

De ontwikkeling van de Friese jeugdzorg

Terugblikonderzoek periode 2007-2010

20 april 2011



Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 20 april 2011

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 28 maart 2011 vastgestelde rapport 'De ontwikkeling van de Friese jeugdzorg, Terugblikonderzoek periode 2007-2010' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

De ontwikkeling van de Friese jeugdzorg

Terugblikonderzoek
periode 2007-2010

1	Onderwerp, ontwikkelingen en onderzoeksrapport	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Ontwikkelingen in de jeugdzorg	7
1.3	Stelselherziening jeugdzorg	8
1.4	Leeswijzer	9
2	Stand van zaken opvolgen aanbevelingen	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Hoofdpijnen en financieel kader jeugdzorgbeleid Fryslân.	11
2.3	Inzicht in de vraag naar jeugdzorg.	12
2.4	Doorloop- en wachttijden	17
2.5	Effectieve jeugdzorg	20
2.6	Provinciale sturing	23
3	Toekomstige jeugdzorg Fryslân.	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Transitieperiode 2011-2015	27
4	Conclusies en aanbevelingen	31
5	Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer	33
5.1	Bestuurlijke reactie GS Fryslân	33
5.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	34
Bijlage 1	Afkortingen	35
Bijlage 2	Ontwikkelingen jeugdzorg 2006-2010	37
Bijlage 3	Organisatie en proces BJZ en zorgaanbieder	49
Bijlage 4	Verantwoording onderzoek	63

1 Onderwerp, ontwikkelingen en onderzoeksaanpak

1.1 Inleiding

In 2006 heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat er nog onvoldoende sprake was van een vraaggericht jeugdzorgaanbod zoals de Wet op de Jeugdzorg (Wjz) had bedoeld en dat de sturing door de provincie Fryslân hierop nog niet voldoende effectief was en kon zijn. GS hebben toegezegd de aanbevelingen van de Rekenkamer uit 2006 integraal over te nemen. Met dit terugblikonderzoek gaat de Rekenkamer na welke aanbevelingen zijn uitgevoerd en tot welke verbeteringen in de jeugdzorg dit heeft geleid. Het terugblikonderzoek heeft betrekking op de periode 2007 tot en met 2010 en volgt dezelfde inhoudelijke afbakening als het onderzoek uit 2006, namelijk provinciaal gefinancierde jeugdzorg¹. Daarnaast zijn (lopende) ontwikkelingen bij het onderzoek betrokken, zodat er tevens een laatste stand van zaken wordt geschetst.

1.2 Ontwikkelingen in de jeugdzorg

Jeugdigen² en ouders die hulp en ondersteuning nodig hebben bij opgroei- en opvoedproblemen, kunnen een beroep doen op de jeugdzorg. De aanspraak op jeugdzorg en de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat deze aanspraak tot gelding kan worden gebracht, zijn vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg (Wjz)³. De Wjz delegeert de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat een jeugdige aanspraak *kan* maken op jeugdzorg aan de provincies⁴, die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en het aanbod van jeugdzorg. Het Rijk is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen om de aanspraken op jeugdzorg te kunnen realiseren. De provincies ontvangen een doeluitkering van het Rijk om de benodigde jeugdzorg in te kopen.

Met het oog op de inkoop van toekomstige jeugdzorg dienen provincies zich een goed beeld vormen van de verleende jeugdzorg en van de ontwikkeling naar de vraag naar jeugdzorg in de nabije toekomst. Sinds 2007 is er sprake van een gestage toename van de vraag naar jeugdzorg. De jaarlijkse groei bedraagt gemiddeld ruim 8%⁵.

- 1 Dit betekent dat alleen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg onderwerp van onderzoek is en niet de premiegefinancierde AWBZ-zorg, preventieve zorg en gesloten zorg voor jeugdigen. Daarnaast vallen de werkzaamheden van het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK) buiten dit onderzoek.
- 2 Onder 'jeugdigen' verstaat de Rekenkamer kinderen in de leeftijd van 0-18 jaar.
- 3 Het recht op jeugdzorg is overigens niet een direct opeisbaar recht. Daarvoor moet sprake zijn van een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg waarin de individuele aanspraak is vastgelegd. Nota van toelichting Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, Staatsblad 2004 nummer 703, pagina 28.
- 4 Zie artikel 3 van de Wjz.
- 5 De groei bedroeg 8,9% respectievelijk 8,3% in 2008 en 2009. De verwachte groei bedroeg voor 2008 7,7% en voor 2009 8,4%. Brief Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer d.d. 23.03.10, kenmerk JZ/GJ-2985646, tabel c.

Volgens de provincies zijn de financiële middelen die het Rijk (structureel) beschikbaar stelt voor jeugdzorg, de afgelopen jaren niet evenredig gestegen met deze toenemende vraag naar jeugdzorg⁶. Mede als gevolg hiervan zijn er in de afgelopen periode wachtlijsten voor jeugdzorg ontstaan. In 2008 en 2009 heeft het Rijk € 115 miljoen incidenteel beschikbaar gesteld om deze wachtlijsten weg te werken. Eind 2008 ontstaat het besef dat niet louter de inzet van extra middelen de oplossing voor de wachtlijsten in de jeugdzorg is. De oplossing moet vooral gezocht worden in het doelmatig en doeltreffend inzetten van de middelen voor jeugdzorg. Dit heeft ertoe geleid dat het Rijk met provincies afspraken heeft gemaakt over verbetering van de organisatie en werkwijze van jeugdzorg op provinciaal niveau⁷. Ook heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat indien zij meer middelen nodig hebben dan de voor hen vastgestelde doeluitkering, zij dit tekort uit de egalisatiereserve jeugdzorg of eigen autonome middelen moeten financieren. Begin 2010 wachtten er landelijk nog 720 jongeren langer dan negen weken op jeugdzorg (begin 2008 waren dat nog 3.851 jeugdigen), terwijl zij geen enkele vorm van overbruggingshulp ontvingen⁸. Hiervan waren 7 jeugdigen afkomstig uit de provincie Fryslân.

1.3 Stelselherziening jeugdzorg

De evaluatie van de Wjz eind 2009 bevestigt dat de jeugdzorg grote en aanhoudende problemen kent. De jeugdzorgsector is versnipperd doordat verantwoordelijkheden zijn verdeeld over een groot aantal zorgaanbieders en er verschillende soorten financieringsstromen zijn. Jeugdzorg is hierdoor een kostbaar en tijdrovend proces⁹. Een herziening van het huidig jeugdzorgstelsel is noodzakelijk om de vraag naar jeugdzorg terug te brengen en het jeugdzorgstelsel financieel beheersbaar te houden alsmede om de wacht- en doorlooptijden te verkorten. Het kabinet is van plan om uiterlijk 2015

6 Op de begroting van het ministerie voor Jeugd en Gezin zijn voor 2010 de volgende bedragen opgenomen:

- € 1.347,1 miljoen provinciale jeugdzorg, inclusief jeugdbescherming (doeluitkering provincies);
- € 323,3 miljoen Centra jeugd en Gezin (doeluitkering gemeenten);
- € 4 miljoen ondersteuning implementatie Centra Jeugd en Gezin;
- € 210 miljoen gesloten jeugdzorg.

Daarnaast is er de financiering vanuit de premiegelden (AWBZ en zorgverzekeringspremies).

7 Brief Minister Jeugd en Gezin aan de Voorzitter Tweede Kamer d.d. 18.12.08, kenmerk JZ-K-U-2892989, pagina 7.

8 Op 1 januari 2010 ontving 60% van het totaal aantal jeugdigen dat wachtten overbruggingshulp.

9 Notitie van de Minister voor Jeugd en Gezin en de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2010, 'Perspectief voor jeugd en gezin', kenmerk DJenG/SenS-2999069, pagina 8. In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân schriftelijk laten weten dat waar het de problemen in de jeugdzorg gaat, dit niet specifiek de provincie Fryslân betreft. Schriftelijke reactie provincie Fryslân d.d. 24.01.11.

één financieringsstroom voor de jeugdzorg in te voeren waarbij de financieringsstromen voor de preventieve, de provinciale en jeugd-LVG en jeugd-GGZ zijn samengevoegd. Tegelijkertijd moet dan de overdracht van alle jeugdzorgtaken van provincies naar gemeenten zijn geregeld. De Centra voor Jeugd en Gezin gaan vervolgens fungeren als front office voor de jeugdzorg. De provinciale jeugdzorg bevindt zich momenteel in een overgangsfase waarin vooruitlopend op een stelselherziening al enige wijzigingen zijn doorgevoerd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft of en in hoeverre de provincie Fryslân de aanbevelingen van de Rekenkamer uit 2006 heeft opgevolgd. Hoofdstuk 3 beantwoordt de vraag welke maatregelen de provincie Fryslân heeft ingezet voor een goede overdracht van de provinciale jeugdzorgtaken naar gemeenten. In hoofdstuk 4 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen die de Rekenkamer aan de uitkomsten van dit onderzoek verbindt. Het rapport sluit af met de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten en het nawoord van de Rekenkamer.

2 Stand van zaken opvolgen aanbevelingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft of en in hoeverre de provincie Fryslân de aanbevelingen van de Rekenkamer uit haar jeugdzorgonderzoek uit 2006 heeft opgevolgd en tot welke verbeteringen dit heeft geleid. Indien een (provinciale) verbeteractie is ingegeven door landelijke ontwikkelingen is dit expliciet aangegeven. Ter verhoging van de leesbaarheid zijn de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer uit het jeugdzorgrapport uit 2006, omkaderd weergegeven.

2.2 Hoofdpijnen en financieel kader jeugdzorgbeleid Fryslân

In het meerjarig beleidskader jeugdzorg¹⁰ heeft de provincie Fryslân de hoofdpijnen van haar jeugdzorgbeleid en het financieel kader opgenomen. Uit de beleidstukken valt af te leiden dat de provincie ernaar streeft 'dat jeugdigen in Fryslân opgroeien in een goede en veilige leef- en leeromgeving tot sociale en zelfredzame burgers'. De provincie Fryslân heeft aansluiting gezocht bij de landelijke missie die voor jeugdzorg is opgesteld¹¹. Kern van de visie is om te sturen op een effectieve inzet en besteding van jeugdzorgmiddelen. Dit moet vooral gestalte krijgen door een relatie te leggen tussen kostprijzen, aantallen jeugdigen en de te bereiken effecten van jeugdzorg.

Eind 2009 is de (sturings)visie voor Fryslân nader uitgewerkt¹². In deze uitwerking stelt de provincie dat de jeugdzorg het meest gebaat is bij intersectorale samenwerking. Dat is ook één van de redenen waarom de provincie heeft gekozen voor het subsidiëren van één brede (orthopedagogische) jeugdzorgaanbieder: Stichting Jeugdhulp Friesland. De intersectorale keten van jeugdzorg moet zo overzichtelijk mogelijk blijven. Dit is nodig om versnippering van het jeugdzorgaanbod en een verkeerde vorm van concurrentie (marktwerking in plaats van samenwerking) tussen zorgaanbieders te voorkomen. De provincie hecht aan de uitvoeringsverantwoordelijkheid en de professionaliteit van de jeugdzorgorganisaties¹³, met daarbij zo weinig mogelijk bureaucratie.

10 Beleidskader Jeugdzorg 2009 – 2012, vastgesteld door PS op 17 december 2008.

11 Deze missie luidt: "Belemmeringen (risico's en problemen) in de ontwikkeling van jeugdigen en hun opvoeding oplossen, verminderen of compenseren, zodat een gezonde, evenwichtige uitgroei van jeugdigen tot volwassenen plaatsvindt, die zij zelfstandig of met steun van basisvoorzieningen kunnen volbrengen". De kerndoelen hierin zijn: de hulpvragen van cliënten zijn beantwoord, de autonomie van cliënten is versterkt, de veiligheid van de jeugdige is hersteld en de jeugdige vormt geen bedreiging voor de veiligheid van de samenleving. Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011, pagina's 8 en 9.

12 Zie hiervoor het Addendum Beleidskader Jeugdzorg 2009 – 2012 dat Provinciale Staten Fryslân eind 2009 hebben vastgesteld.

13 Hiermee zijn BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland bedoeld.

In de uitvoeringsprogramma's die de provincie jaarlijks opstelt, legt de provincie verantwoording af over de gepleegde inzet van middelen op het gebied van jeugdzorg. Hierdoor is navolgbaar of ter dekking van tekorten voor de wettelijke jeugdzorgtaken eigen middelen van de provincie zijn ingezet. De Rekenkamer constateert dat de provincie Fryslân in de afgelopen periode autonome middelen heeft ingezet ter versterking van haar wettelijke jeugdzorgtaken. Het gaat hier om een bedrag van € 14,8 miljoen over de periode 2008 tot en met 2010. Volgens de provincie Fryslân is de doeluitkering van het Rijk structureel te laag om de vraag naar jeugdzorg in Fryslân te kunnen opvangen¹⁴.

2.3 Inzicht in de vraag naar jeugdzorg

Belangrijke conclusie van de Rekenkamer in het jeugdzorgonderzoek uit 2006 was dat de provincie geen inzicht had in de werkelijke vraag en daarmee in het benodigde aanbod. De oorzaken hiervan lagen voor een deel in de wijze van indiceren en registratie door BJZ en voor een deel in de informatiepositie van de provincie. Deze informatiepositie van de provincie Fryslân liet te wensen over. De provincie had inzicht in diverse maar zeker nog niet alle aspecten van vraaggericht werken. De provincie beschikte nog in onvoldoende mate over informatie inzake de kwaliteit van indicatiebesluiten en hulpverleningsplannen en over informatie inzake de monitoring en evaluatie van de hulpverlening. Ook constateerde de Rekenkamer dat de gegevens over de wachtlijsten niet op elkaar aansloten. Volgens de gegevens van de zorgaanbieder zouden er meer 'wachtenden' zijn dan BJZ aangaf. Verschil in definiëring van 'aanvang zorg' zou hier debet aan kunnen zijn. In samenhang met het ontbreken van inzicht in aansluiting tussen vraag en aanbod, beschikte de provincie nog niet over de beleidsinformatie die nodig was om te kunnen sturen op een vraaggericht jeugdzorgaanbod. Wel concludeerde de Rekenkamer in 2006 dat er sprake was van een inhaalslag. Als gevolg hiervan stond het inzicht in de werkelijke zorgvraag en het benodigde aanbod hoog op de agenda. Ook kreeg verhoging van de kwaliteit van de beleidsinformatie een positieve impuls.

14 Volgens de provincie Fryslân toont het verloop van de egalisatievoorziening in de periode 2008-2010 aan dat de doeluitkering van het Rijk structureel te laag is om de vraag naar jeugdzorg in Fryslân te kunnen opvangen. Zie Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2009, pagina 40. Door middel van de inzet van autonome middelen van de provincie laat de egalisatievoorziening echter in werkelijkheid een positief saldo zien. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

Aanbevelingen Rekenkamerrapport 2006

De Rekenkamer heeft vervolgens aanbevelingen ter verbetering gedaan. Zo zou BJZ moeten bewaken dat het onderscheid tussen 'eerst aangewezen zorg' en 'vervangende zorg' in het indicatiebesluit en in het registratiesysteem werd opgenomen en dat deze stappen in het handboek werkprocessen als verplicht in te vullen stap werden opgenomen. Daarnaast moest BJZ ervoor zorgen dat de informatie in kwartaalrapportages over aantallen 'wachtenden' op hulp overeenkwamen met die van de zorgaanbieder. Indien onduidelijkheid over de inhoud van de definitie 'aanvang zorg' hiervan de oorzaak was, verdiende het aanbeveling eenduidige afspraken te maken. Voor de provincie Fryslân was het naar de mening van de Rekenkamer van belang om te bewaken dat de hiervoor genoemde aanbevelingen ten aanzien van BJZ werden uitgevoerd.

Indicatiestelling BJZ

De indicatietaak van BJZ houdt in dat BJZ onafhankelijk vaststelt op welke jeugdzorg de cliënt is aangewezen¹⁵. BJZ geeft daarbij advies over welke instelling(en) deze zorg kunnen bieden. Wanneer BJZ voorziet dat de zorg waarop een cliënt is aangewezen niet tijdig beschikbaar is, kan zij vervangende zorg aanwijzen waarop de cliënt dan is aangewezen¹⁶. De Wjz bepaalt dat het indicatiebesluit de omschrijving van de problemen, de benodigde zorg én het met die zorg beoogde doel moet bevatten¹⁷. Ten aanzien van de totstandkoming van het indicatiebesluit stelt de wet¹⁸ twee eisen: overleg met de cliënt én de beoordeling van het (concept)indicatiebesluit aan een gekwalificeerd gedragswetenschapper. Dit als waarborg voor een deskundig onderbouwd oordeel van BJZ.

Stand van zaken

In 2009 heeft BJZ Friesland het landelijk traject 'Verbetering Indicatiestelling BJZ' (VIB) dat is opgestart voor alle Bureaus Jeugdzorg, afgerond. In het kader van het VIB zijn er landelijke richtlijnen

15 Zie artikel 6 van de Wjz. In artikel 13, tweede lid van de Wjz is als kwaliteitseis voor BJZ opgenomen dat er sprake moet zijn van een verantwoorde uitvoering van taken. Deze verantwoorde taakuitoefening betekent in ieder geval dat BJZ doelmatig, doelgericht en cliëntgericht is. Nota van toelichting Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, Staatsblad 2004 nummer 703, pagina 44.

16 Artikel 15 van het besluit van 16 december 2004, houdende regels ter uitvoering van de Wet op de jeugdzorg (Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg).

17 De artikelen 18-22 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg stellen op een beperkt aantal punten nadere eisen aan het indicatiebesluit. De beschrijving in het indicatiebesluit zal bijvoorbeeld in geval van jeugdhulp duidelijk moeten maken of het gaat om jeugdhulp in individueel of in groepsverband.

18 Zie de artikelen 34 en 35 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

opgesteld voor de indicatiestelling door Bureaus Jeugdzorg¹⁹. Volgens de provincie Fryslân werkt BJZ sinds 1 juni 2009 conform de deze richtlijnen²⁰. De richtlijnen²¹ schrijven voor dat BJZ in het indicatiebesluit expliciet dient te vermelden welke *optimale zorg* nodig is. Pas als deze optimale zorg niet aangeboden wordt, mag BJZ vervangende zorg indiceren. In dat geval zal BJZ duidelijk in het indicatiebesluit aangeven dat de optimale zorg niet geleverd kan worden en dat vervangende zorg wordt ingezet²².

De Rekenkamer heeft onderzocht of BJZ bij de indicatiestelling nog steeds rekening houdt met het beschikbare aanbod en constateert dat dit inderdaad het geval is²³. De reden dat BJZ ook het *beschikbare* aanbod in haar beoordeling meeneemt, is dat BJZ het niet cliëntvriendelijk acht om een indicatiebesluit af te geven waarvoor geen zorg beschikbaar is. In de werkprocessen is duidelijk beschreven dat BJZ in het indicatiebesluit aangeeft dat indien de *gevraagde* zorg niet geleverd kan worden, vervangende zorg moet worden ingezet. Indien de vervangende zorg een andere zorgaanspraak omvat, moet deze zorgaanspraak ook geïndiceerd worden in het indicatiebesluit²⁴. Dit betekent dat per (unieke) cliënt meerdere zorgaanpakken geregistreerd kunnen worden. De Rekenkamer is van mening dat het

19 Dit landelijk traject is opgestart omdat de kwaliteit van de indicatiestelling door de Bureaus Jeugdzorg de afgelopen tijd onder vuur is komen te liggen. Ook in de evaluatie van de Wjz in 2009 is kritiek geuit op de kwaliteit van de geïndiceerde jeugdzorg. Zie het 'Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg', eindrapport oktober 2009, opgesteld door BMC. Hierin is gesteld dat door de vormgeving de indicatiestelling altijd een momentopname is dat niet past bij de fluctuerende problematiek van opgroeiende jeugdigen. Het gevaar is dat er te snel gekozen wordt voor een zwaar zorgtraject en dat de kracht van het netwerk wordt onderschat. De hulp is bovendien te veel gericht op het individu en op korte termijnoplossingen in plaats van op het proces en het perspectief.

20 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011, pagina 15.

21 Deze richtlijnen zijn opgenomen in het Handboek Indicatiestelling Bureaus jeugdzorg, MO Groep jeugdzorg, 2007. Een herziene versie van dit handboek zou in 2010 verschijnen.

22 Handboek Indicatiestelling Bureau Jeugdzorg, MO Groep, Utrecht 2007, pagina 19.

23 Voorafgaand aan de indicatiestelling bespreekt BJZ de gevraagde zorg én de (on)mogelijkheden van deze zorg met de cliënt. Ook gaat BJZ in dit gesprek na of vervangende zorg nodig is. Dit is zowel door BJZ als Stichting Jeugdhulp Friesland bevestigd. Informatie verkregen tijdens interview BJZ Friesland en de Rekenkamer d.d. 07.12.10 en schriftelijke beantwoording door BJZ van vraag Rekenkamer per email d.d. 05.01.11 alsmede informatie verkregen door de Rekenkamer tijdens interview met Stichting Jeugdhulp Friesland d.d. 07.12.10. Stichting Jeugdhulp Friesland heeft als voorbeeld van het op zorgaanbod indiceren door BJZ een nieuw zorgprogramma genoemd waarvoor ná de introductie van dit programma bij BJZ een wachtlijst ontstond. Overigens hoeft deze wijze van indiceren volgens Stichting Jeugdhulp Friesland niet altijd nadelig uit te pakken voor jeugdigen.

