

Vergaderjaar 1996–1997

24 885

Preventieve en curatieve jeugdzorg 1997–2000

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 juni 1997

Tijdens het Algemeen Overleg over het Beleidskader Preventieve en Curatieve Jeugdzorg 1997–2000 heb ik toegezegd u medio 1997 nader te informeren over de uitkomsten van een onderzoek naar de werklust van de instellingen van voogdij en gezinsvoogdij. Dit onderzoek is inmiddels gereed gekomen.¹ Het onderzoek is uitgevoerd door Coopers en Lybrand Management Consultants.

Over de problematiek van de werklust en de overige budgettaire problemen heb ik inmiddels een voorlopig standpunt bepaald.

De formulering van de opdracht

Reeds in de brief aan u van 27 januari 1997 (24 885, nr. 4) heb ik de ontwikkeling met betrekking tot de wijze van financiering van de instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij uiteengezet. In de diverse fasen is met de sector onderhandeld over de hoogte van de budgetten. Een onderdeel van het proces is een definiëring van de sturingsrelatie. Bezien moet worden hoe, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties, de sturingsmogelijkheden van mijn ministerie kunnen worden vormgegeven.

Gezien dit aspect is voordat het onderzoek naar de werklust is gestart, door mij advies gevraagd over de formulering van de opdracht. Ik heb in dit verband een beroep gedaan op Moret, Ernst en Young (MEY). Dit onderzoeksbureau heeft geadviseerd om twee separate onderzoeken uit te voeren. Deze onderzoeken cq. trajecten worden hier verder onderzoek 1 en onderzoek 2 genoemd.¹

De opdracht voor onderzoek 1 zou in juni 1997 antwoord dienen te geven op uw vragen: de mate waarin de feitelijke caseload afwijkt van de budgetnormen en welke (eventueel tijdelijke) oplossingen op korte termijn en op langere termijn mogelijk zijn voor de geconstateerde caseload problemen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Onderzoek 2 zou moeten inhouden: het ontwerpen en implementeren van een verbeterde budgetterings- en financieringssysteem die aansluit bij de gewenste besturingsfilosofie en de wensen en eisen ten aanzien van de taken van de instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij.

De resultaten uit onderzoek 1 kunnen ook gebruikt worden voor onderzoek 2.

Het onderzoek 1 is uitgevoerd door Coopers en Lybrand en nu beschikbaar.

Conclusies van het onderzoek naar de werklust

Het onderzoek naar de werklust van Coopers en Lybrand draagt het karakter van een snelle doorlichting. Een vergelijking wordt gemaakt tussen de situatie voor en na de invoering van de gewijzigde ondertoezichtstelling.

Zoals in hoofdstuk 4 van de managementrapportage is aangegeven, komen de onderzoekers onder meer tot de volgende conclusies:

- de gezinsvoogdij werken langer per week (*Hierin komt de toegenomen werklust tot uitdrukking.*);
- ten aanzien van de besteding van de tijd aan bepaalde taken heeft een vooraf niet gewenste verschuiving plaatsgevonden. Uit het onderzoek blijkt een stijging van de tijdsbesteding aan algemene activiteiten (zoals intern en extern overleg, kwaliteitsbevordering, beleidsontwikkeling en administratie), terwijl de tijdsbesteding aan cliëntgerichte activiteiten daalt. Zo laat het onderzoek zien dat de tijdsbesteding aan contacten met pupillen met 50% is gedaald;
- vastgesteld wordt dat er weliswaar een functieprofiel, kwaliteitsrichtlijnen en protocollen e.d. aanwezig zijn, maar dat deze bij schaarste aan beschikbare tijd niet voldoende houvast bieden voor prioritering in de taakuitoefening op individueel niveau;
- de protocollen worden niet altijd gevolgd en de vastgestelde termijnen worden niet altijd gehaald.

De *slotconclusie* is dat de doelstelling die was beoogd met de invoering van de gewijzigde ondertoezichtstelling en met de rol van de gezinsvoogden daarbij, tot nu toe niet (*volledig*) is gerealiseerd.

Reactie op de conclusies

Mijn reactie hierop is als volgt. Het onderzoek bevestigt dat er knelpunten zijn in de uitvoering van het beleid. Gegeven de signalen die mij het afgelopen half jaar hebben bereikt, is het geschetste beeld herkenbaar. Dit is ook voor de instellingen het geval.

De hoofdlijnen van het beleid die de afgelopen jaren met de sector zijn overeengekomen, worden door de directies van de instellingen als ook door de grote meerderheid van de gezinsvoogden nog steeds volledig onderschreven.

De invoering van de gewijzigde ondertoezichtstelling wordt als een verandering gezien die op termijn een gunstige uitwerking zal hebben op de kwaliteit van de jeugdbescherming.

De zwaardere verantwoordelijkheid en de betere verantwoording die daarbij hoort, worden als positief beleefd.

Hetzelfde geldt voor de invoering van de protocollen en de toenemende aandacht die er is gekomen voor opleiding en scholing e.d. In het algemeen is men positief gestemd over het verbeteringsprogramma dat in het kader van Regie in de jeugdzorg zal worden doorgevoerd.

De doorgevoerde veranderingen zijn echter ingrijpend en wellicht ingrijpende dan vooraf is voorzien. De inhoud van de functie en de taak

van de gezinsvoogd is verzaagd. Een geslaagde uitvoering van het beleid is sterk afhankelijk van de mogelijkheden die de gezinsvoogden hebben om de veranderde rol en functie ook goed inhoud te geven. Cruciaal zijn de leiding, de ondersteuning en de faciliteiten die de gezinsvoogden daarbij (kunnen) krijgen.

