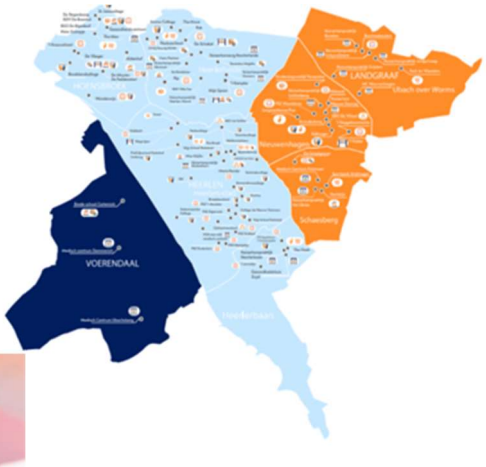
Passende Hulp





Onderzoeksrapport

OP WEG NAAR EEN PASSENDE LUMPSUM

2025

Megens, Paul MBA

Datum 18-09-2025

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Beknopte samenvatting 4

Deel 1: Werkwijze, inzichten, uitkomsten en aanbevelingen 6
Inleiding 6
1.1. Onderzoeksmethode 7
1.2. Verworven inzichten 9
1.3. Uitkomsten 13
1.4. Aanbevelingen 16

Deel 2: Nadere uitwerking en onderbouwing 21
1. De opdracht 21
2. Context 24
3. Kaders 26
4. De klant 28
5. Strategie 34
6. Inrichtingsprincipes 39
7. Diensten 46
8. Human Resources 49
9. Processen 56
10. Systemen 58
11. Informatie 59

Bronnen 60
Overzicht zorgaanbieders 61

Voorwoord

Bij het lezen van dit rapport is het van belang de bredere context in beschouwing te nemen. De HLV-gemeenten en JENS hebben in 2019 het moedige besluit genomen om op grond van een vernieuwende missie/visie de jeugdhulpverlening anders in te richten. Integraal, over organisaties heen, en lumpsum gefinancierd. Er was, en is, geen beproefde blauwdruk voor deze opgave. Zeker, in het land zijn er enkele voorbeelden waar men vanuit gelijke opvattingen met trajectfinanciering/lumpsum, ook vorm en inhoud probeert te geven. Nergens zijn er voldragen uitkomsten over een passende lumpsum beschikbaar. Dat leert ons dat de pioniersfase nog niet is afgerond. Dat verklaart waarom er, ook nu nog, ontwikkelpunten zijn die leiden tot een passende lumpsum. Zowel bij JENS als de gemeenten.

Het is logisch dat JENS op verschillende terreinen ontwikkelingsvraagstukken kent. Denk hierbij aan de inhoudelijke vernieuwingen, een bijpassende organisatorische inrichting (kwadrantenmodel) en het inrichten en afstemmen van eigentijdse (digitale) processen. De afgelopen jaren, zeker de eerste contractperiode, kenmerken zich als een pioniersfase. Het is begrijpelijk dat, naast de mogelijke effecten van de coronapandemie, het JENS niet lukte om binnen het vastgestelde lumpsum budget te blijven. De organisatie was (en is) onvoldoende toegerust om aan de eisen die het sturen op lumpsumfinanciering stelt, te voldoen.

Na de eerste contractperiode is het aannemelijk dat JENS met de ervaringen uit deze periode weloverwogen inschrijft op de 2e aanbesteding, met de overtuiging dat het bijgestelde lumpsum bedrag toereikend is om de opdracht goed uit te kunnen voeren. Helaas blijkt dat niet de werkelijkheid en zien we jaarlijks meerkosten. Meerkosten die niet ontstaan door onvoorziene omstandigheden, maar weloverwogen worden toegelaten, en zelfs opgenomen in de begroting.

In de pioniersfase toont JENS veel **veranderkracht** en koersvastheid bij het in praktijk brengen van de inhoudelijke opdracht. JENS slaagt erin om de hulp dichter bij kinderen, jongeren en gezinnen te organiseren, en weet begrippen als normalisatie en de-medicalisering in praktijk te brengen. JENS werkt *verbindend* tussen de verschillende actoren en domeinen. Denk aan huisartsen, onderwijs, welzijnswerk en grote en kleine jeugdzorgaanbieders. JENS weet impactvolle veranderingen op de agenda te zetten en onderdelen daarvan te realiseren. De kracht ven JENS is vooral om veranderingen te realiseren in een stelsel dat vooral vasthoudt aan heersende opvattingen. Dat vraagt om een pioniersgeest en lef. Een compliment hiervoor is op zijn plaats!

Inmiddels heeft JENS de pioniersfase achter zich gelaten en kan naar een volgende fase in de organisatieontwikkeling; gericht op toekomstbestendigheid. De uitkomsten en bevindingen uit dit rapport bieden aanknopingspunten. Ze zijn weliswaar stevig maar zeker bedoeld om als opdrachtnemer en opdrachtgever perspectief te vinden voor de uitdagingen die komen. Denk hierbij aan de beleidsdoelstellingen uit de hervormingsagenda. Aan de noodzakelijke inhoudelijke ontwikkelingen en het financieel beheer als er in de (nabije) toekomst sprake is van schaarste in menskracht en middelen.

Hopelijk vindt de inhoud van het rapport de weg naar een toekomstbestendige ontwikkeling die zowel voor JENS als de HLV-gemeenten een verduurzaming van de samenwerking biedt. Een samenwerking die kinderen, jongeren en gezinnen binnen de HLV-gemeenten, die dat nodig hebben, ontwikkelingsperspectief biedt.

Tot slot een compliment aan allen die hebben bijgedragen aan de inhoud van dit rapport. Een speciale dank gaat uit naar de directie en management van JENS voor de constructieve en open houding.

Paul Megens

Beknopte samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de doelmatigheid (inhoudelijk), sturing en financiering van JENS -als uitvoeringsorganisatie- om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat, namelijk:

Is het huidige contractueel vastgestelde lumpsumbedrag passend voor de opdracht Basishulp Jeugd?

Het antwoord op deze vraag is voor zowel JENS als de HLV-gemeenten van belang, omdat het bijdraagt aan het versterken van de samenwerking en het realiseren van de beleidsdoelstellingen uit de opdracht.

Sinds 2019 voeren de HLV-gemeenten de opdracht Basishulp Jeugd uit via een taakgerichte financieringsvorm (lumpsum) met JENS. Jaarlijks is er sprake van aanzienlijke meerkosten, oplopend tot ruim € 6 miljoen in 2024. Zowel JENS als de gemeenten voelen de behoefte aan duidelijkheid. Duidelijkheid waarmee kan worden voorkomen dat jaarlijks achteraf een discussie plaats vindt over de omvang en rechtmatigheid van de meerkosten.

In deel 1 van het rapport wordt duidelijkheid gegeven over de noodzakelijkheid van de meerkosten. In deel 2 wordt de onderbouwing gegeven voor de opvatting dat de meerkosten niet voortkomen uit onvermijdelijke externe factoren, maar samenhangen met keuzes in normering, formatie en bedrijfsvoering binnen JENS. Kortom, beïnvloedbaar zijn. Het rapport geeft eveneens aanbevelingen met betrekking tot de beïnvloedingsmogelijkheden van het sturen op, en binnen, het budget. Daarmee wordt zowel JENS als ook de gemeenten comfort geboden. Inzicht in de effecten van de geboden hulp en de daaraan verbonden werkelijke kosten geven meer inhoud aan de samenwerking, te maken keuzes, en het onderling vertrouwen. Een dashboard dat een actueel inzicht geeft in effecten en kosten versterkt de ***gezamenlijke doelstelling*** om met de beschikbare middelen een maximaal rendement te bereiken.

JENS heeft belangrijke stappen gezet in vernieuwingen van het jeugdhulpstelsel binnen de HLV-gemeenten. De ingezette koers verdient erkenning én voortzetting. De HLV-gemeenten willen graag door met de inhoudelijke vernieuwing en waar mogelijk intensiveren. Bepalend hierbij is o.a. de financiële ruimte. Daarom willen de gemeenten de betaalbaarheid bewaken en erop toezien dat de beschikbaar gestelde budgetten efficiënt worden besteed. Dat is de reden waarom de doorontwikkeling richting meer voorspelbaarheid, financiële beheersing en transparante sturing noodzakelijk is. Zowel voor JENS als de gemeenten.

Het rapport laat zien dat de omvang van het huidige lumpsumbedrag passend is voor de opdracht, mits gestuurd wordt op de werkelijke kosten, en de inrichting van de uitvoering en bedrijfsvoering hierop worden afgestemd. Het belangrijkste argument voor dit inzicht is de kostenreductie op inleen.

JENS, als non-profit organisatie, is niet op winst gericht. De financiële armslag, lumpsum, is een belangrijke randvoorwaarde waarbinnen de ideële doelstellingen moeten worden uitgevoerd. Dat stelt hoge eisen aan het financieel management. Zeker aan het beheersen en sturen op de overhead. Een richtlijn voor non-profit organisatie, die in de literatuur vaak wordt aangehouden is 20% overhead. JENS heeft een totale overhead van 45% op de inleen (zie pag. 54). Belangrijkste oorzaak hiervan zijn de afspraken die gemaakt zijn over de inleenvergoedingen van het personeel met de moederorganisaties, te weten: 37,25 % "overhead opslag" boven op de salariskosten en de werkgeverslasten. Een bijstelling hiervan naar 23%, gebaseerd op de werkelijke kosten, samen met de werkelijke inschaling van medewerkers, **zou voor JENS een kostenreductie betekenen die ongeveer gelijk is aan de meerkosten**. De moederorganisaties krijgen de uitleen dan betaald met een opslag overhead die meer beantwoord aan de werkelijke kosten. Die kunnen overigens per organisatie verschillen. Organisatieomvang en kosten van de ondersteunende diensten zijn per uitlenende organisatie verschillend, en dus ook de werkelijk toe te rekenen kosten.

De bedrijfsvoering blijkt in belangrijke mate gebaseerd te zijn op normen en niet op de werkelijke kosten. Normen die de kosten onnodig verhogen. Als de in dit rapport aangegeven her-normering op de inleen van

personeel uit de moederorganisaties wordt doorgevoerd betekent dat een kostenreductie van (ruim) **5 miljoen euro.**

Het rapport adviseert om de gehanteerde generieke normeringen los te laten, te herzien en af te stemmen op de werkelijke kosten.
In plaats daarvan is het opstellen van een sluitend formatieplan afgestemd op de hulpvragen, het versterken van monitoring, en het toepassen van de ABC-methodiek (gericht op het sturen op werkelijke kosten per activiteit) een betere manier om de kosten binnen budget te beheersen. JENS zal hierbij profijt hebben van een, nog in te richten, real-time dashboard waarmee proactief gestuurd kan worden op inzet, effectiviteit en budgetverloop.

Ook inhoudelijk zijn er vervolgstappen wenselijk. JENS heeft kundige mensen ingeleend die de inhoudelijke doelstellingen managen. Veel waardering hiervoor. Er is echter te weinig zicht op de kwaliteit en de effecten van de gehanteerde interventies. En hoewel JENS streeft naar passende hulpverlening (beschikkingsvrij) is de beoordeling daarvan eendimensionaal, door JENS zelf. Meer gericht onderzoek naar de effectiviteit van interventies, benutting van capaciteit en de samenhang tussen inspanning en resultaat is nodig. Ook onafhankelijk onderzoek, vanuit meerdere dimensies. Het zichtbaar maken van deze effecten is essentieel om onderbouwd te kunnen bijsturen en verantwoorden, teneinde de transformatie succesvol te laten zijn. Maar ook om zicht te hebben op de hulp (zorg)consumptie zodat de HLV-gemeenten samen met JENS evenwichtige beleidskeuzes kunnen maken. Beleidskeuzes binnen de beschikbaar gestelde middelen en ondersteunend aan de gewenste transformatie.

Daarom stelt dit rapport een **twee sporen aanpak** voor die de komende jaren ontwikkelperspectief biedt. Zowel voor JENS als voor de HLV-gemeenten.

- **Spoor 1: Basis op orde.** *Een toekomstbestendige bedrijfsvoering***.**
  Gericht op het versterken van inhoudelijke sturing, management control en real-time monitoring. JENS kan haar bedrijfsvoering hierop aanpassen en inrichten.

- **Spoor 2: Inzicht in de materie.** *Ondersteuning aan de transformatiedoelstellingen.*
  Gericht op structureel onderzoek naar inhoudelijke effectiviteit en het benutten van de innovatiekracht van JENS, en andere partners. Het sociaal domein ondersteunen bij het versterken van de sociale kracht in buurten en wijken door gericht onderzoek op werkbare interventies. Hierbij kan een verbinding worden gelegd met universiteiten, hogescholen en landelijke onderzoeksinstellingen zoals het NJI.

JENS zal conform de opdracht binnen het afgesproken budget dienen te blijven en daarop de bedrijfsvoering af te stemmen. Handreikingen staan in dit rapport. De HLV-gemeenten ondersteunen de doelstellingen van spoor 1. Als blijkt dat er onverwachte obstakels zijn die belemmerend werken en waar de gemeenten invloed op uit kunnen oefenen zullen de gemeenten partnerschap tonen.

Bij de inrichting en vormgeving van spoor 2 hebben de gemeenten een meer sturende rol. Zij hebben immers belang bij een doelgerichte en samenhangende regie op de beleidsdoelstellingen binnen het sociaal domein.

De HLV-gemeenten blijven als opdrachtgever gesprekspartner en toetsend op prestaties; het eigenaarschap over bedrijfsvoering, tariefstelling en budgetinzet ligt bij JENS zelf. De aanbevelingen in dit rapport bieden richting voor herstel van financiële discipline en borging van een toekomstbestendige uitvoering.

Deel 1 beschrijft de gehanteerde werkwijze, de verworven inzichten, de uitkomsten en aanbevelingen. De onderbouwing hiervan is uitgewerkt in deel 2.

Deel 1:

Werkwijze, inzichten, uitkomsten en aanbevelingen

Inleiding

Vanaf 2019 hebben de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal besloten om de Basishulp Jeugd taakgericht (lumpsum) te financieren. Een zevental aanbieders (vanaf 2024 vijf aanbieders. Xonar is per 1/12024 geen lid meer van de coöperatie, en Mondriaan en Kracht in zorg zijn één lid geworden) hebben deze opdracht als coöperatie gegund gekregen en zijn vanaf 2019 operationeel onder de naam JENS. JENS is vanaf dat moment aan de slag gegaan om de Basishulp Jeugd in de drie gemeenten vorm en inhoud te geven op basis van lumpsumfinanciering.

De doelstelling was en is om een aanbod te realiseren dat beantwoordt aan de hulpvragen en wordt gekenmerkt door een integrale aanpak die de soorten jeugdhulp en welzijnswerk met elkaar, waar nodig, verbindt (ontschotting). De verwachte opbrengst hiervan is dat de hulp eerder geboden kan worden in wijken, buurten en op scholen, en minder ingrijpende interventies volstaan. Naast deze beweging wordt er ingezet op activiteiten met een preventief karakter. In de opdracht aan JENS is opgenomen dat de transformatie als kenmerk heeft het voorkomen van hulpvragen; 'lichte' hulp inzetten als het kan, 'zwaardere' als het moet.

De veronderstelling was dat door de integrale aanpak en het inzetten op preventie, de kosten zouden afnemen. Er is bij de eerste aanbesteding (2019 tot 2023) rekening gehouden met een te verwachten inverdieneffect. Dit bleek te optimistisch. De eerste JENS jaren kenmerkten zich door het ontwikkelen van een werkwijze die recht deed aan de ontschotting (pioniersfase). Dat bleek, en is nog steeds, ingewikkeld. Zeker in een jeugdhulpverleningsstructuur met samenwerkingsverbanden en opvattingen/inzichten die voortkomen uit een andere vorm van onderlinge samenwerking en financiering.

Vanaf de start van de lumpsumfinanciering, met JENS als uitvoerende organisatie, worden de HLV-gemeenten (opdrachtgever) jaarlijks geconfronteerd met substantiële meerkosten. In de jaren t/m 2022 heerst de coronacrisis en worden de meerkosten vooral toegeschreven aan corona. Echter, vanaf 2023, nadat JENS opnieuw inschrijft en gegund krijgt tegen nieuwe condities, blijven de meerkosten substantieel. In 2024 ruim 6 miljoen (17%) op een lumpsumbudget van ruim 36 miljoen.

Het karakter van lumpsumfinanciering is dat JENS keuzes maakt om tot een effectieve bundeling van inhoudelijke interventies, middelen en menskracht te komen, teneinde het beschikbare budget optimaal in te zetten voor hulp aan kinderen, jongeren en gezinnen, én voorziene overschrijdingen te voorkomen.

De HLV-gemeenten willen graag duidelijkheid over de noodzaak van de jaarlijkse meerkosten. Kunnen de meerkosten gezien worden als een teken dat de omvang van het lumpsumbedrag onvoldoende is? Is bijstelling noodzakelijk? M.a.w., is het lumpsumbedrag waarop JENS heeft ingeschreven, en wat contractueel is vastgelegd, passend? Is er een tussentijdse aanpassing binnen de contractperiode nodig? Om die vragen te beantwoorden is er onderzoek gedaan waarvan de uitkomsten in dit rapport zijn beschreven.

1.1 Onderzoeksmethode

Twee keer eerder is er onderzoek gedaan met dezelfde onderzoeksvraag. In 2021 (Berend Brouwer) en in 2024 (F-FORT). Beide onderzoeken hebben geen afdoende antwoord gegeven op de vraag wat een passend lumpsumbedrag is.

De bevindingen in dit rapport komen voort uit het onderzoek dat in januari 2025 is gestart en eind mei 2025 is afgerond. Het onderzoek bestaat uit: literatuurstudies, dossieronderzoek, werkbezoek aan locaties, en interviews met belanghebbenden (bestuurders moederorganisaties, bestuurders gemeenten, directie en staf JENS, ambtelijk betrokken medewerkers van de HLV-gemeenten).

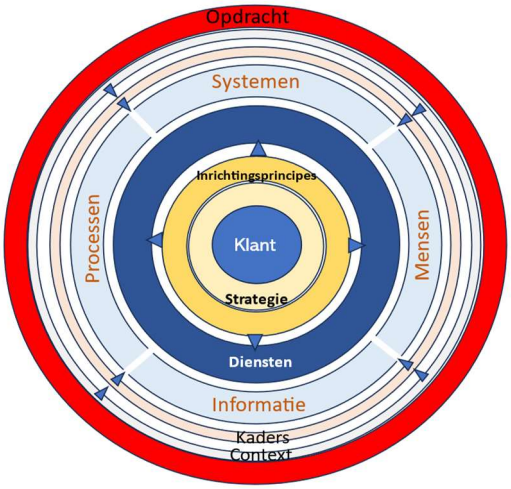
De totstandkoming van dit rapport in 3 fasen:

1. De startfase van het onderzoek stond in het teken van, enerzijds de opdracht verkennen, en anderzijds informatie verzamelen. Een documentstudie van de eerdere onderzoeken (2019-2024), de (jaar)rapportages JENS, de begrotingen en de beschikbare gegevens van het dashboard JENS hebben de benodigde informatie opgeleverd. Daarnaast is er gekeken naar de opdrachtbeschrijving, relevante beleidstukken van de gemeenten, brancheorganisaties, provinciaal en landelijk beleid. Belangrijker nog dan de stukken, zijn de gesprekken die gevoerd zijn met belanghebbenden; bestuurders, directie, management en medewerkers JENS, beleidsmedewerkers gemeenten, account- en contractmanagers. Management en bestuurders gemeenten. In de bijlage is een overzicht te vinden van de geraadpleegde documenten of rapporten en degenen waarmee is gesproken.

2. De onderzoeksfase: deze is gebruikt om onderzoek te doen naar de elementen die van invloed zijn op de hoogte van de lumpsum. In deze fase is er veel met belanghebbenden (bijlage) gesproken met als doel de verschillende gezichtspunten en belangen te inventariseren. Het is waardevol gebleken om kennis te nemen van de verschillende werkelijkheden die bestaan rondom het begrip lumpsum en de interpretaties van de opdracht.

3. De schrijffase: het woord zegt het al, daarin zijn de bevindingen uitgewerkt wat uiteindelijk tot deze rapportage heeft geleid. In de schrijffase zijn er onderdelen van de onderzoeksfase afgerond en toegevoegd. Het betreft onderzoek naar de actuele inhoudelijke ontwikkelingen en de huidige staat van het inhoudelijk aanbod.

Omdat er een samenhang bestaat tussen allerlei aspecten die van invloed zijn op de kosten en de kostenbeheersing is een samenhangend model gebruikt voor de uitwerking:



Dit model visualiseert de organisatie als een samenhangend systeem waarin alle onderdelen invloed hebben op het functioneren, de doelmatigheid en efficiëntie. Bij het onderzoek is dit figuur gebruikt om de onderzoeksvraag integraal te analyseren. De meerkosten van JENS kunnen niet worden beoordeeld op basis van een eendimensionaal beeld (bijv. alleen financiën). Het model helpt verbanden te leggen tussen de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering. Het toont de noodzaak van een professionele bedrijfsvoering aan, en daarbij waarom een betere afstemming tussen de verschillende lagen noodzakelijk is om de lumpsum effectief te kunnen laten werken.

Om het rapport overzichtelijk te houden, is het opgebouwd uit twee delen:

- Deel 1: Werkwijze en uitkomsten
- Deel 2: De onderbouwing met behulp van het samenhangend model

1.2. Verworven inzichten

Hieronder gerubriceerd een overzicht van de door het onderzoek verworven inzichten.

Transformatie & inhoud

- JENS heeft de afgelopen jaren een duidelijke trans formatieve koers ingezet gericht op normaliseren, de-medicaliseren, en het versterken van sociale netwerken in buurten en wijken. De integratie van welzijn en jeugdhulp wordt breed als waardevol gezien. Tegelijkertijd is de beoogde afname (naar 2100 unieke cliënten) in jeugdhulpgebruik niet zichtbaar in de cijfers, ondanks intensieve inzet. Structureel onderzoek naar effectiviteit ontbreekt, waardoor het lastig is om te bepalen wat daadwerkelijk bijdraagt aan het beperken van instroom of het voorkomen van zwaardere hulp. Dit beperkt de mogelijkheid om de ingezette vernieuwing beleidsmatig en financieel bij te sturen.

- Het zichtbaar werken aan ontschotting tussen de verschillende organisaties in de jeugdhulp en het sociaal domein, heeft geleid tot snellere inzet van ondersteuning dicht bij de leefwereld van kinderen, jongeren en gezinnen. Een goed resultaat. Het effect hiervan zou onderzocht moeten worden in een longitudinaal onderzoek - waarbij dezelfde cliënten of andere eenheden op meerdere momenten worden gemeten. Dit zou een beter inzicht geven op stabiliteit, terugval, veranderende hulpvragen en doorlooptijd van ondersteuning. Een dergelijk onderzoek biedt waardevolle inzichten voor gemeentelijk beleid en het verbeteren van de basishulp.

- De toekomstige hulp zal steeds meer appelleren aan eigen kracht en zelfredzaamheid. Deze visie vindt niet altijd gelijkgestemden en botst soms met traditionele inzichten in het bestaande stelsel. JENS heeft de afgelopen jaren volharding getoond in het operationaliseren van de principes van normaliseren en de-medicaliseren. JENS is een sterke veranderkracht gebleken in het speelveld van het huidige stelsel en daarmee waardevol voor het ontwikkelen van verbeteringen in de Basishulp Jeugd. Een belangrijke positieve opbrengst van het lef dat JENS en de HLV-gemeenten hebben getoond door dit experiment.

- In lijn met de opdracht heeft JENS zich gericht op het realiseren van minder instroom naar specialistische hulp, meer hulp in de eigen omgeving van de hulpvrager, en een verschuiving naar preventie in het voorliggend veld. Het effect van deze beweging is nog onvoldoende te duiden in de cijfers. Wanneer we kijken naar het aantal unieke cliënten in de afgelopen jaren, dan zien we – los van corona-effecten – geen structurele daling of stijging. Dit roept vragen op over het daadwerkelijk effect van de ingezette bewegingen, en onderstreept de noodzaak van betere monitoring op outcome, zorgzwaarte en herhaalde instroom. Het vraagt meer onderzoek op de bedoelde effecten om inzicht te krijgen in de toekomstige behoefte en vormgeving van de hulp.

- De demografische krimp van de doelgroep in de HLV-gemeenten versterkt de verwachting dat het aantal unieke cliënten afneemt. Toch blijft de gewenste afname van de hulpvraag in de gebiedsteams en het voorliggend veld beperkt. Er is op dit moment weinig informatie beschikbaar over de werkelijke verschuiving in zorgconsumptie, waardoor het lastig is de oorzaken goed te duiden. Wel is zichtbaar dat binnen de specialistische zorg (K3) het aantal cliënten afneemt, maar de zorgzwaarte toeneemt. Hoewel JENS inhoudelijk blijft innoveren, onder ander via programmalijnen, ondersteuning van het onderwijs (zoals het voorkomen van schooluitval), en het aanpassen van processen (zoals 'Voorliggend Tenzij'), ontbreekt aan structureel onderzoek naar de effecten van deze innovaties. Zo kan het zijn dat er onvoldoende zicht is op de oorzakelijkheid voor de toename in zorgzwaarte.

- Innoveren binnen een bestaande organisatie, zoals JENS nu doet, is begrijpelijk vanuit de wens om bestaande structuren te verbeteren zonder een aparte experimentele entiteit op te tuigen. Toch verdient het de voorkeur om innovaties los van de reguliere praktijk te ontwikkelen en te testen. Wanneer nieuwe werkwijzen en structuren worden geïntroduceerd binnen een bestaande omgeving, vervagen de grenzen tussen de uitgangssituatie en het beoogde resultaat. Dat maakt het moeilijk

om de impact van innovaties zuiver te meten of te beoordelen. Als verwachte resultaten uitblijven, ontstaat er druk op de staande organisatie, zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig is dit niet wenselijk.

- De gekozen organisatiestructuur kent voor- en nadelen. Ondanks de coöperatieve doelstelling wordt de bundeling van kennis en kunde niet optimaal benut. Het kwadrantenmodel veroorzaakt ongewild een scheiding tussen gebiedsteams en uitbestede (specialistische) hulp. Het op- en afschalen van specialismes in een hulpverleningstraject komt tot stand vanuit de ordening in kwadranten. De kunstmatige scheiding tussen (specialistische) uitbestede zorg en gebiedsteams is niet goed verenigbaar met het principe van 1G1P1R, dat uitgaat van samenhangende ondersteuning rondom de hulpvraag van het gezin.

- Inhoudelijk, logistiek en vanuit capaciteitsbeheer is het wenselijk om (specialistische) ambulante zorg structureel in te bedden in de gebiedsteams. Dat betekent (specialistisch) ambulante zorg naar de cliënt toe brengen. Een dergelijk assemblagemodel, gebaseerd op samengestelde werkzame interventies over sectorgrenzen heen, sluit beter aan op de behoefte aan maatwerk, kortere lijnen en een efficiëntere inzet van schaarste menskracht. De uitdaging voor toekomstige innovaties ligt in het vinden van een werkbare en samengestelde balans tussen generalisten en specialisten, gebaseerd op inhoudelijk resultaat.

- Driekwart van de gezinnen heeft een actueel gezinsplan. Dat is niet conform afspraak: het uitgangspunt is 100. Niet alleen vanwege de vastgesteld norm, maar vooral omdat het gezinsplan een cruciaal instrument is voor het sturen op hulpvraag en doelrealisatie. Zonder volledig en actueel gezinsplan ontbreekt een samenhangend beeld van de ingezette hulp en de beoogde resultaten. Dat belemmert niet alleen de uitvoering, maar ook de mogelijkheid tot management control op formatie, capaciteit en effectiviteit. Als sturing op inhoud en resultaten ontbreekt, kunnen keuzes over inzet en inzetbaarheid niet onderbouwd gemaakt worden. Het gezinsplan is daarmee niet slechts een administratieve verplichting, maar een voorwaarde voor resultaatgericht werken.

- De bedrijfsvoering zal een stap moeten maken in verdere professionalisering. De huidige, tweeslachtige insteek, is gecompliceerd. Een JENS (eigen) inrichting, die voldoet aan de eisen die JENS zelf stelt aan de kwaliteit en ondersteuning van het primair proces, en de afhankelijkheid daarbij van de moederorganisaties vraagt om een heroriëntatie. JENS zal de huidige inrichtingsprincipes en afspraken met de moederorganisaties dienen te evalueren. Analyse van de effecten van verschillende HRM afdelingen, Cao's en opleidingsmogelijkheden en nog meer bedrijfsmatige afstemming met moederorganisaties is nodig om keuzes te maken voor het toekomstbestendiger maken van JENS. De organisaties zullen ook keuzes moeten maken in kostenbeheersing. Welke middelen gaan naar de uitvoering en welke middelen naar de overhead en is die overhead nodig om de hulpverleners doeltreffend te ondersteunen in hun werk? Dat is de centrale vraag.

Sturing & Informatievoorziening

- Meer outcome gericht werken is een ambitie van JENS. Een ambitie die ook door de gemeenten wordt omarmd. Juist omdat dit waardevolle informatie oplevert voor beleidsontwikkeling en sturing binnen het sociaal domein. JENS vervult hierin een belangrijke signalerende rol – als één van de sensoren in de samenleving die trends en behoeften vroegtijdig zichtbaar maakt.

- Outcome-sturing is onvoldoende stevig verankerd in de uitvoering. Het gezinsplan – dat bij een kwart van de gezinnen ontbreekt – kan in de praktijk meer methodisch gebruikt worden. Hiermee wordt bedoeld dat wanneer cliënten het mede-eigenaarschap krijgen over het eigen gezinsplan, de betrokkenheid toeneemt, en er een structureel getoetst wordt of de hulpverlener en de cliënt dezelfde 'taal' spreken en elkaars verwachtingen managen. Daar liggen verbeterkansen. Het gezinsplan is niet bedoeld om te voldoen aan formele verantwoordingsvereisten, maar om samen met de cliënt daadwerkelijk te sturen op hulpvraag, inzet en doelrealisatie. Als de gezinsplannen, doelrealisatie en outcome-sturing niet voldoen aan de uitvoeringseisen gaat een belangrijk instrument voor inhoudelijke én financiële sturing verloren.

- JENS is onvoldoende toegerust om effectief te kunnen sturen op inhoud, capaciteit en kosten. Outcome-indicatoren zoals herhaalde instroom en zorgzwaarte worden niet systematisch gevolgd. De informatievoorziening is vooral ingericht op verantwoording achteraf, terwijl gemeenten en JENS gebaat zijn bij real-time sturing. Pas dan kan er proactief op de inhoudelijke ontwikkelingen en kosten gestuurd worden.

- De monitoring moet expliciet worden ontworpen als sturingsinstrument, niet als verantwoordingsproduct. Alleen zo ontstaat grip op effectiviteit, efficiëntie en het realiseren van maatschappelijke outcome.

- Zoals eerder opgemerkt is de informatievoorziening onvoldoende ingericht ten behoeve van een adequate sturing op inhoud, capaciteitsbeheer en kosten. Het huidige dashboard voorziet hier niet in. Zeker niet als wordt voortgebouwd op de huidige opzet. De focus ligt nu te sterk op verantwoording achteraf, terwijl er behoefte is aan real-time informatie. De focus moet verschuiven van verantwoording naar sturing. Wanneer de sturing goed is ingericht, volgt de verantwoording daar vanzelf uit.

Organisatie & Structuur

- De organisatiestructuur van JENS – met een indeling in kwadranten en een scheiding tussen gebiedsteams en uitbestede zorg – werkt segmentatie in de hand. Dit staat op gespannen voet met het 1G1P1R-principe van integrale ondersteuning. Specialistische inzet is niet vanzelfsprekend verweven met de basisstructuur. Daarnaast is de organisatie-inrichting complex en hybride, met invloed van moederorganisaties en externe inhuur. Hierdoor ontstaan knelpunten in de samenhang, wendbaarheid en doelmatigheid van de hulpverlening. Wachtlijsten kunnen hiervan een gevolg zijn.

- Vanaf 01-01-2023 werkt JENS binnen K3 met de HBC-structuur: een eigen beschikkings- en bekostigingssystematiek, vergelijkbaar met de PxQ-systematiek. In de uitvoering zien we hierbij enkele onwenselijke effecten, zoals het sturen op een vooraf bepaalde duur en intensiteit van hulp, los van de daadwerkelijke behoefte. Een betere benadering zou zijn om de nadruk te leggen op de gezamenlijke opdracht in de doelrealisatie, voortkomend uit het gezinsplan. Daarmee verschuift de focus van systeemlogica naar inhoudelijke effectiviteit. Precies wat lumpsumfinanciering beoogt.

- De transformatie is dus geen gemakkelijke opgave, zeker niet wanneer men bedenkt dat JENS opereert binnen bestaande (zorg)structuren die vaak zijn gebaseerd op oude denkkaders en belemmerende overtuigingen. Deze structuren zijn zichtbaar in de gekozen inrichting, waaronder de opdeling in K2 en K3. Die ordening vraagt om meer inhoudelijke afstemming en regie, terwijl ze in de praktijk eerder leidt tot segmentatie. Vanuit inhoudelijke motieven en capaciteitsbeheer is het wenselijker om (specialistische) ambulante zorg structureel in te bedden in de gebiedsteams. Een integrale aanpak die cliënten niet naar een andere feitelijk naar een ander organisatie brengt, maar de organisatie naar de cliënt.

Financiën & lumpsum

- JENS heeft geïnvesteerd in het verwezenlijken van de transformatiedoelstellingen en het ontwikkelen van een passende operationele organisatie. Men heeft echter te weinig aandacht voor de financiële houdbaarheid van de activiteiten, zoals blijkt uit de jaarlijkse meerkosten. Er zijn geen analyses gemaakt die inzicht geven in hoe er binnen het lumpsumbudget gewerkt kan worden. Was dat wel het geval dan waren er antwoorden op de operationele beperkingen, en de snelheid waarmee innovaties kunnen worden doorgevoerd. Immers, de budgettaire ruimte is hierin bepalend voor de keuzes.

- De bedrijfsvoering kan een stap zetten in verdere professionalisering. De huidige, tweeslachtige insteek, is gecompliceerd. Een JENS (eigen) inrichting die voldoet aan de eisen die JENS zelf stelt

aan de kwaliteit en ondersteuning van het primair proces, gecombineerd met de diensten van de moederorganisaties vraagt om een heroriëntatie. Analyse van de effecten van verschillende HRM afdelingen, Cao's en opleidingsmogelijkheden en nog meer bedrijfsmatige afstemming met moederorganisaties is nodig om keuzes te maken voor het toekomstbestendiger maken van JENS. Voor eigentijdse management control is een stevig ondersteuningsapparaat nodig. Het huidige ondersteuningsapparaat zal de uitdaging van digitalisering van bedrijfsprocessen en adequate forecast (managementdashboard t.b.v. proactief sturen) aan moeten kunnen om toekomstbestendig te zijn. Deze ontwikkeling is noodzakelijk om te opereren binnen een passende lumpsum.

- Afstappen van actueel gehanteerde normen en sturen op werkelijke kosten:

    - Norm inschaling salaris: Per fte inleen wordt standaard uitgegaan van 75% anciënniteit. Ongeacht het aantal dienstjaren. In het kader van kostenbeheersing moet worden uitgegaan van de werkelijke anciënniteit. Dat maakt het mogelijk om te sturen op een **formatieplan** dat beantwoordt aan de zorginhoudelijke en financiële kaders en dus het vooraf vastgestelde budgetkader.

    - Norm 190 fte: De samenstelling van de formatie dient afgestemd te zijn op de hulpbehoefte van de totale cliëntpopulatie. Het is dus van belang om inzichtelijk te hebben welke problemen binnen de basishulp Jeugd passen en welke elders (moederorganisaties, onderaannemers of gespecialiseerde aanbieders) moeten worden ondergebracht. Om dat inzicht te hebben is het van groot belang om gebruik te maken van **doelrealisatie** (Nederlands Jeugdinstituut). Een landelijk instrument dat inzicht geeft in werkzame interventies passend bij de gesignaleerde hulpvraag. JENS maakt te weinig gebruik van dit instrument. Voorgaande stelt JENS ook in staat om te werken met een formatieplan, in aard en omvang, dat beter is afgestemd op de hulpvragen en beschikbaar personeelsbudget primair proces.

    - Norm productiviteit: Een belangrijke kostenfactor is de productiviteit per fte. JENS heeft die bepaald op 1300 voor medewerkers op MBO-niveau. Voor HBO en hoger ligt de norm op 1200. Naar landelijk maatstaven is dit aan de lage kant. Benchmark gegevens gaan eerder uit van 1300 uur. Zeker als de reisafstanden beperkt zijn.

    - Norm unieke cliënten: Niet langer houdbaar is de door JENS gehanteerde formule: unieke cliënten x zorgkosten = hoogte lumpsum. Deze redenering gaat om verschillende redenen niet op. De werkelijke kosten per unieke cliënt verschillen enorm. Deze verschillen zijn beïnvloedbaar, en niet statisch, zoals de formule veronderstelt. Een andere belangrijke reden is dat de kosten uit het voorliggend veld worden toegerekend aan unieke cliënten (geregistreerd), terwijl die kosten gerelateerd zijn aan cliënten die niet geregistreerd worden. De kosten per unieke cliënt zijn niet representatief voor de werkelijke kosten, en kunnen niet gebruikt worden in de verantwoording van de meerkosten.

- Jaarlijks worden er omvangrijke meerkosten gemaakt. Deze worden in de praktijk achteraf verantwoord, wat de financiële voorspelbaarheid van het lumpsumkarakter ondermijnt. Er ontbreekt een gedeelde systematiek voor budgettering, scenario-analyse en kostenbeheersing. Daardoor worden inhoudelijke en financiële keuzes niet in samenhang gemaakt en ontstaat spanning tussen de innovatieve praktijk en financiële realiteit. Zonder structurele afspraken over wat binnen en buiten de lumpsum valt, blijft de financiële houdbaarheid onder druk staan.

Partnerschap & Governance

- Hoewel het partnerschap tussen de HLV-gemeenten en JENS is gestoeld op vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid, is de gezamenlijke sturing op cruciale onderdelen als kwaliteit, inzet, productiviteit en kosten gebrekkig en op onderdelen afwezig. De onderlinge rolverdeling is niet altijd helder, wat leidt tot onduidelijkheid over eigenaarschap van keuzes. Transparantie over prestaties

en kostenontwikkeling is onvoldoende geborgd, waardoor achteraf bijsturen, in plaats van vooraf samen kiezen, de werkwijze is geworden. Dit schaadt het wederzijdse vertrouwen en vraagt om heldere afspraken over governance, monitoring en gezamenlijke regie.

1.3. Uitkomsten

Inhoud jeugdhulp: preventie, onderzoek en sturing

Preventie laat zich moeilijk uitdrukken in zichtbare resultaten. Onderzoek (NJI Afke Donker) wijst uit dat inzetten op preventie loont. De preventieve activiteiten van JENS zullen zeker bijdragen aan minder instroom. Bewijs hiervoor zien we niet terug in de instroomcijfers. Althans, de correlatie is moeilijk te duiden. In een artikel van Mr. dr. A.J van Montfort wordt beschreven dat uitbreiding van betaalde hulp voor lichte problemen een denkfout is. De gemeenten kunnen zich beter richten op de zware problemen en ervoor zorgen dat de kinderen en gezinnen met ernstige problemen zorg en bescherming krijgen, die nodig is. Betaal geen (of: minder) professionele hulp voor lichte problemen met opvoeden en opgroeien. Vereenvoudig 'het voorveld'. Stop met het streven naar laagdrempeligheid voor alles en iedereen en vervang dat door een hogere drempel voor de lichte problemen c.q. gezinnen die zelf veel kunnen oplossen. Opvattingen die verder onderzocht zouden kunnen worden bij toekomstige inhoudelijke keuzes.

Programmatisch werken in het voorliggend veld levert zeker een bijdrage aan het doelgerichter inzetten van hulp en de keuze in het kader van normalisatie van de 'hoogte' van de drempel. Niet alleen de 'drempel' maar ook in het kader van de sturing op kosten is het programmatisch werken in het voorliggend veld belangrijk. Vrijwel alle activiteiten die uitgevoerd worden in het kader van preventie en lichte zorg zijn vaste kosten, dus planbaar én voorspelbaar. Voor 2025 heeft JENS € 556.000 gereserveerd voor preventieve activiteiten. Dat is 1,4% van de begrote zorgkosten 2025. Om te kunnen bepalen of dit percentage t.o.v. de doelstellingen van de opdracht realistisch is, is gerichter onderzoek nodig.

Het zichtbaar maken van de werkelijke *effecten is en blijft een aandachtpunt*. Al eerder is opgemerkt dat er weinig gestuurd wordt op doelrealisatie en werkzame interventies. In de actueel beschikbare informatie worden percentages genoemd van klantreizen die volgens plan zijn beëindigd. In het jaarplan 2024 wordt 77,6% volgens plan beëindigd. Dat is een mooi percentage als dat afgezet kan worden tegen de effectiviteit van de ingezette interventies, de duur en de kosten. Dit biedt geen houvast voor het proactief managen op inhoud, terwijl dat voor de lumpsumfinanciering noodzakelijk is.

Vooral het inzichtelijk maken van de daadwerkelijke voortgang in doelrealisatie en de gevolgen daarvan op de samenwerking met moederorganisaties en onderaannemers is essentieel bij het managen van de inhoud en kosten van de integrale hulpverlening.

Een voorbeeld is de afname van de instroom naar de gespecialiseerde hulpverlening waarbij de kosten gelijk blijven door de toename van de zwaarte van de hulpverlening. Dat vraagt om onderzoek naar oorzakelijke verbanden om te kunnen sturen op de eerdergenoemde balans tussen inhoudelijke doelstellingen, bedrijfseconomische keuzes en monitoring. Het wijzigen van de beschikbare tijd, de duur, in de opdracht aan de moederorganisatie, onderaannemer of gecontracteerde geeft niet het inzicht dat nodig om de beoordeling te kunnen maken welke hulpverleningsinterventies in omvang, duur en vorm, – en vooral in samenstelling tussen hulpverleningsorganisaties - effectief zijn. Meer inzicht en onderzoek is nodig.

Financiën en kostenbeheersing

De lumpsumfinanciering dient gebaseerd te zijn op reële kosten, toegerekend aan de feitelijke inzet per cliënt. Dit vraagt om het loslaten van de huidige systematiek waarbij het lumpsumbedrag wordt afgeleid uit een generieke formule: unieke cliënten: totale zorgkosten = bedrag per uc. Bedrag per uc x aantal uc = benodigde lumpsum.

Deze benadering is ongeschikt en onwenselijk als basis voor lumpsumverantwoording, omdat:

- Alle kosten, inclusief die voor niet-geregistreerde cliënten in het voorliggend veld, worden toegerekend naar het totaal aantal BSN-geregistreerde cliënten;
- De uitkomst daarmee een fictieve kostprijs per cliënt geeft en niets zegt over de feitelijke inzet of benodigde zorg;
- Dit leidt tot verkeerde prikkels in sturing, en onduidelijkheid over het verband tussen kosten, hulpvraag en resultaat.

Lumpsumfinanciering of taakgerichte financiering stelt hoge eisen aan kostenbeheersing. In dit kader betekent kostenbeheersing het **beheren** en **reguleren** van uitgaven en kosten binnen de organisatie JENS om onnodige kosten te minimaliseren en de middelen efficiënt te benutten. Het is een **systematisch** proces dat ervoor zorgt dat de financiële middelen optimaal worden ingezet en dat de kosten binnen het **vooraf** vastgestelde budget blijven. Dit vraagt om een hoge mate van management control en kostenbeheersing.

Kostenbeheersing is bij lumpsum financiering essentieel. Meerkosten **kunnen alleen dan ontstaan** als de kostenbeheersing goed geregeld is en inzichtelijk gemaakt kan worden welke extra kosten wenselijk of noodzakelijk zijn om bepaalde activiteiten, die significant bijdragen aan de doelstellingen uit de opdracht, **toch** uit te voeren. Anders dan bij de huidige werkwijze kan er alleen sprake van meerkosten zijn als ze onvoorzien en onverwachte blijken én als JENS én de gemeenten **vooraf** de afweging maken **en positief besluiten.** Dus voordat de kosten gemaakt worden. De HLV-gemeenten, als opdrachtgever, hebben hierin de beslissende stem.

De kostenbeheersing bij JENS kan beter zoals eerder aangegeven. Daarmee wordt impliciet de doelstelling van het optimaal inzetten van middelen niet gehaald. Zoals we eerder hebben kunnen lezen hanteert JENS verschillende **normen** die in het kader van lumpsum geen recht doen aan het doelmatig beheer van het beschikbare budget.

JENS heeft een behoorlijke veranderkracht laten zien. Toch is het moeilijk resultaat te boeken op de transformatiedoelstellingen. JENS moet daarbij ondersteund worden door onderzoek. Innovaties die in de staande organisatie plaatsvinden dienen beoordeeld te worden op inhoudelijke en financiële effecten. Innovaties kunnen niet los gezien worden van de doelstellingen uit de Hervormingsagenda Jeugd en reiken verder dan JENS. Het rapport wijst op het belang van inzicht in de materie door meer structureel onderzoek te doen. Anders dan nu het geval is, zal de transformatieopdracht, zowel inhoudelijk als organisatorisch (het jeugdzorgstelsel daarbij in acht genomen), baat hebben bij professioneel onderzoek.

Een mogelijkheid om hier daadwerkelijk een krachtige impuls aan te geven is een onafhankelijk R&D fonds. R&D staat voor Research and Development wat in het Nederlands onderzoek en ontwikkeling betekent. Kenmerkend voor R&D is dat in dit onderzoek (research) gestreefd wordt naar oorspronkelijkheid en vernieuwing. Het is creatief, systematisch en planmatig zoeken naar oplossingen voor praktische problemen. Het biedt tevens veel beleidsinformatie die ondersteunend is aan het maken van toekomstig integraal beleid binnen het sociaal domein. De R&D zou programmatisch en thematisch van opzet moeten zijn. JENS, de gemeenten, en andere partners kunnen onderzoeksopdrachten inbrengen. Jaarlijks kunnen er keuzes gemaakt worden in de besteding van het R&D fonds. Een begroting vormt de basis voor de besteding van de middelen. Hoe de uitwerking van de besteding van een dergelijk fonds er daadwerkelijk uit zou moeten zien zal verder uitgewerkt moeten worden. De kern voor het opzetten van een transformatiefonds is om de mogelijkheid te creëren om daadwerkelijk samenhangend onderzoek te kunnen doen naar de effecten van de Basishulp Jeugd. Onderzoek waarmee een krachtige ondersteuning kan worden geboden aan de transitieopdracht en de Hervormingsagenda.

Deze R&D voorziening zou zelfs Parkstad breed te organiseren zijn. Waardoor de onderzoeks- en ontwikkelcapaciteit breder beschikbaar is. Daarmee kan de slagkracht worden vergroot en de kosten verminderd. Het is in ieders belang om inzicht te krijgen in de werkzaamheid van het huidige uitvoeringsbeleid en vandaaruit samen te sturen op de transformatiedoelstellingen. Ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. De kosten

van deelname door JENS kunnen niet vanuit het lumpsumbudget worden gefinancierd. Hiervoor zouden dus middelen in het kader van een transformatiefonds beschikbaar moeten komen.

JENS is op de goede weg wat betreft de inhoudelijke doelstellingen. Aan de missie en visie wordt daadwerkelijk praktisch invulling gegeven. Soms zelfs tegen de heersende opvattingen in van andere aanbieders en/of de gemeentelijke Toegangen. De praktische invulling laat zien dat er resultaten geboekt worden op het reguleren van de instroom (in aantallen cliënten). De voorbeelden die door JENS in dit kader worden gegeven en de innovaties in het primair proces bevestigen dat. JENS beoordeelt in de vraagverheldering de hulpvraag en is kritisch vanuit de opvattingen 'normalisatie' en 'de-medicalisering'. Een waardevolle partner in het realiseren van gewenste veranderingen.

Dit rapport geeft antwoord op de vraag: Is de lumpsum passend voor de opdracht Basishulp Jeugd zoals in de opdracht beschreven?

Het antwoord op de onderzoeksvraag is dat de lumpsum **passend** is voor de opdracht Basishulp Jeugd. De jaarlijkse meerkosten zijn niet noodzakelijk, maar het gevolg van keuzes in normering, bedrijfsvoering en gebrekkige sturing. Het is mogelijk om met de bestaande lumpsumfinanciering de opdracht doelmatig en efficiënt uit te voeren, mits gestuurd wordt op werkelijke kosten en de inrichting van uitvoering daarop wordt aangepast. Daarmee is een onderbouwd antwoord gegeven op de onderzoeksvraag.

Tot slot, de taakgerichte lumpsumfinanciering is een goede keuze ondanks de inhoudelijke en financiële uitdagingen. En hoewel JENS deze inhoudelijke en financiële uitdagingen tegenkomt, heeft ze bewezen veel potentie te hebben om in het jeugdhulpstelsel echte veranderingen te bewerkstelligen. Dat is goud waard. De waarde van het goud moet worden gekoesterd en in de toekomst betaalbaar blijven.

1.4. Aanbevelingen

1. Uitgaan van omvang lumpsum volgens contract, voor Heerlen aangevuld met budget jeugdconsulenten

Ga uit van de contractueel overeengekomen lumpsum. Voor Heerlen aangevuld met het budget voor jeugdconsulenten. Deze twee componenten vormen gezamenlijk het financieel kader voor de uitvoering van de opdracht Basishulp Jeugd. Vanaf 2026 is de overeengekomen lumpsum daarmee kaderstellend. Voor 2025 maken de gemeenten met JENS afspraken in het kader van de overgangssituatie.

2. Sturen op werkelijke kosten per client en op basis van daadwerkelijke inzet

Breng de daadwerkelijk kosten in beeld op basis van inhoudelijke activiteiten door:

a. 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur steviger neer te zetten in het hulpverleningsproces. Noodzakelijk om zicht te hebben op het behalen van hulpverleningsdoelen, de werkzaamheid van de interventies en de effort die nodig is in uren mankracht en deskundigheid. De basis voor formatieplan (deskundigheid en omvang formatie) en capaciteitsbeheer.
b. te sturen op doelrealisatie. De doelrealisatie steviger verankeren in 1 gezin,1 plan, 1 regisseur zodat inzichtelijker wordt welke inhoudelijke inzet gevraagd wordt. Welke interventies zijn werkzaam en welke personele formatie hoort daarbij.
c. het inrichten van een cliëntportaal, ondersteunend aan het efficiënt werken vanuit 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur en het digitaal dossier. Alle betrokken in het hulpverleningsproces, dus ook andere aanbieders die in opdracht van JENS werken, werken in hetzelfde digitale dossier en in opdracht van de regisseur die door JENS is toegewezen. De cliënt wordt actief betrokken middels de toegang tot zijn cliëntportaal.

3. Clienttevredenheidsmetingen structureel uitvoeren

Clienttevredenheid wordt nu door gemeenten uitgevoerd (Dimensus 2025). Heel waardevol om een algemeen beeld te hebben over de tevredenheid van cliënten maar onvoldoende om te onderzoeken of de gehanteerde interventies (methodisch) werkzaam zijn en het gewenste effect opleveren. Deze informatie is nodig om te kunnen sturen op duur, keuze interventies en gewenste formatie. Dit sluit aan bij de gemeentelijke opdracht om te sturen op maatschappelijk effect

4. Programmatisch werken in het voorliggend veld

Bouw voort op de werkwijze 'Voorliggend tenzij' door jaarlijks een programmatische inzet in het voorliggend veld op te stellen, per gemeente of gebied. Maatwerk.
De inhoud van de programmatische inzet wordt afgestemd met gemeenten en lokale partners en voorzien van een begroting op basis van werkelijke kosten. Daarmee ontstaat vooraf inzicht in doelen, verwachte inzet en financiële kaders.

Dergelijke keuzes worden de komende jaren steeds belangrijker, omdat meer zal worden geïnvesteerd in **een omgeving** waarin jeugdigen en gezinnen worden ondersteund bij ontwikkelings- en opvoedingsvragen. Een omgeving die minder afhankelijk is van professionele hulp. De activiteiten in het voorliggend veld gaan een prominentere rol spelen in het versterken van de sociale kracht in de samenleving. JENS kan hierin een belangrijke rol vervullen, door programmatisch te werken in verbinding met partijen die actief zijn in buurten en wijken. Integraal werken aan de doelstellingen van normaliseren en de-medicaliseren vormt hierbij de kern.

5. Basis op orde

JENS is de pioniersfase voorbij en beschikt over een operationele organisatie. De ervaringen uit de afgelopen jaren maken het mogelijk om scherper te onderscheiden welke activiteiten noodzakelijk en wenselijk zijn en

welke kosten daarmee gemoeid zijn. Een toekomstbestendige organisatie op basis van lumpsumfinanciering vraagt om een systematiek die:

- Kosten toewijst op basis van daadwerkelijke inzet en geleverde zorg;
- Sturing koppelt aan outcome-indicatoren zoals uitval, doelrealisatie en cliënttevredenheid;
- Zicht biedt op verschillen in complexiteit en benodigde inzet per type hulpvraag, zodat betere afwegingen gemaakt kunnen worden in omvang en kwaliteit van de benodigde formatie.

De bouwstenen die het onderzoek JENS biedt in het kader van management control en kostenbeheersing zijn:

a. Voor 2026 actueel lumpsumbedrag (geïndexeerd) zonder meerkosten in de begroting als uitgangspunt te nemen en deze uit te werken op basis van, de werkelijke kosten. Het hanteren van de ABC (Activity Based Costing) methode wordt aanbevolen. *Door ABC per klantreis toe te passen, segment of type hulp (bijvoorbeeld wijkteam, onderwijs, K2/K3), ontstaat onderbouwde en inhoudelijk gedreven kostenplaatjes. Dit maakt het mogelijk om inhoudelijke keuzes en financiële afwegingen met elkaar te verbinden – binnen de kaders van de lumpsumfinanciering*.
b. Een formatieplan vaststellen op basis van inhoudelijke keuzes, werkzame interventies en de verwachte aantallen cliënten met gelijke hulpvragen. Hierdoor ontstaat een formatieplaatsenplan, met bijbehorende kostenbegroting. Een onderlegger voor het real-time sturen en beheersen van de formatie in omvang en kwaliteit.
c. Naast de lumpsumfinanciering ontvangt JENS additionele middelen voor aanvullende activiteiten o.a. de extra inzet van jeugdconsulenten vanuit de gemeente Heerlen. Door de gemeenten opgestarte projecten en/of aanvullende jeugdhulp dienen buiten de opdracht te vallen. In de verantwoording over 2024 betrof dit een bedrag van € 1,2 miljoen. Deze activiteiten dienen op dezelfde wijze te worden ingericht en verantwoord als de lumpsum, maar niet binnen de lumpsum. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten zowel uit de lumpsum als de additionele middelen worden betaald.
d. Beschikken over een dashboard gevuld met real-time data waarmee adequaat (bij) gestuurd kan worden op zorginhoudelijke resultaten, benodigde formatie, capaciteitsbeheer en de actuele uitputting van het budget. Inclusief rolling forecast mogelijkheden die de mate van voorspelbaarheid van capaciteit en kosten ondersteunen.

6. Optimalisering van de monitoring als speerpunt

Effectieve sturing vereist inzicht: in doelen, inzet, kosten en resultaat. De huidige informatievoorziening van JENS schiet hierin tekort. Voor structurele grip op uitvoering, kosten en kwaliteit is het noodzakelijk om de interne sturing fundamenteel te versterken. Naast het sturen op de werkelijke kosten is de kern van deze versterking het formatieplan dat structureel is afgestemd op:

- Hulpvraagontwikkeling (instroom);
- Effecten van interventies (door- en uitstroom);
- Capaciteitsverloop (arbeidsmarkt);
- Realistische uitvoeringscapaciteit per gebied.
- En sluit aan bij een bredere verbetering van financiële sturing, kosteninzicht en ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering.