24 Zie werkproces indicatiestelling concept 0.1, kenmerk PB 24-07-2010. Het handboek werkprocessen uit 2005 is daarmee achterhaald. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

voorsorteren op beschikbaar aanbod door BJZ wellicht als cliëntgericht kan worden beschouwd maar ook kan leiden tot een vertekend beeld van de werkelijke vraag naar jeugdzorg. Daarbij komt dat de landelijke richtlijnen voor indicatiestelling voorzien in de situaties waarin optimale zorg niet beschikbaar is: in deze situaties kan BJZ 'vervangende zorg' indiceren.

De zorgaanpakken van cliënten registreert BJZ in een database. Dit werkt volgens BJZ beter dan het registreren van individuele indicaties in systeem (IJ) zoals dat voorheen het geval was²⁵. Daarbij merkt de Rekenkamer op dat ook landelijk is erkend dat dit ondersteunende ICT-systeem voor de registratie van beleids-informatie IJ niet naar behoren functioneert²⁶. De eigen database van BJZ voorziet in de mogelijkheid om, in het geval een zorgaanpak niet direct beschikbaar is, vervangende zorg in te vullen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat begin 2010 voor 16 jeugdigen in Fryslân vervangende zorg is ingezet²⁷. De provincie is van mening dat hiervoor op cliëntniveau plausibele verklaringen zijn (bijvoorbeeld de verklaring dat cliënt na overleg zelf voor vervangende zorg kiest). In deze gevallen waarin de zorg voor de jeugdige niet beschikbaar is, mag zorgaanbieder Stichting Jeugdhulp Friesland met toestemming van de provincie 'lichtere' vormen van jeugdzorg inzetten.

Informatiepositie provincie

Bij de invoering van de Wjz is door de betrokken overheden gezamenlijk de behoefte aan beleidsinformatie vastgelegd. In het 'Informatieprotocol beleidsinformatie jeugdzorg' en bijbehorend rapportageformat is vastgelegd dat de Bureaus Jeugdzorg een afgesproken set beleidsinformatie aan de provincies leveren en dat de provincies deze vervolgens aan het Rijk leveren²⁸. De afgelopen jaren hebben de Bureaus Jeugdzorg te maken gehad met gewijzigde rapportageformats²⁹ aangezien op landelijk niveau de eenduidigheid van definities nog steeds een probleem vormt.

-
- 25 Het registratiesysteem is gebaseerd op de pedagogische visie van BJZ waarbij de wisselwerking tussen aanlegfactoren, gezinsfactoren en omgevingsfactoren het uitgangspunt is. Het registratiesysteem bestaat uit kernproblemen die onderverdeeld zijn in subcategorieën. Het nieuwe registratiesysteem voorziet in de mogelijkheid om te variëren binnen de zorgaanpakken. Informatie verkregen tijdens interview BJZ Friesland en de Rekenkamer d.d. 07.12.10
- 26 Zie het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer 'Kind centraal of cijfers centraal, wat zeggen de wachtlijstcijfers over de prestaties in de jeugdzorg?', januari 2010, pagina's 19 en 24.
- 27 Zie tabel B met toelichting bij brief van 23 maart 2010 van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk JZ/GJ-2985646 over de wachtlijsten in de jeugdzorg.
- 28 Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugdzorg, vastgesteld door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Justitie, december 2004. Deze beleidsinformatie heeft onder meer betrekking op indicatiebesluiten en de verlening van geïndiceerde jeugdzorg.
- 29 De meest recente versie is de Rapportageformat Beleidsinformatie jeugdzorg herziene versie (2009), vastgesteld door de Stuurgroep BAM, d.d. 23.03.09.

Inmiddels is onderkend dat deze afgesproken set van beleidsinformatie niet langer voldoet. Er kan pas sprake zijn van betrouwbare beleidsinformatie indien ook de aanpalende sectoren (jeugd-GGZ, jeugd-LVG en de gesloten jeugdzorg) beleidsinformatie aanleveren bij BJZ. De provinciaal geïndiceerde jeugdzorg en deze aanpalende sectoren zijn *communicerende vaten*: daling van het aanbod in deze sectoren zal leiden tot meer vraag naar provinciale jeugdzorg en vice versa. Nu beleidsinformatie van de aanpalende sectoren ontbreekt, blijft een belangrijke groep jeugdigen die bepalend zijn voor (de ontwikkeling van) de vraag naar jeugdzorg voor de provincie buiten beeld.

Stand van zaken

De provincie heeft aangegeven dat zij op dit moment voldoende inzicht heeft in de vraag naar jeugdzorg³⁰. De provincie Fryslân heeft in haar meerjarig beleidskader jeugdzorg en subsidiebeschikkingen aan BJZ, BJZ opdracht gegeven om de vraag naar jeugdzorg in beeld te brengen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat BJZ in haar kwartaalrapportages de afgesproken set van beleidsinformatie aanlevert, aangevuld met informatie uit het onderzoek naar kernproblemen van zorgvragers van BJZ³¹. Dit onderzoek, dat BJZ in de periode 2007-2008 heeft uitgevoerd, biedt inzicht in de aard van de problemen van zorgvragers die bij BJZ aankloppen.

Uitwisselen eenduidige informatie

De Rekenkamer heeft onderzocht of er sprake is van eenheid van taal tussen BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland. Daarbij gaat het vooral om het begrip 'aanvang zorg'. Onduidelijkheid over dit begrip kan namelijk tot gevolg hebben dat er verschillen in aantallen jeugdigen die wachten op jeugdzorg ontstaan. Het onderzoek toont aan dat de provincie Fryslân de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd in een brede databank met beleidsinformatie van zorgaanbieders uit de keten van jeugdzorg. Dit ter bevordering van de inhoudelijke samenwerking tussen de verschillende partijen op basis van objectieve informatie. Binnen het huidige stelsel, waarin verantwoordelijkheden en financieringsstromen versnipperd zijn georganiseerd, ziet de provincie de database als een bruikbaar instrument om tot inhoudelijke resultaten te komen. De

30 Met die nuancering dat de beschikbaarheid van het jeugdzorgaanbod hierop altijd van invloed zal zijn. Als voorbeeld noemt de provincie de sterke groei van de vraag naar gesloten jeugdzorg als gevolg van de trend dat kinderrechters steeds vaker overgaan tot het treffen van civiele maatregelen in plaats van justitiële maatregelen. Schriftelijke informatie van de provincie Fryslân d.d. 14.12.10.

31 Dit betreft het onderzoek 'Kernproblemen zorgvragers bureau jeugdzorg Friesland 2008, een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de kernproblemen van de zorgvragers van Bureau Jeugdzorg Friesland in het jaar 2008', BJZ 2009.

Rekenkamer constateert dat als gevolg van de jeugdmonitor (IKP³²) die medio 2008 in gebruik is genomen³³, de bij jeugdzorg betrokken instellingen momenteel eenduidige begrippen en definities (waaronder 'aanvang zorg') hanteren en wachtlijstgegevens op uniforme wijze interpreteren. Als gevolg hiervan sluiten de gegevens over het aantal jeugdigen dat wacht op jeugdzorg nu op elkaar aan³⁴.

Zowel de provincie als BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland zijn van mening dat sinds 2006 de informatie over jeugdzorg verbeterd is. Dit als gevolg van de uniformering en aanscherping van definities in het kader van de realisatie van de jeugdmonitor. Belangrijker nog vindt de provincie dat er nu over meerdere jaren gegevens beschikbaar zijn gekomen waardoor er trends zichtbaar worden. Volgens de provincie is BJZ goed in staat om de trends en prognoses in de vraagontwikkeling in kaart te brengen op basis van beleidsinformatie en het onderzoek naar de kernproblematiek van zorgvragers. Beide informatiebronnen bespreekt de provincie frequent met de jeugdzorgaanbieder en ook breder in de jeugdzorgketen. De uitkomsten van onderzoeksresultaten zorg (evaluatiegegevens) gebruikt BJZ vervolgens om haar toetsende taak (indicatiestelling) te verbeteren.

2.4 Doorloop- en wachttijden

In haar rapport jeugdzorg uit 2006 stelde de Rekenkamer vast dat in 2005 teveel cliënten te lang op de zorg waarop zij aanspraak konden maken hadden moeten wachten. De Rekenkamer concludeerde dat het uitgangspunt dat de cliënt binnen redelijke termijn de zorg krijgt die aansluit op zijn behoefte, nog onvoldoende in de praktijk werd gebracht. De norm voor de wachttijden bij de indicatiestelling en bij de aanvang van de zorg werden in 2005 zodanig overschreden dat er naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende sprake was van aansluiting tussen vraag en aanbod. De Rekenkamer constateerde in haar rapport dat BJZ een aantal maatregelen ging nemen om de wachtlijsten terug te dringen. Daarnaast wilde Stichting Jeugdhulp Friesland niet alleen inzetten op uitbreiding van capaciteit maar ook organisatorische maatregelen treffen om te voldoen aan de groeiende vraag naar jeugdzorg. De Rekenkamer zag dit als een gunstig perspectief.

32 Deze jeugdmonitor is te raadplegen via www.ikp.nl. Op deze website is ook de Friese wachtlijst voor jeugdzorg te vinden. Op de website is aangegeven dat gegevens over wachtlijsten voor uitstroom of vervolghulp in de jeugdzorg beperkt beschikbaar zijn. Zorgaanbieders geven echter aan dat hier een belangrijk wachtmoment zit, met andere woorden: uitstroom of vervolghulp is een knelpunt.

33 Het was de bedoeling dat deze jeugdmonitor al in 2006 operationeel zou zijn.

34 Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

Daarnaast concludeerde de Rekenkamer dat er binnen BJZ over de invulling van het casemanagement nog veel onduidelijkheid bestond. De opvatting dat casemanagers nog teveel als hulpverlener optraden, werd breed gedeeld. Het veld was er over eens dat - hoewel de Wjz dit niet nader had omschreven - er door BJZ meer werd gedaan dan deze wet eist. Daarbij stelde de Rekenkamer vast dat er bij BJZ een beweging gaande was waardoor de nadruk meer op het management dan op de case kwam te liggen. De Rekenkamer vond het een goede zaak dat zowel de provincie als het veld probeerden de onduidelijkheden rondom het casemanagement helder te krijgen.

*Doorlooptijden*³⁵

Hoewel BJZ ter verkorting van de doorlooptijden BJZ de afgelopen jaren verbeteracties heeft ingezet³⁶, constateert de Rekenkamer dat de doorlooptijd van aanmelding tot het afgeven van het eerste indicatiebesluit door BJZ hoog blijft. Dit is ook het landelijke en provinciale beeld³⁷. Uit de Friese jeugdmonitor blijkt dat in 2010 meer dan de helft (56,5%) van de jeugdigen die zich hebben aangemeld voor jeugdzorg, langer dan zes weken op een indicatiebesluit van BJZ wacht³⁸. Dit percentage bedroeg begin 2006 nog 87,4%³⁹. BJZ heeft desgevraagd meegedeeld dat er eind 2010 geen jeugdigen meer wachten bij de Centrale Toegang.

Wachlijsten

De Rekenkamer stelt vast dat voor het begrip 'wachtenden' de afgelopen jaren verschillende omschrijvingen zijn gehanteerd. De provincie Fryslân houdt als definitie voor 'wachtenden' aan: 'jeugdigen die langer dan 9 weken wachten op provinciaal geïndiceerde jeugdzorg, die geen enkele vorm van provinciaal geïndiceerde jeugdzorg ontvangen en waarvan *BJZ heeft vastgesteld dat langer dan 9 weken wachten onverantwoord is*'⁴⁰.

35 Informatie verkregen tijdens interview Rekenkamer met BJZ d.d. 01.12.10.

36 De verbeteracties hebben er wel toe geleid dat BJZ beter zicht heeft gekregen op haar bedrijfsvoering. Interview BJZ Friesland en de Rekenkamer d.d. 07.12.10.

37 Zie tabel H en toelichting opgenomen in de brief van 23 maart 2010 van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk JZ/GJ-2985646 over de wachlijsten in de jeugdzorg. Hieruit blijkt dat de doorlooptijden van BJZ Friesland eind 2009 boven het landelijk gemiddelde van 12 weken lagen. Ook de provincie geeft aan dat er sprake is van hoge doorlooptijd maar vermeldt de oorzaak hiervan niet. Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011, pagina 15.

38 Dit is ook per email d.d. 07.01.11 bevestigd door BJZ.

39 Het aantal kinderen dat langer dan 5 dagen wacht op de start van een onderzoek naar kindermishandeling is daarentegen na een periode van stabilisatie medio 2010 gestegen tot 31. Ook lag in de periode 2008-2010 de gemiddelde doorlooptijd van melding tot beëindiging van het onderzoek boven het landelijk gemiddelde van 77 dagen. Zie tabel F en toelichting opgenomen in de brief van 23 maart 2010 van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk JZ/GJ-2985646 over de wachlijsten in de jeugdzorg en de gegevens vermeld op www.ikp.nl.

40 Deze definitie is opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011, pagina 45.

De Rekenkamer constateert dat nadat eind 2009 de wachtlijsten voor de jeugdzorg waren weggewerkt, het aantal jeugdigen dat wacht op jeugdzorg begin 2010 weer is gestegen. Op 1 oktober 2010 stonden er 29 jeugdigen op de wachtlijst⁴¹. Volgens Stichting Jeugdhulp Friesland was eind 2010 de wachtlijst weer weggewerkt⁴². Het gemiddeld aantal jeugdigen dat wacht op jeugdzorg is de afgelopen jaren afgenomen⁴³. In haar meerjarig beleidskader en uitvoeringsprogramma's jeugdzorg heeft de provincie Fryslân (conform afspraken met het Rijk) als doelstelling opgenomen dat met ingang van 2010 geen jongeren langer dan 9 weken wachten op jeugdzorg⁴⁴. Evenwel acht de provincie een (lage) wachtlijst acceptabel op voorwaarde dat gebleken is dat het verantwoord is dat betreffende jeugdigen langer dan 9 weken wachten⁴⁵. De wachtlijsten zijn volgens de provincie veroorzaakt door te lage bezettingsgraden en te lange behandelduur in de ambulante zorgprogramma's naast een verhoogde instroom van jeugdigen⁴⁶. De inzet van extra middelen en het actiever analyseren van de vraagontwikkeling leidt er volgens de provincie toe dat jeugdzorginstellingen beter anticiperen op pieken ter voorkoming van wachtlijsten⁴⁷.

Uitbreiding van het zorgaanbod en tegelijkertijd verkorting van de behandelduur zijn noodzakelijk om de toegenomen vraag naar jeugdzorg het hoofd te kunnen bieden. De Rekenkamer constateert dat met name in 2009 het zorgaanbod in de provincie Fryslân aanzienlijk is gegroeid met ruim 20%⁴⁸. In de jaren hierna is de groei van het zorgaanbod beperkter geweest⁴⁹.

-
- 41 Deze informatie is ontleend aan de website www.ikp.nl. Het gaat daarbij om de wachtlijst van de grootste zorgaanbieder: Stichting Jeugdhulp Friesland.
 - 42 Jaarplan (concept) 2011 van Stichting Jeugdhulp Friesland, pagina 13.
 - 43 Eind 2007 stonden er 86 jeugdigen op de wachtlijst. Overigens is in de provincie Fryslân geen sprake van een situatie waarin de vraag naar jeugdzorg hoger uit is gevallen dan landelijk voor de jaren 2008 en 2009 was voorzien. Zie brief van 23 maart 2010 van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk JZ/GJ-2985646 over de wachtlijsten in de jeugdzorg, pagina 4.
 - 44 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg Fryslân 2010, pagina's 6 en 7.
 - 45 Volgens de provincie is dat conform de afspraken binnen het Afsprakenkader 2010-2011 tussen het Rijk en het IPO.
 - 46 Brief GS Fryslân tot vaststelling van de subsidie over 2007 aan Stichting Jeugdhulp Friesland d.d. 19.08.08, pagina 3.
 - 47 Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.
 - 48 In 2008 is het zorgaanbod gegroeid met 6,9 %. Zie tabel D en toelichting opgenomen in de brief van 23 maart 2010 van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk JZ/GJ-2985646 over de wachtlijsten in de jeugdzorg.
 - 49 Uit het concept jaarplan 2010 van de Stichting Jeugdhulp Friesland blijkt dat in de periode 2006- 2009 er een groei van 38% is gerealiseerd (groei van 945 naar 1306 behandelaars in 2009). In 2010 zal de capaciteit naar verwachting toenemen met 146 plaatsen en in 2011 zal naar verwachting de capaciteit in totaal stijgen van 1539 naar 1574 (toename van 35) plaatsen terwijl er ruim € 1 miljoen wordt bezuinigd door ombouw van zwaardere en duurdere zorgvormen naar lichtere vormen. Zie de concept jaarplannen 2010 en 2011 van Stichting Jeugdhulp Friesland, pagina's 33 en 34 respectievelijk pagina 21.

Casemanagement

Het feit dat BJZ in 2006 een ruimere invulling gaf aan het casemanagement dan strikt noodzakelijk, heeft uiteraard ook gevolgen gehad voor de doorlooptijden bij BJZ. De Rekenkamer heeft onderzocht hoe BJZ momenteel invulling geeft aan casemanagement⁵⁰. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat BJZ medio 2007 een 'gewogen vorm' van casemanagement heeft ingevoerd en dat de gewenste cultuuromslag ('verwijzend' in plaats van 'zorgverlenend') is gerealiseerd⁵¹. BJZ maakt nu (afhankelijk van de aard en ernst van de problematiek) onderscheid tussen casemanagement Basis en Plus. In de Basisvariant volgt en evalueert BJZ slechts⁵². In de Plusvariant, waarin sprake is van multiprobleemsituaties, blijft de casemanager van BJZ nadrukkelijk in beeld⁵³.

2.5 Effectieve jeugdzorg

In het nieuwe financieringsstelsel voor de jeugdzorg ligt de nadruk op effectiviteit. Het Rijk verwacht dat de provincie de jeugdzorg op een hoger plan brengt door, vooruitlopend op een wetswijziging, op basis van prestatieafspraken met zorgaanbieders een passend zorgaanbod te realiseren. De provincie zal concreet aan moeten geven welke resultaten zij verwacht van een zorgaanbieder. Hiervoor is nodig dat de provincie inzicht heeft in de effectiviteit van de aangeboden zorgprogramma's⁵⁴.

Stand van zaken

Stichting Jeugdhulp Friesland hanteert als beleidslijn dat zij alleen investeert in zorgprogramma's die effectief zijn. In 2009 is Stichting

50 Het casemanagement van BJZ is vastgelegd in artikel 10 lid 1 van de Wjz.

51 Ook de provincie Fryslân bevestigt dat de gewenste cultuuromslag weliswaar heeft plaatsgevonden, maar een punt van aandacht blijft in de samenwerking tussen BJZ en JHF. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

52 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2010 Provincie Fryslân, vastgesteld door GS op 2 maart 2010, pagina 32 en schriftelijke reactie BJZ in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor per email d.d. 26.01.11. Daarbij heeft BJZ aangegeven dat daar waar cliënten gemotiveerd zijn en zelf in staat om het indicatiebesluit zelf te verzilveren, BJZ volgt en evalueert (het casemanagement Basis). Waar het gaat om cliënten die 'niet willen of niet kunnen', voert BJZ alle taken en extra taken uit in het casemanagement Plus.

53 BJZ heeft aangegeven dat in verband met de ontvlechting van BJZ uit Stichting Jeugdhulp Friesland (voor 2005 waren BJZ en Jeugdhulp Friesland één organisatie), eind 2005 twee medewerkers van het team Diagnostiek zijn overgenomen door de Stichting Jeugdhulp Friesland. Schriftelijke reactie BJZ in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor per email d.d. 26.01.11. Stichting Jeugdhulp Friesland geeft echter aan dat eind 2007 de afdeling Diagnostiek van Bureau Jeugdzorg door haar is overgenomen omdat dit niet binnen de wettelijke taken zou vallen. Voorlopige begroting van Stichting Jeugdhulp Friesland voor 2010 d.d. 30.09.09, pagina 26.

54 Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Justitie, september 2008, pagina 7.

Jeugdhulp Friesland gestart met het ontwikkelen van zorgprogramma's. Deze zorgprogramma's zijn opgebouwd van lichte naar zwaardere vormen van behandeling. Afhankelijk van de vraag van de cliënt kunnen volgens Stichting Jeugdhulp Friesland modules worden toegevoegd⁵⁵. Volgens de provincie Fryslân heeft Stichting Jeugdhulp Friesland de omslag van aanbod- naar vraaggericht gemaakt. Dit blijkt volgens de provincie uit het feit dat de wachtlijsten zijn weggewerkt en er een duidelijke 'ombouw' zichtbaar is van vormen van residentiële opvang naar effectievere ambulante zorgprogramma's. Deze nieuwe zorgvormen die volgens de provincie succesvol zijn ingezet, komen voort uit de vraag van cliënten⁵⁶. De Stichting Jeugdhulp Friesland is van mening dat zij aantoonbaar steeds efficiënter werkt, dat wil zeggen dat zij met dezelfde middelen, in een korte tijd meer kinderen kan helpen⁵⁷.

BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland zijn in 2009 gestart⁵⁸ met het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid van opgestarte zorgprogramma's door het uitvoeren van praktijkgestuurd onderzoek⁵⁹. Beide instellingen willen dit praktijkgestuurd onderzoek borgen in hun organisaties opdat dit in hun bedrijfsvoering structureel aandacht krijgt⁶⁰.

De provincie Fryslân heeft voorlopig afgezien van haar voornemen om een onderzoek naar de doeltreffendheid van de provinciale jeugdzorg uit te voeren. Medio 2009 is het de provincie duidelijk geworden dat

55 Jaarverslag 2009 Stichting Jeugdhulp Friesland, pagina 28.

56 Als bijzonder voorbeeld noemt de provincie de nieuwe jeugdvoorziening Woodbrokers waarin een combinatie is gemaakt tussen gesloten jeugdzorg, provinciale jeugdzorg, AWBZ zorg en onderwijs. Daarnaast bieden de projecten de 'Gezinscoach' en de 'Jeugdcoach' op cliënt- en gezinsniveau maatwerk in de begeleiding en de behandeling. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

57 Zie het concept jaarplan 2011 van Stichting Jeugdhulp Friesland, pagina 21.

58 Het project is in het derde kwartaal van 2009 uitgevoerd voor de Medisch Orthopedagogische Dagbehandelingen (MOD's) binnen Stichting Jeugdhulp Friesland. In 2010 is de eerste fase van het project afgerond en zijn de eerste pilotresultaten bij de provincie bekend. Met het project is in beeld gebracht of en in hoeverre de zorgprogramma's van deze MOD's hebben bijgedragen aan de afname van de ernst van de jeugdzorgproblematiek

59 Onder praktijkgestuurd onderzoek wordt het onderzoek verstaan waarin onderzoekers en behandelfunctionarissen gezamenlijk optrekken met het doel informatie te verzamelen waarmee het effect van het praktisch handelen van een individuele behandelfunctionaris, een groep behandelfunctionarissen, een instelling of een groep instellingen nader verhelderd en getoetst wordt. Hierdoor kan vervolgens het werk van de betrokken behandelfunctionarissen of instellingen verbeterd en ten opzichte van buitenstaanders gelegitimeerd worden. Projectplan Borging effectmeting jeugdzorg met praktijkgestuurd onderzoek van BJZ, definitieve versie 3 d.d. 26.08.10, pagina 15.

60 Projectplan Borging effectmeting jeugdzorg met praktijkgestuurd onderzoek van BJZ, definitieve versie 3 d.d. 26.08.10.

organisaties betrokken bij jeugdzorg zeer verschillend naar kwaliteit en effectiviteit van de jeugdzorg kijken⁶¹. De provincie is van mening dat het nu nog te vroeg is voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek. Pas als betrokken organisaties een gezamenlijk referentiekader hiervoor hebben ontwikkeld, kan van een onderzoek sprake zijn⁶².

Moeilijk plaatsbare jeugdigen

Bovenstaande neemt niet weg dat BJZ van mening is dat er onvoldoende effectieve zorgprogramma's worden aangeboden voor de groep moeilijk plaatsbare jeugdigen. Deze groep vormt circa 20% van de totale groep jeugdigen die een beroep doet op jeugdzorg; het gaat daarbij in Fryslân om circa 60 jeugdigen per jaar⁶³. Kenmerk van deze groep jeugdigen is een complexe problematiek waardoor zij behoefte hebben aan zorg uit meerdere disciplines. Deze groep bevindt zich op het grensvlak van de provinciale en de AWBZ financiering en valt daardoor vaak buiten de boot of wacht te lang op zorg. Dit is te wijten aan het gebrek aan structurele intersectorale afstemming en doorstroom en vervolgzorg⁶⁴. Ook geeft BJZ aan dat zorgprogramma's die zijn opgesteld voor groepen standaardcliënten, onvoldoende recht doen aan de behoeften van deze groep jeugdigen. BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland bespreken deze groep jeugdigen in het zogenaamde 'zorgtafeloverleg'⁶⁵. BJZ zou echter graag zien dat de provincie Fryslân er (meer) op stuurt dat Stichting Jeugdhulp Friesland voor deze groep een passend zorgaanbod creëert. Dit geldt temeer nu uit onderzoek van BJZ is gebleken dat de kernproblematiek van de jeugdigen steeds complexer is geworden en steeds vaker meervoudige problematiek aan de orde is⁶⁶.

61 Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van BJZ naar de kernproblemen van de zorgvragers van BJZ en een motie van Provinciale Staten in 2009 om 'witte vlekken in de keten van jeugdzorg' in beeld te brengen heeft de provincie Fryslân in 2009 een expertmeeting georganiseerd. Met deze expertmeeting was beoogd (op basis van bundeling van beleidsinformatie en onderzoeksgegevens) uitspraken te doen over de vraag naar jeugdzorg in Fryslân. Dit doel is niet gehaald, de expertmeeting heeft vooral bijgedragen aan bewustwording en uitwisseling van informatie tussen de ketenpartners. Informatie verkregen tijdens het interview dat de Rekenkamer met de provincie Fryslân heeft gehouden d.d. 05.01.11.

62 Dit doelmatigheidsonderzoek stond oorspronkelijk gepland in 2009. UP 2010, pagina 17 en informatie verkregen door de Rekenkamer tijdens interview provincie d.d. 05.01.11.

63 Informatie verkregen tijdens het interview dat de Rekenkamer met de provincie Fryslân heeft gehouden d.d. 05.01.11.

64 Zonder passende en tijdige zorg is het risico groot dat de problemen van deze jeugdigen escaleren. Verwezen wordt naar de conclusie van het rapport van de Algemene Rekenkamer: Kopzorgen. Zorg voor jeugdigen met een lichte verstandelijke handicap en/of psychiatrische problemen d.d. 16.10.07.

65 Dit 'zorgtafeloverleg' is in nieuwe vorm in 2009 opgestart op regionaal en centraal niveau. Stichting Jeugdhulp Friesland spreekt overigens over gemiddeld 25-30 jongeren per jaar. Jaarplan 2011 Stichting Jeugdhulp Friesland, pagina 13. BJZ Friesland gaat blijkens het registratieformulier moeilijk plaatsbaren 3e kwartaal 2010 ook uit van circa 60 jeugdigen.

66 Onderzoek 'kernproblemen zorgvragers' Bureau Jeugdzorg Friesland 2008, pagina 51.

2.6 Provinciale sturing

De rol (opvatting) van de provincie was een belangrijke punt voor de Rekenkamer in het rapport uit 2006. De Rekenkamer had vraagtekens geplaatst bij de 'uitvoerende' rol die de provincie voor zichzelf zag weggelegd – deze kon in conflict komen met de sturende rol, die de wetgever voor de provincie had gedacht. De Rekenkamer had dan ook als aanbeveling opgenomen dat het voor de provincie van belang was 'haar positie in het krachtenveld te expliciteren door duidelijk te maken welke taken de provincie in haar uitvoerende rol oppakt en welke taken en verantwoordelijkheden zij als sturende overheid wil invullen'.

In haar rapport zag de Rekenkamer in 2006 al positieve ontwikkelingen, maar vroeg zij aandacht voor de doelgerichtheid van beleid en voor de mogelijkheden van resultaatgericht sturen. Beide waren nog te beperkt, de doelstellingen voor BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland waren niet concreet gemaakt. Belangrijke provinciale speerpunten en 'echte' prestatie-eisen ontbraken in de subsidiebeschikkingen. De Rekenkamer heeft daartoe een aantal aanbevelingen opgenomen:

- aansluiting met het provinciaal beleid in de subsidiebeschikkingen (BJZ) en Stichting Jeugdhulp Friesland op te nemen door provinciale speerpunten nadrukkelijk te benoemen;
- in de subsidiebeschikking aan de zorgaanbieder (Stichting Jeugdhulp Friesland) een duidelijke relatie te leggen tussen zorgmodules en (deel)bedragen die daar voor beschikbaar werden gesteld, zodat afrekenen op bezettingspercentages mogelijk werd;
- doelstellingen op het gebied van vraaggericht werken door BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland te concretiseren.

Als het gaat om sturing vanuit de provincie had de Rekenkamer in haar rapport uit 2006 ook aanbevelingen geformuleerd om – vooruitlopend op 'zicht op effectiviteit'- de beschikbare resultaten van de zorg alvast te registreren en te analyseren. Hierdoor zou een beter zicht ontstaan op het bereiken van doelen en dit leverde ook relevante informatie op ten behoeve van het proces van indicatiestelling.

Landelijke ontwikkelingen

Al in 2006 is op initiatief van het IPO een systeem van prestatie-indicatoren ontwikkeld waarmee de resultaten van de geboden zorg gemeten kunnen worden⁶⁷. De prestatie-indicatoren betreffen het resultaat van de jeugdzorg zoals de mate van doelrealisatie, cliënttevredenheid en het herstel van autonomie van cliënten. Daadwerkelijke sturing op deze prestatie-indicatoren kan nog niet plaatsvinden omdat op landelijk niveau de provincies nog niet hebben vastgesteld op welke wijze zij met de geleverde

67 In het najaar van 2006 is het rapport 'prestatie-indicatoren jeugdzorg; naar een gezamenlijke integrale visie en implementatie', bestuurlijk onderschreven door het Rijk, IPO en de sector. Hierin zijn 10 prestatie-indicatoren voor de jeugdzorg vastgesteld.

gegevens omgaan⁶⁸. Hoewel het de bedoeling was om de prestatie-indicatoren met ingang van 2011⁶⁹ volledig in te voeren, bevinden de provincies zich momenteel nog in de fase van invoering en registratie van deze prestatie-indicatoren⁷⁰. De provincie Fryslân vormt hierop geen uitzondering. Daarnaast is landelijk de ontwikkeling ingezet dat alle zorgaanbieders werken met 20 landelijk uniforme bekostigingseenheden⁷¹. Provincies hebben daarbij afgesproken dat elke provincie vrij is in de wijze van bekostiging (subsiëring) van het zorgaanbod.

Provinciale rol

In de jeugdzorg ziet de provincie voor zichzelf vooral een rol weggelegd in het stimuleren en faciliteren van samenwerking tussen de diverse uitvoerende organisaties (BJZ, Stichting Jeugdhulp Friesland). De rol die de provincie in de keten van jeugdzorg wil vervullen is een sturende in plaats van de uitvoerende rol. De provincie wil op basis van beleidsinformatie, vraagprognoses en kostprijzen sturen op een doeltreffende, efficiënte inzet van jeugdzorgmiddelen en een vraaggerichte zorg⁷².

Stand van zaken sturing BJZ

De Rekenkamer heeft onderzocht of opvolging is gegeven aan de aanbeveling om de provinciale speerpunten nadrukkelijk te benoemen in de subsidiebeschikkingen aan BJZ. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de provincie al in 2008 kwantitatieve eisen

-
- 68 Het gaat daarbij ondermeer om de toe te passen normen, de vraag of gewerkt gaat worden met stimulering of met sancties en hoe de verantwoording te koppelen aan de financiering. Ook de CFJ is er voorstander van om inkoop van zorg op korte termijn te koppelen aan de beschikbaarheid van prestatiegegevens. Als de gegevens nog niet beschikbaar zijn, moeten er aantoonbare inspanningen geleverd worden voor het verzamelen de data. Zie het eerste Advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg van maart 2009, pagina's 42 en 43
- 69 Zie brief directeur IPO aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer betreffende de wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, pagina 6.
- 70 Een probleem bij de beoordeling van de geleverde prestaties tussen instellingen en/of provincies is dat het daarvoor noodzakelijk is om vast te stellen hoe zwaar de problematiek van de cliënten bij acceptatie was. Het IPO heeft hierover advies gevraagd aan het Nederlands Jeugd Instituut (NJI). In de tussentijd gaat het IPO verder met de invoering van de afgesproken indicatoren en betrouwbare registratie. Daarbij dient ervoor te worden gewaakt dat bij de organisaties jeugdzorg niet het vertrouwen verloren gaat dat beoordeling van de prestaties op juiste gronden gebeurt. Schriftelijke informatie verkregen van de contactpersoon provinciale jeugdzorg van de IPO d.d. 22.11.10.
- 71 De bekostigingseenheid is een eenheid van zorg uitgedrukt in dagen en uren. De bekostigingseenheden zijn voorzien van een tijdsnormering en een financiële normering, de integrale kostprijs. Zowel de producttypering als de kostprijzen zijn in de praktijk getoetst. Rapportage Deloitte 'Pilot toets op normprijzen', 24.12.06.
- 72 De provincie Fryslân noemt als voorbeeld het initiëren van het project 'Vlieland'. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân d.d. 14.12.10.

stelt aan BJZ. Eerst in de voorlopige subsidiebeschikking voor 2010 refereert de provincie aan de actiepunten uit het Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2010⁷³. De Rekenkamer vindt het opvallend te constateren dat de provincie de verkorting van de doorlooptijden bij BJZ wel uitdrukkelijk als actiepunt benoemt maar hierop niet stuurt⁷⁴. Uit de Uitvoeringsprogramma's Jeugdzorg 2010 en 2011⁷⁵ wordt duidelijk dat BJZ de landelijke set van prestatie-indicatoren in de jeugdzorg nog *niet* heeft ingevoerd. Wel heeft BJZ in het kader van het project Structurele Effectmeting informatie verzameld over de prestatie-indicator 'afname ernst problematiek'.

Stand van zaken Stichting Jeugdhulp Friesland

Net als bij BJZ is de Rekenkamer ook voor Stichting Jeugdhulp Friesland nagegaan of opvolging is gegeven aan de aanbeveling om de provinciale speerpunten nadrukkelijk te benoemen in de subsidiebeschikkingen. De Rekenkamer constateert dat de provincie vanaf 2009 in de subsidiebeschikkingen duidelijk verwijst naar de doelstelling uit het Meerjarig beleidskader jeugdzorg en de actiepunten uit de Uitvoeringsprogramma's Jeugdzorg⁷⁶. De provincie neemt daarnaast kwantitatieve afspraken op die onder meer betrekking hebben op productprijzen, afwijkende situaties (overschrijding wachttijden en bezettingsgraden onder de 95%) en op een informatieplicht richting provincie over wachtlijsten/-tijden en doorlooptijden.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de provincie aan Stichting Jeugdhulp Friesland subsidie verleent op basis van de gewenste capaciteit en het verwachte aantal te behandelen jeugdigen⁷⁷.

-
- 73 Dit blijkt uit de brieven aan BJZ inzake de subsidieverlening 2008 en 2010. Het gaat daarbij om de brief aan BJZ van 15 april 2008, 'subsidie- en voorschotverlening 2008' en de brief van 6 januari 2010 'voorlopige subsidie- en voorschotverlening 2010'. Het jaar 2009 is afwijkend geweest omdat aan de provincies pas op een laat moment duidelijkheid over de omvang van de doeluitkering van het Rijk is gegeven, waardoor het begin 2009 niet mogelijk was een subsidie voor het gehele jaar 2009 af te geven. De Rekenkamer heeft de subsidiebeschikking aan BJZ voor 2009 van de provincie Fryslân niet ontvangen.
- 74 De provincie stuurt volgens BJZ wel op de doorlooptijden AMK en de wachtlijsten jeugdzorg. Schriftelijke informatie BJZ per email d.d. 07.01.11. BJZ geeft daarbij aan dat ingevolge de Wet Dwangsom, cliënten na de opdrachtverstrekking voor een indicatiebesluit deze binnen 6 weken moeten ontvangen. Is dit niet het geval dan hebben deze cliënten de mogelijkheid om een dwangsom van BJZ te eisen. De termijnen lopen dan weer anders, het is dan niet de datum Acceptatie die telt, maar de datum waarop cliënten schriftelijk de opdracht aan BJZ geven.
- 75 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2010, pagina 16 en Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011, pagina 17.
- 76 Brief aan Jeugdhulp Friesland van 16 juli 2008, 'informatie vaststelling subsidie 2007', pagina's 4 en 5 en brief aan Stichting Jeugdhulp Friesland van 12 februari 2009, 'subsidie- en voorschotverlening 2009', pagina 3: 'prestatieafspraken'.
- 77 Zie de aanbiedingsbrief bij het concept jaarplan 2010 van Stichting Jeugdhulp Friesland aan GS Fryslân d.d. 30.09.10.

Stichting Jeugdhulp Friesland bevindt zich momenteel in een overgangsfase naar de uniforme landelijk bekostigingseenheden. Het is de bedoeling dat vanaf 2011 de provincie met Stichting Jeugdhulp Friesland afspraken maakt op basis van volume (Q: aantal te helpen jeugdigen op jaarbasis binnen de verschillende zorgprogramma's) x kostprijs⁷⁸. Daarnaast geeft Stichting Jeugdhulp Friesland aan dat zij van plan is om prestatie-indicatoren in te voeren⁷⁹. Het gaat daarbij om de volgende prestatie-indicatoren: cliënttevredenheid (waardering minimaal 7,5), doelrealisatie (positieve score), (niet) reguliere beëindiging zorg en afname ernst jeugdzorgproblematiek. Stichting Jeugdhulp Friesland wil hiermee achterhalen of haar zorg beantwoordt aan de doelstellingen van de cliënt en of de cliënt tevreden is. Ook wil Stichting Jeugdhulp Friesland inzichtelijk maken welke zorg op reguliere wijze wordt beëindigd (door uitstroom van cliënten) en welke zorg voortijdig beëindigd wordt. Rapportage over deze gegevens zal in nauw overleg met BJZ plaatsvinden. Overigens heeft Stichting Jeugdhulp Friesland naar de prestatie-indicator 'afname ernst problematiek' samen met BJZ in het kader van het project Structurele Effectmeting in 2010 binnen haar Medisch Orthopedagogische Dagverblijven onderzoek verricht.

De provincie Fryslân is van mening dat de in de subsidiebeschikkingen opgenomen voorwaarden (kwalitatief en kwantitatief) voor de provincie voldoende mogelijkheden bieden om te sturen op een vraaggericht jeugdzorgaanbod. In de periode 2007-2010 heeft de provincie geen gebruik van haar 'sanctie'mogelijkheden (door bijvoorbeeld te korten op de subsidie) hoeven te maken⁸⁰.

78 Inmiddels heeft Stichting Jeugdhulp Friesland de zorgprogramma's conform de landelijke bekostigingseenheden beschreven en verwerkt voor haar begroting voor 2011. Concept jaarplan 2010 met voorlopige begroting van Stichting Jeugdhulp Friesland d.d. 30.09.10, pagina 26.

79 Concept jaarplan 2010 van de Stichting Jeugdhulp Friesland d.d. 30.09.09, pagina 18.

80 Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de subsidie aan BJZ over 2008 pas op 13 oktober 2010 definitief is vastgesteld door GS bij brief d.d. 28.09.10 en dat GS de subsidie aan BJZ over 2009 nog niet definitief hebben vastgesteld. De provinciale uitgaven zijn wel vastgelegd in de provinciale SiSa verantwoording 2008 en 2009. De vaststelling van de subsidie over 2009 is inmiddels in voorbereiding en zal in het eerste kwartaal van 2011 zijn afgerond. De definitieve vaststelling van de subsidie aan BJZ kon nog niet eerder plaatsvinden nu de jaarverslagen nog niet beschikbaar waren. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân d.d. 14.12.10 en d.d. 24.01.11.

3 Toekomstige jeugdzorg Fryslân

3.1 Inleiding

De jeugdzorg bevindt zich momenteel in een belangrijke overgangsfase: de zogenaamde transitieperiode. In deze transitieperiode dragen provincies, vooruitlopend op de stelselherziening, gefaseerd hun jeugdzorgtaken over aan gemeenten. Daarbij ziet de Rekenkamer als belangrijkste risico dat de deskundigheid en kennis die BJZ in het kader van de verbetering van het indicatieproces heeft opgebouwd, (deels) verloren gaat. Dit hoofdstuk beschrijft de acties die de provincie Fryslân heeft ingezet om te komen tot een goede overdracht van haar jeugdzorgtaken.

3.2 Transitieperiode 2011-2015

Zoals eerder aangegeven, is een herziening van het jeugdzorgstelsel nodig om de structurele problemen in de jeugdzorg het hoofd te bieden. Bij de begrotingsbehandeling van VWS begin november 2010, bleek er kamerbrede steun voor de ingrijpende stelselherziening in de jeugdzorg zoals opgenomen in het regeerakkoord. De inrichting en fasering van het transitieproces zal het kabinet nog uitwerken⁸¹.

In de toekomstige situatie gaan de provinciale jeugdzorgtaken en de financiële middelen die hierin momenteel omgaan, over naar gemeenten⁸². Het streven is erop gericht dat gemeenten met ingang van 2015 de ambulante jeugdzorg overnemen van de provincies. Met de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) in gemeenten is deze kanteling ingezet. Voor het oprichten van deze CJG's ontvangen gemeenten een doeluitkering van het Rijk. De CJG's zijn straks in de eerste plaats een laagdrempelige eerstelijnsvoorziening, die lichte hulp zonder gedetailleerde indicatiestelling aanbieden. Daarnaast verwijzen de CJG's waar nodig door naar specialistische hulp. In het Afsprakenkader Jeugdzorg 2010-2011 tussen Rijk en IPO is de afspraak opgenomen dat provincies resultaatafspraken maken met hun gemeenten en instellingen over de inzet van de eerste lijn (WMO/CJG), de tweede lijn (jeugdzorg) én op het raakvlak daarvan.

Stand van zaken CJG's

Het Rijk wil dat eind 2011 alle gemeenten beschikken over een CJG. Uit het Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011⁸³ blijkt dat eind 2010

81 Het was de bedoeling dat het kabinet voor 1 januari 2011 een plan van aanpak had opgesteld dat ook duidelijkheid biedt voor de inrichting en de fasering van het transitieproces. Dit plan van aanpak is nog niet beschikbaar.

82 Deze middelen zijn inclusief de € 90 miljoen die provincies vanuit hun algemene middelen inzetten voor de jeugdzorg, die worden overgeheveld naar gemeenten, verminderd met een efficiëncykorting van € 300 miljoen vanaf 2016. Artikel 'de kwaliteitsslag', maandblad Provincies, november 2010, pagina 4.

83 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011 Fryslân, pagina 38.

24 (van de 27) gemeenten beschikten over een CJG⁸⁴. Daarnaast waren er drie CJG's in oprichting⁸⁵.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de provincie Fryslân samen met de Friese gemeenten⁸⁶ in 2006 is gestart met het versterken van de structuur in de keten van jeugdzorg tussen gemeenten en de geïndiceerde jeugdzorg. Ter uitvoering van haar Sociale Agenda 2008-2011 heeft de provincie gemeenten ondersteund en gefaciliteerd bij het inhoudelijk ontwikkelen van de CJG's en het eenduidig invoeren van bovenlokale methodieken. Medio 2008 hebben de provincie en Friese gemeenten afspraken gemaakt over de eenduidige ontwikkeling van de CJG's⁸⁷. Deze afspraken houden in dat in alle Friese CJG's jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk, BJZ en de zorgadviesteams uit het primaire onderwijs zijn vertegenwoordigd⁸⁸. Deze samenwerking moet vervolgens resulteren in een integraal hulpverleningsplan per jeugdige/gezin. Daarnaast zijn de Friese gemeenten bezig met de invoering van de verwijzindex en het opvoedprogramma 'Triple P'. Deze acties zijn gefinancierd door de inzet van extra autonoom geld (€ 1 miljoen per jaar) door de provincie Fryslân⁸⁹.

Afhandeling zorgaanbieder 'lichtere' jeugdzorg

Vooruitlopend op de stelselherziening van de Wjz heeft het Rijk al enige wijzigingen doorgevoerd. Zo is het nu al toegestaan dat ambulante zorg zonder formele indicatieprocedure met financiering van provincies geleverd kan worden⁹⁰. Ook is BJZ sinds 2010 niet meer verplicht de

84 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011 Fryslân, pagina 11.

85 De bereikte resultaten worden jaarlijks gemonitord via de monitor CJG. De monitor CJG van juli 2010 geeft aan dat provincie en Friese gemeenten op de goede weg zijn. Nieuwsbrief Centra Jeugd en Gezin december 2010, pagina 3.

86 Dit is gebeurd in het kader van 'Jong in Fryslân' (JIF).

87 Het betreft hier het zogenaamde Friese basismodel. In juni 2010 hadden alle Friese gemeenten aan het Friese basismodel voldaan. Fries basismodel CJG, Denktank Fries basismodel CJG (datum niet bekend).

88 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011 Fryslân, pagina's 11 en 12.

89 In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân bevestigd dat dit extra autonome middelen uit koersaccenten CJG betreffen. Voor de periode 2009-2011 gaat het in totaal om € 2 miljoen. Deze middelen zijn niet opgenomen in het financieel overzicht dat in bijlage 2 van dit rapport is opgenomen aangezien deze tabel betrekking heeft op de wettelijke jeugdzorgtaken. Schriftelijke reactie provincie Fryslân d.d. 24.01.11.

90 Provincies kunnen met gemeenten afspreken dat gemeenten – onder verantwoordelijkheid van de provincie – de ambulante provinciale jeugdzorg uitvoeren. Voor de jaren daarna zal een experimenteerartikel in de WJZ worden opgenomen om dit mogelijk te maken. Hierbij zal dan ook gekeken worden maar hoe het recht op jeugdzorg in de wet omschreven moet worden zodat het stelsel financieel beheersbaar blijft. Perspectief voor Jeugd en Gezin, van de Minister voor Jeugd en Gezin en de Minister van Justitie aangeboden aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2010, kenmerk DJenG/SenS-2999069, pagina 49.

omvang van de benodigde zorg op te nemen in het indicatiebesluit⁹¹. Provinciale zorgaanbieders hebben hierdoor de mogelijkheid gekregen om de concrete omvang van de zorg te bepalen in overleg met BJZ en de cliënt. De verwachting is dat zorgaanbieders hierdoor hun zorg beter op de behoefte van hun cliënten afstemmen.

De Rekenkamer constateert dat de afgelopen tijd taken van BJZ zijn doorgeschoven naar zorgaanbieder Stichting Jeugdhulp Friesland⁹². In die gevallen waarin BJZ heeft vastgesteld dat er sprake is van een enkelvoudige problematiek (de zogenaamde Basisvariant), schrijft BJZ in het indicatiebesluit de duur en omvang van de zorg niet voor. Wel vermeldt BJZ in de indicatie de doelen die met de zorg moeten worden gerealiseerd. Stichting Jeugdhulp Friesland bepaalt de duur en de omvang van de zorg en legt deze vast in het behandelplan⁹³. In het behandelplan is de te leveren hulp op activiteitsniveau geconcretiseerd en gekwantificeerd in het (limitatieve) aantal uren aan te bieden contacttijd en het totale aantal geraamde dagen verblijf. Het behandelplan dient hiermee als een afspraak tussen jeugdige en Stichting Jeugdhulp Friesland. Totdat alle doelen uit de indicatie zijn gerealiseerd maakt de jeugdige aanspraak op hulp zoals beschreven in het behandelplan. Door de kwantificering in uren en dagen is het behandelplan weer te geven en uit te drukken in bekostigingseenheden. De zorg uit het behandelplan dient Stichting Jeugdhulp Friesland te leveren. Over de zorgvraag en beschikbare zorgprogramma's bij Stichting Jeugdhulp Friesland vindt regelmatig overleg plaats tussen voornoemde stichting en BJZ.

De afhandeling van deze 'lichtere' jeugdzorg door Stichting Jeugdhulp Friesland komt tegemoet aan de wens om jeugdigen sneller dan voorheen door te leiden naar de jeugdzorg. Evenwel is het formele

91 Op grond van een wijziging van het Uitvoeringsbesluit van de Wet op de Jeugdzorg is het per 1 januari 2010 niet meer verplicht de omvang van de zorg op te nemen in het indicatiebesluit. Ook ligt het in de bedoeling om de duur van de zorg in het indicatiebesluit te schrappen. Zie brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 23.03.10 kenmerk JZ-CB-U-2983442, pagina 3.

92 Zo heeft BJZ aangegeven dat waar het gaat om afstemming van zorg in het geval er meerdere zorgaanbieders bij de geïndiceerde zorg betrokken zijn, deze zorgaanbieders onderling de coördinatie van deze zorg regelen. Komen zij er niet uit, dan komt BJZ in beeld. Een en ander is vastgelegd in het convenant dat in 2008 is gesloten met zorgaanbieders van geïndiceerde zorg. Vervolgens is in 2009 door het toenmalig Ministerie voor Jeugd en Gezin aangegeven dat de zorgcoördinatie voor cliënten van BJZ die zowel van de eerstelijns – als de tweedelijnszorg gebruik maken bij BJZ ligt. Daar waar er sprake is van alleen eerstelijnszorg, ligt de zorgcoördinatie op gemeentelijk niveau. Schriftelijke reactie BJZ in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor per email d.d. 26.01.11.

93 Stichting Jeugdhulp Friesland heeft dit ondergebracht in het 'Bureau match'. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

indicatieproces de waarborg voor een deskundig onderbouwd oordeel en een transparant proces bij BJZ. Deze waarborg is, als gevolg van het verdwijnen van het formele indicatieproces, met ingang van 2011 voor deze 'lichte gevallen' komen te vervallen. Het is de Rekenkamer niet duidelijk hoe in de nieuwe situatie is gewaarborgd dat de hulpvragen van deze 'lichte gevallen' van jeugdzorg op een verantwoorde en navolgbare wijze worden afgehandeld. Deze onduidelijkheid wordt vergroot doordat het begrip 'licht geval' van jeugdzorg niet is geoperationaliseerd. Hierdoor is het voor de Rekenkamer onduidelijk welke groepen van jeugdigen tot de 'lichte gevallen' van jeugdzorg gerekend moeten worden. Dit geldt temeer nu uit onderzoek van BJZ zelf blijkt dat de gemiddelde Friese jeugdige scoort op meerdere kernproblemen⁹⁴. In de regel lijkt dus eerder sprake te zijn van een meervoudige problematiek dan van een enkelvoudige problematiek bij deze jeugdigen.

94 Onderzoek 'Kernproblemen zorgvragers Bureau Jeugdzorg Friesland 2008, een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de kernproblemen van de zorgvragers van Bureau Jeugdzorg Friesland in het jaar 2008', BJZ 2009, pagina 5.

4 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Fryslân de meeste aanbevelingen uit het jeugdzorgonderzoek van de Rekenkamer uit 2006 heeft opgevolgd. Dit heeft ertoe geleid dat de werkelijke vraag naar jeugdzorg door BJZ goed in beeld is gebracht, de jeugdzorg in Fryslân verder is geprofessionaliseerd en de positie van de jeugdige op cruciale onderdelen sinds 2007 is verbeterd. De Rekenkamer concludeert dat in dit opzicht de omslag van aanbod-naar vraaggerichte jeugdzorg is gemaakt. Ook heeft de Rekenkamer waardering voor het initiatief van de provincie Fryslân om te komen tot intersectorale samenwerking bij jeugdigen (gezinnen) met een meervoudige problematiek.

Een aanmerkelijke verbetering is volgens de Rekenkamer dat het aantal jeugdigen dat langer dan negen weken wacht op zorg, behoorlijk is afgenomen. Dat de wachtlijsten nagenoeg zijn weggewerkt, is naast de inzet van extra financiële middelen vooral te danken aan de forse uitbreiding van het zorgaanbod en de verkorting van de behandelduur door de zorgaanbieders.

De provincie Fryslân maakt haar (faciliterende) rol waar voor zover het de eenheid van taal en samenwerking tussen de ketenpartners in de jeugdzorg betreft. Zo heeft de door de provincie geïnitieerde jeugdmonitor enorm bijgedragen aan de uniformering van begrippen en uitwisseling van gegevens tussen de betrokken instellingen. Ook werken BJZ en zorgaanbieder Stichting Jeugdhulp Friesland actief samen om de effectiviteit van jeugdzorg in beeld te brengen en onderzoeken ketenpartners, op initiatief van de provincie, hoe zij samen het gebrek aan intersectorale afstemming kunnen oplossen. De Rekenkamer is van mening dat het werken met landelijke bekostigingseenheden en prestatie-indicatoren dat in 2011 zijn beslag zal krijgen de uniforme uitwisseling van gegevens verder kan verbeteren en de transparantie van het zorgaanbod zal vergroten.

Evenwel concludeert de Rekenkamer dat op een aantal onderdelen de omslag naar vraaggerichte jeugdzorg nog niet (volledig) is gemaakt. Zo gaat BJZ bij het vaststellen van de optimale zorg voor jeugdigen nog steeds uit van het beschikbare aanbod. Ook moet het merendeel van de jeugdigen nog te lang wachten op een indicatiebesluit van BJZ. Als gevolg hiervan kan later met de behandeling van deze jeugdigen worden gestart waardoor de problemen van deze jeugdigen in de tussentijd verder kunnen toenemen. De Rekenkamer is van mening dat de provincie beter moet toezien op het indicatieproces bij BJZ en gebruik had moeten maken van haar sturingsmiddelen om de doorlooptijden bij BJZ tot een minimum te beperken.

Daarnaast zijn er nog enige punten van zorg. Het eerste punt van zorg heeft betrekking op het ontbreken van een passend aanbod voor

jeugdigen (en gezinnen) met een complexe meervoudige problematiek. Het tweede punt van zorg heeft betrekking op de afhandeling van de zogenaamde *lichte* vormen van jeugdzorg in de transitieperiode door zorgaanbieder Stichting Jeugdhulp Friesland. De Rekenkamer constateert dat op dit moment een helder kader ontbreekt of en wanneer er sprake is van een *licht* geval van jeugdzorg. Daarnaast is als gevolg van het wegvallen van het formele indicatiestellingsproces in deze *lichte* gevallen van jeugdzorg nog onduidelijk of de verwijzing en plaatsing van deze jeugdigen op een verantwoorde en navolgbare wijze plaatsvindt.

De Rekenkamer is van mening dat bovenstaande zaken dringend aandacht verdienen. De herziening van het jeugdzorgstelsel kan in deze niet worden afgewacht. Aangezien (totdat de Wjz is gewijzigd) de provincie verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit en het aanbod van jeugdzorg, ziet de Rekenkamer onderstaande mogelijkheden voor verbetering.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de provincie Fryslân aan om:

- Te sturen op een drastische verkorting van de doorlooptijden bij BJZ en de daarmee samenhangende verbetering van het indicatieproces opdat jeugdigen sneller naar jeugdzorg kunnen worden doorgeleid waardoor het risico dat hun problemen tussentijds toenemen, afneemt;
- Met zorgaanbieders in het kader van de subsidieverlening op basis van de landelijke bekostigingen eenheid heldere kostprijzen af te spreken opdat de transparantie in het zorgaanbod wordt vergroot en de provincie beter in staat is om aanbod en de prestaties van zorgaanbieders onderling te vergelijken en scherper in te kopen;
- Actief te blijven stimuleren dat zorgaanbieders (inter)sectoraal samenwerken en gecombineerde zorgprogramma's aanbieden aan jeugdigen (en gezinnen) met een complexe problematiek passende jeugdzorg. Dit om te voorkomen dat deze jeugdigen (en gezinnen) die zeer kwetsbaar zijn, buiten de boot vallen dan wel te lang op jeugdzorg moeten wachten;
- Ervoor te zorgen dat het begrip *lichte* vormen van jeugdzorg wordt geoperationaliseerd en betrokken professionals bij BJZ en zorgaanbieders over een helder kader kunnen beschikken om onderbouwd aan te geven of hiervan al dan niet sprake is. Dit om te voorkomen dat jeugdigen met een meervoudige problematiek een aanspraak krijgen op een *lichte* vorm van jeugdzorg en daardoor geen passende jeugdzorg ontvangen;
- Ervoor te zorgen dat BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland het project Effectmeting uitbreiden naar alle provinciaal gefinancierde zorgprogramma's zodat ook na beëindiging van de *lichte* vormen van jeugdzorg duidelijk is of er sprake is van doelrealisatie.

5 Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer

5.1 Bestuurlijke reactie GS Fryslân

De Noordelijke Rekenkamer heeft haar concept-rapport op 1 februari 2011 aangeboden voor bestuurlijke reactie. Zij heeft Gedeputeerde Staten van Fryslân om een reactie gevraagd op de conclusies en aanbevelingen. GS Fryslân hebben hun reactie op 8 maart 2011 toegestuurd. Deze is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk besluit met een nawoord van de Rekenkamer.

“Wij hebben uw concept-rapport ‘Ontwikkelingen in de Friese jeugdzorg, terugblikonderzoek periode 2007-2010’ met aandacht gelezen. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat u heeft geconstateerd dat de destijds door u gedane aanbevelingen uit het rapport door ons grotendeels zijn overgenomen en in het werkveld zijn geïmplementeerd.

Door u is terug gekeken naar de periode 2007-2010 in vergelijking met het onderzoek in 2006 en op basis van die analyse geeft u een aantal aanbevelingen. De eerste aanbeveling betreft sturing op een drastische verkorting van de doorlooptijden van de indicatiestelling bij Bureau Jeugdzorg Friesland. De afgelopen jaren hebben wij bij BJZ vooral gestuurd op het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (voorkomen van wachtlijst en doorlooptijden voor onderzoek) en de caseload bij de jeugdbescherming (geen wachtlijsten en niet te veel ‘zaken’ bij gezinsvoogden. Dit heeft veel van de organisatie gevraagd en is ook gerealiseerd. Wij zijn met u van mening dat het nu van groot belang is de doorlooptijden voor de indicatiestelling drastisch te verkorten. Wij zullen dit dan ook zo spoedig mogelijk met de betreffende partner(s) bespreken.

De tweede aanbeveling betreft het afspreken van heldere kostprijzen binnen het zorgaanbod om daarmee de transparantie en daarmee de vergelijkbaarheid van zorgaanbieders te vergroten. Wij werken al met kostprijzen, maar onderschrijven het belang van de landelijke bekostigingseenheden en werken met Jeugdhulp Friesland ook aan de invoering daarvan. De komende jaren zal dit ook landelijk nog veel aandacht vragen, omdat het vooral ook van belang is dat zorgaanbieders de bekostigingseenheden op een zelfde manier interpreteren en gebruiken. In het Interprovinciaal Overleg zullen wij hiervoor aandacht vragen.

Uw overige aanbevelingen gaan over intersectorale samenwerking en het duidelijk ‘beleggen’ van de lichtere vormen van jeugdzorg. Beide onderwerpen hebben ook raakvlakken met het derde hoofdstuk uit uw rapport, Toekomstige jeugdzorg Fryslân.

Als het gaat om intersectorale samenwerking heeft de provincie in 2010 het initiatief genomen om samen met de financiers en

bestuurders uit de keten van jeugdzorg de belangrijkste knelpunten in die intersectorale samenwerking te benoemen en er ook oplossingsrichtingen aan te koppelen (project 'Vlieland'). In 2010 heeft dit geleid tot een projectplan en er wordt nu gewerkt aan het starten van twee pilots in 2011. In die pilots zal concreet, aan de hand van casussen, door de betrokken organisaties de vertaling worden gemaakt van het projectplan naar de praktijk. Daarnaast zijn wij als provincie nauw betrokken bij de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin in Fryslân. De komende periode zullen wij met gemeenten verdere afspraken maken over de 'lichtere' vormen van jeugdzorg en hoe deze in samenhang met de Centra voor Jeugd en Gezin kunnen worden doorontwikkeld. Met als doel de zorg voor kinderen zo snel en zo dichtbij mogelijk beschikbaar te krijgen.

Samenvattend concluderen wij dat de uitvoering van de door u gedane aanbevelingen de uitvoering van de Provinciale Jeugdzorg verder zal versterken."

5.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De provincie Fryslân heeft aangegeven alle aanbevelingen op te volgen om de verbeterpunten die de Rekenkamer voor de Friese jeugdzorg heeft geformuleerd, weg te nemen. De Rekenkamer benadrukt dat de ernst van de problematiek vraagt om een voortvarende aanpak. De Rekenkamer neemt aan dat de provincie Fryslân vanuit haar verantwoordelijkheid actief zal sturen op opvolging van de aanbevelingen op korte termijn.

Bijlage 1 Afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ASV	Algemene subsidieverordening
AWB	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BJJ	Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen
BKJ	Bureau Klachtenondersteuning Jeugdzorg
B&W	Burgemeester en Wethouders
CJG	Centra voor Jeugd en Gezin
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GS	Gedeputeerde Staten
HAH	Hulp aan Huis
HKZ	Harmonisering Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector
IAG	Intensieve Ambulante Gezinshulp
IJ	Informatiesysteem Jeugdzorg
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
IO	Indicatie Orgaan
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISAT	InterSectoraal Advies en coördinatie Team
Jeugd-GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg gericht op jeugdigen
JJI	Justitiële Jeugd Instelling
LVG	Licht Verstandelijk Gehandicapten
LWI	Landelijk Werkende Instelling
MFO	Multi Functionele Organisatie
MKD	Medisch Kinderdagverblijf
MO-groep	Maatschappelijke Ondernemers groep
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
OTS	Onder Toezicht Stelling
PGB	Persoonsgebonden Budget
PMZ	Pleeg Maat Zorg Boerderijen
PS	Provinciale Staten
PVE	Programma van Eisen
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RHVP	Raamhulpverleningsplan
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wjz	Wet op de jeugdzorg

2.1 Inleiding

Ruim 500 duizend van de 3,5 miljoen jeugdigen tot en met 17 jaar in Nederland heeft opvoed- en opgroei problemen. Voor 300 duizend jeugdigen wordt professionele hulp ingeroepen. In 2007 telde de provinciale jeugdzorg 78.000 gebruikers⁹⁵. Jeugdzorg biedt jeugdigen en hun ouders hulp en ondersteuning bij opgroei- en opvoedproblemen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om hulp bij de opvoeding, dagbehandeling, pleegzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering en de geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Het Rijk (Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport⁹⁶) is verantwoordelijk voor het stelsel van jeugdzorg. Dit houdt in dat het Rijk verantwoordelijk is voor een wettelijk kader dat het leveren van goede jeugdzorg mogelijk maakt en voor de financiering ervan.

