven, waardoor de tijd die beschikbaar is voor de activiteiten behorend bij het uitvoeren van de maatregelen per fte moet worden benaderd

Medewerkers van een GI registreren geen tijd. In het onderzoek is de beschikbare tijd van personeel dat maatregelen uitvoert benaderd op basis van de volgende elementen:

- De contracturen van een medewerker conform de cao Jeugdzorg.
- Het gemiddeld aantal feestdagen per jaar conform de cao Jeugdzorg.
- Het ziekteverzuim bij de GI's op basis van een opgave van de GI's conform de definitie van het CBS.
- Het aantal verlofdagen per fte conform de cao Jeugdzorg
- Het aantal bijzonder verlofdagen. Dit is het bijzondere verlof in de cao Jeugdzorg excl. zwangerschaps- en ouderschapsverlof, omdat hiervoor compensatie wordt ontvangen vanuit het UWV. De bijzondere verlofdagen zijn gebaseerd op een opgave van de GI's over 2022.
- Het gemiddeld aantal uren vitaliteitsverlof, gebaseerd op een opgave van de GI's over 2022.
- Het gemiddeld aantal uren opleiding per jaar – niet zijnde de initiële opleiding – is gebaseerd op een opgave van de GI's.
- Het gemiddeld aantal uren per fte voor organisatie-overleggen (niet cliënt-inhoudelijk), teamuitjes en meewerken aan inspectieonderzoeken. Dit aantal uren is gebaseerd op een opgave van de GI's.
- Het gemiddeld aantal uren dat nieuwe medewerkers op jaarbasis voor hun opleiding en inwerken niet beschikbaar zijn voor maatregelen. Dit aantal uren is gebaseerd op een opgave van de GI's.
- Het gemiddeld aantal uren dat op jaarbasis gemiddeld besteed wordt per fte aan cliëntgebonden activiteiten die geen onderdeel zijn van het KKPB, zoals intervisie, supervisie, begeleiden/opleiden van nieuwe medewerkers en voorlichting. Dit aantal uren is gebaseerd op een opgave van de GI's.

De opbouw van de berekening van de tijd die beschikbaar is voor de uitvoering van maatregelen is weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

De kostprijzen zijn gebaseerd op de gerealiseerde kosten 2022 (1/2)

Onderdeel	Uren
Contracturen op jaarbasis conform cao	
Feestdagen	
Subtotaal werkdagen	
Ziekteverzuim	%
Ziekte uren o.b.v. het ziekteverzuim	
Vakantie-uren cao	
Gemiddeld aantal uren bijzonder verlof per fte conform cao	
Gemiddeld aantal uren vitaliteitsverlof per fte conform cao	
Subtotaal	
Totaal beschikbaar	
Gemiddeld aantal uren opleiding (niet initieel) per jaar per fte	
Gemiddeld aantal uren medewerker in initiële opleiding	
Subtotaal	
Gemiddeld aantal uren organisatie-overleggen per fte	
Gemiddeld aantal uren aan cliëntgebonden activiteiten die geen onderdeel zijn van KKP	
Totaal indirecte uren	
Totaal beschikbaar voor maatregelen in uren	

De basis voor de kostprijsberekening is de jaarrekening 2022

De kostprijs per maatregel is gebaseerd op de gerealiseerde kosten 2022 van de dertien GI's conform de (voorlopige) jaarrekening 2022. De loonkosten zijn daarbij, indien noodzakelijk, gecorrigeerd voor de gevolgen van de cao Jeugdzorg 2021-2023 die in 2022 is afgesloten. Onderdeel van de cao-afspraken was een loonsverhoging van 2% over 2021, die met terugwerkende kracht in 2022 is uitbetaald. Een aantal GI's had voor deze verhoging eind 2021 voorzien op de balans. Bij een aantal GI's is de uitbetaling over 2021 onderdeel van de kosten over 2022. Om voor dit effect te corrigeren, zijn de personeelskosten van de GI's die deze niet hadden voorzien, verlaagd met de uitbetaling over 2021.

De kosten zijn gesplitst tussen de uitvoering van de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen en de overige activiteiten van de GI's

De GI's voeren naast de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen ook activiteiten uit zoals het voorkomen van maatregelen, of zijn onderdeel van een grotere organisatie waar ook Veilig Thuis onderdeel van is. In het onderzoek zijn de kosten voor de andere activiteiten gesplitst tussen de kosten voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering en de overige activiteiten die de individuele GI uitvoert. Een deel van de GI's beschikt over een aparte jaarrekening voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. In dat geval is de jaarrekening gevolgd. De overige kosten zijn direct toegewezen of toegerekend op basis van de inzet van personeel die maatregelen uitvoert. De toewijzing van het personeel aan de verschillende maatregelen en de andere activiteiten die de GI uitvoert is in het onderzoek aangeleverd door de GI's.

Het uitgangspunt voor het bepalen van landelijke kostprijzen is het gemiddelde

De kosten van de GI's en de onderliggende parameters die van invloed zijn op de kostprijs per maatregel zijn, zoals eerder aangegeven, door middel van een uitraagformat opgevraagd bij de GI's. Het uitgangspunt van het onderzoek is dat de kostprijs per maatregel gebaseerd wordt op de gemiddelde kosten.

Om te borgen dat het gemiddelde ook aansluit bij de werkelijkheid, worden de GI's onderling vergeleken op de onderliggende parameters van de kostprijs. Dit om inzicht te krijgen in eventuele bijzonderheden of afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde. Eventuele uitschieters zijn niet meegenomen in de berekening van het gemiddelde.

Drie parameters waarbij mogelijk kan worden afgeweken van het gemiddelde

Het bezien van de mogelijkheid voor een landelijk tarief komt mede voort uit de hoge werkdruk die wordt ervaren bij de GI's. De landelijke afspraken hebben mede tot doel deze werkdruk te verlagen. Ziekte en de tijd die wordt besteed aan het opleiden van nieuwe medewerkers zijn van invloed op de tijd die beschikbaar is voor het uitvoeren van maatregelen. Een vermindering van het ziekteverzuim en van de benodigde tijd voor inwerken (met verlof als indicator) leiden ertoe dat de tijd per fte die beschikbaar is voor maatregelen wordt verhoogd. Dit heeft een positief effect op de gemiddelde werklast. Drie parameters in het onderzoek worden mogelijk beïnvloed door het verlagen van de werkdruk. Voor deze parameters kan het een mogelijkheid zijn om in het onderzoek af te wijken van het gemiddelde bij de bepaling van de kostprijzen. Deze drie parameters zijn nader toegelicht op de volgende pagina.

De kostprijzen zijn gebaseerd op de gerealiseerde kosten 2022 (2/2)

- **Aandeel externe inhuur:** De hoge werkdruk kan leiden tot een relatief hoog ziekteverzuim en een hoog verloop, waardoor een GI meer gebruik moet maken van externe inhuur om de dienstverlening te kunnen continueren.
- **Het ziekteverzuim:** Zoals eerder aangegeven, wordt het huidige ziekteverzuim als hoog ervaren. De invoering van een landelijk tarief, gebaseerd op de tijdsbesteding per maatregel conform KKPb, zal naar verwachting de werkdruk verlichten. Als men dat effect wil incalculeren zou dat aanleiding kunnen zijn om een ander verzuimpercentage te hanteren.
- **Het verloop:** Het verloop leidt ertoe dat nieuwe jeugdbeschermers moeten worden opgeleid. Het duurt een aantal maanden voordat een jeugdbeschermers volledig inzetbaar is (inwerktijd). Tijdens de opleiding worden nieuwe medewerkers begeleid door directe medewerkers die daardoor ook minder inzetbaar zijn. Het huidige relatief hoge verloop is een van de aanleidingen voor het landelijk tarief. Een beter passend tarief zou de hoge werkdruk als een van de oorzaken van het hoge verloop kunnen verlagen. De invoering van het landelijk tarief, gebaseerd op de tijdsbesteding van het KKPb, en de verwachte doorwerking daarvan in een lagere werkdruk kan aanleiding geven om een lager verlooppercentage te hanteren.

Indien voor bovenstaande parameters een ander uitgangspunt is gehanteerd, dan is dit toegelicht in de berekening. In onderdeel 2 van het onderzoek wordt ingegaan op de wijze waarop de deze parameters onderdeel zijn van de bekostiging van de GI's.

Opslagen voor risico's of innovatie of de wijze van indexatie zijn onderdeel van deel 2 van het onderzoek dat zich focust op de bekostiging

Het is mogelijk om opslagen toe te passen op de gemiddelde kostprijs voor bijvoorbeeld het afdekken van risico's. De hoogte van eventuele risico-opslagen is afhankelijk van de verdeling van de risico's tussen de individuele GI en de gemeente en de wijze van bekostiging. Deze onderwerpen zijn onderdeel van deel 2 van het onderzoek en zijn opgenomen in het rapport van dat onderzoek.

06

Kostprijs per component

De kostprijzen van de maatregelen zijn berekend op basis van een gemiddelde kostprijs per uur van EUR 119¹

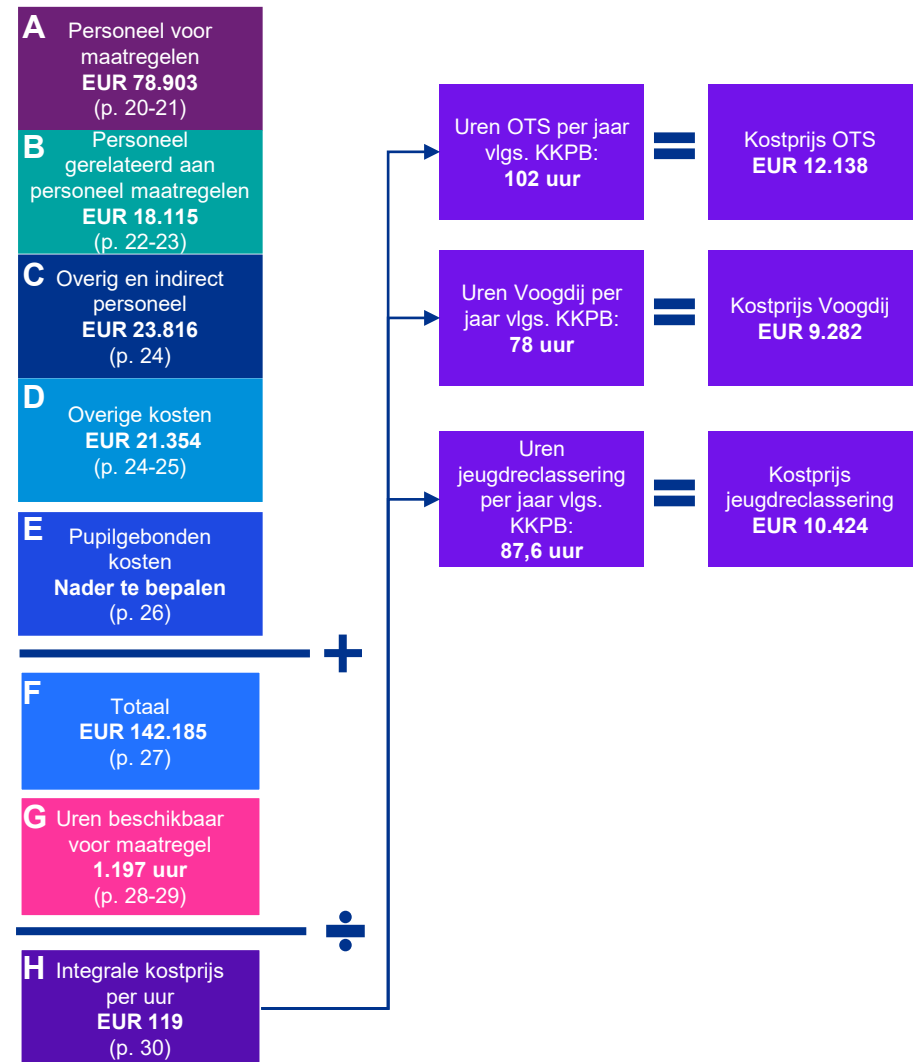
De gemiddelde kostprijzen van een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregelen zijn berekend op basis van informatie die is opgevraagd bij de dertien GI's. De opbouw van de gemiddelde kostprijs per fte personeel voor maatregelen is rechts weergegeven. De totale kosten per fte zijn vervolgens gedeeld door het aantal uren dat personeel voor maatregelen gemiddeld jaarlijks beschikbaar heeft voor de uitvoering van de maatregelen, om te komen tot een kostprijs per uur. Deze kostprijs per uur is vermenigvuldigd met de gemiddelde tijdsbesteding per type maatregel (OTS, Voogdij en jeugdreclassering) zoals opgenomen in het KKPb, om te komen tot een gemiddelde kostprijs per type maatregel. De berekening van de individuele componenten en de raming van de beschikbare tijd van personeel voor maatregelen, zijn toegelicht op de volgende pagina's. De berekening van de kostprijs bevat een aantal aandachtspunten:

- De kosten van het personeel zijn inclusief de overige personele kosten, zoals reiskosten en opleidingskosten.
- De kosten van het overige en indirecte personeel hebben ook betrekking op functies die activiteiten uitvoeren voor jeugdigen, zoals juristen en financiële medewerkers die nalatenschappen afhandelen (zie p. 22).
- De hoogte van de kosten van het overige en indirecte personeel en de materiële kosten staan met elkaar in verband. De inrichting van de organisatie is gebaseerd op gemaakte keuzes ten aanzien van het extern of intern beleggen van bedrijfsvoeringsactiviteiten. Het extern beleggen van activiteiten leidt tot een verschuiving van overig en indirect personeel naar de overige kosten (zie p. 24).
- De spreiding van de pupilgebonden kosten is te groot om een representatief gemiddelde te bepalen, doordat er geen causaal verband of correlatie tussen de hoogte van de pupilgebonden kosten en het aantal maatregelen is vast te stellen. Ook verschilt de wijze van toekenning per gemeente (zie p. 26).

Het hanteren van een gemiddelde kostprijs betekent dat de inkomsten voor een deel van de GI's lager en voor een deel hoger worden dan in de huidige situatie

De kosten van de individuele componenten zijn gebaseerd op landelijke gemiddelden. In het onderzoek is op verschillende onderdelen een spreiding zichtbaar. Deze spreiding wordt mede veroorzaakt door keuzes in de inrichting van de organisaties en specifieke omstandigheden.

¹ De gemiddelde kostprijs is berekend op basis van het gewogen gemiddelde.



A. De gemiddelde personeelskosten van personeel voor maatregelen bedragen EUR 78.903 per fte

De directe activiteiten die zijn opgenomen in het KKPB worden uitgevoerd door verschillende functies

In het onderzoek is in totaal 2.941 fte door de aanleverende GI's aangemerkt als personeel voor maatregelen waarvan 2.625 fte jeugdbescherming, jeugdreclassering en gezinsmanagement met een maatregel uitvoert. De overige 316 fte personeel voor maatregelen voert niet-wettelijke taken uit, zoals het voorkomen van jeugdbeschermingsmaatregelen¹. De werkzaamheden die zijn opgenomen in het KKPB, worden, zo volgt uit het onderzoek, voor 95,5% uitgevoerd door SKJ-geregistreerde jeugdbeschermers die al dan niet in loondienst zijn. De GI's geven aan dat zij ter ondersteuning van de jeugdbeschermers gebruikmaken van medewerkers die niet SKJ-geregistreerd zijn. Niet-SKJ-geregistreerde medewerkers hebben geen contact met de jeugdige, maar bereiden bijvoorbeeld documenten voor de jeugdbeschermer voor of ondersteunen de jeugdbeschermer bij het zoeken naar passende zorg. Dit om de werklust voor de jeugdbeschermers te beperken. Aangezien deze ondersteunende medewerkers KKPB-activiteiten uitvoeren die anders door de jeugdbeschermer zouden moeten worden uitgevoerd, zijn deze ondersteunende medewerkers en zorgcoördinatoren in het onderzoek aangemerkt als personeel dat maatregelen uitvoert (personeel voor maatregelen).

Nieuwe medewerkers stromen deels direct in als jeugdbeschermer

De instroom van nieuwe medewerkers lag in 2022 op gemiddeld 19% van de totale populatie personeel voor maatregelen (2.941 fte). De instroom bestaat uit schoolverlaters, zij-instromers en overstappers van een andere GI's. In de opgave van de GI's is een lager aantal fte (63) aangemerkt als jeugdbeschermers in opleiding dan op basis van de instroom van 19% zou worden verwacht, doordat jeugdbeschermers direct kunnen instromen in de schaal van een SKJ-geregistreerde jeugdbeschermer (schaal 10). In de data is niet zichtbaar welk deel van de jeugdbeschermers in schaal 10 te bestempelen is als 'jeugdbeschermers in opleiding'. Enkele GI's hebben daarnaast de werving van nieuwe jeugdbeschermers uitbesteed aan externe bureaus. De nieuwe jeugdbeschermers worden dan eerst voor een bepaalde periode ingehuurd alvorens ze worden overgenomen door de GI. Welk deel van de externe inhuur betrekking heeft op jeugdbeschermers in opleiding is niet zichtbaar in de data.

De personeelskosten bedragen circa EUR 79.000 per fte personeel voor maatregelen

Er zijn voor het bepalen van de gemiddelde kosten per functie twee methoden gehanteerd. Bij de ongewogen methode is per functie per GI bepaald wat de gemiddelde kosten per fte zijn. Deze gemiddelden per GI zijn opgeteld en gedeeld door het totaal aantal GI's. Dit betekent dat elke GI even zwaar meetelt ongeacht de grootte (het aantal fte) van de GI. Bij het gewogen gemiddelde is het aandeel van de individuele GI in het gemiddelde afhankelijk van het totaal aantal fte (per functie). In het onderzoek worden beide gemiddeldes getoond. Voor de bepaling van de kostprijs is uiteindelijk het gewogen gemiddelde gehanteerd omdat door de weging het gewogen gemiddelde beter aansluit bij de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen.