Dit plan vormt de basis voor zowel begroting als personele inzet. Het maakt onderbouwde keuzes mogelijk over schaal, inzet en prioriteit per segment. Het snel inrichten van een professioneel dashboard (externe, gespecialiseerde partij) vormt een essentiële aanbeveling. Dit dashboard moet gericht zijn op real-time sturing, met integratie van:

- Doelrealisatie op cliëntniveau;
- Caseload-ontwikkeling en inzet per professional;
- Outcome-indicatoren zoals uitval, her instroom en cliënttevredenheid;
- Inzicht in overhead en indirecte inzet.

- Kosten per hulpsegment en type dienstverlening (op basis van ABC)
- Verhouding tussen directe en indirecte uren
- Prognose op lumpsumbesteding t.o.v. realisatie
- Inzicht in begroting versus realisatie per kostencategorie, segment en periode

➢ Management control krijgt pas betekenis als informatie leeft binnen alle lagen van de organisatie, van de uitvoering tot bestuur, directie en management. De monitoring moet expliciet worden ontworpen als sturingsinstrument op alle niveaus, niet als verantwoordingsproduct.

7. Draaiknoppen, SWOT en businesscases integreren in een verbeterplan als onderdeel "Basis op orde"

JENS heeft ambities. Dat blijkt uit de businesscases die recent zijn uitgewerkt en geïmplementeerd. De ambities van JENS worden versterkt wanner ze worden samengebracht in één integraal en uitvoerbaar verbeterplan. Versnipperde initiatieven en losse projecten zorgen voor verlies aan samenhang en focus.

Het verbeterplan vormt de vertaalslag van visie naar uitvoering, en bevat de eerder aangegeven elementen zoals:

- Een herijking van het productportfolio: wat is kerntaak, wat niet;
- Structurele metingen van outcome op interventieniveau en de vertaling daarvan naar de ontwikkel- en opleidingsbehoefte van medewerkers;
- Transparante koppeling van noodzakelijke kosten aan inhoudelijke effecten, met meetbare indicatoren en scenario's;
- Inzicht in kostendrijvers via activity-based costing of klantreizen;
- Gefaseerde verlaging van overhead;
- Een heldere positie voor innovaties: eerst ontwikkelen en testen buiten de staande lijn, pas daarna integreren.

Door alle verbeteracties onder te brengen in één plan ontstaat bestuurlijk en managerial overzicht, samenhangende sturing en de mogelijkheid om investeringen en prestaties expliciet aan elkaar te koppelen.

8. Risicoreserve JENS

Om de continuïteit richting cliënten en werknemers te garanderen, moet JENS rekening houden met (financiële) tegenvallers. Om die tegenvallers te kunnen opvangen, heeft JENS een weerstandsvermogen nodig. Hiertoe is een opslag voor het creëren van dergelijke buffers realistisch. De hoogte van de opslag is onderwerp van discussie; er zijn geen landelijke richtlijnen voor wat hierbij reëel genoemd kan worden. Bij de berekening van de risicoreserve (overheadopslag fte) voor de moederorganisaties is uitgegaan van een percentage van 2%.

De gemeenten hebben de afgelopen jaren de risico's gedragen door de meerkosten voor haar rekening te nemen. In feite is JENS de risicodrager gebleken en niet de moederorganisaties. De risicoreserve van 2% op het totale budget zou door JENS jaarlijks gereserveerd moeten worden. Daar zouden de tegenvallers uit betaald moeten worden. Een eigen risicoreserve voor tegenvallers alvorens in uitzonderlijke gevallen gebruik te kunnen maken van het risicoventiel. Het verdient aanbeveling om afspraken te maken tussen HLV-gemeenten en JENS over hoe hier invulling aan te geven.

9. Innovatiekracht JENS gebruiken

De innovatie binnen JENS is onderdeel van de innovaties die de HLV-gemeenten de komende jaren willen realiseren. **De gemeenten zouden er goed aan doen om het richting gevend kader van de VNG: Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening", als onderlegger te gebruiken voor het verder vormgeven van de transformatie.** Daarmee ontstaat er eenheid van beleid dat leidend is voor de

inrichting van het hulpverleningsaanbod. Dat kader geeft de huidige en toekomstige aanbieders houvast. Daarmee kan men de gewenste integrale hulpverlening efficiënter inrichten, bewaken en afstemmen.

Ook systemen kunnen op elkaar afgestemd worden waardoor er betere stuurinformatie beschikbaar komt en de administratieve last afneemt. Eén gezin-één plan- één regisseur kan over de uitvoerende organisaties vorm en inhoud krijgen.

Voor de innovatie activiteiten van JENS en de bijdrage aan het Transformatiefonds t.b.v. R&D is een separate bekostiging buiten de lumpsum nodig. Jaarlijks wordt er een Innovatieplan JENS (in overleg en afstemming met R&D) separaat toegevoegd aan het jaarplan. Hierin specifiek opgenomen de activiteiten die m.b.t. innovatie en transformatie worden uitgerold en op grond waarvan de financiering van de daaraan verbonden kosten beschikbaar wordt gesteld. Doelgerichte financiering van integrale innovatie!

10. Outcome als leidend principe in sturing en verantwoording

De gemeente stuurt op maatschappelijke outcome: effectiviteit van hulp, het voorkomen van zwaardere zorg, tevredenheid van gezinnen en duurzame resultaten. JENS dient deze outcome zichtbaar en toetsbaar te maken, als onderdeel van haar kernverantwoordelijkheid binnen de lumpsum. Het dashboard dient ook daarop afgestemd te zijn.

11. Leverzekerheid versterken binnen duidelijke opdrachtrelatie

Het partnerschap tussen gemeenten en JENS is gebaseerd op vertrouwen, dat vertrouwen is onder meer gefundeerd op toetsbare prestaties. Gemeenten hebben geen rol in het 'mee organiseren' van de uitvoering. JENS is opdrachtnemer en dient te leveren binnen de afgesproken kaders. Daarvoor dienen de afspraken uit het contract. Wanneer afspraken onduidelijk zijn, of niet voorzien, worden er aanvullende afspraken tussen partijen schriftelijk vastgelegd en toegevoegd als addendum aan het contract.

12. Organisatorisch werkgeverschap en personele integratie heroverwegen

De huidige coöperatieve inleenconstructie, waarin JENS afhankelijk is van het detacheren van personeel door moederorganisaties, kent organisatorische en fiscale risico's. Het ontbreken van een formeel werkgeverschap voor eigen personeel belemmert de uitvoerbaarheid van integrale HR-sturing, formatieplanning, scholing en de opbouw van een toekomstbestendige organisatie.

Daarnaast is er sprake van juridische kwetsbaarheid, onder andere door het risico op schijnzelfstandigheid en onduidelijkheden over werkgeversgezag bij structurele inhuur. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken wat de voordelen zijn van een organisatievorm waarin JENS zelf personeel in dienst heeft of expliciet regie voert over het werkgeverschap. Dit versterkt de rechtspositie van medewerkers, vergroot de sturingsruimte op kwaliteit en kosten, en beperkt fiscale risico's.

13. Structurele inzet van gezinsplannen als sturingsinstrument

Een actueel en kwalitatief gezinsplan vormt de basis van de methodische hulpverlening. Momenteel beschikt slechts 75% van de gezinnen over een gezinsplan dat voldoet aan de gestelde eisen. Door gezinsplannen structureel in te zetten als instrument voor doelrealisatie, capaciteitsplanning en monitoring ontstaat betere sturing op de effectiviteit en intensiteit van de hulp. Het gezinsplan moet leidend zijn bij de bepaling van interventies, de inzet van personeel en het bepalen van de benodigde duur van ondersteuning.

14. Versterken van praktijkgericht en longitudinaal onderzoek naar effectiviteit

Binnen de huidige inrichting van JENS ontbreekt structureel praktijkgericht onderzoek naar de effectiviteit van interventies en de impact op instroom en doorstroom. Dit belemmert zowel interne sturing als

beleidsontwikkeling. Aanbevolen wordt om, parallel aan de uitvoering, gericht onderzoek te verrichten naar de werking van methodieken, de verhouding tussen inspanning en resultaat en de doorlooptijden per hulpsegment. Dit kan via de voorgestelde R&D afdeling of in samenwerking met kennisinstellingen.

15. Voorgestelde twee sporen aanpak

JENS heeft de potentie om de doelstellingen uit het contract tegen het afgesproken lumpsum budget te realiseren. Om de kans op succes te vergroten wordt een tweesporen aanpak voorgesteld.

- Spoor 1: Basis op orde. *Een toekomstbestendige bedrijfsvoering.*

De staande organisatie van JENS voor de huidige uitvoeringstaak versterken door uitvoering te geven aan de punten uit alinea 1:

a. Voor 2026 actueel lumpsumbedrag (geïndexeerd) zonder meerkosten in de begroting als uitgangspunt te nemen en deze uit te werken op basis van, de werkelijke kosten. Het hanteren van de ABC (Activity Based Costing) methode wordt aanbevolen.
b. Een formatieplan vaststellen op basis van inhoudelijke keuzes, werkzame interventies en de verwachte aantallen cliënten met gelijke hulpvragen.
c. Naast de lumpsumfinanciering ontvangt JENS additionele middelen voor aanvullende activiteiten o.a. de extra inzet van jeugdconsulenten vanuit de gemeente Heerlen. Door de gemeenten opgestarte projecten en/of aanvullende jeugdhulp dienen buiten de opdracht te vallen.

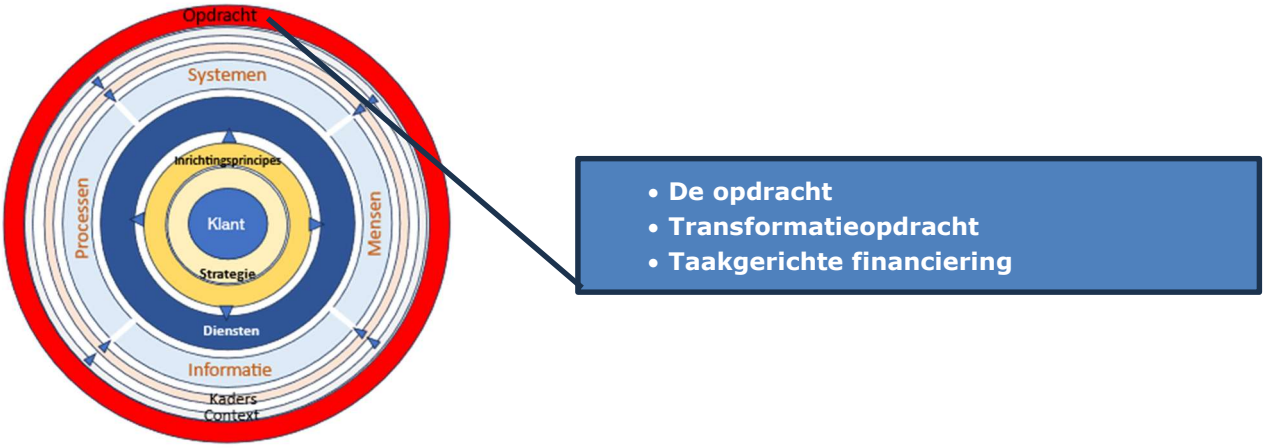
- Spoor 2: Inzicht in de materie. *Ter ondersteuning van de transformatiedoelstellingen.*

Uit diverse regionale en landelijke beleidsvoornemens blijkt dat er behoefte is aan het vereenvoudigen van een complex systeem/stelsel en het stimuleren van een integrale aanpak in de afstemming van vraag-aanbod, waarbij de lokale en regionale kennis en kunde maximaal wordt benut ter versterking van de sociale kracht in buurten en wijken. Dat vraagt om het samenbrengen van kennis uit de praktijk en onderzoek naar werkzame interventies. Inzicht in de vraag wat helpt en voegt iets toe en wat niet, is van toegevoegde waarde. Het inzicht dat hierdoor ontstaat maakt beleidskeuzes scherper en doelgerichter. Als de HLV-gemeenten (mogelijk zelfs Parkstad breed) beschikken over een R&D fonds kan er onderzoek gedaan worden naar de effecten van geleverde hulp binnen het sociaal domein, dus ook jeugdhulp. JENS kan een belangrijke bijdrage leveren door actief bij te dragen aan onderzoeksvraagstukken, en er zo zelf ook profijt van te hebben.

Deel 2

Nadere uitwerking en onderbouwing

1. De opdracht



De opdracht

De opdracht van JENS omvat:

1. Het bieden van de ambulante vormen van jeugdhulp die voortvloeien uit de Jeugdwet;
2. Het bieden van lokale preventieactiviteiten die gericht zijn op het opgroeien en opvoeden van jeugdigen;
3. Samenwerken in de toeleiding naar zorg;
4. Het bieden van integrale vroeghulp (IVH);
5. Het toekennen van persoonsgebonden budget.

De doelstellingen opdracht van de opdracht zijn dat:

1. Veiligheid jeugdigen wordt geborgd.
2. De jeugdige/het gezin staat centraal in de hulpverlening en krijgt die hulp die nodig is.
3. Zo veel als mogelijk aandacht voor én herstel van het gewone opvoeden en opgroeien.
4. Opdrachtnemer organiseert de basishulp jeugd zo eenvoudig en overzichtelijk mogelijk passend bij de ondersteuningsbehoefte van jeugdige/gezin. Dit gebeurt effectief en efficiënt.
5. Opdrachtnemer en opdrachtgever sturen samen op doelstellingen uit de overeenkomst. Opdrachtnemer genereert de benodigde informatie.
6. Partnerschap is de basis van de samenwerking.
7. De kwaliteit van de jeugdhulp wordt voortdurend verbeterd.
8. De komende jaren treedt er een verschuiving op van aanvullende hulp naar Basishulp Jeugd, aanvullende hulp neemt af.

Aannemelijk is dat JENS de opdracht naar vermogen uitvoert en geen mogelijkheden ziet om binnen het lumpsumbudget te blijven. Ze biedt de afgesproken lokaal preventieve activiteiten en ambulante hulp en verwijst zo nodig door naar specialistische zorg. JENS zet in op preventie door activiteiten op scholen, buurten en wijken en is dus actief op "vindplaatsen" zodat kinderen en jongeren met problemen sneller geholpen kunnen worden. In het hulpaanbod prevaleert normalisatie en de-medicalisering.

Uit het cliënttevredenheidsonderzoek van de gemeenten en JENS kan worden opgemaakt dat JENS op geen enkel onderdeel negatief scoort. Het eigen onderzoek van JENS op de resultaten van de individuele cliënttevredenheid op basis van doelrealisatie is diffuus. De inrichting hiervan moet nog verder gestalte krijgen en als sturingsinstrument consequent gehanteerd. De beschikbaarheid is van belang om op cliëntniveau te weten waardoor en waarom cliënten tevreden zijn. Deze ervaringsgegevens helpen om de hulpverlening te verbeteren.

De Transformatieopdracht

De transformatieopdracht is vooral een opdracht die twee dingen beoogd. Enerzijds het terugdringen van geïndiceerde jeugdhulp door het versterken van de pedagogisch omgeving van kinderen en anderzijds door het complexe systeem waarin de jeugdhulp is beland te vereenvoudigen, efficiënter en doeltreffender te maken. JENS heeft deze complexe en moeilijke opdracht gedurfd opgepakt. Men is afgeweken van de traditionele inrichting en werkwijze en is daadwerkelijk op zoek gegaan naar vernieuwing. Vernieuwing die echt uitgaat van hulp dicht bij huis en het voorkomen van toenemende complexiteit van hulpvragen door in een vroeg stadium interventies in te zetten. Er is veel werk verzet. Complimenten!

Uit onderzoek blijkt dat de beweging (verandering) de gewenste is als we dat afzetten tegen de Hervormingsagenda Jeugd en de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Denk hierbij bijvoorbeeld aan stevige lokale teams en de opmaat naar integrale hulp.

JENS maakt vanaf 2019 elk jaar een transformatieplan. Het transformatieplan geeft in grote lijnen aan welke activiteiten dat jaar worden ingezet om te komen tot gerichte veranderingen die de transformatiedoelstelling ondersteunen. Vanaf 2023 worden 4 programmalijnen uitgevoerd, te weten: 1. "Met plezier naar school", 2. "Lekker in mijn vel", 3. "Dichtbij in de buurt" en 4. Passende hulp voor jou.

Taakgerichte financiering

De HLV-gemeenten hebben aanbesteed met een taakgerichte financiering. Het beschikbaar gestelde budget geeft de opdrachtnemer de ruimte om zelf keuzes te maken hoe dat aan te wenden t.b.v. het verwezenlijken van de doelstelling zoals geformuleerd in de opdracht. Bij het bepalen van de lumpsum in 2019 zijn de kosten van de activiteiten gebundeld die in dat kader in het sociaal domein door de HLV-gemeenten werden uitgevoerd.

De verwachting was, en is misschien nog wel, dat door de samenvoeging en het onderbrengen van alle activiteiten in één organisatie, de kosten afnemen. Immers, de overheadkosten blijven beperkt door het zorgvuldig managen van de benodigde formatie (inleen maakt dat mogelijk), er is minder tijdverlies door samenvoegingen van operationele processen (onder andere door schaalvergroting) in de hulpverlening en minder administratieve last. Het inverdieneffect zou na enkele jaren, wanneer de organisatie de pioniersfase voorbij is, zichtbaar worden.

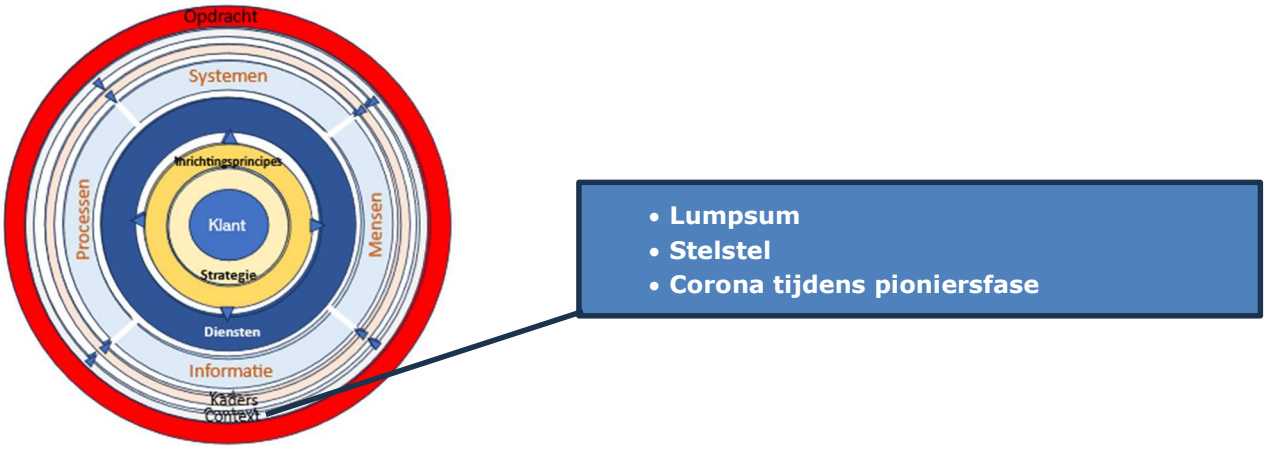
Door corona is het inverdieneffect niet opgetreden, sterker nog de kosten namen toe. En dat is ook nadien het geval. Begrijpelijk dat in de eerste aanbestedingsperiode (2019 -2022) onduidelijkheid is ontstaan over welke kosten toe te schrijven waren aan corona en welke niet. Het is aannemelijk gemaakt dat corona de oorzaak was van de kosten boven budget. De pioniersfase waarin de opstart zich bevond, de effecten van corona op de uitvoering van zorg en de aantallen cliënten, maakt een adequaat beeld op de werkelijke kosten in een 'normale' context diffuus. De scoop van de hulpverlening, preventie en transformatie activiteiten zijn in die tijd daarvan afgeleid.

In 2022, bij de 2e aanbesteding (2023 -2027), heeft JENS met de wetenschap van de eerste jaren, opnieuw ingeschreven en daarop gegund gekregen. Er is duidelijkheid over de calculatie en de relatie van de opgebouwde kennis en ervaringen uit de eerste periode. M.a.w. de meerkosten uit die jaren zijn geen belemmering om opnieuw in te schrijven op een nieuwe aanbesteding waarin het budget geen substantiële

aanpassingen kende. Het vastgestelde en verhoogde budget bij deze 2e aanbesteding is in de boekjaren daarna niet als uitgangspunt genomen. Er zijn steeds meerkosten meegenomen in de begroting. Feitelijk is in de exploitatierekening gehouden met een ruimer budget dan beschikbaar. Mogelijk op grond van de veronderstelling dat extra financiering vanuit de opdrachtgever verzekerd is. Dat is opmerkelijk. Een dergelijke handelwijze doet de aanbesteding geen recht immers, in de aanbesteding is duidelijk dat de opdrachtgever substantiële extra kosten zou vergoeden, alleen als deze **onvoorzien en onontkoombaar** zijn en in aanmerking komen voor het zogenaamde veiligheidsventiel, dat daarvoor speciaal is opgenomen in de overeenkomst.

Bij overschrijdingen van de Lumpsum verwacht men van de opdrachtnemer grondige analyses van de afwijkingen in de aanbestedingscalculatie ten opzichte van de feitelijke operationele kosten. Bij navraag en zover te achterhalen zijn er geen analyses gemaakt van hoe men binnen het afgesproken budget de opdracht vorm en inhoud zou geven. **De meerkosten blijken onderdeel van de totale bedrijfsvoering en niet apart gedefinieerd in activiteiten**.

2. Context



Lumpsum

Om de integrale hulp en ontschotting vorm te kunnen geven was andere financieringsstructuur noodzakelijk. Een tarievenstructuur is niet voor de hand liggend omdat die erg differentieert in aanbod en daarmee minder ondersteunend is aan een integraal aanbod over soorten jeugdhulp en welzijnswerk heen. Een taakgerichte financiering/lumpsum geeft de aanbieder(s) meer ruimte om de gewenste flexibiliteit in de afstemming vraag-aanbod te realiseren.

Het is belangrijk te vermelden dat er geen **blauwdruk** bestaat voor de inrichting en werkwijze van jeugdzorgorganisaties die lumpsum (taakgericht) gefinancierd worden. Er is geen uitgewerkt concept dat succesvol is geïmplementeerd. Dus ook niet voor het organisatiemodel waarvoor JENS heeft gekozen; een coöperatiemodel. Een model dat integraal van karakter is en verschillende vormen van jeugdzorg en welzijnswerk koppelt. Zowel inhoudelijk als qua bedrijfsvoering.

Naast de inhoudelijke uitdagingen (zoals de vraag wat een passend antwoord is op integrale hulpvragen), hoe JENS de afstemming en regie met en tussen aanbieders organiseert, en hoe de kwaliteit wordt geborgd – spelen ook de belangen van de deelnemende organisaties een rol.
Om op een verantwoorde en doelgerichte wijze, zowel inhoudelijk als bedrijfseconomisch, te kunnen sturen worden er hoge eisen gesteld aan de bedrijfsvoering. Anders dan bij een traditionele tarievenstructuur, is de kostprijs niet afgestemd op een omkaderd aanbod dat is gedefinieerd in vooraf vastgestelde producten. Een lumpsum financiering vereist financiële sturing op zogenoemde costdrivers: factoren die bepalend zijn voor de omvang van de kosten. Bijvoorbeeld welke deskundige wordt ingezet (loonkosten), welke duur is noodzakelijk om het gewenste resultaat te bereiken, e.d.

Een passende lumpsum wordt beoordeeld op basis van een duidelijke relatie is tussen inhoudelijke inspanningen, kwaliteit van hulp en de kosten. De bedrijfsvoering en managementsturing moet daarin voorzien. In deze rapportage is vooral gekeken naar die samenhang. In hoeverre is JENS in control? Zijn aanbod, kwaliteit, resultaten en de kostenbeheersing in balans?

Stelsel

JENS heeft te maken met het bestaande stelsel jeugdzorg dat zoekende is naar een antwoord op de alsmaar toenemende vraag. Maar ook naar de financiële houdbaarheid. Het aantal aanbieders in de regio is sinds de stelselwijziging flink gegroeid. In 2025 werkt JENS samen met: 5 moederorganisaties; 9 strategische

onderaannemers en 42 organisaties voor de uitbestede zorgcontracten (excl. moeders en strategische onderaannemers). Totaal dus 56 organisaties. Ter vergelijking: eerdere jaren waren er dit nog 48

JENS heeft het aantal samenwerkingspartners teruggebracht. Hoewel JENS de omvang heeft teruggebracht door kritisch te zijn op de inhoudelijke meerwaarde blijft de vraag of een verdere krimp mogelijk en wenselijk is. Alle organisaties moeten werken volgens 1G1P1R wat een forse inzet vraagt op coördinatie, afstemming, administratieve verwerking en systeeminrichting.

De uitvoeringslast voor JENS is hierdoor structureel hoog, terwijl de sturingsmogelijkheden beperkt zijn. De organisatie werkt zonder eigen personeel, met een hybride aansturing, en is voor uitvoeringskwaliteit afhankelijk van de samenwerking met tientallen andere organisaties. De centrale regie op gezamenlijke inhoudelijke en financiële resultaten ontbreekt in veel gevallen of is zwak belegd.

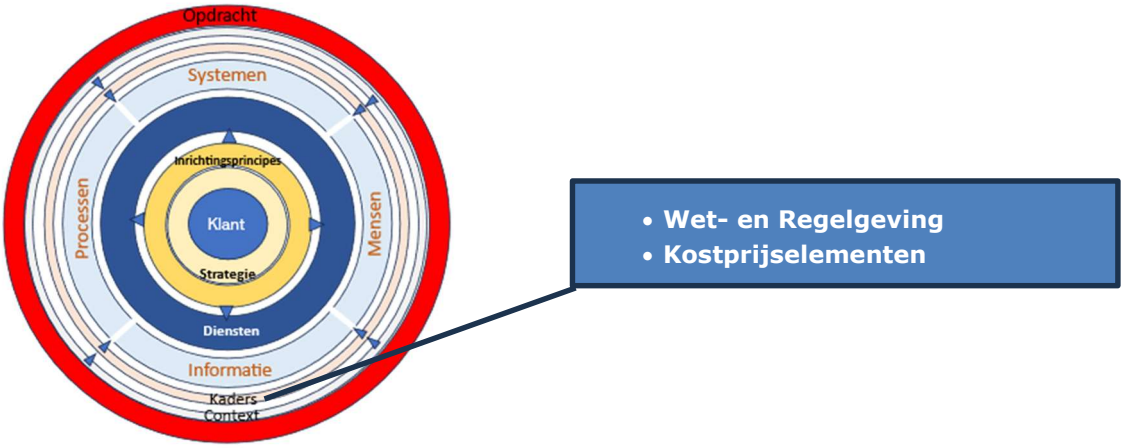
Tegelijkertijd wordt JENS door gemeenten regelmatig gevraagd om deel te nemen aan wijkgerichte of domein-brede initiatieven. Dat past bij het integrale karakter van de opdracht, maar vraagt ook om scherpe keuzes. Niet elk initiatief of experiment past binnen het lumpsumbudget. Het maken van deze afweging ligt deels bij JENS, maar vraagt ook om heldere regie en prioritering vanuit de gemeenten.

JENS bevindt zich in een kenmerkende dynamische omgeving, beleidsmatig complex en organisatorisch fragiel. Dat vraagt om realistische verwachtingen, continue bijsturing en wederzijdse investeringen van gemeenten én JENS. Wat gedurende de 1e en 2e contractperiodes niet lukt is het boekjaar financieel afsluiten binnen het lumpsumbedrag. Elk jaar is er sprake van substantiële budgetoverschrijding. In 2023 en 2024 is dit opgelopen tot meer dan 15%. In 2024 6 miljoen op een lumpsumbedrag van 36,4 miljoen voor de drie gemeenten.

Corona tijdens pioniersfase

Wat nog van belang is om te melden, is dat er gedurende de pioniersfase (2019-2023) de coronapandemie een extra complicerende factor vormde. De behoefte aan hulp naam toe waardoor de organisatieontwikkeling werd bemoeilijkt door de beperkingen van het overheidsbeleid in die periode.

3. Kaders



Wet- en regelgeving

In de opdracht zijn enkele duidelijke kaders meegegeven. Opdrachtnemer handelt, voor zover van toepassing op zijn dienstverlening, in overeenstemming met alle vigerende wettelijke bepalingen, waaronder, naast algemene wetgeving, de volgende, niet limitatieve opsomming van vigerende wet- en regelgeving (of hun rechtsopvolgers):

- De Jeugdwet en Uitvoeringsbesluiten Jeugdwet
- De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- De Algemene Wet bijzondere ziektekosten
- De Participatiewet
- De Wet marktordening gezondheidszorg
- De Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi)
- De Regeling Verslaggeving WTZi
- De Kwaliteitswet Zorginstellingen
- De Wet klachtrecht Cliënten Zorgsector
- De Wet op de Beroepen Individuele Gezondheidszorg
- De Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst
- De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling
- De Algemene verordening gegevensbescherming
- De Wet medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen
- De Mededingingswet
- De Governance Code Zorg 2022
- De Wet Normering Topinkomens.

Van JENS wordt verwacht dat ze op de hoogte is en blijft van de vigerende wet- en regelgeving voor zover relevant voor de uitvoering van de opdracht. Binnen het onderzoek naar een passende lumpsum is niet getoetst of en in welke mate JENS aan deze wettelijke kaders voldoet. Dit valt nadrukkelijk onder de verantwoordelijkheid van het contractmanagement van de HLV-gemeenten.

Kostprijselementen

Een ander belangrijke set kaders volgt uit het Besluit van 11 maart 2024 tot wijziging van het Besluit Jeugdwet en het uitvoeringsbesluit WMO 2015, dat regels ter bevordering van een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit van door gemeenten te bekostigen preventie, jeugdhulp, kinderbescherming en preventie. Daarin wordt geregeld dat de prijs voor een dienst wordt gebaseerd op de volgende kostprijselementen:

a. Kosten van beroepskrachten (cliëntgebonden en niet cliëntgebonden);
b. Cliëntgebonden kosten anders dan beroepskrachten;
c. Redelijke overheadkosten, aantoonbaar op basis van werkelijke kosten;
d. Kosten voor indexering.

In artikel 2.6.6. eerste lid wordt dit verder aangevuld

a. Kosten beroepskracht
b. Redelijke overheadkosten
c. Kosten voor niet productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing en werkoverleg;
d. Reis- en opleidingskosten;
e. Indexering van de prijs voor het leveren van een dienst; en
f. Overige kosten als gevolg van door de gemeente gestelde verplichtingen voor aanbieders waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen.

Het is wenselijk dat de inrichting van de lumpsum inclusief normsystematiek en tarieven in lijn wordt gebracht met deze kaders. Dit vraagt om transparantie in de kostprijsopbouw en een onderbouwing van tariefcomponenten die rekening houdt met cao-afspraken van de moederorganisaties, zoals salarisschalen, verlofregelingen en niet-productieve uren.

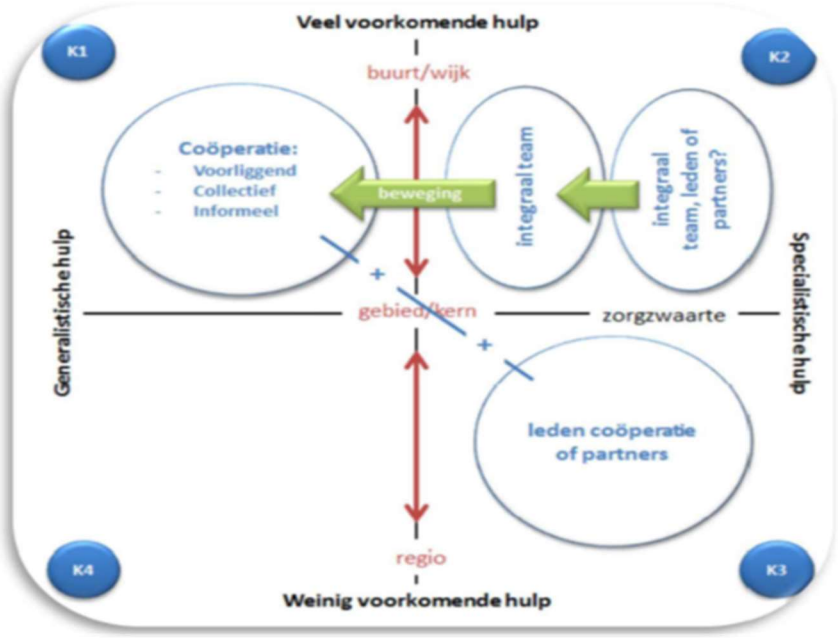
4. De klant



Wie is onze klant?

"De klant, daar draait alles om! Zowel om de inhoudelijke resultaten als de daaraan verbonden kosten". De opdrachtgever en -nemer in gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid; inhoudelijk transparant, in dialoog en met focus op resultaat. Maar wie is de klant eigenlijk? Voor JENS zijn er, op basis van hun opdracht, twee type klanten te onderscheiden:

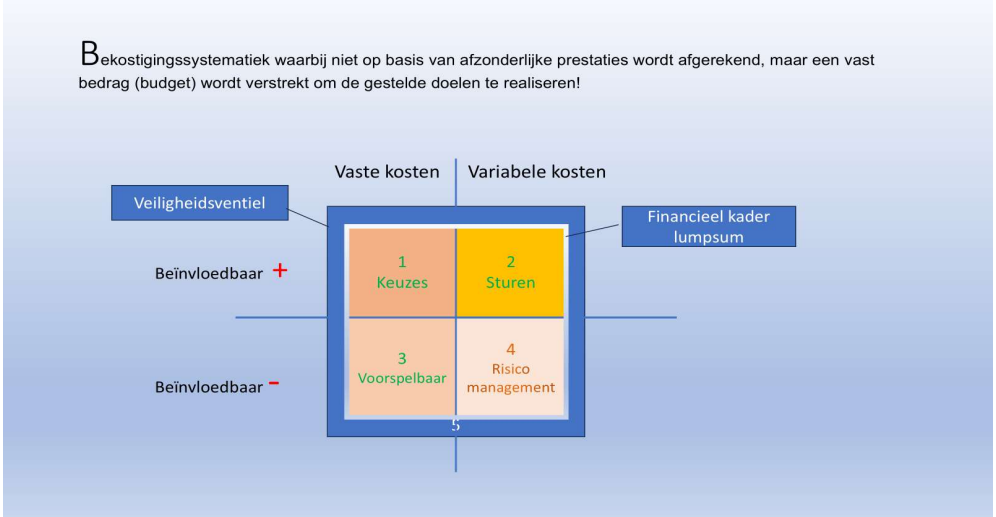
1. De kinderen, jongeren en gezinnen die in hun ontwikkelingsmogelijkheden geholpen zijn met aandacht en activiteiten die niet meteen tot een hulpverleningstraject leiden. Het versterken van eigen kracht en ondersteuning biedt voldoende perspectief. Bij de indeling die JENS gebruikt zijn deze niet geregistreerde klanten (geen unieke cliënten) ondergebracht in een kwadrantenmodel K1, figuur 1. (Hier wordt later terug gekomen bij de inrichtingsprincipes.)
2. Klanten waarbij er een ondersteunings- en hulpbehoefte is vallend binnen de scoop Basishulp Jeugd. Deze klanten vinden we in het preventieve kader en zij die methodisch worden geholpen. Er is sprake van een aanmelding door een verwijzer, de beoordeling van de aanmelding (wel of geen noodzaak/ alternatief/of verwijzing naar geschiktere hulp), de vraagverheldering, de toewijzing van hulp en de uitvoering daarvan. De uitvoering doet JENS zelf of besteedt ze uit bij meer specialistisch hulp aan moederorganisaties of onderaannemers. In de indeling van JENS (Kwadrantenmodel) is er sprake van K2 (zelf) of K3 (uitbesteed). Deze klanten worden geregistreerd als unieke cliënten.



Figuur 1: Kwadrantmodel

Een klant van een andere orde is de opdrachtgever, de HLV-gemeenten. De klant als opdrachtgever koopt diensten in. De onderlegger voor de te leveren diensten s het contract dat is afgesloten.

Het type klanten onder punt 1 en 2 veroorzaken kosten door activiteiten gebaseerd op de klantvraag. De kosten verschillen per type klant en per unieke klant. Er zijn vaste en variabele kosten te onderscheiden. Deze klanten zijn de belangrijkste costdrivers (kostenveroorzakers) en veroorzaken 80% van de beïnvloedbare kosten. Daarmee kan gestuurd worden op de voorspelbaarheid van de kosten, zie figuur 2. Niet alles is voorspelbaar en te sturen. Deze niet voorziene kosten kunnen een risico vormen. Hoewel er altijd sprake moet zijn van een risicoreserve (risicomanagement) kan er in uitzonderlijke gevallen een beroep worden gedaan op het zogenaamde veiligheidsventiel. (Beschreven in de opdracht.)



Figuur 2:
Sturen op Lumpsum

De gemeenten als opdrachtgever koopt diensten in kan extra kosten veroorzaken wanneer men tussentijds diensten verandert of aangevuld wil zien die niet binnen de opdracht vallen. Voorbeelden hiervan zijn: DGA van cliënten buiten de opdracht gevende gemeenten, Kansrijk van start, In de BOX 100, In de BOX plus, Preventie met gezag, digitale weerbaarheid, extra inzet jeugdconsulenten (Heerlen) e.d. In 2024 betrof het activiteiten met een totaalbudget van +/- € 1,2 miljoen.

De klanten onder punt 1 en 2 vallen binnen de inhoudelijke scoop van de opdracht. De opdracht geeft duiding maar is tegelijkertijd ook ruim te interpreteren. Kinderen, jongeren en gezinnen met opgroei- en opvoedproblemen behoren tot de doelgroep. Om kinderen, jongeren en gezinnen te helpen is er een scala aan mogelijkheden. De gekozen of ingezette mogelijkheden zijn bepalend voor de kosten. De opdrachtbeschrijving laat hierbij veel ruimte.

De HLV-gemeenten hebben daar in hun opdrachtbeschrijving de navolgende inhoud aan gegeven. De Basishulp Jeugd omvat een brede variëteit van hulp en ondersteuning; van korte en lichte interventies tot en met zwaardere, intensieve en langdurige trajecten. Dit brede palet aan voorzieningen, activiteiten en hulp moet aansluiten bij de behoeften van de jeugdige en hun gezin. Daarbij dient het gevarieerde aanbod zich op alle doelgroepen te richten en voor die doelgroepen ook herkenbaar te zijn. Het aanbod moet zoveel mogelijk op maat, per wijk en buurt toegankelijk zijn en aangeboden kunnen worden en in onderlinge samenhang wijk-, buurt of gemeente- overstijgend zijn.

JENS bepaalt wie klant is. Zowel in K1, K2 en K3. JENS bepaalt ook het aanbod. Dit gebeurt beschikkingsvrij. M.a.w. een onafhankelijke beoordeling van de afstemming van het aanbod op de vraag is niet vanzelfsprekend. Dit heeft voor- en nadelen. De voordelen zijn de toename van de handelingssnelheid en vereenvoudiging van processen. Een van de nadelen is dat er te weinig onafhankelijke en objectieve beoordelingsmomenten ter toetsing van de kwaliteit in het proces zijn opgenomen. Dit stelt extra eisen aan het primair proces en de inrichting daarvan. In het hoofdstuk 'Diensten' wordt daar verder op ingegaan.

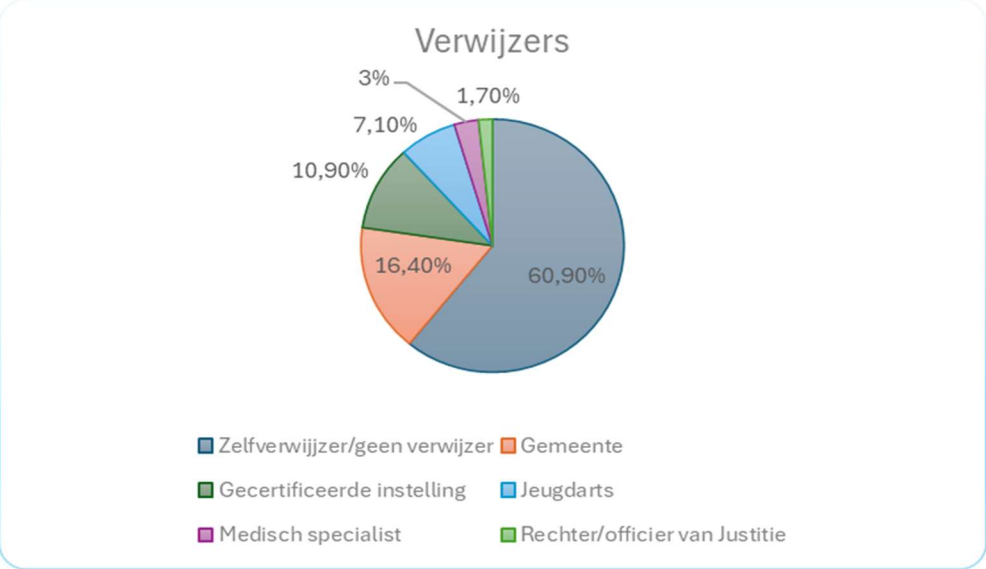
Waar komen de cliënten vandaan?

Zoals uit het cirkeldiagram (figuur 3.) blijkt, komen de meeste verwijzingen van de medewerkers van JENS zelf. Verwijzers waarvan JENS onderdeel uitmaakt, zoals het jongerenwerk, schoolmaatschappelijk werk, vindplekken onderwijs en/of verlengingen via zorgaanbieders en triage door JENS. Dit percentage groeit. In 2023 was dit 51 %. (Bron: Jaarrapportage 2024 JENS).

De bovenstaande percentages maken duidelijk dat JENS slaagt in haar opzet om kinderen, jongeren en gezinnen met een evt. hulpvraag sneller in beeld te krijgen en zo nodig gepaste hulp aan te bieden. Zonder beschikking. Hulp waarbij een beschikking nodig is kan via de Toegang van de gemeenten, Bureau Jeugdzorg of via een jeugdarts, specialist of de huisarts worden geregeld. JENS heeft daarom periodiek casusoverleg met verwijzers indien nodig of vereist.

JENS zelf beoordeelt de toename in zelfverwijzingen als een signaal dat hulpbehoevende kinderen, jongeren en gezinnen sneller in beeld komen, waardoor traditionele verwijzingen via expertiseteams, (huis)artsen en Gecertificeerde instellingen afnemen.

Hier ligt een belangrijke behoefte van de gemeenten als klant. De gemeenten maken integraal beleid in het sociaal domein en proberen zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoefte van de burger. Voor beleidsmakers is zicht op veelvoorkomende problematiek en de mogelijke oorzakelijkheid enorm belangrijk voor het maken van doeltreffender beleid. Beleid dat gericht is op noodzakelijke hulp.



Figuur 3: verwijzers

Het is van belang om zorgvuldig te onderzoeken of professionele hulp nodig is. 60% van de instroom komt van eigen verwijzers. Medewerkers die aan JENS verbonden zijn. Zij stromen beschikkingsvrij in. Hierbij is de vraagverheldering van eminent belang. Het biedt de mogelijkheid om op twee bewegingen te sturen:

1. Classificatie van problematiek en gerichte ontwikkelingsactiviteiten van sociale kracht in wijk/buurt. Classificatie om zicht te krijgen op de hulpbehoefte en daarop het hulpaanbod af te stemmen.
2. Onderzoek om de effectiviteit van interventies te beoordelen. Het betreft een permanent dynamisch proces dat een beeld geeft van effectieve interventies in samenhang met de sociale kracht ontwikkeling in de buurt/wijk. Hier komt ook de gereguleerde samenwerking om de hoek kijken. Wie is er nog meer in de wijk/buurt actief en hoe sturen we gezamenlijk op de bevindingen.

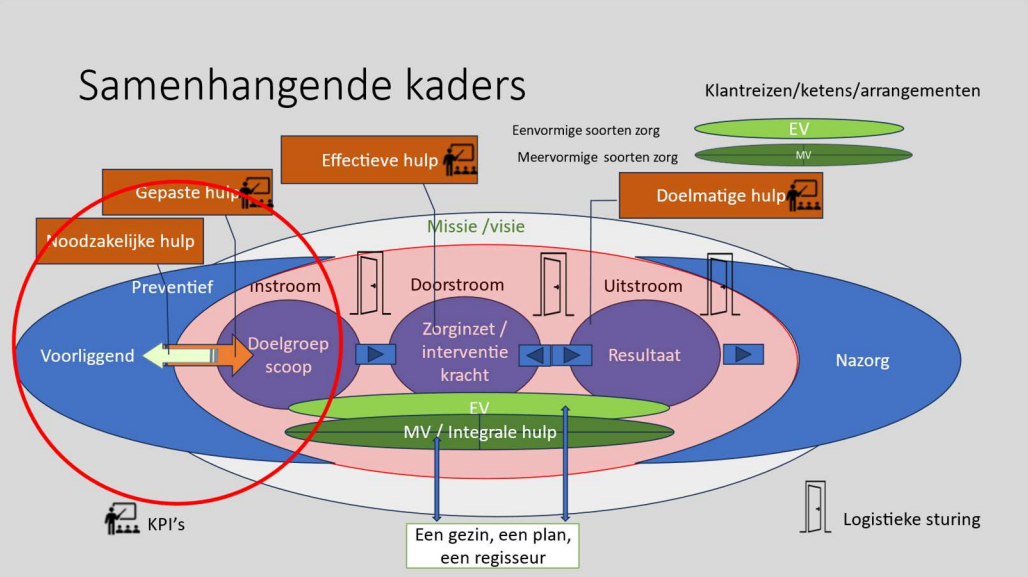
De opbrengst is maatwerk in preventief beleid, per buurt, wijk en gemeente. Samen met alle betrokken participanten die aan dezelfde doelstelling werken.

Samenhangende kaders, instroom en klantreis

In het kader van de beschikbare lumpsum is het belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van de **kwaliteit en aard** van de instroom. Welke type (hulp)vragen dienen zich aan? Welke hulpvragen stromen in en welke kunnen worden 'teruggelegd' naar het voorliggend veld. Welke hulpvragen zijn *meervoudig van karakter, welke enkelvoudig*? JENS heeft behoefte aan meer inzicht en sturing in deze fase omdat na verwijzing veel keuzes worden gemaakt die direct van belang zijn voor de doelrealisatie in de hulpvraag en op de kosten (zie rode cirkel in figuur 4).

Om meer zicht te krijgen is op de kwaliteit van de instroom, en daar ook meer op te kunnen sturen is in april 2025 het instroomproces door JENS gewijzigd. De proceswijziging komt later aan de orde bij het onderdeel processen (7). De doelstelling van de proceswijziging **"Voorliggend tenzij"** is om nog bewuster keuzes te maken op instroom en hulpvraagverheldering en toewijzing van hulp.

Over 2024 bedroeg het aantal aanvragen per maand gemiddeld 431. Opvallend is dat het aantal aanmeldingen in de zomerperiode lager is dan in het voor- en najaar.



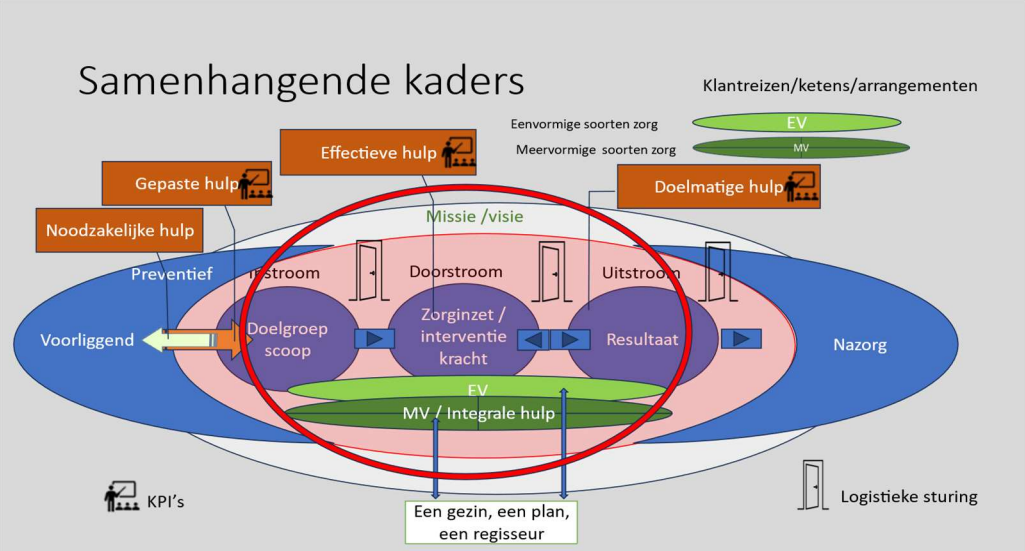
Figuur 4: Samenhangende kaders instroom

Als de aanmelding in behandeling wordt genomen (informatie is volledig en compleet) en de hulpvraagverheldering wordt opgestart is er sprake van een unieke cliënt, tenminste als het BSN-nummer niet al voorkomt in de administratie. De hulpvraagverheldering draagt bij aan het beoordelen van: gepaste en doelmatige hulp. In een hulpverleningsplan/kaart worden de (voorlopige) hulpverleningsdoelen samen met de cliënt vastgesteld. Hierover is afgesproken dat, behalve bij enkelvoudige problematiek, gewerkt wordt met 1Gezin, 1Plan, 1 Regisseur.

Bij het sturen op de huidige lumpsumomvang zijn er in dit stadium verschillende factoren van belang om adequaat de kosten te managen. Te weten:

1. De kwaliteit van de hulpvraagverheldering. Als deze incompleet is of onvoldoende diepgang heeft kan dit leiden tot inzet van hulp die niet het gewenste resultaat oplevert en dus extra kosten.
2. Motivatie en bereidwilligheid van kind, jeugdige en gezin. Hierdoor kunnen extra kosten ontstaan omdat er geïnvesteerd dient te worden in extra aandacht en tijd.
3. De beschikbaarheid van passende hulp (het bestaan van wachtlijsten/niet beschikbaar zijn van professionals.)
4. Kwaliteit van het capaciteitsbeheer en logistieke processen (Instroom-doorstroom en uitstroom). Het goed managen van beschikbaarheid voorkomt extra wachttijd en dus extra kosten.

5. De keuze van de interventies (bewezen effectieve interventies of werkzame factoren) is bepalend voor het benodigde budget in relatie tot het te verwachten resultaat.
6. Het noodzakelijke opleidingsniveau/functie/specialisatie, caseload en productiviteit uren van de in te zetten professional(s) – enkelvoudig of meervoudig -.
7. Niveau van de Regisseur. Degene die samen met de hulpvrager afstemming heeft over interventies en de gevraagde inzet van beiden bepaald in belangrijke mate de kosten.
8. Kwaliteit en beschikbaarheid van ondersteuning van het hulpverleningsproces. Denk hierbij aan cli-entregistratiesysteem, zoals Pluriform en het cliëntdossier, maar ook aan de coaching en begeleiding van cliënt en uitvoerend professional (gedragswetenschapper/GZ psycholoog e.d.). In deze fase worden de noodzakelijke en gewenste activiteiten toegekend aan een klantreis.



Figuur 5: Samenhangende kaders klantreis

Op alle 8 punten is sturing en monitoring nodig. Allereest vanuit het klantperspectief van de eerder getypeerde klanten. Klanten met preventieve vragen willen graag aanknopingspunten vinden in het voorliggend veld De klant met een hulpvraag wil graag snel, vakkundig en professioneel geholpen worden. Hoe beter de klantreis gemanaged wordt vanuit de in figuur 7 geschetste samenhangende kaders hoe beter de inhoudelijke en financiële resultaten.

Vervolgens is het de gemeente de vanuit de sturing en monitoring als opdrachtgever zicht wil krijgen op de hulpvraagbehoefte in de samenleving, op algemene trends en de hulpvraag ontwikkeling in buurten en wijken. Ze kan daar haar beleid op afstemmen, zowel inhoudelijk als financieel. JENS vervult hiermee een belangrijke functie voor de beleidsvorming alsmede het verder ontwikkelen van integrale hulpverlening op inhoud!

In het schema start de 'klantreis' bij de instroom. Onder "klantreis" verstaat JENS het traject dat een jeugdige of gezin aflegt vanaf het moment van het eerste contact tot aan afsluiting van een traject. JENS rapporteert daarover in het jaarverslag 2024, "verloop klantreis":

a. Verwijzers (zie figuur 3)
b. Doorlooptijden aanvraagproces (1e contact binnen 5 dagen, 96,3%; beoordeling hulpvraag, binnen 10 dagen na het beschikken over alle gegevens verwijzing, 90,5%; zorgmatch met passende hulp binnen 10 dagen na beoordeling, 90%; en terugkoppeling aan verwijzer, 93%
c. Actueel gezinsplan gemiddeld in 2024 75%
d. Duur klantreis en beëindiging klantreis. 481 dagen in 2024. JENS heeft zich tot doel gesteld de duur terug te brengen tot 315 dagen. Het reduceren van het aantal dagen in 2025 tot 315 kan, bij gelijkblijvende instroom, worden bereikt door; het maximeren van het aantal gelijktijdig lopende trajecten én het begrenzen van de maximale looptijd van behandeltrajecten.
e. Beëindiging klantreis en de reden van beëindiging. In 2024 77,6 % volgens plan beëindigd.

f. Opnieuw in zorg. Van alle cliënten die in zorg zijn is 78% voor het eerst in zorg. 28 % is eerder in zorg geweest.
g. Het aantal afgesloten klantreizen opnieuw in zorg.
h. Actueel gezinsplan. JENS rapporteert in 2024 dat 75% (Jaarrapportage 2024) van de meervoudige dossiers een actueel gezinsplan heeft.

Bovenstaande geeft een indruk van het resultaat op procesindicatoren. Mogelijk ook van doelstellingen die aan die processen vastzitten. Het zegt weinig over de inhoudelijke resultaten, de toepassing van werkzame interventies en het daaraan gekoppeld resultaat; Doelrealisatie. Ze zeggen ook niets over de kostenefficientie en kostenbeheersing binnen het primair proces. Om te kunnen beoordelen of het lumpsumbedrag passend is zijn deze indicatoren slechts beperkt bruikbaar. Het verdient aanbeveling om deze indicatoren te beoordelen op "sturingswaarde", zowel inhoudelijk, financieel en logistiek, en daarop aan te passen. Verwijzend naar sturing op outcome-indicatoren. Een invalshoek die hierbij helpend kan zijn is het gebruik van interventies voor doelgroepen en soorten hulpvragen.

Dit zijn jeugdinterventies. Een interventie is een theoretische en praktisch weldoordachte, systematische aanpak voor preventie, ondersteuning en hulp bij specifieke risico's en problemen. In de praktijk is JENS wel sterk gericht op inhoudelijke ontwikkelingen getuige de 4 programmalijnen ("weer samen naar school", "Dichtbij in de Buurt", "Lekker in je vel" en Passende hulp voor jou") die momenteel ontwikkeld en operationeel zijn. Deze inhoudelijke innovaties vinden momenteel plaats in de staande organisatie. Hier wordt de businesscasemethode voor gebruikt. Gefinancierd uit het lumpsumbudget. De financiële effecten worden vereffend. Echter niet in de letterlijke betekenis van vereffening. Evt. positieve resultaten worden niet besteed aan het verminderen van de meerkosten, maar gebruikt voor nieuwe activiteiten.

Wat mag de klant van JENS verwachten?

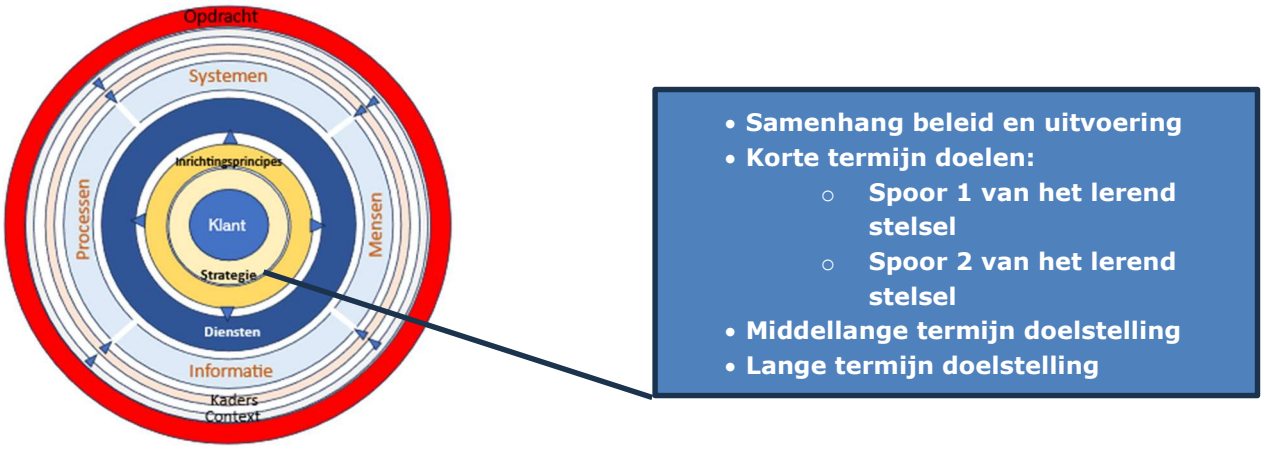
Zoals in voorgaande paragrafen beschreven mag de cliënt deskundige hulp verwachten die aansluit op de hulpvraag en perspectief biedt voor het zelfstandig verder ontwikkelen en deelnemen aan de samenleving. Om dat te toetsen is de afspraak gemaakt om de cliënttevredenheid periodiek te meten.

In 2023 en 2024 is de cliënttevredenheid, in overleg met gemeenten, niet gemeten. De reden is dat de HLV-gemeenten samen met JENS over 2024 ook een cliënttevredenheidsonderzoek heeft laten uitvoeren met kwalitatieve interviews, verdeeld over twee perioden (intake en hulpverlening). De eerste resultaten zijn halverwege 2025 beschikbaar.

Het van belang dat JENS ook zelf periodiek de tevredenheid van cliënten meet. Bij elke afsluiting van een cliëntdossier worden de resultaten en tevredenheid met de cliënt besproken. Het is een belangrijke bron van informatie als deze methodisch wordt verzameld. Deze informatie kan ook gezien worden als een tevredenheidsonderzoek. Zeer bruikbaar in de afstemming en inrichting van hulpinterventies en de beoordeling op werkzaamheid. Daarover zou in het jaarverslag gerapporteerd kunnen worden. Die info zien we niet als zodanig terug.

De ruimte die JENS in het merendeel van de casussen heeft om zelf te bepalen wie klant is of wordt, maakt snel en integraal handelen mogelijk. De mogelijkheden die JENS hierdoor krijgt om doelbewust op inhoudelijke samenhang en kosten te sturen is het fundament onder het sturen op de huidige lumpsum. Maar ook de kans om onderbouwd te kunnen aantonen als er extra middelen nodig zijn.

5. Strategie



Samenhang beleid en uitvoering

Er komt de komende periode veel op gemeenten af in het sociaal domein: de Hervormingsagenda Jeugd, het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, het Integraal Zorgakkoord, Gezond Actief Leven Akkoord, het Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen, de Doorcentralisatie Beschermd Wonen, et cetera. Het laten slagen van deze programma's vergt een basis waarin dit kan landen: Een goed werkende toegang en lokale teams.

De behoefte aan meer inzicht in sociaal rendement vraagt om meer ruimte voor onderzoek op: werkzame interventies, maatschappelijke effecten van integrale aanpak en het versterken van de sociale kracht en buurten en wijken. Meer nadruk op evidence-based practice en data gedreven werken.

De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal hebben een duidelijke doelstelling in de opdracht geformuleerd: "Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien. Hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen anticiperen in de samenleving. Ouders zijn hiervoor verantwoordelijk."

Een belangrijke rode draad in het landelijk, alsmede lokaal beleid, is dat gemeenten zorgdragen voor een laagdrempelige toegang tot ondersteuning die gemeenten binnen het sociaal domein verstrekken. Ook staan zij aan de lat voor krachtige, goed bereikbare lokale teams die aanwezig zijn op plekken waar inwoners van nature komen, direct hulp bieden en, als nodig, schakelen met gemeentelijke afdelingen, collectieve voorzieningen en aanvullende expertise. De lokale teams vormen voor inwoners het vertrouwde gezicht en blijven aanspreekpunt zo lang als nodig. Dat we daar nog niet zijn moge duidelijk zijn. Het is duidelijk dat de HLV-gemeenten verder ontwikkelen, er sprake is van "Werk in uitvoering". De transformatie.

De opdracht die JENS heeft is een onderdeel van bovenstaande doelstelling: "Werk in uitvoering". Dat betekent dat de gemeenten de richtinggevende kaders aangeven en daar regie en sturing in nemen. De kaders zijn aan veranderingen onderhevig als gevolg van nieuwe inzichten, landelijke, regionale en lokale beleidswijzigingen. Partnership tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zorgt ervoor dat er in dialoog een lerend stelstel bestaat waarin doelgerichte en efficiënte innovatie tot stand komt. Het kwaliteitskompas van het NJI laat de samenhang zien (figuur 6). Niet onbelangrijk bij het vaststellen van een passende Lumpsum. Hoe beter de onderlinge afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de getoonde radartjes hoe beter het rendement van het beschikbare budget.

Dezelfde taal spreken (definities en data) en het maken van samenhangende keuzes komt ten goede aan het bewust en effectief besteden van het beschikbare budget, maar zeker ook **op** inhoudelijk resultaat en uitkomsten maatschappelijke effecten. Anders dan nu het geval is, zal de focus veel meer moeten komen te

liggen op synergie! Niet alleen tussen JENS en de gemeenten maar eveneens met en tussen de partijen die in de buurt of wijk actief zijn en een bijdrage kunnen leveren aan de doelstelling van de opdracht. Er is een gezamenlijk belang om te voorkomen dat er onnodig kosten gemaakt worden omdat de afstemming tussen de verschillende partijen onvoldoende planmatig, in samenhang en doelgericht is ingericht.

Korte termijn doelen

Zowel JENS als de gemeenten willen kwalitatief goede ondersteuning en jeugdhulp bieden tegen verantwoorde kosten. Jeugdhulp die beantwoord aan de doelstelling van de opdracht. De verwachtingen hieromtrent zijn vastgelegd in het programma van eisen, onderdeel van de opdracht. Veel van de eisen zijn rand voorwaardelijk. De kern van de opdracht is: Tijdige en passende Basishulp Jeugd.

In 2024/2025 is JENS aan de slag gegaan met de inrichting van een dashboard. Mede op verzoek van de opdrachtgever. Hoewel de systemen en koppelingen het nog niet mogelijk maken om real-time data in het dashboard te laden, is de bouw ervan in gang gezet door data extracomptabel in te voeren vanuit de verschillende databases. De inrichting van het dashboard op basis van real-time data helpt om beter in control te komen en is noodzakelijk om de beweging te maken van reactief naar pro- actief sturen. Zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig.



Figuur 6: Samenhang beleid en uitvoering

Leren van het verleden en dat vertalen naar de toekomstige verwachtingen maakt het sturen op resultaat en kosten voorspelbaarder (For casting). Een voorwaarde voor doelmatig taakgericht (Lumpsum) financieren.

Kortom een dashboard dat voorziet in:

- Zicht op resultaat, sturing op outcome-indicatoren in relatie met kostenbeheersing;
- Zicht op hulpvragen (aard en omvang);
- Zicht op aanbod (effectieve en werkzame interventies);

- Zicht op samenhang (integrale samenhang hulpverlening,1G1P1R) capaciteitsbeheer en logistiek;
- Zicht op cijfers (ABC boekhouding, inrichting dashboard op noodzakelijk KPI's)

Het advies aan JENS is om de komende periode deze basis op orde te brengen in de staande organisatie om de toekomstbestendigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen en geëquipeerd te zijn voor het verder vormgeven van de transformatie. Aan de gemeenten het advies om met behulp van JENS, én hetgeen we in de afgelopen periode geleerd hebben, een flinke impuls te geven aan de volgende fase van de transformatie. De transformatie die los gezien kan worden van het op orde brengen van de basis. Daarom heeft een twee sporen aanpak de voorkeur.

Spoor 1 van het lerend stelsel: "Basis op orde, klaar voor de toekomst".

JENS is de pioniersfase ontgroeid. Een organisatie is altijd in beweging. De huidige fase kenmerkt zich door procesoptimalisatie in het primair proces middels businesscases en programmalijnen. De ondersteunende diensten faciliteren naar kunnen. Om meer in control te komen en doelgericht te sturen op kostenbeheersing is er meer nodig. Op de eerste plaats een evaluatie van de huidige inrichting van de organisatie. Is het kwadrantenmodel toekomstbestendig en een passende vorm voor de noodzakelijke toekomstige inhoudelijke transformatie en bijpassende bedrijfsvoering? De werking van de huidige inrichting zou geëvalueerd kunnen worden op: de inhoudelijk toegevoegde waarde (de moeizame voortgang in de transitiedoelstelling) en de managementresources. De beschikbaarheid van professionals en budgetten staat onder druk.

Welke bijdrage, in welke vorm, kan de coöperatie leveren in het versterken en toekomstbestendiger maken van JENS, middels een gericht plan van aanpak en binnen de huidige lumpsumfinanciering. Een dergelijke organisatieontwikkeling is inherent aan de opdracht. Een continu proces en voortvloeiend uit de overgang van de pioniersfase naar de integratiefase. In deze fase werkt de organisatie als een flexibele klantgerichte organisatie.

De cliënt en de hulpvragen bepalen wat er moet gebeuren, niet de procedures. De hokjesgeest maakt plaats voor teamgeest. Kenmerken en groeipijnen in deze fase: minder staftaken/specialisten; autonomer maken van gebiedsteams; beheersing van bedrijfsactiviteiten op resultaten; extra aandacht voor integrale kwaliteitszorg en verbetering; deregulering; verantwoordelijkheden worden lager in de organisatie gelegd; nadruk op samenwerking van medewerkers van verschillende organisaties/afdelingen; inspelen op sociaal maatschappelijke ontwikkelingen. De inzichten van de recente (2024/2025) SWOT-analyse kunnen daarbij helpend zijn.

Spoor 2 van het lerend stelsel: "Nieuwsgierig naar kwaliteit, voor nu en in de toekomst".

We zien dat JENS investeert in het verbeteren van de organisatie en de voorbije jaren resultaten boekt. Voorbeelden zijn het werken met programmalijnen om inhoudelijke ontwikkelingen te stimuleren. Actief op zoek naar "vindplaatsen" waar de problematiek zich manifesteert om de toegankelijkheid te vergroten. Ook de samenwerking met (potentiële) verwijzers is versterkt.

Er is een situatie ontstaan waarin JENS heel veel ervaring heeft in het samenwerken met regionale hulpverleningsorganisaties van verschillende pluimage. Er is daardoor een beeld ontstaan van beschikbare hulpverleningsmethoden, en belangrijker nog, voor welke doelgroepen en in welke combinaties wenselijk. Een belangrijke bron van kennis en ervaring binnen de HLV-gemeenten. Noodzakelijk om stappen te kunnen zetten in de daadwerkelijke inhoudelijke transformatie richting toekomst.

Het is goed om met businesscases te werken. Inzichten en veronderstellingen die door praktische toetsing worden beproefd op verondersteld resultaat zijn waardevol en dragen bij tot het vergroten van de doelmatigheid. Echter, het verdient **niet** de voorkeur om deze BC's in de staande organisatie in te richten en uit te voeren. Immers, afhankelijk van de uitkomst wordt besloten om de bevindingen wel of niet in te voeren in de staande organisatie. Natuurlijk kunnen innovaties ook in de staande organisatie plaatsvinden als dat

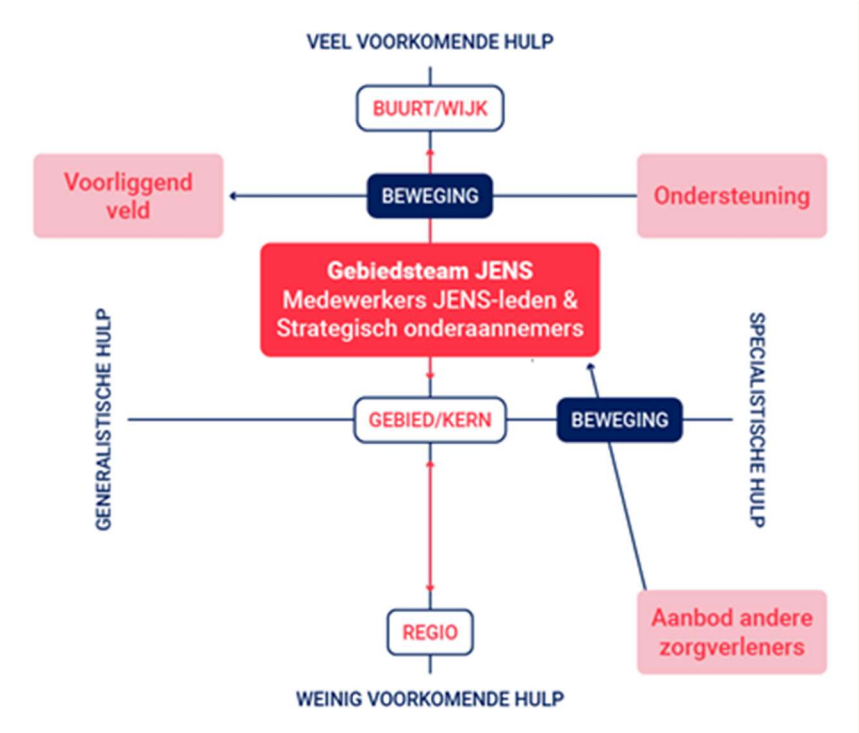
bijdraagt aan de flexibiliteit en wendbaarheid die een organisatie ook nodig heeft om te anticiperen op interne of externe ontwikkelingen.

Temeer omdat innovatie via BC's vooral gericht zijn op de eigen organisatie en minder op de gewilde innovaties in het systeem, structuur en/of beleid. Daar zijn ook andere actoren bij betrokken en is er een gezamenlijk commitment voor nodig. "Voorliggend tenzij" is daar een voorbeeld van. Heel goed initiatief, gebaseerd op de transitiedoelstellingen. De impact van een dergelijke inhoudelijke en organisatorisch wijziging is enorm. Het behalen van de doelstellingen, het meten van de effecten en het afstemmen van toekomstig beleid is niet alleen aan JENS voorbehouden maar reikt veel verder.

Beter dus om te werken met proefopstellingen, projecten en niet in de staande organisatie. Daarmee kunnen innovaties planmatiger, doelgerichter, resultaatgericht en kostenefficiënter worden uitgevoerd en bewaakt. Het zou JENS helpen bij haar transformatieopdracht als het kwaliteitskompas een permanent onderdeel zou vormen binnen de HLV-gemeenten in een R&D opzet waarin beleid en uitvoering dichter bij elkaar worden gebracht. JENS zou separaat gefinancierd kunnen worden voor haar bijdrage.

De transformatieopgave wordt door JENS ingevuld door sturing op de volgende bewegingen (Rapport Berend Brouwer 2021, figuur 7):

1. De ambulante hulp met een specialistisch karakter (K3) zoveel mogelijk laten verzorgen door cooperatieleden;
2. Het doorschuiven van cliënten (van K3) naar K2: de gebiedsteams die ambulante jeugdhulp verzorgen (corebusiness van JENS), waarbij naast klassieke hulp ook nieuwe arrangementen en faciliteiten worden aangeboden;
3. Het doorschuiven van cliënten (van K3 en K2) naar K1, het voorliggend veld (het werkterrein van welzijnsorganisaties, jeugd- en jongerenwerkers, scholen, vrijwilligerswerk en verenigingen);
4. Sturen op verwijzing en toegang;
5. Cliënten met een indicatie voor de Wet Langdurige Zorg (Wlz) sneller ver- wijzen.



Figuur 7:
Strategische beweging

Middellange termijn doelstelling

De behoefte aan jeugdhulp neemt af als gevolg van preventieve maatregelen en het versterken van sociale kracht in buurten en wijken. De jeugdhulp die geboden wordt is ingebed in de regio, integraal van opzet, doelgericht en bestaat uit effectief bewezen interventies.

Een belangrijke opdracht die voor ligt is het versterken van de sociale kracht in de samenleving. De gemeenten en aanbieders investeren in het versterken van de sociale cohesie in buurten, wijken en dorpen. Belangrijk om de onderlinge hulp te stimuleren en de behoefte aan professionele hulp te verminderen.

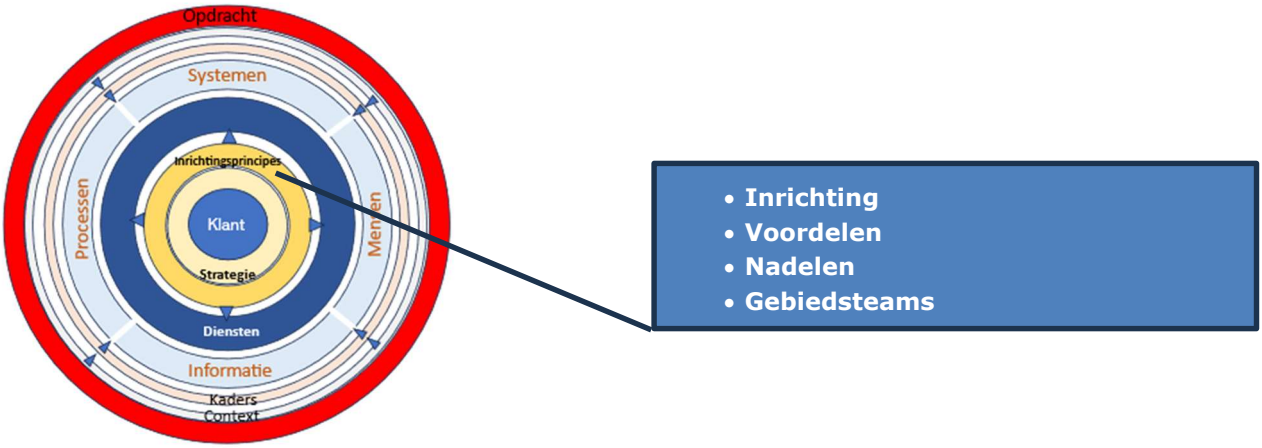
De kern is: Transformatie in het aanbod, de structuur en het systeem, en het betaalbaar houden van de jeugdhulp**.** JENS en de gemeenten staan samen voor deze uitdaging.

Lange termijn doelstelling

Doen wat nodig is om jeugdigen een goede start in het leven te geven en het jeugdstelsel houdbaar te houden voor de toekomst. Waar nu sprake is van een individuele focus (op het kind), moeten we de omslag maken naar een contextgerichte focus (de oplossing ligt in een goede pedagogische context in het onderwijs, in verminderen van prestatiedruk, in bestaanszekerheid etc.). En dat vergt een geheel andere benadering, namelijk: stevige lokale teams die voorzien in laagdrempelige toegang en effectieve betaalbaar hulp dicht bij huis met voldoende kennis en expertise en verbinding met specialistische hulp.

De toekomst zal zich, naar het zich nu laat aanzien, kenmerken door schaarste in middelen en menskracht waardoor er veel minder een beroep kan worden gedaan op professionele zorg. De in Nederland aan de gang zijnde 'transitie' in het brede hulpverleningslandschap voor jeugdigen vraagt om een hernieuwde oriëntatie in de verhouding van de pedagogische civil society: hulpverlenen kan even goed of beter en vooral goedkoper door een steunend netwerk rondom een kind te creëren, de context te mobiliseren, preventief te werken, en de hulp snel en op maat beschikbaar te hebben.

6. Inrichtingsprincipes

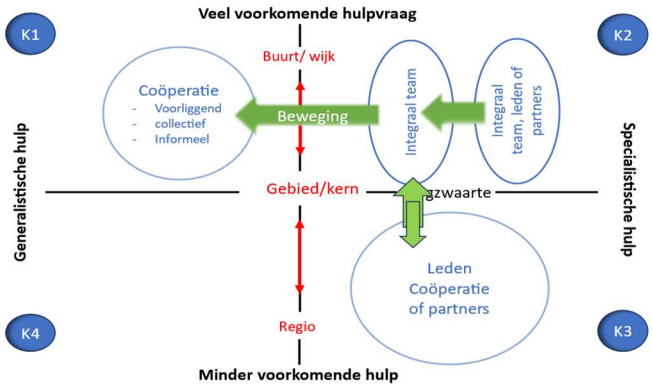


Inrichting

Lean en mean is de bedrijfsstrategie van JENS. Gericht op het verminderen van overheadkosten, het verhogen van efficiëntie en het maximaliseren van het maatschappelijk rendement. Voor de uitvoering van de opdracht is er gekozen voor een coöperatieve samenwerking. De gedachte daarachter is dat krachten gebundeld kunnen worden en een integraal hulpaanbod sneller en beter beschikbaar is. De beschikbare kennis en kunde in de moederorganisaties wordt ingebracht in JENS. Dit levert synergievoordelen op. Niet alleen inhoudelijk maar ook qua bedrijfsvoering. Deze gedachte is zeer passend bij de verwachte toekomstige ontwikkelingen. Twee doelstellingen zijn hierin leidend: 1. Vereenvoudiging van het stelsel en 2. Het bundelen van middelen en menskracht met focus op het resultaat.

JENS heeft gekozen voor een inrichting volgens een kwadrantenmodel zoals eerder aangegeven. De gedachte daarachter is begrijpelijk. Deze ordening geeft houvast bij de inrichting en duiding van de zorginzet. Niet alleen zorgt het kwadranten model voor ordening, maar wordt het ook gebruikt om de transformatiedoelstelling te duiden.

In de praktische uitwerking zien we dat JENS zelfstandig hulp levert in het voorliggend veld (K1) en de gebiedsteams (K2). Het gealloceerde budget hiervoor bedraagt in 2025 20,6 miljoen. 21,1 miljoen is begroot voor (de HUB functie) uitbestede hulp, (K3). Inmiddels blijkt er in de uitvoering een aanbod te ontstaan dat zowel elementen uit K1 als uit K2 omvat (K 1,5). Hieruit blijkt dat JENS inzet op maatwerk en het kwadrant weliswaar helpend kan zijn, maar niet bepalend.



Figuur 8: Kwadrantenmodel

De hulp die JENS zelfstandig uitvoert wordt geleverd door medewerkers uit de moederorganisaties; zij vormen de volledige formatie van het primair proces. Ook een groot deel van de zogenoemde uitbestede zorg wordt uitgevoerd door de moederorganisaties, in lijn met het streven van JENS om hen als 'preferred supplier' te positioneren. Voor overige cliënten worden aanvullende afspraken gemaakt met onderaannemers, naar wie JENS gericht kan doorverwijzen. Dat zijn er veel. Zie bijlagen. Vanuit het oogpunt van kostenbeheersing is het belangrijk om de toegevoegde waarde van de onderaannemer in het hulpverleningsproces te duiden. Is die er niet dan is het beperken van het aantal onderaannemers raadzaam.

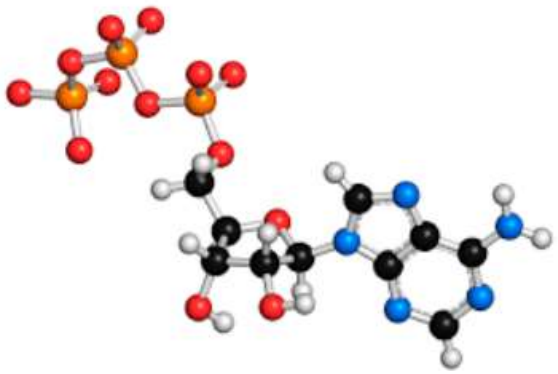
De wijze waarop de hulpverlening en het ondersteunend apparaat zijn georganiseerd heeft veel impact op de wijze waarop het beschikbare budget wordt uitgeput. Niet alleen de kosten die gemoeid zijn met het operationeel houden van de organisatie van het primair proces, maar ook **de gekozen organisatiestructuur** waarin dit plaatsvindt. De organisatiestructuur is het vehikel dat de operationele operatie "ruggengraat" geeft. De door JENS gekozen organisatiestructuur heeft voor- én nadelen.

Voordelen

Eén van de grote voordelen is de bundeling van kennis en kunde, boven sectoraal. Deze bundeling heeft een positief effect op de mogelijkheid van een integrale vraagverheldering/diagnostiek. In de hulpverlening een belangrijk inschattingsmoment van de noodzakelijk hulp in vorm en inhoud, zoals we eerder hebben kunnen lezen. Hier wordt ook de kritische afweging gemaakt over de in te zetten resources, en impliciet de kosten. Hoewel menswetenschappen geen exacte wetenschappen zijn wordt op basis van bewezen interventies ingezet op een voorspelbaar resultaat binnen een voorspelbare tijd.

Een ander voordeel is de omvang in volume en diversiteit in het capaciteitsbeheer en daardoor de extra mogelijkheden t.a.v. de inrichting van de logistieke processen. De toename van samenstellingsmogelijkheden in hulpaanbod is hierdoor gigantisch. Dit heeft veel voordelen voor de cliënt, het proces en de uitkomst/resultaat van de samengestelde interventies. (Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in het capaciteits- en logistiekbeheer in grote ziekenhuizen, maar ook bij de Zorggroep in Noord-Limburg.) Onnodige wachtlijsten, en daarmee faalkosten, kosten die onnodig gemaakt worden en voorkomen kunnen worden, worden hiermee voorkomen! Het kwadratenmodel zoals het nu functioneert maakt onvoldoende gebruik van bovenstaande mogelijkheden. Er zijn wachtlijsten/wachttijden tussen K1 en K2. (223 trajecten op 31 december 2024, bron JENS jaarverslag.)

Het voordeel van de coöperatie in het bundelen van kennis en kunde zou samen moeten gaan met het samen beheren en inrichten van het cliëntdossier op basis van 1 gezin 1 plan 1 regisseur. Voor de cliënt zou het niet uit moeten maken of er sprake is van K2-K3 zorg. Deze scheiding is vanuit clientperspectief niet gewenst. Op- en afschalen van zorg, zowel t.a.v. intentie als deskundigheid moet afhankelijk zijn van de inhoudelijke resultaten ofwel doelrealisatie!



Figuur 9:
Samengestelde zorg op basis van doelrealisatie

Figuur 9 geeft aan dat vanaf hulpvraagverheldering verschillende actoren intensief (rood) samenwerken gelinkt aan de doelstelling (oranje). De verbinding wordt steeds gemaakt door één en dezelfde regisseur. De intensiteit en samenstelling deskundigheid nemen af naarmate doelen bereikt worden (zwart). Andere lichtere interventies blauw (richting normalisatie) krijgen de overhand deeldoelstellingen worden afgesloten (wit). Deze werkwijze is gewenst maar krijgt in de praktijk moeilijk vorm. Ook bij JENS.

Deze manier van werken ondersteunt de gedachte van integrale samenwerking, capaciteitsmanagement en logistiek gerelateerd aan de hulpvraag. Beschikkingsvrij. Niet alleen het inhoudelijk resultaat ligt bij de regisseur maar ook het toezicht op de inzet van middelen in relatie met het te bereiken resultaat. Het op deze wijze assembleren van zorg vraagt een professionele inrichting van capaciteits- en logistiek beheer over de sectoren heen! Het onlangs (april 2025) door JENS ingevoerde beleid 'Voorliggend tenzij' heeft kenmerken van samengestelde zorg op basis van doelrealisatie. Een doorontwikkeling biedt perspectief.

De uitwerking hiervan zou een vervolg kunnen zijn op het kwadrantenmodel en een boost geven aan de innovatiebehoefte van tijdig op maat de juiste hulp leveren en sturen op resultaat. Uitgangspunt is tegengaan van verspilling en wachtlijsten (faalkosten).

Bovenstaande vraagt veel van JENS. Een dergelijke werkwijze zou in een proefopstelling onderzocht kunnen worden. Samengestelde zorg <-> 1G1P1R <-> Doelrealisatie <-> monitoren op resultaat <-> ABC bekostiging.

Een degelijke proefopstelling zou in een R&D omgeving ontwikkeld kunnen worden. De HLV-gemeenten zouden hiermee een volgende stap kunnen zetten in de ontwikkeling van een toekomstbestendig stelsel, passend bij de missie en visie. JENS is hierbij heel belangrijk omdat JENS heeft laten ziet over innovatiekracht te beschikken, buiten bestaande kaders kan denken en handelen. Daardoor innovatiemacht kan ontwikkelen samen met een afdeling R&D die werkelijk kleur, vorm en resultaat levert aan de transformatiedoelstelling!

Nadelen

Hoewel de huidige inrichting van JENS als coöperatieve werkorganisatie zonder eigen personeel voordelen biedt op het vlak van inhoudelijke samenwerking en gebundelde expertise, kent deze structuur ook een aantal wezenlijke nadelen. Deze raken vooral aan de uitvoerbaarheid van de opdracht, de beheersbaarheid van kosten en de wendbaarheid van de organisatie.
Een belangrijk knelpunt is dat JENS, als coöperatie die optreedt als regisseur en coördinator van de uitvoering, niet beschikt over een eigen personeelsbestand. De organisatie is volledig afhankelijk van inleen vanuit de moederorganisaties en enkele onderaannemers. Daardoor heeft JENS beperkte directe zeggenschap over de opbouw van de formatie, functiemix en inzetcapaciteit. Hoewel JENS natuurlijk sturingsafspraken kan maken over bijvoorbeeld caseload of inzetprofielen, is zij voor de daadwerkelijke uitvoering afhankelijk van de personele beschikbaarheid en interne kaders van de moederorganisaties. Strategische HR-keuzes, formatieve bijstellingen of functiedifferentiatie kunnen niet autonoom worden doorgevoerd. Dit beperkt de wendbaarheid van JENS om personele inzet af te stemmen op actuele hulpvragen.

Daarnaast is JENS geen zelfstandige organisatie. Ze is organisatorisch en juridisch ingebed in een netwerk van moederorganisaties. Dit betekent dat veel ondersteunende processen, zoals HR-systemen, Cao-toepassing, salarisstructuren en arbeidsvoorwaarden, niet integraal of uniform kunnen worden ingericht. Dat bemoeilijkt het voeren van een eenduidige bedrijfsvoering en beperkt de ruimte om organisatieontwikkeling vanuit één regiepunt vorm te geven.

Een bijkomend gevolg van deze structuur is dat beleidsmatige of operationele wijzigingen binnen JENS structureel moeten worden afgestemd met meerdere moederorganisaties. Omdat medewerkers onder verschillende juridische entiteiten vallen, leidt dit regelmatig tot vertraging, versnippering van uitvoering en

verschillen in aanpak. Vooral bij strategische thema's als kwaliteitszorg, capaciteitsplanning en innovatie werkt deze afstemmingsafhankelijkheid vertragend en verkleint het de sturingskracht.

Tot slot brengt de gekozen constructie ook fiscale risico's met zich mee. Doordat JENS personeel inhuurt op basis van normbedragen, bestaat er een risico op btw-plicht. Dit risico is nog niet volledig afgedekt en zou kunnen leiden tot aanzienlijke financiële consequenties binnen het lumpsumbudget. Een zelfstandige uitvoeringsorganisatie met eigen personeel zou dit risico grotendeels kunnen uitsluiten.

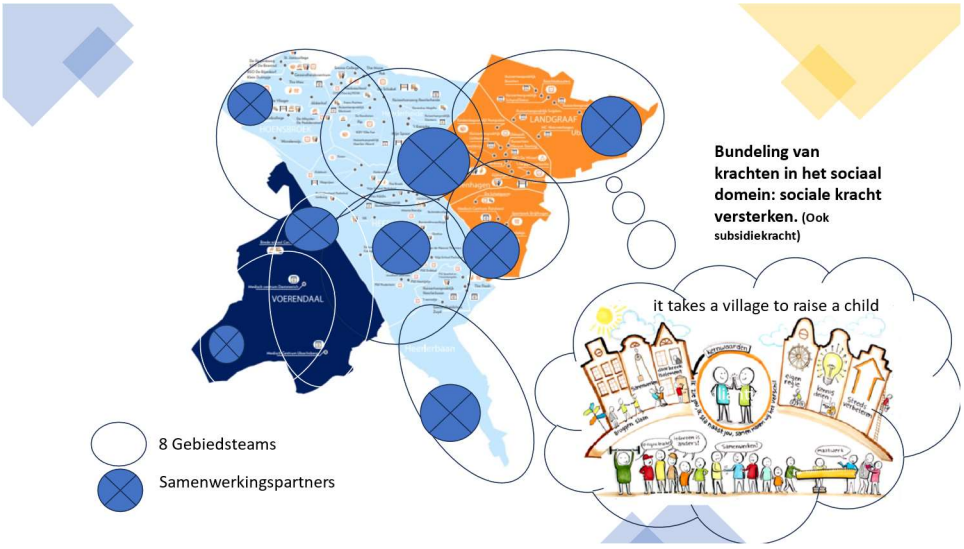
Gelet op de omvang en complexiteit van de opdracht het efficiënt en integraal organiseren van preventie, basishulp en transformatie binnen een taakgerichte lumpsumfinanciering is een zelfstandige organisatievorm in potentie beter toegerust. Deze biedt meer sturingsmogelijkheden op inzet, kwaliteit en kosten en voorkomt de organisatorische en fiscale complicaties die nu voortvloeien uit de huidige coöperatieve inleenstructuur. Een zelfstandige organisatievorm zou daarnaast meer regie geven over personeelsbeleid, eigen strategievorming en het ontwikkelen van een gedeelde organisatiecultuur. Uniforme kwaliteitsborging, kortere besluitvormingslijnen en gerichte inzet van middelen worden dan eenvoudiger te realiseren. Dit maakt het mogelijk om efficiënter te opereren binnen het lumpsumbudget, effectiever te sturen op resultaten en innovatiekracht duurzaam te verankeren in de organisatieontwikkeling van JENS.

Gebiedsteams

JENS werkt met gebiedsteams, waarvan de omvang en samenstelling per gebied verschillen. Sommige teams zijn gebieds-overstijgend georganiseerd, afhankelijk van de grootte van het gebied en de aard of zwaarte van de problematiek. De personele inzet in omvang en deskundigheid wordt hierop afgestemd.

De inzet van medewerkers, deskundigheid en omvang is afhankelijk van variabelen en constanten.
De activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van preventie zijn programmatisch. Althans tot op zekere hoogte periodiek voorspelbaar. Deze activiteiten worden jaarlijks bepaald aan de hand van: activiteiten waarvan bekend is dat ze een positieve rol spelen in het voorkomen van bepaalde problemen. Voorliggend concreet:

- Preventie (trainingen, jeugd- en jongerenwerk, jeugdconsulenten, Sociaal maatschappelijk werk, SJPRUUT*, werken jeugdhulp en onderwijs intensief samen onder één dak. Samen zorgen ze voor een integraal aanbod voor leerlingen, op school, in de vrije tijd en thuis -);
- Plus varianten - activiteiten aanvullend op -. (Kinderdagverblijven, Buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen);
- Startklassen.

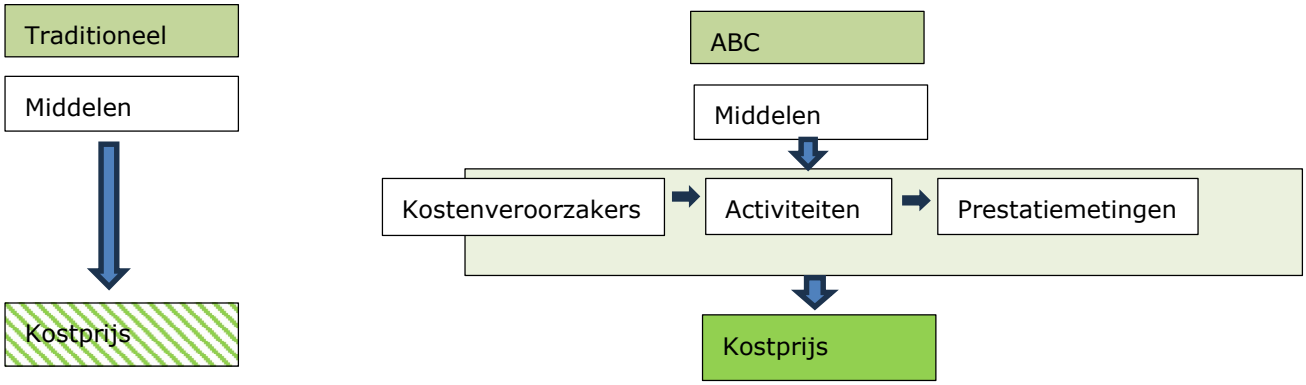


Figuur 10: Gebiedsteams over de HLV-gemeenten

Deze activiteiten zijn planbaar en dus voorspelbaar omdat ze niet aan doelrealisatie gekoppeld zijn. (Geen geregistreerde cliënten en dus ook niet behorend tot de unieke cliënten). Hier ligt de mogelijkheid voor JENS en de individuele gemeenten om een koppeling te maken tussen het vingerende landelijk beleid en de beleidsvoornemens in wijken en buurten van de gemeenten. Welke actoren van belang zijn in het gebied actief, met welke doelstellingen en reikwijdte. Hieruit zou een gezamenlijk activiteitenprogramma kunnen worden samengesteld binnen beschikbaar budget en de daarin gemaakte keuzes. Daarmee kan gestuurd worden op beschikbare middelen en activiteiten en beoogd integraal resultaat, en daarmee los van zorgkosten unieke cliënt.
De activiteiten kunnen individueel en in groepsverband worden uitgevoerd. De grootte, de in het gebied dominante problematiek en de aanwezige voorzieningen bepalen de inzet en de keuzes die gemaakt worden t.a.v. het al dan niet in te zetten budget. Dus ook per gemeente.

Het programmatisch werken binnen JENS vindt plaats binnen alle drie de kwadranten, maar de aard van de activiteiten en de manier waarop de kosten kunnen worden toegerekend verschilt per kwadrant. De toepassing van Activity Based Costing (ABC) is een geschikte methode om inzicht te krijgen in de werkelijke kostprijs van activiteiten, en daardoor beter te kunnen sturen op kostenbeheersing.

ABC = Costmanagement. Legt een causaal verband tussen kostenveroorzakers en indirecte kosten:



Het toepassen van het Activity-Based Costing (ABC) model is hierbij een waardevolle stap. In plaats van kosten generiek toe te rekenen aan teams of cliëntaantallen, worden deze onder ABC toegewezen aan concrete activiteiten, zoals:

- Gesprekken met gezinnen;
- Overleg met school of verwijzers;
- Interne casusbesprekingen;

- Administratieve handelingen;
- Outreachend werk in het voorliggend veld.

Elke activiteit wordt voorzien van een kostprijs, gebaseerd op benodigde inzet, tijd en middelen. Maar belangrijker nog: ABC maakt zichtbaar wat de daadwerkelijke (werkelijke) kosten zijn van hulpverlening per activiteit, interventie of klantreis. Dit biedt niet alleen betere kostprijsinformatie, maar ook inzicht in:

- Welke activiteiten de meeste inzet vergen;
- Waar inefficiënties of overlap ontstaan;
- Hoe de verhouding is tussen inzet en daadwerkelijk effect;
- Waar gerichte keuzes mogelijk zijn voor effectievere besteding van middelen.

ABC ondersteunt daarmee de kernopgave van het lumpsum-model: sturen op inhoudelijke effectiviteit binnen vooraf vastgestelde middelen. Het is bovendien een noodzakelijke stap richting real-time monitoring, kostenbewustzijn en resultaatgericht werken.
De volgende stap voor JENS ligt in het versterken van de bedrijfsvoering en het vergroten van de sturingskracht. Dit vraagt om:

- Kritische beoordeling van vaste kosten (zoals overhead van 37,35%) en gerichte sturing op variabele kosten;
- Jaarplannen per gebied als basis voor begroting en capaciteitsinzet;
- Inzicht in kostendrijvers via ABC, gekoppeld aan klantreizen;
- Formatieplaatsenplanning op basis van realistische productiviteitsnormen (1300 uur voor hbo i.p.v. 1200 uur);
- Inschaling op basis van werkelijke anciënniteit i.p.v. standaard 75%;
- Verbetering van het ondersteuningsapparaat, gericht op real-time managementinformatie;
- Samenhang tussen inhoudelijke effecten en economische onderbouwing van keuzes.

Zo wordt de basis verstevigd voor een toekomstbestendigere uitvoering van de opdracht, waarin inhoud en financiën hand in hand gaan.

In **K1** (het voorliggend veld) gaat het om niet-geregistreerde cliënten en preventieve activiteiten. De overhead voor deze inzet is relatief laag, en de activiteiten zijn goed planbaar. Bij toepassing van de ABC-methodiek zal de kostprijs van deze activiteiten doorgaans lager uitvallen dan in de andere kwadranten.

In **K2** (de gebiedsteams) is er sprake van geregistreerde cliënten met een hulpvraag. Hier zijn de kosten afhankelijk van meerdere factoren: de aard en duur van de hulpvraag, de beschikbare capaciteit, en de mate waarin logistieke processen (instroom, doorstroom, uitstroom) efficiënt zijn ingericht.

In **K3** (uitbestede zorg) zijn de kosten grotendeels verwerkt in de tariefstelling van de Hulpvraag-Bekostigingscombinaties (HBC's), waarbij de overhead van de aanbieders is meegenomen in de normbedragen. Dit heeft directe invloed op de kostprijs van de geleverde zorg, maar maakt het lastiger om op detailniveau sturing te geven aan kostenefficiëntie.

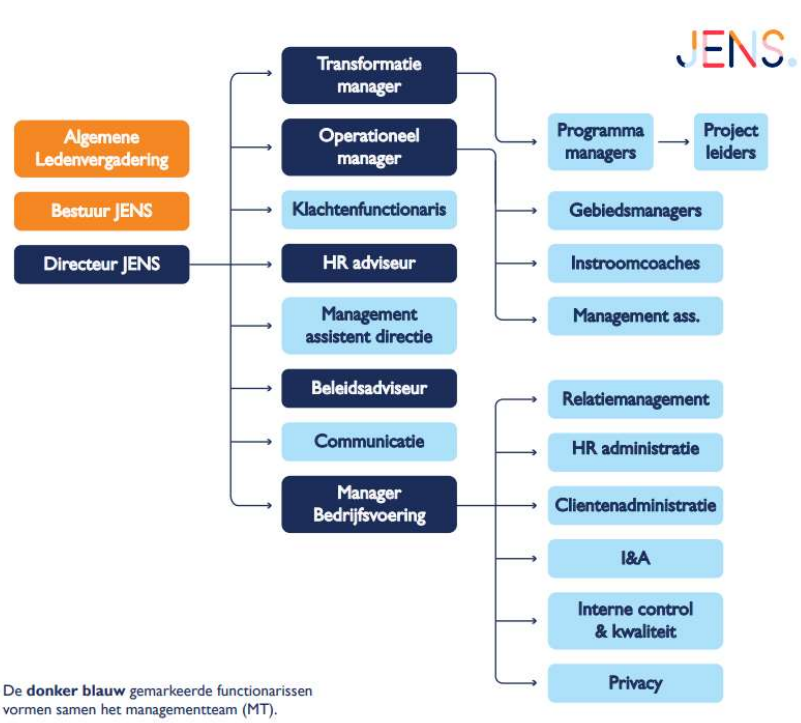
In K1 kunnen de indirecte kosten worden toegerekend aan de voorspelbare activiteiten. We hebben het dan over *directe* en *indirecte* kosten. Beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar. De directe kosten hebben betrekking op het primair proces. De interventies die worden ingezet om hulpvragen van gezinnen en jeugdigen te beantwoorden, en de middelen die daarvoor nodig zijn, vallen binnen de directe kosten. Het apparaat dat het primair proces ondersteunt, de kosten daarvan, vallen binnen de indirecte kosten.

Bij de berekening van de Lumpsum moeten de werkelijke kosten per unieke cliënt, de overige vaste en variabele kosten uit het voorliggend veld, de tarieven van Hulpvraag Bekostiging Combinatie (HBC) en de overhead van JENS het uitgangspunt zijn.

	Begroting 2024	LE 2024	Begroting 2025
Inkomsten	€ 36.386	€ 37.098	€ 46.269
Zorgkosten			
Voorliggend veld	€ 593	€ 530	€ 556
Gebiedsteams	€ 17.949	€ 18.445	€ 20.049
Specialistische zorg	€ 19.514	€ 20.723	€ 21.115
Totaal zorgkosten	€ 38.056	€ 39.698	€ 41.720
PGB	€ 555	€ 560	€ 560
Overige initiatieven	€ 954	€ 891	€ 915
Overhead	€ 1.799	€ 1.810	€ 2.027
Organisatiekosten	€ 1.042	€ 979	€ 1.017
Resultaat	€ -6.020	€ -6.840	€ 30
Zorgkosten boven basis lumpsum	€ 6.050	€ 6.837	€ -
Resultaat	€ 30	€ -3	€ 30

Figuur 11:
Indirecte kosten/personele overhead JENS

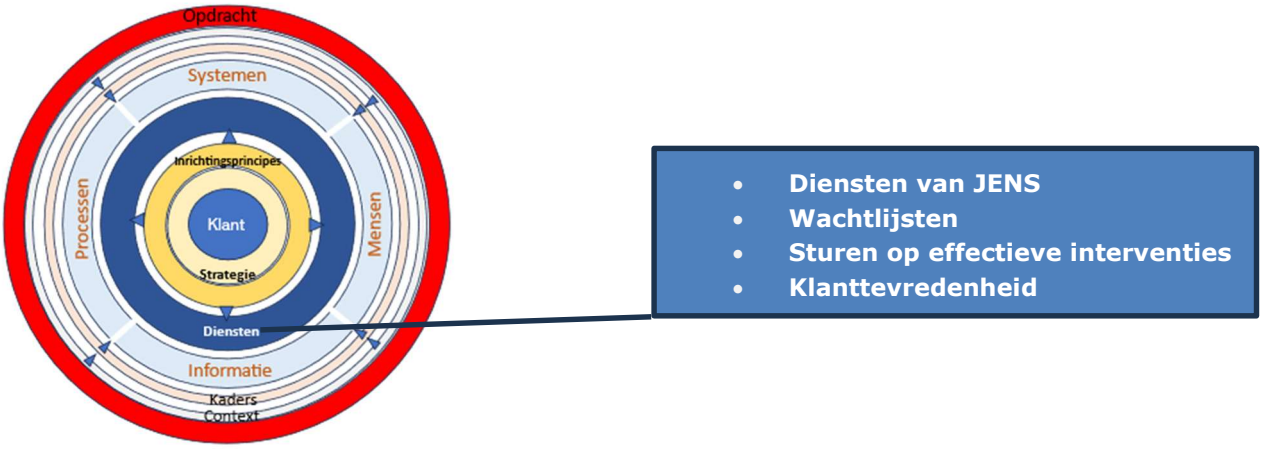
Bij de besteding van het budget is de doelstelling dat zoveel mogelijk budget wordt toegekend aan het primair proces. Immers, de hulpverlening aan burgers heeft prioriteit. Daarop moet worden geïnvesteerd teneinde de maximaal haalbare effecten te bereiken. Om het primair proces te faciliteren in het behalen van wenselijke resultaten zijn er rand voorwaardelijke zaken waarin moet worden voorzien.



JENS is de organisatorische vertaling van de moederorganisaties in het consortium. JENS is een aparte organisatorische entiteit met een eigen begroting een eigen jaarrekening en eigenstandig inhoudelijk beleid. Om tot een toekomstig model te komen is het wenselijk om de schotten tussen K1, K2 en K3 weg te halen en de organisatie in te richten rond doelrealisatie in plaats van organisatievorm.

Figuur 12:
Actuele organisatiestructuur en Overhead JENS

7. Diensten



Diensten van JENS

Onder diensten verstaan we het uitvoeren van werkzaamheden met een continu of periodiek karakter om waarde te realiseren voor een cliënt. Activiteiten afgestemd op de (hulp)vraag, individueel of in groepsverband. Of de lumpsum passend is hangt sterk af van de keuzes die worden gemaakt in de geleverde diensten. JENS levert diensten individueel en in groepsverband. Uiteindelijk resulterend in een aanbod.

Het aanbod als zodanig is niet bepalend voor de kwaliteit van de hulpverlening. Van belang is dat de **juiste** hulp tijdig en volgens plan geleverd wordt. De wijze waarop het aanbod is ingericht, de kwaliteit ervan, en de mate waarin het aansluit bij de hulpvraag, heeft direct invloed op de kosten. Ook hier is het meten van resultaten belangrijk. Belangrijk om te bepalen of een dienst in vorm en inhoud effectief en doeltreffend is, én of de kosten opwegen tegen de resultaten. Het is raadzaam om jaarlijks de diensten te beoordelen op effectiviteit en doeltreffendheid. Hoewel JENS haar aanbod jaarlijks evalueert, gebeurt dit momenteel niet systematisch op basis van vooraf vastgestelde parameters.

Een structurele beoordeling van effectiviteit en doelmatigheid van diensten zou onderdeel moeten zijn van het bredere kader van monitoring en management control. Dit stelt zowel JENS als de gemeenten in staat om de keuzes binnen de lumpsum doelgerichter te maken en beter te sturen op het rendement van inzet

Zoals eerder beschreven verleent JENS haar diensten in het voorliggend veld, in wijken en buurten via gebiedsteams. Waar nodig wordt hulpverlening uitbesteed aan moederorganisaties, onderaannemers en tijdelijk gecontracteerde partijen. In de praktijk betekent dit dat JENS samenwerkt met een groot aantal uitvoerende partners die op onderdelen bijdragen aan de opdracht. Deze diversiteit aan partijen vraagt om goede afstemming, sturing en monitoring. Een overzicht van betrokken partijen is opgenomen in de bijlage.

Op alle diensten die JENS levert, is kwaliteitsborging van toepassing. JENS hanteert de PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) in haar werkwijze. Een belangrijk aandachtpunt is de structurele inbedding ervan binnen het bredere kader van de management control. Het is essentieel dat deze cyclus niet alleen wordt toegepast op uitvoerend niveau, maar ook zichtbaar wordt gemaakt in stuurinformatie (onderdeel van het dashboard). Daarbij is de kernvraag steeds: leveren de ingezette middelen daadwerkelijk het gewenste resultaat op? Deze afweging is des te belangrijker bij de uitbestede zorg, omdat JENS eindverantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van hulp die door derden wordt uitgevoerd.

Hoewel er contracten worden afgesloten met onderaannemers en incidenteel gecontracteerden is een structurele, - methodisch onderbouwde- controle op inzet, kwaliteit en resultaat niet zichtbaar in structurele rapportages en beoordelingen. Dit draagt niet bij aan het kwalitatief en systematisch sturen op effectiviteit

en doelmatigheid. In het Programma van Eisen is de verplichting tot een kwaliteitstoets opgenomen. Opnieuw aandacht voor de uitvoering en borging van deze toets is daarom meer wenselijk.

De diensten die JENS verleend zijn tweeledig van aard: Enerzijds gericht op preventie, anderzijds direct gerelateerd aan concrete hulpvragen. Het is belangrijk dit onderscheid helder te blijven hanteren in de duiding van het aanbod en de beoordeling van de bijbehorende kosten.

Kenmerkend voor de diensten van JENS (en als uitvloeisel van de opdracht) is dat de hulpverlening zoveel mogelijk in de directe leefomgeving van de cliënt plaatsvindt. De hulp wordt dus niet naar een locatie gebracht, maar naar de omgeving van de hulpvrager toe. Dat heeft ook een duidelijke doelstelling: De hulp wordt verleend in de context waarin de hulpvrager verkeert. Slechts in situaties waarin de context onveiligheid en/of gevaar oplevert is dat veelal een reden om de hulp buiten de eigen context te verlenen.

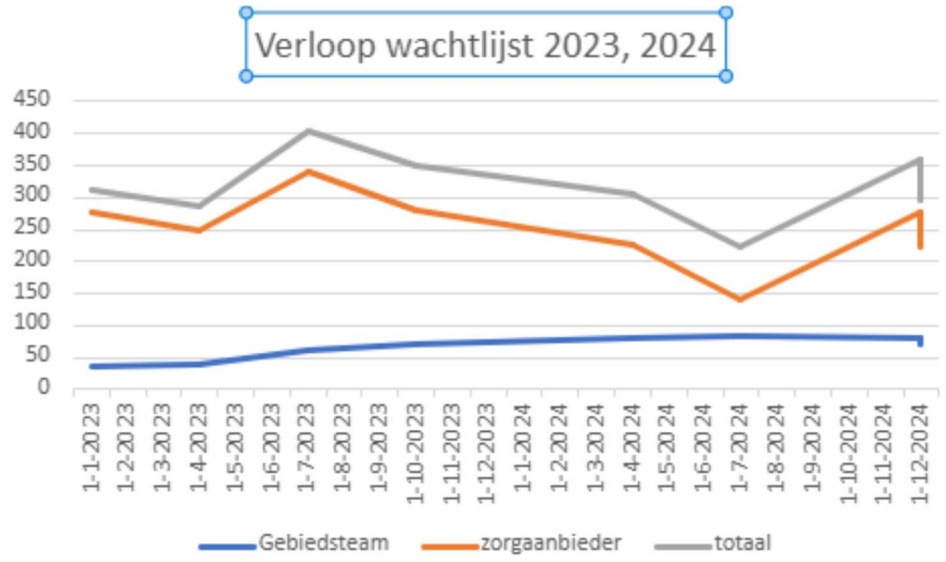
Een uitzonderlijke dienst in het aanbod van JENS is de deeltijdpleegzorg. Een vreemde eend in de bijt van de basis jeugdzorg. Deze vorm van hulpverlening vraagt om specifieke deskundigheid en begeleiding. Het is te overwegen om deeltijdpleegzorg te koppelen aan een jeugdhulpgaanbieder die gespecialiseerd is in pleegzorg.

Sinds april 2025 is JENS gestart met nieuw uitvoeringsbeleid onder de naam "Voorliggend tenzij". Deze werkwijze met bijbehorende procesaanpassingen, onderstreept het uitgangspunt dat hulpverlening (K2, K3) pas wordt ingezet als blijkt dat hulp uit het voorliggend veld onvoldoende toereikend is. Het vraagt van professionals een kritische beoordeling van de noodzakelijkheid, aard en intensiteit van de hulp. Welke impact dit beleid zal hebben op het dienstaanbod van JENS moet nog blijken. Vooralsnog verwacht JENS dat er meer hulpvragen binnen het bereik van de gebiedsteams kunnen worden beantwoord, en het minder zorg hoeft te worden uitbesteed.

Wachtlijsten

De diensten die JENS aanbiedt zijn niet altijd meteen beschikbaar. Zowel bij de uitbestede zorg als in de gebiedsteams ontstaan wachtlijsten. Figuur 14 geeft een overzicht uit het jaarverslag 2024

JENS geeft verschillende oorzaken aan voor het ontstaan van de wachtlijsten. Contractanten die een opname stop hanteren (Moventis), capaciteitsprobleem binnen de GGZ. In de eerste periode van 2024 zien we een dalende trend Opvallend is de dip in Juli 2024. JENS rapporteert in haar halfjaarlijkse rapportage twee belangrijke oorzaken. Het uitreden van XONAR en het vervangende aanbod van alternatieve hulp binnen JENS en/of andere aanbieders met geen of een kortere wachtlijst



Figuur 13: Wachtlijsten

JENS geeft verschillende oorzaken aan voor het ontstaan van de wachtlijsten. Contractanten die een opname stop hanteren (Moventis), capaciteitsprobleem binnen de GGZ. In de eerste periode van 2024 zien we een dalende trend Opvallend is de dip in Juli 2024. JENS rapporteert in haar halfjaarlijkse rapportage twee belangrijke oorzaken. Het uitreden van XONAR en het vervangende aanbod van alternatieve hulp binnen JENS en/of andere aanbieders met geen of een kortere wachtlijst.

De wachtlijst binnen de gebiedsteams heeft te maken met krimp van het ambulante team en verschuiving van hulp naar het voorliggend veld. Zo wordt gemeld in de halfjaarrapportage van JENS. Hieruit blijkt dat JENS in staat is actief te sturen op capaciteitsbeleid en logistiek. De sturing heeft een reactief karakter. In het kader van een passende lumpsum, en het sturen op kosten en resultaat, is een proactieve inrichting van het capaciteitsbeheer en de logistieke processen noodzakelijk.

Wachtlijsten zijn niet alleen ongewenst vanuit cliëntperspectief, maar leiden ook tot faalkosten. Hulp die noodzakelijk is op basis van de hulpvraagverheldering, kan niet worden ingezet, dus nemen we genoegen met geen of alternatieve hulp. JENS beoordeelt altijd geen of alternatieve hulp bieden verantwoord is. Toch blijft het streven om meteen de gewenste en meest adequate zorg in te zetten. Gebeurd dat niet dan is het aannemelijk dat hierdoor de duur van de hulp toeneemt, en wellicht ook nog gepaard gaat met negatieve effecten op de doelrealisatie.

Hoewel JENS beperkte invloed heeft op het wachtlijstbeheer van externe aanbieders kan zij wel afspraken maken over het capaciteitsbeheer. Hier ligt ruimte voor verbetering met name door nadrukkelijk te sturen op 1G1P1R en doelrealisatie. Daarmee kunnen de wachttijden niet alleen verkort worden, maar ook de doelmatigheid van de inzet vergroot.

Sturen op effectieve interventies (Ondergebracht in de databank Effectieve jeugdinterventies NJI)

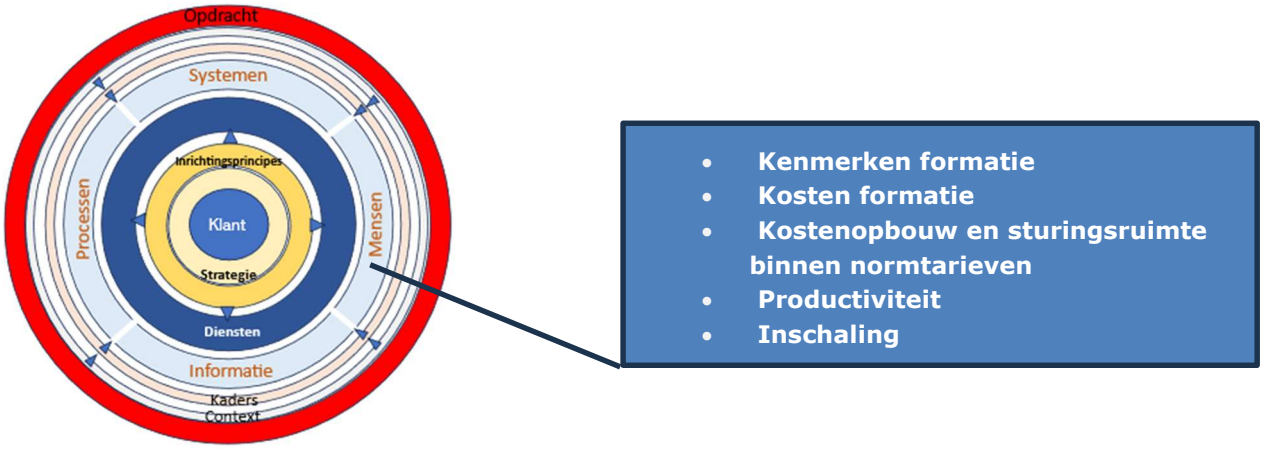
Effectieve interventies in de jeugdhulp voldoen aan een aantal kernkenmerken. Ze zijn planmatig en doelgericht opgezet, hebben als doel de psychische, sociale, cognitieve of lichamelijke ontwikkeling van jeugdigen te bevorderen, en zijn gericht op het kind zelf, diens opvoeders of de opvoedingsomgeving. Interventies zijn bovendien afgebakend in tijd: met een vooraf bepaalde duur en frequentie. Het sturen op deze kenmerken van interventies is essentieel in het kader van een passende lumpsum. Alleen door inzichtelijk te maken welke aanpak werkt, voor wie en onder welke omstandigheden, kan gestuurd worden op doelmatigheid en resultaat. Dit vraagt om structurele monitoring van ingezette trajecten én actieve toetsing op effectiviteit en doelrealisatie — zowel binnen gebiedsteams als bij uitbestede zorg.

Klanttevredenheid

Het is van belang om systematisch zicht te houden op de tevredenheid van jeugdigen en ouders over de ondersteuning die zij ontvangen. Klanttevredenheid is niet alleen een indicatie van de beleving van kwaliteit, maar ook van het bereik en de toegankelijkheid van het aanbod.

Binnen het voorliggend veld dat onderdeel uitmaakt van de opdracht, bevinden zich ook inwoners zonder een concrete hulpvraag, maar die wél deelnemen aan preventieve activiteiten. Deze klanten worden doorgaans niet geregistreerd. Daarnaast zijn er cliënten met een lichte hulpvraag die deelnemen aan groepsactiviteiten, zonder formele intake of registratie in het zorgsysteem. Deze populatie blijft daarmee grotendeels buiten beeld bij reguliere monitoringsinstrumenten.

8. Human Resources



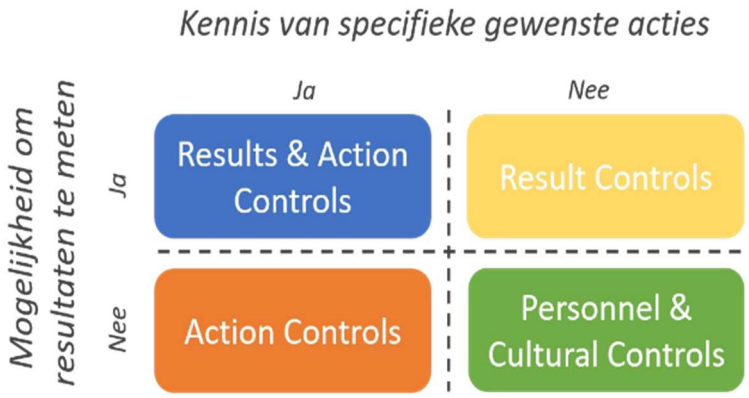
Kenmerken formatie

De belangrijkste "asset" van een hulpverleningsorganisatie zijn de mensen. De medewerkers, de professionals. Zij bepalen de kwaliteit van de hulp- en dienstverlening. Belangrijk voor de doelmatigheid en effectiviteit van de hulpverlening. Professionals zijn zorgvuldig gekoppeld aan gekozen interventies. Interventies die passend zijn op de hulpvragen en die gemonitord worden op effectiviteit. JENS heeft dit tot een van haar speerpunten gemaakt onder de titel: "Benutten van Talent en kracht". De mate waarin dit succesvol in praktijk wordt gebracht bepaalt de resultaten van de hulpverlening. En dus de kosten in relatie met de 'opbrengsten'.

De medewerkers van JENS zijn gemotiveerd om inhoud te geven aan de visie en missie. Dat valt duidelijk op te maken uit de gesprekken, waarin medewerkers uitleg geven over de werkwijze van JENS en waaruit een oprechte betrokkenheid bij cliënten blijkt. JENS zet in op gerichte werving & selectie, scholing en loopbaanbegeleiding. Vanaf september 2024 heeft JENS een nieuwe HR-functionaris in dienst die aan de slag is gegaan met de HR-visie en het daarbij behorend beleid, samengevoegd in de volgende speerpunten (jaarverslag JENS 2024.) * Benutten van talent en kracht, * gedreven om te transformeren en *bevorderende omstandigheden.
Een belangrijke pijler die is toegevoegd aan het management control systeem.

Professionals vormen veruit de grootste kostenpost binnen JENS. Ruim 80% van de totale kosten van het hulpaanbod per cliënt wordt bepaald door personele inzet. Dat maakt gerichte, efficiënte en flexibele inzet van professionals cruciaal voor de financiële houdbaarheid van het lumpsumbudget.
Een effectieve inzet vraagt om meer dan inhoudelijke monitoring op outcome. Het vraagt om structurele management control op formatie: inzicht in benodigde capaciteit, functiemix, inzetbaarheid en personele kosten. Niet alleen achteraf, maar vooral voorafgaand aan de inzet.

Het principe is helder: zoveel mogelijk passende hulp uit elke euro. Om dit te realiseren is een systeem met een rolling forecast: een vorm van dynamische begroting waarbij gedurende het jaar steeds op basis van actuele cijfers, trends en inzichten wordt bijgestuurd. Nog specifieker; in plaats van een statische prognose die voor een periode vaststaat, wordt bij een rolling forecast de toekomstverwachting voortdurend aangepast aan de meest recente ontwikkelingen en inzichten, waardoor een nauwkeuriger beeld van de toekomstige prestaties ontstaat. Dit stelt JENS in staat de beweging te maken van reactief beoordelen van resultaten naar proactief sturen op resultaat. Nier achteraf constateren, maar tijdig bepalen wat nodig is om het beoogde effect te realiseren, en hoe dit kan binnen beschikbare capaciteit en het budget?



Figuur 14: Management Control

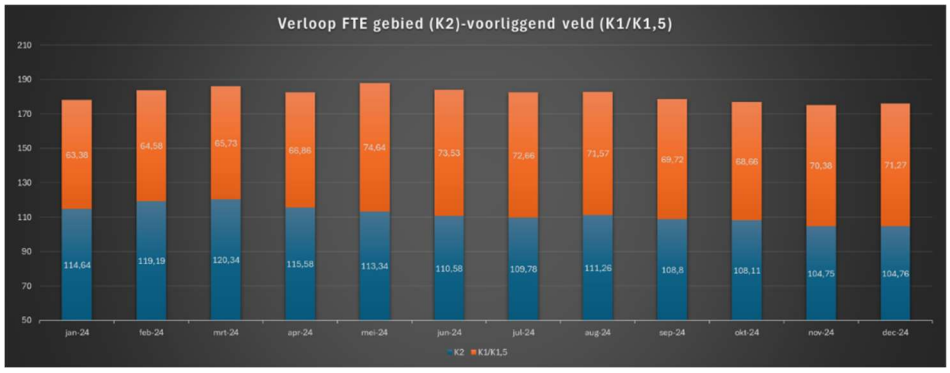
Onder 5.7 zijn 'Diensten' van JENS beschreven. Bij 5.6 is uitgebreid stil gestaan bij de inrichtingsprincipes. Beiden hebben gevolgen voor de gewenste en noodzakelijke formatie. Zowel voor de formatie in het primaire proces als de ondersteunende functies. Een integraal formatieplan, gekoppeld aan doelen. KPI's en budget, is een noodzakelijke randvoorwaarde voor resultaatgericht en kosten efficiënt werken binnen de lumpsum.

Een passende formatie is afgestemd op de aard, omvang en complexiteit van de uit te voeren activiteiten. Op basis van de te verwachten inzet wordt de formatie samengesteld in termen van functiemix en personele omvang. In reguliere organisaties wordt dit vertaald in een loonfunctiegebouw (een model van functiebeschrijvingen met bijbehorende salarisschalen) en loopbaanlijnen. Bij JENS ligt dit complexer. Er is geen eigen personeel en dus ook geen eigen loonfunctiegebouw. De formatie wordt samengesteld uit professionals die in dienst zijn van verschillende moederorganisaties, elk met hun eigen CAO.

Professionals met de juiste houding, kennis en vaardigheden die goed op elkaar zijn ingewerkt en afgestemd maken deel uit van de **JENS formatie.** Hoewel bij een van de 'moeders' in dienst en onderdeel van het daar geldende loonfunctiegebouw. De moeder is verantwoordelijk voor de wettelijke verplichtingen die van toepassing zijn op de professional. (Bv. SKJ-registratie)

In een goed werkend management controlesysteem is de formatieplanning het resultaat van een voortdurende afstemming tussen het primair proces, HR en financiën. Dan wordt gestuurd op verwachte instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten, gekoppeld aan complexiteit, inzetprofielen en benodigde deskundigheid. Die afstemming vormt de basis voor een robuust formatieplaatsenplan.

Bij JENS is zo'n systematische formatieplanning op dit moment niet aantoonbaar aanwezig. Er wordt uitgegaan van een vaste inzet van circa 190 fte voor het primair proces, ongeacht de veranderende hulpvraag en doorontwikkeling van het aanbod. Deze formatie is opgenomen in de begroting, maar vormt ook structureel onderdeel van de meerkosten. De koppeling tussen formatie, hulpvraag en budgetontwikkeling ontbreekt daarmee grotendeels.



Figuur 15:
Fluctuaties in formatie 2024 K1 (K 1.5 plusvoorzieningen) en K2

De gemiddelde inzet bedroeg over heel 2024 185 fte. Het betreft hier de aantallen en dus zegt niets over de wijzigingen in de functiemix. In de begroting 2025 is 190 fte opgenomen.

Functiemix JENS begroting 2025		Begroot 2025	
Functiemix		190	FTE
MBO	9,90%	18,81	
HBO	46,50%	88,35	
HBO+	36%	68,4	
WO	7,10%	13,49	
WO+	0,50%	0,95	
Totaal		190	

Figuur 16: Opgegeven functiemix JENS

Kosten formatie

De kosten van de formatie zijn extreem hoog. Bij de uitvraag geeft JENS aan dat de oorzaak is gelegen in keuzes die men onderling heeft gemaakt (normbedragen formatie primair proces) en het feit dat JENS als organisatie geen eigen formatie heeft. De kosten van medewerkers overhead JENS, zie figuur 12, worden met de moederorganisaties verrekend op basis van de **werkelijke** kosten.

De medewerkers in het primair proces (functiemix) worden **ingeleend tegen een normbedrag.**
Een belangrijk aandachtspunt is de mogelijke btw-plicht op de inleenconstructie. Omdat JENS als organisatie geen eigen personeel heeft, maar zorg (personeel) inkoopt via moederorganisaties tegen normtarieven, is het niet uitgesloten dat de belastingdienst dit aanmerkt als btw-belaste dienstverlening.

JENS is hierover in overleg met de Belastingdienst. Dit risico wordt door JENS ook benoemd in de risicoparagrafen van de jaarstukken. Het btw-risico ligt primair bij JENS als gevolg van de gekozen organisatievorm zonder eigen personeel. Het is geen gemeentelijk risico en hoort dus niet in de lumpsum verdisconteerd te worden. **Belangrijk voor de continuïteit is dat JENS dit risico beheerst en zorgt voor een afdoende risicoreserve.** Mocht de Belastingdienst van oordeel zijn dat de inleen btw-plichtig is, ontstaat er niet alleen een structurele lastenverzwaring, maar ook het risico op naheffing over eerdere jaren. De Belastingdienst kan tot vijf jaar terug BTW vorderen, wat kan leiden tot een aanzienlijke financiële claim.
Opvallend is dat dit risico door JENS niet wordt meegenomen in het bepalen van een passende lumpsum, terwijl het direct raakt aan de kosteneffectiviteit en financiële houdbaarheid van het huidige model. Het is daarom aan te bevelen om deze fiscale onzekerheid expliciet te betrekken bij de bredere evaluatie van de inrichtingsprincipes, en bij het heroverwegen van de formatie-inrichting, contractstructuur en organisatievorm van JENS. Alleen dan ontstaat een volledig beeld van de structurele kosten en bijbehorende risico's binnen het lumpsummodel.

werk- en denkniveau	normtarieven 2025 caoJZ/GHZ	cao GGZ-SCW	cao JZ	cao GGZ	cao SCW	cao GHZ
MSP	€ 280.977	€ 280.977		AMS		
WO+	€ 150.080	€ 154.594	Fwg 12	Fwg 65		Fwg 65
WO	€ 127.512	€ 130.897	Fwg 11	Fwg 60		Fwg 60
HBO+	€ 107.764	€ 116.228	Fwg 9+10	Fwg 55	Fwg 9	Fwg 55+50
HBO	€ 94.675	€ 103.251	Fwg 8	Fwg 50	Fwg 8	Fwg 45
MBO	€ 89.033	€ 92.531	Fwg 7	Fwg 45	Fwg 7	Fwg 40

Figuur 17: Normbedragen 2025 (bron begroting JENS)

De volgende onderlegger is gebruikt voor de vaststelling van de normbedragen:

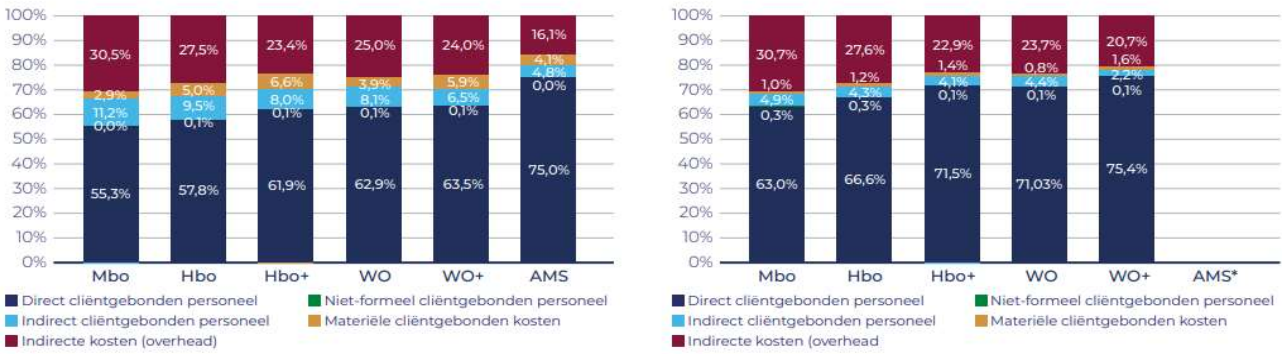
Overhead	norm	
Personele overhead	18,65%	15,00%
Materiaal kosten	6,90%	5,00%
Kapitaalslasten	4,70%	1,00%
Opleiding	2,00%	2,00%
Ziekteverzuim	3,00%	0,00%
Risico	2,00%	0,00%
Totaal	37,25%	23,00%

Figuur 18: Overheadpercentages normbedragen.

Voor de vaststelling van de normbedragen is gebruikgemaakt van een onderliggende berekening waarin de percentages uit figuur 18 kolom 1 zijn toegepast. Deze percentages worden per fte berekend boven op de salariskosten en werkgeverslasten. Samen vormen zij het normtarief dat moederorganisaties in rekening brengen bij JENS voor de inzet van professionals in het primair proces. De kosten van de formatie zijn bepalend voor de lumpsumbesteding van JENS. In 2024 was het totale overheadpercentage **45%** (37,25% +7,8%* zie hieronder). Een percentage van rond de **30,8 %** is realistischer zoals hieronder zal blijken.

In kolom 2 zijn de percentages opgenomen die de werkelijke kosten benaderen. De kosten bestuur, management, HRM, Arbo en salarisadministratie betreffen alleen de uitleen en zijn daardoor beperkt toe te rekenen. Materiaalkosten zijn zeer beperkt omdat het ambulante hulverleners betreft die worden uitgerust met telefoon, laptop en evt. thuiswerkfaciliteiten. Bij een berekening van 5% op een salaris van € 75.000 is er jaarlijks een bedrag van € 3850 beschikbaar. Het verzuim komt de eerste drie maanden voor rekening van JENS. Bij de bruto/netto berekening is rekening gehouden met een verzuimpercentage van 7,1% (CBS, 2024). Bij langduriger verzuim zijn de kosten voor de moederorganisatie en zullen er aanvullende afspraken moeten worden gemaakt over de werkelijke verzuimkosten. JENS kan hier een jaarlijks een budget voor reserveren. Hierdoor worden de werkelijke kosten zichtbaar inzichtelijk en beter stuurbaar. Verzuimbegeleiding bij verzuim is een coproductie van JENS en moederorganisatie. Van belang is om bij langdurig verzuim afspraken te maken over de werkelijke kosten gedurende 2 jaar en de verdeling van de kosten. De risicoopslag die wordt toegepast in de personele overhead is niet van toepassing. Voor het risicopercentage geldt dat dit van toepassing is op eventuele meerkosten. Percentage eigen risico dat van toepassing is op het risicoventiel van -3%/+3%. Het risicoventiel dat van toepassing is op meerkosten die in overleg met de gemeenten noodzakelijk en onvoorzien zijn.

Ter vergelijking zijn in figuur 19 landelijke referentiepercentages opgenomen, zoals gepubliceerd in het rapport *"Kostprijzen in de Jeugdwet: de update"* van Berenschot (april 2022). Daarin wordt uitgegaan van een gemiddelde overhead van 26,32% voor jeugdzorgaanbieders en 24,97% voor GGZ-aanbieders. Nemen we de 23% uit figuur 18 en de 7,8% overhead van JENS is **30,8%** Overhead JENS: inkomsten € 36.386.000 gedeeld door 2.841.000 (overhead € 1.799.000 + organisatiekosten € 1.042.000) = 7,8%.



Figuur 19. Opbouw kostprijs per opleidingsniveau jeugd GGZ tabel 1, J&O tabel 2. (Bron: Berenschot)

Een belangrijke kanttekening is dat deze benchmarks betrekking hebben op aanbieders met eigen personeel. Bij JENS is sprake van inleen, waardoor de feitelijke overhead in het normtarief **lager ligt.** Daarentegen kent JENS zelf ook overheadkosten waardoor de totale overhead op organisatie- en lumpsumniveau hoger uitvallen dan de landelijke gemiddelden.

Kostenopbouw en sturingsruimte binnen normtarieven

Dat percentage ligt aanzienlijk hoger dan de percentages van Berenschot. Als we uitgaan van de bijgesteld percentages dan komen we op 23% normtarief en 7,8% JENS = 30,8%. Dat men hoger uitkomt dan de landelijke percentages is te verklaren door de gekozen inrichtingsprincipes.

Productiviteit

Naast het overheadpercentage is de productiviteit van professionals een bepalende factor in de kostprijs van de hulpverlening. Met productiviteit wordt bedoeld: het aantal uren dat een professional daadwerkelijk beschikbaar is voor de uitvoering van de hulp (direct cliëntgebonden werkzaamheden).
JENS hanteert hiervoor als norm:

- 1300 productieve uren voor mbo-professionals;
- 1200 productieve uren voor HBO- en WO-niveau. (Bron JENS, interne normering)

			Berenschot	1872	
			75%	1411	WO+
			71%	1329	WO
			71%	1329	HBO+
			66%	1236	HBO
			63%	1179	MBO
Bruto uren per jaar	**1872**	36 uur per week			
Verlof wettelijk	-144				
Verlof bovenwettelijk	-22				
Feestdagen	-50				
Ziekte 7,1%	-118	Norm gemiddeld			
Werkbare uren per jaar	**1538**				
Opleiding intervisie	36				
Algemeen overleg en administratie	-105				
Overig	-170				
	1299	25 uur per week			
	69%				

Er zijn 2 berekeningen die gangbaar zijn bij het bepalen van de netto inzetbaarheid van medewerkers. Zie figuur 20. De benadering Berenschot en de benadering zoals uitgewerkt in figuur 20.

Figuur 20: Bruto-netto berekening

Deze benadering laat zien dat van de bruto beschikbare tijd per jaar gemiddeld slechts **circa 69%** kan worden ingezet voor directe hulpverlening. Dit heeft directe impact op de kostprijs per traject: hoe lager de productiviteit, hoe hoger de kosten per uur inzet. De tweede op basis van onderzoek (benchmark Berenschot 2022). Rechtsboven het resultaat van een landelijk onderzoek door Berenschot in 2022.

Inschaling

Een ander belangrijk element binnen de normtarieven is de inschaling van professionals. JENS neemt hierbij de systematiek van de moederorganisaties en bijbehorende cao's over, maar past standaard een inschaling toe van **75% van de loonschaal**, ongeacht de werkelijke anciënniteit van de medewerker. De werkelijke loonkosten worden dus niet gevolgd.

Voordeel van deze werkwijze is dat de personeelskosten per fte voorspelbaar en uniform zijn. Nadeel is dat de prikkel om actief te sturen op een evenwichtige functiemix en leeftijdsopbouw afneemt. Daardoor ontbreekt sturing op de balans tussen junior- en seniormedewerkers, wat gevolgen kan hebben voor de duurzame inzetbaarheid, kennisopbouw en kostenefficiëntie

In bredere zin beperkt deze standaardindeling de mogelijkheden om actief te sturen op de opbouw van de formatie in relatie tot de aard van de hulpvraag, benodigde expertise en het beschikbare budget. Het ontbreken van differentiatie op loonniveau betekent dat de werkelijke formatiekosten onvoldoende beïnvloedbaar zijn. Daardoor ontbreekt ook een belangrijk stuurinstrument binnen het lumpsum model.

Ook op het gebied van overhead is sprake van beperkte sturingsruimte. Hoewel normering van overhead bijdraagt aan transparantie, kan het ook leiden tot verschraling van ondersteunende taken of een verschuiving naar ondoelmatig ingerichte indirecte kostenstructuren. De kosten gaan zich dan richten naar het normpercentage in plaats van naar de feitelijke behoefte.

Tegen deze achtergrond is het van belang om inzichtelijk te maken wat de huidige keuzes rondom inschaling, productiviteit en overhead betekenen voor het normtarief én de totale kostenbeheersing binnen de lumpsum. De uitgangspunten van de AMvB (Reële kostenprijzen in de jeugdzorg) vormen daarbij het referentiekader.

Nomvergoeding	HBO			Jeugd				
Schaal	Anciënniteit 75%			Kosten per fte		Totaal	€	8.651.576,20
8		9		€	3.963,67			
	Vak/EJU		13,96	€	55.332,83			
	Werkgeverslasten		28%	€	15.493,19			
				€	70.826,03			
	Overheadopslag		37,25%	€	97.208,72			
						fte		
Norm JENS	€	97.208,72		€	-0,00	89	€	-0
	Bruto/netto		Per uur	€	81,01			
		1200				Verschil		
		1300		€	74,78			
						€ -	€	-
							€	-0
				Kosten		Per fte	€	97.208,72

	CAO JEUGD 2025 salarisschalen	
	8	9
0	€ 2.946,47	€ 3.191,69
1	€ 3.045,34	€ 3.299,91
2	€ 3.146,69	€ 3.412,73
3	€ 3.252,63	€ 3.528,53
4	€ 3.361,64	€ 3.648,19
5	€ 3.473,65	€ 3.772,40
6	€ 3.590,26	€ 3.900,42
7	€ 3.710,67	€ 4.033,05
8	€ 3.834,90	€ 4.170,21
9	€ 3.963,67	€ 4.311,45
10	€ 4.096,31	€ 4.459,04
11	€ 4.233,47	€ 4.610,72
12	€ 4.375,20	€ 4.766,96
13	€ -	€ -

Nomvergoeding	HBO			Jeugd				
Schaal	Anciënniteit 50%			Kosten per fte		Totaal	€	7.022.898,74
8		6		€	3.590,26			
	Vak/EJU		13,96	€	50.120,03			
	Werkgeverslasten		28%	€	14.033,61			
				€	64.153,64			
	Overheadopslag		23,00%	€	78.908,97			
						fte		
Norm JENS	€	97.208,72		€	18.299,75	89	€	1.628.677
	Bruto/netto		Per uur	€	65,76			
		1200				Verschil		
		1300		€	60,70	€ 5,06		
						€ 6.575,75	€	585.242
							€	2.213.919
				Kosten		Per fte	€	72.333,23

	CAO JEUGD 2025 salarisschalen	
	8	9
0	€ 2.946,47	€ 3.191,69
1	€ 3.045,34	€ 3.299,91
2	€ 3.146,69	€ 3.412,73
3	€ 3.252,63	€ 3.528,53
4	€ 3.361,64	€ 3.648,19
5	€ 3.473,65	€ 3.772,40
6	€ 3.590,26	€ 3.900,42
7	€ 3.710,67	€ 4.033,05
8	€ 3.834,90	€ 4.170,21
9	€ 3.963,67	€ 4.311,45
10	€ 4.096,31	€ 4.459,04
11	€ 4.233,47	€ 4.610,72
12	€ 4.375,20	€ 4.766,96
13	€ -	€ -

Figuur 21: Verschil in normtarieven cao Jeugdzorg bij aangepaste variabelen HBO

De berekeningen in figuur 21 laten zien dat alleen op de aanpassing van de variabelen (rood gemarkeerd) overheadopslag, gehanteerde anciënniteit en productiviteit een substantiële kostenbeheersing kan worden bereikt op het normtarief dat JENS hanteert. Hierbij is uitgegaan van de formatie hbo-niveau zoals in de begroting 2025 opgenomen. Op een formatie van **89 fte HBO** is een kostenreductie mogelijk van € 2.213.919 mogelijk. Het onderstreept de effecten van een hoog percentage overhead inleen. Maar ook het belang van een evenwichtige mix in ervaren en minder ervaren medewerkers. Jonge professionals laag in anciënniteit en oudere, meer ervaren medewerkers hoger in anciënniteit dragen bij aan een gebalanceerd personeelsbestand en kostenbeheersing. Is hierin een disbalans, dan kan dat via caseloadverdeling en formatieomvang worden opgevangen in de kostprijs.

Wanneer we dezelfde variabelen toe passen op de opgeven **HBO+ formatie (68)**, zoals weergegeven in figuur 22, dan is er een kostenreductie mogelijk van € 1.819.449

Nomvergoeding	HBO+			Jeugd			
Schaal	Anciënniteit 75%			Kosten per fte	Totaal	€	7.084.446,06
9	9			€ 4.311,45			
	Vak/EJU		13,96	€ 60.187,84			
	Werkgeverslasten		28%	€ 16.852,60			
				€ 77.040,44			
	Overheadopslag		37,25%	€ 105.738,00			
					fte		
Norm JENS	€	105.738,00		€ -0,00	67	€	-0
	Bruto/netto		Per uur	€ 88,12			
		1200			Verschil		
		1300				€	-
						€	-0
					Per fte	€	105.738,00
Nomvergoeding	HBO+			Jeugd			

	CAO JEUGD 2025 salarisschalen	
	8	9
0	€ 2.946,47	€ 3.191,69
1	€ 3.045,34	€ 3.299,91
2	€ 3.146,69	€ 3.412,73
3	€ 3.252,63	€ 3.528,53
4	€ 3.361,64	€ 3.648,19
5	€ 3.473,65	€ 3.772,40
6	€ 3.590,26	€ 3.900,42
7	€ 3.710,67	€ 4.033,05
8	€ 3.834,90	€ 4.170,21
9	€ 3.963,67	€ 4.311,45
10	€ 4.096,31	€ 4.459,04
11	€ 4.233,47	€ 4.610,72
12	€ 4.375,20	€ 4.766,96
13	€ -	€ -

Schaal	Anciënniteit 50%			Kosten per fte	Totaal	€	5.743.632,93
9	6			€ 3.900,42			
	Vak/EJU		13,96	€ 54.449,86			
	Werkgeverslasten		28%	€ 15.245,96			
				€ 69.695,82			
	Overheadopslag		23,00%	€ 85.725,86			
					fte		
Norm JENS	€	105.738,00		€ 20.012,14	67	€	1.340.813
	Bruto/netto		Per uur	€ 71,44			
		1200			Verschil		
		1300		€ 65,94	€ 5,50		
					€ 7.143,82	€	478.636
						€	1.819.449
					Per fte	€	78.582,04

	CAO JEUGD 2025 salarisschalen	
	8	9
0	€ 2.946,47	€ 3.191,69
1	€ 3.045,34	€ 3.299,91
2	€ 3.146,69	€ 3.412,73
3	€ 3.252,63	€ 3.528,53
4	€ 3.361,64	€ 3.648,19
5	€ 3.473,65	€ 3.772,40
6	€ 3.590,26	€ 3.900,42
7	€ 3.710,67	€ 4.033,05
8	€ 3.834,90	€ 4.170,21
9	€ 3.963,67	€ 4.311,45
10	€ 4.096,31	€ 4.459,04
11	€ 4.233,47	€ 4.610,72
12	€ 4.375,20	€ 4.766,96
13	€ -	€ -

Figuur 22: Verschil in normtarief CAO Jeugd bij aangepaste variabelen HBO+

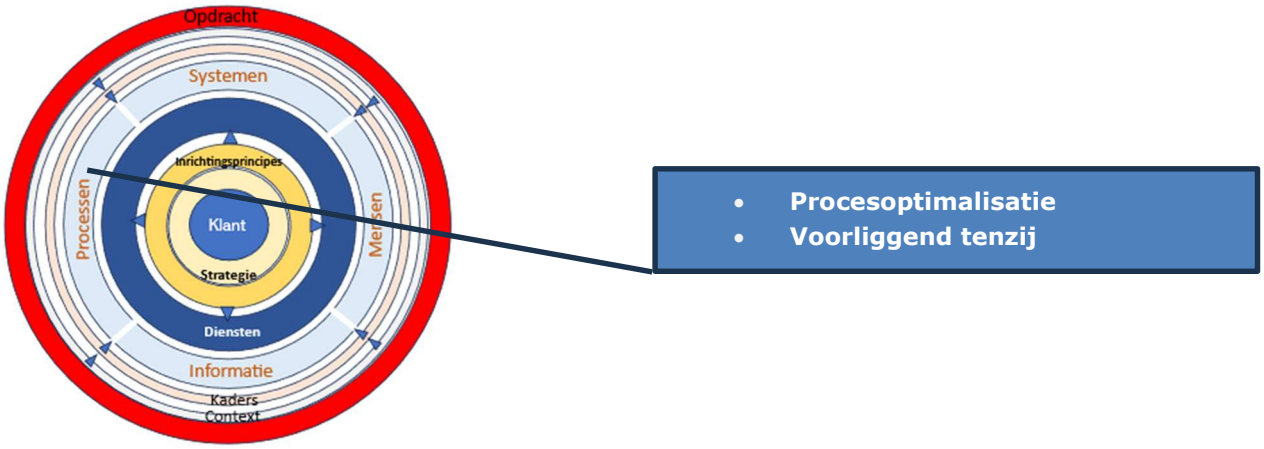
Het effect op de totale formatie inleen primair proces zie we in figuur 24. Hierbij is uitgegaan van de opgegeven functiemix in percentages door JENS.

		Totaal	Fte
Welzijn		€ 490.588	18
Jeugd	HBO	€ 2.213.919	89
Jeugd	HBO+	€ 1.819.449	67
GGZ		€ 353.297	2
WO		€ 417.612	14
TOTAAL		€ 5.294.865	190

Figuur 23: Mogelijke kostenreductie op inleen

In de tabel hierboven zien we de kostenreductie op de totaal begrote formatie.
Het gaat om een substantieel bedrag. Daarbij geldt dat bij een nauwkeurigere berekening op basis van de werkelijke functiemix en productiviteit (die bij uitvraag niet beschikbaar was) het totaal kan worden bijgesteld. Voor de HBO en HBO+ formatie is uitgegaan van de cao Jeugdzorg, terwijl in deze formatie ook medewerkers actief zijn die onder andere Cao's vallen met een hoger loonniveau (bv. GGZ). Zoals zichtbaar is in de norm bedragen in figuur 17.

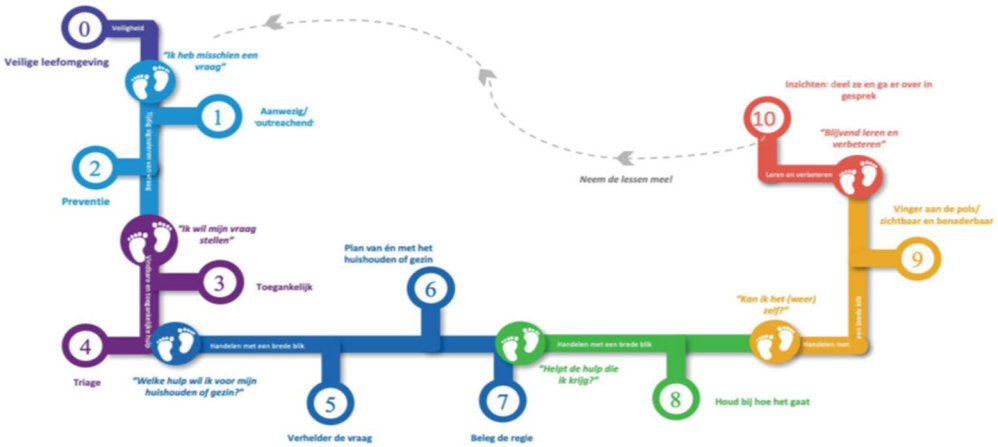
9. Processen



Procesoptimalisatie

JENS werkt voortdurend aan procesoptimalisatie. In 2020 heeft JENS Pluriform aangekocht en in 2021 geïmplementeerd. Het programma Pluriform Zorg maakt het mogelijk om multidisciplinair samen te werken, inclusief het toevoegen van externe professionals aan het dossier. Via het Pluriform Zorg Cliëntportaal heeft de jongere of wettelijk vertegenwoordiger inzicht en regie over het eigen hulpverleningsproces en de begeleider kan bepalen welke informatie gedeeld wordt. Een dergelijk eigen portaal waar een cliënt op kan inloggen maakt het mogelijk om actief betrokken te zijn in het hulpverleningsproces. Er zijn meer en betere contactmogelijkheden en alle betrokkenen in het hulpverleningsproces zijn actueel geïnformeerd over de voortgang en verwachtingen. JENS heeft dit portaal nog niet uitgerold.

Voor elke jongere kunnen verschillende gezinssituaties worden vastgelegd, met de optie voor een (afgeschermd) gezinsdossier. Het hulpverleningsproces zoals dat is afgebeeld in figuur 24 is herkenbaar ingericht in Pluriform. Er is aandacht voor het verder inrichten en optimaliseren van de beschikbare modules in Pluriform.



Figuur 24: Procesbeschrijving opdracht

Voorliggend tenzij

Sinds april 2025 hanteert JENS het uitvoeringsprincipe "Voorliggend tenzij" als leidraad in de toeleiding naar jeugdhulp. Deze werkwijze markeert een verschuiving in denken en handelen: niet de hulpinzet, maar het voorliggend aanbod in de wijk en de leefomgeving van jeugdigen wordt leidend tenzij uit een onderbouwde analyse blijkt dat zwaardere of aanvullende ondersteuning noodzakelijk is.

De invoering van de organisatorische en procesmatige veranderingen die het beleid van Voorliggend tenzij impliceren sluiten aan op de opdracht van JENS: het versterken van de pedagogische basis, normaliseren van opvoedvraagstukken en het de medicaliseren van jeugdhulp. In de praktijk betekent dit dat hulpverleners nadrukkelijker toetsen of:

- Een hulpvraag daadwerkelijk jeugdhulp betreft;
- Informele ondersteuning of collectieve voorzieningen voldoende zijn;
- Inzet van professionele hulp noodzakelijk én proportioneel is.

De werkwijze vraagt van professionals een andere attitude: minder automatisch 'doorzetten naar zorg' en meer reflectie op wat gezinnen zélf (met hun netwerk) kunnen. Dit wordt ondersteund door een gestandaardiseerde triage, casusbespreking en waar nodig multidisciplinaire besluitvorming. Binnen Pluriform is dit proces inmiddels gekoppeld aan intake, hulpvraagverheldering en toeleiding.

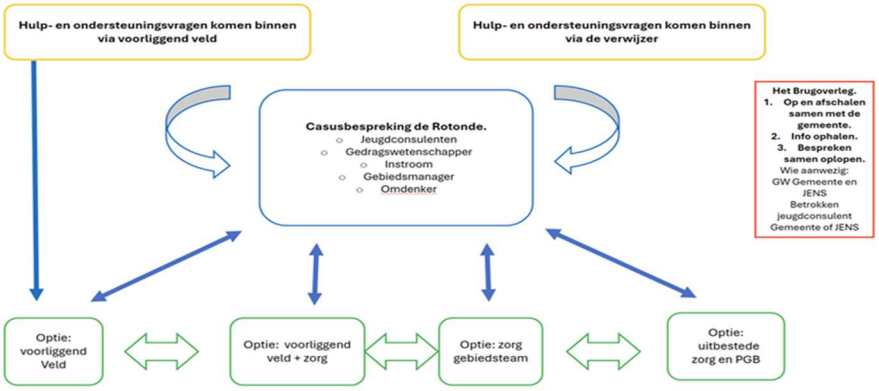
Voorliggend tenzij heeft invloed op:

- Instroombeheersing: hulpvragen worden selectiever toegelaten tot de zorgstructuur;
- Procesinrichting: nadruk op hulpvraagverheldering en inzet van gebiedsteams;
- Capaciteitsverdeling: meer druk op het voorliggend veld, andere belasting op gebiedsteams;
- Contractuele afspraken: het begrenzen van inzet, rapportage over afwegingsmomenten, en heldere criteria voor overname van regie.

De impact van deze werkwijze op het dienstaanbod en de lumpsumuitputting moet de komende periode zichtbaar worden. In theorie zou *voorliggend tenzij* moeten leiden tot:

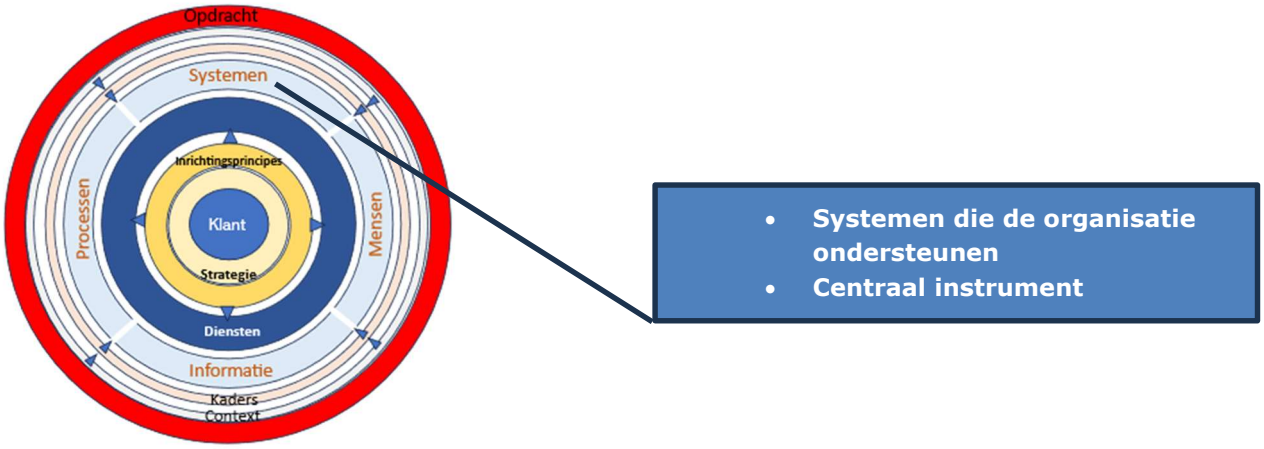
- Een lagere instroom in K2 en K3 omdat de hulpvraagverheldering daar kritischer op screent;
- Kortere trajecten;
- Hogere effectiviteit van ingezette hulp;
- Een gerichter beroep op specialistische zorg.

Het is van belang om deze ontwikkeling actief te monitoren onder meer via instroomcijfers, caseload ontwikkeling, wachttijden en outcome-indicatoren. Alleen zo kan worden vastgesteld of Voorliggend tenzij daadwerkelijk leidt tot een doelmatige inzet binnen de lumpsum en bijdraagt aan de transformatiedoelstellingen.



Figuur 25:
Processchema "voorliggend tenzij"

10. Systemen



Systemen die de organisatie ondersteunen

Systemen nemen een belangrijke plaats in binnen de besturing van de organisatie. Drie systemen vormen de operationele en informatieve backbone van JENS.

a. Pluriform: Zorginhoudelijke vastlegging en sturing van JENS is sinds 2023 ondergebracht in het programma Pluriform. Dit pluriform als systeem ondersteunt het volledige zorgproces, waaronder de vastlegging van trajecten, doelrealisatie en de monitoring van omvang en effectiviteit van interventies. Pluriform faciliteert ook de capaciteitsplanning en de zorglogistiek. Door de koppeling aan het berichtenverkeer levert het ook inzichten op voor de regionale en landelijke benchmarks.
b. HR-systeem: JENS beschikt zelf niet over een eigen HR-systeem. De medewerkers die voor JENS werken staan formeel op de loonlijst van de moederorganisaties, en zijn daardoor opgenomen in de HR-systemen van de uitlenende partijen. Dit betekent dat JENS geen directe toegang heeft tot formatie-, verlof- of verzuimgegevens, wat de integrale sturing op inzet en personeelsbeleid beperkt.

c. Financieel systeem: Voor de financiële administratie is JENS aangesloten op Twinfield, een boekhoudsysteem dat wordt beheerd door Alcander.

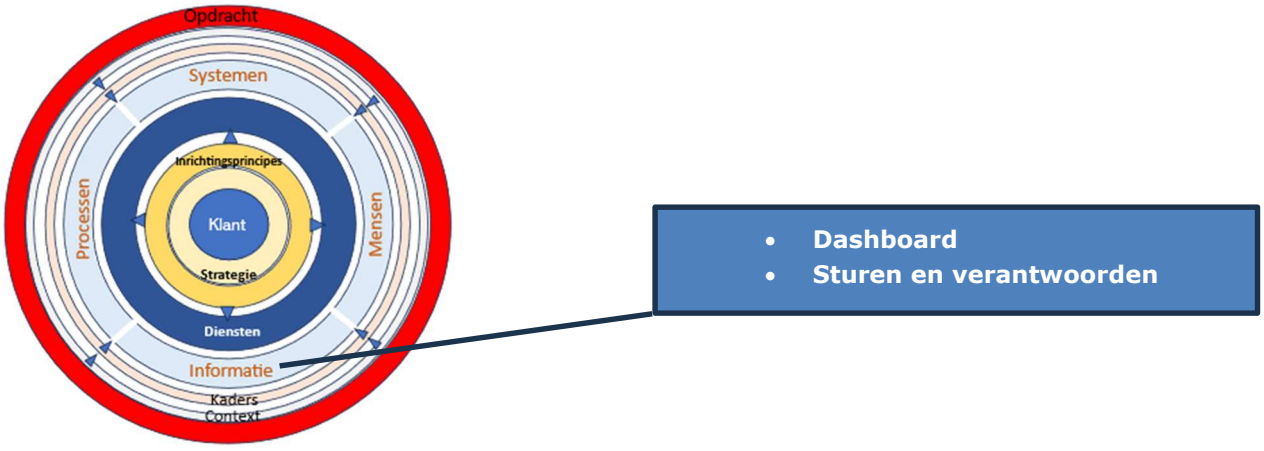
Daarnaast zijn er gegevensstromen van belang voor beleidsinformatie, onderzoek en statistiek. JENS levert structureel data aan landelijke en regionale monitoringssystemen, waaronder het berichtenverkeer. Deze gegevens dragen bij aan bredere analyses binnen het sociaal domein, maar worden binnen JENS nog beperkt gebruikt voor interne sturing.

Centraal instrument

Hoewel de bovengenoemde systemen elk een belangrijke functie vervullen, is er onvoldoende sprake van integratie tussen zorginhoudelijke, financiële en HR-data. Hierdoor ontbreekt het aan een centraal stuurinstrument waarmee bijvoorbeeld caseload per fte, budgetuitputting per segment of doorlooptijden op trajectniveau real-time gevolgd kunnen worden. De huidige informatievoorziening is bovendien sterk gericht op verantwoording (achteraf), en minder op actieve sturing binnen het lopende proces. Dit belemmert het management van JENS in het nemen van tijdige, data-gedreven, beslissingen.

Voor een effectieve aansturing binnen het lumpsummodel is het van belang om toe te werken naar een integraal dashboard waarin stuurinformatie over inzet, resultaat, verzuim, kosten en caseload samenkomt. Dit vergt enerzijds een betere koppeling van bestaande systemen en anderzijds duidelijke definities van te hanteren kernindicatoren (KPI's) voor intern gebruik én verantwoording aan gemeenten.

11. Informatie



Dashboard

In 2023,2024 en 2025 werkt JENS, mede op verzoek van de gemeenten, aan het inrichten en operationeel maken van een Dashboard. Een moeizaam proces, omdat de uitgangpunten van JENS en de gemeenten niet altijd met elkaar overeenkomen. De functie van een dashboard zou vooral het monitoren van die prestaties moeten zijn. De huidige inrichting heeft vooral het karakter van verantwoording op bestaande KPI's. Dit blijkt ook uit de werkwijze: de data uit de verschillende systemen worden periodiek extracomptabel ingevoerd, wat resulteert in een statisch dashboard dat vooral dienstbaar is aan verantwoording. Er zijn met JENS in de opdracht KPI's afgesproken waarop verantwoord moet worden. Die vinden we dan ook vooral terug op het dashboard.

Sturen en verantwoorden

Het dashboard zou echter primair een sturingsinstrument moeten zijn. Een goed ingericht KPI-dashboard biedt management en teams inzicht in prestaties op verschillende niveaus van de organisatie: caseload,

effectiviteit, wachttijden, kosten en voortgang op doelrealisatie. Iedereen die een bijdrage levert aan de doelstelling van de organisatie moet toegang hebben tot de voor hem of haar relevante informatie. Die informatie moet real-time beschikbaar zijn. Een dashboard laat je net zoals een navigatiescherm in je auto in real-time zien hoe je ervoor staat.: snelheid, brandstof, route, waarschuwingen. Het biedt continue feed-back op de koers, zodat je tijdig kunt bijsturen.

Een dashboard is dus geen hebbedingetje, maar een essentieel onderdeel van performance management. Een goed interactief dashboard is cruciaal om te sturen op outcome, kwaliteit en kostenbeheersing. In het kader van een passende lumpsum is het een onmisbaar instrument.

Zoals gezegd: het dashboard is alleen effectief als het goed is ingericht, gekoppeld aan de juiste systemen en gevoed wordt met betrouwbare data. Het huidige dashboard van JENS voldoet hier nog niet aan. Op basis van de ervaringen met dasboardbeheer zal JENS zelf een oordeel moeten vormen of ze voldoende kennis en capaciteit in huis heeft om zelfstandig een dashboard te ontwikkelen dat de vereiste sturingskracht biedt om echt 'in control' te komen en te blijven, zowel inhoudelijk als bedrijfseconomisch. De specifieke kennis die hiervoor nodig is zeker in te huren.

Aanbevolen wordt om de verdere ontwikkeling van het dashboard als prioriteit te bestempelen, met inzet van externe expertise op het gebied van data-integratie, sturingsmodellen en systeemarchitectuur. Zonder stevig fundament in stuurinformatie blijft de lumpsum een beleidsmatige constructie zonder beheersbaar kader.

Bronnen

Literatuurlijst

KPI's die wel werken	Peter Geelen, © 2016	Boom
Organisaties die wél (samen)werken	Peter Geelen en Fleur Verhagen © 2023	Boom
Overhead gewaardeerd: verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector	Markus Petrus Maria Huiben © 2023	Universiteit Groningen

Documenten

Kostprijzen in de Jeugdwet: de update. 04-2022	Berenschot
Kostprijsonderzoek, landelijk tarief en bekostigingsvormen GI 2023	KPMG
Inzicht in tarieven jeugdhulp, handreiking voor het goede gesprek, 12/2024	VNG/JA
Transformatieplan 2025	JENS
Verkenning taakgericht werken in Jeugdwet en Wmo, maart 2020	Nobis
Weeg en wegwijzer 04-2025	JENS
Doelgericht Methodisch handelen 04-2025	JENS
Begroting 2023 -2024 -2025	JENS
Overheadopslag 2024	JENS
Tarievenlijst HBC 2024	JENS
Halfjaarrapportage 2024	JENS
Jaarrapportage 2024	JENS
Monitoring: de jeugdzorg verdient beter, Afke Donker 04-2025	NJI
Kader Passende zorg, zorginstituut Nederland, 2022	ZIN
Productportfolio JENS, versie 25 april 2024	JENS
Outcome-sturing in de jeugdzorg, Nederlands Jeugdinstituut, 2017	NJI
Governancecode, inrichting governance, brancheorganisaties zorg 2022	BOZ
Verkenning Taakgericht werken in jeugdzorg en WMO, 03-2020	Nobis
Taakgericht werken met jeugdhulpconsortia: kansrijk maar Complex, 2025	JA

Opdrachtbeschrijving, programma van eisen (bijlage A), 2023	Significant
AMvB,11-03-2024, goede verhouding prijs-kwaliteit jeugdhulp WMO	Staatblad
Informatie gestuurd werken met een datateam, versie 1.1.	Gem. Arnhem
Jeugdhulp binnen het budget: de gemeente aan zet	Adri van Montfoort
Overhead Value Analyses	FM. Nederland
Financieel management van non-profit organisaties	T.L.C.M. Groot & G.J. van Helden

Rapporten

Hervormingsagenda Jeugd	
Onderzoeksrapport F_FORT, 2024	F-Fort
Onderzoeksrapport JENS helpt beter voor minder, 03-2021	B. Brouwer
De stand van de jeugdzorg, 10-2024	JA

Gesproken met

Enkele medewerkers van op de meeloop dag die JENS heeft aangeboden

Arlette Vrusch	Wethouder Heerlen
Patrick Leunissen	Wethouder Voerendaal
Alex Schiffelers	Wethouder Landgraaf
Erik Hoesbergen	Onafhankelijk voorzitter
Monique Heffels	Bestuurder RADAR en lid ALV
Ankie Pihler	Bestuurder Alcander en lid ALV
Lara Essed	Bestuurder Lionarons en lid ALV
Thijs van Wetten	Directeur Kind & Jeugd Mondriaan en lid ALV
Marie-Claire Defauwes	Accountmanager zorg Koraal Parkstad en Maastricht Heuvelland
Sven Balk	Directeur JENS
Theo van Helvert	Manager bedrijfsvoering JENS
Linda Wiers	Operationeel manager JENS
Renée Keulemans	Transformatie manager JENS
Mo Buttinger	Accountteam
Ivonne Jel	Accountteam
Martijn Geuskens	Accountteam
Jacqueline Goossens	Accountteam
Jack van der Meulen	Financieel adviseur
Bert Vliex	Onderzoeker F-Fort
Dennis Martens	Projectleider I • Programmabureau Heerlen Noord

Overzicht zorgaanbieders

Leden coöperatie	**Onderaannemers**
Alcander	Moventis GGZ
Koraal Groep	Scoor
Kracht in Zorg	Tobas Jeugdhulp
Lionarons	AnaCare
GGZ Mondriaan	Yvoor
Radar	Via Jeugd
Xonar tot 2024	Xonar

Gecontracteerde leveranciers
Adelante
aXnaga
Begeleiding met de 4 Poten
Care 4 Kidz
CECL Limburg
Columbus Ontdek Jezelf
Geboortezorg Limburg
H&G Onderwijs
iEquest
Intensoplus
MEE Zuid-Limburg
Mutsaersstichting
N-Joy 4 Kidz
RID
Humanitas
Robertshuis
Take your Time Out
Uit de Steigers
VIGO
Zorgen en Zo

Kleine aanbieders
AHMW
BoxChainge
Coöperatie Limburgse Zorgboeren
De Dames Hond
Groenen Gezondheidspsychologie
Gezinsmanager
Jeugdtrauma Herstel Limburg
JoKiJo
Kinso
MTSR
Praktijk Berkers
Pr. voor Psych. Behandeling Parkstad
Psychologenpraktijk Kerkrade
Psy-Care
Psychologenpraktijk Vaartjes
Pureza
Puur Jong
Senzai
Spelend Ontwikkelen Speltherapie het Wevertje
Successful Mindset
't Prunelleke
Therapoot
Tract Psychologische Zorg
Twoway
Wilco
ZieZo jeugdhulp
Zorggroep Vizie