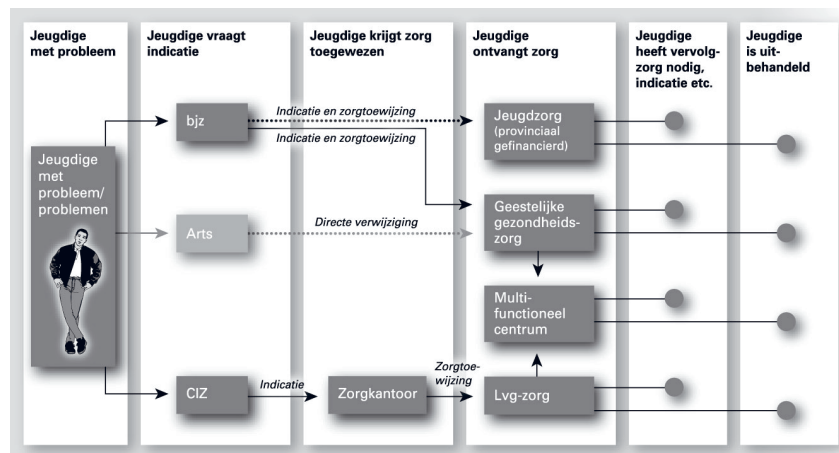
De provincie is verantwoordelijk voor Bureau Jeugdzorg (hierna te noemen: BJZ) en de kwaliteit en de beschikbaarheid van het aanbod van jeugdzorg. Het Rijk stelt de provincie met een doeluitkering in staat om die verantwoordelijkheid waar te maken. Daarmee is de provincie op regionaal niveau verantwoordelijk voor de uitvoering van de provinciale jeugdzorg. Zij is verantwoordelijk voor het beleid, de financiering van de zorgverlening en de toegang daartoe. De provincie financiert met deze doeluitkering van het Rijk BJZ. Bij BJZ zijn in de huidige situatie de volgende onderdelen ondergebracht: de toegangstaken tot de provinciale jeugdzorg en de jeugd-GGZ, het Advies en Meldpunt Kindermishandeling, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Provincies moeten er voor zorgen dat BJZ functioneert, indicaties afgeeft en jeugdigen begeleidt naar jeugdzorgaanbieders. Daarnaast koopt de provincie de provinciaal gefinancierde jeugdzorg in bij de zorgaanbieder.

Tenslotte dienen provincies en gemeenten met elkaar afspraken te maken, die leiden tot een sluitende keten van gemeentelijke preventieve en provinciale specialistische jeugdzorg. De verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies in de keten van jeugdzorg zijn complementair: de provincie is verantwoordelijk voor het bieden van jeugdzorg aan kinderen en jongeren met ernstige opgroei- en opvoedproblematiek. Het gemeentelijk jeugdbeleid moet erin voorzien dat deze problemen zoveel mogelijk voorkomen en zonodig tijdig worden gesignaleerd. Voor een goede werking van het jeugdstelsel is het van belang dat alle onderdelen goed functioneren en op elkaar aansluiten.

95 Informatie ontleend aan het persbericht van het SCP 'De jeugd een zorg', februari 2009.

96 Onder het kabinet Balkenende was sprake van een aparte (programma)Minister voor Jeugd en Gezin. Met de komst van het kabinet Rutte d.d. 14.10.10 valt jeugdzorg onder de portefeuille van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Hieronder is het (huidige) Nederlandse jeugdzorgstelsel schematisch weergegeven:



Bron: Rapport 'kopzorgen' van de Algemene Rekenkamer d.d. 16.10.07

Problematiek wachtlijsten

De discussie over de problemen met wachtlijsten loopt al enige jaren. In 2001 stelde de landelijke Commissie Wachtlijsten Jeugdzorg (commissie Peer) dat er in de jeugdzorg sprake was van onacceptabele wachtlijsten en wachttijden met ernstige gevolgen voor jeugdigen⁹⁷. In de jaren daarop volgend heeft het Rijk samen met de provincies en grootstedelijk regio's veel in het werk gesteld om deze wachtlijsten weg te werken. In 2007 berichtte de MO-groep dat de wachtlijsten kunstmatig kort werden gehouden en dat de problematiek in werkelijkheid veel groter was dan de cijfers lieten zien. Zodra kinderen enige vorm van hulp ontvingen, werden ze van de wachtlijst verwijderd. De MO-groep plaatste vraagtekens bij die hulp die in haar ogen lang niet altijd de meest geschikte was. Met ingang van 2008 wordt deze groep kinderen in de rapportages aan de Tweede Kamer meegenomen en wordt uitgegaan van het aantal kinderen dat langer dan negen weken wacht op een vorm van jeugdzorg (ongeacht of zij reeds bepaalde jeugdzorg ontvangen). Deze wachttijd gaat in na indicatie voor jeugdzorg. Daarbij is expliciet aangegeven dat hierbij moet worden uitgegaan van de datum van inwerkingtreding van het indicatiebesluit⁹⁸.

Begin 2008 stonden er landelijk in totaal 6.130 kinderen op de wachtlijst. In september 2008 hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt zodat er uiterlijk eind 2009 geen wachtlijsten meer zouden bestaan⁹⁹. Daarbij is vastgelegd dat één jeugdige als meerdere gebruikers wordt geteld als hij van verschillende zorgvormen gebruik

97 Landelijke Commissie Wachtlijsten Jeugdzorg, rapport 'Het zal je kind maar wezen', 2001.

98 Rapportageformats beleidsinformatie jeugdzorg, herziene versies 2007 en 2009 d.d. november 2007 respectievelijk 23 maart 2009.

99 Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Justitie, september 2008, pagina 7.

maakt, hetgeen in het verleden niet het geval was. Het gevolg is dat het aantal gebruikers op papier is toegenomen zonder dat er daadwerkelijk meer zorg is verleend dan voorheen. De afspraken met het Rijk hebben dus geleid tot een trendbreuk in de telling. In de notitie 'Monitoring overeenkomst budget en prestaties 2008-2009'¹⁰⁰ is echter opgenomen dat de provincies de gebruikers op dezelfde wijze laten tellen als dat in het verleden door de zorgaanbieders is gedaan ten behoeve van de brancherapportage 2007 van de MO-groep. In de overeenkomst met het Rijk hangt aan het niet behalen van het afgesproken aantal gebruikers een financiële consequentie voor de provincie wanneer de wachtlijst niet is weggewerkt. Voor het wegwerken van de wachtlijsten hebben Rijk en provincies extra geld ter beschikking gesteld. Begin 2010 stonden er landelijk nog totaal 1.803 kinderen op de wachtlijst, een daling van 71% ten opzichte van begin 2008. Uit onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer blijkt echter dat de wachtlijsten niet alleen zijn afgenomen door het verlenen van zorg maar ook doordat kinderen die geen acute zorg nodig hebben van de wachtlijst zijn afgehaald én registratieachterstanden zijn weggewerkt¹⁰¹.

2.2 Financiering van de jeugdzorg

Zoals hiervoor al is aangegeven, is het beroep op jeugdzorg door kinderen en gezinnen de afgelopen jaren explosief gegroeid. In 2008 en 2009 was er sprake van een jaarlijkse groei van ruim 8%¹⁰². Omdat deze groei niet met de voor 2010 en 2011 beschikbare rijksmiddelen is te faciliteren, zijn tussen het Rijk en provincies afspraken gemaakt over de gezamenlijke aanpak voor jeugdzorg in 2010 en 2011¹⁰³. Hierin is afgesproken dat de provincies zich maximaal inzetten voor het verkleinen van de groeiende instroom in de geïndiceerde jeugdzorg. Hiertoe worden door het Rijk de mogelijkheden verruimd om te experimenteren met de beschikbaar gestelde uitkering jeugdzorg, bijvoorbeeld door ambulante zorg te verlenen zonder

100 Notitie ten behoeve van de Commissie Sociaal Beleid IPO: Monitoring overeenkomst budget en prestaties 2008-2009, 22 januari 2009.

101 Rapport Randstedelijke Rekenkamer 'Kind centraal of cijfers centraal, wat zeggen wachtlijstcijfers over prestaties in de jeugdzorg?', Amsterdam, januari 2010, pagina 7.

102 In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân aangegeven dat in de periode 2008-2009 te maken hebben gehad met een hogere groei van de vraag naar jeugdzorg dan was verwacht namelijk 35,9%. Dit zou blijken uit de Eindrapportage Overeenkomst jeugdzorg Deal 2008-2009 van het IPO d.d. 01.04.10. De Minister van Jeugd en Gezin noemt in zijn verslag over de voortgang van de prestatieafspraken de provincie Frylân echter niet in zijn opgave van provincies waar in de periode 2008-2009 sprake was van een hogere groei van de vraag naar jeugdzorg dan voorzien. Zie brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer van 23 maart 2010 betreffende het Afsprakenkader Jeugdzorg, pagina 4.

103 Deze afspraken zijn vastgelegd in het Afsprakenkader voor Minister voor Jeugd en Gezin en IPO over de aanpak en de financiering van jeugdzorg in 2010 en 2011.

indicatiestelling¹⁰⁴. Gelet hierop en het voor 2010 en 2011 beschikbare budget zijn met provincies geen afspraken gemaakt over de verwachte ontwikkeling van de totale wachtlijsten in de periode 2010-2011, zoals eerder het geval was voor 2008 en 2009. In plaats daarvan is met de provincies de (prestatie)afpraak gemaakt dat binnen negen weken een vorm van jeugdzorg zou moeten aanvangen, ook als is het daarbij nog niet alle zorg die in het indicatiebesluit is opgenomen.

Hoewel in het Afsprakenkader geen inzet van autonome middelen door provincies is opgenomen, hebben de provincies op eigen initiatief in 2010 middelen begroot voor de provinciale jeugdzorg waarop de doeluitkering betrekking heeft¹⁰⁵. In de onderstaande tabel is het overzicht opgenomen van de doeluitkering Rijk¹⁰⁶ en de inzet van autonome middelen door provincies over meerdere jaren. Deze autonome middelen zijn bestemd om de wachtlijsten te bestrijden, ofwel ter ondersteuning van gemeenten om hun preventief jeugdbeleid goed tot ontwikkeling te brengen.

104 Daarbij is het wel zo dat ambulante zorg zonder indicatie alleen kan worden verleend door tussenkomst van BJZ, Beleidsagenda 2011 Jeugd en Gezin, pagina 7.

105 De in 2008 door de provincies beschikbaar gestelde autonome middelen zijn het gevolg van het feit dat de provincies er niet zijn in geslaagd om de met het Rijk afgesproken aantallen gebruikers c.q. onderzoeken te realiseren. De provincies moesten daarom zelf autonome middelen beschikbaar stellen om de ontstane wachtlijsten weg te werken. Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Justitie, september 2008, pagina 7.

106 Op de begroting van het ministerie voor Jeugd en Gezin zijn voor jeugdzorg in 2010 de volgende bedragen opgenomen:

- € 1.347,1 miljoen provinciale jeugdzorg, inclusief jeugdbescherming (doeluitkering provincies);
- € 323,3 miljoen Centra jeugd en Gezin (doeluitkering gemeenten);
- € 4 miljoen ondersteuning implementatie Centra Jeugd en Gezin;
- € 210 miljoen gesloten jeugdzorg.

Daarnaast is er de financiering vanuit de premiegelden (AWBZ en zorgverzekeringpremies).

Tabel 2.1: Overzicht doeluitkering Rijk (structureel en incidenteel) en de inzet van autonome middelen door de noordelijke provincies in miljoenen euro's¹⁰⁷

	2008 (prijspeil 2008)	2009 (prijspeil 2009)	2010 (prijspeil 2009)	2011 (prijspeil 2009)
Groningen				
Structureel	29,7	32,4	33,0	34,5
Incidenteel	2,7	0,2	0,2	
Totaal	32,4	32,6	33,2	34,5
Inzet autonome middelen	0,3	1,6	1,91	0,7
Fryslân				
Structureel	35,2	38,4	39,4	41,5
Incidenteel	4,0	0,1	0,5	
Totaal	39,2	38,5	39,8	41,5
Inzet autonome middelen	4,2*	5,3*	5,3*	
Drenthe				
Structureel	25,8	28,3	28,8	30,0
Incidenteel	2,2	0,2	0,0	
Totaal	28,0	28,5	28,8	30,0
Inzet autonome Middelen	1,7		0,9	1,87

* bron¹⁰⁹: Begrotingen provincie Fryslân. De reserve jeugdzorg in de periode 2007 tot en met 2009 laat een groot verloop zien. Eind 2007 bedroeg deze € 4.953,-, eind 2008: € 379,- en eind 2009 bedroeg de reserve € -4.466,- (negatief). Door middel van de inzet van autonome middelen door de provincie laat de reserve in werkelijkheid een positief saldo zien in 2009. De provincie is van plan om de autonome middelen met € 1 miljoen per jaar af te bouwen Hierdoor moet in 2014/2015 de situatie zijn bereikt dat de provincie geen autonome middelen meer in de jeugdzorg steekt.

Nieuw financieringsstelsel (Kaiser) provinciale jeugdzorg

Medio 2006 is er tussen IPO en het Programmaministerie verschil van inzicht ontstaan over de financiering van de provinciale jeugdzorg. In de Wjz is vastgelegd dat de financiering van de provinciale jeugdzorg gebaseerd zou worden op het feitelijk aantal indicaties en de prijs van de zorg (P*Q systematiek). Het IPO stond achter deze systematiek. Voor het Programmaministerie Jeugd en Gezin was dit

107 Deze gegevens zijn ontleend aan de bijlage bij de brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer van 23 maart 2010 betreffende het Afsprakenkader Jeugdzorg.

108 De volgens de provincie Groningen juiste autonome middelen zijn in de tabel in het rood weergegeven. Beantwoording vragenlijst Noordelijke Rekenkamer/1.1 en 1.3, 15 december 2010.

109 Informatie verkregen tijdens het interview met de provincie Fryslân d.d. 05.01.11.

niet acceptabel. Dit omdat dit systeem een prikkel voor doelmatigheid ontbeerde en de zorg bestond dat de omvang van het budget hiermee onbeheersbaar zou worden. De heer Kaiser is vervolgens door partijen gevraagd een onafhankelijk advies uit te brengen over het toekomstig financieringsstelsel voor de provinciale jeugdzorg. Het advies voor een nieuw financieringsstelsel is medio 2007 uitgebracht¹¹⁰. Dit toekomstig financieringsstelsel is opgebouwd rondom drie kernwaarden. Ten eerste biedt het financieringsstelsel de provincies de optimale ruimte om de provinciale jeugdzorg efficiënt en effectief te organiseren. De provincie stelt kaders zodat uitvoerders de ruimte krijgen om op een goede manier de jeugdzorg te bieden. Ten tweede wordt in het stelsel op macroniveau bij de bepaling van het budget rekening gehouden met de ontwikkeling van de vraag naar jeugdzorg en de ontwikkeling van prijzen. Dit sluit aan bij de overtuiging van alle partijen dat er voldoende middelen voor de jeugdzorg moeten zijn en dat de provincies voldoende middelen dienen te krijgen om hun rol waar te maken. Het streven is dan ook om het daadwerkelijke budget zo goed mogelijk te voorspellen. Ten derde voorziet het financieringsstelsel in een onafhankelijke commissie die het Rijk adviseert over het budget.

Het Rijk was van plan om in 2010 een nieuwe financieringssysteem voor jeugdzorg in te voeren. Op basis van deze systematiek zouden provincies en grootstedelijke regio's voldoende middelen en instrumenten voor de provinciale jeugdzorg krijgen¹¹¹. Deze termijn is niet gehaald en gelet op de komende stelselwijziging is het nog maar de vraag of de nieuwe financieringssysteem nog zal worden ingevoerd. Dit neemt niet weg dat enkele aspecten van de nieuwe financieringssysteem zijn doorgevoerd. Zo is op grond van een wijziging van het Uitvoeringsbesluit WJZ per 1 januari 2010 BIZ niet meer verplicht de omvang van de zorgaanspraak op te nemen in het indicatiebesluit. Ook ligt het in de bedoeling om de verplichting te schrappen om de duur van de zorg op te nemen in het indicatiebesluit. Dit kan doordat in toenemende mate erkende effectieve interventies beschikbaar komen, waarover provincies met zorgaanbieders prestatieafspraken kunnen maken¹¹². Tevens wordt gewerkt aan het opheffen van het onderscheid in een doeluitkering voor de taken van Bureau Jeugdzorg in het vrijwillig kader en een doeluitkering van het zorgaanbod¹¹³.

110 Het advies is neergelegd in het rapport 'Voorstel financieringsstelsel provinciale jeugdzorg', Programmaministerie Jeugd en Gezin, d.d. 15.07.07.

111 Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Justitie, september 2008, pagina 7.

112 Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Justitie, september 2008, pagina 5.

113 Dit blijkt uit de brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de leden van de Tweede Kamer betreffende inzake het afsprakenkader jeugdzorg 2010-2011 (31839, nr. 24), kenmerk JZ-CB-U-2983442, pagina 3.

Sturingsmodel jeugdzorg IPO

Naar aanleiding van dit nieuwe financieringsstelsel heeft het IPO een sturingsmodel op hoofdlijnen beschreven¹¹⁴. Hieruit blijkt dat de provincies de volgende inhoudelijke uitgangspunten, die richtinggevend zijn voor de uitvoering van de zorg, hanteren. De provinciale sturing is erop gericht dat:

- Niet het beschikbare aanbod bepalend is voor het zorgtraject maar de zorgbehoefte van het kind. Dit betekent een grote mate van differentiatie en flexibiliteit in het zorgaanbod;
- Het probleemoplossend vermogen van het kind optimaal wordt gebruikt en versterkt;
- Er zo min mogelijk beperkingen worden opgelegd binnen de geïndiceerde jeugdzorg om een zo doeltreffend en doelmatig zorgtraject te doorlopen;
- Zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg transparant zijn over de doelen en resultaten van de aangeboden zorg. Sturing vindt niet plaats op de inhoud van de zorg maar op het effect van de zorg;
- Zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg profijt hebben wanneer de zorg doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd;
- Zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg in hun probleemdiagnose en zorgplannen eventueel noodzakelijke professionele inzet van derden opnemen. Zorgaanbieders hebben een inspanningsverplichting om ervoor te zorgen dat optimale (na)zorg gerealiseerd wordt, ook wanneer die zorg door andere partijen en onder andere financiering moet worden uitgevoerd¹¹⁵;
- Onnodige regelgeving in het proces van jeugdzorgverlening wordt voorkomen;
- Geïndiceerde jeugdzorg en lokaal preventief hulpaanbod een netwerk vormen van op elkaar afgestemde hulpverlening om jeugdigen en het gezin heen.

114 Definitieve sturingsvisie provinciale/stadsregionale jeugdzorg van de IPO adviescommissie Sociaal Beleid d.d. 09.04.10.

115 Provincies hebben de inspanningsverplichting om financiering van intersectorale zorgtrajecten mogelijk te maken, door afspraken te maken met andere financiers.

Advisering CFJ

Een onderdeel van de nieuwe financieringssysteem is de advisering¹¹⁶ door de Commissie Financiering Jeugdzorg (CFJ)¹¹⁷. De CFJ richt zich primair op het adviseren over het macrobudget voor de provinciale jeugdzorg en de verdeling hiervan over de provincies en de grootstedelijke regio's. De advisering door het CFJ speelt een belangrijke rol in/bij het goed functioneren van de provinciale jeugdzorg. Haar adviezen moeten borgen dat de provincies en grootstedelijke regio's op macroniveau over voldoende middelen beschikken voor de door hen uit te voeren taken in de jeugdzorg. De CFJ adviseert over een meerjarencader en een jaarbudget. De CFJ baseert haar adviezen op de behoefteramingen en het verdeelmodel van het SCP. Daarnaast betreft zij informatie over de prijzen van jeugdzorg van BJZ en de zorgaanbieders. In haar eerste advies¹¹⁸ constateert de CFJ dat vanwege het ontbreken van gegevens, het ramen van de toekomstige vraag naar jeugdzorg door het SCP alleen kan op basis van het doortrekken van de lijn uit het verleden. Het CFJ is van mening dat er door het SCP een ramings- en verdeelmodel ontwikkeld moet worden met meer verklaringskracht. Het is de bedoeling dat in 2011 dit herziene model gereed is. Omdat het definitieve ramings- en verdeelmodel nog niet gereed is, kan de provincie Fryslân niet aangeven welke gevolgen dit model heeft voor de doeluitkering¹¹⁹. Het verdeelmodel dat door het SCP is ontwikkeld, zal met ingang van 2011 door het Rijk worden gehanteerd om 50% van de doeluitkering te verdelen over de provincies. De overige 50% wordt verdeeld op historische basis¹²⁰.

116 In het eerste advies van deze commissie staat dat de ramingen van het Sociaal Cultureel Planbureau moeten verbeteren om de vraag naar jeugdzorg beter te kunnen voorspellen. Het huidige model is nog niet geschikt om de budgetten voor 2010 te berekenen (het Rijk en IPO zijn inmiddels in gesprek met SCP om te komen tot een verbeterd ramings- en verdeelmodel). Daarnaast vindt de commissie dat hulpverleners in de jeugdzorg meer inzicht moeten krijgen in de zorg die een jongere al heeft gehad. Het aanbieden van hulp die eerder niet heeft geholpen, is weggegooid geld. Als laatste meent de commissie dat provincies weinig zicht hebben op de effectiviteit van de jeugdzorg die ze inkopen. Provincies zouden alleen nog maar zorg moeten inkopen bij zorgaanbieders die inzicht kunnen geven in de effectiviteit van hun aanbod.

117 Deze commissie is bij besluit van de Minister voor Jeugd en Gezin van 8 oktober 2008, nr. JZ/GJ-2882155 ingesteld. De taak van de CFJ kent verschillende onderdelen. Deze vloeien voort uit de afspraken die zijn vastgelegd in het Akkoord Kaiser en het Bestuurlijk Overleg met het IPO over dit advies op 27 september 2007. De CFJ heeft in maart 2009 haar eerste advies uitgebracht. Daarbij is het tot nu toe gebleven.

118 Het eerste Advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg van maart 2009, pagina's 34 en 35.

119 Schriftelijke beantwoording door de provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

120 Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer inzake het schriftelijk overleg over de brief van 27 november 2009 inzake het Afsprakenkader jeugdzorg, kenmerk JZ-CB-U-2983442 d.d. 23.03.10, pagina 3.

Als het Rijk het advies van het CFJ volgt dan wordt ervan uit gegaan dat provincies objectief gezien voldoende middelen hebben voor de uitvoering van de jeugdzorg. Indien desondanks de provincies niet uitkomen met het budget, dienen zij dit uit eigen middelen zodanig aan te vullen dat adequaat uitvoering wordt gegeven aan de jeugdzorg. De provincies zijn met deze systematiek akkoord gegaan onder de voorwaarde dat de provincies (als laatste redmiddel) bevoegd zijn in te grijpen als gemeenten hun verantwoordelijkheden voor lokaal preventief jeugdbeleid onvoldoende invullen. Onterechte of bovenmatige instroom in de jeugdzorg en stagnatie in de uitstroom kan hiermee volgens het IPO worden tegengegaan¹²¹.

2.3 Stelselherziening provinciale jeugdzorg

In 2009 is een groot aantal adviezen en rapporten beschikbaar gekomen waaronder de evaluatie van de Wjz¹²². Naar aanleiding van deze evaluatie, waaruit onder meer is gebleken dat de jeugdzorg grote en aanhoudende problemen kent, zal de Wjz worden gewijzigd. Vooruitlopend op deze wetswijziging heeft de Tweede Kamer besloten om in het voorjaar van 2010 een aanvullende verkenning te laten doen door de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenningen¹²³.

Zowel deze Parlementaire Werkgroep als het demissionaire kabinet Balkenende IV hebben inmiddels hun visie op de toekomst voor jeugdzorg gepresenteerd¹²⁴. De beide visies komen tegemoet aan de wens een meer samenhangend en eenvoudiger jeugdstelsel te vormen¹²⁵. Op 9 april 2010 is de Tweede Kamer geïnformeerd over

121 Zie brief IPO d.d. 27.10.08 aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer betreffende de wijziging van het Uitvoeringsbesluit op de jeugdzorg, kenmerk S02148/2008.

122 Het betreft het 'Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg', eindrapport oktober 2009, opgesteld door BMC. Dit ter uitvoering van artikel 110 van de WJZ dat voorschrijft dat de WJZ binnen vijf jaar na inwerkingtreding dient te worden geëvalueerd. De evaluatie is op 2 november 2009 aangeboden aan de leden van de Tweede Kamer (Vergaderstuk 32 202).

123 Dit naar aanleiding van de aangenomen motie-Dijsselbloem c.s. (TK 32 123 XVII, nr. 13). Hierop heeft de algemene commissie voor Jeugd en Gezin op 18 november 2009 uit haar midden een werkgroep ingesteld die zich heeft verdiept in de Toekomstverkenning van de Jeugdzorg.

124 Het betreft de visies van de Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg 'Jeugdzorg dichterbij', Den Haag, 18 mei 2010 en van de Minister voor Jeugd en Gezin en de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2010, 'Perspectief voor jeugd en gezin', kenmerk DJenG/SenS-2999069.

125 De Rekenkamer heeft contact gehad met een lid van de werkgroep, de heer Dijsselbloem. Deze heeft meegedeeld dat de oplossingen die de werkgroep heeft aangedragen een breed draagvlak binnen de Tweede Kamer hebben nu nagenoeg alle politiek partijen in de werkgroep zijn vertegenwoordigd. De conclusies van de werkgroep komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van de minister voor Jeugd en Gezin. Deze concludeerde na drie jaar ministerschap dat een stelselwijziging onontkoombaar is om de jeugdzorg minder bureaucratisch en effectiever te maken.

de toekomst van het beleid voor kinderen, jongeren en hun ouders. De visie van het demissionaire kabinet Balkenende gaat er vanuit dat opvoedvragen niet te snel zorgvragen moeten worden. De aanpak van jeugdzorg dient gericht te zijn op versterking en aansluiting van het lokale preventieve jeugdbeleid op de jeugdzorg. Om dit te kunnen bereiken heeft het demissionaire kabinet voorgesteld om gedurende een gefaseerde transitieperiode tot uiterlijk 2018 het huidige stelsel voor de zorg voor jeugd ingrijpend bestuurlijk en organisatorisch te wijzigen, het aantal financieringsstromen te beperken en de zorg voor jeugd zoveel mogelijk te decentraliseren naar gemeenten. Daarbij is het uitgangspunt dat gelijklopende activiteiten niet onder verschillende verantwoordelijkheden mogen worden uitgevoerd¹²⁶.

Met de oprichting van centra voor Jeugd en Gezin (CJG) in gemeenten is deze kanteling reeds ingezet. Deze CJG's zijn straks in de eerste plaats een laagdrempelige eerstelijnsvoorziening, die lichte hulp zonder gedetailleerde indicatiestelling aanbieden. Daarnaast verwijzen de CJG's waar nodig door naar specialistische hulp. Het is de bedoeling dat eind 2011 alle gemeenten beschikken over een CJG. Het Rijk streeft ernaar dat gemeenten met ingang van 2015 de ambulante jeugdzorg overnemen van de provincies. In de jaren 2010 en 2011 kunnen provincies met gemeenten afspreken dat gemeenten- onder verantwoordelijkheid van de provincie- de ambulante provinciale jeugdzorg uitvoeren (het Afsprakenkader Rijk-IPO voorziet hierin). Voor de jaren daarna zal een experimenteerartikel in de WJZ worden opgenomen om dit mogelijk te maken. Hierbij zal dan ook gekeken worden maar hoe het recht op jeugdzorg in de wet omschreven moet worden zodat het stelsel financieel beheersbaar blijft¹²⁷. De werkwijze van BJZ zal op een aantal onderdelen veranderen. BJZ gaat globaler indiceren, de omvang en de duur verdwijnen uit het indicatiebesluit¹²⁸. De visie van het demissionaire kabinet Balkenende komt in grote mate overeen met de analyse en voorstellen van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenningen.

Ook het nieuwe kabinet Rutte deelt de zorg over het functioneren van de jeugdzorg¹²⁹. Het nieuwe kabinet is van mening dat de huidige manier waarop de jeugdzorg is georganiseerd en opereert een wezenlijke verandering moet ondergaan. De effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd door een stelselherziening. Het kabinet zal hiertoe de volgende maatregelen nemen:

- Er komt één financieringssysteem voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG

126 Rapport 'Voorstel financieringsstelsel provinciale jeugdzorg'.

Programmaministerie Jeugd en Gezin, d.d. 15.07.07, pagina 8.

127 Perspectief voor Jeugd en Gezin, van de Minister voor Jeugd en Gezin en de Minister van Justitie aangeboden aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2010, kenmerk DJenG/SenS-2999069., pagina 49.

128 Rapport 'Voorstel financieringsstelsel provinciale jeugdzorg'.

Programmaministerie Jeugd en Gezin, d.d. 15.07.07, pagina 8.

129 Regeerakkoord VVD-CDA 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', pagina 20.

- (licht verstandelijk gehandicapten) en jeugd-GGZ;
- In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten¹³⁰;
 - De Centra voor Jeugd en Gezin die inmiddels gerealiseerd (moeten) zijn, zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.

Om bovenstaande maatregelen te realiseren wil het Rijk alle financiële middelen die hierin momenteel in omgaan (inclusief de € 90 miljoen die provincies vanuit hun algemene middelen inzetten voor de jeugdzorg) overhevelen¹³¹ naar gemeenten, verminderd met een efficiencykorting van € 300 miljoen vanaf 2016¹³². Bij de begrotingsbehandeling van VWS begin november 2010 bleek er kamerbrede steun voor de ingrijpende stelselherziening in de jeugdzorg zoals opgenomen in het regeerakkoord. Het was de bedoeling dat het kabinet voor 1 januari 2011 een plan van aanpak had opgesteld dat ook duidelijkheid biedt voor de inrichting en de fasering van het transitieproces. Dit plan van aanpak is nog niet beschikbaar.

130 Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Preventie en vrijwillige hulpverlening wordt in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door (samenwerkende) gemeenten.

131 In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân aangegeven dat dit niet het standpunt is van de provincie Fryslân. Hierbij geeft de provincie aan dat zij de afgelopen jaren veel tijd en geld heeft gestoken in het zodanig op de rails zetten van de jeugdzorg dat er sprake is van een zo goed mogelijke jeugdzorg in Fryslân is met een zo mogelijk (maar niet gewenste) wachtlijst die zo kort mogelijk en verantwoord is. Schriftelijke reactie provincie Fryslân d.d. 24.01.11.

132 Artikel 'de kwaliteitsslag', maandblad Provincies, november 2010, pagina 4.

Bijlage 3 Organisatie en proces BJZ en zorgaanbieder

3.1 Achtergronden indicatiestelling

De indicatietaak van BJZ houdt in dat BJZ vaststelt op welke jeugdzorg de cliënt is aangewezen¹³³. BJZ geeft daarbij advies over welke instelling(en) deze zorg kunnen bieden. Wanneer BJZ voorziet dat de zorg waarop een cliënt is aangewezen niet tijdig beschikbaar is, kan zij vervangende zorg aanwijzen waarop de cliënt dan is aangewezen¹³⁴. De Wjz bepaalt dat het indicatiebesluit de omschrijving van de problemen, de benodigde zorg én het met die zorg beoogde doel moet bevatten¹³⁵. Het indicatiebesluit omvat dus niet alleen de vorm van de zorg waarop een cliënt is aangewezen maar ook de omvang van de zorg. De omvang van de benodigde jeugdzorg wordt uitgedrukt in het benodigd aantal uren. De zorgaanbieder kan deze uren gedurende de termijn waarvoor de zorgaanspraak geldt, inzetten. De uren zijn uitgedrukt in een minimum en een maximum aantal uren met een bandbreedte¹³⁶. Binnen deze marges is de feitelijke omvang van de zorg de verantwoordelijkheid van de aanbieder van die zorg. In de praktijk kan de indicatieprocedure per BJZ verschillen omdat hierover op landelijk niveau geen bindende uniforme protocollen zijn afgesproken¹³⁷. Ten aanzien van de totstandkoming van het indicatiebesluit stelt de wet¹³⁸ twee eisen: overleg met de cliënt én de beoordeling van het (concept) indicatiebesluit door een gekwalificeerd gedragswetenschapper. Dit als waarborg voor een deskundig onderbouwd oordeel van BJZ.

De laatste jaren is er meer kritiek ontstaan op de indicatiestelling door BJZ. Deze kritiek betreft, behalve de administratieve last, vooral de

133 Artikel 6 van de Wjz.

134 Artikel 15 van het besluit van 16 december 2004, houdende regels ter uitvoering van de Wet op de jeugdzorg (Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg).

135 De artikelen 18-22 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg stellen op een beperkt aantal punten nadere eisen aan het indicatiebesluit. De beschrijving in het indicatiebesluit zal bijvoorbeeld in geval van jeugdhulp duidelijk moeten maken of het jaar om jeugdhulp in individueel of in groepsverband.

136 Deze bandbreedte bedraagt twintig procent gerekend van het gemiddelde van het minimum en maximum. Zie hiervoor de artikelen 18 lid 3 en 19 lid 3 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

137 In artikel 13, tweede lid van de Wjz is als kwaliteitseis voor BJZ opgenomen dat er sprake moet zijn van een verantwoorde uitvoering van taken. Deze verantwoorde taakuitoefening betekent in ieder geval dat BJZ doelmatig, doelgericht en cliëntgericht is. Nota van toelichting Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, Staatsblad 2004 nummer 703, pagina 44.

138 Zie de artikelen 34 en 35 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

kwaliteit van de geïndiceerde zorg¹³⁹. Ook de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg door BMC (2009) toont aan dat de tijd en energie (en bureaucratie) die het indicatieproces vraagt niet opweegt tegen de beoogde effecten namelijk het snel doorleiden van jeugdigen naar de meest gewenste zorg en het reguleren van de vraag naar zorg.

3.2 Praktijk van indicatiestelling

De komst van BJZ en haar rol als indicatiesteller moet dus twee doelen dienen. Het eerste doel is het creëren van één toegang om zo de aansluiting tussen vraag en aanbod te verbeteren. Bij het tweede doel gaat het erom de cliënt én zijn hulpvraag meer centraal te stellen.

Stand van zaken

Omdat de kwaliteit van het indicatiebesluit ter discussie stond, is op landelijk niveau het traject Verbetering Indicatiestelling BJZ (VIB) gestart. Dit traject heeft als doel de kwaliteit van de indicatiestelling te verbeteren. Deze indicatiestelling kan verbeteren wanneer binnen ieder BJZ dezelfde processtappen worden gezet door mensen met een gelijkwaardig opleidingsniveau die gelijksoortige instrumenten hanteren. De landelijke richtlijnen (vastgelegd in het landelijk handboek indicatiestelling¹⁴⁰) onderscheiden drie verschillende indicatietrajecten. Elk indicatietraject kent eigen activiteiten. De aard van de problematiek bepaalt het type indicatietraject. Daarbij geldt dat hoe complexer de problematiek is, hoe uitgebreider de werkzaamheden zijn in het indicatietraject en hoe langer de sleutel- (de daadwerkelijke tijd die aan de werkzaamheden besteed kan worden) en doorlooptijden (de termijn waarbinnen de werkzaamheden verricht moeten worden) zijn. In het beleidskader Jeugdzorg 2009-2011 heeft de provincie als doelstelling opgenomen dat BJZ vanaf 2010 95% van de indicaties binnen de wettelijke termijn en conform het Handboek verbetering Indicatiestelling. BJZ Friesland heeft in 2009 het VIB traject afgerond¹⁴¹. Volgens de provincie Fryslân werkt BJZ sinds 1 juni 2009 conform de methodiek Verbetering Indicatiestelling Bureaus Jeugdzorg¹⁴².

139 Zie het 'Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg', eindrapport oktober 2009, opgesteld door BMC. Hierin is gesteld dat door de vormgeving de indicatiestelling altijd een momentopname is, die niet past bij de fluctuerende problematiek van opgroeiende jeugdigen. Het gevaar is dat er te snel gekozen wordt voor een zwaar zorgtraject en dat de kracht van het netwerk wordt onderschat. De hulp is bovendien te veel gericht op het individu en op kortetermijnoplossingen in plaats van op het proces en het perspectief.

140 Handboek Indicatiestelling Bureau Jeugdzorg, MO-Groep, Utrecht 2007.

141 Addendum Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 Provincie Fryslân, vastgesteld door GS op 15 september 2009, pagina 4.

142 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011, pagina 15.

BJZ heeft aangegeven dat zij in 2009 is afgestapt van het 'first en second best' indiceren en is overgegaan op zorgaanspraken¹⁴³. Overigens betreft dit een definitiekwestie en is in de praktijk geen sprake van een inhoudelijke wijziging van indiceren. Ook zijn begin 2010 de omvang en duur uit de indicatiestellingen gehaald. De huidige praktijk van indicatiestelling houdt in dat in het gesprek met de cliënt BJZ de gevraagde zorg ('first best') en de (on)mogelijkheden van deze zorg bespreekt. In het gesprek met de cliënt gaat BJZ na of ook vervangende zorg nodig is. De uitkomst van deze bespreking verwerkt BJZ in de gevraagde zorg en legt zij vast in het indicatiebesluit. Bovenstaande maakt duidelijk dat BJZ de afgelopen jaren bij het opstellen van indicatiestellingen niet alleen de zorgvraag van cliënten als uitgangspunt heeft genomen maar ook het beschikbare jeugdzorgaanbod. Dit is zowel door BJZ als Stichting Jeugdhulp Friesland bevestigd¹⁴⁴. De reden is dat BJZ het niet cliëntvriendelijk acht om een indicatiebesluit af te geven waarop geen zorg mogelijk is.

BJZ is inmiddels ook overgegaan tot het actualiseren van haar werkprocessen. In de concept werkprocessen¹⁴⁵ is vastgelegd dat duidelijk in het indicatiebesluit aangegeven wordt dat indien de gevraagde zorg niet geleverd kan worden, vervangende/overbruggingszorg moet worden ingezet. Indien de vervangende/overbruggingszorg een andere zorgaanspraak omvat, moet deze zorgaanspraak ook geïndiceerd worden in het indicatiebesluit. De medewerkers van BJZ verrichten de indicatiestelling op basis van deze concept werkprocessen¹⁴⁶. BJZ beschikt sinds 3 jaar over een uitgebreide database waarin zij deze zorgaanspraken registreert. Dit werkt volgens BJZ beter dan het registreren van individuele indicaties (IJ). Het registratiesysteem is gebaseerd op de pedagogische visie van BJZ waarbij de wisselwerking tussen aanlegfactoren,

143 Interview BJZ Friesland en de Rekenkamer d.d. 07.12.10 en schriftelijke reactie BJZ in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor per email d.d. 26.01.11. Volgens BJZ is zij hiertoe overgegaan omdat het 'first en second best indiceren' teveel bureaucratie met zich meebracht.

144 Schriftelijke beantwoording door BJZ van vraag Rekenkamer per email d.d. 05.01.10 en informatie verkregen door de Rekenkamer tijdens interview met Stichting Jeugdhulp Friesland d.d. 07.12.10. Stichting Jeugdhulp Friesland heeft als voorbeeld van het op zorgaanbod indiceren door BJZ een nieuw zorgprogramma genoemd waarvoor ná de introductie van dit programma bij BJZ een wachtlijst ontstond. Overigens hoeft deze wijze van indiceren volgens Stichting Jeugdhulp Friesland niet altijd nadelig uit te pakken voor jeugdigen.

145 Concept 0.1, kenmerk PB 24-07-2010.

146 Het handboek werkprocessen uit 2005 is daarmee achterhaald. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10 en schriftelijke reactie BJZ in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor per email d.d. 26.01.11.

gezinsfactoren en omgevingsfactoren het uitgangspunt is¹⁴⁷. Een analyse van ontwikkelingsaspecten, opvoeddimensies en beïnvloedende omstandigheden kan duidelijk maken wat een kind van zijn opvoeders vraagt. Ieder kind vertegenwoordigt daarmee een 'vraagstellingtype'. In het indicatiebesluit vertaalt BJZ dit onder andere door aan te geven met welke functie (verblijf, ambulant) en met welke intensiteit de jeugdige het beste geholpen is. Het registratiesysteem bestaat uit kernproblemen die onderverdeeld zijn in subcategorieën. Het nieuwe registratiesysteem voorziet in de mogelijkheid om te variëren binnen de zorgaanpakken. Is een zorgaanpak niet direct beschikbaar, dan kan de vervangende zorg worden ingevuld.

De provincie Fryslân bevestigt dat BJZ de afgelopen periode heeft geïndiceerd op eerst aangewezen zorg en vervangende zorg en dat BJZ dit heeft vastgelegd in de indicatiebesluiten en het registratiesysteem. Uit de registratie van aantallen wachten blijkt dat in een aantal gevallen vervangende zorg is ingezet. De provincie is van mening dat hiervoor op cliëntniveau plausibele verklaringen zijn (bijvoorbeeld omdat de cliënt na overleg zelf daarvoor kiest). In die gevallen waarin de eerst aangewezen zorg voor de jeugdige op een bepaald moment niet beschikbaar is, mag zorgaanbieder Stichting Jeugdhulp Friesland met toestemming van de provincie vervangende vormen van jeugdzorg inzetten.

*Invulling casemanagement BJZ*¹⁴⁸

Medio 2007 heeft BJZ de scheiding gemaakt tussen casemanagement Basis en Plus. In de Basisvariant volgt en evalueert BJZ slechts¹⁴⁹. In deze Basisvariant gaat het om cliënten die gemotiveerd zijn en zelf in staat zijn om het indicatiebesluit te verzilveren, Waar het gaat om cliënten die 'niet willen of niet kunnen', voert BJZ alle taken en extra taken uit in het casemanagement Plus. In die situaties waarin sprake is van de Basisvariant zet de zorgaanbieder de indicatie om in een behandelplan. Stichting Jeugdhulp Friesland heeft dit ondergebracht in het 'Bureau Match'¹⁵⁰. Tenslotte zijn in verband met de ontvlechting van BJZ uit Stichting Jeugdhulp Friesland (vóór 2005 waren BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland één organisatie) eind 2005 twee medewerkers van het team Diagnostiek overgenomen door de Stichting Jeugdhulp Friesland¹⁵¹.

147 Onderzoek 'Kernproblemen zorgvragers Bureau Jeugdzorg Friesland 2008', een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de kernproblemen van de zorgaanvragers van Bureau Jeugdzorg Friesland in het jaar 2008, december 2009, pagina 7.

148 Zie hiervoor artikel 10 van de Wjz. Onder casemanagement wordt het motiveren van de cliënt, het bijstaan van de cliënt en het volgen en evalueren van de geïndiceerde zorg verstaan.

149 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2010 Provincie Fryslân, vastgesteld door GS op 2 maart 2010, pagina 32.