Door een complex van factoren is nu een situatie ontstaan waarbij een groot deel van de gezinsvoogden onder druk is komen te staan zonder dat zij in staat zijn gebleken aan de geldende eisen te voldoen. Nadere maatregelen zijn dan ook nodig.

Voorgenomen maatregelen

De onderzoekers stellen voor de kortere termijn de volgende maatregelen voor.

- Als eerste maatregel zou er tijdelijk financiële ruimte moeten worden gecreëerd, waardoor een succesvolle implementatie van de nieuwe wet alsnog mogelijk wordt gemaakt. Deze financiële ruimte is noodzakelijk om de bestaande werklast te verminderen waardoor de sector het perspectief wordt geboden te werken aan verbetering. Bij het bepalen van de hoogte van de financiële ruimte kan onder andere worden gekeken naar compensatie voor:

- a. de verlenging van de werkweek;
- b. de teruggelopen tijd voor contacten met pupillen;
- c. het niet kunnen naleven van protocollen en het niet halen van termijnen van de rapportages.

- Ten tweede is het volgens de onderzoekers aan te bevelen dat er gezamenlijk met de sector wordt gekomen tot een nader onderzoek naar de prioriteitstelling binnen de taken van de (gezins)voogd. Bezien moet worden of er gelet op de aard van de functie van de (gezins)voogd bij een schaarste aan beschikbare tijd, overgegaan kan worden tot standaardisatie van de prioriteitstelling.

- Een derde maatregel is het beoordelen van de geldigheidstermijnen en de rapportagetijd. Hierbij kan de vraag worden gesteld of het mogelijk is om de rapportage over te slaan, dan wel te beperken als de situatie van de cliënt onveranderd is gebleven.

- Ten slotte kunnen er aan de hand van de protocollen (kwaliteitsnormen) normtijden worden vastgesteld per activiteit.

Coopers en Lybrand stelt ook maatregelen voor de langere termijn voor die volledig in de lijn liggen van de voorstellen die Moret, Ernst en Young ook hebben gedaan in het kader van de hierboven genoemde opdracht voor onderzoek 2.

Het voorstel om tijdelijk financiële ruimte te scheppen neem ik over.

In verband met de overige voorgestelde maatregelen wil ik in september met de sector een nader plan uitwerken om te bewerkstelligen dat een verdere implementaire succesvoller doorgang kan vinden.

In dit verband moet worden gesteld dat de aandachtspunten voor verbetering van de werkprocessen die de onderzoekers geven, reeds onderdeel waren van het voorgenomen beleid in het kader van de Vernieuwing Jeugdbescherming.

De normen voor financiering voorzagen reeds in de inzet van juridische en gedragskundige stafmedewerkers. Ook in een ruimere inzet van secretariële ondersteuning was tevens voorzien. Dat de inzet van deze ondersteunende functionarissen nog onvoldoende is gerealiseerd, hangt samen met de hieronder weergegeven budgettaire problemen van de instellingen.

Gestandaardiseerde formulieren en model-beschikkingen zijn reeds ontwikkeld. Een sterk verbeterde automatisering ten behoeve van de

uitvoering zal eind 1997 en begin 1998 worden ingevoerd. Voor dit laatste komen incidenteel aanvullende middelen beschikbaar.

Aanpak budgettaire problematiek op korte termijn

In verband met de budgettaire problematiek van de instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij moet melding gemaakt worden van de discussie over de hoogte van de norm voor apparaatskosten (niet-personele kosten).

Met betrekking tot deze budgetteringsnorm is tevens door Coopers en Lybrand een onderzoek uitgevoerd. Coopers en Lybrand komt tot de conclusie dat het normbedrag voor apparaatskosten niet toereikend is.

Het onderzoek geeft duidelijkheid over de opbouw van de apparaatskosten.

De apparaatskosten zijn in de praktijk bij veel instellingen hoger dan de geldende norm. Dit leidt ertoe dat minder gezinsvoogden en/of minder staf en ondersteunend personeel kan worden ingezet.

In het licht van de uitkomsten van het onderzoek naar de werklust mag worden geconcludeerd dat in de praktijk hoger uitvallende apparaatskosten de druk op de uitvoering verhogen.

Allereerst wordt met ingang van 1 januari 1997 tijdelijk voor 2 à 3 jaar extra financiële ruimte te creëren (f 5 miljoen per jaar). Hiermee worden de instellingen in staat gesteld om de ondersteuning van de uitvoering op het gewenste peil te brengen.

Aanpak voor de langere termijn

Voor de langere termijn is een traject van ongeveer twee jaar bepaald.

Als eerste stap zal met de sector een project uitgewerkt worden waarin het begrip «Sturen op afstand» nader geconcretiseerd zal worden in een besturingsmodel. Dit project moet mede in het licht worden gezien van een gewijzigde relatie tussen het kerndepartement en de uitvoeringsorganisaties.

Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de emancipatie van de uitvoering, waarbij de uitvoeringsorganisaties aangemoedigd worden om ten volle de verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van de taken.

Bovenstaande in combinatie met een (her)definiëring van de produkten en een herberekening van de kostprijs leidt tot een eenduidige (interne) budgetterings- en informatievoorzieningssysteem.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz