

# Bijlage 3 Monitoren en vroegtijdig signaleren

## Noodzaak van vroegsignalering

Het monitoren en signaleren van continuïteitsrisico's is een eerste en essentiële stap in het borgen van de continuïteit van jeugdhulp. Het signaleren heeft als doel om partijen de mogelijkheid te bieden om bij een risico op discontinuïteit tijdig te handelen. Hoe eerder signalen worden afgegeven, des te beter erop is te acteren.

De JA speelt hierin een ondersteunende rol. De JA heeft de taak risico's voor de continuïteit van jeugdhulp te analyseren en signaleren op het niveau van een individuele aanbieder en een individuele gemeente of jeugdzorgregio. Daarnaast signaleert en analyseert de JA landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van jeugdhulp. Deze taken zijn vastgelegd in het Instellingsbesluit JA.

Vroegsignalering heeft zowel in de lokale als in de (boven)regionale en landelijke context een belangrijke rol in het waarborgen van de continuïteit van zorg.

Lokaal kan de JA met behulp van vroegsignalering individuele aanbieders en gemeenten/jeugdzorgregio's ondersteunen. Indien de JA een risico op discontinuïteit signaleert op basis van aan de JA verstrekte informatie, neemt zij contact op met de betreffende partij en vraagt naar de achtergronden, of het risico inderdaad aanwezig is en welke stappen hierin worden ondernomen in samenwerking met de gemeenten/jeugdzorgregio of aanbieder. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat de aanbieder en de gemeente/jeugdzorgregio hier eerst zelf uit proberen te komen. De gemeente heeft immers de plicht passende jeugdhulp te leveren voor alle kinderen en gezinnen die dat nodig hebben. Als blijkt dat de zorg niet kan worden gecontinueerd, treedt bij cruciale jeugdhulpaanbieders en GI's het draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp' in werking (zie §3.2).

Om discontinuïteit al zo vroeg mogelijk te voorkomen, kan de JA op basis van haar financiële expertise al in de early warning fase aanvullend en ondersteunend inzicht bieden aan de betreffende aanbieder, gemeente of regio over de financiële positie van een aanbieder en/of continuïteit van zorg.<sup>30</sup> Dit is ondersteunend aan het eigen inzicht, bedrijfsvoering en expertise die aanbieders, gemeenten en jeugdzorgregio's zelf inzetten. Daarnaast kan de JA in de fase van signaleren aanbieders en gemeenten ondersteunen bij het zelf tijdig identificeren van risico's en mogelijke oplossingsrichtingen. Dit helpt een aanbieder en/of gemeente om goed in te spelen op de actuele situatie en aan risicobeheersing te doen. Verder kan de JA, indien gewenst, faciliterend optreden richting aanbieders en gemeenten, bijvoorbeeld door hen bij elkaar te brengen en onderling gesprekken te faciliteren. Dit dient allemaal hetzelfde doel: het beperken en voorkomen van continuïteitsrisico's.

---

<sup>30</sup> Middels haar flexibele schil van financieel experts.

Daarnaast biedt landelijke vroegsignalering de mogelijkheid om patronen en rode draden in continuïteitsrisico's op regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau in kaart te brengen. Met de decentralisatie is de schaal waarop het opdrachtgeverschap wordt uitgevoerd verkleind. Hierdoor is meer nabijheid en samenhang van zorg mogelijk. Dit verhoudt zich echter niet altijd goed tot de noodzakelijke schaalgrootte van (zeer) complexe zorgvragen van specifieke jeugdigen en gezinnen. Aanbieders van specialistische jeugdhulp hebben vaak een groot aantal gemeenten als opdrachtgever. Problematiek in de ene regio (op het niveau van de aanbieder of gemeente) kan gevolgen hebben voor het aanbod van jeugdhulp in een andere regio. Verder kan problematiek elkaar versterken; bijvoorbeeld als het aanbod van een bepaalde vorm van jeugdhulp in meerdere regio's wegvalt. (Boven)regionale en landelijke vroegsignalering is dan ook noodzakelijk, ook naast de inzet van gemeenten op meer regionale samenwerking vanuit de NvO. Individuele aanbieders en gemeenten hebben door het ontbreken van informatie over inkoop en aanbod van nabijgelegen gemeenten, regio's en aanbieders het overstijgende inzicht vaak niet. Door via vroegsignalering landelijk en regionaal risico's in kaart te brengen, kunnen deze patronen eerder en beter worden geïdentificeerd. Hierdoor worden jeugdzorgregio's – als ook de BGZJ, VNG, de JA (en ultimatum het Rijk) – beter gefaciliteerd in hun (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden en kan discontinuïteit van jeugdhulp zoveel mogelijk worden voorkomen.