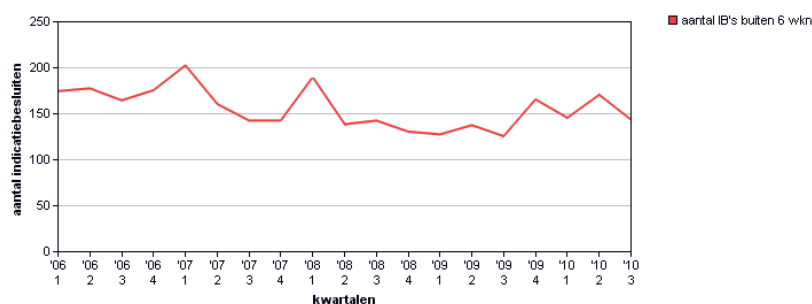
150 Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

151 Schriftelijke reactie BJZ in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor per email d.d. 26.01.11.

3.3 Doorloop- en wachttijden BJZ

In haar Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011 constateert de provincie dat de doorlooptijd voor het afgeven van indicaties bij BJZ hoog blijft¹⁵². De Friese jeugdmonitor IKP geeft informatie over de gemiddelde doorlooptijd bij BJZ van het traject van aanmelding & acceptatie van een jeugdige tot aan de afgifte van een indicatiebesluit. Deze doorlooptijd mag niet langer dan 6 weken bedragen. Uit de informatie komt het beeld naar voren dat sinds 2006 het aantal minderjarigen dat langer dan 6 weken op hun eerste indicatiebesluit moest wachten, is afgenomen. In het eerste kwartaal 2006 wachtten nog 174 jeugdigen (87,4 %) langer dan zes weken op een indicatiebesluit. Dit aantal is in het derde kwartaal 2010 terug gebracht tot 143 jeugdigen (56,5 %). Overigens betekent dit nog wel dat meer dan de helft van de jeugdigen momenteel langer dan 6 weken op een indicatiebesluit wacht¹⁵³.

Grafiek 3.1 Wachttijd Indicatiestelling vrijwillige jeugdzorg BJZ (2006-2010), bron IKP



Het aantal minderjarigen dat langer dan 5 dagen wacht op de start van een onderzoek naar kindermishandeling is sinds het najaar van 2006 relatief stabiel, met uitzondering van het laatste kwartaal 2007. Sinds het 2e kwartaal van 2008 is de wachtlijst beperkt gebleven tot 0 tot 1 minderjarige per kwartaal. In het 3e kwartaal van 2010 is er een opvallende stijging te zien tot 31 minderjarigen die langer dan 5 dagen wachten op een onderzoek. BJZ heeft desgevraagd meegedeeld dat er eind 2010 geen jeugdigen meer wachten bij de Centrale Toegang. BJZ heeft de afgelopen jaren verbeteracties ingezet om de doorlooptijden terug te dringen. Hierdoor heeft BJZ inzicht verkregen in de aantallen en gegevens op productniveau en in de sleuteltijden. Op basis van deze gegevens heeft BJZ de afgelopen jaren gestuurd op aantallen en interne werkprocessen¹⁵⁴. In de periode 2007 tot en

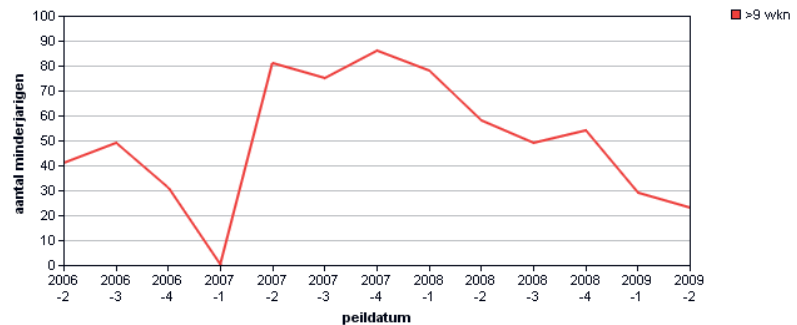
152 De provincie geeft daarbij niet aan waarom de doorlooptijden volgens haar te hoog zijn. Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg Fryslân 2011, pagina 15.

153 Dit is ook per email d.d. 07.01.11 bevestigd door BJZ.

154 Interview BJZ Friesland en de Rekenkamer d.d. 07.12.10.

met 2010 bestonden er nog wachtlijsten voor de Friese jeugdzorg¹⁵⁵. Het gaat daarbij om jeugdigen op die langer dan 9 weken wachten op provinciaal geïndiceerde jeugdzorg, die geen enkele vorm van provinciaal gefinancierde jeugdzorg ontvangen en waarvan BJZ heeft vastgesteld dat langer wachten dan 9 weken niet verantwoord is¹⁵⁶.

Grafiek 3.2 Wachtlijst Jeugdhulp Friesland (2006-2009), bron IKP



Deze tabel laat zien dat er per 1 juli 2009 nog 23 kinderen zijn die

155 De provincies hanteren de onderstaande definities voor wachtlijsten in haar rapportages aan het ministerie van VWS:

Bruto wachtlijst voor provinciale jeugdzorg:

Dit zijn unieke cliënten die langer dan 9 weken wachten op geïndiceerde jeugdzorg voor zover deze geïndiceerde jeugdzorg door de provincie wordt bekostigd. Het betreft hier dus alleen cliënten die wachten op geïndiceerde én provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Cliënten die wachten op geïndiceerde jeugdzorg die niet door de provincie wordt gefinancierd, zoals jeugd-GGZ of jeugd-LVG, worden hier dus niet meegeteld.

Cliënten op de bruto-wachtlijst die in de wachtperiode een vorm van provinciaal gefinancierde geïndiceerde zorg ontvangen

Dit is het aantal van de onder 1 (brutowachtlijst) bedoelde cliënten dat een vorm van geïndiceerde jeugdzorg ontvangt waarop aanspraak bestaat die door de provincie wordt gefinancierd. Hierin worden derhalve niet meegeteld cliënten die in de wachtperiode andere geïndiceerde zorg ontvangen dan provinciaal gefinancierde geïndiceerde jeugdzorg, in het bijzonder jeugd-GGZ, jeugd-LVG of PGB.

Cliënten op de brutowachtlijst die in de wachtperiode een vorm van niet-geïndiceerde provinciaal gefinancierde jeugdzorg ontvangen

Dit is het aantal van de onder 1 (brutowachtlijst) bedoelde cliënten dat een vorm van jeugdzorg krijgt die door de provincie wordt gefinancierd en niet valt onder de geïndiceerde jeugdzorg. Het betreft hier dus uitdrukkelijk niet-geïndiceerde (is vrij toegankelijke) jeugdzorg en alleen voor zover deze door de provincie wordt gefinancierd. Dit kan vrij toegankelijke ambulante zorg door bureau jeugdzorg zijn. Maar als ook andere vormen van niet-geïndiceerde maar wel door de provincie gefinancierde jeugdzorg aan de orde zijn, dienen deze cliënten op de bruto-wachtlijst eveneens hier in mindering te worden gebracht.

Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d.

14.12.10. Cliënten die andere zorg dan provinciaal gefinancierde zorg krijgen worden door de provincie niet meegeteld (het betreft hier bijvoorbeeld gemeentelijk gefinancierde zorg en thuiszorg).

156 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg Fryslân 2011, pagina 45.

langer dan 9 weken moeten wachten op jeugdzorg. De Rekenkamer constateert dat de gegevens uit het IKP niet overeen komen met hetgeen de provincie over de wachtlijsten heeft opgenomen in het Addendum Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012. Hierin geeft de provincie aan dat er op 1 januari 2008 142 jeugdigen en op 1 juli 2009 63 jongeren langer dan 9 weken wachtten op jeugdzorg¹⁵⁷. De verklaring hiervoor is dat in de wachtlijstgegevens uit het Addendum ook die jeugdigen zijn meegeteld die een vervangende vorm van geïndiceerde jeugdzorg ontvangen¹⁵⁸. Volgens de provincie was eind 2009 de wachtlijst weggewerkt, inclusief een nog steeds stijgende vraag naar jeugdzorg. Dit conform de afspraak die de provincie eind 2008 had gemaakt met het Rijk¹⁵⁹. Deze afspraak hield in dat uitgaande van een landelijke groei van 7,8 % in 2008 en 8,4% in 2009 er per 1 januari 2010 geen jongeren zijn die langer dan 9 weken moeten wachten op provinciaal geïndiceerde jeugdzorg. In het Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2010¹⁶⁰ heeft de provincie als doelstelling geformuleerd dat er per 1 januari 2010 geen jongeren zijn langer dan 9 weken moeten wachten op jeugdzorg. Volgens informatie van de provincie zelf stonden er op 1 januari 2010 nul jeugdigen en op 1 juli 2010 18 jeugdigen op de wachtlijst¹⁶¹. De Rekenkamer constateert dat in 2010 wederom sprake was van een wachtlijst. In haar Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011 geeft de provincie aan dat zij alert is op het voorkomen van wachtlijsten en dat de doelstelling is dat de wachtlijst op nul staat. Een (lage) wachtlijst acht de provincie acceptabel op voorwaarde dat gebleken is dat het verantwoord is dat betreffende jeugdigen langer dan 9 weken wachten¹⁶².

De provincie verklaart de wachtlijst in 2007 doordat met name in de ambulante hulpverlening een probleem bleek te bestaan met te lage bezettingsgraden en te lange behandelduur, mede veroorzaakt door aanvankelijke bezettingsproblemen in de personele sfeer naast een verhoogde instroom in vergelijking met 2006. De doelstelling om elke cliënt binnen 6 weken de benodigde zorg dan wel een vervangende

157 Addendum Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 Provincie Fryslân, vastgesteld door GS op 15 september 2009, pagina 5.

158 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2010 Fryslân, pagina 7.

159 In de Deal 2008/2009 is afgesproken dat het Rijk en de provincies gezamenlijk investeren met als doel het wegwerken van de wachtlijst, uitgaande van de geprognosticeerde groei. In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân aangegeven dat de groei van de jeugdzorg hoger is uitgevallen dan deze prognoses en dat meer kinderen jeugdzorg hebben ontvangen. Volgens de provincie Fryslân waren daarom de resultaten conform de afspraken uit de Deal 2008/2009. Schriftelijke reactie provincie Fryslân d.d. 24.01.11.

160 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2010 Fryslân, pagina's 6 en 7.

161 In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân aangegeven dat op 1 januari 2010 er geen wachtlijst bestond. Daarmee is volgens de provincie Fryslân voldaan aan de afspraak met het Rijk hierover. Schriftelijke reactie provincie Fryslân d.d. 24.01.11.

162 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011 Fryslân, pagina 4.

vorm van zorg aan te bieden is daarmee niet gehaald”¹⁶³. Volgens de provincie is hierna het inzicht gekomen dat niet alleen gestuurd moet worden op de capaciteit, maar vooral ook op de behandelduur. De wachtlijsten na 2007 zijn volgens de provincie veroorzaakt door de groeiende vraag naar jeugdzorg. De inzet van extra middelen en het actiever analyseren van de vraagontwikkeling heeft de ontwikkeling in gang gezet om eerder te anticiperen¹⁶⁴.

De provincie heeft aangegeven dat de gegevens over de wachtlijsten nu wel op elkaar aansluiten (zowel bruto als netto). De registratie van BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland van het aantal wachtenden op zorg komen volgens de provincie overeen. De provincie heeft in 2006 een kennis- en informatiestructuur voor op het terrein van de jeugd opgezet. Aan deze jeugdmonitor (IKP)¹⁶⁵ nemen alle ketenpartners in de Friese jeugdzorg deel. Het IKP gaat uit van eenduidige begrippen en definities (waaronder de definitie van ‘aanvang zorg’) en valide interpretaties van wachtlijst en wachttijd gegevens (waaronder aantallen wachtenden op zorg). Deze definities en interpretaties worden volgens de provincie door alle ketenpartners nageleefd¹⁶⁶.

3.4 Zorgaanbieder

Conform het advies Kaiser is de financiering van het zorgaanbod gebaseerd op Prijs (P) x Volume (Q). De nadruk ligt daarbij op effectiviteit. Deze systematiek voor de bekostiging van de jeugdzorg is gebaseerd op de drie functies in de Wjz: verblijf, jeugdhulp en observatiediagnostiek. De basis voor de nieuwe systematiek is de ‘bekostigingseenheid, een kleine eenheid van zorg uitgedrukt in dagen en uren. De bekostigingseenheden zijn voorzien van een tijdsnormering en een financiële normering, de integrale kostprijs. Zowel de producttypering als de richtprijzen zijn in de praktijk getoetst (periode 2004-2006) getoetst. Hieruit is naar voren gekomen dat de producttypering werkbaar is en de normprijzen reëel zijn.

Er wordt landelijk momenteel gewerkt met 20 landelijk uniforme bekostigingseenheden. Deze zijn door de meeste zorgaanbieders geïmplementeerd in hun administratie. Provincies hebben daarbij afgesproken dat elke provincie vrij is om de wijze van bekostiging (subsidiëring) van het zorgaanbod. Dit kan bijvoorbeeld op basis van de acht zorgcategorieën, op basis van specifieke cliënttrajecten of op basis van een prijs per cliënt. In de provincie Fryslân vindt de financiering van het zorgaanbod nu nog plaats op basis van de acht zorgcategorieën.

163 Brief GS Fryslân tot vaststelling van de subsidie over 2007 aan jeugdhulp Friesland d.d. 19.08.08, pagina 3.

164 Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

165 www.ikp.nl.

166 Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

Het Rijk verwacht dat de provincie de jeugdzorg op een hoger plan brengt door, vooruitlopend op een wetwijziging, op basis van prestatieafspraken met zorgaanbieders een passend aanbod te realiseren. Hierbij geeft de provincie concreet aan welke resultaten worden verwacht van een zorgaanbieder voor wat betreft het aantal te helpen cliënten in een bepaalde periode, behandelduur en doelrealisatie van de behandeling¹⁶⁷. Daarbij bepaalt de provincie zelf welke afspraken zij maakt over diensten en prijzen¹⁶⁸. Het was de verwachting dat het kostprijsmodel in 2009 in gebruik genomen zou worden. Deze termijn is niet gehaald omdat landelijk de benodigde instrumenten nog niet gereed waren.

3.5 Afhandeling zorgaanbieder 'lichtere' jeugdzorg

Zoals hiervoor in paragraaf 3.2. is aangegeven, hebben in de afgelopen tijd ontwikkelingen plaatsgevonden waarbij het steeds vaker voorkomt dat taken van BJZ doorschuiven naar zorgaanbieder Stichting Jeugdhulp Friesland. Zo is in december 2007 de afdeling Diagnostiek van BJZ overgenomen door Stichting Jeugdhulp Friesland omdat dit niet binnen de wettelijke taken van het Indicatie Orgaan van BJZ zou vallen. Daarnaast worden casemanagement en zorgcoördinatie steeds vaker door Stichting Jeugdhulp Friesland uitgevoerd. Als gevolg van het project VIB gebeurt de omzetting van de indicatiestelling in een behandelplan, in het geval de jeugdige een enkelvoudige problematiek kent, door het plaatsingsbureau (Bureau Match) van Stichting Jeugdhulp Friesland in plaats van BJZ. Als BJZ bij de indicatiestelling van een jeugdige vaststelt dat er sprake is van een 'licht' geval van jeugdzorg (basisvariant), zal BJZ in het indicatiebesluit de duur en omvang van de zorg niet voorschrijven. Wel vermeldt BJZ in de indicatie de doelen die met de zorg moeten worden gerealiseerd. Vervolgens raadpleegt BJZ zorgprogramma's van zorgaanbieder Stichting Jeugdhulp Friesland om te kijken welke hulp aansluit bij de indicatiestelling. Afhankelijk van het diagnostisch beeld kan BJZ in overleg met de jeugdige kiezen voor een bepaald zorgprogramma.

De duur en de omvang van de zorg worden door zorgaanbieder Stichting Jeugdhulp Friesland zelf bepaald en beschreven in het behandelplan. Het behandelplan specificeert 'wie wanneer welke hulp levert met welk doel'. Het indicatiebesluit wordt in het behandelplan door Stichting Jeugdhulp Friesland omgezet in te leveren hulp op activiteitsniveau en gekwantificeerd in het (limitatieve) aantal uren aan te bieden contacttijd en het totale aantal geraamde dagen verblijf. Het behandelplan dient hiermee als een afspraak tussen jeugdige en Stichting Jeugdhulp Friesland. Totdat alle doelen uit de indicatie zijn gerealiseerd maakt de jeugdige aanspraak op hulp zoals beschreven in het behandelplan. Door de kwantificering in uren en

167 Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Justitie, september 2008, pagina 7.

168 Het nieuwe financieringsstelsel voorziet dan ook niet in landelijke prijzen voor jeugdzorg, rapport 'Voorstel financieringsstelsel provinciale jeugdzorg', Programmaministerie Jeugd en Gezin, d.d. 15.07.07, pagina 14.

dagen is het hulpverleningsplan weer te geven en uit te drukken in bekostigingseenheden. De zorg uit het behandelplan dient Stichting Jeugdhulp Friesland te leveren. Over de zorgvraag en beschikbare zorgprogramma's bij Stichting Jeugdhulp Friesland vindt regelmatig overleg plaats tussen voornoemde stichting en BJZ. Stichting Jeugdhulp Friesland heeft als beleidslijn dat zij alleen investeert in zorgprogramma's die effectief zijn. Daarbij streeft Stichting Jeugdhulp Friesland naar een situatie waarbinnen zoveel mogelijk met 'practice based' of 'evidence based' zorgprogramma's wordt gewerkt.

3.6 Meten effectiviteit jeugdzorg

Zowel in de Wjz als in het Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 van de provincie Fryslân en de subsidieverleningbeschikkingen is een specifieke opdracht aan BJZ geformuleerd om aan de provincie en zorgaanbieders duidelijk te maken wat de vraag is naar jeugdzorg. Daarnaast heeft de provincie BJZ de verplichting opgelegd dat zij de uitkomsten van onderzoeksresultaten zorg (evaluatiegegevens) vastlegt in het IJ-systeem en deze informatie zal gebruiken om haar toetsende taak te verbeteren.

BJZ doet dit door kwartaalrapportages aan te leveren met beleidsinformatie volgens landelijke afspraken. In het kader van deze opdracht heeft BJZ de landelijk verplicht gestelde beleidsinformatie aangevuld met inhoudelijke informatie over de kernproblemen van zorgvragers van BJZ. Dit onderzoek naar de kernproblemen heeft BJZ in 2007 gestart omdat onvoldoende inzicht was in de cliëntprofielen, de aansluiting van het zorgaanbod middels zorgprogramma's op deze cliëntprofielen en de effectiviteit van de geboden hulp aan cliënten. Daardoor is volgens BJZ onvoldoende inzichtelijk op welke manier provinciale jeugdzorggelden besteed moeten worden. De door BJZ in 2007 en 2008 uitgevoerde onderzoeken geven weliswaar inzicht in de kernproblemen van cliënten maar geven niet de cliëntprofielen (aard en ernst) aan. Pas als deze aard en ernst helder zijn kan beoordeeld worden welk hulpaanbod passend is voor een cliëntprofiel en de effectiviteit van de geboden zorg gemeten worden¹⁶⁹. BJZ is voornemens om het onderzoek naar cliëntprofielen in 2012 af te ronden. Totdat de cliëntprofielen helder in beeld zijn gebracht, bestaat volgens BJZ het risico dat bepaalde cliënten tussen wal en schip vallen dan wel onvoldoende passende en effectieve hulp krijgen aangeboden.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van BJZ naar de kernproblemen van de zorgvragers van BJZ en een motie van Provinciale Staten in 2009 om 'witte vlekken in de keten van jeugdzorg' in beeld te brengen heeft de provincie in 2009 een expertmeeting georganiseerd¹⁷⁰. Deze was er op gericht (op basis van bundeling van beleidsinformatie en onderzoeksgegevens) uitspraken te kunnen doen over de vraag naar jeugdzorg in Fryslân. Dit met

169 Projectplan Onderzoek Cliëntprofielen ten behoeve van vraagsturing in de jeugdzorgketen van BJZ, conceptversie 6 d.d. 30.09.10.

170 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg Fryslân 2010, pagina 14.

het uiteindelijke doel het mogelijk te maken om te sturen op de inzet van (specifieke) zorgprogramma's (welke programma's moeten geïntensiveerd worden en voor welke programma's neemt de vraag af). Volgens de provincie heeft deze expertmeeting vooral bijgedragen aan bewustwording en uitwisseling van informatie tussen de ketenpartners maar heeft de expertmeeting verder geen concreet bruikbare stuur- en beleidsinformatie opgeleverd.

Het was de bedoeling dat de expertmeeting de aftrap zou zijn voor een onderzoek naar de doeltreffendheid van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg in 2009. Dit onderzoek is echter niet van de grond gekomen omdat tijdens de expertmeeting duidelijk is geworden dat de bij jeugdzorg betrokken organisaties zeer verschillend naar kwaliteit en effectiviteit kijken. De provincie achtte daarom de tijd nog niet rijp voor het uitvoeren van dit onderzoek¹⁷¹. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal is volgens de provincie nu eerst nodig.

Voor genoemd onderzoek van BJZ naar cliëntprofielen hangt nauw samen met het project Structurele Effectmeting waaraan zowel BJZ als Stichting Jeugdhulp Friesland deelnemen en waarvoor de provincie Fryslân in 2009 subsidie heeft verleend. Volgens de provincie kan met het project deels inzicht kan worden verkregen in de doeltreffendheid van de ingezette zorgprogramma's. Het project Structurele Effectmeting richt zich op het werken met vragenlijsten en inzicht verkrijgen in doelrealisatie. Het project is in het derde kwartaal van 2009 uitgevoerd voor de Medisch Orthopedagogische Dagbehandelingen (MOD's) binnen Stichting Jeugdhulp Friesland. In 2010 is de eerste fase van het project afgerond en zijn de eerste pilotresultaten bij de provincie bekend¹⁷². Met het project is in beeld gebracht of en in hoeverre de zorgprogramma's van deze MOD's hebben bijgedragen aan de afname van de ernst van de jeugdzorgproblematiek. Het is de bedoeling dat in 2011 BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland het project een vervolg geven en het praktijkgestuurd¹⁷³ onderzoek borgen in beide organisaties. Volgens beide instellingen moet hieraan structureel aandacht worden besteed omdat dit onderzoek inzicht kan geven in de resultaten van de zorg en verbetering van het bestaande zorgaanbod. Belangrijker nog is dat cliënten samen met de hulpverleners keuzes voor zorg kunnen

171 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg Fryslân 2010, pagina 17 en informatie verkregen door de Rekenkamer tijdens interview provincie d.d. 05.01.11.