De ongewogen gemiddelde personeelskosten van het personeel voor maatregelen bedragen EUR 79.180 per fte en het gewogen gemiddelde EUR 78.903. Omdat beide gemiddelden dicht bij elkaar liggen, is het hanteren van een van beide waardes representatief voor alle GI's.

Kosten per fte personeel voor maatregelen (EUR)						
Functie	Fte	% fte	Kosten per fte (ongewogen)	Kosten per fte (gewogen)	St. dev.	CV-waarde
Jeugdbeschermer / Jeugdreclasseerder (SKJ)	2.369	90,3%	73.465	73.279	1.484	2,0%
Externe inhuur Jeugdbeschermer / Jeugdreclasseerder (SKJ)	137	5,2%	124.293	117.989	20.234	16,3%
Ondersteunende Jeugdbeschermers	47	1,8%	55.285	55.821	4.908	8,9%
Zorgcoördinator	9	0,3%	81.786	82.145	31.547	38,6%
Jeugdbeschermer in opleiding	63	2,4%	58.016	56.282	9.754	16,8%
Totaal loonkosten	2.625	100%	74.917	74.917	2.298	3,1%
Opslag overige personeelskosten			4.263	3.986		
Totaal personeelskosten			79.180	78.903		

¹ De inzet van Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA) is voor 66% meegenomen in de berekening. JBRA maakt in de uitvoering geen onderscheid tussen gezinnen met en zonder een maatregel. In de gesprekken is aangegeven dat circa 66% van de gezinnen een maatregel heeft. Derhalve is JBRA voor dit deel meegenomen in het onderzoek.

A. De loonkosten van personeel voor maatregelen zijn verhoogd met een opslag voor overige personeelskosten

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de gemiddelde kosten per individuele GI, is de standaarddeviatie opgenomen

Standaarddeviatie of standaardafwijking is de maat voor de spreiding van een variabele of een verdeling van een populatie. Het is de gemiddelde afwijking van het gemiddelde. Hoe groter de standaarddeviatie, des te variabelere de dataset is. De standaarddeviatie is een absolute waarde. Om inzicht te geven in de impact van de standaarddeviatie, is ook de variatiecoëfficiënt (CV)-waarde opgenomen. De CV-waarde is een maat voor relatieve spreiding; dit betekent dat de spreiding wordt gemeten ten opzichte van het gemiddelde. Het is de verhouding tussen de standaardafwijking en het gemiddelde. Hoe hoger de variatiecoëfficiënt, hoe groter de spreiding rond het gemiddelde. De CV-waarde ligt voor de totale kosten per fte personeel voor maatregelen op 3,1%. Dit betekent dat de spreiding ten opzichte van het gemiddelde relatief laag is. Een lage CV-waarde geeft aan dat het gemiddelde representatief is voor de GI's en daarmee geschikt is om te hanteren als onderdeel van de gemiddelde kostprijs.

De loonkosten van een SKJ-geregistreerde jeugdbeschermer of jeugdreclasserder sluiten aan bij schaal 10 trede 9-10 van de cao Jeugdzorg

De loonkosten van een SKJ-geregistreerde jeugdbeschermer of jeugdreclasserder bedragen op basis van het ongewogen gemiddelde EUR 73.465 en het gewogen gemiddelde EUR 73.279. De loonkosten bevatten ook de uitgaven voor pensioen en werkgeverslasten. Indien het bedrag aan loonkosten wordt teruggerekend naar het brutoloon per maand exclusief vakantiegeld en eindejaarsuitkering, sluit dit op basis van de salaristabel in de cao Jeugdzorg per 1 januari 2022 aan bij het salaris dat tussen trede 9 en 10 van schaal 10 ligt.

Het gemiddelde percentage externe inhuur bedraagt 5,2% van de totale populatie personeel voor maatregelen

Het percentage externe inhuur verschilt per GI en is afhankelijk van de specifieke situatie van de GI, de arbeidsmarkt en de wijze waarop de werving is ingericht. Een aantal GI's heeft te maken met een daling van het aantal jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen, waardoor de benodigde omvang van het personeel voor maatregelen daalt en de noodzaak voor externe inhuur ontbreekt. Andere GI's

hebben een tekort aan personeel voor maatregelen of hebben te maken met een wachtlijst waarvoor externe capaciteit wordt ingehuurd. Ook worden nieuwe jeugdbeschermers eerst extern ingehuurd alvorens zij in loondienst komen. Het gemiddelde percentage van 5,2% ligt onder de gemiddelde PNIL-inzet van 8,8% in de jeugdzorg¹, waardoor er geen aanleiding is om dit percentage naar beneden bij te stellen.

De loonkosten van personeel voor maatregelen zijn verhoogd met een opslag voor overige personeelskosten

De loonkosten van het personeel voor maatregelen zijn verhoogd met een opslag voor overige personeelskosten als reiskosten en opleidingskosten. Dit om inzicht te geven in de integrale kosten van een fte personeel voor maatregelen. De opslag is berekend op basis van de gemiddelde overige personeelskosten en bedraagt 5,68% bij het ongewogen en 5,32% bij het gewogen gemiddelde. De berekening is toegelicht op pagina 25. De personeelskosten van een fte personeel voor maatregelen bedragen bij het ongewogen gemiddelde EUR 79.180 en bij het gewogen gemiddelde EUR 78.903.

¹ Zzp'er in de zorg

B. De omvang van het aantal gedragswetenschappers, teamsecretarissen en teamleiders is afhankelijk van de omvang van personeel voor maatregelen

Personeel voor maatregelen wordt bij uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen door diverse functies ondersteund

De GI's is gevraagd om aan te geven welke functies personeel voor maatregelen ondersteunen bij de uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen conform het KKPb. Op hoofdlijnen betreft dit de volgende functies:

- **Gedragswetenschapper/GZ-psycholoog:** Een gedragswetenschapper ondersteunt de jeugdbeschermer bij het nemen van beslissingen ten aanzien van het gezin en de jeugdige en biedt bijvoorbeeld werkbegeleiding.
- **Teamsecretarissen:** Teamsecretarissen verwerken de maatregelen en andere documenten in de administratie van de GI's.
- **Teamleiders:** Teamleiders (en werkbegeleiders) zijn verantwoordelijk voor het team en sturen het team aan.
- **Jurist:** Juristen ondersteunen en adviseren bij de beantwoording van juridische vragen die een jeugdbeschermer krijgt, bijvoorbeeld over voogdij. Daarnaast werken ze aan klachtafhandelingen.
- **Financiële ondersteuning:** De ondersteuning bij het beheer van de financiën van de jeugdige en de afhandeling van nalatenschappen van jeugdigen die onder voogdij staan.
- **Crisisinterventie:** Medewerkers die buiten kantooruren beschikbaar zijn voor het uitvoeren van crisisinterventies.
- **Receptionisten en telefonisten:** Receptionisten en telefonisten nemen als onderdeel van hun reguliere werkzaamheden telefoontjes aan van jeugdigen, ouders en andere hulpverleners.

De omvang en inzet van de hierboven genoemde functies verschillen per GI en zijn mede afhankelijk van de organisatie-inrichting van de GI's. De inzet van de functies van gedragswetenschapper, teamsecretaris en juridische advisering is voor alle GI's zichtbaar in de data. De overige functies komen niet bij alle GI's voor of zijn niet volledig zichtbaar in de data. Deze verschillen maken dat het niet mogelijk is om deze functies als separate functies op te nemen in de kostprijsberekening.

De juristen komen wel bij alle GI's voor. De totale populatie juristen bedraagt circa 35 fte op een totaal van 2.625 fte personeel voor maatregelen.

Het aantal juristen ligt tussen de 1 en 6 fte per organisatie. De verhouding tussen het aantal juristen en de fte personeel voor maatregelen kent een grote spreiding over de GI's (tussen de 40 en 171). Op basis hiervan lijkt het aantal juristen dat wordt ingezet meer een managementkeuze dan dat er een vaste verhouding bestaat met het personeel voor maatregelen. Deze constatering in combinatie met de beperkte omvang van de juristen ten opzichte van het totaal aantal fte personeel voor maatregelen, is de jurist niet als separate functie toegevoegd in de kostprijsberekening, maar opgenomen bij overig en indirect personeel.

De overige twee functies die bij alle GI's voorkomen zijn de gedragswetenschappers en teamsecretarissen. De omvang van beide functies kent een relatie met de omvang van personeel voor maatregelen.

De omvang van het aantal teamleiders in het primaire proces is afhankelijk van de omvang van personeel voor maatregelen

De GI's werken in teams per regio, gemeente of wijk. De teams worden aangestuurd door een teamleider. Enkele GI's hebben de aansturing onderverdeeld in een meer operationele teamleider en een inhoudelijke teamleider (werkbegeleider). De omvang van deze functies is afhankelijk van de span of control van het aantal medewerkers dat een teamleider aanstuurt. De omvang van de functie teamleider is daardoor afhankelijk van het aantal fte personeel voor maatregelen.

De span of control van gedragswetenschappers, teamsecretarissen en teamleiders verschilt per GI

De gemiddelde span of control van gedragswetenschappers, teamsecretarissen en teamleiders verschilt per GI en is mede afhankelijk van keuzes in de organisatie-inrichting en de mate van ondersteuning van personeel voor maatregelen. In het onderzoek is de span of control berekend op basis van het aantal fte personeel voor maatregelen, gedragswetenschappers, teamsecretarissen en teamleiders die door de GI's zijn toegewezen aan de uitvoering van OTS, Voogdij, reclasseringsmaatregelen en gezinsmanagement met een maatregel.

De span of control van gedragswetenschappers

De span of control van gedragswetenschappers is berekend op basis van alle GI's en bedraagt ongewogen gemiddeld 13,3 en gewogen gemiddeld 13,7. De spreiding is met een CV-waarde van 19% relatief beperkt.

B. De inzet van gedragswetenschappers, teamsecretarissen en teamleiders is afhankelijk van de omvang personeel voor maatregelen

De span of control van teamsecretarissen

De span of control komt op basis van het ongewogen gemiddelde uit op 12,8 en het gewogen gemiddelde op 11,4. De teamsecretarissen kennen met een CV-waarde van 36% een grotere spreiding dan gedragswetenschappers.

Bij de berekening van de span of control van het teamsecretariaat is de WSG niet meegenomen. De WSG heeft het teamsecretariaat gecentraliseerd binnen de organisatie, waardoor deze niet apart zichtbaar is in de data. De WSG heeft mondeling aangegeven dat de span of control van teamsecretarissen in lijn ligt met de bovenstaande resultaten.

De span of control van teamleiders

In het onderzoek staat de omvang van het aantal teamleiders gelijk aan het aantal teamleiders en werkbegeleiders. De ongewogen gemiddelde span of control komt uit op 17,6 ten opzichte van personeel voor maatregelen en gewogen op 16,6. De spreiding is met een CV-waarde van 25% relatief beperkt.

In de berekening van de gemiddelde span of control van de teamleiders is Overijssel niet meegenomen omdat dit een uitschieter betreft. Daarbij voeren de teamleiders van Overijssel voor 40% van hun tijd ook andere managementtaken uit, zoals personeelszaken en het beheren van portefeuilles (contracteren, methodische ontwikkeling), waardoor de span of control van de teamleiders van Overijssel niet representatief is.

Span of control				
Functie	Ongewogen gemiddelde	Gewogen gemiddelde	Std. dev.	CV-waarde
Gedragswetenschapper	13,3	13,7	2,6	19%
Teamsecretariaat	12,8	11,4	4,6	36%
Teamleider	17,6	16,6	4,5	25%

De gemiddelde kosten van gedragswetenschappers, teamsecretarissen en teamleiders

De gemiddelde loonkosten van gedragswetenschappers, teamsecretarissen en teamleiders zijn weergegeven in de tabel hieronder. De spreiding voor de drie functies

is relatief beperkt en ontstaat bij de teamleiders voornamelijk door externe inhuur. De kosten van externe inhuur per fte zijn over het algemeen hoger dan de kosten van personeel dat in loondienst is. Ook valt op dat het ongewogen en gewogen gemiddelde met elkaar in lijn liggen.

Kosten per fte (EUR)					
Functie	Fte	Ongewogen gemiddelde	Gewogen gemiddeld	Std. dev.	CV-waarde
Gedragswetenschapper	191,6	88.162	87.098	3.850	4%
Teamsecretariaat	175,1	54.500	53.294	5.708	10%
Teamleider	154,4	102.732	102.367	12.373	12%

De loonkosten zijn vervolgens verhoogd met de opslag voor overige personele kosten van 5,69% bij het ongewogen en 5,32% bij het gewogen gemiddelde om te komen tot de personeelskosten per functie en gedeeld door de span of control van de betreffende functie om te komen tot het bedrag dat onderdeel is van de kostprijs per fte voor de uitvoering van maatregelen.

Personeelskosten per functie ongewogen (EUR)			
Functie	Ongewogen gemiddelde	Span of control	Totaal EUR
Gedragswetenschapper	93.171	13,3	7.005
Teamsecretariaat	57.596	12,8	4.500
Teamleider	108.569	17,6	6.169
Totale kosten personeel gerelateerd aan personeel voor maatregel			17.674

Personeelskosten per functie gewogen (EUR)			
Functie	Gewogen gemiddelde	Span of control	Totaal EUR
Gedragswetenschapper	91.735	13,7	6.696
Teamsecretariaat	56.130	11,4	4.924
Teamleider	107.816	16,6	6.495
Totale kosten personeel gerelateerd aan personeel voor maatregel			18.115

C+D. De omvang van de overige en indirecte functies en materiële kosten verschillen sterk op de onderliggende componenten, maar op totaalniveau is de spreiding beperkt

Het overige en indirecte personeel voert ook activiteiten uit in het primaire proces

Het overige en indirecte personeel heeft betrekking op alle functies anders dan de functies die in de voorgaande pagina's zijn aangemerkt als personeel voor maatregelen of personeel waarvan de omvang gerelateerd is aan personeel voor maatregelen. Het overige en indirecte personeel heeft daardoor ook betrekking op functies als juristen en financiële medewerkers die werkzaamheden uitvoeren voor jeugdigen met een maatregel. De activiteiten van het overige en indirecte personeel zijn daardoor breder dan de overheadfuncties als HR, financiën, informatievoorziening, facilitair en management.

De kosten van het overige en indirecte personeel en de materiële kosten zijn gezamenlijk beschouwd omdat de omvang van beiden door elkaar wordt beïnvloed

In het onderzoek zijn de personeelskosten van het overige en indirecte personeel samengenomen met de materiële kosten. Materiële kosten zijn alle kosten anders dan de loonkosten, sociale premies en pensioenlasten. De inrichting van het overige en indirecte personeel en de uitgaven voor materieel zijn een managementkeuze waarbij er een uitwisseling plaats kan vinden tussen beide. Een voorbeeld daarvan is het outsourcen van de salarisadministratie. De kosten van outsourcing vallen onder de materiële kosten terwijl als een GI de salarisadministratie binnen de eigen organisatie houdt, de kosten onderdeel zijn van het overige en indirecte personeel.

De omvang van de kosten voor overig en indirect personeel en materiële kosten lopen per individuele GI (soms sterk) uiteen. Omdat de kosten in elkaar kunnen overlopen als gevolg van gemaakte keuzes en de spreiding van deze totalen relatief beperkt is, zijn ze samengenomen in de kostprijsberekening.

De kosten van het overige en indirecte personeel en het materieel van de WSG zijn niet meegenomen in de berekening van het gemiddelde

De WSG is onderdeel van een grote organisatie die ook andere zorgvormen aanbiedt, zoals pleegzorg en gezinshuiszorg. De kosten van de bedrijfsvoeringsfuncties die bij andere GI's onderdeel zijn van het overige en indirecte personeel, zijn bij de WSG onderdeel van de materiële kosten. De kosten van het overige en indirecte personeel zijn daardoor niet representatief. Onderdeel van deze doorbelasting zijn de kosten van het teamsecretariaat dat binnen de WSG centraal is georganiseerd. Het meenemen van de doorbelaste kosten betekent dat het teamsecretariaat dubbel zou worden meegenomen in de kostprijsberekening.

Daarnaast is de omvang van personeel voor maatregelen voor de jeugdbescherming, reclassering en het gezinsmanagement met een maatregel meer dan een factor 2 groter dan de op een na grootste GI, waardoor de WSG meer mogelijkheden heeft om schaalvoordelen te behalen en niet representatief is voor de overige GI's. Om deze redenen is de WSG geen onderdeel van de berekening van het overige en indirect personeel en de materiële gemiddelde kosten.

De spreiding op de individuele kostenposten is hoog, maar op totaalniveau is de spreiding beperkt

De kosten per individuele kostenpost zijn in de tabel hieronder uitgedrukt in de kosten per fte personeel voor maatregelen. De omvang van de kosten op de individuele posten verschilt sterk tussen de GI's. Dit is ook zichtbaar in de CV-waarden die op onderdelen boven 100% uitkomen. De omvang van de kosten is deels het gevolg van een managementkeuze en hangt deels samen met de kenmerken van de GI. De huisvestingskosten zijn bijvoorbeeld mede afhankelijk van de locatie, de verhuurtermijn en de grootte van het oppervlak. Op totaalniveau is de spreiding (de CV-waarde) 19% en bedraagt de standaarddeviatie EUR 3.898 per fte personeel voor maatregelen. Indien overig en indirect personeel en de materiële kosten samen worden genomen, dan daalt de CV-waarde op het totaal naar 12%.

Kosten per fte personeel voor maatregelen (EUR)				
	Ongewogen gemiddelde	Gewogen gemiddelde	Std. dev.	CV-waarde
C. Overige en indirect personeel¹	23.953	23.816	2.654	11%
Huisvesting	6.486	6.713	1.605	25%
Automatisering	7.822	7.955	1.885	24%
Afschrijving	619	705	708	114%
Apparaat	3.897	4.027	2.270	58%
Overige kosten	1.599	1.716	2.763	173%
Financiële baten en lasten / VPB	249	239	291	117%
D. Totaal materiële kosten excl. overige personeelskosten	20.672	21.355	3.898	19%
Totaal materieel + indirect	44.625	45.171	5.313	12%

¹ Inclusief opslag overige personeelskosten

D. De loonkosten zijn, om een inzicht te geven in de integrale personeelskosten van personeel voor maatregelen, als opslag toegevoegd

De personeelskosten bestaan uit loonkosten en overige personeelskosten

De loonkosten in de doorrekening hebben betrekking op het loon inclusief toeslagen, pensioenpremie en werkgeverslasten. Naast de loonkosten maakt een organisatie materiële kosten die betrekking hebben op het personeel, zoals reiskosten en opleidingskosten. Om inzicht te geven in de integrale personeelskosten van een fte personeel voor maatregelen zijn de overige personeelskosten in de kostprijsberekening toegevoegd op basis van een procentuele opslag op de kosten. De totale loonkosten van een GI bestaan uit de loonkosten van het personeel voor maatregelen, de loonkosten van de functies waarvan de omvang gerelateerd is aan het personeel voor maatregelen en het personeel dat in het onderzoek is aangemerkt als overig en indirect. De totale overige personeelskosten per fte personeel voor maatregelen is vervolgens gedeeld door de totale loonkosten. De opslag op de loonkosten verschilt voor het ongewogen (5,68%) en gewogen gemiddelde (5,32%). De berekening van de toeslagen is weergegeven in de onderstaande tabellen.

Berekening opslag personeelskosten ongewogen gemiddelde (EUR)			
Component	Prijs per fte	Span of control	Totaal
Personeel voor maatregelen	74.917		74.917
Gedragswetenschapper	88.162	13,3	6.629
Teamsecretariaat	54.500	12,8	4.258
Teamleider	102.732	17,6	5.837
Overig en indirect	22.666		22.666
Totale loonkosten in kostprijs			114.307
Overige personeelskosten per directe fte			6.494
Opslag op personeelskosten bij het ongewogen gemiddelde			5,68%

Berekening opslag personeelskosten gewogen gemiddelde (EUR)			
Component	Prijs per fte	Span of Control	Totaal
Personeel voor maatregelen	74.917		74.917
Gedragswetenschapper	87.098	13,7	6.358
Teamsecretariaat	53.294	11,4	4.675
Teamleider	102.367	16,6	6.167
Overig en indirect	22.612		22.612
Totale loonkosten in kostprijs			114.729
Overige personeelskosten per directe fte			6.107
Opslag op personeelskosten bij het gewogen gemiddelde			5,32%

E. De pupilgebonden kosten per maatregel kennen een grote spreiding waardoor het geen basis biedt voor een landelijk gemiddelde

De pupilgebonden kosten hebben betrekking op kosten die een GI moet maken voor de jeugdige met jeugdbeschermingsmaatregel

Pupilgebonden kosten zijn specifieke kosten die gemaakt worden voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel (OTS of Voogdij) die uit huis zijn geplaatst en in een residentiële voorziening of zelfstandig wonen. Het gaat om specifieke kosten die kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën¹:

- Algemene bijzondere kosten:** Kosten van bijvoorbeeld schoolkeuzeadvies, naamswijziging, identiteitsbewijs, etc.
- Ziektekosten:** Hier gaat het met name om de vergoeding van de aanvullende zorgverzekering en eventuele ziektekosten die niet door de zorgverzekering worden gedekt. Ook de ziektekosten van illegale jeugdigen onder voogdij vallen onder deze kostenpost.
- Kosten forensische diagnostiek:** Hier gaat het om forensisch onderzoek dat de jeugdbescherming aanvraagt ten behoeve van een justitiële beslissing van een rechterlijke instantie.

De hoogte van de pupilgebonden kosten is afhankelijk van de specifieke kenmerken van een jeugdige. Als de ouders in staat zijn om deze kosten te dragen, dan komen ze niet voor rekening van de GI's. In het verleden is er bijvoorbeeld voor de jeugdigen van de WSG een hoger tarief voor bijzondere pupilkosten gehanteerd omdat de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking hogere bijzondere kosten met zich mee zou brengen¹.

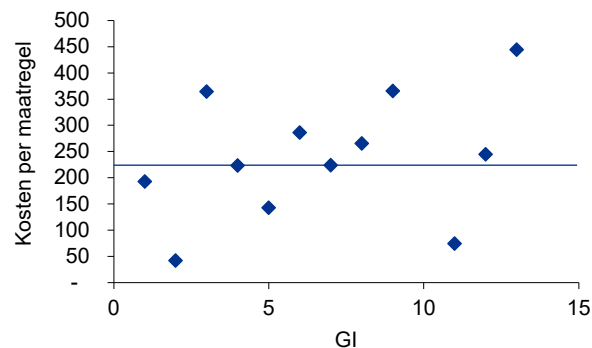
Ten aanzien van de vergoeding van forensische diagnostiek geven de GI's aan dat de kosten voor deze onderzoeken enkele tienduizenden euro's kunnen bedragen en worden opgelegd door de rechter. Een kleine wijziging in het aantal forensische diagnostische onderzoeken heeft een relatief groot effect op de totale pupilgebonden kosten die, met uitzondering van de WSG, tussen EUR 41.000 en EUR 1.100.000 per GI bedragen. Uit de opgevraagde data is niet te achterhalen wat de oorzaken voor deze verschillen per GI zijn. Het ligt voor de hand dat het aantal cliënten waarvoor de pupilkosten worden gemaakt hier de belangrijkste kostenveroorzaker zijn, maar dit is niet verder onderzocht.

De GI's geven daarnaast aan dat de kosten die gefinancierd moeten worden vanuit de pupilgebonden kosten per gemeente kunnen verschillen. Een voorbeeld daarvan is het zak- en kleedgeld.

De resultaten van het onderzoek bieden geen basis om een landelijk gemiddelde vast te stellen

De gemiddelde pupilkosten per maatregel bedragen EUR 220 per jaar, indien de WSG niet wordt meegenomen. De onderliggende waarden kennen een grote spreiding en liggen tussen EUR 42 en EUR 365 per maatregel, zoals ook is weergegeven in de onderstaande grafiek. De grote spreiding komt ook terug in de CV-waarde, die relatief hoog is met 45%. De grote spreiding resulteert erin dat het niet mogelijk is om een landelijk gemiddelde te bepalen dat bruikbaar is als basis voor een landelijk tarief. Voor het bepalen van een tarief voor de pupilkosten is nader onderzoek noodzakelijk tussen de specifieke kenmerken van een jeugdige en de hoogte van de kosten.

Pupilgebonden kosten per maatregel



	Ongewogen gemiddelde	Gewogen gemiddelde	Hoogste	Laagste	Std. dev.	CV-waarde
Pupilgebonden kosten per maatregel (EUR)	220	235	365	42	99	45%

¹ VNG Factsheet Bijzondere kosten jeugdbescherming

F. De gemiddelde kostprijs per fte personeel voor maatregelen bedraagt EUR 142.000 in 2022

De gemiddelde kostprijs per fte personeel voor maatregelen bedraagt circa EUR 142.000 in 2022

In de voorgaande pagina's is het ongewogen en gewogen gemiddelde berekend van de individuele kostprijscomponenten. Tezamen leiden deze componenten tot een kostprijs per fte direct personeel. De kostprijs voor het ongewogen en gewogen gemiddelde is weergegeven in de onderstaande tabellen.

Gemiddelde kostprijs op basis van het ongewogen gemiddelde (EUR)			
Component	Prijs per fte	Span of control	Totaal
Personeel voor maatregelen	79.173		79.173
Gedragwetenschapper	93.171	13,3	7.005
Teamsecretariaat	57.596	12,8	4.500
Teamleider	108.569	17,6	6.169
Overig en indirect	23.953		23.953
Materiële kosten	20.674		20.674
Totale kostprijs per fte personeel voor maatregelen (ongewogen)			141.474
Gemiddelde kostprijs op basis van het gewogen gemiddelde (EUR)			
Component	Prijs per fte	Span of control	Totaal
Personeel voor maatregelen	78.904		78.904
Gedragwetenschapper	91.735	13,7	6.696
Teamsecretariaat	56.130	11,4	4.924
Teamleider	107.816	16,6	6.495
Overig en indirect	23.816		23.816
Materiële kosten	21.354		21.354
Totale kostprijs per fte personeel voor maatregelen (gewogen)			142.189
Verskil			715

Het verschil tussen de kostprijs op basis van een ongewogen of gewogen gemiddelde is met EUR 715 of 0,50% van de totale kosten minimaal, waardoor een keuze voor een van beide een beperkte invloed heeft op de resultaten van het onderzoek. Voor het landelijk gemiddelde is het gewogen gemiddelde gehanteerd, zodat GI's die meer maatregelen uitvoeren zwaarder meewegen in de bepaling van het gemiddelde. Het hanteren van het gewogen gemiddelde sluit aan bij het kostprijsonderzoek naar de ggz en fz, uitgevoerd in opdracht van de NZa¹. De kostprijs per fte personeel voor maatregelen komt op basis van het gewogen gemiddelde uit op circa EUR 142.000.

De GI's hanteren in de eigen kostprijsberekeningen andere kostendragers dan personeel voor maatregelen, wat resulteert in een hogere kostprijs per fte

Uit de gesprekken met de GI's komt naar voren dat de hoogte van de gemiddelde kostprijs afwijkt van door de GI's zelf gehanteerde kostprijzen per fte. Deze afwijkingen kennen op hoofdlijnen twee oorzaken:

1. Enkele GI's hanteren enkel het aantal fte SKJ-gecertificeerde jeugdbeschermers als kostendrager. De overige functies die ook activiteiten uitvoeren die onder het KKPb vallen, tellen dan niet mee in het aantal fte. Het gevolg is dat de totale kosten van de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering door een kleiner aantal fte wordt gedeeld en de gemiddelde kostprijs stijgt. Het niet opnemen van alle fte die activiteiten uitvoeren die onder het KKPb vallen, leidt tot een mismatch tussen uren per type maatregel volgens het KKPb en de kostendrager omdat deze niet zelf alle tijd besteedt. Het gevolg is dat als meer werkzaamheden worden uitgevoerd door niet-SKJ geregistreerde jeugdbeschermers de kostprijs per fte SKJ geregistreerde jeugdbeschermer stijgt en het daadwerkelijke aantal uur dat de SKJ geregistreerde jeugdbeschermer besteedt afneemt. Dit terwijl de benodigde inzet SKJ geregistreerde jeugdbeschermer volgens het KKPb gelijk blijft waardoor de kostprijs per maatregel die gebaseerd is op de KKPb tijdsbesteding stijgt.
2. Enkele GI's verlagen het aantal fte personeel voor maatregelen door bijvoorbeeld te corrigeren voor jeugdbeschermers in opleiding die geen volledige caseload hebben of voor een hoger dan gemiddeld ziekteverzuim. Het gevolg is dat de totale kosten van de jeugdbescherming en jeugdreclassering worden gedeeld door een lager aantal fte, waardoor de gemiddelde kosten per fte hoger uitvallen. In het onderzoek is de verminderde beschikbaarheid van jeugdbeschermers in opleiding onderdeel van de berekening van het aantal uren dat personeel voor maatregelen beschikbaar is voor het uitvoeren van maatregelen.

¹ Prijsonderzoek geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg 2020, SIRA en Cap Gemini

G. De gemiddelde tijd die per fte beschikbaar is voor maatregelen is een benadering, omdat personeel voor maatregelen geen tijd registreert

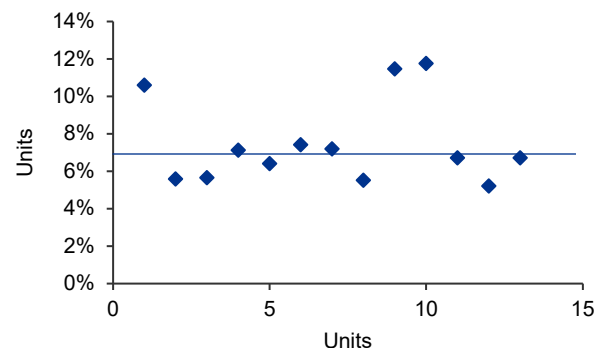
De gemiddelde tijd die personeel voor maatregelen beschikbaar is voor maatregelen is een benadering op basis van de aangeleverde informatie

Om de kostprijs per uur voor personeel voor maatregelen te bepalen, worden de kosten per fte personeel voor maatregelen gedeeld door het aantal uren dat een fte beschikbaar is voor het uitvoeren van maatregelen. Bij GI's wordt niet met tijdregistratie gewerkt. De tijd per fte personeel voor maatregelen die beschikbaar is voor maatregelen is benaderd op basis van de informatie van GI's en de cao Jeugdzorg. De raming is opgebouwd uit de volgende elementen:

- **Jaarlijkse contracturen:** De cao Jeugdzorg kent een 36-urige werkweek. De contracturen bedragen in totaal 1.872 uur (36 uur per week x 52 weken).
- **Feestdagen:** De feestdagen zijn opgenomen in de cao Jeugdzorg. Drie feestdagen vallen altijd op een doordeweekse dag (Tweede Paasdag, Hemelvaart en Tweede Pinksterdag), de overige vijf feestdagen (Eerste en Tweede Kerstdag, Nieuwjaarsdag, Koningsdag en Bevrijdingsdag) vallen vijf van de zeven dagen in de week op een werkdag. Uitgaande van een werkdag van 7,2 uur (36 per week gedeeld door 5 dagen) bedraagt het gemiddeld aantal uren feestdagen 47 uur per jaar.
- **Ziekteverzuim:** In het onderzoek is bij de GI's het gemiddelde ziekteverzuim opgevraagd van de 'personeel voor maatregelen'-functies over 2022. Door alleen het ziekteverzuim van het personeel voor maatregelen te hanteren, heeft het ziekteverzuim van andere medewerkers binnen de organisatie geen effect op het ziekteverzuim en daarmee de berekening van de beschikbare tijd van personeel voor maatregelen. Het ziekteverzuim in 2022 per GI is weergegeven in de grafiek rechts. In de grafiek is zichtbaar dat drie GI's (Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA), Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR) en Jeugdbescherming Noord een afwijkend ziekteverzuim hebben en in de analyse als uitschieter zijn te bestempelen. Het gemiddelde ziekteverzuim zonder deze drie GI's bedraagt 6,3% en met deze drie GI's 7,5%. Deze 6,3% is in lijn met het gemiddelde ziekteverzuim in de jeugdzorg, dat van 2018 tot en met 2021 schommelt tussen 6,3% en 6,4%¹. In 2022 is het ziekteverzuim in de jeugdzorg wel gestegen naar 7,2%. Deze 7,2% is in lijn met het ziekteverzuim van 7,5% inclusief deze drie GI's. Voor de doorrekening is aangesloten bij het gecorrigeerde ziekteverzuim van 6,3% over 2022. Het aantal uren ziekte wordt berekend op basis van het aantal uren dat een medewerker beschikbaar is voor werk. Dit is het

aantal contracturen (1.872) minus de feestdagen (47) = 1.825 uur. 6,3% van 1.825 uur is 115 uur.

% ziekteverzuim



- **Het aantal verlofuren:** Het aantal uren verlof bedraagt conform de cao Jeugdzorg 200 uur per jaar.
- **Het aantal uren bijzonder verlof:** Medewerkers hebben conform de cao Jeugdzorg recht op bijzonder verlof voor bijvoorbeeld zorg, het overlijden van een naaste, een huwelijk, dienstjubilea of een verhuizing. Het aantal uren bijzonder verlof is berekend op basis van de gemiddelde opgave van de GI's over 2022 en bedraagt 17 uur per fte per jaar.
- **Het aantal uren vitaliteitsverlof:** Een medewerker ontvangt als hij korter dan tien jaar voor de AOW-leeftijd zit, een vitaliteitsbudget. Ook hebben medewerkers die voor 31 december 2014 in dienst zijn getreden recht op extra verlofuren. Het vitaliteitsverlof is berekend op basis van de gemiddelde opgave van de GI's over 2022 en bedraagt 19 uur per fte per jaar.
- **Het aantal uren opleiding per jaar:** De medewerkers personeel voor maatregelen volgen jaarlijks ook opleidingen om bijvoorbeeld hun SKJ-registratie te behouden. Het gemiddeld aantal uren opleiding per jaar is berekend op basis van de opgave van de GI's en bedraagt 56 uur per jaar.

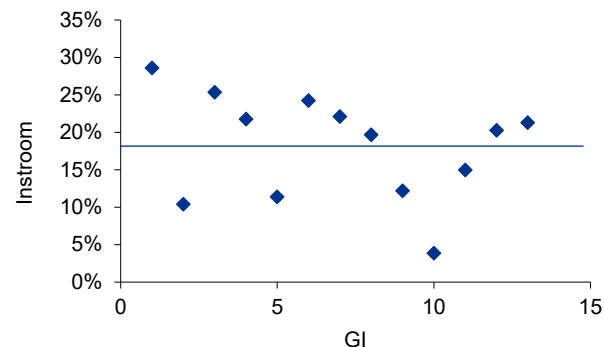
¹ CBS Statline

G. De gemiddelde tijd die beschikbaar is voor maatregelen bedraagt 1.197 uur per fte

- Het aantal uren opleiding van nieuwe jeugdbeschermers per jaar:** Nieuwe medewerkers volgen een opleiding voordat zij volledig inzetbaar zijn. Tot die tijd hebben zij een lagere caseload die stapsgewijs wordt opgebouwd. Het gemiddeld aantal uren dat nieuwe medewerkers op jaarbasis voor inwerken niet beschikbaar zijn voor maatregelen wordt naast opleidingstijd, ook hier opgenomen. De gemiddelde tijdsbesteding per fte bedraagt op basis van een opgave van de GI's gemiddeld 88 uur per jaar. In de opgave zitten twee uitschieters aan de bovenkant (de WSG en Stichting De Jeugd- en Gezinsbeschermers (DJGB)) en één uitschieter aan de onderkant (JBRR). Indien deze drie GI's niet worden meegenomen, dan komt het gemiddelde uit op 82 uur.

Voor beide varianten dient opgemerkt te worden dat het percentage instroom sterk uiteenloopt en tussen 4% en 29% ligt van de totale populatie personeel voor maatregelen. De verschillen worden mede veroorzaakt door de uitstroom van direct personeel en de ontwikkeling van het aantal maatregelen.

Percentage instroom t.o.v. het personeel voor maatregelen



- Het aantal uren interne overleggen:** Het aantal uren dat gemiddeld per jaar wordt besteed aan interne overleggen die geen verband houden met de cliënten, teamuitjes en afhandeling van inspectieverzoeken, is berekend op basis van een opgave van de GI's. De opgave van de GI's is consistent gemaakt voor het aantal weken dat per jaar een medewerker aanwezig is: 52 weken minus feestdagen, verlof en ziekte (totaal 398 uur) en een werkweek van 36 uur per week is 41

weken per jaar. In de opgave van de GI's is Samen Veilig een uitschieter. Indien deze niet wordt meegenomen, dan bedraagt het gemiddelde 76 uur per jaar.

- Het aantal uren cliëntgebonden activiteiten die geen onderdeel zijn van het KKPB:** Dit zijn activiteiten als intervisie, begeleiden/opleiden van nieuwe medewerkers, supervisie en voorlichting. De opgave van de GI's is hierbij ook consistent gemaakt voor 41 weken aanwezigheid per jaar. Het gemiddelde aantal uren per jaar is berekend op basis van de consistent gemaakte opgave van de GI's – waarbij Jeugdbescherming West als uitschieter aan de bovenkant niet is meegenomen – en bedraagt gemiddeld 63 uur per jaar

Het aantal contracturen per fte verminderd met de tijd voor onder andere verlof, ziekte, overleg, opleiding en andere activiteiten die geen onderdeel zijn van het KKPB, leidt tot een aantal van 1.197 uur per fte personeel voor maatregelen dat beschikbaar is voor maatregelen.

Onderdeel	Uren
Contracturen op jaarbasis conform cao	1872
Feestdagen	47
Subtotaal werkdagen	1825
Ziekte-uren o.b.v. een ziekteverzuim van 6,3%	115
Verlofuren cao	200
Gemiddeld aantal uren bijzonder verlof per fte conform cao	17
Gemiddeld aantal uren vitaliteitsverlof per fte conform cao	19
Subtotaal	351
Totaal beschikbaar	1474
Gemiddeld aantal uren opleiding (niet initieel) per jaar per fte	56
Gemiddeld aantal uren medewerker in initiële opleiding	82
Subtotaal	138
Gemiddeld aantal uren organisatie-overleggen per fte	76
Gemiddeld aantal uren aan cliëntgebonden activiteiten die geen onderdeel zijn van KKPB	63
Totaal indirecte uren	139
Totaal beschikbaar voor maatregelen in uren	1.197

H. De kostprijzen per maatregel zijn gebaseerd op een gemiddelde integrale kostprijs¹ per uur van EUR 119

De gemiddelde kostprijs per uur bedraagt EUR 119

De gemiddelde kostprijs per fte personeel voor maatregelen is op pagina 27 berekend op EUR 142.000. Uitgaande van 1.197 directe uren per fte personeel voor maatregelen, bedraagt de gemiddelde uurprijs afgerond EUR 119. De uurprijs vermenigvuldigd met de tijdsbesteding volgens het KKPb leidt tot de gemiddelde kostprijzen. De gemiddelde kostprijzen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Maatregel	Uren vlg. KKPb	Prijs per uur (EUR)	Kostprijs maatregel (EUR) ¹
OTS	102,00	119	12.138
Voogdij	78,00	119	9.282
Reclassering	87,60	119	10.424

¹ Exclusief pupilgebonden kosten

De gemiddelde werklast in de jeugdbescherming bedraagt op basis van het onderzoek gemiddeld 12,7 jeugdigen per fte

De gemiddelde tijdsbesteding voor OTS-maatregelen is in het KKPb geraamd op 102 uur per jaar en voor Voogdij op 78 uur per jaar. In 2022 was de verhouding tussen OTS en Voogdij 68,4% OTS en 31,6% op Voogdij (zie tabel pagina 33). De gemiddelde tijdsbesteding voor een jeugdbeschermingsmaatregel bedraagt op basis van deze verhouding 94,42 uur. De gemiddelde werklast bedraagt op basis van de 1.197 uur die een fte jaarlijkse beschikbaar heeft voor maatregelen, 12,7² jeugdigen per fte personeel voor maatregelen. Wanneer een medewerker uitsluitend OTS zou uitvoeren, is de gemiddelde caseload 11,7 jeugdigen per fte. Bij uitvoering van alleen Voogdij is de gemiddelde caseload 15,3 jeugdigen per fte. De uitvoering van de activiteiten die onder het KKPb vallen, kunnen door verschillende functies worden uitgevoerd waardoor de werklast voor de individuele medewerker of functie hoger kan liggen.

Een aandachtspunt is dat de tijdsbesteding per maatregel in het KKPb is gebaseerd op een verhouding tussen complexe en niet-complexe casussen. Het is mogelijk dat voor de individuele GI's deze verhouding anders ligt en een andere normtijd van toepassing is. Het is aan de individuele GI om dit aan te tonen en hierover in gesprek te gaan met de opdrachtgevende gemeente.

¹ 1.197 uur die fte jaarlijks beschikbaar heeft voor maatregelen / 94,42 uur gemiddelde tijdsbesteding voor een jeugdbeschermer = 12,7 jeugdigen per fte personeel voor maatregelen

De gemiddelde werklast in de jeugdreclassering bedraagt op basis van het onderzoek 13,7 jeugdigen per fte

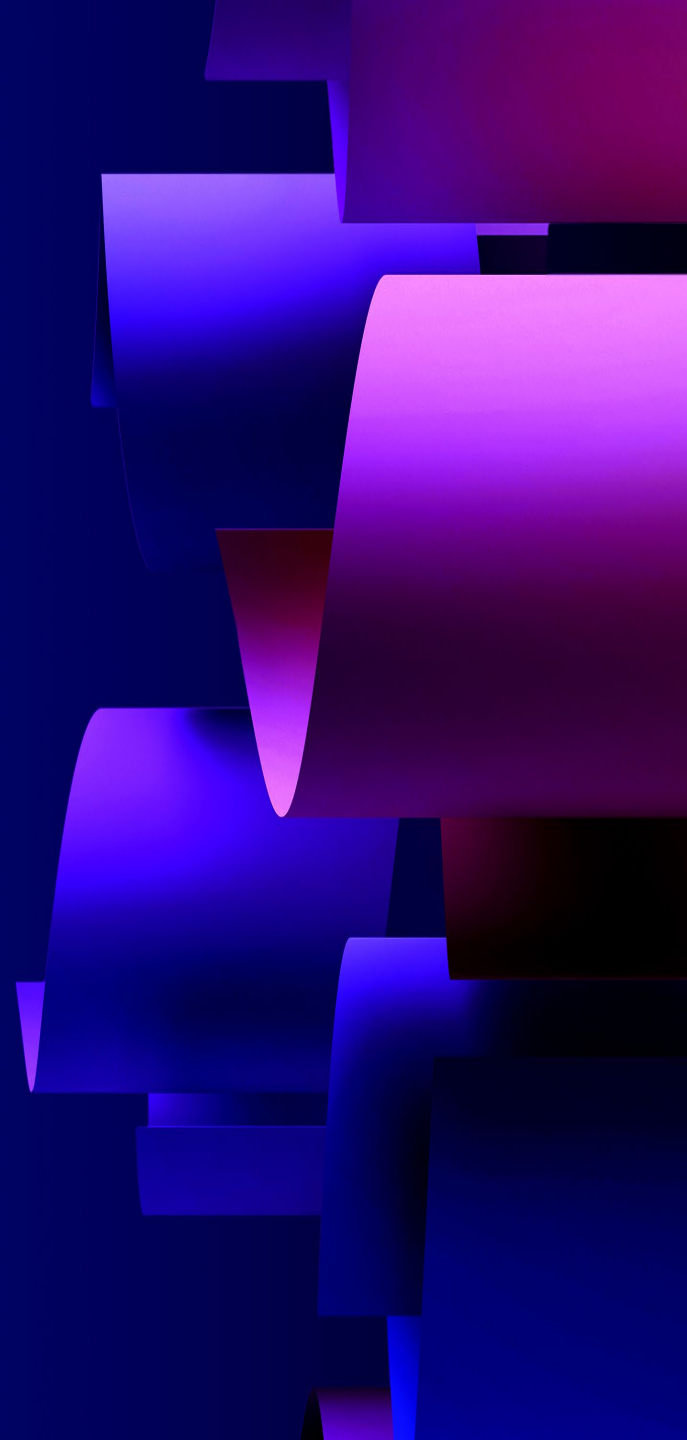
De gemiddelde tijdsbesteding voor de jeugdreclassering is, vooruitlopend op het KKPb Jeugdbescherming, geraamd op 87,6 uur. De gemiddelde werklast bedraagt op basis van de 1.197 uur die een fte jaarlijkse beschikbaar heeft voor maatregelen, 13,7 jeugdigen per fte personeel voor maatregelen.

De berekende werklast (workload) is een organisatiewerklast. De werklast voor individuele medewerkers is afhankelijk van individuele factoren en komt niet een op een overeen

De berekende werklast heeft betrekking op een organisatiewerklast voor personeel voor maatregelen. Het personeel voor maatregelen is breder dan alleen de jeugdbeschermers, en omvat ook ondersteuners en jeugdbeschermers in opleiding. De werklast van de individuele medewerker wijkt hiervan af doordat de tijd die in mindering wordt gebracht op de contracturen is gebaseerd op het gemiddelde. Een individuele medewerker heeft een afwijkend ziekteverzuim, bijzonder en aanvullend verlof, wordt niet altijd initieel opgeleid of begeleidt geen nieuwe medewerkers waardoor de werklast op het niveau van de individuele medewerker afwijkt.

07

**Raming van de impact op
de opbrengsten van de
GI's**



De kosten van individuele GI's wijken af van de berekende gemiddelde kostprijs

Om te ramen wat de gevolgen van het invoeren van landelijke tarieven voor de uitvoering van de maatregelen zouden zijn, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op wat de geraamde opbrengsten zouden zijn als de berekende gemiddelde kostprijs zou zijn gebruikt als tarief voor alle GI's in 2022.

Daarbij is het van belang om allereerst stil te staan bij het feit dat de kosten van een individuele GI kunnen afwijken van het berekende landelijk gemiddelde. Dat uit zich onder meer in de verschillen in kosten per fte voor de uitvoering voor maatregelen, die samen met het aantal uren per fte per jaar beschikbaar voor maatregelen en de normatieve uren per type maatregel uit het KKPb de kostprijs bepaalt.

De maximale spreiding van de kostprijs per fte personeel voor maatregelen bedraagt 11,7% aan de onderkant en 8,0% aan de bovenkant

De gerealiseerde kosten per fte voor maatregelen in 2022 per GI zijn berekend op basis van dezelfde methodiek als de gemiddelde kostprijzen. De kostprijzen per fte personeel voor maatregelen voor de individuele GI liggen tussen EUR 125.400 en EUR 153.400. Vier GI's liggen boven het gemiddelde, vier GI's rond het gemiddelde en vijf GI's onder het gemiddelde. In het onderzoek is een aantal oorzaken (al dan niet in relatie tot elkaar) aangevoerd waardoor GI's een hogere kostprijs per fte personeel voor maatregelen kunnen hebben:

- **Hogere overige en indirecte kosten als gevolg van de relatief kleine omvang van de organisatie:** GI's met een relatief kleine organisatie moeten de kosten van de bedrijfsvoering (met name indirect en materieel) dragen met een kleiner aantal fte personeel voor maatregelen, waardoor de gemiddelde kostprijs per fte hoger ligt.
- **Een tekort aan personeel voor maatregelen:** Een tekort aan personeel voor maatregelen ten opzichte van de (interne) caseloadnormen. Het tekort leidt ertoe dat een GI minder fte personeel voor maatregelen in dienst heeft dan gewenst. De totale kosten worden daardoor gedeeld door een lager aantal fte personeel voor maatregelen, waardoor de kostprijs per fte personeel voor maatregelen hoger ligt.
- **Externe inhuur:** De inzet van externe inhuur om te voorkomen dat jeugdigen op de monitoringslijst (wachlijst) worden geplaatst, om ziekteverzuim op te vangen of om de werkdruk te verlagen. De kosten van externe inhuur zijn hoger dan van het personeel voor maatregelen in loondienst (zie ook pagina 21), waardoor de kostprijs per fte personeel voor maatregelen hoger ligt.

- **Extra inzet van indirect personeel om het ziekteverzuim te verminderen:** Het inzetten van extra ondersteuning op het gebied van HR en management om zo het ziekteverzuim te verlagen of laag te houden. Het gevolg is een toename van de kosten voor overig en indirect personeel, waardoor de kostprijs per fte personeel voor maatregelen hoger ligt.
- **Het nog moeten doorvoeren van een aanpassing van het overige en indirecte personeel en de materiële kosten:** De daling van het aantal maatregelen leidt ertoe dat er minder middelen beschikbaar zijn voor de bedrijfsvoering. Dit betekent dat de kosten voor bedrijfsvoering moeten worden verlaagd. De maatregelen om deze te verlagen waren in 2022 nog niet doorgevoerd, waardoor de kostprijs per fte personeel voor maatregelen hoger ligt.

Aanvullend hebben GI's een aantal oorzaken aangegeven waardoor hun kostprijs lager ligt in 2022:

- **Een hoge instroom van nieuw personeel voor maatregelen:** Personeel dat instroomt dient eerst te worden opgeleid. De tijd voordat een instromer volledig inzetbaar is, is afhankelijk van het type instromer (nieuw, zij-instromer of overstapper). Instromers hebben daardoor voor een bepaalde periode een verlaagde caseload, waardoor een GI meer fte personeel voor maatregelen in dienst moet hebben om de maatregelen te kunnen uitvoeren. Dit betekent dat te verdelen kosten (met name indirecte en materiële kosten) worden gedeeld door een hoger aantal fte personeel voor maatregelen, waardoor de gemiddelde kostprijs per fte lager ligt.
- **Een hoog ziekteverzuim:** GI's kunnen ervoor kiezen om een hoog ziekteverzuim op te vangen door extra personeel voor maatregelen in te zetten. Het gevolg is dat de gemiddelde kostprijs per fte personeel voor maatregelen lager ligt doordat de te verdelen kosten (met name indirecte en materiële kosten) worden gedeeld door meer fte.
- **Het aanhouden van tijdelijke overcapaciteit:** Het aantal maatregelen is in 2022 bij een aantal GI's gedaald. De daling van het aantal maatregelen leidt ertoe dat er minder personeel voor maatregelen benodigd is. In plaats van te krimpen in het personeel voor maatregelen, hebben GI's ervoor gekozen om vooruitlopend op een verhoging van de tarieven, het personeel voor maatregelen aan te houden om te voorkomen dat personeel voor maatregelen in 2022 afvloeit en in 2023 weer moet worden geworven en opgeleid. Dit leidt tot een hoger aantal fte personeel voor maatregelen, waardoor de kostprijs per fte lager ligt.

De kosten voor de uitvoering van maatregelen zijn in 2022 hoger dan de tariefopbrengsten voor maatregelen

De geraamde (extra) opbrengsten en (extra) personeel op basis van het KKPB liggen onder de verwachtingen van de projectgroep van het onderzoek

Bij het bespreken van de tussentijdse resultaten van dit onderzoek bleek de verwachting bij de projectgroep dat de impact van de toepassing van de gemiddelde kostprijs als landelijk tarief hoger zou liggen. Daarbij was de gedachte dat de mutatie op de gemiddelde caseload van 20% op basis van het KKPB in relatie tot de normen onder de tarieven van voor de start van de Jeugdwet in 2015, een stijging van zo'n 25% van de opbrengsten zou moeten betekenen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat verschillende GI's sinds 2015 tariefsverhogingen hebben ontvangen om te werken met een lagere caseload.

Bij nadere analyse van de gegevens bleken de totale kosten voor het uitvoeren van maatregelen hoger te liggen dan de opbrengsten voor het uitvoeren van de maatregelen. De GI's hebben meer personeel ingezet in 2022, dan puur op basis van de bekostiging van de maatregelen en de onderliggende normen wordt verwacht. Met deze extra inzet is een deel van de caseloadverlaging die de landelijke tarieven beogen, in 2022 al deels ingezet. Zij het tegen aanvullende (gedeeltelijk incidentele) opbrengsten.

De totale kosten van de uitvoering van maatregelen lagen in 2022 EUR 34,7 miljoen hoger dan de opbrengsten voor het uitvoeren van maatregelen

De totale opbrengsten bedroegen in 2022 volgens de opgave van de GI's EUR 405,6 miljoen (zie **A** in de tabel) waarvan EUR 336,7¹ miljoen betrekking had op tariefopbrengsten voor de uitvoering van maatregelen (zie **B** in de tabel). De GI's hebben in het onderzoek aangegeven dat hun totale kosten in 2022 EUR 418,0 miljoen bedroegen (zie **C** in de tabel). Van deze totale kosten had EUR 371,4 miljoen betrekking op de uitvoering van de maatregelen (zie **D** in de tabel). Deze EUR 371,4 miljoen bestaat uit EUR 362,9 miljoen uitvoeringskosten en EUR 8,5 miljoen pupilgebonden kosten. De overige kosten hadden betrekking op de inzet voor o.a. preventie JB of crisisinterventie². De kosten voor de uitvoering van maatregelen liggen daarmee EUR 34,7 miljoen hoger dan de opbrengsten (zie **F** in de tabel).

¹Inclusief een dekking van EUR 8,5 miljoen voor de vergoeding van pupilgebonden kosten.

²De kosten en opbrengsten van Veilig Thuis vallen buiten scope van het onderzoek

Kosten en opbrengsten 2022 x EUR 1 miljoen		
	GI Totaal	Uitvoering maatregelen
Opbrengsten (o.b.v. tarieven excl. aanvullende opbrengsten)	A 405,6	B 336,7
Kosten 2022	C 418,0	D 371,4
Verschil opbrengsten en kosten 2022	E -12,4	F -34,7

De benodigde stijging van de tarieven is in 2022 voor een bedrag van EUR 19,6 miljoen al gefinancierd door de gemeenten.

Het verschil van EUR 34,7 miljoen tussen opbrengsten en kosten in 2022 voor de uitvoering van maatregelen is op hoofdlijnen als volgt gefinancierd:

1. Aanvullende bijdrages van gemeenten voor de verlaging van de caseload en andere middelen als het verminderen van wachtlijsten of het uitvoeren van preventieve activiteiten. Zo hebben gemeenten al in 2022 middelen naast het reguliere tarief beschikbaar gesteld voor de verlaging van de caseload, of zijn middelen ingezet ter verlaging van de wachtlijsten of proeftuinen. Ook zijn de middelen van eventuele positieve resultaten op bijvoorbeeld preventie ingezet ter dekking van de maatregelen. De bijdrage van de gemeenten voor de uitvoering van maatregelen is geraamd op EUR 19,6 miljoen
2. De GI's hebben in 2022 circa EUR 12,4 miljoen verlies geleden (zie **E**). Dit verlies is gefinancierd vanuit de eigen middelen van de GI's (reserves).
3. JenV is in 2022 gestart met de eerste tranche van subsidies voor de verlaging van de caseload. In de eerste tranche was EUR 10 miljoen beschikbaar waarvan EUR 2,7 miljoen in 2022 door de GI's is ingezet.

Verklaring verschil opbrengsten en kosten uitvoering maatregelen x EUR 1 miljoen	
	GI Totaal
1. Verschil te verklaren vanuit bijdragen van gemeenten middelen verlaging caseload en overige bijdragen	19,6
2. Verschil te verklaren vanuit verlies GI's 2022	12,4
3. Verschil te verklaren vanuit caseload subsidies JenV	2,7
Totaal verschil tussen opbrengsten en kosten in 2022	34,7

Toepassing van de gemiddelde kostprijs als tarief bij aantallen 2022 leidt tot EUR 409,2 miljoen aan opbrengsten voor de uitvoering van maatregelen

De verwachte stijging van opbrengsten bij GI's voor de uitvoering van maatregelen bedraagt EUR 72,5 miljoen ten opzichte van de gerealiseerde opbrengsten 2022

Het doel van de invoering van de het KKPb en het hanteren van een landelijk tarief voor maatregelen dat gebaseerd is op het KKPb, is het verlagen van de werkdruk en de caseload bij de GI's. Om inzicht te krijgen in de impact van het hanteren van de gemiddelde kostprijs als tarief is een doorrekening gemaakt op landelijk niveau. De basis voor de doorrekening is:

- A. De tijdsbesteding conform het KKPb voor de jeugdbescherming en verhoging van de normtijd van jeugdreclassering met 20% conform de verhoging van OTS omdat het KKPb voor de jeugdreclassering nog niet beschikbaar is.
- B. De beschikbaarheid per fte voor het uitvoeren van maatregelen is 1.197 uur per jaar.

- C. De gemiddelde kostprijs per uur van EUR 119.
- D. Een gemiddeld aantal maatregelen in 2022 op basis van de begin- en de eindstand volgens CBS¹.

De verwachte opbrengsten zijn verhoogd met de pupilkosten over 2022 om te komen tot de verwachte totale opbrengsten van EUR 409,2 miljoen (zie 1). Dit is een stijging van EUR 72,5 miljoen (zie 3) ten opzichte van de gerealiseerde opbrengsten voor de uitvoering van maatregelen van EUR 336,7 miljoen (zie 2). Van deze EUR 72,5 miljoen wordt EUR 19,6 miljoen al gefinancierd door de gemeenten (zie vorige pagina). Voor de uitvoering van de maatregelen is conform het KKPb is 2.813 fte benodigd (zie 4)

Maatregel	Beginstand 2022	Eindstand 2022	Gemiddeld	Norm KKPb in uren	Totaal aantal uren	Totaal aantal fte o.b.v 1.197	Kostprijs 2022 o.b.v EUR 119 per uur	Geraamde opbrengst x 1 miljoen
OTS	22.220	19.745	21.308	102,00	2.173.365	1.816	€ 12.138	€ 258,6
Voogdij	9.740	9.325	9.533	78,00	743.535	621	€ 9.282	€ 88,5
JR Regulier	4.840	4.800	4.820	87,60	422.232	353	€ 10.424	€ 50,2
JR ITB Harde Kern	115	130	123	186,60	22.859	19	€ 22.205	€ 2,7
JR ITB Criem	25	20	23	248,76	5.597	5	€ 29.602	€ 0,7
Totaal	36.940	34.020	35.805		3.367.588	4 2.813		€ 400,7
Bij: Pupilkosten								€ 8,5
Totaal verwachte opbrengst uitvoering maatregelen								€ 409,2 1
Opbrengst maatregelen 2022								€ 336,7 ² 2
Stijging opbrengsten uitvoering maatregelen								€ 72,5 3

¹Het aantal maatregelen volgens CBS is verhoogd met 325 OTS maatregelen. Deze verhoging is doorgevoerd omdat het daadwerkelijke gemiddelde van de GI hoger ligt omdat dit berekend wordt op basis van dag- of maandstanden. Een analyse van de gegevens van enkele GI's laat zien dat het daadwerkelijke aantal OTS maatregelen 25 hoger ligt per GI dan het gemiddelde op basis van de begin- en eindstand.

²De opbrengsten zijn inclusief een eventuele risico opslag van 2% die een deel van de GI's ontvangt.

De GI's hebben in 2022 tussen de 245 en 350 fte extra ingezet voor de uitvoering van maatregelen boven op de financiering vanuit de tarieven

De extra benodigde capaciteit personeel voor maatregelen van 188 fte is lager dan op basis van de verlaging van de caseload zou worden verwacht, omdat GI's in 2022 extra personeel hebben ingezet

De benodigde inzet voor de uitvoering van maatregelen conform het KKPB bedraagt op basis van het aantal maatregelen in 2022 2.813 fte (zie 4 op de vorige pagina). Dit is 188 fte (7,2%) meer dan na 2.625 fte die de GI's conform hun eigen opgave hebben ingezet in 2022 voor de uitvoering van maatregelen. Deze 7,2% is lager dan verwachte verlaging van de caseload met circa 25% op basis van het KKPB. Dit verschil lijkt vooral het gevolg van de inzet van extra personeel, mogelijk gemaakt door de hiervoor beschreven extra middelen en de inzet van reserves. Daarbij is de 25% caseload verlaging gerekend over de normen onder de tarieven van voor 2015. Sinds 2015 zijn bij diverse GI's al tariefsverhogingen doorgevoerd om de caseload te verlagen ten opzichte van de oude normen. Het gevolg is dat het startpunt aan bezetting van personeel dat maatregelen uitvoert waarover het effect van de 25% caseload verlaging moet worden berekend, onduidelijk is.

Uitgaande van het verschil van EUR 34,7 miljoen van pagina 33, wordt geraamd dat er in 2022 245 tot 350 fte meer is ingezet dan verwacht op basis van tarieven

De kosten van de GI's lagen in 2022 EUR 34,7 miljoen hoger dan de opbrengsten. Voor EUR 34,7 miljoen is extra personeel ingezet om maatregelen uit te voeren. Op basis van dit bedrag is de extra inzet geraamd. De raming is gebaseerd op een bedrag per fte van EUR 100.000 tot 142.000. EUR 142.000 als integrale kostprijs per fte uit dit onderzoek en EUR 100.000 omdat de kosten van ondersteunend, indirect personeel en overige kosten mogelijk niet volledig zijn meebewogen met de extra inzet van personeel voor maatregelen. Daarbij is de gedachte dat er vooral is ingezet op het versterken of vervangen van het uitvoerend personeel. Uitgaande van EUR 100.000 tot 142.000, is de verwachting dat er zo'n 245 tot 350¹ fte extra is ingezet voor het uitvoeren van de maatregelen in 2022 ten opzicht van de bekostiging op basis van de tarieven. Deze 245 tot 350 plus de 188 fte die extra benodigd is voor de uitvoering op basis van de normering in het KKPB betekent dat in totaal 433 tot 538 fte extra ingezet als gevolg van de toepassing van het KKPB ten opzichte van de huidige tarieven en de onderliggende normen.

Raming normatieve inzet voor de uitvoering van maatregelen.	
Onderdeel	FTE
Extra inzet personeel voor maatregelen 2022 (nog te werven na 2022)	188
In 2022 extra ingezette capaciteit boven de financiering o.b.v. tarieven	-/- 245 – 350
Extra (benodigde) inzet boven de huidige financiering o.b.v. tarieven	-/- 433 – 538

¹EUR 34,7 / EUR 142.000 per fte = 245 fte en EUR 34,7 / EUR 100.000 per fte = ca. 350 fte

08

Algemene conclusie

Algemene conclusie

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen een drietal algemene conclusies worden getrokken.

1. De beschikbare informatie biedt een voldoende basis om representatieve kostprijs per maatregel te berekenen

Op basis van de door de GI's opgegeven informatie kan een (representatieve) kostprijs per uur worden berekend. De basis voor de kostprijs per uur wordt gevormd de gerealiseerde kosten conform de jaarrekening 2022 aan de hand waarvan de integrale kosten per fte voor de uitvoering van maatregelen is berekend en het aantal uur per jaar per fte dat beschikbaar is voor de uitvoering voor maatregelen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de opgaven van de pupilkosten dusdanig ver uit elkaar lagen, dat deze kosten buiten beschouwing zijn gelaten.

Op basis van de kostprijzen per maatregel kan bekostiging voor het grootste deel van het werk van GI's (de uitvoering van maatregelen) worden vastgesteld.

2. De GI's zetten in 2022 meer personeel in dan op basis van de bestaande normen verwacht wordt, waardoor in 2022 met een gemiddeld lagere caseload is gewerkt.

Uit het onderzoek bleken de GI's meer personeel in te zetten dan op basis van de bestaande normen en tarieven 2022 verwacht kan worden. De kosten voor de inzet op maatregelen ligt dan ook EUR 34,7 miljoen boven de opbrengsten voor alleen de uitvoering van de maatregelen.

Deze extra inzet heeft als gevolg dat de feitelijke gerealiseerde gemiddelde caseload in 2022 lager lag dan de norm. De benodigde opbrengsten ter dekking van de extra inzet bestonden uit bijdragen voor caseloadverlaging, interne winst op andere dienstverlening, de inzet van eigen vermogen (verlies) en andere aanvullende bijdragen.

3. Een nadere analyse per GI is noodzakelijk om de effecten van de invoering van een landelijk tarief inzichtelijk te maken

Het tarief dat GI's, gemeenten en JenV voornemens zijn af te spreken in het convenant is een landelijk tarief. Een landelijk tarief sluit niet altijd aan bij de specifieke situatie van de GI. In het onderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat een

aantal GI's te maken heeft met een bovenmatig ziekteverzuim of verloop. Om te borgen dat het gemiddelde ook aansluit bij de werkelijkheid is het van belang om de individuele GI te vergelijken met de componenten van het tarief en de onderliggende parameters om zicht te krijgen in eventuele verschillen. Indien noodzakelijk moeten aanvullende afspraken per GI worden gemaakt. Dit sluit aan bij het advies ten aanzien van de bekostiging van de GI's, dat is opgenomen in het rapport over de bekostiging.

De verwachte stijging van de opbrengsten voor de uitvoering van maatregelen op basis van het aantal maatregelen in 2022 en de tarieven is EUR 72,5 miljoen. Een deel van deze stijging wordt momenteel al door gemeenten gefinancierd omdat de gemeenten in 2022 extra middelen hebben verstrekt boven op de tarieven voor de verlaging van de caseload of wachttijsten. Deze middelen kunnen naar verwachting opgaan in het landelijke tarief. Het is van belang om per GI inzichtelijk te maken welk deel van de opbrengsten opgaat in het landelijke tarief en welke deel niet om inzicht te krijgen in de impact voor de gemeenten.

Bijlagen

Bijlage 1 – Overzicht deelnemers projectgroep

Organisatie	Betrokkenen
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Leonie Geerts
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Andre Pont
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Mindert Mulder
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Christa Pronk
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Inge Jongerius
Ministerie van Justitie en Veiligheid	John Poot
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Brigit de Kleer
VNG	Joram van Leeuwen
VNG	Lucia van den Brande
VNG	Arjen Jansen
Gemeente Den Haag	Jan Smid
Jeugdbescherming West	Joost van der Hulst
Partners voor Jeugd	Marielle Visbeen
Leeuwarden	Tjeerd Ypma
Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden	Annemiek Hartman
SD Friesland	Femke van der Iest

Bijlage 2 – Overzicht besprekingen dataformats

Gecertificeerde Instelling	Aanwezig	Datum
Bureau Jeugdzorg Limburg	Lia Theodorou	03-05-2023
Leger des Heils (LJ&R)	Lisa de With, Martine Roos	08-05-2023
Stichting De Jeugd- en Gezinsbeschermers (DJGB)	Ge Scholten	09-05-2023
Regiecentrum Bescherming & Veiligheid	Cor Langius, Stefan Visser	10-05-2023
Jeugdbescherming Gelderland	Erik Groenen	10-05-2023
Jeugdbescherming Noord	Okko Huisinga	11-05-2023
Jeugdbescherming West	Nico Lammers	11-05-2023
Samen Veilig Midden-Nederland	Albert Harinck	12-05-2023
Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR)	Sylvia van Kleunen, Jurgen Venhoeven	12-05-2023
Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA)	Bert Krom, Roy van Nieuwenhuizen	15-05-2023
Jeugdbescherming Overijssel	Ellen van Berghem	15-05-2023
Jeugdbescherming Brabant	Janneke van Hulten Biemans, Leo van Kempen	17-05-2023
De William Schrikker Groep (WSG)	Edwin Aldering	17-05-2023

Kostprijsonderzoek, landelijk tarief en bekostigingsvormen Gecertificeerde Instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering

Deel 2: Bekostigingsvormen

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid

30 augustus 2023



Inhoudsopgave

	Pagina
1. Inleiding	45
2. Achtergrond en overwegingen	48
3. Advies bekostigingsvorm GI's	54
 Bijlagen	 60
1. Aanpak	
2. Overzicht projectgroep	

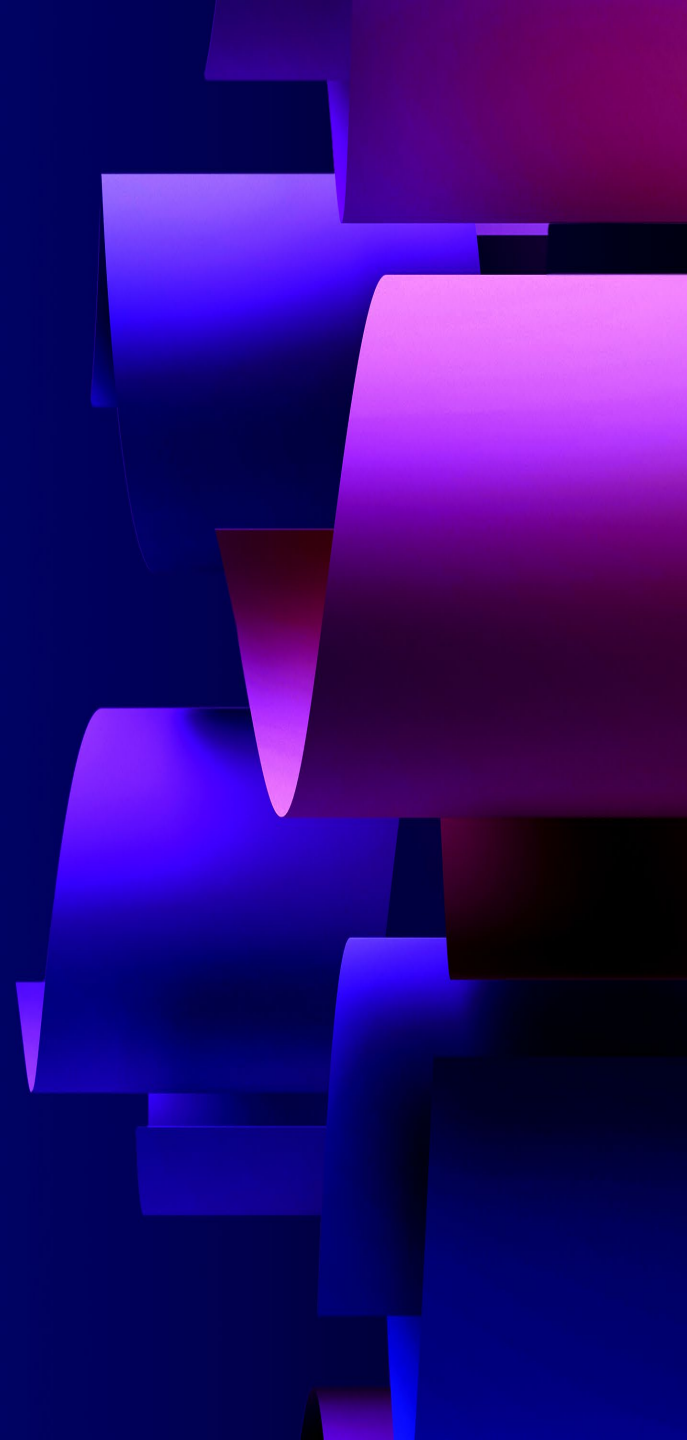
De contactpersonen bij KPMG voor dit rapport zijn:

Bob Adams
Partner
KPMG Advisory
Tel: 06 2241 9360
adams.bob@kpmg.nl

Dirk Bakker
Senior Manager
KPMG Advisory
Tel: 06 2335 0321
bakker.dirk@kpmg.nl

01

Inleiding



Inleiding (1/2)

Inleiding

Een Gecertificeerde Instelling (GI) is een instelling die zich bezighoudt met kindbeschermingsmaatregelen (jeugdbescherming en jeugdreclassering). De maatregelen jeugdbescherming (JB) en jeugdreclassering (JR) zijn ingrijpende maatregelen die door de rechter worden opgelegd. Deze maatregelen mogen alleen door GI's uitgevoerd worden, omdat ze diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van het kind en zijn gezin. Een GI voldoet aan kwaliteitseisen die de overheid hieraan stelt. Landelijk zijn er veertien GI's actief.

Aanleiding

De huidige tarieven van JB- en JR-maatregelen zijn veelal gebaseerd op een brochure van de VNG/VWS/JenV (2014), aangevuld met verhogingen die voornamelijk regionaal bepaald zijn. De tarieven verschillen daardoor tussen regio's en (samenwerkingsverbanden van) gemeenten.

In de praktijk is er veel discussie over de bekostiging van GI's, onder meer doordat sinds de decentralisatie in 2015 de complexiteit en juridisering zijn toegenomen. Het gevolg is dat de werkdruk van de jeugdbeschermers, in dienst van GI's, als te hoog wordt ervaren waardoor de kwaliteit en continuïteit van GI's in het geding komen. Het lukt daarbij de lokale partijen niet of onvoldoende om tot een adequate bekostiging te komen.

Als eerste stap is het rapport Kwaliteitskader en prestatiebeschrijvingen jeugdbescherming (KKPB) opgesteld. Dit rapport bevat prestatiebeschrijvingen met urenbesteding (gemiddelde urennorm per maatregel) voor de jeugdbescherming. Een KKPB voor de jeugdreclassering volgt later in 2023.

Het KKPB geeft de basis voor de (directe en indirecte) cliëntgebonden tijd van jeugdbeschermers. Het is daarmee een bouwsteen voor de bekostiging. Rijk, gemeenten en GI's willen vervolgens bezien of het mogelijk is om te komen tot een vorm van landelijke tarieven voor regio's en GI's. Na gezamenlijke besluitvorming door Rijk, VNG (namens gemeenten) en GI's zouden deze tarieven kunnen ingaan in 2024, als daarvoor dekking wordt gevonden (dit laatste valt buiten de scope van deze opdracht).

Uw vraag

Rijk, gemeenten en GI's willen bezien of het mogelijk is om te komen tot een vorm van landelijke tarieven voor regio's en GI's ten aanzien van JB en JR-maatregelen. Hierbij zijn twee onderzoeksopdrachten uitgezet die hebben geleid tot twee onderzoeksrapporten:

1. Een rapport dat zich focust op de kostprijsberekening. Het rapport vormt de basis voor het vaststellen van de componenten van een landelijk tarief. Het is een representatief rapport omdat de kosten van alle GI's (behalve Nidos) onderdeel zijn van het onderzoek. In het rapport wordt een splitsing gemaakt tussen de kosten die toerekenbaar zijn aan drie wettelijke maatregelen (OTS, Voogdij en JR) en overige niet-wettelijke taken van GI's.
2. Een rapport dat zich focust op mogelijke bekostigingsvormen. Dit rapport richt zich op deel 2 van het onderzoek, de bekostigingsvormen.

Doelstelling onderzoek 2: Bekostigingsvormen

De primaire doelstelling van dit onderzoek is te komen tot een advies ten aanzien van de te hanteren vorm van bekostiging van de GI's. De huidige vorm van volledige bekostiging op basis van een bedrag per maatregel per jaar vereist een volledige kostenelasticiteit van de GI's waaraan niet kan worden voldaan. Bovendien is het lastig om kosten voor activiteiten die onvoldoende aan een individuele cliënt zijn toe te rekenen te bekostigen.

Resultaat

Het resultaat van dit deel van het onderzoek is een rapport met daarin de bevindingen uit de objectieve analyse van de onderzoeksresultaten. Dit rapport bevat criteria voor de te hanteren bekostiging, de beschouwde varianten en advies ten aanzien de bekostiging voor de GI's. Dit resultaten bestaan uit:

1. Bevindingen van een objectieve analyse van de onderzoeksresultaten.
2. Een advies voor de te hanteren bekostigingsvorm.

Inleiding (2/2)

Resultaat (vervolg)

Hierbij kan worden gedacht aan de volgende vormen, in plaats van een bekostiging die 100% mee beweegt met het aantal maatregelen:

- Variabel met bandbreedte
- Gedeeltelijk vast
- Vaste bekostiging

In het onderzoek wordt gezien of de bekostiging kan aansluiten bij de bestaande inkoopvarianten: taakgericht, inspanningsgericht en outputgericht. Ook de effecten op implementatie (administratie, registraties) worden daarbij onderzocht.

Reikwijdte

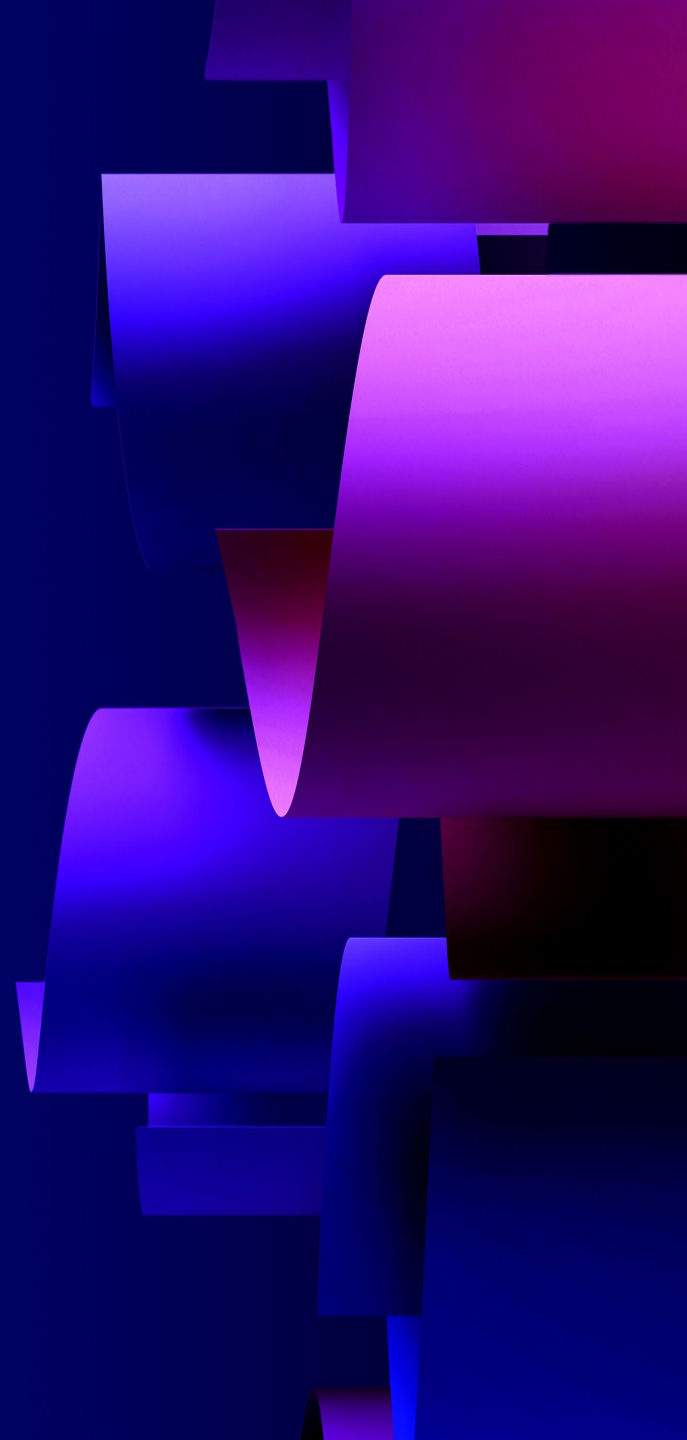
- Het resultaat van het onderzoek geeft inzicht in de relevante bekostigingsvormen, de knelpunten die de bekostigingsvorm moet ondervangen en de criteria waaraan de bekostiging moet voldoen. De relevante bekostigingsvormen die onderdeel zijn van de analyse zijn vooraf vastgesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV). De bekostigingsvormen zijn op basis van een bureaustudie geanalyseerd.
- Ten behoeve van de opdracht is door GI's, VNG en JenV apart input gegeven ten aanzien van eisen en wensen aan de bekostiging.
- JenV heeft KPMG niet verzocht een controleopdracht uit te voeren op deze gegevens. Voor alle duidelijkheid vermelden wij dat wij geen werkzaamheden hebben uitgevoerd die bij controle- of beoordelingsopdrachten van jaarrekeningen van toepassing zijn. Daarom kan aan onze verkenning geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend.
- KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van de resultaten van het onderzoek anders dan waarvoor die zijn opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan JenV als opdrachtgever.
- Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens JenV noch participeert in enig besluitvormingsproces. In deze rapportage worden derhalve geen keuzes gemaakt.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschrijft de inleiding, onderzoeksvragen, resultaten en de reikwijdte van het onderzoek. In hoofdstuk 2 worden de achtergronden en overwegingen voor de bekostiging beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het advies ten aanzien van de bekostiging onderbouwd en toegelicht. In de bijlage wordt de gehanteerde aanpak toegelicht en is een overzicht opgenomen van de projectgroep die beide onderzoeken heeft begeleid. De projectgroep bestaat uit een vertegenwoordiging van JenV, VNG, GI's en VWS.

02

Achtergrond en overwegingen



Een dalend aantal maatregelen leidt bij de huidige outputbekostiging tot een afname van beschikbare middelen voor GI's

Afnemend werkaanbod en afrekening outputfinanciering bepalen huidige financiële situatie

In de afgelopen periode is er minder vraag (in aantallen maatregelen) naar de diensten van GI's. De hoogte van de financiering is gekoppeld aan het aantal maatregelen waardoor dit resulteert in een afname van de beschikbare middelen voor de GI's. Dit leidt tot een aantal zorgpunten bij zowel GI's als gemeenten.

De grootste zorg betreft het mogelijk afschalen van het aantal jeugdbeschermers in lijn met de outputfinanciering, maar roept tegelijkertijd vragen op. Allereerst is het goed aannemelijk dat na een periode van vraaguitval, de vraag ook weer toeneemt. Met name voor het SKJ-geregistreerd personeel is het de vraag of er in dat geval, gezien de huidige krapte aan personeel, weer snel genoeg kan worden opgeschaald. Met name omdat het, naast de werving, tussen de zes en twaalf maanden (meeste organisaties hanteren een gemiddelde van negen maanden) kost om een nieuwe jeugdbeschermer op te leiden en in te werken. Het laten afschalen is daarom een beslissing die verdergaat dan het lopende begrotingsjaar.

Gedurende het onderzoek bleken er bij diverse betrokkenen zorgen te zijn of het starten met de uitvoering van een maatregel lukt binnen vijf dagen na het uitspreken van een maatregel. Binnen de tijdsbesteding volgens het KKPb is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het beschikbaar hebben van capaciteit voordat een maatregel is uitgesproken.

Bovendien wordt in de gehanteerde outputfinanciering (in de basis) geen rekening gehouden met de kostenelasticiteit van de organisatie. Met name ten aanzien van indirect personeel en de overige kostensoorten is de relatie met vraaguitval vaak niet een-op-een. Zo zullen de kosten voor het bestuur van de organisatie, de financiële functie, de automatisering en huisvesting bijvoorbeeld niet significant lager worden als er minder vraag naar de diensten van de GI en minder direct personeel is.

Ten slotte komt hier nog bij dat de GI's en gemeenten aan de vooravond staan van de mogelijke implementatie van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (hierna: Toekomstscenario). In het Toekomstscenario gaan GI's, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming samenwerken in een regionaal veiligheidsteam. Hierbij is het de verwachting van gemeenten en GI's dat alle professionals van de GI's in de toekomst nodig zullen zijn. Afschalen van het aantal jeugdbeschermers zou betekenen dat een deel van de capaciteit verloren gaat voor de toekomst.

Gesignaleerde gevolgen van de huidige tekorten bij de bekostiging

Uit het offerteverzoek en de gesprekken in het onderzoek met JenV, gemeenten en GI's komen een aantal gevolgen naar voren van de knellende bekostiging in combinatie met de huidige arbeidsmarkt:

- GI's zouden niet meer voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen zoals het binnen vijf dagen na het uitspreken, starten met de uitvoering van een maatregel. Het gevolg is dat nieuwe zaken (vaker) op een monitorlijst worden gezet, waar de veiligheid van de jeugdige wordt gemonitord totdat deze is gekoppeld aan een jeugdbeschermer. Het daadwerkelijk starten van de maatregel volgt dan later.
- Het opvangen van tekort aan personeel door meer (vaak ingehuurd) personeel in te zetten dan volgens de geldende normen nodig zijn voor de uitvoering van de taken. De cijfers in het kostprijsonderzoek laten een aantal GI's zien met een relatief hoog ziekteverzuim (> 10%). Ook het personeelsverloop wordt bij de GI's als hoog ervaren. Het verloop leidt tot een bovenmatig verlies aan tijd die medewerkers beschikbaar hebben voor maatregelen. De gemiddelde opleidingstijd voor nieuw personeel bedraagt 9 maanden. Gedurende deze opleiding draait nieuw personeel niet een volledige caseload en wordt het nieuwe personeel begeleid door het zittende personeel.
- De afname van de financiering leidt tot zorgen over de continuïteit van de kleinere GI's, omdat er minder middelen beschikbaar zijn om de vaste kosten te dekken. Gemeenten geven aan dat de continuïteit van de organisatie gekoppeld is aan de continuïteit van zorg omdat er regionaal geen alternatieven zijn. De wens is om, tot aan de implementatie van het Toekomstscenario, de continuïteit te borgen om te voorkomen dat grote veranderingen moeten worden doorgevoerd die met het Toekomstscenario mogelijk opnieuw moeten worden aangepast.

In het voorstel voor de bekostiging wordt rekening gehouden met de bovenstaande ontwikkelingen.

Bekostiging concretiseert verwachtingen, stelt het benodigd budget beschikbaar en stimuleert doelmatigheid

Achterliggende doelen van bekostiging

Om te bepalen welke bekostigingsvorm het beste bij de problematiek van de GI's past, grijpen we terug op drie belangrijke doelstellingen van bekostiging. De bekostiging van de uitvoering van publieke taken zoals jeugdbescherming en jeugdreclassering beoogt (niet limitatief) de volgende doelen te realiseren:

1. Het concretiseren van verwachtingen tussen opdrachtgevers (gemeenten/regio's) enerzijds en opdrachtnemers (GI's) anderzijds.
2. Het beschikbaar stellen van het benodigde budget om de taken daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.
3. Het stimuleren van een doelmatige uitvoering van de taken.

Deze drie doelstellingen zijn hieronder nader toegelicht.

1. Concretiseren van verwachtingen

De bekostiging concretiseert de opdracht van een GI in een bepaalde periode. Bij de opdracht wordt enerzijds bepaald hoeveel werk er van de GI verwacht wordt en anderzijds tegen welke kwaliteit de GI dit werk moet uitvoeren.

De in het KKPb vastgelegde afspraken ten aanzien van zowel de kwalitatieve aspecten als de benodigde personele inzet bieden een werkbare basis om de kwalitatieve aspecten van bekostiging te dekken. De normen uitgedrukt in uren leggen het verband tussen de inzet van het personeel dat het KKPb uitvoert en de uit te voeren maatregelen.

De benodigde personele inzet is gerelateerd aan de benodigde kosten via de in deel 1 van dit onderzoek berekende integrale kostprijs per ingezet uur voor personeel dat maatregelen uitvoert. Om te bepalen wat de totaal benodigde kosten voor een GI zijn, moet logischerwijs ook gekeken worden naar het aantal maatregelen dat uitgevoerd wordt.

Een bekostigingsvorm die expliciet is ten aanzien van de omvang van het verwachte werk (i.c. het aantal uit te voeren maatregelen) legt de koppeling tussen aantallen en bekostiging direct. Een bekostiging met vaste componenten maakt (gegeven de normen in het KKPb en het integrale uurtarief) de koppeling impliciet. Gegeven een bepaald budget kan een GI een bepaalde hoeveelheid maatregelen uitvoeren, maar dit hoeft bij vaste(re) bekostiging niet noodzakelijkerwijs in de afspraken te worden

vastgelegd.

2. Beschikbaar stellen van budget

Het te hanteren integrale tarief omvat de kosten voor de volgende componenten:

1. Het personeel voor de uitvoering van de maatregelen (waarvan de inzet wordt bepaald op basis van de normen van het KKPb).
2. Functies gerelateerd aan de omvang van personeel voor maatregelen zoals gedragswetenschappers, teamsecretarissen en teamleiders.
3. Het overige en indirecte personeel.
4. De materiële (niet-personele) kosten die gemaakt worden bij een GI.

Daar waar voor de inzet van personeel voor maatregelen een normatief kader biedt, is er geen normatief kader voor de overige kosten. Zoals uit deel 1 van het onderzoek blijkt, zijn de kosten voor personeel dat maatregelen uitvoert en daaraan te relateren personeel relatief homogeen en onderling vergelijkbaar.

De kosten voor overig en indirect personeel en de materiële kosten verschillen tussen de GI's. De verschillen hebben diverse oorzaken, waarvan de belangrijkste zijn:

- De vraag of de GI een eigenstandige organisatie is of deel uitmaakt van een grotere organisatie.
- De omvang van de GI (aantal fte's).
- Soort en omvang van de taken die een GI uitvoert in aanvulling op het uitvoeren van de maatregelen.
- Lokale omstandigheden zoals een hoge werkdruk door relatief veel zeer complexe zaken, vastgoedkosten en wensen van de opdrachtgevende gemeenten.
- Het in meer of mindere mate verkrijgen van aanvullende middelen zoals subsidies.

Het feit dat deze verschillen optreden is een logisch gevolg van de decentralisatie, waarbij het ook juist de bedoeling was om op basis van de lokale wensen de dienstverlening in te richten. Tegelijkertijd maakt dit het hanteren van een landelijk tarief lastiger, omdat er geen normatief kader is om verschillen in kosten te beoordelen.

Bekostiging stimuleert doelmatigheid en kader voor advies

3. Stimuleren van doelmatigheid

Bij elke vorm van bekostiging is het de bedoeling om voldoende middelen ter beschikking te stellen zodat de taken kunnen worden uitgevoerd, zonder dat er bovenmatige winsten worden gemaakt. Bij publieke uitvoering is het in de regel de bedoeling om op een resultaat van nul uit te komen. Kleine winsten en verliezen worden daarbij vaak opgevangen via bijvoorbeeld egalisereserves, waarbij financiële winsten uit een eerder jaar, verliezen in latere jaar kunnen dekken.

Hoewel het bekostigen van GI's en andere (semi)publieke uitvoerders lijkt op het inkopen van commerciële diensten, is het goed om bij de bekostiging rekening te houden met de verschillen.

Daar waar bij commerciële dienstverlening een goed werkende markt de te hanteren prijzen reguleert doordat leveranciers met een te hoge prijs-kwaliteitverhouding niet aantrekkelijk zijn, geldt dat in beperkte mate voor GI's. Er is namelijk beperkte concurrentie tussen GI's, met name ook gezien de regionale beschikbaarheid van de organisaties. Gemeenten en GI's zijn derhalve aan elkaar verbonden om de continuïteit van de jeugdbescherming en jeugdclassering te borgen.

Het hanteren van het KKPb biedt een goed toepasbaar kader om de doelmatigheid te bewaken. Er is een objectief kader voor de uitvoering van de taken, die is gerelateerd aan de benodigde personele inzet. Het relateren van de bekostiging aan het aantal uit te voeren maatregelen legt de focus op de wettelijke taken van de GI's. Een relatie met de aantallen, direct via outputbekostiging of als basis voor het bepalen van een meer vaste bekostiging, is voor het stimuleren van doelmatigheid van belang.

Naast het stimuleren van de doelmatigheid helpt een bekostiging op basis van het KKPb in combinatie met het integrale uurtarief ook om het risico op onderfinanciering van GI's te mitigeren. Het normatieve kader en de opbouw van het uurtarief bieden de GI's en gemeenten een kader om met elkaar in gesprek te gaan, mocht de bekostiging tekort schieten. De GI kan inzichtelijk maken wat de consequenties zijn (zoals verhoogde werkdruk, mogelijke wachtlijsten, niet voldoen aan kwaliteitseisen, etc.) van een te lage bekostiging. Op basis hiervan kunnen gemeenten en GI een plan voor vervolgarties bepalen.

Gehanteerde kenmerken om te komen tot het advies voor bekostiging

Om te bepalen welke bekostigingsvorm het beste aansluit bij een landelijk tarief voor

de maatregelen, hanteren we de volgende uitgangspunten:

- De bekostiging is redelijk, zowel voor de GI's als voor de gemeenten. De kosten moeten afdoende gedekt worden waarbij tegelijkertijd geborgd wordt dat de bekostiging aanzet tot het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van de taken.
- De huidige situatie waarbij er een breed gedragen beeld van tekortschietende bekostiging wordt opgelost.
- De wijze waarop de bekostiging wordt toegepast is goed hanteerbaar voor GI's en gemeenten.
- Daar waar de situatie zo is dat een landelijk tarief (tijdelijk of structureel) niet toereikend is, ondersteunt de bekostiging het gesprek daarover en biedt handvatten voor het bepalen van de consequenties.

Afspraken over het onderhoud horen integraal bij het inrichten van bekostiging. Het onderhoud is van belang omdat zowel de omvang van de dienstverlening (aantal maatregelen) als de omgeving van GI's dynamisch is. Dit betekent dat ook de onderliggende normen en uitgangspunten onderdeel zijn voor de afspraken rondom bekostiging. Als de onderliggende normen en uitgangspunten op termijn niet meer opgaan, is het van belang om de tarieven aan te passen.

Drie varianten van bekostiging

In de opdracht worden drie bekostigingsvarianten – ofwel inkoopvarianten – benoemd die met elkaar worden vergeleken, te weten:

- **Taakgerichte bekostiging:** bij taakgerichte bekostiging worden organisaties bekostigd op basis van een vastgesteld bedrag, in de regel zonder afspraken over aantallen te leveren diensten, vaak gebaseerd op populatie (aantal medewerkers) en dus op basis van inzet voor de dienstverlening.
- **Inspanningsgerichte bekostiging:** bij inspanningsgerichte bekostiging wordt de inzet in uren of dagen vergoed al dan niet met een maximum. Voor bekostiging op basis van de inspanningsvariant is een vorm van urenregistratie en verantwoording noodzakelijk.
- **Outputgerichte bekostiging:** dit is de huidige bekostiging van de GI's. Bij outputgerichte bekostiging worden organisaties gefinancierd op basis van het aantal geleverde diensten (q) en een vastgesteld tarief per dienst (p).

Voor- en nadelen van taakgerichte en inspanningsgerichte bekostiging

Voor- en nadelen taakgerichte bekostiging

Voordelen

De taakgerichte bekostiging geeft meteen aan de voorkant duidelijkheid ten aanzien van de financiën voor zowel gemeente als de GI. Het is duidelijk welk budget beschikbaar is voor het uitvoeringsjaar. Hierdoor is het ook relatief gemakkelijk om, gezien de volumedaling van het aantal maatregelen, de organisaties tot de invoering van het Toekomstscenario te laten voortbestaan. Dit betekent ook dat er relatief weinig administratie nodig is om de bekostiging te laten werken. Er hoeft namelijk geen declaratieproces te worden uitgevoerd of gedetailleerde verantwoordingsinformatie te worden gemaakt.

De implementatie kan relatief eenvoudig, omdat er feitelijk een versimpelde variant van de huidige bekostiging moet worden gemaakt.

Nadelen

Bij taakgerichte bekostiging wordt de directe koppeling met de inzet op de uitvoering van de maatregelen losgelaten, waardoor de systematiek lastiger te onderhouden is. Met name als er in de toekomst mogelijk een toename van het aantal maatregelen ontstaat, kan dit leiden tot knelpunten bij de uitvoering. Het verdelen van de risico's vraagt om aanvullende afspraken tussen GI's en gemeenten.

Ook is het bewaken van de doelmatigheid lastiger omdat voor het leggen van verbanden tussen ingezette mensen en uitgevoerd werk aanvullende analyses vereist zijn en mogelijk aanvullende administratie benodigd is. Taakgerichte bekostiging kent dus geen inherente prikkel voor doelmatigheid. Wanneer er als gevolg van (structureel) lagere aantallen financiële ruimte ontstaat, bestaat de kans dat de GI zich (meer) gaat richten op taken buiten de wettelijke taken. Daarbij is een bijkomend risico dat er geen afspraken worden gemaakt over deze extra taken en kan er onduidelijkheid ontstaan over de vraag of de taak nog moet worden uitgevoerd, mocht het aantal maatregelen weer toenemen.

Voor- en nadelen inspanningsgerichte bekostiging

Voordelen

Door vooraf een bepaalde capaciteit in te kopen, kan ook bij inspanningsgerichte bekostiging duidelijkheid gegeven worden over de financiën. Bij bekostiging achteraf ontstaat er dezelfde onduidelijkheid als bij outputfinanciering, namelijk dat de definitieve financiële gevolgen pas na afloop van een budgetperiode inzichtelijk zijn. Het voordeel van de inspanningsgerichte variant is dat GI's die meer tijd besteden aan de uitvoering van maatregelen, meer middelen ontvangen.

Nadelen

Als de capaciteit niet afdoende blijkt voor een cliënt, kan dit leiden tot het niet voldoen aan de (wettelijke) eisen voor het uitvoeren van maatregelen. Omdat de GI (conform de bekostigingsafspraken) de dienstverlening voor die periode beëindigt of tegen een lager kwaliteitsniveau uitvoert om binnen de beschikbare financiële kaders te blijven.

Ook vragen de invoering en het gebruik van inspanningsgerichte bekostiging een relatief grote (administratieve) inspanning. De feitelijke inzet (in uren) moet worden vastgelegd en gemonitord. Hiervoor moeten systemen worden ingericht en medewerkers worden opgeleid. De systematiek vraagt een blijvende administratieve inspanning van de uitvoerende medewerkers bij het administreren van de ingezette capaciteit.

Verder is het bewaken van doelmatigheid niet goed mogelijk. Er is een afspraak over de capaciteit, zonder dat er zicht is op het daadwerkelijk benodigd zijn van die capaciteit. Inspanningsgerichte bekostiging kent dus geen inherente prikkel voor doelmatigheid.

Het onderhouden van de systematiek is vaak lastiger, omdat deze (meestal) niet gebaseerd is op een normatief kader en/of omdat het normatief kader niet goed wordt bijgehouden.

Voor- en nadelen van outputgerichte bekostiging

Voor- en nadelen outputgerichte bekostiging

Voordelen

Outputgerichte bekostiging kenmerkt zich door het bekostigen op basis van de geleverde prestaties. Bij GI's betekent dit op basis van het aantal uitgevoerde maatregelen en/of het aantal begeleide gezinnen in een bepaalde periode. Deze directe koppeling heeft als groot voordeel dat de omvang van het werkaanbod een directe parameter is van de bekostiging en daarmee de facto onderwerp van gesprek is tussen gemeenten en GI's. Daarnaast geeft het hanteren van een prijs per eenheid een prikkel aan de opdrachtnemer om (gemiddeld) conform het KKPb de taken uit te voeren. Dit draagt bij aan het bewaken van doelmatigheid bij de uitvoering van de taken.

Het onderhouden van het tarief kan relatief gemakkelijk aan de hand van het monitoren van de tariefcomponenten.

Gezien het feit dat outputgerichte bekostiging nagenoeg bij alle GI's wordt gehanteerd, is hiervoor een beperkte implementatie-inspanning nodig. De implementatie heeft met name betrekking op de hoogte van het tarief en de eventuele aanvullende bekostigingsafspraken, zoals het omgaan met onverwachte krimp.

Nadelen

Het is van belang om afspraken te maken in geval de volumes dalen voorbij een waarde die de kostenelasticiteit van de (individuele) GI raakt. Zonder dergelijke afspraken kan een GI gezien de (relatief vaste) personeelskosten de kosten niet snel genoeg in lijn brengen met de lagere opbrengsten. Dit vraagt een (implementatie-)inspanning om de grenswaarde te bepalen en de bekostigingsregels vast te leggen, te monitoren en zo nodig aan te passen.

Bij outputgerichte bekostiging is er voor alle betrokken partijen gedurende het uitvoeringsjaar onzekerheid over de definitieve financiële resultaten. Op elk moment kan de vraag onverwacht af- of toenemen, wat gevolgen heeft voor de uiteindelijk te bekostigen dienstverlening.

De administratieve kosten zijn hoger dan bij de andere bekostigingsvormen, omdat er een realisatieadministratie en afrekeningssystematiek moeten worden ingericht, onderhouden en uitgevoerd.

Tussenvarianten van de drie bekostigingsvormen

In de opdracht is specifiek gevraagd om in te gaan op mogelijke tussenvarianten als een combinatie van vast (taakgericht) en variabel (outputgericht), het hanteren van bandbreedtes of het hanteren van minimum- of maximumtarieven. In het volgende hoofdstuk is het advies voor de bekostigingsvorm opgenomen waarbij wordt ingegaan op eventuele combinaties van bekostigingsvarianten en tariefvormen.

03

Advies bekostigingsvorm GI's



Geadviseerde bekostigingsvorm: outputbekostiging met voorzieningen voor krimp en groei op basis van een basistarief

Outputbekostiging met voorzieningen voor krimp en groei

Een vorm van outputbekostiging past het beste bij de situatie van de GI's, omdat dan de omvang en kwaliteit van het werk de kern van bekostiging vormen. Met name het feit dat de werkomvang in relatief korte tijd kan veranderen, is een belangrijke afweging. Bij outputbekostiging staat de omvang van het werk centraal bij de bekostiging. Juist het feit dat de aantallen maatregelen automatisch onderwerp van gesprek zijn, maakt dat ontwikkelingen hierin ook beter dan bij andere bekostigingsvormen worden gemonitord, zowel voor de GI als voor de gemeente. Bovendien stimuleert outputfinanciering doelmatige uitvoering en accurate administratie.

Het is daarbij wel van belang om rekening te houden met effecten van krimp en groei. Daarbij moet zowel rekening gehouden worden met de tijd en kosten die gemoeid zijn met het op- en afschalen als de kostenelasticiteit van de GI als geheel. Dit houdt in dat binnen bandbreedtes afrekening plaatsvindt op basis van de gerealiseerde productie.

Vormen van het tarief: basistarief, punttarief en minimumtarief

Een basistarief houdt in dat in principe het tarief wordt gevolgd, maar dat op basis van het 'comply or explain' -principe kan worden afgeweken van het landelijk tarief. Een alternatief is een punttarief, waarbij het uitgangspunt is dat elke GI met hetzelfde tarief worden bekostigd. Een punttarief impliceert dat elke GI ook met het tarief moet kunnen werken, wat betekent dat gezien de onderlinge verschillen er een relatief grote (risico)opslag nodig is.

Een derde mogelijkheid is het hanteren van een minimumtarief. Een minimumtarief borgt voor de GI's dat zij een minimaal bedrag aan inkomsten ontvangen voor hun dienstverlening. Een nadeel hiervan kan zijn dat een GI bij een doelmatige uitvoering overwinsten zou kunnen realiseren of de prikkel om de maatregelen doelmatiger uit te voeren dan het minimum wordt wegnomen. De overwinsten kunnen worden beperkt met behulp van een gemaximeerde egaliseringsreserve.

Een basistarief past het beste bij de huidige situatie

We adviseren om een basistarief te hanteren. Dit biedt GI's en opdrachtgevers de mogelijkheid om daar waar nodig het tarief aan te passen aan de lokale situatie of een tijdelijke omstandigheid. Dit omdat het kan voorkomen dat een GI (tijdelijk) niet kan werken conform de parameters van het landelijk tarief.

Bijvoorbeeld als er sprake is van een hoog ziekteverzuim, personeelsverloop of hoge organisatorische kosten. Door voor deze parameters een andere waarde te hanteren, kunnen de tarieven voor deze specifieke situatie worden bepaald.

Het is aan de GI om aan te geven (explain) dat er niet voldaan kan worden aan de bij het tarief veronderstelde uitgangspunten. De GI kan daarbij niet volstaan met een beeld of losse casuïstiek, maar levert een zo geobjectiveerd als mogelijke motivatie. Ook moet de afwijking zodanig groot zijn dat dit niet vanuit de egaliseringsreserve en/of het eigen vermogen kan worden opgelost.

In het bijzonder bij krimp is het van belang om behoedzaam af te schalen. Hierbij is het belangrijk dat wordt vastgesteld of de vraaguitval naar verwachting incidenteel of structureel is. Als wordt aangenomen dat de vraaguitval structureel is, is het van belang om tussen opdrachtgevers en GI formeel vast te leggen dat bij afschalen er feitelijk een nieuw maximum aan het aantal uit te voeren maatregelen ontstaat.

Krimp

Om behoedzaam te kunnen krimpen adviseren wij om een percentage van de geraamde werkomvang (het aantal maatregelen) als grenswaarde (bijvoorbeeld 5 à 10 %) te bepalen. Als de vraag onder de grenswaarde komt, zou de opdrachtgever voor een bepaalde periode niet moeten afrekenen op basis van gerealiseerde maar op basis van de (hogere) grenswaarde aantallen. Zowel de grenswaarde als de te hanteren periode (als stelregel zou hiervoor bijvoorbeeld het eerste volgende volledige begrotingsjaar kunnen gelden) zou deel kunnen uitmaken van het af te sluiten convenant tussen GI's en gemeenten. Het is hierbij aan te raden om een meerjarenraming voor de werkomvang te hanteren, zodat de periode voor behoedzame krimp ook voorbij de grens van een begrotingsjaar kan komen te liggen.

Groei

Als er een grote toename van het aantal maatregelen ontstaat, kan de kostprijs ook mogelijk niet meer voldoen, omdat er (tijdelijk) moet worden ingehuurd en er productiviteitsverlies optreedt bij het vaste personeel om nieuw personeel in te werken. Voor beide effecten (inhuur en inwerkverlies) geldt dat er bij de bepaling van de kostprijzen rekening is gehouden met inhuur en een inwerkverlies. De voorziening is nodig voor dusdanig grote groei, dat deze niet meer binnen de normale manier van werken en bekostiging kan worden opgevangen. De periode en omvang is zeer afhankelijk van de specifieke situatie en laat zich lastig op voorhand ramen.

Taakgerichte bekostiging blijkt in de praktijk lastig groei te volgen

Groei (vervolg)

Als een GI een beroep doet op aanvullende bekostiging of een beroep doet op de krimpmaatregelen, adviseren wij om hierbij af te spreken dat er een plan van aanpak wordt gemaakt voor de manier waarop de GI weer binnen het basistarief gaat opereren of dat wordt vastgesteld dat de GI structureel niet aan het basistarief kan voldoen. Ook is het van belang dat de GI hierbij transparant is over de kosten, de gevolgen van een mogelijk tekort en de ontwikkeling hiervan over tijd.

Voorbeelden van andere afwijkingen van het basistarief

Als een GI constateert niet meer te kunnen voldoen aan een tarief (comply), is het van belang dat de GI dit onderbouwt (explain) en toelicht aan allereerst de opdrachtgevende regio/gemeenten. Het is goed om op te merken dat een dergelijke aanvulling niet noodzakelijkerwijs in het tarief hoeft te worden opgenomen. Er kan ook gekozen worden voor een aanvullende subsidie.

Voorbeeld 1: bovenmatig ziekteverzuim

Stel dat een GI een bovenmatig ziekteverzuim heeft en daardoor hoge (tijdelijke) kosten moet maken om de maatregelen te kunnen blijven uitvoeren, zoals het inhuren van externe medewerkers. De GI komt daarmee voor dubbele kosten te staan (de zieke medewerkers worden doorbetaald en de externe medewerkers zijn in de regel duurder dan eigen personeel). De GI maakt deze effecten inzichtelijk en onderzoekt wat de achterliggende oorzaken van het ziekteverzuim zijn en welke maatregelen de GI kan nemen om het ziekteverzuim te laten dalen.

Voorbeeld 2: beperken wachtlijst

Wanneer een bepaalde gemeente extra zekerheid wil dat er geen jeugdigen op een wachtlijst of monitorlijst belanden, kan de gemeente de GI aanvullende middelen ter beschikking stellen om extra capaciteit aan te houden, waardoor het mogelijk wordt om nieuwe maatregelen altijd binnen vijf werkdagen op te pakken. De gemeente en de GI kunnen daarbij afspreken om, als deze capaciteit niet nodig is voor het oppakken van nieuwe maatregelen, deze middelen aan te wenden voor het uitvoeren van aanvullende taken zoals preventie van maatregelen. Het bekostigen van de extra capaciteit kan als opslag op de basistarieven worden gedaan of bijvoorbeeld met incidentele (project)bekostiging.

Voorbeeld 3: oppakken aanvullende taken (in het verlengde van jeugdbescherming/jeugdreclassering)

Een gemeente kan een GI verzoeken om aanvullende taken uit te voeren, waarvoor de expertise bij de gemeente zelf of bij andere partijen in het jeugd domein tekort schieten. Een voorbeeld is de inzet van ervaren jeugdbeschermers als zorgcoördinatoren. Deze taak behoort primair bij de gemeente te liggen, maar er zijn nu al GI's die deze taak op verzoek van de gemeente uitvoeren. Ook voor het uitvoeren van extra taken kan een opslag op het tarief of een losse aanvullende bekostiging worden gehanteerd.

Voorbeeld 4: kleine GI kan bedrijfsvoering niet bekostigen als gevolg van laag volume

Als het werkaanbod van een GI dusdanig klein is (geworden) bestaat het risico dat niet alle kosten meer gedekt kunnen worden. Met name bij de indirecte kosten kan zich dit voordoen, omdat bijvoorbeeld de algemene leiding, de financiële functie of de inzet van ICT middelen een bepaalde minimale omvang hebben (die van organisatie tot organisatie kan verschillen). Als uit analyse blijkt dat dit voor een GI het geval is, is het opnemen van een opslag (gebaseerd op een nadere analyse van de kosten van de GI) op het tarief een manier om de benodigde kosten te dekken.

Afweging voor taakgerichte bekostiging (lumpsum)

Een door partijen gesuggereerde lumpsum bekostiging om de organisaties tot de realisatie van het Toekomstscenario in de lucht te houden achten wij niet verstandig. Lumpsum bekostiging biedt het voordeel dat bij dalende volumes de GI's niet hoeven af te bouwen maar op de wat langere termijn kan dit echter aanleiding zijn tot ondoelmatige uitvoering. Bovendien verwatert het verband tussen de omvang van het werk, de vereiste kwaliteit en de hoogte van de bekostiging en dit leidt bij veranderingen van met name de vraag tot discussies die schadelijk kunnen zijn voor de uitvoering.

Het is vaak lastig om te bepalen wat de effecten van (bedoelde en onbedoelde) ontwikkelingen zijn. Daarbij komt het regelmatig voor dat er op termijn discussie ontstaat over de omvang van de lumpsum. Mede omdat de (normatieve) relatie tussen prestaties, uitvoering en kosten is losgelaten, blijkt het lastig om de discussie te objectiveren. Niet zelden leidt dit tot moeizame relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Beschikbaarheidsfunctie, opslagen voor risico's, innovatie en vermogensopbouw

Hierbij is het goed om te bedenken dat de scherpe volumedaling van de afgelopen periode in latere fases weer kan omslaan in een groei. Onze ervaring met lumpsumbekostiging is dat na verloop van tijd als de relatie tussen de omvang van het werkaanbod, de prestaties en bekostiging verwatert, het relatief lang kan duren voordat er extra middelen beschikbaar komen. In de tussentijd nemen bij de GI de werkdruk en wachtlijsten dan toe.

Samengevat is lumpsum (en andere vaste financiering) vooral geschikt voor stabiele situaties. Gezien de dynamiek van de jeugdbescherming achten wij een lumpsumfinanciering niet opportuun.

De beschikbaarheidsfunctie opnemen in de urenraming of buffercapaciteit

Bij het berekenen van de integrale kosten per uur voor directe fte wordt gebruikgemaakt van het aantal uren dat een directe medewerker beschikbaar is voor de uitvoering van de maatregelen. Om die uren te bepalen worden de bruto-uren per fte als uitgangspunt genomen waarvan de uren die niet beschikbaar zijn voor de uitvoering van de taken worden afgetrokken.

Om te borgen dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om binnen de wettelijke termijn van vijf dagen een casus op te pakken, adviseren wij om hiervoor een nader te bepalen aantal uren op te nemen in de afslag van de beschikbare uren. Deze afslag verhoogt de integrale kostprijs per uur, waarmee de beschikbaarheid (beschikbaarstelling) ook via de maatregelen gefinancierd kan worden.

Een tweede mogelijkheid is om naast de uitvoering van maatregelen andere activiteiten (bijvoorbeeld in het preventieve kader) uit te laten voeren door de GI. Aanvullende taken kunnen vervallen als de capaciteit nodig is om de maatregelen uit te voeren. De inzet op deze activiteiten kan worden verminderd indien het aantal maatregelen toeneemt en vormt een buffercapaciteit.

Risico's en vermogensopbouw

In het onderzoek is door partijen aangegeven dat een zekere opslag voor risico's, innovatie en het opbouwen van vermogen passend zou zijn. Met deze opslag worden aan GI's middelen ter beschikking gesteld om (kleinere en/of niet structurele) tegenvallers op te vangen en te hanteren werkmethodes te innoveren.

Een groot risico bij outputbekostiging ligt bij onverwachte en/of grote krimp en groei van het werkaanbod. Dit achten we, gegeven het advies om rekening te houden met krimp en groei bij de bekostiging, voldoende afgedekt. Het verstrekken van aanvullende middelen boven de beoogde dekking van de kosten past niet bij bekostiging van publieke taken.

Andere risico's zien we vooral bij de bedrijfsvoering van de GI's. Denk daarbij aan (grote) investeringen in bijvoorbeeld ICT of vastgoed waarbij onvoldoende zicht is op de aanvullende behoefte voor benodigde liquiditeit. Dergelijke risico's zijn primair de verantwoordelijkheid van de bestuurders en de toezichthouders. Het ligt meer voor de hand om dergelijke risico's af te dekken via de toezichthouders en de Jeugdautoriteit dan via de bekostiging.

We adviseren wel om een (gemaximeerde) egalisatiereserve te overwegen. Bij een egalisatiereserve kunnen middelen die in een jaar niet worden gebruikt voor het uitvoeren van de maatregelen, worden gereserveerd voor tegenvallers bij de uitvoering van maatregelen op een later moment. Een egalisatiereserve wordt vaak gemaximeerd op 10% van de gemiddelde bekostiging van de uitvoering van maatregelen van de voorafgaande drie jaar. Deze 10% is gelijk aan de maximering van de egalisatiereserve van de bureaus jeugdzorg voor de decentralisatie.

Innovatie

Voor innovatie in het kader van onderhoud van werkmethoden etc., ligt het meer voor de hand om dit via het indirecte personeel en/of materiële kosten te laten lopen. Om de innovatie uit te voeren, zijn dan mensen en bedrijfsmiddelen beschikbaar, net zoals ze beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld de financiële administratie.

Voor grote (wellicht ook organisatieoverstijgende) innovatie ligt specifieke eenmalige projectfinanciering naast de outputbekostiging meer voor de hand.

Pupilgebonden kosten

De pupilgebonden kosten zijn de kosten die door een GI voor een jeugdige moeten worden gemaakt die niet te verhalen zijn op de ouders. De kosten hebben betrekking op algemene kosten zoals schoolkeuzeadvies, identiteitsbewijzen, ziektekosten zoals de aanvullende verzekering, en de kosten voor forensische diagnostiek. De pupilgebonden kosten zijn geen onderdeel van het basistarief omdat de spreiding van de pupilgebonden kosten per maatregel over de GI's te groot is om een representatief

Indexatie onderhoud van de bekostiging

landelijk gemiddelde vast te kunnen stellen. Dit betekent dat gemeenten en GI's aanvullende afspraken moeten maken over de vergoeding van deze kosten. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld het toevoegen van een opslag op de tarieven of het separaat financieren.

Indexatie zorgt dat algemeen prijspeil gevolgd wordt

Omdat het prijspeil van alle kostensoorten in de regel aan inflatie onderhevig is, is het van belang om de kosten jaarlijks te indexeren. Indexatie is van belang om de kwaliteit van de uitvoering op niveau te houden.

Het is in ieder geval van belang gezien het hoge aandeel van personele kosten om de cao-ontwikkeling te volgen. GI's zijn verplicht om de loonontwikkeling in de cao Jeugdzorg te volgen en als deze kosten niet gedekt worden, zou niet indexeren feitelijk neerkomen op een taakstelling.

Voor de overige kostensoorten is het ook verstandig om de kosten te indexeren. Om te voorkomen dat effecten op het externe prijspeil de kwaliteit van de dienstverlening beïnvloeden, is adequate indexatie van belang. Indexatie vindt plaats op basis van indexatiecijfers. Deze cijfers worden voorafgaand of in het jaar voorlopig vastgesteld en op een later moment definitief vastgesteld. Om het landelijk tarief te borgen is het van belang dat de indexatie in alle regio's op dezelfde manier wordt gedaan.

De VNG ontwikkelt momenteel een indexatie systematiek voor de gehele jeugdzorg waarbij rekening wordt gehouden met voorlopige en definitieve indexatiecijfers. Het advies is aan te sluiten bij deze landelijke systematiek om landelijke consistentie te borgen. Deze systematiek gaat naar verwachting uit van de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA) als aangewezen index voor de personeelskosten en de Prijsindexcijfer Particuliere Consumptie (PPC) als index voor de overige kosten. De verhouding tussen beide kosten categorieën is op basis van het onderzoek circa 80% personeel en circa 20% overige kosten.

Onderhoud van de bekostiging

Ontwikkelingen bij de GI's, in beleid en in de maatschappij zijn continu van invloed op de manier van werken van de GI's. Op dit moment zijn onder andere personeelskrapte en vraaguitval grote onderwerpen die van invloed zijn op de kosten van de GI's en daarmee op de kostprijzen van de maatregelen.

We adviseren om elke drie jaar een herijking van de prijzen te doen, ongeacht de situatie. Als uit monitoring (zie ook hierna) blijkt dat er majeure ontwikkelingen zijn, zoals bijvoorbeeld de vraag uitval van de afgelopen periode, kan dit aanleiding zijn om de tarieven tussentijds te herijken.

De in deel 1 beschreven componenten omvatten naast gemiddelden ook verhoudingen en achterliggende kosten. Denk daarbij aan de opbouw van het personeel dat de maatregelen conform het KKPB uitvoert. Daar waar bij de voormalig bureaus jeugdzorg de directe uitvoering alleen door jeugdbeschermers werd gedaan, zijn er nu ook in toenemende mate jeugdbeschermers ondersteunende functietypes. Als de verhouding tussen ondersteunende functies en jeugdbeschermers zich in de toekomst (of al in 2023) verder ontwikkelt kan dit van invloed zijn op de directe kosten van de GI's. Ook het feit dat er vrij hoog personeelsverloop en daarmee vrije hoge instroom van nieuw personeel bij de GI's is, leidt tot relatief hoge improductiviteit vanwege het inwerken van deze medewerkers.

Deze improductiviteit maakt deel uit van de opbouw van uren per fte die beschikbaar zijn voor de uitvoering van maatregelen. Het is goed mogelijk (mede gezien de caseloadverlaging) dat het verloop in de toekomst afneemt en er meer uren per fte beschikbaar komen voor de uitvoering van de maatregelen

Bovenstaande zijn twee voorbeelden die van invloed zijn op het tarief die over tijd kunnen veranderen. Het is daarom van belang om de belangrijkste onderliggende parameters van het tarief jaarlijks te monitoren en na een aantal jaren de tarieven te herijken.

We adviseren om in ieder geval de onderstaande parameters van de tariefcomponenten blijvend te monitoren:

- De financiële ontwikkeling van de kosten voor de drie personele categorieën en de overige kostensoorten.
- De opbouw van het personeel dat de maatregelen van het KKPB uitvoert.
- De verhouding tussen het personeel KKPB en aan het personeel KKPB gekoppelde functies.
- Het aandeel van indirect personeel in de personele kosten.

Ingroeipad

- De ontwikkeling van de materiële kosten per kostensoort.
- Ten aanzien van de beschikbare uren:
 - het ziekteverzuim;
 - de instroom direct personeel en het verloop;
 - de benodigde uren per fte voor opleiding;
 - de benodigde uren per fte voor de initiële opleiding;
 - de benodigde uren per fte voor inwerken;
 - de benodigde uren voor organisatie overleggen;
 - de uren aan cliëntgebonden taken buiten het KKPb.
- De verhouding tussen complexe en zeer complexe zaken ten behoeve van de normtijden in het KKPb.

Bij de start ligt het kostenniveau per maatregel bij een aantal GI's boven dat van het landelijk tarief

In deel 1 van de opdracht is naar voren gekomen dat in 2022 vier van de dertien GI's boven de gemiddelde kostprijs per fte KKPb personeel zitten. Daarnaast kunnen zich in 2023 ontwikkelingen hebben voorgedaan die van invloed zijn op de kosten van de GI's. Omdat het gemiddelde tarief wordt genomen, zijn er ook GI's die niet uitkomen met het landelijk tarief. De oorzaken hiervan kunnen zowel incidenteel (zoals hoge instroom van nieuwe medewerkers en ziekteverzuim) als structureel van aard zijn, zoals een relatief kleine organisatieomvang. Voor GI's waarvan de kostprijs boven het landelijke gemiddelde ligt, zou moeten worden bepaald wat de achterliggende oorzaken zijn en of deze oorzaken incidenteel of structureel zijn van aard.

Als de oorzaken bekend zijn moet worden geanalyseerd of, en in welk tempo, de GI in staat is om de achterliggende oorzaken aan te pakken. Vervolgens maken de GI en gemeenten afspraken over het plan van aanpak, de tussentijdse verantwoording daarover en de financiering van het plan van aanpak en in de tussenliggende periode totdat de GI de organisatie heeft aangepast binnen de tarieven. Indien de oorzaken structureel zijn, dient inzichtelijk te zijn op welke component van de tarieven de kosten structureel hoger zijn, zodat de tarieven hierop kunnen worden aangepast of een maatwerkoplossing kan worden gezocht.

Alle gemeenten en GI's dienen voor de invoering van de tarieven bekostigingsafspraken te maken

De voorgestelde bekostigingsvorm bevat grenswaarden en meerjarenraming van de verwachte volumes. Ook is het van belang dat GI's en gemeenten het gesprek voeren over de onderliggende parameters van het tarief en de ontwikkelingen daarin. Om zowel gemeenten als GI's duidelijkheid te geven over de bekostiging en de hoogte van de financiering dienen hierover voor invoering afspraken te worden gemaakt.

Bijlagen

Bijlage 1 - Aanpak

De aanpak was erop gericht om in de beschikbare tijd (drie maanden), de twee onderzoeksvragen (kostprijs en bekostigingsvormen) te beantwoorden op basis van de aangeleverde informatie van de GI's. De tussenresultaten en (concept)resultaten zijn besproken in de projectgroep waarin JenV, GI's en VNG/gemeenten vertegenwoordigd waren. Daarnaast zijn er aanvullende werksessies geweest met de GI's om bijzonderheden in de data te bespreken.

1. Start onderzoek

- Kick-off met afgevaardigden van de projectgroep waarin GI's, gemeenten/VNG, JenV en VWS vertegenwoordigd waren, om de aanpak en tijdlijnen vast te stellen.
- Na de kick-off zijn de GI's geïnformeerd over het onderzoek.

2. Uitvoeren bureaustudie bekostigingsvormen

Op basis van eigen informatie, aangeleverde informatie van de GI's en een gesprek met de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) is een bureaustudie uitgevoerd naar de bekostigingsvormen.

Deze activiteiten hebben geleid tot inzicht in de verschillende bekostigingsvormen.

3. Ophalen beelden gewenste bekostiging

Op basis van gesprekken met de GI's, de VNG en JenV over hun wensen en ideeën ten aanzien van de bekostiging wordt een beeld gevormd van wat voor de verschillende partijen belangrijke beelden en aandachtspunten zijn voor een te hanteren bekostigingsvorm.

De gesprekken hebben geleid tot een set criteria waaraan de bekostiging aan moet voldoen.

5. Rapporteren

In de laatste stap is de eindrapportage van het onderzoek opgesteld. De concepteindrapportage is besproken in de projectgroep waarna het definitieve rapport is vastgesteld. De dataset is vervolgens overgedragen aan JenV.

Deze activiteiten hebben geleid tot een onderbouwd voorstel voor een bekostigingsvorm, opgenomen in een digitaal rapport met de resultaten van het onderzoek.

4. Bepalen impact bekostigingsvariant op landelijk tarief

De effecten en implicaties van de implementatie van de gekozen bekostigingsvariant zijn in deze fase onderzocht.

Deze activiteiten hebben geleid tot het vaststellen van de impact van de bekostigingsvorm op het landelijk tarief.

De weerslag van deze impact is opgenomen in het rapport ten aanzien van de kostprijzen (deel 1)

Bijlage 2 – Overzicht projectgroep

Organisatie	Betrokkenen
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Leonie Geerts
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Andre Pont
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Mindert Mulder
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Christa Pronk
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Inge Jongerius
Ministerie van Justitie en Veiligheid	John Poot
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Brigit de Kleer
VNG	Joram van Leeuwen
VNG	Lucia van den Brande
VNG	Arjen Jansen
Gemeente Den Haag	Jan Smid
Jeugdbescherming West	Joost van der Hulst
Partners voor Jeugd	Marielle Visbeen
Leeuwarden	Tjeerd Ypma
Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden	Annemiek Hartman
SD Friesland	Femke van der Iest



© 2023 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.

Document Classificatie: KPMG Confidential