## Pilot dataverzameling en meldpunt

Uit de praktijk blijkt dat de omvang van de financiële problemen soms relatief laat wordt ontdekt door de betreffende aanbieder zelf en/of door de contracterende gemeente(n). Casuïstiek waarbij sprake is van zorgelijke, problematische of zeer problematische risico's op discontinuïteit laat zien dat de volgende actuele informatie nodig is om eerder zicht te krijgen op dreigende continuïteitsrisico's:

- Informatie die inzicht geeft over **verschillen tussen begroting en realisatie**. Denk hierbij aan gerealiseerde bedbezetting ten opzichte van de begrote bedbezetting of gerealiseerde ambulante zorg ten opzichte van ramingen. Of aan wijzigingen in inkoop, instroom of doorstroom. Maar ook inzicht in de resultaatontwikkeling en de vermogenspositie.
- Informatie die **personeelsproblematiek** in kaart brengt. Denk hierbij aan het percentage ziekteverzuim, het aantal vacatures en de inhuurkosten van Personeel niet in loondienst (PNIL).
- Informatie die zicht biedt op **moeilijkheden in de samenwerking** tussen jeugdhulpaanbieders/GI's en gemeenten/jeugdzorgregio's. Denk hierbij aan de frequentie en ervaren kwaliteit van de overleggen die tussen de partijen worden gevoerd. Maar ook informatie over verschil van inzicht tussen aanbieder en gemeenten over tarieven of over welke stappen door de aanbieder gezet moeten worden om tot financiële verbetering te komen.

Om administratieve lasten te voorkomen, vinden convenantpartijen het van belang om een goede balans te vinden tussen het bevorderen van continuïteit van jeugdhulp voor elke jeugdige enerzijds, en de inspanning van aanbieders en gemeenten voor het aanleveren van de benodigde informatie anderzijds.

Om zoveel mogelijk recht te doen aan deze balans, maken partijen nu reeds de volgende afspraken over de uit te vragen informatie:

- Door JA opgevraagde informatie is gericht op continuïteit van jeugdhulp:
  - De JA vraagt enkel informatie op die verband houdt met de continuïteit van jeugdhulp, ofwel op zichzelf staand, ofwel in combinatie met andere informatie.
  - De informatie betreft nooit persoonsgegevens.
- De JA gebruikt (zo veel mogelijk) al eerder gedeelde gegevens:
  - De JA gebruikt voor een beeld in retrospectief zoveel mogelijk bestaande bronnen en databases. Denk hierbij aan de jaarverantwoording uit de DigiMV-database.
  - Als de JA informatie wil gebruiken uit andere bronnen om dubbele uitvraag te voorkomen, werken de betrokken partijen (opdrachtgever/-nemer) er zo nodig aan mee dat deze informatie aan de JA beschikbaar kan worden gesteld. Hierbij wordt gedacht aan de informatie waarover bijvoorbeeld het Inlichtingenbureau en het Ketenbureau I-Sociaal Domein beschikken.
  - Voor de langere termijn streeft de JA ernaar om één portal in te richten. De portal betreft een centrale plek voor het verzamelen van de gegevens van aanbieders, waar zij eenmalig hun gegevens in uploaden. Gemeenten, jeugdzorgregio's, de JA, IGJ en andere organisaties kunnen vervolgens vanuit hun rol met een eigen autorisatie de benodigde informatie uit de portal halen. Dit vermindert de administratieve lasten voor aanbieders sterk.
- De aanvragen sluiten (zoveel mogelijk) aan op bestaande processen:
  - De JA vraagt informatie met een zodanige frequentie op als tenminste nodig is om de vroegsignalering effectief vorm te geven. Indien informatie beschikbaar is op centraal niveau (VNG, BGZJ, Inlichtingenbureau, Ketenbureau I-Sociaal Domein...), dan vraagt de JA deze informatie op dit niveau op – niet bij de individuele aanbieder of gemeente.
  - Bij de uitvraag aan gemeenten en aanbieders wordt qua termijnen en inhoud zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande werkprocessen/P&C cycli van gemeenten en aanbieders.

Om te bepalen waar de early warning zich inhoudelijk op richt en de dataverzameling ten behoeve van vroegsignalering in te richten, worden in pilotvorm op kleine schaal de mogelijke methoden, scope en infrastructuur getest. Voor deze pilot wordt een projectgroep samengesteld. De projectgroep bestaat uit de opdrachtnemer (JA), een projectmanager tevens opdrachtnemer en vertegenwoordigers van de JA, geselecteerde gemeenten en aanbieders, de VNG, het Inlichtingenbureau en het Ketenbureau I-Sociaal Domein. In overleg met deze partijen worden zo nodig andere kennis, expertise en/of partijen betrokken. De projectgroep levert uiterlijk 1 september 2021 een projectplan en in de zomer van 2022 (aan het einde van het pilotproject) een advies op aan de stuurgroep.

Op basis van de expertise die benodigd is voor de uitwerking, wordt de samenstelling van de huidige projectgroep herzien. De huidige projectgroep Informatiepositie JA fungeert als klankbordgroep voor het pilotproject.

Het pilotproject heeft de volgende doelen:

- Bepalen welke informatie noodzakelijk is voor vroegsignalering en het in beeld brengen van patronen en rode draden in continuïteitsrisico's op regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau.
- Bepalen met welke frequentie de benodigde informatie moet worden geleverd om vroegtijdig te kunnen signaleren.
- In kaart brengen en afwegen van (administratieve) lasten en baten die gepaard gaan met de aanlevering van de informatie.
- Inrichting van een veilige digitale omgeving of afspraken maken voor benutten van een bestaande veilige digitale omgeving voor het aanleveren, verwerken, (gezamenlijk) analyseren en het (tijdelijk) opslaan van de informatie. Deze omgeving wordt zo ingericht dat partijen makkelijk data kunnen uploaden en dat bij de JA bekende gegevens al ingevuld staan.
- Op hoofdlijnen bepalen wat technisch en organisatorisch benodigd is van partijen voor het aanleveren van de gevraagde informatie.
- Ontwikkelen van handhavinginstrumenten m.b.t. de informatie uitwisseling.
- Bepalen op welke aanbieders de informatie-uitwisseling betrekking heeft (scope).
- Bepalen wanneer het relevant is om actief melding te doen bij het meldpunt van de JA (op basis van de voorlopige lijst met mogelijke redenen).

De pilot zal ten aanzien van informatiebeveiliging voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Om te weten op welk niveau, is het uitvoeren van een quickscan informatiebeveiliging nodig, waaruit mogelijke vereiste maatregelen volgen. In de quickscan wordt gekeken naar o.a. de BIO, AVG<sup>31</sup>, eIDAS<sup>32</sup>, waaronder ook bewaartermijnen, wijze van vernietiging en de communicatie hierover.

Daarnaast zorgen convenantpartijen ervoor dat afspraken worden gemaakt tussen de JA en de opdrachtgevers en -nemers om vertrouwelijkheid te borgen (in de pilot worden het proces en de vorm daarvoor verder uitgewerkt):

- De informatie bevat (bedrijfs)gevoelige data/informatie. Deze behandelt de JA vertrouwelijk en gebruikt de JA alleen voor vroegsignalering op aanbieder-, gemeentelijk, regionaal en landelijk niveau en voor onderzoek naar beelden op hoofdlijnen in het jeugdstelsel. Bij de onderzoeken zal altijd anoniem worden gerapporteerd.
- Bij gesignaleerde risico's die effect hebben op bredere continuïteit van zorg, de kwaliteit van zorg of de zorgplicht van gemeenten en regio's, kan de JA melding maken bij overige toezichthouders en/of belanghebbenden (VNG, NZa, IGJ of IJenV) en de bewindspersonen van VWS en JenV. Dit zal de JA altijd voorafgaand of in ieder geval tegelijkertijd aan de melding kenbaar maken bij de betreffende aanbieder en/of de betreffende regio.
- Indien geconstateerde risico's aanleiding geven om informatie van een aanbieder, gemeente of jeugdzorgregio met naam en toenaam te delen met anderen, dan wordt de betreffende aanbieder, gemeente of jeugdzorgregio geïnformeerd voordat deling plaats vindt of minimaal tegelijkertijd.

---

<sup>31</sup> Algemene Verordening Gegevensbescherming

<sup>32</sup> Electronic IDentification Authentication and trust Services

De JA draagt zorg voor een gedegen opslag, privacy en beveiliging van de ontvangen informatie.

## Periodieke accountgesprekken

Na de zomer van 2021 start de JA met het voeren van periodieke gesprekken met aanbieders met een omzet van meer dan € 2 miljoen uit de Jeugdwet<sup>33</sup> en met alle 42 gemeenten/jeugdzorgregio's. Daarvoor worden na ondertekening van het convenant zoveel mogelijk vaste contactpersonen bij de JA aangewezen als accountmanager en vaste aanspreekpunten bij aanbieders en jeugdzorgregio's. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om taken van regio's en gemeenten in de contacten met aanbieders over te nemen. Het doel van de gesprekken is de kwalitatieve toelichting bij de geleverde data te verkrijgen en daarnaast nader inzicht te krijgen in ontwikkelingen bijvoorbeeld op gebied van de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever, bedrijfsvoeringaangelegenheden, visie en beleid. Vanuit de onpartijdige en onafhankelijke rol van de JA kan met deze gesprekken een neutraal beeld worden gevormd van (de beleving van) samenwerking tussen de partijen, mogelijke indirecte effecten op continuïteit van zorg en eventuele ondersteuningsbehoeften.

De gesprekken vinden bij voorkeur plaats op managementniveau (bestuur en financieel management). Door te werken met één aanspreekpunt aan beide kanten wordt historische kennis opgebouwd, waardoor een gesprek na enige keren alleen hoeft te gaan over afwijkingen en bijzonderheden.

Het eerste jaar voert de JA in ieder geval eenmalig een gesprek met alle EWS-aanbieders en betrokken gemeenten. Daarna vinden gesprekken alleen plaats als de aangeleverde data, meldingen of eerdere geconstateerde risico's daartoe aanleiding geven. De informatie wordt verwerkt in het EWS en bij geconstateerde risico's wordt overgegaan op signaleren.

Op basis van de actuele cijfers die na evaluatie van het pilotproject beschikbaar komen kan met risico-inschatting een selectie worden gemaakt van aanbieders waar gesprekken mogelijk minder frequent hoeven plaats te vinden. Na een jaar zal deze werkwijze worden geëvalueerd.

In de periodieke gesprekken wordt ingegaan op de geleverde data en aanvullend op de volgende onderwerpen:

- Indien nodig: aanvullende financiële data, een toelichting of context bij geleverde data.
- Bedrijfsvoeringaangelegenheden van de aanbieder, zoals personeel, informatie/ict, AO, huisvesting en indien van toepassing bereikte budgetplafonds.
- Relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever/inkopende partij.
- (Beleids)ontwikkelingen bij de aanbieder of gemeente/jeugdzorgregio.
- Continuïteit van de samenstelling en samenwerking binnen de jeugdzorgregio's en, indien van toepassing, bereikte budgetplafonds in de regio.
- Ontwikkelingen bij de raad van toezicht, bestuur of wethouders.
- Beeld van beschikbaarheid van gevraagde zorg, ontwikkelingen in vraag en aanbod.
- Totstandkoming, inhoud en toepassing van de regiovisie en betrokkenheid van aanbieders hierbij.

---

<sup>33</sup> De pilot die in het kader van het convenant wordt uitgevoerd, kan eventueel leiden tot een andere afbakening.