172 Deze pilotresultaten heeft de Rekenkamer ondanks het verzoek hiertoe, niet van de provincie Fryslân mogen ontvangen.

173 Onder praktijk gestuurd onderzoek wordt het onderzoek verstaan waarin onderzoekers en behandelfunctionarissen gezamenlijk optrekken met het doel informatie te verzamelen waarmee het effect van het praktisch handelen van een individuele behandelfunctionaris, een groep behandelfunctionarissen, een instelling of een groep instellingen nader verhelderd en getoetst wordt. Hierdoor kan vervolgens het werk van de betrokken behandelfunctionarissen of instellingen verbeterd en ten opzichte van buitenstaanders gelegitimeerd worden. Projectplan Borging Effectmeting jeugdzorg met praktijkgestuurd Onderzoek van BJZ, definitieve versie 3 d.d. 26.08.10, pagina 15.

maken doordat zij vooraf meer zicht hebben op de resultaten van de zorg¹⁷⁴.

De provincie Fryslân is van mening dat zij op dit moment voldoende inzicht heeft in de werkelijke vraag naar jeugdzorg met die nuancering dat de beschikbaarheid van aanbod altijd hierop van invloed zal zijn. Op het moment dat er wijzigingen plaatsvinden in de AWBZ of bijvoorbeeld het stopzetten van PGB's, heeft dit invloed op de zorgvraag. Een ander voorbeeld is de trend dat kinderrechtters steeds vaker een civiele maatregel uitspreken voor gesloten jeugdzorg in plaats van een justitiële maatregel. Eén van de oorzaken hiervan is dat het aanbod aan gesloten jeugdzorg zich sterk ontwikkelt¹⁷⁵.

3.7 Flexibilisering aanbod

De Rekenkamer verwacht dat in de nieuwe financieringssystematiek de zorgaanbieder afspraken maakt met de provincie over (groepen) van jongeren die zij gaan behandelen. Daarbij zoeken zorgaanbieder en provincie naar arrangementen die het zorgaanbod ten goede komen en flexibiliteit en doelmatigheid bevorderen. Het is aan de provincie om passende afspraken te maken die aansluiten bij arrangementen voor jeugdigen¹⁷⁶.

In 2009 is Stichting Jeugdhulp Friesland gestart met het ontwikkelen van zorgprogramma's. Deze zorgprogramma's zijn opgebouwd van lichte naar zwaardere vormen van behandeling. Afhankelijk van de vraag van cliënt kunnen volgens Stichting Jeugdhulp Friesland modules worden toegevoegd¹⁷⁷.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, hanteert Stichting Jeugdhulp Friesland als beleidslijn dat zij alleen investeert in zorgprogramma's die effectief zijn. Volgens BJZ werkt dit model voor 80% van de jeugdigen in de jeugdzorg. Voor de groep moeilijk plaatsbare jeugdigen (circa 20%) doet een zorgprogramma dat is opgesteld voor een standaard cliënt onvoldoende recht aan de behoeften van deze groep jeugdigen. Het betreft hier jeugdigen die extra kwetsbaar zijn als gevolg van het feit dat een complexe problematiek waardoor zij behoefte hebben aan zorg uit meerdere disciplines. Deze jeugdigen vallen vaak buiten de boot of moeten te lang wachten onder meer door het ontbreken van structurele intersectorale afstemming en het gebrek aan doorstroom en vervolgzorg. Zonder passende en tijdige zorg is het risico groot dat

174 Projectplan Borging Effectmeting jeugdzorg met praktijkgestuurd onderzoek van BJZ, definitieve versie 3 d.d. 26.08.10.

175 Schriftelijke informatie van de provincie Fryslân d.d. 14.12.10.

176 Rapport 'Voorstel financieringsstelsel provinciale jeugdzorg', Programmaministerie Jeugd en Gezin, d.d. 15.07.07, pagina 20.

177 Jaarverslag 2009 Stichting Jeugdhulp Friesland, pagina 28.

de problemen van deze jeugdigen escaleren¹⁷⁸. Deze groep ‘moeilijk plaatsbare jeugdigen’ bevindt zich op het grensvlak van de provinciale en de AWBZ financiering. Het gaat daarbij om circa 60 jeugdigen per jaar¹⁷⁹. Deze jeugdigen worden besproken in het zogenaamde ‘zorgtafeloverleg’ dat in nieuwe vorm in 2009 is gestart en waaraan BJZ en Stichting Jeugdhulp Friesland deelnemen. BJZ zou graag zien dat de provincie er (meer) op stuurt dat Stichting Jeugdhulp Friesland voor deze groep een zorgaanbod creëert. Dit geldt temeer nu uit onderzoek van BJZ is gebleken dat de kernproblematiek van de jeugdigen steeds complexer is geworden nu gemiddeld voor iedere jeugdige drie kernproblemen geregistreerd worden en dus een meervoudige problematiek aan de orde is¹⁸⁰.

Volgens de provincie heeft Stichting Jeugdhulp Friesland in 2010 de omslag van aanbodsturing naar meer vraagsturing gemaakt. Dat er sprake is van meer vraagsturing blijkt uit het feit dat de wachtlijsten zijn weggewerkt en er een duidelijke ‘ombouw’ zichtbaar is van vormen van residentiële opvang naar effectievere ambulante zorgprogramma’s. Deze nieuwe zorgvormen die volgens de provincie succesvol zijn ingezet, komen voort uit de vraag van cliënten¹⁸¹.

Particulier zorgaanbod

De Inspectie voor de Jeugdzorg treft steeds vaker situaties aan waarin door andere dan reguliere (jeugd)zorgaanbieders of reguliere zorginstellingen, in een georganiseerd verband zorg aan kinderen wordt verleend. De Inspectie noemt dit ‘particulier zorgaanbod’. Dit particulier zorgaanbod valt niet onder de directe werking van enig wettelijk kwaliteitskader hetgeen volgens de Inspectie onacceptabele risico’s met zich meebrengt voor de betreffende kinderen. In de afgelopen periode (vanaf 2007) is het volgens de provincie voorgekomen dat kinderen met een jeugdzorgindicatie, al dan niet via de reguliere zorgaanbieder, doorgeplaatst bij een organisatie met een particulier zorgaanbod¹⁸². De provincie heeft in deze periode aan

178 Verwezen wordt naar de conclusie van het rapport van de Algemene Rekenkamer: Kopzorgen. Zorg voor jeugdigen met een lichte verstandelijke handicap en/of psychiatrische problemen d.d. 16.10.07.

179 Informatie verkregen tijdens het interview dat de Rekenkamer met de provincie Fryslân heeft gehouden d.d. 05.01.11.

180 Onderzoek ‘kernproblemen zorgvragers Bureau Jeugdzorg Friesland 2008, pagina 51.

181 Als bijzonder voorbeeld noemt de provincie de nieuwe jeugdvoorziening Woodbrokers waarin een combinatie is gemaakt tussen gesloten jeugdzorg, provinciale jeugdzorg, AWBZ zorg en onderwijs. Daarnaast bieden de projecten de ‘Gezinscoach’ en de ‘Jeugdcoach’ op cliënt- en gezinsniveau maatwerk in de begeleiding en de behandeling. Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 14.12.10.

182 In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân aangegeven dat het hier om zeer incidentele gevallen gaat en dat de plaatsing van de jeugdige altijd in overleg met BJZ en met het oog op de veiligheid van het kind gebeurt. Schriftelijke reactie provincie Fryslân d.d. 24.01.11.

twee experimenten een tijdelijke subsidie verleend voor het aanbieden van jeugdzorg (Stichting De Kern en Fier Fryslân). Beide aanbieders voldeden aan het kwaliteitsprotocol nieuw zorgaanbod en de inspectie Jeugdzorg heeft bij beide organisaties ook onderzoek gedaan. Het onderzoek van de inspectie Jeugdzorg heeft ertoe geleid dat één van de experimenten niet is gecontinueerd. Het andere experiment is omgezet in een hoofd- onderaannemersovereenkomst met Jeugdhulp Friesland (Fier Fryslân).

Project 'doe(n) wat werkt' (DWW)

In 2006¹⁸³ is aangekondigd dat gewerkt wordt aan een (intersectoraal en inter-provinciaal) project 'Doen wat werkt', waarin een alternatief aanbod zou worden voor zo'n 60 jongeren per jaar die op civielrechtelijke titel in een jeugdgevangenis (JJI) zijn geplaatst. Uit de Eindrapportage 'Doen wat werkt' 2006-2008, blijkt dat het programma een krachtig concept is en het de Nationale Jeugdzorgprijs heeft gewonnen. Volgens de eindrapportage is het project succesvol geweest, hoewel er ook een aantal knelpunten te onderkennen is (geweest). Deze hebben betrekking op het organiseren van voorlichting en (vooral) de combinatie zorgprogramma en onderwijs en op het terrein van financiering. Dit heeft te maken met het feit dat er tijdens een residentiële setting vaak wel budget beschikbaar is, maar tijdens een ambulante behandeling het lastiger is een jongere ingeschreven te krijgen. Een ander knelpunt is het gedrag van jongeren op school: de uitstroom van 'Doen wat werkt' is niet zo welkom.

Het programma is op 31 december 2008 beëindigd. In een samenwerkingsovereenkomst hebben alle partners afspraken gemaakt om 'Doen wat werkt' voort te zetten als structureel onderdeel in het zorgaanbod in Noord-Nederland. De provincies hebben deze samenwerkingsovereenkomst niet getekend, alleen de uitvoerende instanties. De provincies hebben wel de intentie uitgesproken dat de werkwijze, indien succesvol, wordt voortgezet. Begin 2009 was nog niet duidelijk welke financieringsmogelijkheden konden worden ingezet. De eindrapportage ziet mogelijkheden om 'Doen wat werkt' voort te zetten onder andere omdat er een prestatie-indicator voor een integrale kostprijs is gerealiseerd.

Na de projectperiode is 'Doen wat werkt' doorgegaan als zorgprogramma voor jongeren van 12-18 jaar met ernstige gedragsproblemen en hun gezinnen in Noord-Nederland. 'Doen wat werkt' is gecontinueerd onder een stuurgroep die ongeveer drie maal per jaar bijeen komt. De projectstructuur alsmede de projectondersteuning zijn beëindigd. Het programma wordt nu door financiering van de participerende organisaties bekostigd; voor het gesloten deel is dat door het programmaministerie J&G (nu VWS), de module MST door de provincie Drenthe en FFT door de AWBZ. Sinds 1 januari 2009 worden er geen jeugdzorgjongeren meer opgenomen in een JJI.

183 Bijlage 1, pagina 37 rapport Vraaggericht jeugdzorgaanbod in Fryslân, Noordelijke Rekenkamer van 9 november 2006.

Bijlage 4 Verantwoording onderzoek

Het terugblikonderzoek bestond uit drie projectfasen:

Fase 1: Actualisatie knelpunten en maatregelen

In de door de Rekenkamer opgestelde knelpunten/maatregelen tabel die als bijlage 1 bij de rekenkamerrapporten uit 2006 is opgenomen, is per provincie in beeld gebracht welke maatregelen de provincie van plan is te treffen ter uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Hierbij is per maatregel aangegeven of en in hoeverre deze door de Rekenkamer als positief wordt ervaren. In deze fase is met behulp van informatie van de provincie in beeld gebracht worden of de hierin opgenomen maatregelen nog onverkort van toepassing zijn en/of de provincie nog andere maatregelen heeft genomen in het licht van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Deze informatie is verkregen door het bestuderen van de beleidsdocumenten van de provincies (beleidsvisies, jaarverslagen en kwartaalrapportages) eventueel aangevuld met interviews met de betrokken provinciale beleidsambtenaren.

Fase 2: Onderzoek naar getroffen maatregelen

In de tweede fase is onderzocht of/in hoeverre de provincies (voorgenomen) maatregelen daadwerkelijk hebben ingevoerd. Dit onderzoek is uitgevoerd worden aan de hand van schriftelijke informatie aangeleverd door de provincie. Het gaat daarbij om de volgende informatiebronnen:

Onderdeel 'Cliënt in de keten van de jeugdzorg'

Om vast te stellen of er inderdaad sprake is van een vraaggerichte jeugdzorg is de Rekenkamer nagegaan of de Bureaus Jeugdzorg nog indiceren voor de 'next best' indicatie indien blijkt dat het passend aanbod niet beschikbaar is. Daarnaast is de Rekenkamer nagegaan of de zorgaanbieders vraaggericht werken en er sprake is van een flexibel zorgaanbod. Gelet op het karakter van dit onderzoek, een terugblikonderzoek, is hiervoor geen diepgaand casus- en dossieronderzoek uit te voeren. Wel is de Rekenkamer aan de hand van de handboeken werkprocessen en gebruikershandboeken nagegaan of en in hoeverre organisatorische veranderingen zijn doorgevoerd die moeten leiden tot een vraaggerichte werkwijze van de Bureaus Jeugdzorg en de belangrijkste zorgaanbieders (Bureaus Jeugdhulp). Via de gegevens uit de verschillende databanken op het gebied van jeugdzorg, waarin verschillende ketenpartners beleidsinformatie koppelen aan cliëntstromen in de jeugdzorg, is vastgesteld of de normen voor de wachttijden en doorlooptijden de afgelopen jaren zijn gehaald. De Rekenkamer heeft bij de noordelijke provincies vragenlijsten uitgezet om deze informatie te verkrijgen. Daarnaast is de vraag gesteld in hoeverre er momenteel sprake is van vraaggerichte jeugdzorg tijdens de interviews die gepland staan voor de derde fase van het onderzoek en waarvoor de provincies, de Bureaus Jeugdzorg

en de grootste aanbieders van jeugdzorg, de Bureaus Jeugdhulp zijn benaderd.

Onderdeel 'Informatievoorziening'

Om de verwachte vraag naar jeugdzorg te kunnen vaststellen, zal de provincie moeten kunnen terugvallen op betrouwbare beleids- en sturingsinformatie. Aan de hand van de beschikbare managementinformatie (jaarverslagen, kwartaalrapportages) is de Rekenkamer nagegaan of er sprake is van een goede informatievoorziening. Daarnaast is de Rekenkamer nagegaan of er tussen de provincies, Bureaus Jeugdzorg en overige zorgaanbieders duidelijke afspraken zijn gemaakt over een aantal essentiële begrippen (zoals bijvoorbeeld het begrip 'aanvang zorg').

Onderdeel 'Provinciale sturing'

Op basis van de nieuwe provinciale beleidsvisies op het gebied van jeugdzorg, is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre er sprake is van een doelgerichte sturing op jeugdzorg. Nagegaan is of aan de provinciale doelen realistische prestatie-indicatoren zijn gekoppeld. Om vast te stellen of de provincies in de uitvoering van de jeugdzorg sturen op de afgesproken resultaten, is onderzocht of/in hoeverre de provincies heldere prestatie-eisen en kwalitatieve voorwaarden hebben opgenomen in de subsidiebeschikkingen van de Bureaus Jeugdzorg en andere zorgaanbieders. Via het opvragen van de subsidiebeschikking aan Bureau Jeugdzorg en de andere zorgaanbieders over de periode 2007-2010 is nagegaan of en per wanneer de provincie is gestart met het opnemen van prestatie-eisen en kwalitatieve voorwaarden. Via interviews met de provincies, de Bureaus Jeugdzorg en de grootste aanbieders van jeugdzorg, de Bureaus Jeugdhulp is de Rekenkamer nagegaan welke provinciale acties volgen (sancties) wanneer hieraan niet is voldaan.

Fase 3: Interviews

Deze fase bestond uit een reeks interviews. Daarvoor worden de provincies (beleidsinhoudelijke ambtenaren), de Bureaus jeugdzorg (directie) en de grootste aanbieders van jeugdzorg (directie) per provincie benaderd. Aan de hand van deze interviews is duidelijk geworden of/en in hoeverre de provincies erin zijn geslaagd het jeugdzorgaanbod in hun provincie vraaggericht te maken. In totaliteit ging het daarbij om 3-5 gesprekken per provincie.

Overzicht bestudeerde documenten

Bestudeerde documenten provincie Fryslân

- Rapportage over het 1^{ste} kwartaal 2010 van BJZ;
- Subsidieverleningsbeschikkingen van provincie Fryslân aan Bureau Jeugdzorg over de periode 2007-2010;
- Brief van GS d.d. 28.09.10 betreffende de vaststelling van de subsidie aan BJZ over 2008, kenmerk 00906877;
- Jaarverantwoordingen 2009 Jeugdhulp Friesland;
- Voorlopig jaarplan en begroting 2010 Jeugdhulp Friesland;

- Beleidskader Jeugdzorg 2009 – 2012, vastgesteld door PS op 17 december 2008;
- Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2009 Provincie Fryslân, vastgesteld door GS op 24 februari 2009;
- Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2010 Provincie Fryslân, vastgesteld door GS op 2 maart 2010;
- Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011 Provincie Fryslân, vastgesteld door GS op 30 november 2010;
- Gegevens IKP jeugdmonitor periode 2006-2010;
- Rapport 'de Staat van de Friese Jeugd 2010', Partoer CMO Fryslân en de Jeugdmonitor Fryslân, mei 2010;
- Convenant tussen de Friese gemeenten en de provincie Fryslân over de ontwikkeling van het Centrum voor jeugd en gezin in Fryslân;
- Tussenvaluatie 'Koersaccent CJG, stand van zaken 1 april 2010 van Partoer CMO Fryslân in opdracht van de provincie Fryslân;
- Rapport verminderen 'ervaren' regeldruk in de provincie Fryslân 2010-2011 d.d. 6 juli 2010 met persbericht;
- Concept werkprocessen Bureau Jeugdzorg versie 2009-2010;
- Handboek Werkprocessen Bureau Jeugdzorg oktober 2005;
- Eindrapportage 'Doen wat werkt, projectperiode 2006-2008 van de Stuurgroep 'doen wat werkt'.

Bestudeerde documenten Rijk

- Beleidsagenda Jeugd en Gezin 2011/Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. - Den Haag: Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2010;
- De jeugd een zorg: ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2007/J. Stevens; ... [et al.], Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). - Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 2009;
- Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg: eindrapport/J.A.H. Baecke, BMC Advies management. - Amersfoort: BMC Advies management, 2009;
- Het eerste Advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg/ Commissie Financiering Jeugdzorg (CFJ): Commissie Financiering Jeugdzorg (CFJ), 2009;
- Van klein naar groot/R. Paas (voorz.), Commissie Zorg om Jeugd. - Den Haag Commissie Zorg om Jeugd, 2009;
- Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012/Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Ministerie van Justitie. - Den Haag: Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2008;
- Aanbieding Actieplan professionalisering in de Jeugdzorg/A. Rouvoet, Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. - Den Haag: Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007;
- Alle kansen voor alle kinderen: programma voor jeugd en gezin 2007-2011/Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. - Den Haag: Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007;
- Wet op de jeugdzorg: wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg) . - Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), 2005;
- Voorstel financieringsstelsel Provinciale Jeugdzorg, TK 29015, nr. 17;

- Vrijheid en verantwoordelijkheid, regeerakkoord VVD-CDA;
- Notitie van de Minister voor jeugd en gezin en de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2010, 'Perspectief voor jeugd en gezin', kenmerk DJenG/SenS-2999069;
- Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de leden van de tweede Kamer betreffende inzake het afsprakenkader jeugdzorg 2010-2011 (31839, nr. 24), kenmerk JZ-CB-U-2983442 van 23 maart 2010;
- Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer van 1 april 2008 over de voortgang aanpak wachtlijsten provinciale jeugdzorg, kenmerk JZ/GJ-2840906;
- Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer van 5 september 2008 over de stand van zaken wachtlijsten in de jeugdzorg en invoering nieuwe financiering jeugdzorg, kenmerk JZ-CB-U-2683112;
- Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer van 2 november 2009 over de wachtlijsten in de jeugdzorg, kenmerk JZ/GJ-2966516;
- Afsprakenkader voor Minister voor Jeugd en Gezin en IPO over de aanpak en de financiering van jeugdzorg in 2010 en 2011;
- Motie-Dijsselbloem c.s. TK 32 123 XVII, nr. 13;
- Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg 'Jeugdzorg dichterbij', Den Haag, 18 mei 2010 ;
- Nota demissionair kabinet Balkenende 'Perspectief voor jeugd en gezin'.

Overige bestudeerde documenten

- Blik op het jeugdstelsel, discussiepaper, Tom van Yperen, Nederlands Jeugdinstituut, 2 juni 2010;
- Rapport 'kopzorgen' van de Algemene Rekenkamer d.d. 16.10.07;
- Deloitte rapportage 'Toets op normprijzen', 24 december 2006;
- Persberichten.

Overzicht geïnterviewde personen Fryslân

- Provincie Fryslân: beleidsmedewerker jeugdzorg.
- Bureau Jeugdzorg Friesland: bestuurder, sectormanager Indicatie en hoofd diagnostische staf.
- Stichting Jeugdhulp Friesland: directeur, controller en directeur bedrijfsvoering.



lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790
www.noordelijkerekenkamer.nl

drukker: Horstman Drukkerij, Assen
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam