

Jeugdzorg

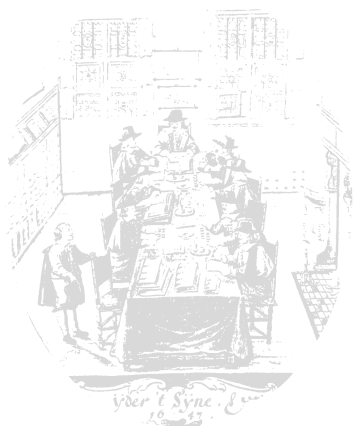
Onderzoek naar de doeltreffendheid van
sturing door de provincie

Rekenkamer Zeeland

Middelburg, 13 december 2007

Jeugdzorg

Onderzoek naar de doeltreffendheid van
sturing door de provincie



REKENKAMER ZEELAND:

Leden:

mr. J.J.I. Verburg (voorzitter)

dr. P. Castenmiller

drs. A.B.C. de Klerck

Onderzoekers:

drs. M.F. Blommaert (rekenkamer Zeeland)

drs. L.M.E.C. Lommers (rekenkamer Zeeland)

Secretariaat:

Postadres: Postbus 6001

4330 LA Middelburg

Telefoon: 0118 - 631841

E-mail: rekenkamer@zeeland.nl

Website: www.rekenkamerzeeland.nl

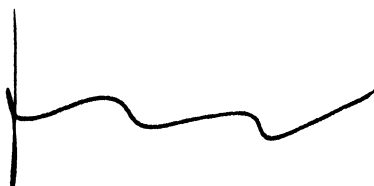
Voorwoord

Voor u ligt het rapport met betrekking tot het onderzoek naar jeugdzorg. De provincie heeft een wettelijke verantwoordelijkheid op het terrein van jeugdzorg. In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de wijze waarop de provincie sturing geeft aan de jeugdzorg, of sprake is van effectieve sturing en op welke wijze de sturing kan worden verbeterd.

We zijn ons bewust dat jeugdzorg een beleidsterrein in beweging is. Er zijn, en worden, diverse onderzoeken gedaan naar het functioneren van de jeugdzorg. In deze onderzoeken blijft de rol van de provincie binnen de Zeeuwse context onderbelicht. Wijzigingen in het jeugdzorgstelsel worden momenteel geïmplementeerd. Nieuwe wijzigingen kondigen zich reeds aan. De Rekenkamer heeft gekozen om op dit moment onderzoek naar de sturende rol van de provincie uit te voeren zodat de aanbevelingen uit het onderzoek meegenomen kunnen worden in het implementatieproces van de wijzigingen in de jeugdzorg.

Wij zijn van mening dat het onderzoek kansen en verbeterpunten zichtbaar maakt om de effectiviteit van de sturing op het terrein van jeugdzorg te vergroten. De lessen die geleerd kunnen worden uit het onderzoek jeugdzorg, kunnen tevens hun nut bewijzen voor sturing door de provincie op andere beleidsterreinen.

Ik beveel de inhoud dan ook van harte aan.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left and a series of connected loops and curves extending to the right.

Mr. J.J.I. Verburg
Voorzitter Rekenkamer Zeeland

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inhoudsopgave	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	12
1.1. Aanleiding en relevantie	12
1.2. Onderzoeksopzet	13
1.3. Leeswijzer	14
2. Het provinciaal jeugdzorgbeleid	16
2.1. Overeenstemming met het landelijke beleid	16
2.2. Aansluiting tussen vraag en aanbod	18
2.3. Conclusies	21
3. Het verstrekken van subsidies	23
3.1. Het uitvoeringsprogramma jeugdzorg	23
3.2. Structurele subsidies aan Bureau Jeugdzorg en AZZ	25
3.3. Incidentele subsidies voor experimenten	27
3.4. Conclusies	30
4. Samenwerking met andere partijen	32
4.1. Overleg met de andere financiers	32
4.2. Draagvlak voor samenwerking	33
4.3. Conclusies	36
5. Inzicht in het veld van jeugdzorg	37
5.1. Foto van de jeugdzorg	37
5.2. Informatievoorziening aan Provinciale Staten	38
5.3. Conclusies	39
6. Sturing van een vraaggericht jeugdzorgaanbod	40
6.1. Vraaggericht jeugdzorgaanbod	40
6.2. Sturing	42
6.3. Conclusies	44
7. Aanbevelingen	45
8. Bestuurlijk commentaar	46
9. Nawoord	60

Bijlagen

1. Onderzoeksopzet	64
2. Overzicht geraadpleegde bronnen	69
3. Regie	76
4. Foto van de jeugdzorg	84
5. Verantwoordelijkheid voor het geheel	107
6. Hoe komt het provinciaal beleid tot stand?	113
7. Organiseren samenwerking	130

Samenvatting

Dit onderzoeksrapport geeft een beschrijving van de wijze waarop de provincie Zeeland sturing geeft aan het jeugdzorgbeleid in haar provincie.

Daarnaast wordt een antwoord gegeven op de vraag of sprake is van effectieve sturing en op welke wijze de sturing kan worden verbeterd. In deze samenvatting geven wij de belangrijkste conclusies uit het onderzoek weer.

In het Zeeuws jeugdzorgbeleid zien wij de volgende kansen:

- *Het provinciaal jeugdzorgbeleid is consistent met het landelijk beleid*
In de Wet op de Jeugdzorg wordt gesteld dat het provinciaal beleid in overeenstemming moet zijn met het landelijk beleid en de geldende wet- en regelgeving. Uit het onderzoek is gebleken dat de provincie handelt conform dit voorschrift.
- *De provincie initieert samenwerking*
De provincie vervult een initiatiefnemende rol in de aansluiting tussen het gemeentelijk jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg.
- *Bij de partijen die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland is draagvlak voor samenwerking aanwezig (zoals de pilot Stroomlijnen)*

Ten aanzien van de onderstaande punten kan de effectiviteit van het Zeeuws jeugdzorgbeleid verbeterd worden:

Provinciaal beleid

- *Nadruk op preventie*
De ruimte voor eigen beleid wordt vooral ingevuld door het accentueren van het algemeen en preventief jeugdbeleid. De basisgedachte daarbij is dat jeugdzorg in een later stadium voorkomen kan worden. De belangrijkste spelers in het jeugdzorgveld delen de mening dat algemeen en preventief jeugdbeleid de druk op de jeugdzorg kan doen verminderen. Zij verschillen van mening over de mate waarin gemeentelijke voorzieningen in de vraag kunnen voorzien en het soort jeugdzorg waar de druk op zal verminderen.
- *Zoveel mogelijk thuishulp*
De eigen visie van de provincie op de organisatie van de jeugdzorg wordt gevormd door Intensieve Pedagogische Thuishulp. Het gaat hier om een instrument van hulpverlening. De provincie wil residentiële voorzieningen in de provincie geleidelijk afbouwen en vervangen door hulp via IPT. Actoren in het jeugdzorgveld verwachten dat in de toekomst cliënten met

een zwaardere problematiek steeds vaker buiten Zeeland behandeld moeten worden.

- *Keuzes worden voornamelijk gemaakt op basis van bedrijfsmatige overwegingen*

Het beleid van de provincie richt zich vooral op bedrijfsvoering en organisatie. Het bevat geen toekomstbeeld ten aanzien van de jeugdzorg vanuit een maatschappelijke optiek zoals bijvoorbeeld vanuit de vraag wat de jeugdige nodig heeft. Binnen het provinciaal jeugdzorgbeleid wordt geen onderbouwde verbinding gelegd tussen jeugdzorg en maatschappelijke problemen. Goede beleidsinformatie over de doelgroep, de effecten van jeugdzorg(beleid) en onderbouwde prognoses en een goede beleidsanalyse ontbreken.

Financieel beleid

- *Als gevolg van het ontbreken van betrouwbare beleidsinformatie is er onvoldoende basis voor financiële sturing (inzet structurele middelen)*

In de Wet op de Jeugdzorg is bepaald dat de basis voor structurele subsidies (ten behoeve van de financiering van Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat) gevormd wordt door de behoefte aan jeugdzorg en het daarvan afgeleide vraaggerichte aanbod. Betrouwbare beleidsinformatie over de werkelijke behoefte aan jeugdzorg ontbreekt. De gegevens die hiervoor gebruikt worden zijn deels aanbodgericht (niet zuiver) en daarom niet betrouwbaar.

- *Bureau Jeugdzorg en de provincie verschillen van mening over de gewenste financiële sturing*

Bureau Jeugdzorg en de provincie verschillen van mening over het detailniveau waarop sturing (afspraken over de inzet van structurele subsidies) plaatsvindt. Bureau Jeugdzorg ervaart de sturing door de provincie als sturing op het niveau van bedrijfsvoering. Bureau Jeugdzorg is van mening dat sturing op het niveau van bedrijfsvoering aan hem toebehoort. De provincie is van oordeel dat het niveau van bedrijfsvoering mogelijkheden biedt om sturing te geven aan de jeugdzorg ondanks het ontbreken van betrouwbare beleidsinformatie.

- *Incidentele subsidies worden getoetst aan een bedrijfsvoeringscriterium*
Incidentele subsidies worden niet getoetst aan een inhoudelijke visie en/of criteria. Ze worden wel getoetst aan een bedrijfsvoeringscriterium. De provincie stelt als eis dat incidentele subsidies worden verstrekt wanneer een experiment structureel kan worden ingebed in de reguliere bedrijfsvoering tegen dezelfde of lagere kosten.

- *Borging van resultaten van experimenten verloopt moeizaam of niet als gevolg van een verschil van inzicht over de structurele inbedding*
De instellingen zijn van oordeel dat voor de structurele inbedding van experimenten aanvullende middelen nodig kunnen zijn waar de provincie in zou moeten voorzien. De provincie houdt vast aan het bedrijfsvoeringscriterium.

Samenwerking

- *Afstemming tussen het Zorgkantoor en de provincie vindt onvoldoende plaats*

In de Wet op de Jeugdzorg is voorgeschreven dat de provincie met de financiers (gemeenten, Minister van Justitie en Zorgkantoor) afspraken moet maken over de afstemming in het zorgaanbod. Tussen het Zorgkantoor en de provincie bestaat verschil van inzicht in het uitgangspunt van de behandelingen (intramuraal versus behandeling in de thuissituatie). Daarnaast is er een verschil in de wettelijke termijnen waarop afspraken gemaakt worden tussen financiers en instellingen.

Resumerend

De Zeeuwse schaal en het bestaande draagvlak voor samenwerking moeten het mogelijk maken om meer dan nu het geval is aandacht te geven aan het verzamelen van betrouwbare beleidsinformatie en aandacht voor de effecten van beleid.

De Rekenkamer is van oordeel dat de sturing van het jeugdzorgbeleid door de provincie onvoldoende effectief is. De sturing is te eenzijdig gericht op bedrijfsvoering en organisatie van de jeugdzorg. Betrouwbare beleidsinformatie om keuzes te maken ten aanzien van het aanbod en de financiering zijn onvoldoende voorhanden.

Hoewel dit geen exclusief Zeeuws probleem is, is het wel zaak – gegeven de wettelijke verantwoordelijkheid van de provincie voor een genoegzaam aanbod – dat de provincie werkt aan het oplossen van de tekortkomingen in de sturing.

1 Inleiding

De historie van de jeugdzorg gaat terug tot de 19de eeuw. In die tijd ontstonden de eerste vormen van jeugdzorg om te voorkomen dat jeugdigen op straat rondzweven. Jeugdigen werden opgevangen ter bescherming van de samenleving. Sindsdien is er in de jeugdzorg veel veranderd. Jeugdzorg richt zich nu ook op de bescherming van het kind. Jeugdigen kunnen nu hulp krijgen om zich te ontwikkelen en ontplooien. Wat niet verandert is het gegeven dat er altijd jeugdigen zullen blijven die een bepaalde vorm van hulp of opvang nodig hebben. Deze hulp kan niet in alle gevallen geboden worden door de ouders of de directe omgeving van de jeugdige.

In juni 2006 is de Rekenkamer Zeeland gestart met de voorbereiding van een onderzoek naar de doeltreffendheid van jeugdzorg in Zeeland. Het onderzoek is uitgevoerd van november 2006 tot en met mei 2007 met medewerking van een groot aantal organisaties die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland. De constatering in het onderzoek zijn ter verificatie voorgelegd aan de betrokkenen bij het onderzoek. In dit eindrapport kunt u lezen wat de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer in dit onderzoek zijn.

1.1 Aanleiding en relevantie

In Zeeland komt ongeveer 1,3% van de jeugdigen (0 – 18 jarigen) in aanraking met jeugdzorg. Het recht op jeugdzorg vormt de kern van de Wet op de Jeugdzorg. Het effectueren van dit recht levert in de praktijk problemen op. Om een indruk te geven van de situatie van deze problemen in Zeeland geven we in de tabellen 1 en 2¹ weer hoe de wachttijden en wachtljsten zich de afgelopen jaren ontwikkeld hebben.

Tabel 1: *Wachten op indicatie*

	2004 ²	2005	2006
Aantal aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg	441	1.168	1.156
Aantal gestelde indicaties	841	1.891	1.990
Wachttijd tot indicatie in weken	8,5 weken	11,5 weken	13,5 weken

¹ De gegevens zijn afkomstig van de rapportages wachtljsten van de provincie Zeeland in 2005 en 2006 en een antwoord op statenvragen uit 2007.

² 2004 is opgenomen om de ontwikkeling te laten zien. Met ingang van 1 januari 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden waarbij het werkgebied van Bureau Jeugdzorg is uitgebreid.

Tabel 2: *Wachten op zorg*

	Peildatum 01-04-05	Peildatum 01-07-05	Peildatum 01-04-06	Peildatum 31-12-06 ³	Peildatum 01-07-07
Aantal wachtende cliënten	518 ⁴	270	270	49	Geen gegevens
Aantal wachtende cliënten langer dan negen weken	132	33	240	0	139
Aantal wachtende cliënten langer dan negen weken zonder zorggegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	200	0	Geen gegevens

Bureau Jeugdzorg en AZZ⁵ zijn in Zeeland verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg. Op grond van de Wet op de Jeugdzorg is de provincie verantwoordelijk voor het recht op jeugdzorg. De provincie moet garanderen dat iedere jeugdige die dat nodig heeft via Bureau Jeugdzorg de juiste indicatie krijgt en vervolgens zorgen dat er een passend jeugdzorgaanbod beschikbaar is. Ten behoeve van de financiering van de jeugdzorg ontvangt de provincie jaarlijks circa 20 miljoen euro van het Rijk aangevuld met incidentele middelen (bijvoorbeeld in 2006 voor het wegwerken van de wachtlijsten). Daarnaast subsidieert de provincie initiatieven om ontwikkelingen in de jeugdzorg te stimuleren uit eigen middelen (ongeveer een half miljoen per jaar).

De Rekenkamer Zeeland vindt een onderzoek naar de wijze waarop de provincie sturing geeft aan de jeugdzorg relevant gegeven de wettelijke verantwoordelijkheid, de weerslag daarvan in de maatschappij en het financieel beslag. De invoering van de Wet op de Jeugdzorg op 1 januari 2005 heeft geleid tot wijzigingen in het jeugdzorgstelsel. Vanaf die datum heeft de provincie een duidelijke wettelijke verantwoordelijkheid gekregen voor de jeugdzorg. Ook werd de toegang tot de jeugdzorg in handen gelegd van Bureau Jeugdzorg. Deze en andere wijzigingen worden mede door de provincies geïmplementeerd. De Rekenkamer heeft gekozen om op dit moment onderzoek uit te voeren naar de sturende rol van de provincie zodat de aanbevelingen uit dit onderzoek meegenomen kunnen worden in het implementatieproces van de wijzigingen in de jeugdzorg.

1.2 Onderzoekopzet

Het onderzoek was erop gericht inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincie haar wettelijke verantwoordelijkheid op het terrein van jeugd-

³ De afname van het aantal wachtende cliënten langer dan negen weken is ontstaan als gevolg van de inzet van incidentele rijksmiddelen ten behoeve van het terugdringen van de wachtlijsten.

⁴ Dubbellijst in registratie bij overgang naar nieuwe gegevensset.

⁵ Stichting Agogische Zorgcentra Zeeland, de door de provincie gesubsidieerde zorgaanbieder voor jeugdhulpverlening in Zeeland.

zorg invult. De vraag naar de doeltreffendheid van het handelen van de provincie stond daarbij centraal. De centrale vraag in het onderzoek luidde:

Op welke wijze stuurt de provincie op een vraaggericht jeugdzorgaanbod waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de Jeugdzorg en in hoeverre is dat effectief?

De wijze waarop de provincie sturing geeft hebben wij bekeken vanuit twee invalshoeken. Eén invalshoek was de formele afspraken zoals neergelegd in wet- en regelgeving, beleidskaders en uitvoeringsprogramma's.

De tweede invalshoek was de wijze waarop sturing door de provincie ervaren wordt door de partijen die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland. We hebben zowel de provincie als instellingen gevraagd wat hun beelden en verwachtingen zijn van de sturing door de provincie.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek gaat over sturing door de provincie. Het is de rol van de provincie om partijen bij elkaar te brengen met het doel om gezamenlijk te komen tot een jeugdzorgaanbod dat aansluit bij de werkelijke behoefte aan jeugdzorg. De provincie heeft de regisseursrol op het terrein van jeugdzorg. De provincie beschikt daartoe over verschillende instrumenten om sturing te geven aan de jeugdzorg. De volgende instrumenten komen aan de orde:

- het provinciaal jeugdzorgbeleid (van visie tot uitvoering) in hoofdstuk 2.
- het verstrekken van subsidies in hoofdstuk 3.
- samenwerking met andere partijen in hoofdstuk 4.
- monitoring in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk zes wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre sturing door de provincie effectief is. Hoofdstuk zeven bevat de aanbevelingen van de Rekenkamer Zeeland in dit onderzoek. Het bestuurlijk commentaar dat wij hebben ontvangen van het College van Gedeputeerde Staten is integraal overgenomen in hoofdstuk acht. Wij sluiten dit rapport af met het Nawoord in hoofdstuk negen.

Er zijn enkele bijlagen toegevoegd aan dit eindrapport.

Bijlage 1 bevat de uitgebreide onderzoeksopzet inclusief het normenkader.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde literatuur en de personen en instellingen waar in het kader van het onderzoek mee gesproken is.

Het onderzoek is uitgevoerd rond het thema regie. In bijlage 3 wordt dit thema toegelicht.

In de bijlagen vier tot en met zeven worden de bevindingen in het onderzoek gepresenteerd aan de hand van vier kenmerken van regie. Bijlage 4 heeft betrekking op informatievoorziening en kennis van het veld. Bijlage 5 gaat in op de verantwoordelijkheid van de provincie als regisseur. In bijlage 6 wordt beschreven hoe het provinciaal beleid tot stand komt. Bijlage 7 gaat over het organiseren van samenwerking.

2 Het provinciaal jeugdzorgbeleid

2.1 Overeenstemming met het landelijke beleid

De Wet op de Jeugdzorg schrijft aan de provincies voor dat het provinciaal beleidskader in overeenstemming moet zijn met het landelijk beleidskader en de geldende wet- en regelgeving. Namens de provincies maakt het IPO afspraken met de Ministers van VWS en Justitie. Deze afspraken worden vertaald in het landelijk beleidskader. In grote lijnen ontstaat op deze wijze in Nederland een consistent beeld van beleidskeuzes in de jeugdzorg.

Het is de intentie van het rijksbeleid en de geldende wet- en regelgeving dat het stelsel van jeugdzorg in Nederland op uniforme wijze georganiseerd is. Er is bijvoorbeeld in elke provincie één Bureau Jeugdzorg. In het landelijk beleidskader worden voorts (kwaliteits)eisen gesteld aan de organisatie en bedrijfsvoering van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders.

Het landelijk beleidskader en de geldende wet- en regelgeving laten ruimte aan provincies om een eigen jeugdzorgbeleid te ontwikkelen als oplossing voor maatschappelijke problemen. De provincie heeft de ruimte om haar eigen toekomstbeeld voor de jeugdzorg, het wensbeeld voor de jeugdzorg op langere termijn geënt op de Zeeuwse situatie, te ontwikkelen. Op basis van dat toekomstbeeld kunnen doelstellingen worden geformuleerd en kan een strategie worden gekozen. Het toekomstbeeld kan worden verwoord in een provinciale visie op jeugdzorg, de doelstellingen en de gekozen strategie in het provinciaal jeugdzorgbeleid.

De provincie heeft de ruimte om – gegeven de gestelde voorwaarden aan organisatie en bedrijfsvoering – haar eigen visie op jeugdzorg en jeugdzorgbeleid te ontwikkelen.

De provincie Zeeland volgt vanzelfsprekend het landelijk beleid en kiest in haar provinciaal jeugdzorgbeleid voor een uitwerking van dit landelijk beleid op provinciaal niveau. In het visiedocument jeugdzorg Zeeland wordt het landelijk beleid gepresenteerd als een visie die nog handen en voeten moet krijgen. In het provinciaal beleidskader, de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en bijvoorbeeld door de keuze voor de invoering van Intensieve Pedagogische Thuishulp geeft de provincie handen en voeten aan het landelijk jeugdzorgbeleid.

Het provinciaal jeugdzorgbeleid is op hoofdlijnen in overeenstemming met het landelijk beleid.

In haar uitwerking implementeert de provincie de voorwaarden die in het landelijk beleidskader en de geldende wet- en regelgeving gesteld worden aan de organisatie en bedrijfsvoering van het jeugdzorgstelsel. In het provinciaal beleidskader jeugdzorg geeft de provincie niet aan wat de bedoeling is van de provincie met het jeugdzorgbeleid en op welke wijze het jeugdzorgbeleid een bijdrage levert aan het oplossen of omgaan met maatschappelijke problemen, anders dan het uitgangspunt dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat jeugdigen gebruik moeten maken van jeugdzorg.

In het provinciaal beleidskader jeugdzorg stelt de provincie oplossingsrichtingen en maatregelen voor zonder dat deze gerelateerd worden aan maatschappelijke problemen, doelstellingen of wensen.

In 2006 heeft de provincie, met medewerking van Bureau Jeugdzorg en AZZ, een visie op jeugdzorg laten ontwikkelen. Het eindresultaat van dit visieontwikkelingstraject was de invoering van de Intensieve Pedagogische Thuishulp (IPT). Instellingen in het veld zien Intensieve Pedagogische Thuishulp als een methodiek in het proces van hulpverlening aan jeugdigen dat aansluit bij het uitgangspunt dat hulpverlening het meest effectief en efficiënt is als deze zo vroeg mogelijk, zo dicht mogelijk bij huis (IPT is een vorm van hulpverlening die thuis geboden wordt) en zo kort mogelijk geboden wordt. Intensieve Pedagogische Thuishulp is een manier om ambulante hulpverlening aan jeugdigen te organiseren in de thuissituatie en in die zin geen toekomstbeeld voor de Zeeuwse jeugdzorg.

Intensieve Pedagogische Thuishulp is een manier om ambulante hulpverlening aan jeugdigen te organiseren in de thuissituatie. Het is geen toekomstbeeld voor de jeugdzorg in Zeeland.

In 2007 hebben Provinciale Staten het integraal beleidskader jeugdbeleid vastgesteld. Het integraal jeugdbeleid is onderdeel van de sociale pijler van het provinciaal beleid, De Driehoek Rond. Binnen de sociale pijler wordt uitgegaan van het voorkomen van maatschappelijke problemen. Het integraal

beleidskader jeugd beleid richt zich voornamelijk op het verbeteren van basisvoorzieningen voor jeugdigen en het preventief beleid. Voorkomen moet worden dat jeugdigen een beroep op jeugdzorg moeten doen en problemen moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangepakt. Jeugdzorg wordt ingezet als het algemeen jeugd beleid en het preventief jeugd beleid ‘niet heeft mogen baten’. In het integraal beleidskader jeugd beleid wordt jeugdzorg genoemd als een instrument, een laatste middel als niets anders heeft gewerkt. Er wordt niet omschreven wat de bedoeling is van de provincie met het jeugdzorg beleid en op welke wijze het jeugdzorg beleid een bijdrage levert aan het oplossen of omgaan met maatschappelijke problemen.

In het integraal beleidskader jeugd beleid wordt jeugdzorg benaderd als een instrument. Het blijft onduidelijk op welke wijze het jeugdzorg beleid een bijdrage levert aan het oplossen of omgaan met maatschappelijke problemen.

2.2 Aansluiting tussen vraag en aanbod

In de jeugdzorg worden vier financiers onderscheiden (zie ook paragraaf 4.1.). Dit zijn de provincie, de gemeenten, de Minister van Justitie en het Zorgkantoor. Gezamenlijk bieden deze financiers een kader waarbinnen Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders (zoals AZZ) uitvoering kunnen geven aan de jeugdzorg.

In het integraal beleidskader jeugd beleid stelt de provincie dat een versterking van het algemeen en preventief jeugd beleid leidt tot een verminderde druk op de jeugdzorg. Een keuze die de provincie daarnaast heeft gemaakt is het versterken van ambulante hulpverlening in de thuissituatie. Deze keuze wordt neergezet met de invoering van Intensieve Pedagogische Thuishulp.

De provincie kiest voor een versterking van algemeen en preventief jeugd beleid en een versterking van ambulante hulpverlening.

Uit onderzoek dat in opdracht van de provincie is uitgevoerd is gebleken dat zo'n 20% van de cliënten die nu worden opgenomen in de provinciale jeugdzorg afdoende geholpen kunnen worden door gemeentelijke voorzieningen

zoals het Algemeen Maatschappelijk Werk. De provincie heeft in september 2007 een nieuw onderzoek ingesteld naar het percentage cliënten bij Bureau Jeugdzorg dat opgevangen kan worden binnen gemeentelijke voorzieningen omdat onduidelijkheid bestaat over het exacte percentage. Bureau Jeugdzorg erkent dat bij hen jeugdigen op de wachtlijst staan die opgevangen zouden moeten worden door gemeentelijke voorzieningen. Bureau Jeugdzorg vangt deze jeugdigen op wanneer bij gemeentelijke voorzieningen de capaciteit en kwaliteit ontbreekt om aan de hulpvraag te voldoen. In het onderzoek van de provincie wordt uitgegaan dat de voorzieningen in het gemeentelijk jeugdbeleid – in zowel kwaliteit als kwantiteit – in staat zijn om de gevraagde zorg te bieden. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat Bureau Jeugdzorg twijfels heeft over de mate waarin gemeentelijke voorzieningen in staat zijn om de gevraagde zorg te leveren.

Naar het oordeel van Bureau Jeugdzorg kunnen gemeentelijke voorzieningen, mits tijdig genoeg ingezet en met voldoende kwaliteit en kwantiteit, bijdragen aan het voorkomen van geïndiceerde zorg. Echter, het hulpverleningsaanbod van gemeentelijke voorzieningen is beperkt tot lichte ambulante hulpvormen.

Respondenten in het onderzoek delen de gedachte dat een versterking van de gemeentelijke hulpvoorzieningen kan leiden tot een verminderde druk op de jeugdzorg. Deze voorzieningen bieden echter alleen lichte ambulante hulpvormen.

Tussen de respondenten lijkt een verschil van inzicht te bestaan over de mate waarin gemeentelijke voorzieningen in staat zijn om de gevraagde zorg te leveren.

Intensieve Pedagogische Thuishulp sluit aan bij het uitgangspunt in de Zeeuwse jeugdzorg: het zo-zo-zo-beleid. Bureau Jeugdzorg en AZZ onderschrijven beiden dat Intensieve Pedagogische Thuishulp een effectieve manier kan zijn om hulp te verlenen aan jeugdigen. Echter, beiden geven ook aan dat het effect van de invoering van Intensieve Pedagogische Thuishulp pas over minimaal vijf jaar beoordeeld kan worden. Intensieve Pedagogische Thuishulp is een vorm van verdere ambulantisering van de zorg. De provincie stelt dat wanneer hulp in een zo vroeg mogelijk stadium geboden wordt dat mogelijkheden biedt om residentiële voorzieningen af te bouwen. De gedachte is dat met de inzet van Intensieve Pedagogische Thuishulp voorkomen wordt dat problemen van jeugdigen verergeren waardoor zwaardere hulpvormen zoals geboden worden in residentiële voorzieningen minder

vaak hoeven worden ingezet. De provincie wil de middelen die vrijkomen vanuit de residentiële sector inzetten voor ambulante hulpverlening. De provincie heeft een efficiencyargument voor verdere ambulantisering van de jeugdzorg. Zij gaat uit van de veronderstelling dat ambulante hulpverlening goedkoper is dan residentiële hulpverlening. Uit het onderzoek blijkt dat de kosten van de zorg afhankelijk zijn van de zorg die georganiseerd moet worden. Binnen de jeugd-GGZ zijn voorbeelden bekend waarbij het organiseren van ambulante hulpverlening duurder is dan het bieden van residentiële hulpverlening.

De invoering van Intensieve Pedagogische Thuishulp leidt tot een geleidelijke afbouw van residentiële voorzieningen.

De versterking van de ambulante hulpverlening zal leiden tot een geleidelijke afbouw van residentiële voorzieningen. Ten aanzien van de afbouw van residentiële voorzieningen ziet Bureau Jeugdzorg een risico. Bureau Jeugdzorg ziet zich nu reeds genoodzaakt om 20% van de cliënten buiten de provincie te plaatsen omdat de noodzakelijke voorzieningen in Zeeland niet aanwezig zijn. Als gevolg van de invoering van Intensieve Pedagogische Thuishulp zal het aantal behandelaars in Zeeland verder worden afgebouwd. De schaal van Zeeland is te klein om voorzieningen waarin zwaardere specialistische hulpvormen worden aangeboden te handhaven. Ondanks de invoering van Intensieve Pedagogische Thuishulp zullen er jeugdigen blijven die aangewezen zijn op zwaardere specialistische hulpvormen. Deze voorzieningen zullen in de toekomst in mindere mate worden aangeboden in Zeeland. De verwachting van Bureau Jeugdzorg is dat, als gevolg van de vershraling van het residentieel hulpaanbod in Zeeland, de komende jaren 35% van de cliënten buiten de provincie geplaatst moeten worden omdat passende voorzieningen ontbreken. In IPO-verband zijn reeds afspraken gemaakt over cliënten die buiten de provincie geplaatst moeten worden. Vanwege de druk op de wachtlijsten in elke provincie staan echter ook deze afspraken onder druk.

Als gevolg van de keuze voor Intensieve Pedagogische Thuishulp bestaat het risico dat meer Zeeuwse cliënten met zwaardere problematiek onvoldoende kunnen worden opgevangen tenzij afspraken gemaakt worden met andere provincies.

Het Zorgkantoor ervaart dat de provincie in haar beleid de nadruk legt op de jeugdzorg waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. De aandacht voor de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG⁶ en de aansluiting tussen de verschillende vormen van jeugdzorg is beperkt. Aandacht voor deze aansluiting is gewenst wanneer jeugdigen problemen hebben die zowel door de jeugdzorg als vanuit de AWBZ-zorg aangepakt zouden moeten of kunnen worden. Op cliëntniveau zal Bureau Jeugdzorg hierover afspraken moeten maken met de betreffende instellingen. Echter tussen provincie en het Zorgkantoor zal afstemming plaats moeten vinden over het zorgaanbod zodat er een kader ontstaat waarbinnen Bureau Jeugdzorg en de instellingen tot concrete afspraken kunnen komen. Het Zorgkantoor en de instellingen voor jeugd-GGZ en jeugd-LVG hebben hun bedenkingen om mee te gaan in de ambulantisering van de jeugdzorg. Binnen de jeugd-GGZ heeft reeds een ambulantiseringsslag plaatsgevonden. De ervaring met deze ambulantiseringsslag heeft geleerd dat dit leidt tot een afname van het aantal behandelplaatsen. Daardoor zijn er minder plaatsen voor de opvang van jeugdigen uit andere gebieden die in hun eigen omgeving vanwege capaciteit of specifieke hulpbehoefte niet geplaatst kunnen worden. Zowel Emergis/ Ithaka, AZZ als het Zorgkantoor zijn van oordeel dat verdere ambulantisering in deze sectoren ongewenst is vanwege het type zorg dat geboden wordt. Binnen de AWBZ-zorg wordt voornamelijk intramurale zorg geboden die – naar het oordeel van de instellingen – niet vervangen kan worden door extramurale zorg.

Het Zorgkantoor en de instellingen spreken hun zorg uit over verdere ambulantisering in de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG.

2.3 Conclusies

Ten aanzien van het provinciaal jeugdzorgbeleid kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het provinciaal jeugdzorgbeleid is op hoofdlijnen in overeenstemming met het landelijk beleid
- Het provinciaal jeugdzorgbeleid is vooral gericht op de organisatie en bedrijfsvoering van het jeugdzorgstelsel
- In het provinciaal jeugdzorgbeleid en de visie op jeugdzorg verwoordt de provincie niet wat het toekomstbeeld is van de jeugdzorg in Zeeland, wat

⁶ Jeugd-GGZ: geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen. Jeugd-LVG: zorg aan jeugdigen met een licht verstandelijke handicap.

de bedoeling is van de provincie met het jeugdzorgbeleid en op welke wijze het jeugdzorgbeleid een bijdrage levert aan het oplossen of omgaan met maatschappelijke problemen

- De Rekenkamer acht het aannemelijk dat de keuze voor Intensieve Pedagogische Thuishulp risico's meebrengt voor de zorg van jeugdigen die afhankelijk blijven van residentiële voorzieningen

3 Het verstrekken van subsidies

De provincie ontvangt via een structurele doeluitkering middelen van het Rijk (ca. € 20 miljoen per jaar) voor de financiering van de jeugdzorg in Zeeland. In aanvulling op de doeluitkering is het mogelijk dat de provincie van het Rijk incidentele middelen ontvangt zoals voor het wegwerken van de wachtlijsten in 2006 en 2007. Jaarlijks investeert de provincie ongeveer een half miljoen in de jeugdzorg vanuit eigen middelen. De provinciale middelen worden benut voor de financiering van experimenten en initiatieven. Zowel de structurele als de incidentele middelen worden met het instrument subsidies verstrekt aan instellingen die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland. De inzet van subsidies is een manier voor de provincie om sturing te geven aan de jeugdzorg. Het jeugdzorgbeleid, zoals neergelegd in het provinciaal beleidskader jeugdzorg, wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma. De activiteiten en subsidies worden benoemd in het uitvoeringsprogramma dat de provincie jaarlijks opstelt (zie paragraaf 3.1.). Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen structurele subsidies (zie paragraaf 3.2.) en incidentele subsidies (zie paragraaf 3.3.). Structurele subsidies zijn bedoeld voor de financiering van Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. Incidentele subsidies worden voornamelijk verstrekt voor experimenten.

3.1 Het uitvoeringsprogramma jeugdzorg

In het provinciaal beleidskader 2005 – 2008 worden 31 beleidsvoornemens beschreven. Vervolgens worden in het uitvoeringsprogramma 2005 37 activiteiten en subsidies benoemd.

Het onderscheid tussen beleidsvoornemens en activiteiten is niet in alle gevallen helder. Een beleidsvoornemen is bijvoorbeeld voor 2006 en volgende jaren prestatieafspraken maken met Bureau Jeugdzorg en AZZ volgens de SMART-principes. Een activiteit is vervolgens voor 2006 en volgende jaren afrekenbare doelstellingen afspreken volgens de SMART-principes.

Het onderscheid tussen hoofdlijnen van beleid dan wel beleidsdoelstellingen en beleidsvoornemens is onduidelijk omdat de relatie in de structuur van het provinciaal beleidskader 2005 – 2008 niet wordt gelegd. De beleidsvoornemens zijn bijvoorbeeld niet geordend per hoofdlijn van beleid dan wel per beleidsdoelstelling. De samenhang tussen beleidsvoornemens in het provinci-

aal beleidskader 2005 – 2008 en het uitvoeringsprogramma 2005 is onduidelijk omdat niet alle paragrafen met elkaar corresponderen.

Het onderscheid tussen pijlers van beleid, hoofdlijnen van beleid, beleidsdoelstellingen en beleidsvoornemens is onduidelijk.

Er is een activiteit opgenomen ten aanzien van de Kindertelefoon⁷ maar bij de activiteit wordt niet vermeld welke kosten verbonden zijn aan de inkoop van de diensten van de Kindertelefoon. In het financieel overzicht staat vervolgens een bedrag genoemd van € 69.425,-. Het is onduidelijk of dit bedrag bedoeld is voor het afsluiten van het contract of de inkoop van de diensten van de Kindertelefoon.

Er zijn geen activiteiten of subsidies opgenomen met betrekking tot bijvoorbeeld de indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg terwijl in het financieel overzicht een bedrag opgenomen wordt van bijna 3 miljoen euro. In de beleidsdoelstellingen en beleidsvoornemens wordt ook niet gesproken over de indicatiestelling. Indicatiestelling is een wettelijke taak van Bureau Jeugdzorg. De provincie moet deze wettelijke taak financieren. Dat neemt niet weg dat het wenselijk is om in het provinciaal beleidskader hier een toelichting over op te nemen.

Diverse van de 37 activiteiten en subsidies zijn niet herkenbaar in het financieel overzicht.

Het financieel overzicht in de uitvoeringsprogramma's jeugdzorg sluit aan bij de opbouw van de subsidiebeschikkingen die de provincie ontvangt van het Rijk. Daarin wordt bij Bureau Jeugdzorg een onderscheid gemaakt in de wettelijke taken als indicatiestelling, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Bij het zorgaanbod wordt een onderscheid gemaakt in vormen van zorg (dagbehandeling, residentieel, etc.). Deze bedragen vormen de subsidieplafonds bij het maken van afspraken met Bureau Jeugdzorg en AZZ (zie ook paragraaf 3.2.). De provincie kan kiezen experimenten te subsidiëren. In het financieel overzicht in het uitvoeringsprogramma benoemt de provincie de te subsidiëren experimenten (zie ook paragraaf 3.3.).

Op hoofdlijnen zijn de bedragen voor structurele subsidies herkenbaar in het financieel overzicht. Experimenten worden bij naam genoemd.

⁷ Er moet een contract afgesloten worden met de Stichting Centrum voor Telefonische Hulpverlening Zeeland voor de inkoop van diensten van de Kindertelefoon.

3.2 Structurele subsidies aan Bureau Jeugdzorg en AZZ

De provincie maakt jaarlijks afspraken met Bureau Jeugdzorg en AZZ over de inzet van de structurele middelen die de provincie vanuit de doeluitkering van het Rijk ontvangt. De afspraken zijn gebaseerd op de hoogte van de doeluitkering (subsidieplafond) en de behoefte aan jeugdzorg (aard en omvang van het jeugdzorgaanbod).

Ten behoeve van de bepaling van het jaarlijks jeugdzorgaanbod maakt de provincie gebruik van de gegevens die door Bureau Jeugdzorg worden verstrekt. Dit zijn gegevens die conform het wettelijk kader verzameld worden. De gegevens die Bureau Jeugdzorg verstrekt hebben betrekking op de gestelde indicaties.

Bureau Jeugdzorg en AZZ geven aan dat bij de Zeeuwse zorgaanbieders onvoldoende capaciteit aanwezig is en tevens onvoldoende diversiteit in het zorgaanbod om aan de zorgvraag te voldoen. Bij het ontbreken van een snelle toegang tot de gevraagde zorgvorm, wordt regelmatig een indicatie afgegeven voor een second-best optie; een alternatief dat wel binnen aanvaardbare tijd beschikbaar is. Geconstateerd wordt dat niet zuiver vraaggericht geïndiceerd wordt als het aanbod leidend is in de indicatie. De provincie heeft echter behoefte aan inzicht in de werkelijke hulpvraag en de daarvoor benodigde zorg. Tussen de provincie en Bureau Jeugdzorg vindt – in aanvulling op de verstrekte gegevens – overleg plaats om inzicht te krijgen in de werkelijke behoefte aan jeugdzorg. De gegevens ten aanzien van de indicatiestelling (kwantitatieve gegevens en de aanvullende gesprekken) liggen ten grondslag aan de prestatie- en productieafspraken die de provincie maakt met Bureau Jeugdzorg en AZZ.

De provincie heeft behoefte aan gegevens betreffende de werkelijke hulpvraag en indicatie. De gegevens die door Bureau Jeugdzorg worden verstrekt zijn op dit punt niet zuiver vraaggericht.

Jaarlijks ontvangt de provincie van het Rijk een doeluitkering. De provincie gebruikt deze doeluitkering voor de financiering van Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. Daarnaast ontvangt de provincie periodiek gegevens van Bureau Jeugdzorg over de gestelde indicaties en spreekt zij met Bureau Jeugdzorg over de werkelijke behoefte aan jeugdzorg. Op basis van de gegevens van Bureau Jeugdzorg en het resultaat van de gesprekken heeft de provincie een indicatie

hoe het zorgaanbod eruit moet komen zien. In 2005 heeft de provincie onderzoek uit laten voeren naar de bedrijfsvoering bij Bureau Jeugdzorg en AZZ. Naar aanleiding van deze onderzoeken heeft de provincie aangegeven welke afspraken zij met Bureau Jeugdzorg en AZZ wil maken.

Jaarlijks dienen Bureau Jeugdzorg en AZZ hun begroting in bij de provincie. Deze begrotingen dienen als uitgangspunt voor het maken van de concrete afspraken. Door Bureau Jeugdzorg en AZZ werden de begrotingen opgesteld aan de hand van de inrichting van de organisatie. Deze begrotingen volgen niet de kostprijsystematiek en kunnen daardoor niet als basis dienen voor het maken van prestatie- en productieafspraken over bijvoorbeeld de te leveren zorg. De begroting 2007 van Bureau Jeugdzorg was de eerste begroting gericht op het te leveren resultaat (conform de kostprijsystematiek). Bij AZZ loopt momenteel het proces om de begroting 2008 in te richten op prestatieafspraken. Zowel Bureau Jeugdzorg als de provincie zien de begroting 2007 als een eerste stap voor het maken van prestatie- en productieafspraken. Tot in augustus 2007 zijn er tussen Bureau Jeugdzorg en de provincie echter nog geen prestatieafspraken gemaakt voor 2007. Er zijn wel voorschotten verleend zodat Bureau Jeugdzorg haar werk kan blijven doen. Tussen de provincie en Bureau Jeugdzorg bestaat verschil van inzicht over het detailniveau van de te maken afspraken en daarmee het niveau waarop de provincie sturing kan geven aan de jeugdzorg. Op basis van de – door Bureau Jeugdzorg aangeleverde – beleidsinformatie en overleg kan de provincie een kwantitatieve beoordeling geven. De provincie kan afspraken maken met Bureau Jeugdzorg over bijvoorbeeld het aantal indicaties dat gesteld moet worden. De provincie wil echter ook bedrijfsmatige aspecten meenemen bij het maken van de afspraken zoals de duur van een gesprek. Door Bureau Jeugdzorg wordt dit ervaren als een beoordeling door de provincie van de kwaliteit van de geboden zorg. Bureau Jeugdzorg is van mening dat zij – als professionals – zelf dergelijke kwaliteitseisen ten aanzien van de door hen te leveren prestaties vast moet stellen.

Tussen Bureau Jeugdzorg en de provincie bestaat verschil van inzicht over het detailniveau van de te maken afspraken en daarmee het niveau waarop de provincie sturing kan geven aan de jeugdzorg. Als gevolg van dit verschil van inzicht zijn er in 2007 nog geen prestatieafspraken gemaakt tussen Bureau Jeugdzorg en de provincie.

3.3 Incidentele subsidies voor experimenten

In de subsidieverordeningen gericht op jeugdzorg van de provincie Zeeland wordt de mogelijkheid geboden incidenteel subsidie te verlenen voor de financiering van experimenten. Experimenten op het terrein van jeugdzorg kunnen gericht zijn op de ontwikkeling van de organisatie (zoals ketensamenwerking), de uitvoering (zoals het in kaart brengen van best practices) of de kwaliteit van de jeugdzorg (zoals training van hulpverleners). De experimenten kunnen uitgevoerd worden door instellingen die betrokken zijn bij de jeugdzorg zoals Bureau Jeugdzorg en AZZ.

Provinciale Staten stellen in het provinciaal jeugdzorgbeleid en de subsidieverordeningen geen prioriteiten bij de keuze van experimenten. Instellingen worden vrij gelaten bij de aard van de experimenten waarvoor zij subsidie aanvragen bij de provincie. In het provinciaal beleidskader, de bijstellingen daarvan en de uitvoeringsprogramma's bepalen Provinciale (beleidskader en bijstellingen) respectievelijk Gedeputeerde Staten (uitvoeringsprogramma's) geen programma van eisen of voorwaarden waaraan een project moet voldoen om in aanmerking te komen voor een incidentele subsidie. In beide subsidieverordeningen met betrekking tot jeugdzorg is een artikel opgenomen betreffende de incidentele subsidie; de subsidieverlening voor de financiering van experimenten. Gedeputeerde Staten verlenen een subsidie voor de financiering van een experiment wanneer deze bijdraagt aan de uitvoering van het door Gedeputeerde Staten gevoerde beleid op het terrein van jeugdzorg. In de subsidieverordening of in de toelichting daarop wordt niet aangegeven op grond van welke voorwaarden Gedeputeerde Staten beoordelen of het experiment bijdraagt aan het jeugdzorgbeleid.

In het provinciaal beleidskader, het uitvoeringsprogramma of de subsidieverordeningen ten aanzien van jeugdzorg worden geen inhoudelijke eisen, criteria of prioriteiten gesteld aan experimenten.

In het provinciaal beleid hebben Provinciale Staten gekozen om alleen incidenteel subsidie te verlenen aan experimenten en initiatieven die op termijn ingebed kunnen worden in de werkprocessen. Gedeputeerde Staten stellen bij de verlening van een subsidie aan een experiment expliciet één voorwaarde. Het experiment moet op termijn kunnen worden ingebed in de bestaande werkprocessen. De provincie communiceert deze voorwaarde richting de instellingen die een subsidie ontvangen voor een experiment. Instellingen

kennen deze voorwaarde en gaan er – met het aanvaarden van de subsidie – mee akkoord. Desondanks hebben instellingen de verwachting dat de provincie bij succesvolle experimenten bereid is structureel aanvullende middelen beschikbaar te stellen. Uit het onderzoek blijkt dat tussen de provincie en de instellingen verschil van inzicht lijkt te bestaan over de financiering van een genoegzaam aanbod. Tijdens de gesprekken werd door de provincie aangegeven dat de provincie een genoegzaam aanbod moet bieden voor zover de doeluitkering daartoe de ruimte biedt. Met betrekking tot de structurele inbedding van experimenten en initiatieven in de bestaande werkprocessen is de provincie van oordeel dat de kosten van het werkproces gelijk moeten blijven of afnemen. Instellingen lijken hier een andere visie over te hebben namelijk dat de provincie ongeacht de doeluitkering zorg moet dragen voor een genoegzaam aanbod. De structurele inbedding van (succesvolle) experimenten en initiatieven in de bestaande werkprocessen kan leiden tot extra kosten (bijvoorbeeld vanwege de inzet van extra personeel of permanente scholing en coaching van personeel). De instellingen zijn van oordeel dat de provincie deze aanvullende kosten voor haar rekening zou moeten nemen.

Tussen de provincie en subsidieontvangers bestaat verschil van inzicht over de financiering en structurele inbedding van experimenten.

De pilot Stroomlijnen is een voorbeeld waarbij de provincie incidentele middelen beschikbaar stelt ter ondersteuning van een initiatief tot samenwerking van partijen binnen de keten van jeugdzorg. De eerste fase van de pilot Stroomlijnen is door de deelnemers ervaren als een succes. De doorlooptijden in de jeugdbescherming namen af. Het gevolg was dat (potentiële) cliënten meer vertrouwen kregen in de mogelijkheden om hulp te krijgen. Dit had een aanzuigende werking. Het aantal aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg nam toe.

De fase waarvoor de provincie subsidie had verstrekt is inmiddels afgerond en de provincie heeft de subsidie stopgezet. Stroomlijnen is een andere manier om het werkproces in te richten. De provincie heeft de verwachting dat in het werkproces structureel gebruik gemaakt gaat worden van de systematiek van Stroomlijnen en dat deze nieuwe manier in de plaats komt van de bestaande en binnen de bestaande financiële middelen. Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming zijn er beide in geslaagd structurele inbedding te vinden voor deze nieuwe werkwijze. AZZ is van oordeel dat er door de pilot Stroomlijnen een extra inspanning (zowel financieel als in

capaciteit) verwacht wordt, namelijk cliënten binnen een week hulpverlening bieden. Dit past niet in het standaard werkproces en daar zijn aanvullende middelen voor nodig. AZZ zegt dat zij niet meer deel kan nemen aan het vervolg van de pilot Stroomlijnen omdat zij zelf niet over de middelen beschikt om de extra capaciteit blijvend in te zetten. Bureau Jeugdzorg, AZZ en de Raad voor de Kinderbescherming beschouwen het positieve resultaat van de pilot als verdwenen wanneer hulpverlening niet direct na indicatiestelling kan starten. Gedurende de pilot zijn de wachttijden teruggebracht. Na afloop van de pilot zijn de wachttijden voor hulpverlening weer toegenomen omdat AZZ deze cliënten nu moet toevoegen aan de wachtlijst waar zij in de pilot voorrang kregen op de wachtlijst.

Een tweede voorbeeld waar door de provincie incidenteel middelen beschikbaar gesteld zijn – weliswaar rijksmiddelen – is voor het terugbrengen van de wachtlijsten. Volgens de berekeningen van AZZ en de provincie in het plan van aanpak terugdringen wachttijden in de jeugdzorg in Zeeland bedraagt het totale benodigde budget om voor 1 januari 2007 de wachtlijst met unieke jeugdigen⁸ weg te werken € 4,2 miljoen. Voor Zeeland waren dit 184 cliënten. De provincie heeft van het Rijk € 2,8 miljoen ontvangen. Daarvan heeft de provincie € 2,6 miljoen toegekend aan AZZ. Eind 2006 waren de doelstellingen met betrekking tot de wachtlijsten behaald. AZZ heeft gekozen om de hulpverleners een grotere caseload te geven. Na het behalen van de doelstelling heeft AZZ de caseload van de hulpverleners weer teruggebracht naar het intern afgesproken aantal casussen voor een aanvaardbare werkdruk. De oplossing voor de wachtlijsten is daarmee niet structureel. Sinds 1 januari 2007 zijn de wachtlijsten in Zeeland wederom toegenomen. De Rekenkamer heeft niet onderzocht of AZZ een meer structurele oplossing had gevonden voor de wachtlijstproblematiek in Zeeland wanneer de door haar gevraagde middelen zouden worden toegekend.

De actoren binnen de keten van jeugdzorg geven aan zich genoodzaakt te zien om initiatieven stop te zetten omdat structurele financiering ontbreekt zoals bijvoorbeeld bij Stroomlijnen.

Nieuwe initiatieven om tot samenwerking te komen ontstaan voordat eerdere initiatieven volledig geïmplementeerd zijn. We lichten dit toe aan de hand van een voorbeeld. De provincie verleent incidentele subsidies waarbij zij de verwachting heeft dat de partijen binnen de keten van jeugdzorg de bekostiging van het initiatief structureel zelf kunnen verzorgen. De partijen binnen

⁸ Unieke jeugdigen zijn jeugdigen die langer dan negen weken op de wachtlijst staan en nog geen vorm van zorg hebben ontvangen.

de keten van jeugdzorg zeggen zich genoodzaakt te zien om initiatieven stop te zetten omdat structurele financiering ontbreekt zoals bijvoorbeeld bij Stroomlijnen of het terugbrengen van de wachtlijsten. Het is aannemelijk dat deze manier van subsidieverstrekking een aantal risico's met zich meebrengt. Initiatieven worden stopgezet voordat de resultaten en effecten daarvan zichtbaar kunnen worden. Experimenten en initiatieven worden gericht op het aanpakken van symptomen (de zichtbare onderdelen van de dieperliggende problematiek) terwijl de werkelijke problemen blijven bestaan. Het keer op keer stopzetten van initiatieven leidt tot frustratie bij medewerkers in de keten van jeugdzorg. Zij zien dat initiatieven met een positief effect worden stopgezet. Medewerkers en cliënten raken gedemotiveerd en worden cynisch ten aanzien van nieuwe ideeën. Het risico ontstaat dat daarmee het hele systeem wordt uitgehold.

Het risico bestaat dat het systeem wordt uitgehold als gevolg van het ontbreken van structurele inbedding van experimenten en initiatieven.

3.4 Conclusies

De conclusies luiden:

- De relatie tussen beleidsdoelstellingen, activiteiten en subsidies is onduidelijk
- Structurele subsidieverstrekking is gebaseerd op niet zuiver vraaggerichte kwantitatieve gegevens en aanvullend overleg
- Het maken van prestatie- en productieafspraken heeft nog niet plaatsgevonden omdat tussen de provincie en instellingen verschil van inzicht bestaat over het detailniveau waarop de provincie kan en mag sturen
- Het kader voor incidentele subsidieverstrekking is niet herkenbaar in het provinciaal beleidskader, uitvoeringsprogramma's of subsidieverordeningen
- In de jeugdzorg wordt gedacht in deelproblemen en deeloplossingen (symptoombestrijding) in plaats van het aanpakken van de werkelijke problemen (zoals de verdeling van verantwoordelijkheden, het nemen van verantwoordelijkheid, het ontbreken van een handelingskader en de controle daarop, het ontbreken van een aansluiting tussen vraag en aanbod en beperkte samenwerking binnen de keten) met structurele oplossingen. Het risico bestaat dat het systeem wordt uitgehold als gevolg van het ontbre-

ken van een structurele inbedding van experimenten en initiatieven

4 Samenwerking met andere partijen

4.1 Overleg met de andere financiers

Gemeenten, de Minister van Justitie en het Zorgkantoor zijn naast de provincie financiers van jeugdzorg.

De provincie en gemeenten zijn verantwoordelijk om de jeugdzorg en het gemeentelijk jeugdbeleid op elkaar te laten aansluiten. In Zeeland zijn de provincie en gemeenten sinds 2003 bezig om te komen tot een integraal beleidskader jeugdbeleid waarbij uitwerking gegeven wordt aan de aansluiting. Het integraal beleidskader jeugdbeleid is in februari 2007 goedgekeurd door Provinciale Staten. Gemeenten, instellingen en provincie werken samen in de task force jeugd om het integraal jeugdbeleid te implementeren.

De afstemming van het zorgaanbod met gemeenten begint vorm te krijgen.

Ten behoeve van de afstemming in het zorgaanbod tussen provinciale jeugdzorg en de jeugdzorg op grond van het Besluit Justitiële Jeugdinrichtingen maakt de Minister van Justitie op landelijk niveau afspraken met de provincies in IPO-verband. De provincie Zeeland heeft geprobeerd om individuele afspraken te maken met de Minister van Justitie maar daar is de Minister niet op ingegaan.

Met de Minister van Justitie worden in IPO-verband afspraken gemaakt.

Het Zorgkantoor is de financier van jeugdzorg, die geboden wordt vanuit de AWBZ (jeugd-GGZ en jeugd-LVG). Zowel de provincie als het Zorgkantoor ervaren dat de afstemming in het zorgaanbod beperkt is. De provincie omschrijft het als gering, het Zorgkantoor als onvoldoende. Jaarlijks vindt ambtelijk overleg plaats. Jaarlijks wordt het Zorgkantoor ook uitgenodigd voor het bestuurlijk overleg jeugdzorg. Het Zorgkantoor is bij dit overleg vaak afwezig omdat er naar haar oordeel in het provinciaal beleidskader jeugdzorg te weinig aandacht is voor de aansluiting tussen de provinciale jeugdzorg en de AWBZ-zorg.

De provincie en het Zorgkantoor noemen twee redenen waarom de afstem-

ming in het zorgaanbod moeizaam verloopt:

- Het aanbod van de provinciale jeugdzorg en de jeugd-GGZ en jeugd-LVG sluiten niet altijd op elkaar aan. Het uitgangspunt van de jeugd-GGZ en jeugd-LVG is gericht op de behandeling van de stoornis van de jeugdige. Dit is voornamelijk intramurale zorg. In de jeugdzorg die door de provincie wordt gefinancierd ligt de nadruk op de ambulantisering (de extramurale zorg).
- De termijnen waarop afspraken gemaakt worden tussen financiers en instellingen sluiten niet op elkaar aan. De provincie moet uiterlijk 1 december voorafgaand aan het (subsidie)jaar afspraken maken met Bureau Jeugdzorg en AZZ over de financiering van onder andere het zorgaanbod. Het Zorgkantoor hoeft deze afspraken pas uiterlijk 1 maart te maken met haar zorgaanbieders.

De termijnen zijn wettelijk vastgelegd. De provincie heeft slechts minimale invloed op een eventuele aanpassing van die termijn. Het eerste punt raakt direct aan de verantwoordelijkheid van zowel de provincie als het Zorgkantoor om tot een genoegzaam en passend jeugdzorgaanbod te komen.

Afstemming tussen provincie en Zorgkantoor in het kader van het formuleren van een genoegzaam aanbod vindt onvoldoende plaats.

4.2 Draagvlak voor samenwerking

Niet alleen medewerkers en bestuurders van instellingen, maar ook bij de provincie, stellen alles in het werk om de jeugdzorg te optimaliseren. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat er in de jeugdzorg de neiging bestaat om te reageren op symptomen en incidenten.

De betrokken houding van de provincie heeft tot gevolg dat zij actoren enthousiasmeert en stimuleert om samen te gaan werken zoals bijvoorbeeld in de aansluiting tussen jeugdzorg en jeugdbeleid. Instellingen en gemeenten schrijven het bijvoorbeeld toe aan de provincie dat actoren – en met name de gemeenten – aan tafel zitten om gezamenlijk het (preventief) jeugdbeleid vorm te geven. Op het terrein van het jeugdbeleid heeft de provincie het initiatief genomen om gemeenten bij elkaar te brengen. Het resultaat is dat de gemeenten nu gezamenlijk met de provincie actief zijn in de task force jeugd. De task force jeugd heeft een coördinerende rol voor het jeugdbeleid van de gemeenten gezamenlijk. Er worden initiatieven in gang gezet zoals de

ontwikkeling van een basisinfrastructuur voor jeugd in Zeeland. Tijdens de gesprekken geven respondenten aan dat zij het belangrijk vinden dat gemeenten samenwerken aan het jeugdbeleid maar dat de samenwerking zonder de inbreng van de provincie moeilijk of niet tot stand zou zijn gekomen.

De provincie toont zich betrokken bij de jeugdzorg zoals blijkt uit de initiatiefnemende rol in de aansluiting tussen jeugdbeleid en jeugdzorg.

In 2006 zijn Bureau Jeugdzorg, AZZ en de Raad voor de Kinderbescherming gezamenlijk begonnen aan de pilot Stroomlijnen. Aan de pilot Stroomlijnen is een traject voorafgegaan waarin Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming op gezamenlijk initiatief hebben gewerkt aan het herstel van de vertrouwensrelatie. Zo ontstond een positieve houding ten opzichte van elkaar en de samenwerking. AZZ, Bureau Jeugdzorg en Emergis/ Ithaka hebben vanuit de methodiek Signs of Safety samenwerking gezocht ten behoeve van het hulpverleningsproces. In de VET-teams (Vroeg Erbij Teams) werkt Bureau Jeugdzorg samen met voorzieningen in het gemeentelijk jeugdbeleid om tot een goede aansluiting te komen. In 2006 heeft de provincie opdracht gegeven aan Co-Act om een visie op jeugdzorg te ontwikkelen van de provincie, Bureau Jeugdzorg en AZZ. In de eerste uitvoeringsfase van zijn opdracht heeft Co-Act geïnventariseerd wat het draagvlak was om tot visieontwikkeling te komen en daar een bijdrage aan te leveren. Bureau Jeugdzorg en AZZ hadden verschillende ideeën over de reikwijdte waarop het visietraject dat door Co-Act is begeleid betrekking moest hebben. Zowel Bureau Jeugdzorg als AZZ hadden een open instelling ten aanzien van het ontwikkelen van een stelsel (zoals Intensieve Pedagogische Thuishulp als resultaat van de visieontwikkeling) dat in staat is om jeugdzorgcliënten sneller en efficiënter te helpen. Bij Bureau Jeugdzorg en AZZ bestond draagvlak om een bijdrage te leveren aan visieontwikkeling.

Samenwerking kan gericht zijn op het in voorkomende gevallen gezamenlijk oplossen van problemen. Wanneer bijvoorbeeld een cliënt opgevangen moet worden in een gesloten voorziening maar er is binnen de jeugdhulpverlening niet direct plaats zijn er afspraken gemaakt tussen Bureau Jeugdzorg, AZZ en Emergis/ Ithaka dat een dergelijke cliënt voor een periode van maximaal een week opgevangen kan worden door Emergis/ Ithaka.

In Zeeland bestaat draagvlak voor samenwerking op het terrein van jeugdzorg.

Samenwerking zal het meest effectief zijn wanneer de betrokken partijen een positieve houding hebben ten aanzien van elkaar en de samenwerking.

Daarnaast is het van belang dat partijen die (moeten) gaan samenwerken een gemeenschappelijk belang hebben. Samenwerking komt onder druk te staan als partijen ervaren dat zij een onvoldoende rol spelen, beleidskeuzes niet ondersteunen, andere samenwerkingsverbanden opzoeken of te zeer in beslag genomen worden door de dagelijkse praktijk.

Bij Bureau Jeugdzorg is tijdens het traject dat door Co-Act is doorlopen het gevoel ontstaan dat zij onvoldoende gehoord zijn. Tegelijkertijd met het traject door Co-Act was AZZ intern bezig haar eigen missie en visie te herdefiniëren. AZZ heeft richting Co-Act aangegeven dat zij dit interne proces eerst wilde afronden en vervolgens haar eigen visie tegen het voorstel van Co-Act wilde leggen. Bureau Jeugdzorg en AZZ hebben beide ingestemd met het voorstel van Co-Act. Zowel Bureau Jeugdzorg als AZZ hebben hun reserves ten aanzien van de implementatie van Intensieve Pedagogische Thuishulp zoals omschreven in paragraaf 2.2.

Intensieve Pedagogische Thuishulp en signs of safety zijn twee stelsels om het proces van hulpverlening in te richten. Met stimulering van de provincie wordt Intensieve Pedagogische Thuishulp ingevoerd. Daarnaast zoeken Bureau Jeugdzorg, AZZ en Emergis/ Ithaka samenwerking in Signs of Safety. Onderdelen van dit stelsel worden wel toegepast binnen Intensieve Pedagogische Thuishulp maar het is geen automatisme.

Samenwerking komt onder druk te staan wanneer partijen hun twijfels hebben bij de gemaakte keuzes. Indicatiestelling voor jeugd-GGZ is met de Wet op de Jeugdzorg overgegaan van de instelling voor jeugd-GGZ naar Bureau Jeugdzorg. Door de komst van Bureau Jeugdzorg is er een extra schakel toegevoegd aan de keten van jeugdzorg voor de jeugd-GGZ waarbij vanuit de jeugd-GGZ twijfels worden geplaatst bij de effectiviteit van deze schakel. De specialistische kennis voor de jeugd-GGZ moet bij Bureau Jeugdzorg nog ontwikkeld worden en wordt nu ingekocht bij Emergis/Ithaka. Na indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg moet de instelling voor jeugd-GGZ nog een nadere diagnose stellen.

Om samenwerking op cliëntniveau mogelijk te maken moeten er afspraken gemaakt worden tussen instellingen. Instellingen geven zelf aan dat zij onvoldoende tijd en ruimte nemen om na te denken over de richting en koers

van de jeugdzorg, de positie respectievelijk rol van de eigen instelling daarin en de consequenties van de gemaakte keuzes omdat zij te zeer in beslag genomen worden door de hectiek van de dag. Op basis van de keuze over de richting en koers kunnen afspraken gemaakt worden tussen instellingen over vormen van samenwerking. Instellingen nemen onvoldoende tijd en ruimte omdat zij onvoldoende afstand kunnen nemen van de dagelijkse praktijk. In een rustige situatie bestaat de mogelijkheid om de noodzakelijke hulpverlening beter te organiseren. Er is geen rust om stil te staan bij organisatorische wijzigingen. In de hectiek van de dag komen instellingen terug bij zichzelf in plaats van samenwerking op te zoeken.

Samenwerking staat onder druk als gevolg van de dagelijkse praktijk en ervaringen.

4.3 Conclusies

De conclusies luiden:

- De afstemming tussen de financiers in het jeugdzorgaanbod is minimaal, met name met het Zorgkantoor
- De betrokkenheid van de provincie bij de jeugdzorg is groot
- Er bestaat draagvlak voor samenwerking maar deze wordt nog onvoldoende benut c.q. staat onder druk omdat het kader voor samenwerking onduidelijk is

5 Inzicht in het veld van jeugdzorg

5.1 Foto van de jeugdzorg

Er bestaat behoefte aan bruikbare en betrouwbare gegevens die inzicht geven in de achterliggende problematiek en de resultaten van het beleid in de maatschappij.

De provincie en instellingen hebben behoefte aan bruikbare en betrouwbare gegevens over de jeugdzorg gericht op de problemen van cliënten, de geboden hulpverlening en de kosten en resultaten daarvan. Deze gegevens zijn nodig om inzicht te krijgen in de problematiek van (potentiële) cliënten maar ook inzicht in de mate waarin de keten van jeugdzorg een antwoord kan geven op de aanwezige problematiek. Aan de hand van deze informatie kan de provincie bijvoorbeeld aan het Rijk inzichtelijk maken in hoeverre de doeluitkering toereikend is en richting de zorgaanbieder wat de aard en omvang van een passend zorgaanbod is.

In paragraaf 2.1. is reeds aangegeven dat de kwantitatieve gegevens over de indicatiestelling niet zuiver zijn. Het is tijdens het onderzoek voor de Rekenkamer onduidelijk gebleven wat de samenstelling is van de doelgroep jeugdzorg naar de aard, omvang en oorzaken van hun problemen en de reden dat ze aangewezen zijn op ondersteuning vanuit Bureau Jeugdzorg. Er zijn onderzoeken aangetroffen zoals “De Jeugdmonitor” en “Kinderen in Tel” maar deze geven geen eenduidig beeld. De provincie heeft aangegeven dat zij niet beschikt over gegevens ten aanzien van de achterliggende problematiek van jeugdigen maar daar wel behoefte aan heeft. Naast de gegevens die conform wettelijk voorschrift worden verzameld heeft de provincie behoefte aan andersoortige informatie. De provincie beschikt over onvoldoende gegevens die zij kan gebruiken ten behoeve van probleemanalyse, beleidsvorming, voortgangsrapportage, evaluatie en bijstelling van het provinciaal jeugdzorgbeleid. Het gaat dan om gegevens die inzicht geven in de werkelijke hulpvraag en de achterliggende problemen van jeugdigen, het verloop van het hulpverleningsproces en de resultaten van het proces. Deze gegevens worden niet op gesystematiseerde wijze door instellingen verzameld. Tijdens gesprekken geven respondenten aan dat iedere instelling bovendien eigen definities hanteert waardoor gegevens onderling moeilijk vergelijkbaar zijn. Er is nu in IPO-verband het initiatief ontwikkeld voor de invoering van prestatie-indicatoren in de jeugdzorg die inzicht kunnen bieden in de werkelijke

behoefte aan zorg. Deze indicatoren zijn wel benoemd maar nog niet ingevoerd. De afspraken over deze indicatoren moeten leiden tot eenduidige registratie en informatie.

Gegevens met betrekking tot de werkelijke hulpvraag, het verloop van het hulpverleningsproces en de resultaten daarvan worden niet systematisch verzameld en zijn niet bruikbaar voor beleidsvorming, voortgangsbewaking en evaluatie.

5.2 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Provinciale Staten worden via twee kanalen geïnformeerd over de stand van zaken in de jeugdzorg. Dit is via de rapportage wachtlijsten en het uitvoeringsprogramma.

In de Wet op de Jeugdzorg zijn artikelen opgenomen waarin de provincie wordt verplicht gegevens te verstrekken aan de Ministers van Justitie en VWS en aan het Zorgkantoor ten behoeve van een samenhangend beleid ten aanzien van jeugdzorg. Deze gegevens worden elk kwartaal verstrekt door Bureau Jeugdzorg en conform wettelijke voorschriften en protocol aangeboden aan de Ministers van VWS en Justitie. Op grond van het Besluit Tijdelijke Uitkering Jeugdzorg heeft de provincie richting de Ministers van VWS en Justitie de verplichting zich te verantwoorden over de rechtmatige besteding van de doeluitkering. De gegevens die de provincie verstrekt aan de Ministers van VWS en Justitie zijn niet bedoeld voor de verantwoording over de resultaten van het jeugdzorgbeleid in de provincie.

Gedeputeerde Staten maken van deze gegevens gebruik om jaarlijks een rapportage wachtlijsten op te stellen. De rapportage wachtlijsten wordt ter kennisgeving aangeboden aan Provinciale Staten. In deze rapportage wordt inzicht gegeven in de aard en omvang van de geboden jeugdzorg (waaronder wacht- en doorlooptijden) waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. De rapportage wachtlijsten geeft informatie bijvoorbeeld over de ontwikkeling in het aantal aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg.

Incidenteel wordt daarbij aangegeven waar de verandering door wordt veroorzaakt zoals door de uitvoering van de pilot Stroomlijnen. Er wordt echter geen relatie gelegd tussen de ontwikkelingen in de aard en omvang van het jeugdzorgaanbod en het provinciaal jeugdzorgbeleid.

In de rapportage wachtlijsten wordt inzicht gegeven in de aard en omvang van de geboden jeugdzorg maar wordt geen relatie gelegd met het provinciaal jeugdzorgbeleid.

Het ontbreken van de gewenste beleidsinformatie (zie vorige paragraaf) brengt risico's met zich mee voor de jeugdzorg. Er ontbreekt een analyse van kwantitatieve gegevens waardoor de provincie een inschatting moet maken van bijvoorbeeld wensen en behoeften van cliënten. De gekozen accenten in het beleid en de daaruit voortvloeiende activiteiten zijn veeleer gebaseerd op aannames dan op bijvoorbeeld een grondige analyse van de behoefte aan jeugdzorg en de effecten van beleid.

In het provinciaal beleidskader jeugdzorg en het uitvoeringsprogramma ligt de nadruk op het benoemen en uitvoeren van projecten. Eén van de beleidsdoelstellingen is het voorkomen dat jeugdigen gebruik moeten maken van jeugdzorg. Deze doelstelling wordt niet nader onderbouwd, uitgewerkt of toegelicht. In het uitvoeringsprogramma worden projecten benoemd waarvan niet duidelijk is wat de relatie is met deze of andere doelstellingen.

Jaarlijks wordt in het uitvoeringsprogramma inzicht gegeven in de resultaten van projecten. De voortgangsbewaking is gericht op de vraag of een project uitgevoerd is in plaats van welke effecten gerealiseerd worden waarbij een relatie gelegd zou kunnen worden met de doelstellingen. De bijstelling van het provinciaal beleidskader is ingegeven door de jaarlijkse voortgangsrapportage van het Rijk en landelijke en provinciale ontwikkelingen in plaats van de resultaten van het beleid.

De provincie rapporteert in het uitvoeringsprogramma jaarlijks over de geleverde prestaties. Er wordt in de rapportage geen aandacht besteed aan de effecten van het beleid in de maatschappij.

5.3 Conclusies

De conclusies bij dit hoofdstuk luiden:

- De provincie beschikt over onvoldoende bruikbare en betrouwbare gegevens die zij kan gebruiken voor probleemanalyse, beleidsvorming, voortgangsbewaking, evaluatie en bijstelling van het provinciaal jeugdzorgbeleid
- In de voortgangsbewaking wordt geen relatie gelegd tussen de gepresenteerde stand van zaken en het provinciaal jeugdzorgbeleid

6 Sturing van een vraaggericht jeugdzorgaanbod

6.1 Vraaggericht jeugdzorgaanbod

Een vraaggericht jeugdzorgaanbod heeft in zich dat het aanbod aan jeugdzorg aansluit bij de behoefte van de (potentiële) cliënten. De provincie is verantwoordelijk voor het recht op jeugdzorg. Dit betekent dat de provincie zorg moet dragen voor een voldoende passend jeugdzorgaanbod. Uit het onderzoek is gebleken dat de provincie onvoldoende inzicht heeft in de werkelijke behoefte aan jeugdzorg.

Iedere financier in de jeugdzorg bepaalt zijn eigen aanbod vanuit de eigen gezichtspunten. De afstemming binnen het zorgaanbod is minimaal. Daarnaast hebben ons in het onderzoek signalen bereikt dat er onvoldoende diversiteit en capaciteit is in het jeugdzorgaanbod. Jeugdigen die opgevangen zouden kunnen worden binnen gemeentelijke voorzieningen komen in de jeugdzorg terecht omdat gemeentelijke voorzieningen de gevraagde zorg niet kunnen leveren. Momenteel moet zo'n 20% van de cliënten bij Bureau Jeugdzorg opgevangen worden in andere provincies omdat de noodzakelijke zorg niet in Zeeland geboden kan worden vanwege de kleinschaligheid. 50% van de cliënten in de crisisopvang is reeds in het bezit van een indicatiebesluit maar moeten wachten op de voor hen geïndiceerde zorg. Bureau Jeugdzorg indiceert alternatieve vormen van hulp omdat in Zeeland de diversiteit en capaciteit onvoldoende is. Bovendien bestaat er verschil van inzicht tussen de provincie en de jeugd-GGZ en jeugd-LVG over de ambulantisering van de zorg. Op basis van deze constatering is het voor de Rekenkamer aannemelijk dat er een discrepantie bestaat tussen de werkelijke behoefte aan zorg en het zorgaanbod. Als twee grootheden met elkaar vergeleken worden en er is geen zicht op de aard en omvang van één van de grootheden is vergelijking niet mogelijk. Dit geldt niet alleen voor de Rekenkamer maar ook voor de provincie en alle andere betrokkenen bij de jeugdzorg in Zeeland.

Het is voor de Rekenkamer aannemelijk dat er een discrepantie bestaat tussen de werkelijke behoefte aan zorg en het zorgaanbod.

De focus van de provincie ligt op het zoveel mogelijk voorkomen van geïndiceerde jeugdzorg en het bieden van jeugdhulpverlening in de thuissituatie. Bij een functionerend gemeentelijk jeugdbeleid kan een deel van de cliënten die nu opgevangen wordt in de jeugdzorg een passend hulpaanbod krijgen bij gemeentelijke voorzieningen. Het gemeentelijk jeugdbeleid is echter – met ondersteuning vanuit de provincie – nog in ontwikkeling en lijkt nog niet in staat om aan deze hulpvraag te voldoen. De druk op de provinciale jeugdzorg kan afnemen echter alleen op het terrein van de lichte ambulante hulpverlening.

De provincie heeft gekozen voor een versterking van de ambulante hulpverlening. De afstemming met de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG wordt lastiger omdat de hier geboden zorg zich niet leent voor ambulante hulpverlening. De provincie heeft gekozen om het stelsel van Intensieve Pedagogische Thuishulp in te voeren als vorm van ambulante hulpverlening in de thuissituatie. Tegenover de invoering van Intensieve Pedagogische Thuishulp wordt de geleidelijke afbouw van residentiële voorzieningen gesteld. Er zullen altijd jeugdigen zijn die aangewezen zijn op zwaardere specialistische vormen van jeugdzorg. Deze jeugdigen (Bureau Jeugdzorg verwacht dat het om ongeveer 35% van haar cliënten gaat) zullen opgevangen moeten worden buiten de provincie. De voorzieningen waar deze jeugdigen op zijn aangewezen zullen op termijn verder afnemen omdat de vraag naar deze hulpvormen in Zeeland te klein is om een zelfstandige voorziening in stand te houden. In de huidige situatie is er in Zeeland reeds sprake van onvoldoende diversiteit en capaciteit in het provinciaal jeugdzorgaanbod. De behoefte aan jeugdzorg wordt gebaseerd op de door Bureau Jeugdzorg gestelde indicaties. Bureau Jeugdzorg baseert zich bij de indicatiestelling mede op het beschikbare zorgaanbod zodat jeugdigen zo snel als mogelijk hulp kunnen ontvangen. Met de voorgenomen afbouw van residentiële voorzieningen en de investeringen in de Intensieve Pedagogische Thuishulp kan de Rekenkamer niet uitsluiten dat de diversiteit in het jeugdzorgaanbod (met name residentiële) verder zal afnemen. Het risico bestaat dat de volgende cyclus zal optreden. Bureau Jeugdzorg geeft indicaties af. In hoofdstuk twee is beschreven dat Bureau Jeugdzorg zich daarbij laat leiden door het beschikbare jeugdzorgaanbod en dat de behoeftebepaling gebaseerd wordt op gegevens over de indicatiestelling. Bureau Jeugdzorg indiceert Intensieve Pedagogische Thuishulp, ook in bepaalde gevallen als second-best optie. De vraag naar Intensieve Pedagogische Thuishulp neemt op deze manier toe en de vraag naar andere hulpvoorzieningen neemt af. Er wordt dan meer geïnvesteerd in Intensieve Pedagogische Thuishulp omdat de indicatiestelling laat zien dat

daar vraag naar bestaat. Andere hulpvoorzieningen zullen worden afgebouwd. Het jeugdzorgaanbod wordt daarmee eenzijdig en gericht op Intensieve Pedagogische Thuishulp terwijl niet helder is of dit de werkelijke behoefte aan jeugdzorg is. Het is aannemelijk dat de werkelijke behoefte aan jeugdzorg vraagt om meer diversiteit omdat ook de hulpvraag divers is. Het gevolg van de huidige ontwikkeling is dat de kans aanwezig is dat jeugdigen hulp ontvangen die niet passend is voor de oplossing van hun problemen.

De Rekenkamer kan niet uitsluiten dat met de keuzes die de provincie op het terrein van jeugdzorg maakt de discrepantie tussen het jeugdzorgaanbod en de behoefte aan jeugdzorg zal toenemen.

6.2 Sturing

Met sturing wordt bedoeld dat de provincie richting geeft aan de jeugdzorg. Richting geven veronderstelt dat bekend is waar je als provincie naar toe wilt. De provincie maakt in haar provinciaal jeugdzorgbeleid de volgende keuzes:

- De provincie volgt het rijksbeleid. Dit is tevens een wettelijke verplichting. Het rijksbeleid is gericht op de organisatie en bedrijfsvoering van het jeugdzorgstelsel.
- De provincie legt de nadruk op het jeugdbeleid om de druk op de jeugdzorg te verminderen (voorkombeleid).
- De provincie investeert in Intensieve Pedagogische Thuishulp. Dit is een manier om het proces van hulpverlening te organiseren.

De provincie geeft met deze drie keuzes een richting aan waarbij gekozen wordt om te investeren in de organisatie en bedrijfsvoering van het jeugdzorgstelsel. De Rekenkamer is van mening dat het provinciaal jeugdzorgbeleid ook benaderd zou moeten worden vanuit een maatschappelijke optiek, bijvoorbeeld vanuit de vraag wat de jeugdige nodig heeft. In het provinciaal beleid (een visie op jeugdzorg met daaraan gekoppeld het provinciaal beleidskader en het uitvoeringsprogramma) kan de provincie aangeven wat haar ambitie is op het terrein van jeugdzorg, welke maatschappelijke doelen zij nastreeft, welke problemen zij wil aanpakken en welke kansen zij wil benutten.

In de visie op jeugdzorg staat de maatschappelijke ambitie ingegeven door de situatie van (potentiële) cliënten in de jeugdzorg. Een voorbeeld van een

ambitie zou kunnen zijn dat de (potentiële) cliënten in de jeugdzorg de hulp ontvangen die voor hen passend en noodzakelijk is. Vervolgens worden in het provinciaal beleidskader doelen gesteld en een strategie bepaald. Het provinciaal beleidskader verwoordt in zo een optiek hoe de visie op jeugdzorg gerealiseerd kan worden bijvoorbeeld in het streven dat de financiers in de jeugdzorg het jeugdzorgaanbod op elkaar afstemmen. Aan het provinciaal beleidskader ligt dan ten grondslag welke maatschappelijke problemen de provincie wil aanpakken en welke kansen, zoals bijvoorbeeld de betrokkenheid van alle partijen in de jeugdzorg, de provincie wil benutten. Vanuit het provinciaal beleidskader worden in het uitvoeringsprogramma concrete acties genoemd die moeten worden uitgevoerd.

Het ontbreken van een provinciaal beleid vanuit een maatschappelijke optiek heeft tot gevolg dat:

- Sturing aan de jeugdzorg wordt ingegeven vanuit de optiek van organisatie en bedrijfsvoering. De positie van de jeugdige (de maatschappelijke invalshoek) blijft ondergeschikt. Keuzes die de organisatie of de bedrijfsvoering van de jeugdzorg optimaliseren komen niet per definitie ten goede aan de zorg aan de jeugdige.
- Er geen keuzes gemaakt kunnen worden bij het verstrekken van subsidies voor experimenten omdat het inhoudelijk afwegingskader om keuzes te maken en prioriteiten te stellen niet aanwezig is.
- Het resultaat van maatregelen en acties, het effect daarvan in de maatschappij, kunnen niet beoordeeld worden op hun doelmatigheid en doeltreffendheid omdat niet helder is welke situatie de provincie nastreeft.
- Structurele inbedding van initiatieven en experimenten achterwege blijft omdat een initiatief of experiment niet in een groter kader geplaatst wordt.
- Het gemeenschappelijk perspectief voor veranderingen in de Zeeuwse jeugdzorg ontbreekt waardoor wordt overgegaan op maatregelen en modellen die in andere provincies geïntroduceerd zijn (zoals INITI8⁹ en Intensieve Pedagogische Thuishulp). De effectiviteit van deze maatregelen en modellen is niet in alle gevallen bekend (zoals Intensieve Pedagogische Thuishulp), de toegevoegde waarde van deze maatregelen en modellen voor Zeeland evenmin.
- Het systeem van jeugdzorg wordt uitgehold omdat de provincie en de instellingen onvoldoende kunnen beoordelen welke ontwikkelingen ingezet moeten worden om de jeugdzorg te optimaliseren.

⁹ INITI8 is een adviesbureau dat een logistiek model ontwikkeld heeft om inzicht te verschaffen in de doorwerking van maatregelen in de keten van jeugdzorg.

Sturing aan de jeugdzorg wordt ingegeven vanuit de optiek van organisatie en bedrijfsvoering in plaats van de positie van de jeugdige (de maatschappelijke optiek) en keuzes die de organisatie of de bedrijfsvoering van de jeugdzorg optimaliseren komen niet per definitie ten goede aan de zorg aan de jeugdige.

6.3 Conclusies

De conclusies in dit hoofdstuk luiden:

- De Rekenkamer sluit niet uit dat er ten aanzien van het vraaggericht jeugdzorgaanbod een discrepantie bestaat tussen de behoefte aan en het aanbod van jeugdzorg en dat deze groter wordt als gevolg van de keuzes van de provincie. Gegeven het ontbreken van beleidsinformatie is deze vraag echter niet te beantwoorden.
- Sturing door de provincie richt zich primair op de organisatie en bedrijfsvoering van het jeugdzorgstelsel. Deze keuzes komen niet per definitie ten goede aan de zorg aan jeugdigen.
- Er bestaan kansen in Zeeland om de sturing aan de jeugdzorg te optimaliseren wanneer er een kader wordt gevormd voor de sturing (maatschappelijke visie op jeugdzorg) en de kansen in Zeeland (betrokkenheid en draagvlak voor samenwerking) benut worden.
- Zonder een maatschappelijke visie op jeugdzorg zal de provincie niet kunnen beargumenteren waarom keuzes gemaakt worden of de consequenties van die keuzes kunnen beoordelen.

7 Aanbevelingen

In het onderzoek hebben we positieve aspecten voor sturing aangetroffen zoals de betrokkenheid van de provincie en het draagvlak voor samenwerking.

Ook zijn er verbeterpunten aan te wijzen zoals het beschikken over bruikbare betrouwbare en de gewenste gegevens, het benaderen van de jeugdzorg als primair een maatschappelijk probleem en het communiceren met de omgeving.

De aanbevelingen gericht aan Provinciale Staten zijn:

- Draag zorg voor een kader voor jeugdzorg geënt op de Zeeuwse situatie waarbij jeugdzorg benaderd wordt als primair een maatschappelijk probleem in plaats van vooral louter een organisatorisch of financieel probleem
- Vraag jaarlijks aan Gedeputeerde Staten naar de voortgang van het beleid op het niveau van resultaten en effecten van het beleid in de maatschappij
- Onderzoek de consequenties van de beleidskeuzes door de provincie zoals de versterking van de ambulante sector, de afbouw van residentiële voorzieningen en de inzet van incidentele middelen vanuit het oogpunt van de (potentiële) cliënt
- Expliciteer de prioriteiten en doelen ten aanzien van de incidentele subsidies

De aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten zijn:

- Leg in beleids- en uitvoeringsplannen een zichtbare relatie tussen beleidsdoelen, voornemens, activiteiten en financiën
- Richt de monitoring in op de resultaten en effecten van het beleid ook in maatschappelijke zin
- Maak vooraf tussen de betrokken partijen afspraken over de manier waarop het proces van besluitvorming zal verlopen
- Maak – gegeven de constatering dat de provincie, de instellingen en de omgeving complementair zijn aan elkaar – van het proces van besluitvorming een interactief proces met alle betrokkenen bij de jeugdzorg (zowel de instellingen als de omgeving)
- Maak afspraken met andere provincies over de opvang van Zeeuwse cliënten als gevolg van de afbouw van voorzieningen in Zeeland

8 Bestuurlijk commentaar

Op 9 november hebben wij de reactie van het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland ontvangen op het eindrapport. In dit hoofdstuk is deze reactie integraal overgenomen.

“Reactie van Gedeputeerde Staten op het rapport “Jeugdzorg, onderzoek naar de doeltreffendheid van de sturing door de provincie”

Samenvatting

De Rekenkamer Zeeland heeft in haar rapport van het onderzoek naar de doeltreffendheid van de sturing door de provincie conclusies getrokken over het tot nu toe gevoerde beleid en aanbevelingen gedaan aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten voor de toekomst. Hierbij geven wij ons bestuurlijk commentaar op de essentie van het rapport, zoals die is weergegeven in de conclusies en aanbevelingen.

Jeugdzorg is de ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen. Met ingang van 2005 is de Wet op de jeugdzorg van kracht geworden. De primaire wettelijke opdracht voor de provincie is volgens deze Wet tweeledig:

1. Een Bureau Jeugdzorg in stand houden, opdat dit zorgvuldig vast kan stellen, wanneer jeugdigen en/of hun ouders aangewezen zijn op jeugdzorg;
2. Voorzien in voldoende en verantwoorde jeugdzorg.

Naast deze primaire opdracht moet de provincie haar beleid goed afstemmen met het lokaal preventief jeugdbeleid van gemeenten en met andere jeugdzorgfinanciers en -uitvoerders. Dit laatste betreft de justitiële jeugdzorg, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen.

Op dit moment zijn provincies (en daarmee gelijk gestelde grootstedelijke regio's) druk bezig om het stelsel zodanig in te richten, dat dit ook goed werkt en aan de eisen van de wet voldoet.

In zijn algemeenheid merken wij over dit rapport op, dat het rapport bruikbare aanbevelingen bevat. Bij een aantal conclusies en aanbevelingen is in mindere mate sprake van herkenning.

Naast een aantal specifieke verbeterpunten komt uit het rapport het beeld naar voren, dat het provinciaal bestuur de jeugdzorg nog geïsoleerd benadert vanuit organisatie en bedrijfsvoering en dat het noodzakelijk is om de jeugdzorg te benaderen in zijn maatschappelijke context.

Naar onze mening is de jeugdzorg niet te benaderen vanuit òf de maatschappelijke context òf organisatie en bedrijfsvoering. Gegeven de verantwoordelijkheid van de provincie voor de jeugdzorg is een geïntegreerde benadering noodzakelijk.

Door het van kracht worden van de Wet op de jeugdzorg in 2005 is het beleid in eerste instantie gericht op de opbouw van het jeugdzorgstelsel in Zeeland overeenkomstig de wettelijke vereisten en de daarmee in een opbouwfase logischerwijze optredende aanvangsproblemen. In deze periode is tevens de visie op de Zeeuwse jeugdzorg vastgesteld, uitgaande van het stelsel van Intensieve Pedagogische Thuishulp (IPT), zodat meer mensen hulp krijgen in hun eigen omgeving en minder een beroep gedaan moet worden op institutionele hulp. Hierdoor kunnen binnen het beschikbare budget ook meer mensen worden geholpen. Het beleid is derhalve sterk gericht geweest op de jeugdzorg zelf.

Hoewel het vergroten van doelmatigheid en effectiviteit van de jeugdzorg onverminderd noodzakelijk blijft, is het provinciale beleid in de komende periode gericht op het verminderen van de toestroom naar de jeugdzorg en het bevorderen van de uitstroom. In ons collegeprogramma “Nieuwe verbindingen” hebben wij opgenomen dat wij de instroom in de jeugdzorg met 20% willen verminderen en de wachttijd voor de jeugdzorg willen terugbrengen naar maximaal vier weken. Dit kan de jeugdzorg niet alleen. Daartoe moet de provincie de dialoog en samenwerking aangaan met name met gemeenten en maatschappelijke organisaties. Het jeugdzorgbeleid voor de komende periode zal daarom sterk gericht zijn op de maatschappelijke omgeving van de jeugdzorg.

Met de vaststelling en in uitvoering nemen van de nota integraal jeugdbeleid in 2007 is hiervoor een grote stap voorwaarts gemaakt. Een tweede belangrijke stap is gezet door het aangaan van bestuurlijke samenwerking met de Zeeuwse gemeenten in de Taskforce jeugd. De doelstelling van de Taskforce jeugd is om in Zeeland gezamenlijk een basisinfrastructuur voor preventief jeugdbeleid te realiseren van Centra voor Jeugd en Gezin en Zorgadvies-teams in het onderwijs.

Ons voornemen is in de komende periode, naast extra middelen beschikbaar te stellen voor de implementatie van het IPT-stelsel, juist ook substantieel autonoom geld te investeren in het integraal jeugdbeleid en preventief jeugd-

beleid. Onze voorstellen hiervoor maken onderdeel uit van ons voorstel voor de provinciale begroting voor 2008.

Reactie op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen

Maatschappelijke visie op de jeugdzorg

De Rekenkamer meent, dat aanzien van het provinciaal jeugdzorgbeleid de volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- Het provinciaal jeugdzorgbeleid is op hoofdlijnen in overeenstemming met het landelijk beleid
- Het provinciaal jeugdzorgbeleid is vooral gericht op de organisatie en bedrijfsvoering van het jeugdzorgstelsel
- Zonder een maatschappelijke visie op jeugdzorg zal de provincie niet kunnen beargumenteren waarom keuzes gemaakt worden of de consequenties van die keuzes kunnen beoordelen.

De Rekenkamer concludeert, dat sturing door de provincie zich primair richt op de organisatie en bedrijfsvoering van het jeugdzorgstelsel.

Er bestaat naar de mening van de Rekenkamer kansen in Zeeland om de sturing aan de jeugdzorg te optimaliseren wanneer er een kader wordt gevormd voor de sturing (maatschappelijke visie op jeugdzorg).

Reactie

De vaststelling van de Rekenkamer dat het provinciaal beleid op hoofdlijnen in overeenstemming is met het landelijk beleid, doet ons genoegen. Dit houdt in, dat ons beleid voldoet aan de wettelijke eis dat het gebaseerd moet zijn op het landelijk beleidskader, dat de uitgangspunten voor het provinciale beleid bevat.

Een vaststelling van de Rekenkamer dat het beleid van de provincie sterk gericht is op organisatie en bedrijfsvoering van het jeugdzorg stelsel is op zich terecht. Deze aandacht achten wij van groot belang. Wij lichten dit toe. Voorafgaand aan de Wet op de jeugdzorg had de provincie al een belangrijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening op basis van de Wet op de jeugdhulpverlening. De Wet op de jeugdzorg stelt in tegenstelling tot deze wet gedetailleerde eisen aan de provincie met betrekking tot de inrichting van het stelsel van jeugdzorgvoorzieningen binnen de eigen provincie. De sturende rol die van de provincie werd verwacht om het stelsel te realiseren, maakte dat ook gedetailleerd aandacht is besteed aan de organisatie van de jeugdzorg in de provincie. Bureau Jeugdzorg Zeeland (BJZ) werd door de provincie opgericht en ingevuld en het zorgaanbod werd geconcentreerd bij

één zorgaanbieder, stichting AZZ. Omdat bij beide organisaties eind 2004 en begin 2005 organisatorische en bedrijfsmatige problemen aan het licht kwamen, hebben wij door adviesbureau BMC onderzoek laten verrichten naar de toekomstmogelijkheden van BJZ en AZZ.

Fundamenteel verschil met de situatie onder de Wet op de jeugdhulpverlening is, dat in de huidige wet een recht op jeugdzorg is verankerd, waar de provincie voor verantwoordelijk is. De taak werd van rijkswege echter ten tijde van de invoering van de Wet niet met voldoende middelen belegd. Provincies en Rijk zijn daarop een bestuursakkoord aangegaan, waar een doelmatigheidsdoelstelling voor de provincies onderdeel van uitmaakt in ruil voor een welwillende opstelling van het Rijk, mocht aantoonbaar blijken dat de budgetten daadwerkelijk te krap zijn. In het verschiep lag daarbij een financieringsstelsel op basis van prijs x aantal ($p \times q$). Tot die tijd echter ligt er bij de provincies een bewijslast voor een doelmatige jeugdzorg. Aandacht voor organisatie en bedrijfsvoering is derhalve blijvend noodzakelijk. Overigens is in de afgelopen jaren op basis van het genoemde bestuursakkoord de doeluitkering al meerdere keren opgehoogd.

Naast aandacht voor bedrijfsvoering is er in de afgelopen periode in het beleid de benodigde aandacht geschonken aan de maatschappelijke context en visie, de inhoud en kwaliteit van de zorg alsmede de betrokkenheid van cliënten bij het beleid. In 2005 hebben wij CoAct Consult opdracht gegeven om met de Zeeuwse instellingen (AZZ en BJZ) een gezamenlijke visie op de Zeeuwse jeugdzorg te ontwikkelen. Deze visie is eind 2006 door Provinciale Staten vastgesteld. Deze maatschappelijke visie luidt:

“ Iedere pedagogische bemoeienis met kinderen en jongeren is er op gericht dat zij in staat zijn in iedere leeftijdsfase, conform de competenties van die leeftijdsfase, deel te nemen aan de samenleving en voorts dat zij zich ongestoord en onbelemmerd kunnen voorbereiden op hun deelname als volwassene in die samenleving.

Doel van de jeugdzorg is dat de belemmeringen verdwijnen die kinderen en jongeren hinderen bij een productieve participatie aan hun sociale contexten: gezin, school, werk en samenleving, dan wel dat zij zodanig leren omgaan met belemmeringen die niet verwijderd kunnen worden dat hun maatschappelijke deelname daardoor zo min mogelijk wordt gehinderd.

Onder belemmeringen wordt ook verstaan: psychische en gedragsstoornissen die moeilijk veranderbaar blijken te zijn.

Op de eerste plaats wordt gekozen voor een visie op jeugdzorg als gericht op opvoedingsprocessen. De jeugdzorg helpt opvoeders (ouders, leerkrachten en

dergelijke) kinderen op te voeden en/of levert zelfstandig bijdragen aan de opvoeding van de kinderen en jongeren. Het kunnen functioneren in - ofwel het participeren aan - de samenleving is daarbij het doel. Soms betekent dit dat er beperkingen geaccepteerd moeten worden die nu eenmaal in kinderen en gezinnen onveranderbaar aanwezig kunnen zijn. ...

Er wordt niet voor gekozen de jeugdzorg op te vatten als een stelsel dat gericht is op behandeling of therapie van cliënten of cliëntsystemen met gedragsstoornissen of psychische stoornissen. ...”

Deze visie op jeugdzorg leidt ertoe, dat door Provinciale Staten gekozen is voor de implementatie van het hierop gebaseerde stelsel van Intensieve Pedagogische Thuishulp (IPT). Hoewel IPT een verzamelbegrip is voor pedagogische interventies in de thuissituatie, is hier een keuze gemaakt voor een stelsel, dat gebaseerd is op de effectiviteit van deze vormen van hulp. Dat heeft ook tot gevolg, dat een aantal andere principiële keuzes wordt gemaakt, zoals de afspraak, dat BJZ in beginsel indiceert voor IPT en het duidelijk markeren van een tijdstip waarop definitief besloten wordt of verdere ondersteuning van het gezin in kwestie nog perspectief biedt of dat gekozen moet worden voor het perspectief van een vervangend gezin (pleeggezin) voor de betreffende jongere.

De beleidskeuzes die gemaakt worden en de consequenties van die keuzes kunnen met deze maatschappelijke visie op jeugdzorg goed beargumenteerd worden.

Andere voorbeelden van de benodigde aandacht voor inhoud zijn de deelname van de Zeeuwse instellingen aan de landelijk afgesproken kwaliteitstrajecten en de reeds voor introductie van de wet uitgevoerde project cliëntenbeleid jeugdzorg, met als concrete resultaten de oprichting van het Platform van cliënten in de jeugdzorg en het structureel verankeren van de functie van Cliëntenvertrouwenspersoon (CVP) voor de jeugdzorg in het Klaverblad Zeeland.

Risico's aan de invoering van het IPT-stelsel

De Rekenkamer acht het aannemelijk dat de keuze voor Intensieve Pedagogische Thuishulp risico's meebrengt voor de zorg van jeugdigen die afhankelijk blijven van residentiële voorzieningen.

De Rekenkamer vermeldt, dat actoren in het jeugdzorgveld verwachten, dat in de toekomst cliënten met een zwaardere problematiek steeds vaker buiten Zeeland behandeld moeten worden.

Reactie

Uit evaluatieonderzoek naar jeugdzorgmethodieken blijkt dat jeugdzorg effectief kan werken als de hulp in de eigen leefsituatie kan plaatsvinden. In die context zijn de problemen ontstaan en moeten zij bij voorkeur ook worden opgelost. Dat betekent niet dat er helemaal geen institutionele jeugdzorg meer nodig is. Soms kan een kind of jongere niet langer in zijn eigen omgeving blijven wonen omdat dit teveel risico's voor de jeugdige of zijn omgeving inhoudt, omdat er sprake is van een crisissituatie, of omdat ouders en kinderen even tot rust moeten komen. In een aantal gevallen zal duidelijk zijn of worden, dat het kind niet kan opgroeien in zijn oorspronkelijke leefsituatie (meestal het ouderlijk gezin). Kinderen hebben ingevolge het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind echter recht op gezinsleven. Als ook met intensieve jeugdzorg geen perspectief ontstaat in het oorspronkelijke gezin, dan heeft een kind recht op opvoeding in een ander gezin. Meestal is dat een pleeggezin. Binnen een half tot één jaar na een interventie moet duidelijk worden waar het kind of de jongere zal opgroeien. Het resultaat van consequent volgens de uitgangspunten van de IPT-visie werken is, dat (veel) meer kinderen en ouders thuis worden geholpen of in een pleeggezin worden geplaatst in plaats van in een internaat. Bovendien is bij een uithuisplaatsing in het kader van IPT de verblijfsduur in een internaat gemiddeld aanzienlijk korter, zodat met één plaats meer jeugdigen geholpen kunnen worden. Omdat ambulante hulp gemiddeld goedkoper is dan internaatshulp, zal de Zeeuwse jeugdzorg bovendien méér kinderen en ouders kunnen helpen.

De plannen voor ombouw bij AZZ zijn op deze uitgangspunten gebaseerd. Bij deze ombouw vindt een forse opbouw van de capaciteit van IPT plaats, bij een geleidelijke afbouw van daghulp en internaatshulp. Daarbij zijn streefcijfers gesteld, maar steeds zal zorgvuldig in de gaten gehouden worden, dat voldoende capaciteit overblijft om die jeugdigen, die in de huidige situatie terecht kunnen in de Zeeuwse jeugdzorg, straks ook te kunnen helpen. Wij zullen met de zorgaanbieder en Bureau Jeugdzorg afspraken maken over de monitoring van de effecten van invoering van het IPT-stelsel uit het oogpunt van de cliënt.

Van oudsher is er in Zeeland sprake van de noodzaak van een beroep op gespecialiseerde voorzieningen buiten Zeeland, waar Zeeland onvoldoende draagvlak voor heeft. Het is best mogelijk, dat door een groter aantal cliënten met een zwaardere problematiek het beroep op buitenprovinciale voorzieningen groter wordt. Dat is echter lastig te voorspellen en heeft in ieder geval geen relatie met de afbouw van daghulp- en residentiële voorzieningen.

De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan om de consequenties van de beleidskeuzes door de provincie zoals de versterking van de ambulante sector, de afbouw van residentiële voorzieningen en de inzet van incidentele middelen te onderzoeken vanuit het oogpunt van de (potentiële) cliënt. Zij adviseert het college om afspraken met andere provincies te maken over de opvang van Zeeuwse cliënten als gevolg van de afbouw van voorzieningen in Zeeland.

Het college heeft de door Provinciale Staten in december 2006 vastgestelde visie uitgewerkt in een concreet voorstel voor de verdere implementatie van het IPT-stelsel. In het kader van de begroting 2008 zal dat aan Provinciale Staten worden voorgelegd. Het college meent, dat een gedegen monitoring van de effecten van de implementatie van het IPT-stelsel noodzakelijk is, ook uit oogpunt van de cliënt.

Uit het voorgaande zal duidelijk worden, dat wij geen aanleiding zien om specifieke afspraken met buurprovincies te maken over opvang van Zeeuwse cliënten als gevolg van de afbouw van voorzieningen in Zeeland. Deze aanbeveling van de Rekenkamer nemen wij niet over.

Toekomstbeeld en bedoeling van het jeugdzorgbeleid, bijdrage aan oplossen maatschappelijke problemen

De Rekenkamer meent, dat de provincie in het provinciaal jeugdzorgbeleid en de visie op jeugdzorg niet verwoordt wat het toekomstbeeld is van de jeugdzorg in Zeeland, wat de bedoeling is van de provincie met het jeugdzorgbeleid en op welke wijze het jeugdzorgbeleid een bijdrage levert aan het oplossen of omgaan met maatschappelijke problemen.

Reactie

De bedoeling van het jeugdzorgbeleid van de provincie ligt besloten in de wettelijke opdracht voor de provincie om te voorzien in voldoende en verantwoorde jeugdzorg. Het toekomstbeeld van de jeugdzorg in Zeeland is daarmee primair, dat alle jeugdigen en/of hun opvoeders (doorgaans de ouders) die daar recht op hebben, tijdig de juiste ondersteuning en hulp krijgen bij het opvoeden c.q. opgroeien. Het toekomstbeeld van de jeugdzorg in Zeeland is verder uitgewerkt in het hiervoor genoemde visiedocument.

De jeugdzorg levert een bijdrage aan het leren leven met maatschappelijke problemen, door te voorzien in een adequate opvoeding van jeugdigen, waarvan het ongestoord opgroeien wordt bedreigd. In die zin draagt jeugdzorg ondermeer bij aan het tegengaan van maatschappelijke uitval.

Wat echter vooral geldt, is dat maatschappelijke problemen er de oorzaak van zijn, dat jeugdzorg nodig is.

Een bijdrage aan de aanpak van maatschappelijke problemen die een beroep op jeugdzorg kunnen veroorzaken, wordt beoogd met het Integraal jeugdbeleid, waaronder het preventieve jeugdbeleid. Dit is vastgelegd in de Nota Integraal jeugdbeleid.

Jeugdzorg is ten principale herstelbeleid. Er is al sprake van een ernstig probleem, en dat moet door de jeugdzorg worden opgelost. Om een succesvol jeugdzorgbeleid te voeren is het echter nodig, dat het provinciale beleid zich tevens richt op het voorkomen van die problemen. Preventief jeugdbeleid – een gemeentelijke verantwoordelijkheid - is het voorkombeleid ten opzichte van de jeugdzorg. De afgelopen jaren heeft de provincie veel geïnvesteerd in de relatie met de gemeenten met als oogmerk het preventiebeleid door de gemeenten te stimuleren. Het gaat dan om: bestuurlijk en ambtelijk overleg, afsluiten van convenants over de bijdrage vanuit de jeugdzorg aan lokaal preventief jeugdbeleid, inzet van subsidies uit het Beleidskader sociale zorg, programma “Jeugd telt mee”, zoals voor de Vroeg Erbij Teams (VET), inzet van de steunfunctie van Scoop, waaronder de jeugdmonitor, onderzoek door Berenschot naar het preventief jeugdbeleid. Dat alles heeft geleid tot bestuurlijke samenwerking in de Task Force Jeugd Zeeland. Hierin werken de gemeenten in Zeeland, de provincie, de zorginstellingen en het onderwijs samen aan een gemeenschappelijk preventief jeugdbeleid. De doelstelling van de Taskforce jeugd is om in Zeeland gezamenlijk een basisinfrastructuur voor preventief jeugdbeleid te realiseren van Centra voor Jeugd en Gezin, Zorg Advies Teams in het onderwijs en een samenhangend aanbod van preventieactiviteiten. De provincie draagt ondermeer bij door de ondersteuning vanuit Scoop mogelijk te maken en met subsidies, zoals voor het Centrum voor Jeugd en Gezin in Schouwen-Duiveland (INA-project). Bovendien heeft de provincie het mogelijk gemaakt, dat het onderwijs in Zeeland de krachten heeft gebundeld binnen dit hele proces.

Door een goed preventief jeugdbeleid kan de toestroom naar de jeugdzorg afnemen (zie bijv. rapportage van het landelijke IBO financiering jeugdbeleid (2006)). In ons programma Nieuwe verbindingen is als resultaat van het jeugdzorgbeleid vastgelegd, dat ondermeer als gevolg de inzet op preventief jeugdbeleid 20% minder instroom in de jeugdzorg nodig is.

De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan om zorg te dragen voor een kader voor jeugdzorg geënt op de Zeeuwse situatie waarbij jeugdzorg benaderd wordt als primair een maatschappelijk probleem in plaats van vooral louter een organisatorisch of financieel probleem.

Om de eerder genoemde doelstellingen uit “Nieuwe verbindingen” te kunnen realiseren zullen wij de nadruk in het beleid op de maatschappelijke context van de jeugdzorg verder intensiveren.

Relatie tussen beleidsdoelstellingen, activiteiten en subsidies en voortgangsbewaking

De Rekenkamer vindt de relatie tussen beleidsdoelstellingen, activiteiten en subsidies onduidelijk en doet de aanbeveling in beleids- en uitvoeringsplannen relatie tussen beleidsdoelen, voornemens, activiteiten en financiën zichtbaar te maken. De Rekenkamer merkt ook op, dat in de voortgangsbewaking geen relatie wordt gelegd tussen de gepresenteerde stand van zaken en het provinciaal jeugdzorgbeleid. De Rekenkamer beveelt aan Provinciale Staten aan om jaarlijks aan Gedeputeerde Staten naar de voortgang van het beleid op het niveau van resultaten en effecten van het beleid in de maatschappij te vragen.

Reactie

In Interprovinciaal verband is een format afgesproken van beleidskaders en uitvoeringsprogramma's, waar ook de provincie Zeeland zich aan houdt. Daarover zijn afspraken gemaakt met het Rijk. In het beleidskader jeugdzorg voor de jaren 2009 tot en met 2012 zullen wij, met inachtneming van interprovinciale afspraken over de inrichting van het beleidskader, de relatie tussen beleidsdoelen, voornemens, activiteiten en financiën helder weergeven. In de voortgangsrapportages op basis van dit Beleidskader zullen wij de relatie tussen de stand van zaken en het provinciaal jeugdzorgbeleid aangeven en de stand van zaken van de in “Nieuwe verbindingen” vastgelegde ambities.

Betrouwbare en vraaggerichte beleidsinformatie

De Rekenkamer trekt de conclusie, dat de structurele subsidieverstrekking gebaseerd is op niet zuiver vraaggerichte kwantitatieve gegevens en aanvullend overleg en sluit niet uit dat er ten aanzien van het vraaggericht jeugdzorgaanbod een discrepantie bestaat tussen de behoefte aan en het aanbod van jeugdzorg en dat deze groter wordt als gevolg van de keuzes van de provincie. Gegeven het ontbreken van beleidsinformatie is deze vraag echter niet te beantwoorden.

De provincie beschikt volgens de Rekenkamer over onvoldoende bruikbare en betrouwbare gegevens die zij kan gebruiken voor probleemanalyse, beleidsvorming, voortgangsbewaking, evaluatie en bijstelling van het provinciaal jeugdzorgbeleid.

De aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten zijn: Richt de monitoring in op de resultaten en effecten van het beleid, ook in maatschappelijke zin.

Reactie

De beleidsinformatie, waar de provincie over beschikt is een set van gegevens, zoals die landelijk is afgesproken, overigens vanuit het perspectief van een p x q – financieringssystematiek. Het is juist, dat beleidsinformatie niet in alle gevallen voldoende betrouwbaar is. In IPO-verband werken wij aan de verbetering van de beleidsinformatie. Wij maken hier voorzover als mogelijk afspraken over met de aanleverende instellingen. Ook is juist, dat de beleidsinformatie niet steeds zuiver vraaggericht is. Door te overleggen met de instellingen, met name Bureau Jeugdzorg, wordt daarop gecorrigeerd. De maatschappelijke effecten van het beleid zullen in de komende jaren worden geregistreerd aan de hand van de indicatoren cliënttevredenheid, mate van terugval (recidive) en mate van realisatie van de met de cliënten overeen gekomen hulpverleningsdoelen. Deze indicatoren voor effectiviteit maken deel uit van de met de zorgaanbieders te maken prestatieafspraken.

Detailtering prestatie- en productieafspraken

De Rekenkamer constateert, dat het maken van prestatie- en productieafspraken nog niet heeft plaatsgevonden omdat tussen de provincie en instellingen verschil van inzicht bestaat over het detailniveau waarop de provincie kan en mag sturen.

Reactie

Ter toelichting melden wij hier, dat de provincie met zowel BJZ als AZZ in constructief overleg is over de productieafspraken. De provincie wil daarbij kunnen beoordelen hoe gesubsidieerde instellingen tot bepaalde kostenberekeningen komen, teneinde zo gunstig mogelijke afspraken te kunnen maken uit een oogpunt van doelmatige besteding van jeugdzorgmiddelen.

Kader voor incidentele subsidies

De Rekenkamer constateert, dat het kader voor incidentele subsidieverstrekking niet herkenbaar is in het provinciaal beleidskader, uitvoeringsprogramma's of subsidieverordeningen.

De aanbeveling van de Rekenkamer gericht aan Provinciale Staten is om de prioriteiten en doelen ten aanzien van de incidentele subsidies te expliciteren.

Reactie

De middelen uit de doeluitkeringen voor jeugdzorg zijn bedoeld voor de uitvoering van de wettelijke opdracht van de provincie. Deze kunnen ook aangewend worden voor experimenten. Gezien de druk op de jeugdzorgmiddelen (wachtlijsten) zijn in de afgelopen jaren geen experimentmiddelen vooraf gereserveerd. Incidentele subsidies worden echter niet alleen uit de doeluitkering gefinancierd, maar vooral uit autonome provinciale middelen. Ten aanzien van incidentele subsidies geldt, dat prioriteiten en doelen vastliggen in verschillende beleidskaders als de Nota integraal jeugdbeleid, Beleidskader sociale zorg en het Beleidskader jeugdzorg. Deze zijn goed op elkaar afgestemd. Door af te zien van het stellen van verdere inhoudelijke eisen, criteria of prioriteiten wordt zoveel mogelijk ruimte geboden aan de eigen innovatiekracht van instellingen.

Structureel inbedden van resultaten van projecten en experimenten

De Rekenkamer constateert, dat in de jeugdzorg wordt gedacht in deelproblemen en deeloplossingen (symptoombestrijding) in plaats van het aanpakken van de werkelijke problemen met structurele oplossingen. Het risico bestaat dat het systeem wordt uitgehold als gevolg van het ontbreken van een structurele inbedding van experimenten en initiatieven.

Reactie

Uitgangspunt bij de financiering van de jeugdzorg in Zeeland is, dat de te verlenen structurele subsidies de hoogte van de door het Rijk aan de provincie beschikbaar gestelde doeluitkering(en) niet mogen overschrijden. Daarmee is er een hard financieel kader voor de structurele subsidies en daarom stelt de provincie voorafgaand aan verlening van project- of experimentsubsidies de duidelijke voorwaarde dat een structureel vervolg van een project of experiment binnen het reguliere budget plaats moet vinden of met andere structurele middelen. Vanuit het veld is hierop kritiek. De Rekenkamer geeft als voorbeeld het Project Stroomlijnen. Wij onderkennen dat het voor initiatiefnemers van projecten en experimenten een moeilijke opdracht is om tot een structurele implementatie van de opbrengsten van experimenten en projecten te komen binnen de reguliere financiële ruimte. De oorzaak van dit vereiste (het vaststaande financiële kader) kan het college echter niet wegnemen. Door deze voorwaarde bij projecten sterk te benadrukken is de initiatiefnemer zich daar dan ook terdege van bewust, zodat frustraties bij initiatiefnemers en medewerkers zoveel mogelijk worden voorkomen.

Samenwerking met andere partijen

De conclusies voor het samenwerken met andere partijen luiden:

De afstemming tussen de financiers in het jeugdzorgaanbod is minimaal, met name met het Zorgkantoor

De betrokkenheid van de provincie bij de jeugdzorg is groot

Er bestaat draagvlak voor samenwerking maar deze wordt nog onvoldoende benut c.q. staat onder druk omdat het kader voor samenwerking onduidelijk is

Er bestaan naar het oordeel van de Rekenkamer kansen in Zeeland om de sturing aan de jeugdzorg te optimaliseren wanneer de kansen in Zeeland (betrokkenheid en draagvlak voor samenwerking) benut worden.

Reactie

Gedeputeerde Staten moeten ingevolge de wet voorafgaand aan het opstellen van een beleidskader en een uitvoeringsprogramma overleggen met de in de provincie actieve zorgverzekeraars om afspraken te maken over de zorg die door de provincie geleverd gaat worden en welke door de zorgverzekeraars. De instantie om deze afspraken te maken is het Zorgkantoor Zeeland. Het overzicht van wat de zorgverzekeraars aan zullen bieden, moet opgenomen worden in het Beleidskader en het uitvoeringsprogramma.

Al eerder is vastgesteld dat de ‘beleidscycli’ van provincie en zorgkantoor niet op elkaar aansluiten: moet de provincie vóór 1 oktober van een jaar duidelijkheid geven, het Zorgkantoor maakt pas in het begin van het daaropvolgende jaar afspraken met de aanbieders. Dit maakt het heel erg lastig om de voornemens en plannen op elkaar af te stemmen. Het is in ieder geval onmogelijk om in het beleidskader de voornemens te vermelden van de zorgverzekeraars voor wat betreft de zorg voor jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking (LVG) en de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen.

De problematiek van de gebrekkige afstemming met de sectoren jeugd-GGZ en LVG is onderzocht door de Algemene Rekenkamer en de conclusies zijn opgenomen in het rapport “Kopzorgen” Hierin wordt aangegeven, dat er over het algemeen wel overlegd wordt tussen provincie en zorgkantoor, maar dat de gegevens die voor j-GGZ en LVG geleverd moeten worden veelal ontbreken. De Algemene Rekenkamer concludeert, dat dit ten dele komt doordat de zorgkantoren zelf niet over de benodigde gegevens beschikken. Voor een ander deel is de achtergrond hiervan dat de zorgkantoren (en in hun kielzorg de AWBZ-zorgaanbieders) zich niet geroepen voelen om verantwoording af te leggen aan de provincie.

Met het oog op het Beleidskader jeugdzorg 2009 – 2012 overleggen wij met

het Zorgkantoor en de AWBZ-zorgaanbieders over hoe de afstemming met de provinciaal gefinancierde jeugdzorg kan worden verbeterd.

Vooraf afspraken maken over – interactieve - besluitvorming

De Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan om vooraf tussen de betrokken partijen afspraken te maken over de manier waarop het proces van besluitvorming zal verlopen en om – gegeven de constatering dat de provincie, de instellingen en de omgeving complementair zijn aan elkaar - van het proces van besluitvorming een interactief proces te maken met alle betrokken bij de jeugdzorg (zowel de instellingen als de omgeving).

Reactie

In 2008 stellen wij een beleidskader jeugdzorg voor de jaren 2009 tot en met 2012 op. Met de betrokken partijen zullen wij vooraf afspraken maken over het interactief proces waarin wij dit Beleidskader opstellen. Daarbij betrekken wij ook de opvattingen van jongeren zelf.

Voornemens

De voorgaande reacties leiden tot de navolgende voornemens, waarmee wij zoveel als mogelijk tegemoet komen aan de aanbevelingen van de Rekenkamer:

Wij zullen met de zorgaanbieder en Bureau Jeugdzorg afspraken maken over de monitoring van de effecten van invoering van het IPT-stelsel uit het oogpunt van de cliënt.

In 2008 stellen wij een beleidskader jeugdzorg voor de jaren 2009 tot en met 2012 op. Met de betrokken partijen zullen wij vooraf afspraken maken over het interactief proces waarin wij dit Beleidskader opstellen. Daarbij betrekken wij ook de opvattingen van jongeren zelf.

Met het Zorgkantoor en AWBZ-jeugdzorgzorgaanbieders overleggen wij vooraf over hoe de afstemming met de provinciaal gefinancierde jeugdzorg kan worden verbeterd.

In het beleidskader jeugdzorg voor de jaren 2009 tot en met 2012 zullen wij, met inachtneming van interprovinciale afspraken over de inrichting van het beleidskader, de relatie tussen beleidsdoelen, voornemens, activiteiten en financiën helder weergeven.

In de voortgangsrapportages op basis van dit Beleidskader zullen wij de relatie tussen de stand van zaken en het provinciaal jeugdzorgbeleid aangeven en

de stand van zaken van de in “Nieuwe verbindingen “ vastgelegde ambities. De maatschappelijke effecten van het beleid zullen in de komende jaren worden geregistreerd aan de hand van de indicatoren cliënttevredenheid, mate van terugval (recidive) en mate van realisatie van de met de cliënten overeen gekomen hulpverleningsdoelen.

De aanbeveling, om met nabuurprovincies afspraken te maken over de opvang als gevolg van afbouw van voorzieningen zullen wij niet opvolgen. Wij stellen bovendien aan Provinciale Staten voor om de aanbeveling ten aanzien van de incidentele subsidies niet over te nemen.”

9 Nawoord

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de uitgebreide en zorgvuldige bestuurlijke reactie van het College van Gedeputeerde Staten. We zijn verheugd dat het College constateert dat het rapport bruikbare aanbevelingen op het terrein van jeugdzorg bevat. In ons nawoord zullen wij niet nader ingaan op die conclusies en aanbevelingen die het College overneemt, maar ons concentreren op de verschillen van inzicht zoals die blijken uit de bestuurlijke reactie.

Het voornaamste verschil van inzicht dat resteert, draait om de grondslagen van het jeugdzorgbeleid en de sturing daarop door de provincie. Naar het oordeel van de Rekenkamer is duurzaam succes van het jeugdzorgbeleid afhankelijk van een duidelijke maatschappelijke inbedding aan de hand van beleidsanalyses en feitelijke gegevens. In de optiek van het College vindt maatschappelijke visievorming plaats met de insteek via IPT en het overleg met de gemeenten in het kader van het preventieve beleid. De Rekenkamer onderschrijft in principiële zin de lijn van het College dat een adequaat preventief beleid onderdeel uitmaakt van het jeugdzorgbeleid. Zij is echter van mening dat het College nu te eenzijdig de nadruk legt op dit preventieve beleid, waardoor onvoldoende aandacht bestaat voor het totale beeld.

Bovendien is tijdens het onderzoek voor de Rekenkamer onduidelijk gebleven welke (maatschappelijke) overwegingen aanleiding zijn geweest voor de beleidskeuzes van de provincie, zoals IPT. In de maatschappelijke visie op jeugdzorg waar het College in haar bestuurlijke reactie uit citeert is bijvoorbeeld geen beleidsinformatie aangetroffen over de Zeeuwse situatie. Het beleid rust naar onze mening nog teveel op aannames. Het duidelijkste voorbeeld is de aanname, dat preventief beleid de druk op de jeugdzorg substantieel zal doen afnemen; zelfs zodanig dat dit zal leiden tot een vermindering van 20% instroom in de jeugdzorg. De Rekenkamer vindt dit een onrealistische aanname. Het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer geeft aan in zijn rapport “Wachtlijsten in de jeugdzorg, een analyse” (2007) dat het hier om een aanname gaat en niet om een causaal verband.

Bovendien waarschuwt het bureau voor extra kosten.

Uit cijfers van de MO-Groep¹⁰ blijkt bovendien dat in de periode 2004 – 2007 sprake is van een gemiddelde stijging van meer dan 10% per jaar van aanmeldingen en indicaties bij de Bureaus Jeugdzorg.

¹⁰ Brancheorganisatie voor Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening, Jeugdzorg en Kinderopvang.

Voor de overzichtelijkheid hebben we in onderstaand schema de voornaamste verschillen van inzicht samengevat.

Aanbeveling Rekenkamer	Bestuurlijke reactie College	Nawoord Rekenkamer
Keuzes in de jeugdzorg vereisten maatschappelijk ingebodde visievorming.	Maatschappelijke visie is eind 2006 vastgesteld en heeft geleid tot de invoering van IPT. Daarnaast is blijvend aandacht nodig voor bedrijfsvoering en organisatie.	Visievorming dient in breder maatschappelijk perspectief dan slechts vooraf-beleid geplaatst te worden.
Risico invoering IPT gebrek aan residentiële plaatsen en daarmee grotere behoefte aan residentieel buiten de provincie. Overleg buurprovincies.	Er is geen relatie tussen buitenprovinciale opvang en afbouw dag- en residentiële voorzieningen. Geen overleg nodig met buurprovincies. Monitoring van effecten van implementatie IPT, ook uit oogpunt cliënt.	Wij veronderstellen een dergelijke relatie wel degelijk. Dat preventief beleid leidt tot verminderde druk op jeugdzorg berust op een aanname, niet op feiten.
Toekomstbeeld jeugdzorg ontbreekt.	Toekomstbeeld ligt besloten in IPT-traject en afstemming met gemeenten ten behoeve van basisinfrastructuur preventief jeugdbeleid. Gevolg zal zijn 20% minder instroom in jeugdzorg.	Daling instroom met 20% is niet realistisch gegeven 10% jaarlijkse stijging (2004 – 2007) aanmeldingen en indicaties bij Bureau Jeugdzorg.
Stel prioriteiten en doelen in kader verstrekken van incidentele subsidies.	Verdere inhoudelijke eisen zijn niet gewenst.	Het niet stellen van prioriteiten en doelen is een gemiste kans.
Maak vooraf afspraken hoe resultaten van pilots/ experimenten op structurele manier in te bedden.	Niet nodig. Algemene lijn is structureel vervolg binnen regulier budget of andere structurele middelen.	Praktijk laat knelpunten zien, die leiden tot problemen voor jeugdigen. Daarmee is noodzaak tot het maken van nadere afspraken een gegeven.

Daargelaten de verschillen van inzicht op het punt van effectiviteit, vertrouwen we dat het rapport en de implementatie van onze aanbevelingen zal bijdragen aan een verdere verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid van het veld van de jeugdzorg. Het is onze overtuiging dat dat ook de inzet is van de provincie. Van onze kant zullen we dit onderwerp met belangstelling volgen.

Bijlagen

1. Onderzoeksopzet	64
2. Overzicht geraadpleegde bronnen	69
3. Regie	76
4. Foto van de jeugdzorg	84
5. Verantwoordelijkheid voor het geheel	107
6. Hoe komt het provinciaal beleid tot stand?	113
7. Organiseren samenwerking	130

1 Onderzoeksopzet

In juni 2006 is de Rekenkamer Zeeland gestart met de voorbereiding van een onderzoek naar de doeltreffendheid van jeugdzorg in Zeeland. Het onderzoek is de afgelopen maanden uitgevoerd met medewerking van een groot aantal organisaties die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland.

1.1 Regie in de jeugdzorg

De Rekenkamer Zeeland heeft in haar meerjarig onderzoeksprogramma 2006 – 2008 besloten onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van de wijze waarop de provincie sturing geeft aan de jeugdzorg in Zeeland. De Rekenkamer heeft gekozen om het onderzoek te richten op de wijze waarop de provincie haar regisseursrol (sturende rol) invult.

1.1.1 Regie

Regie is een bijzondere vorm van sturing en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat van al die handelingen. Er zijn verschillende typen regisseur zoals de beheersingsgerichte, de uitvoeringsgerichte, de visionaire of de faciliterende regisseur. In elke situatie kan een ander type regisseur passen. Ongeacht het type regisseur is sprake van de volgende kenmerken:

- Overzicht over de gehele situatie (komt terug in bijlage 4)
- Verantwoordelijkheid voor het geheel nemen (komt terug in bijlage 5)
- Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel (komt terug in bijlage 6)
- Het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel (komt terug in bijlage 7)

In bijlage 3 wordt het onderwerp regie vanuit theoretisch kader uitgebreid toegelicht.

1.1.2 Aanleiding en relevantie

Jeugdzorg staat al enkele jaren in de aandacht van de media en de politiek. De media heeft bericht over een aantal incidenten. Vanuit de politiek worden vragen gesteld over deze gebeurtenissen. Zowel door het Rijk als door de provincie Zeeland en instellingen in het veld zijn de afgelopen jaren en wor-

den er nog steeds diverse onderzoeken gedaan naar het functioneren van de jeugdzorg¹¹. In deze onderzoeken blijft de rol van de provincie Zeeland binnen de Zeeuwse context onderbelicht. Op 1 januari 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden. De Wet op de Jeugdzorg heeft veranderingen gebracht ten aanzien van het stelsel van jeugdzorg (van aanbod- naar vraaggericht), de organisatie van de jeugdzorg en de verantwoordelijkheidsverdeling. De provincie heeft mede de taak om de wijzigingen te implementeren. De implementatie van de (wets)wijzigingen is nog niet geheel afgerond. Nieuwe wijzigingen kondigen zich reeds aan. De Rekenkamer heeft gekozen om op dit moment onderzoek naar de sturende rol van de provincie uit te voeren zodat de aanbevelingen uit het onderzoek meegenomen kunnen worden in het implementatieproces van de wijzigingen in de jeugdzorg.

De provincie heeft de wettelijke verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een genoegzaam jeugdzorgaanbod. De provincie is verantwoordelijk voor het recht op jeugdzorg. Zij moet garanderen dat iedere jeugdige die dat nodig heeft via Bureau Jeugdzorg de juiste indicatie krijgt en vervolgens zorgen dat er een passend jeugdzorgaanbod is. Jaarlijks ontvangt de provincie Zeeland een bijdrage van het Rijk van zo'n 20 miljoen euro voor de financiering van de jeugdzorg. Het lijkt dat ondanks de inspanningen en investeringen die gedaan worden er wachtlijsten en wachttijden op structurele basis blijven bestaan.

De provincie heeft een centrale positie op het terrein van jeugdzorg. Haar wettelijke verantwoordelijkheid betekent dat de provincie de hoofdlijnen van het beleid bepaalt binnen de wettelijk vastgestelde uitgangspunten. Daarnaast financiert de provincie Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. Via het (mede) formuleren van de hoofdlijnen van het beleid en de inzet van middelen kan de provincie sturing geven aan de jeugdzorg. De Rekenkamer vindt een onderzoek naar de wijze waarop de provincie sturing geeft aan de jeugdzorg relevant gegeven de wettelijke verantwoordelijkheid en de weerslag daarvan in de maatschappij.

¹¹ Voorbeelden van onderzoeken op landelijk niveau zijn de Operatie Jong, de Jeugdzorgbrigade en de Evaluatie Wet op de Jeugdzorg. In deze onderzoeken wordt de rol en de wijze waarop de provincies de jeugdzorg vormgeven betrokken in algemene bewoordingen en vanuit de optiek van het landelijk beleid. In Zeeland zijn door BMC onderzoeken uitgevoerd naar de organisatie van Bureau Jeugdzorg en AZZ. De rol van de provincie Zeeland is in deze onderzoeken niet betrokken.

1.2 Onderzoeksopzet

1.2.1 Onderzoeksvraag

Het onderzoek was erop gericht inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincie haar wettelijke verantwoordelijkheid op het terrein van jeugdzorg invult. De vraag naar de doeltreffendheid van het handelen door de provincie stond daarbij centraal.

De centrale vraag in het onderzoek luidde:

Op welke wijze stuurt de provincie op een vraaggericht jeugdzorgaanbod waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de Jeugdzorg en in hoeverre is dat effectief?

In het onderzoek werden de volgende deelvragen onderscheiden:

- Welke actoren zijn er betrokken bij een vraaggericht jeugdzorgaanbod, wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden en hun positie binnen de jeugdzorg?
- Hoe komen het provinciaal beleidskader en het uitvoeringsprogramma jeugdzorg tot stand?
- Op welke wijze waarborgt de provincie dat de doelstellingen en activiteiten gerealiseerd worden?

De wijze waarop de provincie sturing geeft hebben wij bekeken vanuit twee invalshoeken. Eén invalshoek was de formele afspraken zoals neergelegd in de wet- en regelgeving, beleidskaders en uitvoeringsprogramma's.

De tweede invalshoek was de wijze waarop sturing door de provincie ervaren wordt door de partijen die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland. We hebben zowel de provincie als instellingen gevraagd wat hun beelden en verwachtingen zijn van de sturing door de provincie.

De gegevens in het onderzoek werden verzameld middels een dossierstudie en gesprekken met de provincie en instellingen die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de personen waarmee gesproken is. De gegevens uit de dossierstudie en gesprekken zijn geanalyseerd aan de hand van het normenkader.

1.2.2 Afbakening van het onderzoek

De Rekenkamer stelt in dit onderzoek het sturingsvraagstuk centraal conform de verantwoordelijkheid van de provincie op grond van de Wet op de Jeugdzorg. Het onderzoek is afgebakend op drie punten:

- Onderdelen van jeugdzorg (paragraaf 1.2.2.1.)

- Sturingsinstrumenten (paragraaf 1.2.2.2.)
- Periode (paragraaf 1.2.2.3.)

1.2.2.1 Onderdelen van jeugdzorg

Jeugdzorg is de ondersteuning van en hulp aan cliënten bij opgroei- en opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen. Het is bedoeld als aanvulling op de zorg van ouders en andere belangrijke personen rond de opvoeding en algemene voorzieningen van jeugd zoals onderwijs en gezondheidszorg. Jeugdzorg kan zich richten op hulp aan de jeugdige of aan het gezin. Opgroei- en opvoedingsproblemen kunnen zich op verschillende manieren uiten zoals gedragsproblemen, criminaliteit, gebruik van alcohol en drugs, consequent schoolverzuim, achterstand op school, psychische stoornissen en depressiviteit.

In het onderzoek worden de onderdelen van jeugdzorg betrokken waarvoor de provincie verantwoordelijkheid draagt. Dit zijn:

- De jeugdzorg waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat
- De toegang tot de jeugd-GGZ en de toegang tot de jeugdzorg waarop ingevolge het Besluit Justitiële Jeugdinrichtingen aanspraak bestaat
- De aansluiting tussen het lokaal jeugdbeleid en de jeugdzorg.

1.2.2.2 Sturingsinstrumenten

De provincie beschikt over instrumenten waarbij zij Bureau Jeugdzorg aanwijzingen kan geven met bestuursdwang als sanctie en kan ingrijpen in de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van Bureau Jeugdzorg. Op grond van de Wet op de Jeugdzorg heeft de provincie instrumenten om sturing te geven aan de jeugdzorg. De Rekenkamer heeft gekozen om de instrumenten in het onderzoek te betrekken die de provincie kan gebruiken om actief sturing te geven aan de jeugdzorg. Dit zijn het opstellen en bijstellen van het provinciaal beleidskader jeugdzorg, het opstellen van het uitvoeringsprogramma jeugdzorg, het voeren van overleg en het verstrekken van subsidies.

1.2.2.3 Periode

We hebben gekozen om het onderzoek te richten op de periode vanaf de inwerkingtreding van de Wet op de Jeugdzorg tot de komst van de Minister voor Jeugd en Gezin. Dit is vanaf 1 januari 2005 tot februari 2007.

1.2.3 Normenkader

De provincie is een onderdeel van de samenleving en voor de effectiviteit en legitimiteit van haar functioneren sterk afhankelijk van de steun van andere maatschappelijke factoren. De vier componenten van regie bieden procescriteria aan de hand waarvan het succes of falen van de regierol kan worden gedefinieerd. Door De Bruijn en Ten Heuvelhof zijn voorwaarden geformuleerd die de kans vergroten dat een organisatie op effectieve wijze sturing kan geven. Deze voorwaarden komen overeen met de procescriteria voor regie. De voorwaarden voor effectieve sturing en de procescriteria hebben de basis gevormd voor het normenkader zoals dat in dit onderzoek gehanteerd is.

Wanneer aan de onderstaande normen wordt voldaan zal de kans dat de provincie op effectieve wijze sturing kan geven aan de jeugdzorg groter worden. Deze normen zijn:

- De provincie heeft een eenduidig beeld van de actoren die betrokken zijn bij de vormgeving en uitvoering van de jeugdzorg in Zeeland
- De provincie heeft een strategie ontwikkeld als leidraad voor haar handelen binnen de jeugdzorg en past deze ook toe
- De provincie heeft gezamenlijk met de betrokken actoren een visie op jeugdzorg ontwikkeld en er bestaat overeenstemming over deze visie
- De provincie volgt de voortgang en uitvoering van de jeugdzorg en de resultaten daarvan en onderneemt – indien noodzakelijk – actie
- De provincie heeft haar interne organisatie afgestemd op haar rol als regisseur in de jeugdzorg

2 Overzicht geraadpleegde bronnen

2.1 Overzicht gesprekken

Inspectie Jeugdzorg:	mw. I. Albers en dhr. P.T.M. Derks
Bureau Jeugdzorg Zeeland:	dhr. F.W.M. van den Brûle, mw. E. Mekkaoui, mw. I. de Kok en mw. C. Mobach
Stichting AZZ:	dhr. J.P. Goovers en dhr. H. Abbing
Emergis/ Ithaka:	dhr. L.A.M. van Baardwijk
Gemeente Schouwen-Duiveland:	dhr. E. van Brummelen
Gemeente Middelburg:	dhr. M. van Poecke
Stichting Klaverblad Zeeland:	dhr. P. van den Beemt
Zeeuws Platform Cliënten Jeugdzorg	
CZ Zorgkantoor:	mw. drs. J.L.M. Franken
Raad voor de Kinderbescherming:	mw. mr. E. Bokhorst
BMC:	dhr. dr. ir. J.A.H. Baecke MPM
NIZW:	mw. drs. C. Konijn
SCOOP:	dhr. drs. J.A.M. Schouten en dhr. D. van den Bout
Algemene Rekenkamer:	mw. mr. drs. H.M.W.G. Goossens
Ministerie van VWS:	dhr. J.J. Klomp ¹²
Provincie Zeeland:	dhr. G.R.J. van Heukelom, dhr. L.J. Schipper, dhr. P.W. Moerdijk en dhr. ba. T. van den Buijs

2.2 Overzicht geraadpleegde literatuur

Provincie Zeeland

- De Driehoek Rond; visie op de sociale pijler van de duurzame driehoek – provincie Zeeland (december 2005)
- FEZ-003 Jaarrekening 2006 (29 juni 2007)
- FEZ-227 Jaarrekening 2005 (19 mei 2006)
- Overzicht reglementen en verordeningen provincie Zeeland, www.zeeland.nl (datum van raadpleging 5 juni 2007)

¹² Dhr. Klomp heeft namens het Ministerie van VWS en het Ministerie van Justitie opgetreden als contactpersoon tijdens het onderzoek. De vragen van de Rekenkamer Zeeland zijn schriftelijk beantwoord door het Ministerie van VWS en het Ministerie van Justitie in een gezamenlijke reactie.

- Provinciale Staten Notulen 8 december 2006 (vastgesteld tijdens vergadering Provinciale Staten op 12 januari 2007)
- Rapportage wachtlijsten jeugdzorg Zeeland; rapportageperiode 1-1-2006 – 31-12-2006, provincie Zeeland (14 april 2007)
- STA0602240 Reactie op accountantsrapport 2005 (14 april 2006)
- STA0606068 Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg Zeeland 2007/ accountantsverklaring over 2005 (21 december 2006)
- STA0702224 Reactie op accountantsrapport 2006 (31 mei 2007)
- Stroomschema cliëntroute jeugdzorg – ontvangen van provincie op 10 mei 2007
- Subsidieregelgeving provincie Zeeland; www.zeeland.nl (datum raadpleging: 5 juni 2007)
- Verslag bestuurlijk overleg jeugdzorg (8 juli 2003)
- Verslag bestuurlijk overleg jeugdzorg (17 juni 2004)
- Verslag bestuurlijk overleg jeugdzorg (23 augustus 2006)
- Visiedocument jeugdzorg Zeeland: effectiviteit, vraagsturing en samenhang – Co-Act Consult, Warden (juni 2006)
- Vragen ingevolge artikel 44 van het reglement van orde inzake wachtlijstproblematiek jeugdzorg (5 juni 2007)
- WEB032465 Herstructurering jeugdzorg (GS-besluit 10 juni 2003)
- WEB0403535 Beleidskader jeugdzorg 2005 – 2008 (29 juli 2004)
- WEB0404585/54 Ontwerp uitvoeringsprogramma jeugdzorg Zeeland 2005 (14 oktober 2004)
- WEB0404670 Nota inzake convenanten afstemming jeugdzorg en jeugd-beleid met de gemeenten Goes en Tholen (GS 19 oktober 2004)
- WEB0500285 Subsidie 2005 (GS 21 januari 2005)
- WEB0501721/8 Kadernotitie integraal jeugd-beleid (5 april 2005)
- WEB0502151 Visieontwikkeling jeugdzorg (26 april 2005)
- WEB0503559 Subsidie 2005 (GS 19 juli 2005)
- WEB0504239 Visieontwikkeling jeugdzorg (6 september 2005)
- WEB0504809 Uitvoeringsprogramma jeugdzorg Zeeland 2006 (18 oktober 2005)
- WEB0505043 Verkenning project visieontwikkeling jeugdzorg Zeeland (14 oktober 2005)
- WEB0505606/6 Beleidsinformatie jeugdzorg (29 november 2005)
- WEB0506181 Bijstelling subsidie justitietaken 2005 (GS 3 januari 2006)
- WEB0600355 Subsidie 2005; voorschotten (GS 24 januari 2006)
- WEB0600357 Loonbijstelling 2005 (GS 24 januari 2006)
- WEB0600832 Brief Co-Act Vervolg offerte project visieontwikkeling jeugdzorg Zeeland (16 februari 2006)

- WEB0600952 Subsidie 2006; voorschotten (GS 27 februari 2006)
- WEB0601501 Project Stroomlijnen Bureau Jeugdzorg (28 maart 2006)
- WEB0601710/5 Beleidsinformatie jeugdzorg (4 april 2006)
- WEB0601710/5 Beleidsinformatie jeugdzorg (11 april 2006)
- WEB0602819 Nota inzake opdrachtverlening: 'simulatie jeugdzorgketen provincie Zeeland' (GS 30 mei 2006)
- WEB0602385 Subsidie 2006; voorschotten (GS 11 mei 2006)
- WEB0603013/4 Subsidie 2006 i.v.m. extra middelen hoofdlijnenakkoord (GS 13 juni 2006)
- WEB0603022/9 Informatie over uitkomsten conferentie De jeugd op de agenda: Hoe? (6 juni 2006)
- WEB0604586 Voorzitterschap werkgroep zorgaanbieders taskforce jeugd (12 september 2006)
- WEB0605018 Bijstelling 2007 Beleidskader jeugdzorg Zeeland 2005 – 2008 en Uitvoeringsprogramma jeugdzorg Zeeland 2007 (3 oktober 2006)
- WEB0605021/9 Uitvoeringsprogramma jeugdzorg Zeeland 2007 (6 oktober 2006)
- WEB0605027 Nieuwe visie op de jeugdzorg voor Zeeland (3 oktober 2006)
- WEB0605036/6 Visiedocument Jeugdzorg Zeeland: effectiviteit, vraagstuk en samenhang (11 oktober 2006)
- WEB0603337 Preambule visiedocument IPT (27 juni 2006)
- WEB0700695/3 Jeugdzorg – aanvalsplan wachtlijsten (30 januari 2007)
- WEB-118 startnotitie jeugdbeleid (24 februari 2004)
- WEB-179 Beleidskader jeugdzorg Zeeland 2005 tot en met 2008 (10 december 2004) (WEB0404586)
- WEB-248 Bijstelling 2006 Beleidskader jeugdzorg Zeeland 2005 tot en met 2008 (9 december 2005)
- WEB-275 Integraal jeugdbeleid: Zeeland de beste provincie om groot te worden (13 april 2006)

Rijksoverheid

- 5298803/04/DJI Beleidskader jeugdzorg Zeeland 2005 – 2008 (5 augustus 2004)
- Beleidskader wet op de jeugdzorg; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (9 juni 2000)
- DJB/APJB-2482416 Operatie Jong: Sterk en resultaatgericht voor de jeugd (22 juni 2004)
- DJB/APJB-2718402 Centrum voor Jeugd en Gezin (23 oktober 2006)

- DJB/APJB-2738994 Sturingsadvies deel 2; Koersen op het kind; Kompas voor het nieuwe kabinet en Koersen op het kind; Diversiteit in het jeugd-beleid (22 december 2006)
- DJB/JZ-2567334 Gesprek provinciaal beleidskader (4 april 2005)
- DJB/JZ-2574227 Vaststelling uitkering zorgaanbod 2005 (30 mei 2005)
- DJB/JZ-2575197 Goedkeuring Rijk van door PS vastgesteld Provinciale Beleidskader Jeugdzorg 2005 – 2008 (26 april 2005)
- DJB/JZ-2586469 Beleidsinformatie jeugdzorg 2004 (20 mei 2005)
- DJB/JZ-2615854 Voortgangsrapportage jeugdzorg 2005 (20 september 2005)
- DJB/JZ-2624401 Vaststelling uitkering zorgaanbod 2005 (11 november 2005)
- DJB/JZ-2641862 Uitkering zorgaanbod 2006 (23 december 2005)
- DJB/JZ-2647235 Ontwerp-Uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2006 (20 maart 2006)
- DJB/JZ-2690434 Uitkering zorgaanbod 2006 (20 juni 2006)
- DJB/JZ-2692286 Aanbieding eindrapport jeugdzorgbrigade over bureau-cratie in de jeugdzorg (16 juni 2006)
- DJB/JZ-2702889 Aanschrijving P&C-cyclus Wjz: Indiening ontwerp uit-voeringsprogramma jeugdzorg 2007 (28 juli 2006)
- DJB/JZ-2709159 OVA 2006 uitkering zorgaanbod (21 september 2006)
- DJB/JZ-2716006 Voortgangsrapportage jeugd-beleid 2006 (25 september 2006)
- DJB/JZ-2723065 Uitvoeringsprogramma jeugdzorg Zeeland 2007/ accountantsverklaring over 2005 (16 oktober 2006)
- Jeugdzorg 2003 – 2006, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 28606, nr. 24
- Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005 tot en met 2008 – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Justitie (september 2004)
- Minder bureaucratie en een betere jeugdzorg door jeugdzorgbrigade (pers-bericht Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 7 april 2004)
- Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de Jeugdzorg) – Tweede Kamer, vergaderjaar 2001 – 2002, 28168, nr. 3
- Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de Jeugdzorg); Motie van het lid Soutendijk – van Appeldoorn c.s. (voorgesteld 6 april 2004), Eerste Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 28168, F

- Wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg); Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 644, nr. 8

Wet- en regelgeving

- Besluit van Provinciale Staten van Zeeland van 3 oktober 2003, houdende vaststelling Subsidieverordening Bureau Jeugdzorg Zeeland provincie Zeeland 2004 (Provinciaal Blad nr. 49 en 50 van 2003)
- Besluit van Provinciale Staten van Zeeland van 3 oktober 2003, houdende vaststelling Subsidieverordening Zorgaanbod Jeugdzorg Zeeland 2004 (Provinciaal Blad nr. 51 en 52 van 2003)
- Besluit van 16 december 2004, houdende regeling van uitkeringen aan de provincies op grond van de Wet op de Jeugdzorg (Tijdelijk besluit uitkeringen jeugdzorg)
- Besluit van 2 mei 2005, houdende regeling van verwerking van gegevens voor een samenhangend jeugdzorgbeleid op grond van de Wet op de Jeugdzorg (Besluit beleidsinformatie jeugdzorg)
- Besluit van Provinciale Staten van Zeeland van 8 december 2007, houdende vaststelling van de Algemene subsidieverordening Zeeland 2007 (Provinciaal blad nr. 32 van 2006)
- Besluit van Gedeputeerde Staten van Zeeland van 12 december 2006, houdende vaststelling van het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2007 (Provinciaal blad nr. 33 van 2006)
- Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie van 16 augustus 2005, nr. DJB/JZ-2575029, houdende nadere regels inzake beleidsinformatie voor de Wet op de Jeugdzorg
- Wet van 14 december 1967, houdende algemene verzekering bijzondere ziektekosten
- Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de Jeugdzorg)

Diversen

- 50150/2006 AO Jeugdzorg op 26 oktober 2006 – IPO (26 oktober 2006)
- 7ink00447/07ink00780 Voorstellen task force jeugd Zeeland + pilot project – Gemeente Schouwen-Duiveland (13 maart 2007)
- Accountantsrapport inzake jaarrekening 2005 provincie Zeeland – Deloitte, Middelburg (13 april 2006)
- Accountantsrapport inzake jaarrekening 2006 provincie Zeeland – Deloitte, Middelburg (30 mei 2007)

- Afstemming in het preventieve jeugdbeleid in Zeeland; Advies van de werkgroep zorgaanbieders aan de task force jeugd Zeeland – Co-Act Consult, Middelburg (maart 2007)
- De grensovergang – Gids voor het maken van bestuurlijke afspraken over de aansluiting van jeugdbeleid en jeugdzorg. Vereniging Nederlandse Gemeenten
- DIR01142/2007 Oplopende wachttijden jeugdzorg – IPO (22 februari 2007)
- Een blik vooruit; Strategie en ontwikkeling van de organisatie AZZ; Kadernotitie – AZZ (november 2006)
- Evaluatie beleid jeugdhulpverlening 1992 – 1999 provincie Zeeland. IVA Tilburg (drs. S.F.M. van Wersch), Tilburg, juli 2002
- Evaluatie convenants jeugdbeleid – jeugdzorg Goes en Tholen; Rapportage en advies – SCOOP, Middelburg (mei 2006)
- Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg en AMK's – Plan van aanpak. Bestuur & Management Consultants (dr. ir. J.A.H. Baecke MPM, drs. P. Bremmer, mr. drs. M.H. Glas, drs. R. Verhoeven), november 2005
- Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg – eindrapport. Bestuur & Management Consultants (dr. ir. J.A.H. Baecke MPM, drs. P. Bremmer en mr. drs. M.H. Glas), november 2006
- Jeugdbeleid in Ba(la)ns II; afspraken van Rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid – vastgesteld door kabinet, IPO en VNG tijdens het Overhedenoverleg in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) 1 december 1999 en 18 mei 2000 (juni 2001)
- Handboek beleidswetenschap – R. in 't Veld (2001)
- In antwoord op uw vraag; Strategisch meerjarenbeleidsplan 2007 – 2010 – AZZ (september 2006)
- Ingang om de hoek; De Wet op de jeugdzorg vanuit het perspectief van de (potentiële) cliënt belicht – M.F.M. van den Berg, 2006
- Kinderen in Tel – Databoek 2007; Verwey-Jonker instituut (M. Steketee, J. Mak en B. Tierolf), Utrecht (maart 2007)
- Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie – Partners + Pröpper (dr. I. Pröpper, drs. B. Litjens, drs. E. Weststeijn) in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vught, 23 april 2004
- Management in netwerken – J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, Lemma, Utrecht, 1999
- Meerjarig onderzoeksprogramma 2006 – 2008 – Rekenkamer Zeeland (april 2006)

- Opvoed- en opgroeiondersteuning; de rol van de gemeente in het licht van de Wet op de Jeugdzorg, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, november 2004
- Prestatie-indicatoren jeugdzorg – Naar een gezamenlijke integrale visie en implementatie; IPO, Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie, MO-Groep, NIZW (mei 2006)
- Proces van subsidieverstrekking – Rekenkamer Zeeland (mei 2006)
- Subsidieverantwoording 2005 voorziening voor jeugdhulpverlening Stichting Agogische Zorgcentra Zeeland (29 september 2006)
- WEB0501087 Aanbiedingsbrief informatieprotocol, gegevenswoordenboek en rapportageformat beleidsinformatie jeugdzorg – IPO (4 maart 2005)
- www.jeugdmonitorzeeland.nl
- www.jeugdreclassering.nl

3 Regie

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor een genoegzaam aanbod moet de provincie sturing geven aan de jeugdzorg. Regie is een vorm van sturing die bij deze rol past.

3.1 Definitie van regie

Bij regie gaat het om een bijzondere vorm van sturing: doelgerichte invloeds-uitoefening. Regie verwijst naar het afstemmen van afzonderlijke onderdelen tot een geheel. Regie gaat zowel om sturen als coördineren of afstemmen gericht op het geheel. Voor dit onderzoek naar jeugdzorg zijn wij uitgegaan van de volgende definitie van regie:

Regie is een bijzondere vorm van sturing en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat van al die handelingen.

Regie is sturen ten aanzien van het geheel. Net als het woord integraal krijgt sturing pas betekenis als de grenzen van het geheel worden aangegeven. Gaat het om het geheel van twee organisaties of gaat het om het geheel van een bepaald vraagstuk? De bepaling van het geheel kan per situatie verschillen en is ook afhankelijk van het ambitieniveau van de regisseur. Gaat het bijvoorbeeld bij inburgering om het leren van de Nederlandse taal, of gaat dit verder bijvoorbeeld in de vorm van maatschappelijke participatie via betaald werk of sociale zelfredzaamheid? Regievoeren is te zien als een activiteit die ook door meerdere partijen verricht kan worden. Zo kunnen er meerdere regisseurs zijn ten aanzien van hetzelfde onderwerp. Het is ook mogelijk dat er bij een onderwerp meerdere regisseurs vanuit verschillende invalshoeken betrokken zijn, waarbij iedere regisseur een eigen geheel voor ogen heeft. Welke regisseur leidend is, hangt af van een maatschappelijke en/ of politieke belangenafweging.

3.2 Vier typen regisseurs

Er zijn verschillende typen regisseur. In elke situatie kan een ander type

regisseur passen. Hier onderscheiden we vier typen aan de hand van de invalshoeken doorzettingsmacht en eigen script.

Doorzettingsmacht is de potentie van een actor – om daar waar nodig – voldoende invloed uit te oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen. Bij grote doorzettingsmacht kan een actor alle relevante partijen zijn wil opleggen, ook als deze andere partijen echt niet willen en bijvoorbeeld zwaarwegende of principiële bezwaren hebben en ongeacht of deze partijen veel of weinig hindermacht hebben. Bij een beperkte doorzettingsmacht kan een actor alleen die partijen zijn wil opleggen die op basis van concessies of ruil bereid zijn iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen. Het geheel afwezig zijn van doorzettingsmacht betekent niet dat de regisseur geen invloedsbasis heeft. Een regisseur kan ook communicatief rationeel gezag hebben en andere partijen op basis van visie en argumenten overtuigen en meekrijgen. Eigen script of eigen beleidskader geeft aan in hoeverre de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven. In figuur 1 worden de vier typen regisseur zichtbaar gemaakt.

Figuur 1: Vier typen regisseur

		Doorzettingsmacht	
		Ja	Nee
Eigen script	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Visionaire regisseur
	Nee	Uitvoeringsgerichte regisseur	Faciliterende regisseur

Beheersingsgerichte regisseur

De beheersingsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie niet alleen aan doorzettingsmacht, maar ook aan de mogelijkheid om zelf het script te kunnen schrijven. In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te herschrijven of te (her)interpreteren. De regisseur beschikt bij deze variant over de maximale mogelijkheid – en beleidsvrijheid – het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk.

Uitvoeringsgerichte regisseur

De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid om een eigen script te kunnen schrijven. In dat geval voert de regisseur het script van een ander uit, te weten:

- Van de rijksoverheid of de provincie, er bestaat dan een verticale verhouding tot de regisseur (binnen welke relatie overigens in zekere mate sprake kan zijn van beleidsruimte voor de regisseur binnen de gegeven kaders)
- Van een samenwerkingsverband, al of niet met de regisseur als deelnemer van dit samenwerkingsverband. In dit geval zou de doorzettingsmacht van de regisseur tot uitdrukking kunnen komen in een algemeen verbindend verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband.

Visionaire regisseur

De visionaire regisseur heeft een grote beleidsvrijheid om een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar hij ontbeert de benodigde machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen) om zijn eigen script bij andere partijen af te dwingen terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is. Het script – en het visionaire of wervende karakter daarvan – is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. De regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren op zijn eigen script en zodoende zelfs een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van de samenwerkingspartners.

Faciliterende regisseur

De faciliterende regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert bovendien doorzettingsmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.

Afhankelijk van de situatie is een bepaald type regisseur passend en biedt voor de regisseur de grootste kans om op effectieve wijze sturing te geven. In hoofdstuk zes zullen we aangeven welk type regisseur de provincie zou moeten zijn gegeven de ruimte en mogelijkheden binnen de Wet op de Jeugdzorg. Daar zullen we het beeld naast zetten – op basis van de bevindingen in het onderzoek – van het type regisseur dat de provincie laat zien op

het terrein van jeugdzorg. Een verschil tussen beide typen regisseur betekent dat de provincie op een meer effectieve wijze sturing zou kunnen geven aan de jeugdzorg in Zeeland.

3.3 Doorzettingsmacht en eigen script in de jeugdzorg

Op het terrein van jeugdzorg is de provincie gehouden om te handelen in overeenstemming met de Wet op de Jeugdzorg, de daaraan verbonden Algemene Maatregelen van Bestuur en het rijksbeleid. In deze wet- en regelgeving worden instrumenten geboden aan de provincie om andere actoren in beweging te zetten. De provincie beschikt over instrumenten die haar doorzettingsmacht geven richting Bureau Jeugdzorg. De provincie kan aanwijzingen geven aan Bureau Jeugdzorg wanneer zij niet handelt in overeenstemming met de Wet op de Jeugdzorg of wanneer het nemen van maatregelen in verband met gevaar voor een ernstige aantasting van de belangen van de cliënten redelijkerwijs geen uitstel kan lijden met het inzetten van bestuursdwang als sanctiemiddel. Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid om leden van de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van Bureau Jeugdzorg te schorsen of te ontslaan wanneer Bureau Jeugdzorg haar wettelijke taken niet juist uitvoert. Ten aanzien van het zorgaanbod heeft de provincie deze bevoegdheden niet. Wel heeft de provincie de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan de subsidieverstrekking richting de actoren waaronder de zorgaanbieder(s) en Bureau Jeugdzorg. Het stellen van voorwaarden aan de subsidieverstrekking biedt de provincie ook doorzettingsmacht. In de afstemming met andere financiers is de doorzettingsmacht beperkt. Net als de provincie hebben deze financiers echter hun eigen wettelijke verantwoordelijkheid om tot afstemming van het zorgaanbod te komen met de provincie. De provincie kan ze daar wel op aanspreken net als zij daar zelf op aangesproken kunnen worden. In de relatie met de andere financiers in de jeugdzorg is de provincie voornamelijk aangewezen op het instrument overleg. Naar het oordeel van de wetgever beschikt de provincie op het terrein van jeugdzorg over doorzettingsmacht. Er kan sprake zijn van twee typen regisseur: de beheersingsgerichte of de uitvoeringsgerichte regisseur. Welk type regisseur het beste past bij de rol van de provincie is afhankelijk van de mogelijkheden om eigen visie en beleid te ontwikkelen.

Er bestaan verschillende definities van het begrip visie.

Een visie is een realistisch, betrouwbaar en aantrekkelijk beeld voor de toe-

komst (Burt Nanus).

Een visie zou een beschrijving moeten zijn van idealen en prioriteiten, een beeld van de toekomst, een betekenis van wat een organisatie speciaal en uniek maakt, principes waar het beleidsveld voor staat en een brede verzameling van criteria die het succes van de organisatie helpen definiëren (Oren Harari).

Een visie is een leidende filosofie, een systeem van fundamentele en motiverende veronderstellingen, principes en waarden, en een concreet beeld (Collins & Porras).

Deze definities hebben met elkaar gemeen dat een visie een beeld is van de toekomst. Visie veronderstelt dat een organisatie heeft nagedacht over hoe zij wil dat de toekomst eruit ziet. Een visie hoeft niet noodzakelijk realiteit te worden. Het is een manier om doelen te definiëren en te bepalen op welke wijze deze doelen gerealiseerd kunnen worden. Een visie moet realistisch genoeg zijn zodat mensen erop kunnen vertrouwen dat de visie werkelijkheid wordt. Een visie moet tegelijk ambitieus genoeg zijn om mensen te motiveren het maximale uit zichzelf te halen. Een visie heeft enerzijds een bindende en anderzijds een sturende functie. Een visie maakt duidelijk waar een organisatie voor staat en naar toe wil. Een visie fungeert als richtinggevend kompas en als bron van inspiratie. Uit de visie kunnen doelen worden afgeleid en een strategie om de doelen te realiseren. Dit is het beleid op korte termijn. Aan de hand van de doelen en strategie kunnen instrumenten en maatregelen gekozen worden.

Provincies treden – vertegenwoordigd door het IPO – in overleg met het Rijk. Door het IPO worden afspraken gemaakt met het Rijk waardoor op grote lijnen een landelijk consistent beeld ontstaat van de beleidskeuzes jeugdzorg. Deze afspraken worden vertaald in het landelijk beleidskader. Het resultaat is dat de hoofdlijnen van het rijksbeleid en het provinciaal beleid met elkaar in overeenstemming zijn. De cruciale vraag is wat er in het rijksbeleid wordt verwoord. Het is de intentie van het rijksbeleid en de geldende wet- en regelgeving dat het stelsel van jeugdzorg in Nederland op uniforme wijze georganiseerd is. Er is bijvoorbeeld in elke provincie één Bureau Jeugdzorg. In het landelijk beleidskader zijn (kwaliteits)eisen gesteld aan de organisatie daarvan. Hetzelfde geldt voor het zorgaanbod. In het visiedocument jeugdzorg Zeeland wordt verwezen naar het landelijk beleidskader als een visie die in de provincie nog handen en voeten moet krijgen. De visie waarnaar verwezen wordt betreft de inrichting van het stelsel en niet aan welke doelstellingen op langere termijn dit jeugdzorgstelsel een bijdrage

¹³ Evaluatie van de biblioservicebus in Zeeland 2006

levert. Deze doelstellingen, het wensbeeld voor de jeugdzorg op langere termijn, ontbreken waardoor op rijksniveau niet kan worden gesproken van een visie op jeugdzorg. In wet- en regelgeving en het landelijk beleidskader wordt geen toekomstbeeld neergezet voor de jeugdzorg als maatschappelijk thema met daaruit voortvloeiend een beleid voor een kortere periode. De provincie heeft de ruimte om dat toekomstbeeld en vervolgens het beleid zelf vorm te geven onder de voorwaarde dat de door het Rijk voorgeschreven eisen aan de organisatie worden toegepast. Vanuit deze optiek beschikt de provincie over beleidsvrijheid. Het type regisseur dat de provincie volgens de wetgever zou moeten zijn komt het beste overeen met de beheersingsgerichte regisseur.

3.4 Componenten van regie

Ongeacht van welk type regisseur sprake is komen de volgende componenten voor:

- Overzicht over de gehele situatie (3.4.1.)
- Verantwoordelijkheid voor het geheel nemen (3.4.2.)
- Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel (3.4.3.)
- Het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel (3.4.4.)

3.4.1 Overzicht over de gehele situatie

De regisseur blijkt een goed en omvattend beeld te hebben van de situatie: Het beleidsontwerp en relevante koppelingen met andere beleidsonderwerpen – in relatie tot de gegeven opdracht of het gegeven vraagstuk – inclusief relevante problemen en ontwikkelingen hierin

- Alle relevante actoren en relevante onderlinge relaties
- De doelen en belangen van de relevante partijen, alsmede de verschillen en overeenkomsten hiertussen
- De inbreng die actoren hebben (inhoudelijk en organisatorisch, inclusief hulp- en subregie)
- Relevant beleid (van gezamenlijke of afzonderlijke actoren) en de voortgang en resultaten daarvan

De regisseur onderneemt de volgende actie:

- Actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie.

3.4.2 Verantwoordelijkheid nemen voor het geheel

Er zijn vier vormen van verantwoording die steeds een andere lading hebben en waarbij sprake is van een afnemende trap in de juridische betekenisgeving van het concept aansprakelijkheid. Deze vier vormen van verantwoording zijn verantwoording, rekenschap, uitleg en toelichting. Wanneer de regisseur verantwoordelijkheid neemt is hij bereid en blijkt hij ook werkelijk in staat te zijn om een vorm van verantwoording af te leggen voor het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen. Anderen kunnen de regisseur hierop aanspreken.

Verantwoording afleggen of rekenschap bieden hoeft hier niet te betekenen dat de regisseur zich vanuit een staatsrechterlijke/ politieke of juridische rationaliteit opwerpt als de (directe) oorzaak of sterker nog als schuldige of juridisch aansprakelijke voor de gegeven situatie. Deze verantwoordelijkheid is alleen aan de orde als de regisseur eenzijdig de situatie beheerst, over de nodige wettelijke bevoegdheden beschikt en ook werkelijk de oorzaak van de ontstane situatie hiervan is. In dit onderzoek koppelen wij bevoegdheden en toerekenbaarheid daarvoor, en het afleggen van verantwoording los van elkaar. De regisseur legt verantwoording af voor het geheel, ongeacht de vraag of hij bevoegd of onbevoegd is.

Een faciliterend regisseur kan bijvoorbeeld woordvoerder zijn namens het geheel van de verzamelde partijen. Bij een faciliterende regie is het namelijk zaak uit te leggen wat de resultaten van de verzamelde partijen zijn en hoe dit te verklaren is. Bij deze vorm van verantwoordelijkheid is geen sprake van een schuldvraag. Desondanks kan de regisseur vanuit een zeker verantwoordelijkheidsbesef en ambitieniveau wel tot zijn taken of plichten rekenen om een verantwoordelijkheid voor het geheel te nemen die verder reikt dan zijn formele bevoegdheden. Een ander voorbeeld is een regisseur die bemiddelt in een conflict tussen twee maatschappelijke partijen met het oog op het geheel van de samenwerking en bereid is daarover ook toelichting te verschaffen.

De regisseur onderneemt de volgende acties:

- Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen
- Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel (onder meer door voldoende eigen inzet)

3.4.3 Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel

De regisseur slaagt erin dat er ten aanzien van het geheel een bepaalde koers wordt uitgestippeld: wat is het doel en/ of wat zijn de randvoorwaarden, welke middelen worden ingezet en wat is het tijdschema? De regisseur kan deze koers zelf bepalen, maar hij kan er ook voor zorgen dat andere actoren de beleidslijnen uitzetten.

De regisseur onderneemt de volgende acties:

- Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel
- Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren
- Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen (of deze nu door de regisseur eenzijdig zijn bepaald of dat deze het resultaat van samenwerking zijn)
- Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing

3.4.4 Het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel

De regisseur slaagt erin – gegeven de opdracht of het vraagstuk – voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voorzover de beleidslijnen dit vragen.

De regisseur onderneemt de volgende acties:

- Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel
- Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten)
- Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren.

4 Foto van de jeugdzorg

In deze bijlage komt de eerste component van regie aan de orde.

De regisseur heeft overzicht over de gehele situatie in de jeugdzorg.

In hoeverre de provincie als regisseur overzicht heeft over de gehele situatie in de jeugdzorg beschrijven we vanuit vier invalshoeken. Allereerst vanuit de problematiek van jeugd in Zeeland. Specifieke aandacht besteden we aan wachttijden en wachtlijsten in Zeeland. Ook besteden we aandacht aan de vraag naar jeugdzorg. Vervolgens nemen we de organisatie van de Zeeuwse jeugdzorg onder de loep. Tenslotte beschrijven we het Zeeuwse beleid rond jeugdzorg.

4.1 Problematiek van de Zeeuwse jeugd(zorg)

Jeugdzorg richt zich tot cliënten. Een cliënt is een jeugdige (leeftijd 0 – 18 jaar¹³), zijn ouders, stiefouders, of anderen die een jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden. In haar integraal beleidskader jeugd geeft de provincie aan dat 85% van de jeugdigen in Zeeland geen problemen ondervindt. Voor 10% (dit zijn zo'n 8.700 jeugdigen¹⁴) is de kans aanwezig dat zij in de problemen gaan komen. 5% van de jeugdigen (dit zijn zo'n 4.350 jeugdigen) ondervindt reeds problemen. Het gaat dan om problemen bij het opgroeien en bij de opvoeding. Het Zeeuwse beeld voor jeugdzorg wijkt volgens de respondenten in het onderzoek niet af van het landelijke beeld.

De Jeugdmonitor Zeeland verzamelt en presenteert gegevens over de beleavingswereld van jeugdigen in Zeeland. Om een indruk te krijgen van de problemen van Zeeuwse jongeren zijn in tabel 1 enkele van deze gegevens ter illustratie gepresenteerd. Het is niet duidelijk voor de Rekenkamer hoe de percentages uit de voorgaande alinea (85%, 10%, 5%) zich verhouden met de gegevens die in de Jeugdmonitor gepresenteerd worden. Het is tevens onduidelijk hoe de potentiële doelgroep voor jeugdzorg eruit ziet naar de aard van maatschappelijke problemen die jeugdigen ondervinden. Op beleidsniveau wordt het verband tussen het te voeren beleid en de gegevens uit de jeugdmonitor niet expliciet en systematisch gelegd.

¹³In de Wet op de Jeugdzorg worden enkele situaties beschreven waarbij iemand tot 23 jaar aanspraak op jeugdzorg kan hebben.

¹⁴Deze gegevens zijn gebaseerd op het totaal aantal 0 t/m 18 jarigen in Zeeland conform cijfers van het CBS over de jaren 2004 t/m 2007. Het aantal jeugdigen is over deze jaren stabiel gebleven.

Tabel 1: Jeugdmonitor Zeeland (doelgroep: 3e klassers voortgezet onderwijs)

	Jongens (%)	Meisjes (%)	Totaal (%)
Afgelopen 4 weken (zeer) excessief alcohol gedronken	17	6	12
Drinkt wekelijks minimaal 5 glazen alcohol per dag	32	19	26
Heeft indicatie voor psychosociale problematiek	19	38	28
Afgelopen jaar weleens of vaak suïcidegedachten gehad	17	31	23
Heeft minsten één suïcidepoging gedaan	7	11	9

Eén op de tien respondenten (10%) heeft naar eigen zeggen in de afgelopen 12 maanden wel eens 'iets gestolen zonder in te breken'. Een bijna even groot deel van hen (9%) heeft in die periode wel eens iemand afgeperst. Naar eigen zeggen maakt één op de twintig scholieren uit klas 3 voortgezet onderwijs zich schuldig aan ernstiger vergrijpen: 5% zegt het afgelopen jaar drugs verhandeld te hebben, 4% zegt het laatste jaar ergens ingebroken te hebben, 2% heeft iemand beroofd en 2% geeft toe 'iemand gedwongen te hebben om seks met hem/ haar te hebben'.

De populatie van de Zeeuwse jeugdzorg kent, in lijn met het landelijke beeld, een relatief groot aandeel jeugdigen van allochtone afkomst en jeugdigen uit een éénoudergezinnen. Relatief zitten er meer jongens dan meisjes in de jeugdzorg. Vanuit de stedelijke gebieden komen relatief meer aanmeldingen. Vanuit Terneuzen en Vlissingen komen meer aanmeldingen dan het Zeeuwse gemiddelde.

4.2 Wachten in de jeugdzorg

4.2.1 Wachten op indicatie

Tabel 2: Wachten op indicatie

	2004 ¹⁵	2005	2006
Aantal aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg	441	1.168	1.156
Aantal gestelde indicaties	841	1.891	1.990
Wachttijd tot indicatie in weken	8,5 weken	11,5 weken	13,5 weken

In 2005 zijn in Zeeland de wachtlijsten en wachttijden toegenomen ten opzichte van 2004. Het aantal aanmeldingen is verdriedubbeld (van 441 over 2004 naar 1.168 over 2005). Het aantal aanmeldingen is over 2006 in vergelijking met 2005 stabiel gebleven (1.156 over 2006). Het aantal indicaties is

¹⁵ Op 1 januari 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden.

in 2006 toegenomen van 1.891 (2005) naar 1.990 (2006). Belangrijkste oorzaak voor de toename van het aantal indicaties is te vinden in de herindicaties die worden verstrekt als gevolg van het verstrijken van de geldigheidstermijn. De doorlooptijd van aanmelding tot indicatie steeg in 2005 naar gemiddeld 11,5 weken (80 dagen) ten opzichte van 8,5 weken (60 dagen) in 2004. De doorlooptijd steeg in 2006 door naar gemiddeld 13,5 weken (95 dagen).

4.2.2 Wachten op zorg

Na indicatiestelling wachtten op 1 april 2006 270 cliënten op zorgverlening. Daarvan wachtten 240 cliënten langer dan de door het Ministerie van VWS gestelde termijn van negen weken. Een beperkt deel ontving vervangende hulp. Het grootste gedeelte (ca. 200 cliënten) ontving nog geen vorm van hulpverlening.

Tabel 3: *Wachten op zorg*

	Peildatum 01-04-05	Peildatum 01-07-05	Peildatum 01-04-06	Peildatum 31-12-06	Peildatum 01-07-07
Aantal wachtende cliënten	518 ¹⁶	270	270	49	Geen gegevens
Aantal wachtende cliënten langer dan negen weken	132	33	240	0	139
Aantal wachtende cliënten langer dan negen weken zonder zorg	Geen gegevens	Geen gegevens	200	0	Geen gegevens

Vervolgens zijn in 2006 zijn door het Rijk extra middelen beschikbaar gesteld om de wachtlijsten weg te werken. De Staatssecretaris van VWS heeft in maart 2006 aan de Tweede Kamer toegezegd dat er eind 2006 een situatie is bereikt waarbij op de wachtlijst langer dan negen weken geen jeugdigen staan die nog geen enkel aanbod aan zorg hebben ontvangen, de zogenaamde unieke jeugdigen. Alle provincies hebben een taakstelling meegekregen van het ministerie van VWS. De provincie heeft aanvullend incidentele middelen ontvangen uit het aanvalsplan wachtlijsten om 184 cliënten¹⁷ die langer dan negen weken wachtten op zorg (unieke jeugdigen), extra in de zorg te nemen en eind 2006 geen wachtenden langer dan negen weken te hebben die nog geen vorm van zorg hebben ontvangen. De doelstelling om 184 cliënten extra in de zorg te nemen is gerealiseerd. De overige cliënten zijn via andere financieringsbronnen geholpen. Bij AZZ waren op 31 december 2006 geen wachtenden meer langer dan negen weken die nog

¹⁶ Dubbelling in registratie bij overgang naar nieuwe gegevensset.

¹⁷ Dit aantal is exclusief zeven wachtende Zeeuwse cliënten voor de Hoenderloogroep, waarvoor de financiële middelen zijn toegekend aan de provincie Zuid-Holland.

geen vorm van zorg hebben ontvangen.

Het Interprovinciaal Overleg Provincies (IPO) heeft in februari 2007 in een brief aan de Tweede Kamer reeds zijn zorg geuit over de omvang van de wachtlijsten in Nederland. Het IPO heeft de verwachting uitgesproken dat de wachtlijsten in de jeugdzorg weer zullen toenemen wanneer een structurele oplossing uitblijft. Uit de gesprekken in maart 2007 bleek in Zeeland de wachttijd voor ambulante hulpverlening en ondertoezichtstelling sinds 1 januari 2007 weer toegenomen tot zo'n 39 weken.

Uit een analyse die AZZ en Bureau Jeugdzorg gezamenlijk hebben uitgevoerd blijkt dat 50% van de jeugdigen die in de crisisopvang zitten reeds in het bezit zijn van een indicatiebesluit. De crisis van waaruit zij zijn opgenomen is ontstaan omdat de gepaste zorg niet tijdig kon worden geboden. Tezelfdertijd ontstaat op die manier een gebrek aan "echte" crisisopvang.

4.3 Groeiende vraag naar jeugdzorg

Binnen de niet-vrijwillige hulpverlening (gezins-, voogdij en jeugdreclassering) was er in 2006 een toename van het aantal voorlopige ondertoezichtsstellingen van 46%. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het project Stroomlijnen (zie ook paragraaf 6.2.1.), waardoor de doorgeleiding naar een voorlopige ondertoezichtstelling sterk verbeterd is. Aan deze stijging ligt ook een groeiende vraag naar geïndiceerde jeugdzorg ten grondslag zoals blijkt uit tabel 4. Bij de jeugdreclassering was er sprake van een toename van 10%.

Tabel 4: Voorlopige ondertoezichtstelling

Jaar	Aantal voorlopige OTS-en
2004	27
2005	41
2006	88, waarvan er 78 zijn ingezet na 1-4-2006 (startdatum pilot Stroomlijnen)
2007 (jan – juni)	56

In de bijstelling 2007 van het provinciaal beleidskader 2005 – 2008 van de provincie Zeeland is de prognose opgenomen van de vraag naar jeugdzorg. Deze prognose is gebaseerd op de gegevens die door Bureau Jeugdzorg zijn

aangeleverd en verwerkt in de rapportage wachtlijsten over de periode 1-1-2005 tot en met 31-12-2005. De provincie hanteert de verwachting dat de vraag naar jeugdzorg zich de komende jaren zal ontwikkelen volgens een vergelijkbare trend als in de periode 2003 – 2005. Bij voorzichtige benadering stelt de provincie de autonome groei van de vraag voor 2006 en 2007 op 15% per jaar. De provincie gaat bij deze prognose uit van de volgende gegevens en veronderstellingen:

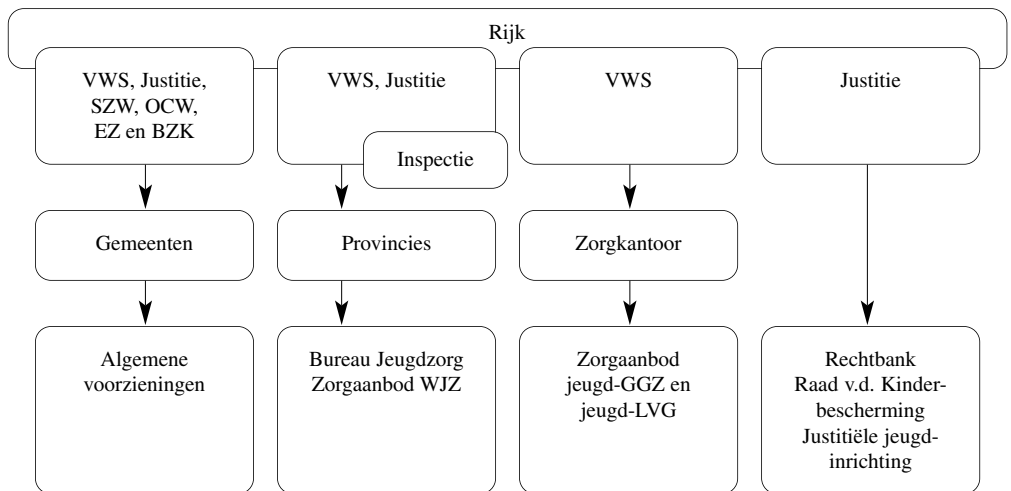
- Het landelijk beeld toont een jaarlijkse groei in de vraag naar jeugdzorg met ongeveer 20% waarin met name de vraag naar ambulante hulpvormen is toegenomen.
- De invloed van demografische ontwikkelingen wordt door de provincie op 0% gesteld omdat de verwachting is dat de totale populatie van jeugdigen ongeveer gelijk blijft. De samenstelling van de groep zal echter wel wijzigen.
- Het aantal meldingen bij Bureau Jeugdzorg is in de periode 2003 – 2005 jaarlijks toegenomen met zo'n 17%.
- De groei van het aantal onderzoeken bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) is met een percentage van jaarlijks 20% gestegen.
- Het aantal meldingen bij Bureau Jeugdzorg neemt toe als de wachtlijsten zijn weggewerkt en het systeem van jeugdzorg beter functioneert, de zgn. aanzuigende werking van een goed werkend systeem.
- De provincie heeft gekozen de nadruk te leggen op de versterking van het preventief jeugdbeleid en vrij toegankelijke ambulante hulpverlening. Wanneer jeugdigen geholpen worden binnen het preventief jeugdbeleid en de vrij toegankelijke ambulante hulpverlening zal het aantal meldingen bij Bureau Jeugdzorg afnemen.

De provincie veronderstelt dat de verwachte toename van het aantal meldingen bij Bureau Jeugdzorg als gevolg van een beter functionerend systeem en de afname van het aantal meldingen bij Bureau Jeugdzorg als gevolg van de versterking van het preventief jeugdbeleid met elkaar in evenwicht zijn.

4.4 Het netwerk van jeugdzorg: de belangrijkste spelers

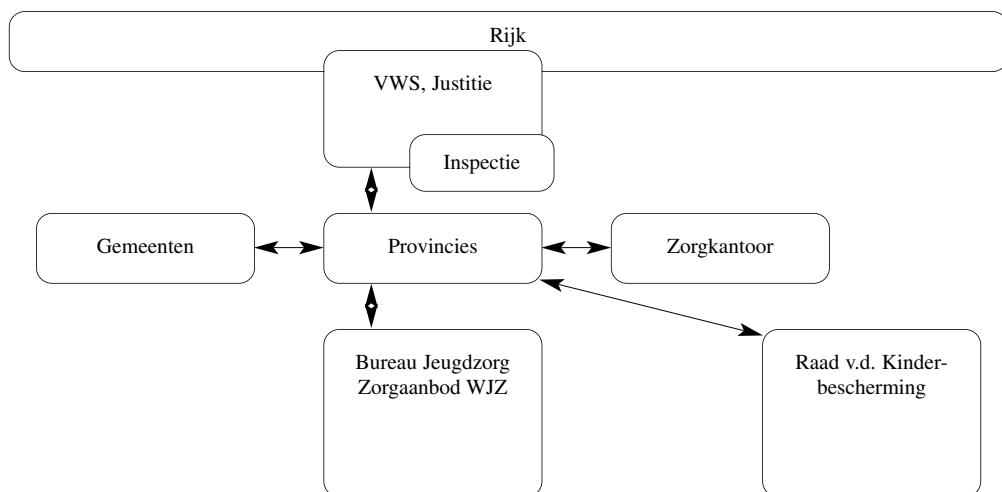
Jeugdzorg is een beleidsterrein waar op verschillende niveaus actoren bij betrokken zijn. In de keten van jeugdzorg zijn taken weggelegd voor Bureau Jeugdzorg (inclusief het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling), de Stichting Agogische Zorgcentra Zeeland (AZZ) en de Raad voor de Kinderbescherming. Elke sector (jeugdhulpverlening, AWBZ en Justitie) heeft zijn eigen inspectie. Op bestuurlijk niveau hebben het Rijk, de provincie en gemeenten elk hun eigen verantwoordelijkheid. In de onderstaande figuur wordt de relatie zichtbaar gemaakt tussen de actoren in de keten en op bestuurlijk niveau.

Figuur 2: Relatie tussen bestuur en uitvoering

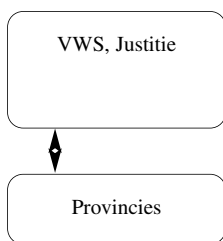


Figuur 2 laat de relatie zien voor het totale jeugdzorgterrein. De provincie is hier een onderdeel van. De relaties die de provincie moet onderhouden zijn uitgelicht in figuur 3. Deze figuur laat zien dat de provincie een centrale rol inneemt op het terrein van jeugdzorg. In de nu volgende paragrafen worden de relaties zoals de provincie deze in de praktijk onderhoudt met de actoren in figuur 3 beschreven. Een beschrijving van de organisaties en hun wettelijke taken en bevoegdheden is opgenomen in bijlage 4.

Figuur 3: De centrale rol van de provincie en haar relaties



4.4.1 De Ministers van VWS en Justitie



De provincie heeft ervoor gekozen om het rijksbeleid te volgen. Het provinciaal beleidskader komt in grote lijnen – althans qua uitgangspunten – overeen met het landelijk beleidskader. Het Rijk (de Ministers van VWS en Justitie) hebben het Provinciaal beleidskader 2005 – 2008 goedgekeurd. Jaarlijks stuurt de provincie het uitvoeringsprogramma jeugdzorg op aan het Rijk.

Dit is zowel de aanvraag voor de nieuwe doeluitkering als de verantwoording over de besteding van de doeluitkering en de resultaten.

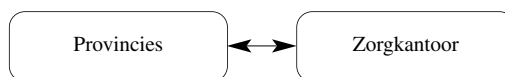
De provincie moet de aanpassing van het landelijk beleidskader (zoals opgenomen in de jaarlijkse voortgangsrapportages van het Rijk) verwerken in haar provinciaal beleidskader of uitvoeringsprogramma. In 2006 en 2007 hebben Provinciale Staten besloten tot bijstelling van het provinciaal beleidskader 2005 – 2008 mede op basis van de jaarlijkse voortgangsrapportages van het Rijk. De provincie heeft de aanpassingen uit de voortgangsrapportages 2005 en 2006 niet allemaal overgenomen. In het uitvoeringsprogramma 2006 heeft de provincie bijvoorbeeld de aanvullingen op het landelijk beleidskader voor wat betreft justitie niet expliciet overgenomen. Er bestaat verschil van inzicht tussen de Ministers van VWS en Justitie en de provincie Zeeland over de overeenstemming van het provinciaal en landelijk beleid. De

provincie staat op het standpunt dat het justitieel beleid is verwerkt in het provinciaal beleidskader 2005 – 2008. De Ministers hebben er behoefte aan dat het justitieel beleid in de daaropvolgende beleidskaders expliciet zichtbaar wordt gemaakt. In de planning & controlcyclus van het Rijk is tussen het Rijk en het IPO afgesproken dat aanpassingen van het landelijk beleid in het voorjaar middels een brief bekend worden gemaakt. In juli 2006 heeft het Rijk de provincies middels een brief geïnformeerd over gewijzigde doelstellingen als resultaat van overleg tussen het Rijk en het IPO. De aanpassingen van het beleid worden verwerkt in de voortgangsrapportages. De conceptvoortgangsrapportage wordt doorgaans juist na de zomer besproken in het IPO. Deze voortgangsrapportages worden in september aangeboden aan de Tweede Kamer en vervolgens worden de provincies geïnformeerd. De provincie ervaart dat de wijzigingen op dat moment niet meer doorgevoerd kunnen worden in het provinciaal beleid dat uiterlijk 1 oktober in concept moet zijn vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

Ten behoeve van de afstemming in het zorgaanbod tussen provinciale jeugdzorg en de jeugdzorg op grond van de BJJ maakt de Minister van Justitie op landelijk niveau afspraken met de provincies in IPO-verband. De provincie Zeeland heeft geprobeerd om individuele afspraken te maken met de Minister van Justitie maar daar is de Minister niet op in gegaan.

Provincies en grootstedelijke regio's hebben ervoor gekozen om in IPO-verband gezamenlijk op te trekken richting Rijk. Hiertoe is het IPO-project jeugdzorg in het leven geroepen. In dit kader is sprake van (gezamenlijk) provinciaal beleid. Veel van de 'hoofdpijnen van beleid' zoals die verwoord worden in het landelijk beleidskader zijn tot stand gekomen in overleg tussen de provincies, vertegenwoordigd door het IPO, en het Rijk.

4.4.2 Het Zorgkantoor



Het Zorgkantoor is de financier van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG op

grond van de AWBZ. De provincie en het Zorgkantoor moeten afspraken maken over de afstemming van het zorgaanbod van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG enerzijds en de jeugdzorg op grond van de Wet op de Jeugdzorg anderzijds. In het verleden vond op bestuurlijk niveau bilateraal overleg plaats tussen het Zorgkantoor en de provincie. Dit bestuurlijk overleg is vervallen. De provincie nodigt het Zorgkantoor uit voor het Bestuurlijk Overleg

Jeugdzorg met de andere partijen die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland. Het Zorgkantoor is vaak afwezig bij dit overleg. Het Zorgkantoor ervaart dat de provincie in haar beleid en tijdens het bestuurlijk overleg de nadruk legt op de jeugdzorg waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. De aandacht voor de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG en de aansluiting tussen de jeugdzorg ingevolge de Wet op de Jeugdzorg met de jeugd-GGZ en jeugd-LVG is beperkt. Jaarlijks vindt bij de voorbereiding van het uitvoeringsprogramma tussen de provincie en het Zorgkantoor op ambtelijk niveau bilateraal overleg plaats.

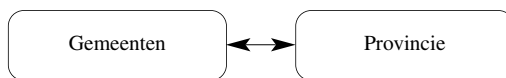
Tussen het Zorgkantoor en de provincie worden geen afspraken gemaakt omtrent de afstemming van het zorgaanbod. Redenen die hiervoor worden aangevoerd zijn de verschillen in uitgangspunten en financieringsstructuur van de AWBZ en de Wet op de Jeugdzorg (zie ook bijlage 4).

- De AWBZ is een individuele aanspraak. Cliënten worden geïndiceerd voor één of meerdere functies: persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende of activerende begeleiding, behandeling en verblijf. In Zeeland heeft het Zorgkantoor een instelling voor jeugdzorg gecontracteerd waarbij met name afspraken voor verblijf met behandeling gemaakt worden. Het primaat van de instelling ligt voor de AWBZ op afspraken voor de 24-uurs setting. Voor de extramurale zorg zijn door het zorgkantoor in een aanbestedingsprocedure afspraken gemaakt. De Zeeuwse jeugdzorgorganisatie heeft met name afspraken over intramurale zorg gemaakt. In de jeugdzorg die door de provincie wordt gefinancierd, ligt de nadruk op de ambulantisering en daardoor sluit het aanbod niet altijd op elkaar aan.
- Het Zorgkantoor moet uiterlijk 1 maart afspraken gemaakt hebben met de instellingen voor jeugd-GGZ (Emergis/ Ithaka) en jeugd-LVG (AZZ en Arduin) met betrekking tot de financiering van het zorgaanbod. In de loop van het jaar kunnen nog aanvullende afspraken worden gemaakt (uiterlijk 15 juli en 15 oktober). De provincie moet uiterlijk 1 oktober daaraan voorafgaand het uitvoeringsprogramma in concept vaststellen en in dat uitvoeringsprogramma moeten de afstemmingsafspraken tussen provincie en Zorgkantoor worden weergegeven.
- In de AWBZ en de Wet op de Jeugdzorg is omschreven voor welke jeugdzorg financiering mogelijk is. Financiering en zorgplaatsen zijn niet uitwisselbaar. Het is niet mogelijk om een behandelplaats jeugd-GGZ te gebruiken voor een jeugdige die tijdelijk uit huis geplaatst moet worden.

Het ontbreken van afspraken tussen het Zorgkantoor en de provincie leidt tot problemen omtrent de financiering wanneer een jeugdige is aangewezen op een combinatie van zorg bijvoorbeeld als er sprake is van een AWBZ-indicatie “verblijf en behandeling” voor de jeugdige en er ter behandeling van de problematiek ook hulp in zijn thuissituatie nodig zou zijn, om te voorkomen dat het probleem opnieuw op kan treden. De AWBZ-indicatie voorziet niet in behandeling in de thuissituatie. Op het niveau van concrete hulpverlening ligt de verantwoordelijkheid om zorg op elkaar af te stemmen bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders. Echter afspraken tussen het Zorgkantoor en provincie dienen een kader te vormen waarbinnen Bureau Jeugdzorg tot afstemming kan komen op het niveau van concrete hulpverlening. Bij de indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg wordt een eerste schifting gemaakt of een cliënt is aangewezen op jeugdhulpverlening, jeugd-GGZ of jeugd-LVG. Vanuit deze eerste schifting wordt verder de indicatie gesteld en de basis gelegd voor de financieringsbron, de Wet op de Jeugdzorg voor jeugdhulpverlening en de AWBZ voor jeugd-GGZ en jeugd-LVG. Het is wettelijk niet mogelijk om middelen voor de AWBZ in te zetten voor jeugdhulpverlening en vice versa. Wanneer een indicatie gesteld is die primair gericht is op zorg in het kader van de AWBZ is het lastig om de financiering van noodzakelijke jeugdhulpverlening te regelen vanuit de Wet op de Jeugdzorg vanwege de scheiding in de wettelijke grondslag (AWBZ of Wet op de Jeugdzorg). Een combinatie van zorg leidt bovendien tot problemen bij de planning. De noodzakelijke zorg is veelal niet op het juiste moment, in combinatie met de andere noodzakelijke hulpverlening, beschikbaar. De problemen die ontstaan als gevolg van het niet kunnen uitwisselen van middelen en de problemen die ontstaan in de planning van zorg zijn niet specifiek voor Zeeland. Echter als gevolg van de beperkte schaal van de hulpverlening in Zeeland (zie ook bijlage 6) neemt de noodzaak om tot afstemming te komen tussen provincie en Zorgkantoor toe. Een voorbeeld waarbij hulpverlening vanuit jeugd-GGZ en jeugd-LVG op elkaar zijn afgestemd (inclusief de financiering) is het Multifunctioneel Centrum¹⁸. Per 1 januari 2008 zal ook hier sprake zijn van twee financieringsstromen als de (jeugd-)GGZ wordt overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet.

¹⁸ Het Multifunctioneel Centrum is een samenwerkingsverband tussen Emergis en AZZ en als voorziening aangehaakt bij Ithaka. De doelgroepen voor MFC zijn LVG-jongeren met psychiatrische problematiek. Het probleem bij MFC is de dubbele bekostigingsgrondslag: GGZ-capaciteit volgens zorgverzekering en LVG-capaciteit volgens AWBZ, terwijl de gecombineerde capaciteit het MFC vormt.

4.4.3 De gemeenten



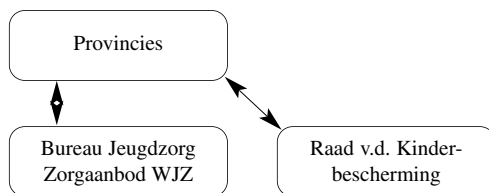
Sinds 2003 werken gemeenten en provincie aan de afstemming tussen de

provinciale jeugdzorg en het gemeentelijk jeugdbeleid. In bijlage 4 zijn de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten beschreven en de ontwikkeling die gemeenten en provincie gezamenlijk hebben doorgemaakt sinds 2003. In februari 2007 is het integraal beleidskader jeugdbeleid goedgekeurd door Provinciale Staten. Het integraal jeugdbeleid is onderdeel van de sociale pijler van het provinciaal beleid, De Driehoek Rond. Binnen de sociale pijler wordt uitgegaan van het voorkomen van maatschappelijke problemen. Het integraal beleidskader jeugdbeleid richt zich voornamelijk op het verbeteren van de basisvoorzieningen voor jeugdigen en het preventief jeugdbeleid. Het beleidskader stelt dat voorkomen moet worden dat jeugdigen een beroep moeten doen op jeugdzorg en problemen moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangepakt. “Jeugdzorg wordt ingezet als het algemeen jeugdbeleid en het preventief jeugdbeleid ‘niet heeft mogen baten’.”¹⁹

In het integraal beleidskader jeugdbeleid wordt aandacht besteed aan de aansluiting tussen jeugdzorg en jeugdbeleid. In de aansluiting wordt voornamelijk ingegaan op de groep jeugdigen die mogelijk in de problemen komen. Risico's die jeugdigen lopen worden onderkend (zoals gebruik van alcohol en drugs, depressiviteit, etc.). Gemeenten, provincie, Bureau Jeugdzorg, zorgaanbieders en instellingen binnen het gemeentelijk jeugdbeleid zetten gezamenlijk in op een sluitende keten waar preventie en zorg samenkomen. Dit gebeurt op bestuurlijk niveau binnen de task force jeugd. Op uitvoerend niveau participeert Bureau Jeugdzorg binnen het preventief jeugdbeleid bijvoorbeeld door haar betrokkenheid bij de VET-teams. In het najaar van 2006 heeft, in vervolg op de conferentie in het voorjaar waar de task force jeugd is ingesteld, in Axel een bijeenkomst plaatsgevonden met alle betrokken partijen bij jeugdzorg in Zeeland om te komen tot gezamenlijke afspraken over het preventief jeugdbeleid. Tijdens de bijeenkomst hebben de partijen de intentie uitgesproken om tot afspraken te komen. Er vindt op dit moment overleg tussen provincie en individuele partijen plaats over de feitelijke afspraken.

¹⁹ WEB-275 integraal jeugdbeleid: Zeeland de beste provincie om groot te worden.

4.4.4 De uitvoerende instellingen



Wettelijk is voorgeschreven dat de provincie moet overleggen met Bureau Jeugdzorg (zie paragraaf 4.4.4.1.), de in de provincie werkzame zorgaanbieders (AZZ) (zie para-

graaf 4.4.4.2.) en de Raad voor de Kinderbescherming (zie paragraaf 4.4.4.3.) om inzicht te krijgen in de behoefte aan jeugdzorg. Alle drie de organisaties nemen deel aan het bestuurlijk overleg jeugdzorg. Dit overleg is met name gericht op het verkrijgen van definitieve afstemming over het provinciaal beleidskader, het uitvoeringsprogramma en ingezette ontwikkelingen binnen de jeugdzorg. Bij dit bestuurlijk overleg zijn ook de financiers van de jeugdzorg in Zeeland en de cliëntenorganisatie uitgenodigd.

4.4.4.1 Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg vormt de toegangspoort tot de jeugdzorg. Dit is een toegangspoort in brede zin. Bureau Jeugdzorg geeft toegang tot de jeugdzorg waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat, de jeugd-GGZ en de jeugdzorg die binnen justitiële jeugdinrichtingen geboden kan worden. De Wet op de Jeugdzorg schrijft voor dat er één Bureau Jeugdzorg in de provincie is. In Zeeland is Bureau Jeugdzorg in 2003 ontstaan uit een fusie van de in december 2002 opgerichte Stichting Bureau Jeugdzorg Zeeland, onderdelen van de Stichting Jeugdzorg Zeeland voor wat betreft de Stichting Jeugdhulpverlening Zeeland en de Stichting Jeugdbescherming Zeeland, de Stichting Lindenhof en onderdelen van AZZ voor wat betreft de werkzaamheden van het maatschappelijk werk. Het AMK maakt onderdeel uit van Bureau Jeugdzorg. Het AMK voor Zeeland was ondergebracht bij Bureau Jeugdzorg Rotterdam. In 2005 is besloten om het AMK voor Zeeland onder te brengen bij Bureau Jeugdzorg Zeeland. Per 1 januari 2006 zijn de werkzaamheden van het AMK geïntegreerd in Bureau Jeugdzorg Zeeland.

Om de behoefte aan jeugdzorg inzichtelijk te maken heeft de provincie voornamelijk overleg met Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg en de provincie maken gebruik van gegevens die door Bureau Jeugdzorg worden aangeleverd om een inschatting te maken aan welke zorg behoefte zal zijn. In paragraaf 4.5.3. beschrijven we welke gegevens verzameld worden, waar de provincie behoefte aan heeft, welke gegevens beschikbaar zijn en hoe de beschikbare gegevens gebruikt worden.

Naast het overleg in het kader van het provinciaal beleidskader en het uitvoeringsprogramma vindt overleg plaats tussen de provincie en Bureau Jeugdzorg over de omvang van de subsidie aan Bureau Jeugdzorg. Het uitgangspunt voor dit overleg is de begroting die jaarlijks door Bureau Jeugdzorg wordt ingediend bij de provincie. Deze begroting en afspraken die daaruit voortvloeien ten aanzien van de subsidieverstrekking worden verwerkt in het uitvoeringsprogramma jeugdzorg. De begroting moet jaarlijks uiterlijk op 1 oktober worden ingediend bij de provincie zodat de subsidie per 1 januari verstrekt kan worden. Bureau Jeugdzorg heeft de begroting sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Jeugdzorg nog niet tijdig ingediend. Het overleg dat vervolgens plaatsvindt tussen Bureau Jeugdzorg en de provincie is gericht op het maken van afspraken omtrent de inzet van Bureau Jeugdzorg in het kader van AMK, advies en deskundigheidsbevordering, de indicatiestelling en de inzet van het casemanagement op het terrein van jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Over het algemeen omschrijven zowel provincie als Bureau Jeugdzorg de onderlinge relatie als goed en constructief. De begroting 2007 van Bureau Jeugdzorg is haar eerste resultaatgerichte begroting. Het resultaat is omschreven in het aantal te leveren producten gerelateerd aan een standaardprijs. Het uitgangspunt voor de prestatieafspraken tussen de provincie en Bureau Jeugdzorg is de begroting zoals neergelegd door Bureau Jeugdzorg. Voorafgaand aan het indienen van de begroting is voor Bureau Jeugdzorg onduidelijk wat de financieringsruimte is zodat daar bij keuzes vooraf rekening gehouden kan worden. De provincie is positief over de verbeteringslag die Bureau Jeugdzorg in haar begroting heeft gemaakt. Voor de provincie biedt dit de mogelijkheid om te beoordelen wat de aard en omvang van de te leveren prestatie zal zijn. Door Bureau Jeugdzorg wordt de wijze van beoordelen ervaren als een inmenging van de provincie op een te hoog detailniveau. Op basis van de – door Bureau Jeugdzorg – aangeleverde beleidsinformatie en overleg kan de provincie een kwantitatieve beoordeling geven. Bureau Jeugdzorg is van mening zelf de kwaliteitseisen ten aanzien van de door haar te leveren prestaties vast te stellen. Het overleg bij de begroting 2007 van Bureau Jeugdzorg is moeizamer verlopen dan andere jaren omdat de provincie voor het eerst over gegevens beschikte om een inhoudelijke beoordeling te maken. In 2000 is door het IVA in opdracht van de provincie Zeeland een evaluatie uitgevoerd naar het beleid jeugdhulpverlening over de jaren 1992 – 1999. In de eindrapportage worden uitkomsten uit interviews gepresenteerd. Eén van de gepresenteerde uitkomsten is in lijn met de opvatting van Bureau Jeugdzorg over het detail-

niveau waarop de provincie zich bezighoudt met de instellingen. Wat betreft de wijze waarop de provincie plannings maakt, bestaat er bij de respondenten afkomstig uit de instellingen met name kritiek op de wens van de provincie om bemoeienis met de inhoud van de zorg te willen hebben.

4.4.4.2 AZZ

Op het terrein van jeugdzorg zijn er in Zeeland twee zorgaanbieders die middelen ontvangen voor de uitvoering van het zorgaanbod. AZZ ontvangt van de provincie middelen voor de uitvoering van het zorgaanbod waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. Daarnaast ontvangt AZZ op grond van de AWBZ middelen van het Zorgkantoor voor de uitvoering van de jeugd-LVG. Emergis/ Ithaka ontvangt op grond van de AWBZ middelen van het Zorgkantoor voor de uitvoering van de jeugd-GGZ. De onderdelen jeugd-LVG van AZZ en de jeugd-GGZ bij Emergis/ Ithaka blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Tegelijk met de fusie van Bureau Jeugdzorg heeft er een fusie plaatsgevonden bij AZZ. De provincie heeft besloten dat zij in Zeeland aan één zorgaanbieder subsidie verstrekt ten behoeve van de geïndiceerde jeugdzorg waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. De onderdelen van AZZ, de Stichting Jeugdzorg Zeeland en de Stichting Jeugdhulpverlening Zeeland die niet zijn ondergebracht bij Bureau Jeugdzorg en de Stichting Pleegzorg Zeeland fuseerden tot AZZ.

In 2006 is AZZ intern bezig geweest haar eigen visie en missie te herdefiniëren in dezelfde periode als Co-Act in opdracht van de provincie een visie op jeugdzorg heeft ontwikkeld. Er is door AZZ een analyse gemaakt op basis van demografische gegevens, prognose van de vraag en omgevingsfactoren om een doorkijk te geven naar de toekomst. De visie van AZZ biedt de mogelijkheid om de jeugdzorgproblematiek in samenhang te bezien. AZZ heeft richting Co-Act aangegeven dat zij dit interne proces eerst wilde afronden en vervolgens haar eigen visie tegen het voorstel van Co-Act wilde leggen. Als resultaat van haar opdracht heeft Co-Act een concept gepresenteerd om het proces van hulpverlening vorm te geven (Intensieve Pedagogische Thuishulp). De visie op jeugdzorg van AZZ sluit aan bij de gedachte van ambulantisering van de jeugdzorg en is in lijn met de resultaten van de opdracht van Co-Act. Uit de gesprekken met AZZ is gebleken dat de provincie de visie in ontvangst heeft genomen en geen duidelijke uitspraak heeft gedaan over de inhoud van het visiedocument.

De gesprekken tussen AZZ en de provincie zijn gericht op het maken van

productieafspraken in plaats van het in kaart brengen van de behoefte aan zorg. De productieafspraken zijn gericht op hoeveel hulp geboden kan worden voor de ontvangen subsidie. AZZ stelt zich op de positie van de zorgaanbieder bij wie de provincie zorg inkoop. Vanuit dit perspectief probeert AZZ richting de provincie inzichtelijk te maken hoeveel residentiële en ambulante hulp, dagbehandeling en pleegzorg zij kan bieden. Ten aanzien van de residentiële hulp kan AZZ inzichtelijk maken hoeveel plaatsen er beschikbaar zijn. In de ambulante hulpverlening is de belasting per hulpverlener lastiger inzichtelijk te maken. De aard en omvang van de werkzaamheden per cliënt zijn afhankelijk van de specifieke situatie.

4.4.4.3 Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming is belast met een specifiek onderdeel van de jeugdzorg. Dit zijn jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jaarlijks is er overleg tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de provincie. Tijdens dit gesprek wordt ingegaan op ontwikkelingen die de Raad voor de Kinderbescherming ziet op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit kan gaan over ontwikkelingen van de behoefte aan jeugdbescherming en jeugdreclassering, knelpunten, landelijke en provinciale ontwikkelingen en de samenwerking met Bureau Jeugdzorg. De Raad voor de Kinderbescherming heeft geen zicht op de aard en omvang van de jeugdzorg binnen het vrijwillig kader of de ontwikkelingen die daarbinnen plaatsvinden. Vanwege het beperkt zicht op de totale jeugdzorgproblematiek en haar positie als tweedelijnsvoorziening ziet de Raad voor de Kinderbescherming zich niet direct als prominente gesprekspartner van de provincie om de totale behoefte aan jeugdzorg inzichtelijk te maken.

4.5 Provinciaal jeugdzorgbeleid

Het jeugdzorgbeleid van de provincie Zeeland is neergelegd in het wettelijk voorgeschreven provinciaal beleidskader jeugdzorg 2005 - 2008 en vervolgens uitgewerkt in het jaarlijks uitvoeringsprogramma. In het provinciaal beleidskader is ook het financieel kader van het jeugdzorgbeleid beschreven. In 2006 en 2007 is het provinciaal beleidskader bijgesteld als gevolg van voorschriften in de voortgangsrapportage van het Rijk en landelijke en provinciale ontwikkelingen. In paragraaf 4.5.1. wordt de samenhang in het beleid beschreven. Paragraaf 4.5.2. schetst het financieel kader. In paragraaf 4.5.3. wordt stilgestaan bij het onderwerp beleidsinformatie. De beschikbaar-

heid van bruikbare beleidsinformatie is een voorwaarde voor de inrichting van het provinciaal jeugdzorgbeleid, bijvoorbeeld bij het inzicht in de behoefte aan jeugdzorg.

4.5.1 De samenhang in het provinciaal beleid

De samenhang in het provinciaal beleid vindt op twee verschillende niveaus plaats, ten eerste de samenhang van het jeugdzorgbeleid met ander provinciaal beleid en ten tweede de samenhang binnen het provinciaal jeugdzorgbeleid. In deze paragraaf komen beide niveaus aan de orde. De samenhang tussen het jeugdzorgbeleid en het provinciaal jeugdbeleid worden weergegeven in paragraaf 4.5.1.1. ten aanzien van doelstellingen en uitgangspunten. De samenhang binnen het jeugdzorgbeleid wordt beschreven in paragraaf 4.5.1.2.

4.5.1.1 Samenhang tussen jeugdzorgbeleid en provinciaal jeugd-beleid

In 2004 heeft de provincie Zeeland voor de eerste maal een provinciaal beleidskader jeugdzorg vastgesteld onder de werking van de Wet op de Jeugdzorg. Met betrekking tot het jeugdzorgbeleid hebben Provinciale Staten enkele keuzes gemaakt.

- De hoofdlijnen van het provinciaal jeugdzorgbeleid moeten sporen met de uitgangspunten van het integraal jeugdbeleid.
- Het centrale uitgangspunt van het jeugdzorgbeleid is het zo-zo-zo-beleid.
- De provincie volgt het rijksbeleid.
- Het structureel financieel kader voor jeugdzorg in Zeeland wordt gevormd door de doeluitkering Bureau Jeugdzorg en zorgaanbod

Bij de uitvoeringsprogramma's 2006 en 2007 is een bijstelling van het provinciaal beleidskader gevoegd. Het provinciaal beleidskader is in deze jaren gewijzigd op het niveau van beleidsvoornemens. Doelstellingen en uitgangspunten zijn gelijk gebleven.

De provincie onderscheidt vier hoofdlijnen van het beleid. In het hoofdstuk "De hoofdlijnen van het provinciaal beleid" in het provinciaal beleidskader worden deze vier hoofdlijnen niet genoemd maar worden vijf beleidsdoelstellingen opgesomd die de provincie nastreeft ter versterking van de doelmatigheid. Naast deze beleidsdoelstellingen worden in het provinciaal beleidskader nog twee aanvullende doelstellingen genoemd. De beleidsdoelstellingen en de hoofdlijnen van het beleid komen niet geheel met elkaar overeen. De betrokkenheid van de cliënt (hoofdlijn drie) komt niet terug in

de beleidsdoelstellingen en het functioneren van Bureau Jeugdzorg (hoofddlijn vier) komt deels terug in de beleidsdoelstellingen.

De hoofdlijnen van het provinciaal jeugdzorgbeleid moeten sporen met de uitgangspunten van het integraal jeugdbeleid. In het integraal jeugdbeleid worden vier thema's benoemd: ontwikkeling & ontplooiing, participatie, veilige leefomgeving en afstemming & aansluiting. De relatie tussen het jeugdbeleid en de jeugdzorg wordt vormgegeven in het laatste thema. In de kadernotitie jeugdbeleid wordt thema afstemming & aansluiting als volgt verwoord. Een goede afstemming tussen jeugdzorg, onderwijs, arbeidsmarkt en jeugdwelzijnsbeleid is nodig om ervoor te zorgen dat er een sluitende keten ontstaat van zorgstructuren rond basisvoorzieningen voor jeugd. Binnen dit thema dat gericht is op het opzetten van een vangnet en het oplossen van knelpunten, zijn twee aandachtspunten benoemd:

- Verbeteren van de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt
- Structureren van het preventieaanbod in Zeeland.

In dit thema wordt een relatie gelegd met één van de hoofdlijnen van het jeugdzorgbeleid, namelijk het versterken van preventie door samenwerking met gemeenten (hoofddlijn 1). De andere hoofdlijnen van het jeugdzorgbeleid komen niet terug bij het jeugdbeleid.

In het integraal jeugdbeleid worden tevens vier uitgangspunten benoemd. Eén van de uitgangspunten is het versterken van de positie van de Zeeuwse jeugd door het inzetten op een vangnetfunctie, het wegnemen van knelpunten en het bevorderen van kansen en het versterken van de maatschappelijke positie van jeugdigen. In dit uitgangspunt wordt de relatie zichtbaar met drie van de beleidsdoelstellingen in het provinciaal jeugdzorgbeleid, namelijk het voorkomen dat jeugdigen een beroep moeten doen op jeugdzorg, problemen van jeugdigen in een zo vroeg mogelijk stadium aanpakken en zorgen dat jeugdigen en ouders met problemen zich op de juiste plaats aanmelden. De andere beleidsdoelstellingen van het jeugdzorgbeleid komen niet terug bij het jeugdbeleid.

De nadruk behoort, wat de provincie betreft, te liggen bij het algemeen lokaal jeugdbeleid en het preventief jeugdbeleid. "Vanuit onze wettelijke taak op het vlak van jeugdzorg moeten wij ervoor zorgen dat er geen sprake is van (te lange) wachttijden en wachtlijsten. Doel is evenwel om de druk op de jeugdzorg te verminderen door meer en meer in te zetten op het algemeen en het preventief jeugdbeleid." De provincie veronderstelt dat haar keuze om

in te zetten op het algemeen en preventief jeugdbeleid leidt tot een afname in de vraag naar jeugdzorg en er vervolgens middelen, die bestemd zijn voor jeugdzorg, vrijvallen. In het integraal beleidskader jeugdbeleid stelt de provincie dat “het een uitdaging is om te kijken hoe de vrijvallende middelen ter beschikking van het preventieve beleid van gemeenten kunnen komen”. De keuze van de provincie om de nadruk te leggen op het algemeen lokaal jeugdbeleid en het preventief jeugdbeleid en de consequenties die dat heeft voor het jeugdzorgbeleid zijn niet verwoord in het provinciaal beleidskader.

4.5.1.2 Samenhang binnen het jeugdzorgbeleid

In het provinciaal beleidskader jeugdzorg 2005 – 2008 worden 31 beleidsvoornemens beschreven. Vervolgens worden in het uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2005 37 activiteiten en subsidies benoemd. Het onderscheid tussen beleidsvoornemens en activiteiten is niet in alle gevallen helder. Een beleidsvoornemen is bijvoorbeeld voor 2006 en volgende jaren prestatieafspraken maken met Bureau Jeugdzorg en AZZ volgens de SMART-principes. Een activiteit is vervolgens voor 2006 en volgende jaren afrekenbare doelstellingen afspreken volgens de SMART-principes. Diverse van de 37 activiteiten en subsidies zijn vervolgens niet herkenbaar in het financieel overzicht. Er is bijvoorbeeld een activiteit opgenomen ten aanzien van de Kindertelefoon. Er moet een contract afgesloten worden met de Stichting Centrum voor Telefonische Hulpverlening Zeeland voor de inkoop van diensten van de Kindertelefoon. Bij de activiteit wordt niet vermeld welke kosten verbonden zijn aan de inkoop van de diensten van de Kindertelefoon. In het financieel overzicht staat vervolgens een bedrag genoemd van € 69.425,-. Wat is de relatie tussen het af te sluiten contract en het bedrag? Zijn dit de kosten van het afsluiten van het contract of zijn dit de kosten van de inkoop van de diensten van de Kindertelefoon? Er zijn geen activiteiten of subsidies opgenomen met betrekking tot bijvoorbeeld de indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg terwijl in het financieel overzicht een bedrag opgenomen wordt van bijna 3 miljoen euro. In de beleidsdoelstellingen en beleidsvoornemens wordt ook niet gesproken over de indicatiestelling. De indicatiestelling is een wettelijke taak van Bureau Jeugdzorg. De provincie moet deze wettelijke taak financieren. Dat neemt niet weg dat het wenselijk is om in het provinciaal beleidskader en het uitvoeringsprogramma hier een toelichting over op te nemen.

Het onderscheid tussen pijlers van beleid, hoofdlijnen van beleid, beleidsdoelstellingen en beleidsvoornemens is onduidelijk. Een samenhang tussen hoofdlijnen van beleid dan wel beleidsdoelstellingen en beleidsvoornemens

is onduidelijk omdat de relatie in de structuur van het provinciaal beleidskader 2005 – 2008 niet wordt gelegd. de beleidsvoornemens zijn bijvoorbeeld niet geordend per hoofdlijn van het beleid dan wel per beleidsdoelstelling. In de samenhang tussen beleidsvoornemens in het provinciaal beleidskader 2005 – 2008 en het uitvoeringsprogramma 2005 bestaat onduidelijkheid omdat niet alle paragrafen met elkaar corresponderen.

4.5.2 De financiële paragraaf

Ten behoeve van de financiering van de jeugdzorg in de provincie ontvangt de provincie twee doeluitkeringen van het Rijk. De eerste doeluitkering is bedoeld voor de financiering van Bureau Jeugdzorg. De tweede doeluitkering is bedoeld voor de financiering van het zorgaanbod waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. De provincie ontvangt jaarlijks ca. € 20 miljoen van het Rijk voor de doeluitkeringen. Daarnaast stelt het Rijk incidenteel middelen beschikbaar voor bijvoorbeeld het wegwerken van de wachtlijsten in 2006 (ca. € 2,8 miljoen). In aanvulling op de doeluitkering van het Rijk kan de provincie uit eigen middelen investeren in de jeugdzorg. De provincie heeft ervoor gekozen om alleen structureel te investeren in de jeugdzorg vanuit de doeluitkering. De provincie verstrekt incidentele subsidies uit eigen middelen. De investeringen van de provincie (zowel vanuit de doeluitkering als vanuit eigen middelen) hebben de vorm van subsidieverstrekking aan bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg of Stichting Agogische Zorgcentra Zeeland (AZZ) ten behoeve van projecten zoals de pilot Stroomlijnen of het gezamenlijk aanmeldpunt Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) en Bureau Jeugdzorg, of opdrachtverlening zoals aan BMC consultants en Co-Act. Incidentele subsidies kunnen worden ingezet voor de financiering van de opstartfase van projecten. Het is de bedoeling van de provincie dat de projecten die zij financiert structureel opgevangen kunnen worden binnen de bestaande werkprocessen en daarmee de structurele financiering via de doeluitkering.

Tussen de provincie en de instellingen bestaat verschil van inzicht over de financiering. De provincie is op grond van de Wet op de Jeugdzorg verantwoordelijk om zorg te dragen voor een genoegzaam aanbod. Het Rijk stelt middelen ter beschikking aan de provincie voor de financiering van Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. De provincie stelt de doeluitkering als een beperkende voorwaarde op haar verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een genoegzaam aanbod. Instellingen stellen zich – met verwijzing naar de Wet op de

Jeugdzorg – op het standpunt dat de provincie zorg moet dragen voor een genoegzaam aanbod ongeacht de omvang van de doeluitkering. Zij vinden dat niet voldoende is om projecten en initiatieven alleen in de opstartfase incidenteel te ondersteunen. De projecten en initiatieven leiden voor de instellingen tot extra werk en niet zoals de provincie aangeeft tot een andere organisatie van het werk menen zij. Het verstrekken van een incidentele subsidie leidt bij instellingen tot de verwachting dat de provincie het initiatief ondersteunt. Hoewel de provincie bij de subsidieverstrekking aangeeft dat het gaat om een eenmalige subsidie ten behoeve van het opstarten van een initiatief blijft bij de instellingen de verwachting bestaan dat de provincie het initiatief ook structureel zullen ondersteunen. De provincie heeft de verwachting dat de instellingen de incidentele subsidie gebruiken om werkprocessen opnieuw in te richten zodat efficiënter gewerkt kan worden en structurele middelen niet nodig zijn. Initiatieven worden echter stopgezet wanneer de incidentele subsidie wordt stopgezet.

4.5.3 Beleidsinformatie

In de artikelen 43 en 44 van de Wet op de Jeugdzorg, in het Besluit Beleidsinformatie Jeugdzorg en in de Regeling Beleidsinformatie Jeugdzorg is voorgeschreven welke gegevens organisaties op het terrein van jeugdzorg aan elkaar moeten verstrekken en op welke momenten. Bureau Jeugdzorg moet bijvoorbeeld gegevens verstrekken aan de provincie gericht op de aantallen en doorlooptijden, zoals het aantal gestelde indicaties en de doorlooptijd van aanmelding tot indicatie. De provincie verwerkt deze gegevens in de rapportage wachtlijsten die aangeboden wordt aan Provinciale Staten en aan het Ministerie van VWS.

Het uitgangspunt van de Wet op de Jeugdzorg is dat het stelsel van jeugdzorg vraaggericht is. In theorie wordt bij de indicatiestelling de werkelijke hulpvraag benoemd. Vanuit de werkelijke hulpvraag beoordelen de hulpverlener en de cliënt gezamenlijk aan welke hulp behoefte is en welke hulp geboden gaat worden. Het uitgangspunt bij de keuze van het hulpaanbod is de vraag naar jeugdzorg. De werkelijkheid verloopt anders. Het jeugdzorgstelsel is voornamelijk aanbodgericht. Bij de indicatiestelling wordt de hulpvraag geïnterpreteerd vanuit het beschikbaar aanbod. Het geregistreerde indicatiebesluit kan daardoor afwijken van de werkelijke behoefte van de cliënt. De werkelijke hulpvraag van de cliënt, gegevens over het verloop van een hulpverleningsproces en de resultaten daarvan worden door Bureau Jeugdzorg geregistreerd in de persoonlijke dossiers. Deze gegevens zijn kwalitatief en

gericht op de individuele cliënt en niet op systematische en geautomatiseerde manier opvraagbaar en/ of benaderbaar.

De gegevens die wettelijk zijn voorgeschreven worden door instellingen ieder voor zich verzameld. Bureau Jeugdzorg neemt bijvoorbeeld in haar registratiesysteem de gegevens op die wettelijk voorgeschreven zijn. Dit registratiesysteem is kwantitatief ingedeeld in categorieën die gebaseerd zijn op het hulpaanbod. Bureau Jeugdzorg rapporteert over de wettelijk voorgeschreven informatie aan de provincie. De provincie biedt deze gegevens – met analyse – ter kennisgeving aan Provinciale Staten aan. Op basis van de registratie kan Bureau Jeugdzorg inzichtelijk maken welke indicaties zijn afgegeven. De achterliggende problematiek en de werkelijke hulpvraag kan op basis van de registratie van Bureau Jeugdzorg niet inzichtelijk gemaakt worden terwijl de provincie bijvoorbeeld wel behoefte heeft aan deze informatie.

Bureau Jeugdzorg registreert de indicaties die het zelf afgeeft. De jeugdigen die 'lokale jeugdzorg' ontvangen bijvoorbeeld binnen gemeentelijke voorzieningen zoals het Algemeen Maatschappelijk Werk worden niet door Bureau Jeugdzorg geregistreerd. Door verschillende instellingen en op verschillende niveaus worden gegevens verzameld die inzicht geven in de mogelijke problemen die jeugdigen ervaren bij het opgroeien en de omvang van problemen. Uitwisseling van gegevens komt vooraansnog alleen voor op het niveau van individuele cliënten. De uitwisseling van gegevens op cliëntniveau is positief voor de kwaliteit van de hulpverlening aan de cliënt. Uitwisseling op het niveau van de gegevensverzameling is niet mogelijk omdat instellingen hun eigen definities hanteren. De consequentie is dat problemen van jeugdigen in Zeeland niet in hun totale omvang zichtbaar worden. De gegevens van instellingen kunnen door hun aard niet gebruikt worden bij de bepaling van de behoefte aan zorg door de provincie.

De provincie en de instellingen hebben behoefte aan bruikbare en betrouwbare gegevens over de jeugdzorg gericht op de problemen van cliënten, de geboden hulpverlening, de kosten van de hulpverlening en de resultaten van de hulpverlening. Deze gegevens zijn nodig om inzicht te krijgen in de problematiek van cliënten maar ook inzicht in de mate waarin de keten in de jeugdzorg een antwoord kan geven op de aanwezige problematiek. De provincie heeft gegevens nodig om te kunnen bepalen wat de hoofdlijnen van het beleid moeten zijn en voor het bepalen van de voortgang en de resultaten van het beleid. Er zijn gegevens nodig om subsidieverzoeken van instellingen

in het jeugdzorgveld te kunnen beoordelen. Bureau Jeugdzorg, AZZ en andere instellingen op het terrein van jeugdzorg hebben gegevens nodig om hun eigen beleid te bepalen met de voortgang en de resultaten van dat beleid en subsidieverzoeken te onderbouwen. Provincie en instellingen hebben informatie nodig om gezamenlijk afspraken te maken over de te verstrekken subsidie. Aan de hand van deze informatie kan de provincie bijvoorbeeld aan het Rijk inzichtelijk maken in hoeverre de doeluitkering toereikend is en richting de zorgaanbieder wat de aard en omvang van het passend zorgaanbod is. Tot nu toe is er onvoldoende capaciteit in de juiste diversiteit voorhanden bij de zorgaanbieders. Wegens het ontbreken hiervan is een pragmatische werkwijze ontstaan, waarbij niet altijd zuiver vraaggericht geïndiceerd wordt. Bij het ontbreken van snelle toegang tot de gevraagde zorgvorm, wordt regelmatig een indicatie afgegeven voor een second-best opinion; een alternatief dat wel binnen aanvaardbare termijn beschikbaar is. Zonder inzicht in de achterliggende problematiek en de werkelijke hulpvraag blijft de hier geschetste situatie van onvoldoende capaciteit, alternatieve hulpverlening en pragmatische werkwijze voortbestaan.

Zowel provincie als instellingen hebben behoefte aan gegevens die inzicht geven in het totale veld van jeugdzorg en gegevens die aansluiten bij de maatschappelijke problemen en doelstellingen. Door het IPO zijn prestatie-indicatoren voorbereid die inzicht moeten geven in de maatschappelijke effecten van provinciaal beleid. Naar verwachting zal het systeem voor gegevensverzameling vanaf 2009 aangepast moeten zijn aan deze prestatie-indicatoren. Aan de hand van de prestatie-indicatoren zal het voor de provincie mogelijk worden de voortgang van het beleid en de resultaten daarvan te beoordelen op een meer beleidsmatig niveau. De indicatoren zijn bedoeld voor het afleggen van verantwoording, het verbeteren van de huidige praktijk en sturen op prestaties. Voorbeelden van de voorgestelde indicatoren zijn de mate van cliënttevredenheid, de mate waarin cliënten herhaald beroep doen op (jeugd)zorg en de mate waarin het gedwongen kader van de ondertoezichtstelling of de voogdij niet langer nodig is.

Instellingen en provincie hebben behoefte aan uniforme informatie die voor alle instellingen en de provincie toegankelijk is en gebruikt kan worden om de voortgang van het proces van hulpverlening te volgen. In 2006 heeft de provincie opdracht verstrekt aan INITI8 om aan de hand van de gedachte over logistieke processen in de haven inzichtelijk te maken op welke wijze nieuwe maatregelen doorwerken in de keten van jeugdzorg. De opdracht was

gericht op de processen voor het ambulante onderdeel bij AZZ. In 2007 zal naar verwachting opdracht verstrekt worden aan INITI8 voor een ketenbreed logistiek model. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als Bureau Jeugdzorg één casemanager extra mag aanstellen. Binnen het model van INITI8 kan zichtbaar worden gemaakt wat het bijvoorbeeld betekent voor de wachttijden en wachtlijsten bij AZZ als deze extra casemanager wordt aangesteld. Voor het gebruik van dit model is informatie nodig over de totale keten van jeugdzorg die op één plek en op uniforme wijze geregistreerd wordt. Vanuit de persoonlijke cliëntdossiers zouden gegevens verzameld en geregistreerd kunnen worden. Deze gegevens zouden gebruikt kunnen worden bijvoorbeeld voor de behoeftebepaling, inzicht in de effectiviteit van de jeugdzorg en kostprijsberekening. Vanuit Bureau Jeugdzorg wordt aangegeven dat het gebruikmaken van de persoonlijke cliëntdossiers ten behoeve van behoeftebepaling, kostprijsberekening en het bepalen van de effectiviteit leidt tot een onevenredig zwaar tijdsbeslag vanwege de aard en opbouw van deze persoonlijke cliëntdossiers.

5 Verantwoordelijkheid voor het geheel

Eén van de componenten van regie is verantwoordelijkheid. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen het hebben van verantwoordelijkheid, het nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. De verantwoordelijkheid die de provincie heeft op het terrein van jeugdzorg is neergelegd in de Wet op de Jeugdzorg en toegelicht in bijlage 4. De provincie is verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg, de toegang tot de jeugd-GGZ, de toegang tot de jeugdzorg op grond van de BJJ en de aansluiting tussen jeugdzorg en jeugdbeleid. De provincie moet invulling geven aan deze verantwoordelijkheid. Daarnaast kan de provincie verantwoordelijkheid nemen voor activiteiten die buiten haar wettelijke verantwoordelijkheid liggen. Bij de aansluiting tussen jeugdbeleid en jeugdzorg neemt de provincie verantwoordelijkheid met het opstellen van het integraal beleidskader jeugd. In paragraaf 5.1. beschrijven we op welke wijze de provincie invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid die de provincie neemt op het terrein van het jeugdbeleid wordt beschreven in paragraaf 5.2. In de Wet op de Jeugdzorg is omschreven waarover de provincie verantwoording moet afleggen en aan wie. De provincie moet bijvoorbeeld aan het Rijk verantwoording afleggen over de rechtmatige besteding van de doeluitkering. Het afleggen van verantwoording wordt beschreven in paragraaf 5.3.

5.1 De invulling van de eigen verantwoordelijkheid

De provincie moet zorgdragen voor een genoegzaam aanbod aan jeugdzorg. Met de indicatiestelling ontstaat er voor de cliënt een recht op jeugdzorg. Met dit recht kan de cliënt gebruikmaken van het zorgaanbod dat hij nodig heeft. Wanneer de noodzakelijke hulp niet beschikbaar is omdat de provincie heeft nagelaten te zorgen voor een aanbod aan jeugdzorg dat is afgestemd op de vraag, kan de cliënt de provincie daarvoor direct aansprakelijk stellen.

Het Rijk is verantwoordelijk voor de algemene voorwaarden en het bepalen van de omvang van de doeluitkering. De provincie is verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg en de toegang tot de jeugd-GGZ en de toegang tot de jeugdzorg op grond van de BJJ. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor

het gemeentelijk jeugdbeleid. Gezamenlijk moeten gemeenten en provincie zorgdragen voor een goede aansluiting tussen jeugdzorg en jeugdbeleid.

De provincie heeft Co-Act opdracht gegeven een visie op jeugdzorg te ontwikkelen gezamenlijk met Bureau Jeugdzorg en AZZ. Het landelijk beleidskader stelt eisen aan de inrichting van het jeugdzorgstelsel. In het visiedocument jeugdzorg Zeeland wordt verwezen naar het landelijk beleidskader als een visie die in de provincie nog handen en voeten moet krijgen. De visie waarnaar verwezen wordt betreft de inrichting van het stelsel en niet aan welke doelstellingen op langere termijn dit jeugdzorgstelsel een bijdrage levert. Deze doelstellingen, het wensbeeld voor de jeugdzorg op langere termijn, ontbreken waardoor op rijksniveau niet kan worden gesproken van een visie op jeugdzorg. Er is een visie voor Zeeland ontwikkeld die gericht is op de invulling van het proces van hulpverlening. Het is geen visie op de totale jeugdzorg.

In het provinciaal beleidskader moet de provincie de hoofdlijnen van het beleid bepalen. De provincie doet dit door middel van het volgen van het rijksbeleid. De hoofdlijnen van het provinciaal beleid sluiten aan bij de uitgangspunten in het landelijk beleid. De provincie legt wel eigen accenten in de keuze van projecten. Een voorbeeld hiervan is de invoering van IPT als nieuwe werkmethode. Op het niveau van het jeugdzorgbeleid heeft de provincie in het provinciaal beleidskader 2005 – 2008 geen keuzes gemaakt die gerelateerd zijn aan specifieke Zeeuwse problemen van jeugdigen en de jeugdzorg zoals de beperkte capaciteit in het jeugdzorgaanbod. De provincie kan invloed uitoefenen binnen het jeugdzorgbeleid door de inzet van eigen middelen. De provincie heeft ervoor gekozen om dit te doen d.m.v. experimenten en opdrachten incidenteel te ondersteunen met eigen middelen. De structurele financiering van de jeugdzorg in Zeeland wordt gevormd door de doeluitkeringen Bureau Jeugdzorg en zorgaanbod.

De provincie is vanuit haar verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een genoegzaam aanbod tevens verantwoordelijk voor de kwaliteit van de jeugdzorg in Zeeland. Kwaliteit kan worden omschreven als het zorgen voor een voldoende passend aanbod dat is afgestemd op de behoefte van de cliënten. Dit kan de provincie doen door keuzes te maken bij de hoofdlijnen van het beleid en de inzet van middelen. Provincies treden – vertegenwoordigd door het IPO – in overleg met het Rijk. Door het IPO worden afspraken gemaakt met het Rijk waardoor op grote lijnen een landelijk consistent beeld ontstaat

“AZZ krijgt een bedrag en daar moet ze het voor doen”

van de beleidskeuzes jeugdzorg. Deze afspraken worden vertaald in het landelijk beleidskader. De provincie volgt noodzakelijkerwijs het landelijk beleid. Van de mogelijkheid om daarnaast eigen beleid te ontwikkelen geënt op de Zeeuwse situatie maakt zij geen gebruik. Met de keuze om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om eigen beleid te ontwikkelen beperkt de provincie de ruimte om eigen keuzes te maken en zelf doelen te stellen in de jeugdzorg. Het maken van keuzes ten aanzien van de inhoud van het beleid laat de provincie aan het Rijk. Bij de inzet van middelen kan onderscheid gemaakt worden tussen structurele en incidentele middelen. Structurele middelen zijn de subsidies aan Bureau Jeugdzorg en AZZ voor de instandhouding van Bureau Jeugdzorg en de financiering van het zorgaanbod waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. Incidentele middelen zijn de subsidies voor experimenten en opdrachten.

Bij de inzet van structurele middelen baseert de provincie zich op de gegevens van de indicatiestelling zoals deze afkomstig zijn van Bureau Jeugdzorg. De middelen die beschikbaar komen met de doeluitkering worden toebedeeld aan Bureau Jeugdzorg en AZZ op grond van de begroting die door de instellingen worden ingediend. De provincie probeert met de instellingen afspraken te maken over de te leveren prestaties. De begroting 2007 van Bureau Jeugdzorg was de eerste begroting gericht op het te leveren resultaat en kon als basis dienen voor het maken van prestatieafspraken. In eerdere jaren vormde de begroting van Bureau Jeugdzorg en een onvoldoende basis voor het maken van afspraken voor de te leveren prestaties omdat de begrotingen opgesteld waren en aan de hand van de inrichting van de organisatie. Momenteel loopt het proces om de begroting 2008 van AZZ ook op basis van prestatieafspraken in te richten.

De provincie kan ook kiezen om incidenteel middelen beschikbaar te stellen voor de financiering van experimenten. Experimenten op het terrein van jeugdzorg kunnen gericht zijn op de ontwikkeling van de organisatie van de jeugdzorg (zoals ketensamenwerking), de uitvoering van de jeugdzorg (zoals het in kaart brengen van best practices) of de kwaliteit van de jeugdzorg (zoals training van hulpverleners). De experimenten kunnen worden uitgevoerd door instellingen die betrokken zijn bij de jeugdzorg zoals Bureau Jeugdzorg of de zorgaanbieder. De provincie stelt in het provinciaal jeugdzorgbeleid en de subsidieverordeningen jeugdzorg geen prioriteiten bij de keuze van experimenten. Instellingen worden ‘vrij’ gelaten bij de aard van de experimenten waarvoor zij subsidie aanvragen bij de provincie. In het pro-

vinciaal beleidskader, de bijstellingen van het provinciaal beleidskader en de uitvoeringsprogramma's bepaalt de provincie geen programma van eisen of voorwaarden waaraan een project moet voldoen om in aanmerking te komen voor een incidentele subsidie. De provincie Zeeland beschikt over twee subsidieverordeningen gericht op jeugdzorg. In beide subsidieverordeningen is een artikel opgenomen betreffende de incidentele subsidie, de subsidieverlening voor de financiering van experimenten. Gedeputeerde Staten verlenen een subsidie voor de financiering van een experiment wanneer deze bijdraagt aan de uitvoering van het door Gedeputeerde Staten gevoerde beleid op het terrein van jeugdzorg. In de subsidieverordening of in de toelichting daarop wordt niet aangegeven op grond van welke voorwaarden Gedeputeerde Staten beoordelen of het experiment bijdraagt aan het jeugdzorgbeleid.

5.2 Verantwoordelijkheid op het terrein van het jeugdbeleid

De verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid ligt bij de gemeenten. De provincie erkent deze verantwoordelijkheid. De provincie wil echter graag dat gemeenten in Zeeland komen tot uniforme afspraken op het terrein van het jeugdbeleid. Gemeenten en provincie hebben in 2006 geconstateerd dat het ontbrak aan regie in het jeugdbeleid. Jeugdbeleid valt buiten de verantwoordelijkheid van de provincie. Gemeenten moesten de regierol – ook de overkoepelende regierol – zelf invullen. Vanuit haar verantwoordelijkheid om gezamenlijk met gemeenten te komen tot een goede aansluiting van jeugdzorg en jeugdbeleid neemt de provincie een coördinerende rol op zich ten aanzien van het gemeentelijk jeugdbeleid. De gedeputeerde heeft de gemeenten uitgenodigd gezamenlijk te spreken over afstemming in het jeugdbeleid. De task force jeugd is opgericht. De task force jeugd heeft de regierol voor het overkoepelend jeugdbeleid. De gedeputeerde heeft samen met drie wethouders (Vlissingen, Terneuzen en Tholen) zitting in de task force jeugd. In februari 2007 heeft de provincie het integraal beleidskader jeugdbeleid vastgesteld. In het integraal beleidskader jeugdbeleid legt de provincie eigen keuzes neer op het terrein van het jeugdbeleid. Vanuit de gedachte van de provincie om steeds meer nadruk te leggen op de versterking van het preventief beleid richt de aandacht van de provincie zich deels op het gemeentelijk jeugdbeleid. Gemeenten waarderen de rol die de provincie speelt op dit terrein.

5.3 Het afleggen van verantwoording

In het uitvoeringsprogramma legt de provincie verantwoording af over de inzet van de doeluitkering. Het uitvoeringsprogramma bevat een overzicht van de activiteiten die door Bureau Jeugdzorg en AZZ uitgevoerd zijn en die zij nog gaan uitvoeren en de subsidie die de provincie verstrekt heeft dan wel gaat verstrekken. Naast het uitvoeringsprogramma legt de provincie middels een accountantsverklaring en een financieel verslag verantwoording af aan het Rijk over de rechtmatige besteding van de doeluitkering. Gedeputeerde Staten moeten jaarlijks voor 1 oktober het ontwerp uitvoeringsprogramma – dat is inclusief de verantwoording en het financieel verslag van het voorgaande jaar – aanbieden aan de ministers van VWS en Justitie. Het uitvoeringsprogramma moet jaarlijks voor 1 december worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Bij het uitvoeringsprogramma 2007 heeft de provincie verantwoording afgelegd over de besteding van de doeluitkering 2005. Bij de eerste inzending van het uitvoeringsprogramma 2007 ontbraken de verantwoordingsdocumenten. Het Rijk heeft daarom het uitvoeringsprogramma 2007 in eerste instantie niet in behandeling genomen. Tussen het Rijk en de provincie Zeeland is afgesproken dat de verantwoording over 2005 uiterlijk 31 december 2006 moest worden ingediend. In afwachting van de ontbrekende documenten heeft het Rijk gewacht met de behandeling van het uitvoeringsprogramma 2007. Inmiddels is de accountantsverklaring en het financieel verslag goedgekeurd door de accountant, aan het Rijk gestuurd en heeft het Rijk het uitvoeringsprogramma 2007 in behandeling genomen. De doeluitkering voor 2007 is toegekend. De doeluitkering voor 2005 moet nog definitief worden vastgesteld door het Rijk. De verantwoording over 2006 wordt bij het uitvoeringsprogramma 2008 gevoegd. In 2006 heeft de Rekenkamer reeds onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van het proces van subsidieverstrekking in het algemeen. De accountant besteedt aandacht aan de rechtmatigheid van het subsidieproces bij de controle van de programmarekening van de provincie. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek niet beoordeeld of de verantwoording voldoet aan de criteria voor rechtmatigheid.

Naast de verantwoording over de besteding van de doeluitkering geven Gedeputeerde Staten in het uitvoeringsprogramma de voortgang weer van de beleidsvoornemens. In deze voortgangsrapportage geven Gedeputeerde Staten aan in hoeverre de beleidsvoornemens gerealiseerd zijn in termen van ondernomen activiteiten. In de voortgangsrapportage wordt niet aangegeven in hoeverre de beleidsdoelstellingen uit het provinciaal beleidskader 2005 –

2008 gerealiseerd zijn. Via de voortgangsrapportage in het uitvoeringsprogramma informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten over de stand van zaken van het jeugdzorgbeleid.

In de Wet op de Jeugdzorg zijn artikelen opgenomen waarin de provincie verplicht wordt gegevens te verstrekken aan de Ministers van VWS en Justitie en aan het Zorgkantoor ten behoeve van de totstandbrenging van een samenhangend beleid ten aanzien van jeugdzorg. Deze gegevens worden elk kwartaal verstrekt door Bureau Jeugdzorg en conform wettelijke voorschriften en protocol aangeboden aan de Ministers van VWS en Justitie. Gedeputeerde Staten maken van deze gegevens gebruik om jaarlijks een rapportage wachtlijsten op te stellen. De rapportage wachtlijsten wordt ter kennisgeving aangeboden aan Provinciale Staten. In deze rapportage wordt inzicht gegeven in de aard en omvang van de geboden jeugdzorg (waaronder wacht- en doorlooptijden) waarop ingevolge de Wet op de Jeugdzorg aanspraak bestaat. Op grond van het Besluit Tijdelijke Uitkering Jeugdzorg heeft de provincie richting de Ministers van VWS en Justitie de verplichting zich te verantwoorden over de rechtmatige besteding van de doeluitkering. De gegevens die de provincie verstrekt aan de Ministers van VWS en Justitie zijn niet bedoeld voor de verantwoording over de resultaten van het jeugdzorgbeleid in de provincie.

6 Hoe komt het provinciaal beleid tot stand?

In dit hoofdstuk komt de wijze waarop de provincie beleidslijnen organiseert aan de orde. In dit hoofdstuk beschrijven we op welke wijze de provincie en instellingen in het veld problemen in de jeugdzorg definiëren (paragraaf 6.1.) en doorvertalen naar beleid en activiteiten (paragraaf 6.2.).

Subsidieverstrekking is één van de meest ingezette instrumenten van de provincie om sturing te geven aan de jeugdzorg. Op welke wijze maakt de provincie gebruik van het instrument subsidieverstrekking (paragraaf 6.3.)? In 2005 heeft de provincie opdracht verstrekt aan Co-Act voor de ontwikkeling van een visie op jeugdzorg. In paragraaf 6.4. komt de ontwikkeling van deze visie aan de orde.

6.1 Identificatie van problemen

Sinds 1992 hanteert de provincie het zo-zo-zo-beleid als uitgangspunt van het jeugdzorgbeleid. In 2000 is door het IVA in Tilburg in opdracht van het provincie een evaluatie uitgevoerd naar het beleid jeugdhulpverlening over de periode 1992 – 1999. Op basis van deze evaluatie concludeert de provincie dat het beleid over eerdere jaren nog niet af is. Al in 2000 werd geconstateerd dat er een sterkere aandacht moest komen voor het preventief jeugdbeleid en de aansluiting tussen jeugdzorg en jeugdbeleid. De nadruk van het provinciaal beleid komt te liggen op het versterken van het preventief jeugdbeleid en het verder ambulantisering van de zorg. Verdere ambulantisering van de zorg betekent dat hulp bij voorkeur in de thuissituatie plaatsvindt. De provincie stelt zich op het standpunt dat wanneer hulp in een zo vroeg mogelijk stadium in de thuissituatie geboden wordt dat mogelijkheden biedt om residentiële voorzieningen af te bouwen. Voorkomen wordt dat problemen van jeugdigen verergeren. Zwaardere hulpvormen zoals geboden worden in residentiële voorzieningen zullen minder vaak hoeven worden ingezet. De middelen die vrijkomen vanuit de residentiële sector kunnen worden ingezet voor ambulante hulpverlening. Aan de verdere ambulantisering van de jeugdzorg ligt de veronderstelling ten grondslag dat ambulante hulpverlening goedkoper is dan residentiële hulpverlening. De verdere ambulantisering in Zeeland is mede voortgezet op basis van positieve ervaringen die in de provincie Flevoland zijn opgedaan. Onderzoek naar de effecten van verdere

ambulantisering van de jeugdzorg is niet beschikbaar. Het wensbeeld is dat steeds meer jeugdigen opgevangen worden binnen de ambulante hulpverlening. Op dit moment zijn er reeds wachttijden voor ambulante hulpverlening oplopend tot negen maanden. Instellingen zijn van mening dat er de komende jaren in Zeeland geïnvesteerd zal moeten worden in de ombouw van de jeugdzorg van residentiële voorzieningen naar ambulante voorzieningen. Gedurende de fase van de ombouw zal sprake zijn van een situatie waar residentiële voorzieningen afnemen en ambulante voorzieningen zich ontwikkelen in een parallel proces. Gedurende deze periode verwachten instellingen een extra investering van de provincie om de ombouw mogelijk te maken. Binnen de jeugd-GGZ heeft reeds een ambulantiseringslag plaatsgevonden. Een neveneffect van deze ambulantisering is dat er onvoldoende extra plaatsen zijn om jeugdigen uit nevengebieden op te vangen. In de jeugdhulpverlening wordt momenteel het accent gelegd op ambulantisering zoals door de invoering van het stelsel van Intensieve Pedagogische Thuishulp. Zowel Emergis/ Ithaka, AZZ als het Zorgkantoor zijn van oordeel dat verdere ambulantisering in de jeugd-GGZ en jeugd-LVG ongewenst is vanwege het type zorg dat geboden wordt. Binnen de AWBZ-zorg is het uitgangspunt de behandeling van de stoornis.

Vanwege het ontbreken van bruikbare en gewenste kwantitatieve gegevens is de vraag wat voor de provincie de basis is om keuzes te maken. De provincie maakt gebruik van de voortgangsrapportages van het Rijk. Daarnaast treedt de provincie in overleg met partijen die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland. Deze partijen geven signalen af aan de provincie over problemen en ontwikkelingen in de jeugdzorg in Zeeland. Voorbeelden zijn het ontbreken van voldoende capaciteit van jeugdhulpvoorzieningen in Zeeland (paragraaf 6.1.1.), de werkdruk in de jeugdhulpverlening (paragraaf 6.1.2.), het ontbreken van voldoende middelen (paragraaf 6.1.3.) en het melden van incidenten (paragraaf 6.1.4.).

6.1.1 Capaciteit van jeugdhulpvoorzieningen in Zeeland

Het Rijk en het IPO hebben in een bestuurlijke afspraak vastgelegd dat iedere zorgaanbieder maximaal 10% van zijn capaciteit kan inzetten voor hulp aan een jeugdige van buiten de provincie die deze capaciteit financiert, zonder dat verrekening plaats hoeft te vinden tussen de betrokken provincies. De diversiteit in het hulpverleningsaanbod in Zeeland is beperkt. Als gevolg van de ambulantisering van de jeugdzorg zullen voorzieningen in Zeeland met een residentieel karakter sluiten. De verwachting is dat de diversiteit verder

zal afnemen. Voorzieningen sluiten wanneer er onvoldoende vraag is om de voorziening in stand te houden. Het aantal jeugdigen met dezelfde problemen is te klein om een eigen voorziening op te zetten of in stand te houden. Het Zeeuws Platform Cliënten Jeugdzorg verwacht echter dat wanneer de gegevens die de verschillende instellingen zelfstandig verzamelen worden samengevoegd er een ander beeld ontstaat, namelijk dat de vraag naar voorzieningen die nu (gaan) sluiten wel voldoende aanwezig is. Binnen het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk om gefundeerde uitspraken te doen over de diversiteit en capaciteit in het hulpaanbod in Zeeland. De signalen die de Rekenkamer heeft ontvangen van de direct betrokkenen hierover zijn tegenstrijdig. Het onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop de provincie sturing geeft. De Rekenkamer heeft zich gericht op de aandacht die de provincie heeft voor de aansluiting van het hulpaanbod op de vraag en niet op de feitelijke diversiteit in het hulpaanbod. Nader onderzoek is ons inziens nodig om meer zicht hierop te krijgen. Een aantal van de signalen die wij hebben ontvangen zetten we hier op een rij.

Bureau Jeugdzorg ziet zich nu reeds genoodzaakt om 20% van de cliënten buiten de provincie te plaatsen omdat de noodzakelijke voorzieningen in Zeeland niet aanwezig zijn. Als gevolg van de invoering van de Intensieve Pedagogische Thuishulp zal het aantal behandelplaatsen in Zeeland worden afgebouwd. De schaal van Zeeland is te klein om voorzieningen waarin zwaardere specialistische hulpvormen worden aangeboden te handhaven. Ondanks de invoering van Intensieve Pedagogische Thuishulp zullen er jeugdigen blijven (met zware persoonlijke en/ of gezinsproblemen) die aangewezen zijn op zwaardere specialistische hulpvormen. Deze voorzieningen zullen in de toekomst in mindere mate worden aangeboden in Zeeland. De verwachting bij Bureau Jeugdzorg is dat, als gevolg van de verschraving van het hulpaanbod in Zeeland, de komende jaren 35% van de cliënten buiten de provincie geplaatst moeten worden. Voor cliënten die buiten de provincie geplaatst worden bestaat het risico dat zij bijvoorbeeld geplaatst worden in een justitiële jeugdinrichting of GGZ-instelling terwijl er een andere indicatie is gesteld. Bij plaatsing in een andere provincie is Bureau Jeugdzorg afhankelijk van de bereidheid van instellingen in een andere provincie om een cliënt op te nemen en de beschikbaarheid van plaatsen. Een beschikbare plaats wordt dan ingevuld ongeacht of deze passend is in de gestelde indicatie.

Uit een analyse die AZZ en Bureau Jeugdzorg gezamenlijk hebben uitgevoerd blijkt dat 50% van de jeugdigen die in de crisisopvang zitten reeds in het bezit is van een indicatiebesluit. Deze jeugdigen moesten wachten op de voor hen noodzakelijke hulp waardoor de situatie uit de hand gelopen is. Het uitblijven van geschikte hulpverlening leidt tot grotere problemen bij jeugdigen. Het moeten opvangen van cliënten met een indicatiebesluit in de crisisopvang leidt tot een druk op de crisisopvang en een tekort aan opvangplaatsen.

Co-Acht heeft onderzoek uitgevoerd naar de indicatiestelling bij Bureau Jeugdzorg ten behoeve van de implementatie van Intensieve Pedagogische Thuishulp. Het onderzoek was gericht op een evaluatie van de indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg. In dat onderzoek wordt geconstateerd dat 25% van de casussen waarbij jeugdigen moeten wachten op geïndiceerde voorzieningen ook binnen gemeentelijke voorzieningen geholpen kunnen worden. Naar het oordeel van Bureau Jeugdzorg kunnen voorliggende voorzieningen, mits tijdig genoeg ingezet, bijdragen aan het voorkomen van geïndiceerde jeugdzorg. Echter deze voorzieningen functioneren op dit moment onvoldoende om deze rol te kunnen invullen.

6.1.2 Werkdruk in de jeugdzorg

Het aantal cliënten dat een hulpverlener behandelt wordt uitgedrukt in het aantal casussen. Een IPT'er kan bijvoorbeeld vijf casussen tegelijkertijd in portefeuille hebben. Hulpverleners hebben structureel te veel casussen in portefeuille enerzijds als gevolg van hun eigen instelling om jeugdigen die in de problemen geraken te helpen en anderzijds vanwege de druk die instellingen voor jeugdhulpverlening ervaren vanuit de politiek en de media om wachtlijsten weg te werken en incidenten die zich voordoen. Instellingen besteden hun tijd bij voorkeur aan hulpverlening in plaats van bijvoorbeeld het op een gesystematiseerde wijze verzamelen, registreren en analyseren van gegevens over de hulpverlening ten behoeve van planning, control en beleidsvorming. Het gevolg is dat de instellingen het signaal af kunnen geven dat zij bijvoorbeeld een te hoge werkdruk ervaren maar dit onvoldoende zichtbaar kunnen maken aan de hand van objectiveerbare kwantitatieve gegevens.

6.1.3 Het ontbreken van voldoende middelen

Jeugdzorg heeft betrekking op het bieden van hulp en ondersteuning aan jeugdigen die in de problemen zitten. Naast rationele overwegingen spelen

ook emotionele overwegingen een rol bij het bepalen of een jeugdige aangewezen is op een bepaalde vorm van zorg. Vanuit de hulpverlening is een sterke betrokkenheid bij de jeugdige. De afgelopen jaren heeft AZZ voor zichzelf geconstateerd dat de middelen die zij ontvangt van de provincie ontoereikend zijn om hulp te verlenen aan alle jeugdigen met een indicatie. AZZ heeft ervoor gekozen om te investeren in de jeugdzorg vanuit eigen reserves. AZZ heeft richting de provincie aangegeven dat de bodem van deze reserves bereikt is. De financiële positie van AZZ is onvoldoende toereikend om de komende jaren op dezelfde wijze te functioneren als de afgelopen jaren. Richting de provincie stelt AZZ zich enigszins terughoudend op. In 2006 bijvoorbeeld heeft het Rijk aanvullende middelen (€ 2,8 miljoen) beschikbaar gesteld om de wachtlijsten in de jeugdzorg weg te werken. Volgens de berekeningen van AZZ en de provincie in het plan van aanpak terugdringen wachttijden in de jeugdzorg in Zeeland bedraagt het totale benodigde budget om voor 1 januari 2007 de wachtlijst in Zeeland weg te werken € 4,2 miljoen. De provincie Zeeland kreeg echter slechts € 2,8 miljoen toegekend van de minister van VWS. Dit bedrag is bepaald op basis van het aantal cliënten dat in de prestatieafpraak is opgenomen (184 cliënten) en de normprijzen die door het ministerie van VWS gehanteerd worden. De provincie heeft € 2,6 miljoen toegekend aan AZZ met de mondelinge toezegging dat er opnieuw een beroep gedaan kon worden op de provincie als de middelen onvoldoende bleken. Ondanks de berekeningen in het plan van aanpak heeft AZZ zich gecommitteerd voor een bedrag van € 2,6 miljoen om de prestatieafpraak na te komen. Eind 2006 waren de doelstellingen met betrekking tot de wachtlijsten behaald. De oplossing voor de wachtlijsten is niet structureel. Sinds 1 januari 2007 zijn de wachtlijsten wederom toegenomen. De Rekenkamer heeft niet onderzocht of AZZ een meer structurele oplossing had gevonden voor de wachtlijstproblematiek in Zeeland wanneer de door haar gevraagde middelen zouden worden toegekend.

“Met Kerstmis wordt je gebeld dat er een kind onder een brug ligt te slapen. Je laat zo’n kind toch niet op straat.”

“Er hoeft maar iets met een kind te gebeuren of er wordt naar de jeugdzorg gekeken.”

6.1.4 Het melden van incidenten

De afgelopen jaren is via de media over diverse incidenten bericht. De incidenten zijn gebeurtenissen waarin jeugdigen het slachtoffer worden van bijvoorbeeld huiselijk geweld. Emotionele gevoelens – ook bij bestuurders – spelen een rol in hun reactie op een incident. Incidenten zijn niet altijd te voorspellen en zullen ondanks de werking van het jeugdzorgstelsel voor blijven komen. Echter incidenten kunnen ook een signaal zijn dat er problemen bestaan in de jeugdzorg. In de emotie van de gebeurtenissen wordt er geprobeerd een oplossing te vinden voor het incident en de schuldvraag te beant-

woorden. Hebben zij hun werk goed gedaan? Heeft de hulpverlener adequaat gehandeld? De berichtgeving versterkt de incidentgerichtheid en het denken in termen van schuld.

6.2 Vertaling van problemen naar beleid en activiteiten

De signalen die instellingen afgeven zijn symptomen van dieperliggende problemen in de jeugdzorg zoals de verdeling van verantwoordelijkheden, het nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording (bijlage 5), het ontbreken van een werkende beleidscyclus (paragraaf 6.2.1.), het ontbreken van een aansluiting tussen vraag en aanbod (paragraaf 6.2.2.) en de beperkte samenwerking binnen de keten (bijlage 7). Voor het symptoom, de wijze waarop het dieperliggende probleem zich op dat moment openbaart, wordt een oplossing gezocht. Een symptoom legt een klein stukje van het probleem bloot. Voor het kleine stukje van het probleem wordt een oplossing gevonden. Het symptoom wordt bestreden. Het lijkt alsof het probleem is opgelost. Dit is echter tijdelijk. Zodra er een nieuw symptoom zichtbaar wordt, wordt een andere stukje van het probleem of hetzelfde stukje blootgelegd. Symptomen worden bestreden terwijl de werkelijke problemen blijven bestaan. Iedere keer openbaren zich nieuwe symptomen van het probleem. Iedere keer wordt een maatregel ingevoerd of aangepast. Initiatieven halen elkaar in. Op 1 januari 2005 bijvoorbeeld is de Wet op de Jeugdzorg ingevoerd. Sindsdien zijn provincies en instellingen druk doende om de werking van de recent ingevoerde Wet op de Jeugdzorg te optimaliseren. De inkt van de wet is nog niet droog of er volgen alweer adviezen die ingrijpende veranderingen in de verantwoordelijkheden voorstellen.

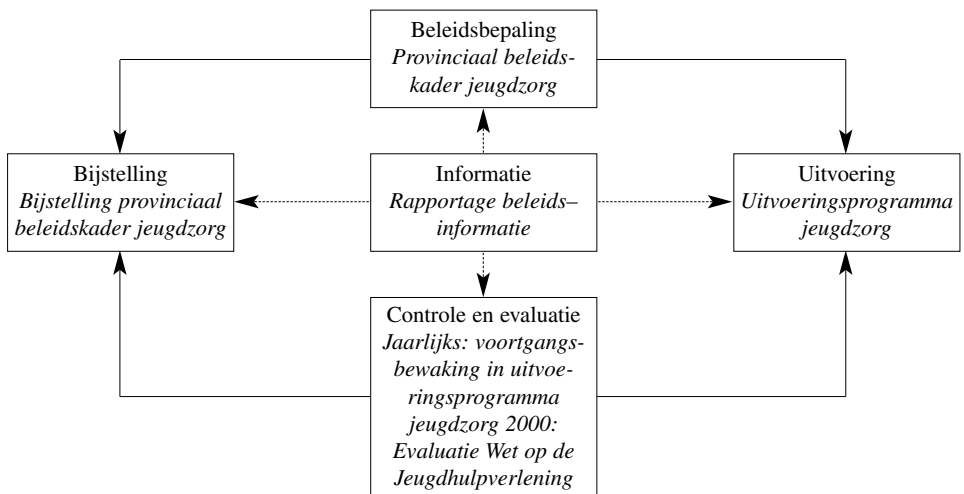
In 2006 heeft de provincie opdracht gegeven aan het bureau INITI8 om een logistiek model te ontwikkelen dat inzicht biedt in de doorwerking van maatregelen in de keten van jeugdzorg (gestart is met de ambulante hulpverlening door AZZ). Een dergelijk model kan behulpzaam zijn bij de keuze van mogelijke maatregelen. Er heeft zich een incident (een gebeurtenis in de samenleving) voorgedaan of er is een signaal afgegeven door een instelling. Het signaal is beoordeeld en er is een keuze gemaakt om te reageren door het treffen van maatregelen. Aan de hand van het model kan inzichtelijk worden gemaakt wat deze maatregelen opleveren. Er is echter een belangrijke kanttekening aan de toepassing van een dergelijk model. Het model is niet bedoeld om de problemen binnen de keten van jeugdzorg inzichtelijk te

maken en hoe deze structureel kunnen worden opgelost. Het is in feite een logistiek model dat inzichtelijk maakt waar (deel)problemen zich naartoe verplaatsen binnen de keten als gevolg van de gekozen oplossing of waar nieuwe (deel)problemen ontstaan. Daarmee is het een reactief model. In de jeugdzorg bestaat – mede onder druk van de samenleving – de neiging om te reageren op incidenten. Er gebeurt iets wat eigenlijk niet had mogen plaatsvinden. De neiging bestaat om te reageren door het treffen van een maatregel die voorkomt dat een soortgelijke gebeurtenis in de toekomst zal plaatsvinden. Het risico bestaat dat het symptoom wordt bestreden maar de werkelijke problemen blijven bestaan wanneer uit het model blijkt dat als gevolg van de getroffen maatregel het symptoom naar verwachting niet meer zal optreden. Het model nodigt uit om te blijven reageren op incidenten en (deel)problemen. Deze manier van denken (in deelproblemen en deeloplossingen in plaats van het vinden van een structurele oplossing voor het werkelijke probleem) brengt risico's met zich mee. Ingrijpen op onderdelen zonder zicht te hebben op het effect van dat ingrijpen op het totaal, kent het risico dat daarmee het hele systeem wordt uitgehoud.

6.2.1 De werking van de beleidscyclus

De documenten die het resultaat zijn van de beleidscyclus zijn aanwezig in de provincie Zeeland. In figuur 4 wordt de beleidscyclus getoond met de documenten die daarbij horen vanuit de Wet op de Jeugdzorg.

Figuur 4: Inzicht in de beleidscyclus



De beleidsbepaling is een verantwoordelijkheid van Provinciale Staten. Provinciale Staten stellen elke vier jaar het provinciaal beleidskader jeugdzorg vast. Op basis van het provinciaal beleidskader stellen Gedeputeerde Staten jaarlijks het uitvoeringsprogramma jeugdzorg vast. Provinciale Staten hebben de taak om te controleren of Gedeputeerde Staten uitvoering hebben gegeven aan het provinciaal beleidskader middels voortgangsbewaking en evaluatie. In het uitvoeringsprogramma jeugdzorg is jaarlijks een stand van zaken opgenomen. Dit is een vorm van voortgangsbewaking. Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden van het provinciaal beleidskader jeugdzorg 2005 – 2008. De laatste evaluatie die de provincie Zeeland heeft uitgevoerd naar het beleid jeugdhulpverlening dateert uit 2000. Jaarlijks stelt de provincie de rapportage op die beleidsinformatie bevat.

Eerder hebben we beschreven dat de wettelijk voorgeschreven beleidsinformatie wordt verzameld maar dat deze informatie onvoldoende bruikbaar is ten behoeve van beleidsvorming en voortgangsrapportage en andere informatie gewenst is. Het ontbreken van de gewenste beleidsinformatie brengt risico's met zich mee voor de werking van de beleidscyclus zoals getekend in figuur 4. Er ontbreekt een analyse van kwantitatieve gegevens waardoor de provincie een inschatting moet maken van bijvoorbeeld wensen en behoeften van cliënten. De gekozen accenten in het beleid en de daaruit voortvloeiende activiteiten zijn veeleer gebaseerd op aannames dan op bijvoorbeeld grondige analyse van behoefte aan jeugdzorg en/ of effecten van beleid. De nadruk ligt op het benoemen en uitvoeren van projecten. Eén van de beleidsdoelstellingen is het voorkomen dat jeugdigen gebruik moeten maken van jeugdzorg. Deze doelstelling wordt niet nader onderbouwd, uitgewerkt of toegelicht. Hoewel dit een logische beleidskeuze lijkt zijn hier ook risico's aan verbonden. In het uitvoeringsprogramma worden projecten benoemd waarvan niet duidelijk is wat de relatie is met deze of andere doelstellingen. Jaarlijks wordt in het uitvoeringsprogramma inzicht gegeven in de resultaten van projecten. De voortgangsbewaking is gericht op de vraag of een project uitgevoerd is in plaats van welke effecten gerealiseerd worden waarbij een relatie gelegd zou kunnen worden met de doelstellingen. De bijstelling van het provinciaal beleidskader is ingegeven door de jaarlijkse voortgangsrapportage van het Rijk en landelijke en provinciale ontwikkelingen in plaats van de resultaten van het beleid. In 2006 moest het provinciaal beleidskader bijgesteld worden als gevolg van de vereiste aanpassingen in de voortgangsrapportage jeugdzorg van het Rijk en ontwikkelingen in de eigen provincie zoals de onrust rond AZZ, de daarop volgende onderzoeken van BMC naar

de gewenste toekomst voor het Zeeuwse zorgaanbod en het in gang gezette visietraject door Co-Act. De belangrijkste wijzigingen zijn het voornemen dat Bureau Jeugdzorg indicatie gaat stellen voor jeugd-LVG (voorgenomen wetswijziging), invoering van een flexibel budget met een maximum van € 50.000,- om in noodgevallen toch iets te kunnen regelen voor een cliënt (keuze provincie), aanvullende middelen ad. € 33 miljoen voor uitbreiding van de capaciteit (landelijk budget), VET-teams als demonstratieproject, aanvullende middelen AMK (landelijk), implementatie adviezen BMC en Co-Act (keuze provincie) en een kwaliteitstoets voor (nieuwe) zorgaanbieders (keuze provincie). In 2007 is het provinciaal beleidskader bijgesteld omdat de voortgangsrapportage van het Rijk aanpassingen vereiste en ontwikkelingen in de eigen provincie zoals de visie op jeugdzorg van Bureau Jeugdzorg en AZZ en het aanvalsplan op de wachtlijsten in de Zeeuwse jeugdzorg.

6.2.2 De aansluiting tussen vraag en aanbod

Op basis van de beschikbare gegevens kan de Rekenkamer strikt genomen niet beoordelen of het aanbod aan jeugdzorg aansluit bij de vraag. Wel kan geconstateerd worden dat er geen inzicht is in de werkelijke behoefte. Bovendien bestaat er tussen de provincie en Bureau Jeugdzorg verschil in perceptie tussen de aansluiting van het aanbod op de vraag. Bureau Jeugdzorg is van oordeel dat de zorg die cliënten nodig hebben slechts voor een deel voorhanden is in Zeeland en dat het noodzakelijk is om uit te wijken naar andere delen van Nederland wanneer jeugdigen zwaardere specialistische hulpvormen nodig hebben. De provincie is van oordeel dat Bureau Jeugdzorg meer gebruik moet maken van de beschikbare zorg die ook door gemeenten geboden kan worden zodat de druk op de jeugdzorg in zijn totaliteit afneemt. Naar het oordeel van Bureau Jeugdzorg kunnen voorliggende voorzieningen, mits tijdig genoeg ingezet, bijdragen aan het voorkomen van geïndiceerde jeugdzorg. Echter binnen gemeentelijke voorzieningen kunnen enkel lichte ambulante hulpvormen geboden worden. Deze kunnen de zwaardere specialistische hulp niet vervangen. In bijlage 4 is beschreven op welke wijze de financiers in de jeugdzorg (provincie, gemeenten, Zorgkantoor en Minister van Justitie) komen tot afstemming over het zorgaanbod. De mate waarin afstemming plaatsvindt binnen het zorgaanbod is minimaal. Tussen provincie en Zorgkantoor vindt geen afstemming plaats. De Minister van Justitie maakt op landelijk niveau afspraken met provincies. Tussen provincie en gemeenten vindt in het kader van de aansluiting tussen jeugdbeleid en jeugdzorg de meeste afstemming plaats.

Als gevolg van het ontbreken van het inzicht in de werkelijke behoefte en het minimaal niveau aan afstemming binnen het zorgaanbod heeft de Rekenkamer de verwachting dat er een discrepantie is tussen de vraag naar zorg en het aanbod van zorg. Als twee grootheden met elkaar vergeleken moeten worden en er is zicht op de aard en omvang van één van de grootheden is vergelijking niet mogelijk. Dit geldt niet alleen voor de Rekenkamer maar ook voor de provincie en alle andere betrokkenen bij de jeugdzorg in Zeeland.

6.3 Subsidieverstrekking

De provincie ontvangt middelen van het Rijk voor de financiering van de jeugdzorg in Zeeland. Deze middelen worden met het instrument subsidies verstrekt aan instellingen die betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zeeland. De inzet van subsidies is een manier voor de provincie om sturing te geven aan de jeugdzorg. In deze paragraaf beschrijven we op welke wijze de provincie het subsidie-instrument inzet voor sturing. Ten eerste worden de subsidieverordeningen rond jeugdzorg beschreven (paragraaf 6.3.1.). Vervolgens bieden we inzicht in de subsidiestromen van de provincie over 2005 en 2006 ten aanzien van jeugdzorg (paragraaf 6.3.2.) en tot slot worden de besluiten rond de subsidieverstrekking aan Bureau Jeugdzorg en AZZ bekeken (paragraaf 6.3.3.)

6.3.1 Subsidieverordeningen

In de Wet op de Jeugdzorg wordt de provincie verplicht om een verordening op te stellen waarin de subsidieverstrekking ten aanzien van de jeugdzorg wordt geregeld. Provinciale Staten moet deze verordening vaststellen. De provincie Zeeland heeft twee subsidieverordeningen opgesteld, de subsidieverordening zorgaanbod jeugdzorg Zeeland en de subsidieverordening Bureau Jeugdzorg Zeeland. In 2006 heeft de provincie een nieuwe Algemene Subsidieverordening vastgesteld. Met de Algemene Subsidieverordening zijn diverse specifieke subsidieverordeningen vervallen en onder de werking van de Algemene Subsidieverordening gekomen. Uitzondering hierop zijn de subsidieverordeningen jeugdzorg omdat zij wettelijk voorgeschreven zijn.

De zorgaanbieder kan een subsidie ontvangen voor het verlenen van jeugdzorg als hij tijdig een complete aanvraag heeft ingediend waarop de provincie een positief besluit heeft genomen. Jaarlijks stellen Gedeputeerde Staten

een subsidieplafond vast. De zorgaanbieder kan subsidie ontvangen tot maximaal het subsidieplafond. De hoogte van de subsidie aan de zorgaanbieder kan worden aangepast wanneer de doeluitkering wordt aangepast als gevolg van de ontwikkeling van lonen en/ of prijzen of door overige maatregelen van het Rijk. In de beschikking tot verlening van de subsidie worden de zorgeenheden²⁰ genoemd waarop de subsidie betrekking heeft, het tarief per uit te voeren zorgeenheid gerelateerd aan de landelijke systematiek van norm-harmonisatie, de maximale subsidie voor de uitvoering van de zorgeenheden en de wijze van verantwoording en subsidievaststelling. In 2006 heeft de Rekenkamer Zeeland reeds een onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid van het proces van subsidieverstrekking. In dit onderzoek naar jeugdzorg wordt geen nadruk gelegd op de rechtmatigheid van het proces van subsidieverstrekking.

6.3.2 Overzicht subsidies en opdrachten

Op basis van de uitvoeringsprogramma's jeugdzorg, rijksbeschikkingen en de programmarekeningen van de provincie is een overzicht gemaakt van de subsidiestromen van en naar de provincie in het kader van jeugdzorg.

Tabel 4: *Financieel overzicht 2005 en 2006*

	2005	2006
Herkomst van middelen:		
Uitkering Wet op de Jeugdzorg (VWS)	16.994.757	19.702.702
Uitkering Wet op de Jeugdzorg (Justitie)	3.387.814	3.860.066
Voorziening jeugdhulpverlening ²¹	15.606	142.633
Autonome middelen van de provincie	198.920	288.274
Totaal te besteden middelen	20.697.097	23.993.675
Besteding van middelen:		
Verstrekke subsidies		
Bureau Jeugdzorg Zeeland	6.871.814	7.975.480
Bureau Jeugdzorg Rotterdam	280.560	
Kindertelefoon	70.825	71.305
AZZ	13.007.912	15.387.939
St. William Schrikker Pleegzorg, Amsterdam		35.000 ²²
St. Gereformeerd Jeugdwelzijn, Amersfoort		50.637 ²³

²⁰ Zorgeenheid: een organisatie-eenheid, waarbinnen een zorgaanbieder een afgebakend geheel aan jeugdzorg verleent;

²¹ De provincie kan incidentele subsidies en experimenten financieren vanuit de voorziening jeugdhulpverlening (programmarekening 2005 en 2006)

²² Deze subsidie is verstrekt in het kader van het wegwerken van de wachtlijsten. (plan van aanpak wachtlijsten Zeeland)

²³ Deze subsidie is verstrekt in het kader van het wegwerken van de wachtlijsten. (plan van aanpak wachtlijsten Zeeland)

	2005	2006
SCOOP	47.837	48.187
Klaverblad	111.000	76.000
Nederlandse Vereniging Pleegzorg	23.485	
St. Pleegzorgsuppert Zeeland	24.170	
Diverse organisaties (niet nader gespecificeerd)	25.929	76.016
Totaal verstrekte subsidies	20.439.362	23.744.734
Verstrekte opdrachten		
SCOOP	45.378	45.378
IPO	3.000	
K2, 's-Hertogenbosch	8.384	
BMC, Leusden	69.382	
Co-Act, Warden	56.760	41.168
NITI8 B.V., Rotterdam	24.750	
Totaal verstrekte opdrachten	179.904	114.296
Totaal besteding van middelen	20.619.266	23.859.030
Saldo toevoeging aan voorziening jeugdhulpverlening ²⁴	77.831	134.645

In tabel 4 wordt inzicht gegeven in de instellingen die een subsidie hebben ontvangen van de provincie, een opdracht hebben gekregen van de provincie die gefinancierd is vanuit middelen die bestemd zijn voor jeugdzorg en de herkomst van de middelen voor de jaren 2005 en 2006. De toename van de middelen tussen 2005 en 2006 wordt verklaard door de middelen die door het Rijk aanvullend ter beschikking zijn gesteld voor het wegwerken van de wachtlijsten in de zorg (ca. € 2,8 miljoen). De middelen in het kader van het aanvalsplan wachtlijsten zijn toegekend voor de jaren 2006 en 2007. De besteding van deze middelen over 2006 is opgenomen in tabel 4. De besteding van de middelen in 2007 zal naar verwachting in de programmarekening 2007 van de provincie Zeeland inzichtelijk worden gemaakt. In 2005 heeft Bureau Jeugdzorg Rotterdam een subsidie ontvangen van de provincie Zeeland omdat zij de AMK-functie voor Zeeland invulde. Uit eigen middelen investeert de provincie in 2005 € 198.920,- en in 2006 € 288.274,-.

6.3.3 Besluiten over subsidies aan Bureau Jeugdzorg en AZZ

Bureau Jeugdzorg en AZZ zijn de grootste subsidieontvangers van jeugdzorgmiddelen in Zeeland. De directeur WEB²⁵ kent bij gemandateerd besluit

²⁴ In de voorziening jeugdhulpverlening wordt het deel van de uitkering van de Ministers van VWS en Justitie opgenomen dat in een jaar niet wordt besteed.

²⁵ Per 1 juli 2007 is bij de provincie Zeeland een reorganisatie doorgevoerd waarbij de directiestructuur gewijzigd is. De directie WEB is gesplitst. Er bestaan drie directies: Ruimte, Milieu en Water (RMW), Economie & Mobiliteit en Samenleving, Bestuur en Organisatie. Jeugdzorg is onderdeel van de directie SBO.

subsidie toe aan Bureau Jeugdzorg en verleent voorschotten aan Bureau Jeugdzorg en AZZ. De Rekenkamer heeft, als aangegeven in paragraaf 6.3.1., geen onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking. De Rekenkamer constateert echter wel dat de basis waarop de directeur WEB het gemandateerd besluit ten aanzien van de subsidietoekenning en voorschotverlening neemt niet is vastgelegd in besluitvorming. Artikel 20 van de subsidieverordening zorgaanbod jeugdzorg Zeeland 2004 biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om een uitvoeringsregeling vast te stellen waarin een mandatering aan de directeur geregeld kan worden. Van deze mogelijkheid heeft de provincie geen gebruik gemaakt. In de besluiten bij het provinciaal beleidskader 2005 – 2008, de bijstellingen van het provinciaal beleidskader en de uitvoeringsprogramma's is de mandatering aan de directeur ook niet vastgelegd. In de brief van de provincie aan Bureau Jeugdzorg van 21 januari 2005 waarin subsidie wordt toegekend aan Bureau Jeugdzorg wordt het provinciaal beleidskader genoemd als basis voor de subsidietoekenning. Bij het provinciaal beleidskader jeugdzorg 2005 – 2008 wordt besloten tot vaststelling van het beleidskader en echter niet tot mandatering van de directeur van WEB.

In de beschikkingen aan Bureau Jeugdzorg wordt de subsidie nog aan de verschillende organisatieonderdelen uitgesplitst. Bij de toekenning over 2007 is een aanzet gemaakt om met Bureau Jeugdzorg afspraken te maken over de te leveren prestaties op basis van de eerste prestatiegerichte begroting van Bureau Jeugdzorg. In de beschikkingen aan Bureau Jeugdzorg worden enkele voorwaarden genoemd met betrekking tot financiën. In de brieven aan AZZ met betrekking tot de voorschotverlening en subsidietoekenning wordt – in tegenstelling tot de voorschriften in de subsidieverordening – niet aangegeven waar het geld voor bedoeld is. Uitzondering is de brief van GS aan AZZ over de toekenning van “subsidie in verband met extra middelen uit het hoofdlijnenakkoord.” Deze subsidie is bedoeld voor de pilot IPT.

6.4 Visie op jeugdzorg

6.4.1 Opdracht en proces

In 2005 heeft de provincie Zeeland opdracht verleend aan Co-Act voor de ontwikkeling van een visie op jeugdzorg. Aanleiding voor de opdracht waren vragen van Gedeputeerde Staten. Past de huidige visie op jeugdzorg (het zo-zo-beleid) bij de ingevoerde Wet op de Jeugdzorg? Wordt invulling gege-

ven aan de verantwoordelijkheid van de provincie? Kunnen we invulling geven aan het recht op jeugdzorg? Lopen we als provincie een aansprakelijkheidsrisico? De provincie constateerde daarnaast een verschil in de visie op jeugdzorg van de provincie en Bureau Jeugdzorg en AZZ. Co-Act kreeg de opdracht tot de ontwikkeling van een gezamenlijke visie op jeugdzorg van provincie, zorgaanbieder en Bureau Jeugdzorg. Het moest een visie worden die een effectiever en efficiënter inzet van de (beperkte) middelen mogelijk maakt en die tegelijkertijd de kwaliteit van de jeugdzorg waarborgt. Het besluit om de visie te ontwikkelen is afkomstig van Gedeputeerde Staten. Het uitgangspunt van het visietraject is om een visie te ontwikkelen die leidt tot een zodanige aanwending van de bestaande middelen dat daarmee de doelen van het zo-zo-zo-beleid worden gerealiseerd en de capaciteit en de kwaliteit van de jeugdzorg in Zeeland wordt vergroot.

De visie op jeugdzorg, zoals deze door Co-Act is vormgegeven, is op 3 oktober 2006 vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Op 11 oktober 2006 zijn Bureau Jeugdzorg en AZZ middels een brief op de hoogte gebracht van de instemming van de provincie met de visie op jeugdzorg. Bij Bureau Jeugdzorg is tijdens het traject dat door Co-Act is doorlopen het gevoel ontstaan dat zij onvoldoende gehoord zijn. Tegelijk met het traject door Co-Act was AZZ intern bezig haar eigen visie en missie te herdefiniëren. AZZ heeft richting Co-Act aangegeven dat zij dit interne proces eerst wilde afronden en vervolgens haar eigen visie tegen het voorstel van Co-Act wilde leggen. Als resultaat van haar opdracht is door Co-Act een concept gepresenteerd om het proces van hulpverlening vorm te geven (Intensieve Pedagogische Thuishulp). Bureau Jeugdzorg en AZZ hebben ingestemd met dit concept maar hebben wel hun kanttekeningen geplaatst. Gedeputeerde Staten heeft ingestemd met het eindresultaat van Co-Act (zie ook paragraaf 6.4.4.). Het visiedocument is bepalend voor de hoofdlijnen van het beleid. De hoofdlijnen van het beleid zijn onderdeel van het provinciaal beleidskader. Vaststelling en wijziging daarvan is voorbehouden aan Provinciale Staten. Het visiedocument maakt integraal onderdeel uit van de wijziging voor 2007 van het provinciaal beleidskader jeugdzorg 2005 – 2008. Het uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2007 en de bijstelling 2007 zijn door Provinciale Staten vastgesteld op 8 december 2006.

6.4.2 Uitgangspunten visie op jeugdzorg

De basisgedachte achter de jeugdzorg in Zeeland is dat de veiligheid van het kind gewaarborgd moet zijn. Hulp wordt bij voorkeur in de thuissituatie

geboden. Als de veiligheid van het kind thuis niet gewaarborgd kan worden volgt uithuisplaatsing. Deze basisgedachte bestond reeds bij de provincie, Bureau Jeugdzorg en AZZ voordat opdracht werd verleend aan Co-Act voor de ontwikkeling van een gezamenlijke visie op jeugdzorg. De Wet op de Jeugdzorg vraagt van iedere provincie om de inhoud van de jeugdzorg zelf te definiëren. De Wet op de Jeugdzorg omschrijft algemene kaders en functies van zorg. Iedere provincie, zo ook Zeeland, moet daarom zelf aan de slag om de inhoud van de jeugdzorg, de visie op jeugdzorg, te definiëren. Het landelijk beleidskader stelt eisen aan de inrichting van het jeugdzorgstelsel. In het visiedocument jeugdzorg Zeeland wordt verwezen naar het landelijk beleidskader als een visie die in de provincie nog handen en voeten moet krijgen. De visie waarnaar verwezen wordt betreft de inrichting van het stelsel en niet aan welke doelstellingen op langere termijn dit jeugdzorgstelsel een bijdrage levert. Deze doelstellingen, het wensbeeld voor de jeugdzorg op langere termijn, ontbreken waardoor op rijksniveau niet kan worden gesproken van een visie op jeugdzorg. De provincie heeft in het provinciaal beleidskader gekozen om het rijksbeleid te volgen. In de visie die neergelegd is door Co-Act, en door Bureau Jeugdzorg en AZZ onderschreven, is gekozen voor een insteek vanuit het proces van hulpverlening om te komen tot een effectieve en efficiënte jeugdzorg (zie paragraaf 6.4.1.). Naar het oordeel van Co-Act zijn de belangrijkste criteria voor een effectieve en efficiënte jeugdzorg, die vraaggestuurd werkt, te vinden in de organisatie en uitvoering van het proces van hulpverlening. Het gaat hierbij niet alleen om efficiënt en effectief werken in de afzonderlijke instellingen, maar om het functioneren van het hele stelsel. In het visiedocument stelt Co-Act dat een aantal factoren bepalend is voor het proces van hulpverlening. Deze factoren zijn het aantal jeugdigen en hun persoonlijke kenmerken (zoals leeftijd, afkomst en de aard van eventuele problemen), geografische spreiding, de omvang van de verschillende gemeenten, het budget per jeugdige, de aanwezige instellingen en hun historisch gegroeide werkwijze en budgetten. Co-Act stelt in de visie dat vraagsturing een belangrijk uitgangspunt is waarbij vraagsturing als volgt uitgelegd wordt. Het stelsel functioneert zo dat de individuele cliënten de zorg krijgen die in hun specifieke geval zo effectief en efficiënt mogelijk is. Het stelsel is zo ingericht dat het aanbod van instellingen zo flexibel mogelijk kan reageren op veranderingen in typen vragen die op provinciaal niveau plaatsvinden.

6.4.3 Visie op jeugdzorg

De visie op jeugdzorg die door Co-Act is gepresenteerd geeft vorm aan het proces van hulpverlening, een gezamenlijk geformuleerde basisvisie op de keten van opgroeihulp, opvoedhulp en jeugdzorg in de provincie Zeeland. De vragen die voor de provincie aanleiding vormden voor de opdrachtverstrekking aan Co-Act zijn niet beantwoord in het visiedocument. Het visiedocument beschrijft wat burgers mogen verwachten in het proces van hulpverlening in termen van de maatschappelijke opdracht van jeugdzorg, welke doelen bij cliënten worden nagestreefd, welke methodische uitgangspunten worden gehanteerd en hoe het jeugdzorgstelsel georganiseerd dient te worden. In de visie op jeugdzorg worden uitgangspunten genoemd voor een maatschappelijke missie van jeugdzorg en de organisatie van het jeugdzorgstelsel. In het normenkader heeft de Rekenkamer aangegeven dat een visie op jeugdzorg naast de uitgangspunten voor onder andere de cliënt de ambities en gemeenschappelijke doelen en het referentiekader voor activiteiten moet bevatten. De ambities en gemeenschappelijke doelen en het referentiekader ontbreken echter in de visie.

In het visiedocument wordt een nieuwe manier aangedragen om invulling te geven aan het proces van hulpverlening. Deze nieuwe manier is aangedragen door Co-Act tijdens de discussie bij de ontwikkeling van de visie op jeugdzorg. Co-Act heeft dit in de offerte reeds aangekondigd. Door Co-Act zullen de uitgangspunten van het door haar ontwikkelde model voor Intensieve Pedagogische Thuishulp (IPT) worden ingebracht in de discussie.

6.4.4 Consequenties visie op jeugdzorg

In 2006 is het stelsel van IPT ingevoerd. IPT gaat uit van één hulpverleningsplan per cliënt. Instellingen, voorzieningen, personen en organisaties uit allerlei sectoren die een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de doelen van de hulp worden in één hulpverleningsplan opgenomen (gesloten cirkelhulp). Veel meer problemen worden thuis aangepakt, tenzij de veiligheid van het kind niet gewaarborgd kan worden. Als hulp thuis na een afgeperkte tijd geen oplossing biedt, volgt opname (in beginsel) in een vervangende gezinssituatie, pleegzorg. Het is de bedoeling dat alle cliënten die een jeugdzorgindicatie krijgen, zo spoedig mogelijk (maar uiterlijk binnen twee weken) na een indicatiebesluit een IPT'er toegewezen krijgen, die doorgaans bij de cliënt blijft tot aan de beëindiging van de geïndiceerde zorg. Er zal een verschuiving plaats gaan vinden van residentiële hulp naar ambulante (IPT) hulp. Implementatie van het IPT-stelsel zal voor AZZ leiden tot organisatori-

sche aanpassing en een andere werkwijze bij Bureau Jeugdzorg. AZZ is begonnen met de geleidelijke afbouw van residentiële voorzieningen. Ervaren groepskrachten van AZZ worden omgeschoold tot IPT'er.

Binnen twee weken na indicatiestelling krijgt een cliënt een IPT'er toegewezen die de cliënt begeleidt en de zorg coördineert. Bureau Jeugdzorg is verantwoordelijk voor de zorg. Per cliënt is er binnen Bureau Jeugdzorg een casemanager toegewezen die de cliënt begeleidt en regie voert over de geboden hulp. Bureau Jeugdzorg stelt de indicatie IPT. De IPT'er is werkzaam bij AZZ. De IPT'er komt in het gezin. De indicatie IPT geeft de vrijheid aan de zorgaanbieder om binnen de grenzen van IPT zelf te bepalen welke hulpverlening nodig is. In de beginfase werd duidelijk dat het risico bestond dat de IPT'er te nauw betrokken zou raken bij de cliënt (identificatie van de IPT'er met de problematiek in het gezin). Dit risico is onderkend door Bureau Jeugdzorg en AZZ. Zij hebben inmiddels afspraken gemaakt over de verhouding tussen de casemanager bij Bureau Jeugdzorg en de IPT'er bij AZZ. Bureau Jeugdzorg treedt op als opdrachtgever van AZZ voor de inzet van een IPT'er. AZZ is opdrachtnemer namens de cliënt. De IPT'er volgt dezelfde richtlijnen als de casemanager.

7 Organiseren samenwerking

Als regisseur in de jeugdzorg heeft de provincie de rol om actoren bij elkaar te brengen en hen te motiveren om aan de slag te gaan en te blijven. De provincie moet daarom kennis hebben van de verschillende actoren en het beleid (zie bijlage 4). Samenwerking kan ertoe leiden dat actoren gezamenlijk beleidslijnen uitzetten. De opdracht die verstrekt is aan Co-Act had de intentie om tot samenwerking te komen van Bureau Jeugdzorg en AZZ ten aanzien van de visie op jeugdzorg (zie bijlage 6). In dit hoofdstuk staat de wijze waarop de provincie samenwerking organiseert centraal. De provincie beweegt actoren tot samenwerking door haar eigen opstelling van betrokkenheid (paragraaf 7.1.). Het instrument subsidieverstrekking wordt ingezet om initiatieven tot samenwerking te ondersteunen (paragraaf 7.2.). In paragraaf 7.3. wordt de noodzaak van draagvlak voor samenwerking beschreven.

7.1 De betrokkenheid van de provincie

Niet alleen medewerkers en bestuurders van instellingen maar ook bij de provincie stellen alles in het werk om de jeugdzorg te optimaliseren. In bijlage 6 is beschreven dat er in de jeugdzorg de neiging bestaat om te reageren op incidenten. De betrokkenheid van medewerkers en bestuurders bij de jeugdzorg versterkt de neiging om op incidenten te reageren. Het risico bestaat dat er een focus komt op het voorkomen en oplossen van incidenten (zie ook bijlage 6).

De betrokken houding van de provincie heeft ook een positieve kant, namelijk het enthousiasmeren en stimuleren van actoren om samen te gaan werken. Instellingen en gemeenten schrijven het bijvoorbeeld toe aan de provincie dat actoren – en met name de gemeenten – aan tafel zitten om gezamenlijk het (preventief) jeugdbeleid vorm te geven. Op het terrein van het jeugdbeleid heeft de provincie het initiatief genomen om gemeenten bij elkaar te brengen. Het resultaat is dat de gemeenten nu gezamenlijk met de provincie actief zijn in de task force jeugd. De task force jeugd heeft de coördinerende rol over de jeugdbeleid van de gemeenten gezamenlijk. Er worden initiatieven uitgezet zoals de ontwikkeling van de basisinfrastructuur voor jeugd in Zeeland. Tijdens de gesprekken geven respondenten aan dat zij het belangrijk vinden dat de gemeenten samenwerken aan het jeugdbeleid maar dat de

samenwerking zonder de inbreng van de provincie moeilijk tot stand zou zijn gekomen.

In 2006 heeft de provincie opdracht verleend aan Co-Act om een visie op jeugdzorg te ontwikkelen van de provincie, Bureau Jeugdzorg en AZZ. Co-Act heeft een visie ontwikkeld die wordt ondersteund door Bureau Jeugdzorg en AZZ. De provincie heeft ingestemd met de visie (bijlage 6) en draagt het uit als haar eigen beleid. Daarnaast heeft de provincie middelen beschikbaar gesteld voor de implementatie van Intensieve Pedagogische Thuishulp als concrete uitwerking van de visie op jeugdzorg.

7.2 Ondersteuning van initiatieven tot samenwerking

In bijlage 4 hebben we het financiële kader beschreven bij het provinciaal beleidskader. Provinciale Staten hebben in het provinciaal beleidskader de keuze gemaakt dat zij structureel gelden verstrekken voor jeugdzorg vanuit de doeluitkering. Autonome middelen worden niet structureel ingezet. Voor incidentele subsidies en projecten overweegt de provincie wel om autonome middelen in te zetten (zie ook bijlage 6).

De provincie overweegt incidenteel subsidie te verstrekken aan initiatieven die op termijn ingebed kunnen worden in de bestaande werkprocessen. Incidentele subsidies zijn bedoeld bijvoorbeeld voor het opstarten en ontwikkelen van nieuwe werkmethoden of de inrichting van het beleidsproces. In het kader van de implementatie van de Intensieve Pedagogische Thuishulp worden medewerkers van AZZ (hulpverleners) omgeschoold tot IPT'er. De provincie heeft Co-Act opdracht verleend om de nieuwe IPT'ers te begeleiden. De provincie heeft bijvoorbeeld incidenteel subsidie verstrekt aan AZZ voor de inzet van extra IPT ten behoeve van de pilot Stroomlijnen. Daarnaast heeft de provincie subsidie verstrekt aan Bureau Jeugdzorg voor de implementatie van de pilot Stroomlijnen. In paragraaf 7.2.1. wordt de pilot Stroomlijnen toegelicht. In paragraaf 7.2.2. komen wederzijdse verwachtingen aan de orde die ontstaan door het toekennen van incidentele subsidie.

7.2.1 De pilot Stroomlijnen

7.2.1.1 Aanleiding

De Doorbraakmethode is een manier van werken in de keten van jeugdzorg die gericht is op de verkorting van de doorlooptijd van het onderzoek voor de cliënt binnen het AMK en Bureau Jeugdzorg. Het Ministerie van VWS stimuleert dat AMK's en Bureaus Jeugdzorg gaan werken met de doorbraakmethode ter vergroting van de doelmatigheid. Parallel aan deze ontwikkeling constateerde het Ministerie van Justitie dat de doorlooptijden binnen de jeugdbescherming te lang zijn. Vanuit het rijksbeleidsplan "Beter Beschermd" (jeugdbescherming) worden pilotprojecten geselecteerd gericht op het verkorten van de doorlooptijden in de jeugdbescherming. De stuurgroep Beter Beschermd²⁶ heeft zes pilotprojecten geselecteerd, waarvan de pilot Stroomlijnen in Zeeland er één is.

7.2.1.2 Doelstellingen

De pilot richt zich in eerste instantie op kinderen van 0 tot 12 jaar. Dit vanwege de bijzondere kwetsbaarheid van deze leeftijdsgroep. Het gaat om zaken met aanwijzingen dat een maatregel van jeugdbescherming nodig is. De doelstellingen van de pilot waren:

- De realisering van korte doorlooptijden: binnen één week afspraken maken over de inzet van hulp en het vervolgtraject
- Het terugdringen van de bestaande en het voorkomen van nieuwe wachtlijsten
- Snelle inzet van hulp voor het kind ter voorkoming van nog ernstigere problematiek
- Het bereiken van een gemeenschappelijke visie bij de ketenpartners, waardoor een betere afstemming en vroegtijdiger besluitvorming plaatsvindt
- Behandeling van zaken, niet na elkaar maar met elkaar, met behoud van ieders bevoegdheden

Gedurende de pilotperiode van een half jaar (april tot en met oktober 2006) vond wekelijks een casusoverleg plaats tussen Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en AZZ. De deelnemers beschikten over het mandaat om bindende besluiten te nemen. Tijdens het casusoverleg bespraken de betrokken partijen wat er met de jeugdige moest gebeuren. AZZ nam deel aan de pilot om te waarborgen dat de hulpverlening op korte termijn kon starten en dat minimaal binnen één week afspraken gemaakt konden worden over de inzet van hulp en het vervolgtraject.

²⁶ Het IPO is vertegenwoordigd in de stuurgroep Beter Beschermd.

7.2.2 Wederzijdse verwachtingen

De inzet van incidentele subsidies creëert verwachtingen tussen actoren. Zowel de provincie als Bureau Jeugdzorg, AZZ en de Raad voor de Kinderbescherming zien de pilot Stroomlijnen als een andere manier om het werkproces in te richten. De provincie heeft de verwachting dat in het werkproces structureel gebruik gemaakt gaat worden van de systematiek van Stroomlijnen en dat deze nieuwe manier van werken in de plaats komt van de bestaande. De provincie stelt een incidentele subsidie beschikbaar voor de uitvoering van de pilot Stroomlijnen. AZZ is van oordeel dat er door de pilot Stroomlijnen een extra inspanning verwacht wordt, namelijk cliënten binnen een week hulpverlening kunnen bieden. Dit past niet in het standaard werkproces en daar zijn aanvullende middelen voor nodig. De provincie zou daarom structureel geld vanuit eigen middelen moeten investeren in de jeugdzorg omdat er binnen de doeluitkering onvoldoende ruimte is. AZZ heeft de incidentele middelen gebruikt om extra capaciteit (IPT'er) in te zetten.

De eerste fase van de pilot Stroomlijnen is door de deelnemers ervaren als een succes. De doorlooptijden in de jeugdbescherming namen af. Het aantal aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg nam toe. De verwachtingen van de provincie over de pilot waren echter anders dan die van Bureau Jeugdzorg, AZZ en de Raad voor de Kinderbescherming. De provincie heeft de incidentele subsidie inmiddels stopgezet. AZZ zegt dat zij niet meer deel kan nemen aan het vervolg van de pilot Stroomlijnen omdat zij zelf niet over de middelen beschikt om de extra capaciteit blijvend in te zetten. Bureau Jeugdzorg, AZZ en de Raad voor de Kinderbescherming beschouwen het positieve resultaat van de pilot als verdwenen wanneer hulpverlening niet direct na indicatietelling kan starten. Gedurende de pilot zijn de wachttijden teruggebracht. Na afloop van de pilot zijn de wachttijden voor hulpverlening weer toegenomen omdat AZZ deze cliënten nu moet toevoegen aan de wachtlijst, waar zij in de pilot voorrang kregen op de wachtlijst. De pilot Stroomlijnen is één van de voorbeelden waarbij de provincie incidentele middelen beschikbaar stelt ter ondersteuning van een initiatief tot samenwerking tussen partijen in de keten van jeugdzorg. Een ander voorbeeld is het gezamenlijk aanmeldpunt Bureau Jeugdzorg.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin is een nieuw voorbeeld om tot samenwerking te komen in de keten van jeugdzorg. De Centra voor Jeugd en Gezin zijn een initiatief van het Rijk en vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De Centra voor Jeugd en Gezin zijn een reactie op de consta-

tering dat er onvoldoende aansluiting is tussen jeugdzorg en jeugdbeleid. Hoewel de indicatiestelling formeel een bevoegdheid blijft van Bureau Jeugdzorg is het de vraag of de Centra voor Jeugd en Gezin niet als een nieuwe toegangspoort in de jeugdzorg gaan fungeren.

Nieuwe initiatieven om tot samenwerking te komen ontstaan voordat eerdere initiatieven volledig geïmplementeerd zijn. De provincie verleent incidentele subsidies waarbij zij de verwachting heeft dat de actoren binnen de keten van jeugdzorg de bekostiging van een initiatief structureel zelf kunnen verzorgen. De actoren binnen de keten geven aan dat zij dat niet kunnen. Actoren in de keten geven aan zich genoodzaakt te zien om initiatieven stop te zetten omdat structurele financiering ontbreekt zoals bijvoorbeeld Stroomlijnen. Het keer op keer stopzetten van initiatieven leidt tot frustratie bij medewerkers in de keten van jeugdzorg. Zij zien dat initiatieven met een positief effect stopgezet worden. Medewerkers en cliënten raken gedemotiveerd en worden cynisch ten aanzien van nieuwe ideeën. Het risico ontstaat dat daarmee het hele systeem wordt uitgehouden.

7.3 Factoren die het succes van samenwerking bepalen

In paragraaf 7.1. zijn enkele positieve resultaten genoemd van door de provincie gestimuleerde samenwerking. In paragraaf 7.2. is beschreven wat het risico voor samenwerking is wanneer de provincie subsidie beschikbaar stelt en de wederzijdse verwachtingen onduidelijk zijn. Tevens wordt het risico aangegeven van incidentele subsidieverstrekking wanneer onduidelijkheid bestaat over de structurele inbedding van een project en de verwachtingen daarover. De provincie is van oordeel dat structurele inbedding in de werkprocessen (bijvoorbeeld Stroomlijnen) mogelijk is binnen de grenzen van de doeluitkering. Instellingen in de jeugdzorg zijn van oordeel dat de doeluitkering ontoereikend is om de wijziging in de werkprocessen structureel in te richten (zie paragraaf 7.2.).

7.3.1 Draagvlak voor samenwerking

Samenwerking zal het meest effectief zijn wanneer de betrokken actoren een positieve houding hebben ten aanzien van elkaar en de samenwerking. Daarnaast is het van belang dat actoren die (moeten) gaan samenwerken een gemeenschappelijk belang hebben. Aan de pilot Stroomlijnen is een traject voorafgegaan waarin Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de

Kinderbescherming op gezamenlijk initiatief gewerkt hebben aan het herstel van de vertrouwensrelatie. Zo ontstond een positieve houding ten opzichte van elkaar en de samenwerking. Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en AZZ hadden een gemeenschappelijk belang om te komen tot samenwerking, namelijk het verkorten van de doorlooptijden in de jeugdbescherming.

In de eerste uitvoeringsfase van zijn opdracht heeft Co-Act geïnventariseerd wat het draagvlak bij Bureau Jeugdzorg en AZZ was om tot visieontwikkeling te komen en daar een bijdrage aan te leveren. Bureau Jeugdzorg en AZZ hadden verschillende ideeën over de reikwijdte waarop het visietraject dat door Co-Act is begeleid betrekking moest hebben. Zowel Bureau Jeugdzorg als AZZ hadden een open instelling ten aanzien van het ontwikkelen van een stelsel dat in staat is om jeugdzorgcliënten sneller en efficiënter te helpen. Bij Bureau Jeugdzorg en AZZ bestond draagvlak om een bijdrage te leveren aan visieontwikkeling. Zowel door Bureau Jeugdzorg als door AZZ wordt het principe van Intensieve Pedagogische Thuishulp onderschreven als methode die effectief kan werken in de jeugdzorg. Bij Bureau Jeugdzorg is tijdens het traject dat door Co-Act doorlopen het gevoel ontstaan dat zij onvoldoende gehoord zijn. Zowel door Bureau Jeugdzorg als door AZZ is ingestemd met de concept visie zoals deze door Co-Act gepresenteerd is. Beide organisaties hebben wel hun kanttekeningen gemaakt. Met het plaatsen van de kanttekeningen verbinden Bureau Jeugdzorg en AZZ voorwaarden aan hun draagvlak om samenwerking in stand te houden.

7.3.2 Druk op samenwerking

Samenwerking komt onder druk te staan wanneer actoren ook buiten het samenwerkingsverband treden (paragraaf 7.3.2.1.), actoren twijfels hebben bij de gemaakte keuzes (paragraaf 7.3.2.2.) of wanneer actoren zich ‘overgeven’ aan de dagelijkse praktijk (paragraaf 7.3.2.3.).

7.3.2.1 Meerdere samenwerkingsverbanden

Samenwerking wordt meer complex wanneer actoren ook buiten het samenwerkingsverband treden en met andere actoren een relatie aangaan. Naast de visie op jeugdzorg die onder begeleiding van Co-Act is opgesteld heeft AZZ in 2006 een eigen visie op jeugdzorg opgesteld. Bureau Jeugdzorg, AZZ en Emergis/ Ithaka hebben samenwerking gezocht om vanuit een ander concept naar het proces van hulpverlening te kijken dan Intensieve Pedagogische Thuishulp, namelijk Signs of Safety. Deze methode gaat uit van hulpverle-

ning waarbij de veiligheid van het kind centraal staat. Beide voorbeelden hebben echter ook een relatie met Intensieve Pedagogische Thuis hulp. Aspecten van Signs of Safety worden door AZZ bijvoorbeeld ingebed in het methodisch handelen van de IPT'er. Het is weliswaar geen automatisme.

7.3.2.3 Beleidskeuzes

Samenwerking komt onder druk te staan wanneer actoren hun twijfels hebben bij de gemaakte keuzes. Indicatiestelling voor jeugd-GGZ is met de Wet op de Jeugdzorg overgegaan van de instelling voor jeugd-GGZ naar Bureau Jeugdzorg. Door de komst van Bureau Jeugdzorg is er een schakel toegevoegd aan de keten van jeugdzorg. De specialistische kennis voor indicatiestelling jeugd-GGZ moet bij Bureau Jeugdzorg nog ontwikkeld worden. Bureau Jeugdzorg koopt op dit moment de screening voor de jeugd-GGZ in bij Emergis. Na indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg moet de instelling voor jeugd-GGZ nog een nadere diagnose stellen. Door de komst van Bureau Jeugdzorg is er een extra wachtlijst ontstaan voor de jeugd-GGZ omdat er in dit geval een schakel is toegevoegd aan de keten van jeugdzorg. De specialistische kennis voor indicatiestelling jeugd-GGZ moet bij Bureau Jeugdzorg nog ontwikkeld worden. Na indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg moet de instelling voor jeugd-GGZ nog een nadere diagnose stellen.

7.3.2.3 Dagelijkse praktijk

Samenwerking kan gericht zijn op het in voorkomende gevallen gezamenlijk oplossen van problemen. Wanneer bijvoorbeeld een cliënt opgevangen moet worden in een gesloten voorziening maar er is binnen de jeugdhulpverlening niet direct plaats zijn er afspraken gemaakt tussen Bureau Jeugdzorg, AZZ en Emergis/ Ithaka dat een dergelijke cliënt voor een periode van maximaal een week opgevangen kan worden door Emergis/ Ithaka. Om samenwerking op het cliëntniveau mogelijk te maken moeten er afspraken gemaakt worden tussen instellingen.

Instellingen nemen onvoldoende tijd en ruimte om na te denken over de richting en koers van de jeugdzorg, de positie respectievelijk de rol van de eigen instelling daarin en de consequenties van de gemaakte keuzes. Op basis van keuzes over de richting en koers kunnen afspraken gemaakt worden tussen instellingen over vormen van samenwerking. Instellingen nemen onvoldoende tijd en ruimte omdat zij onvoldoende afstand kunnen nemen van de dagelijkse praktijk. In een rustige situatie bestaat de mogelijkheid om de noodzakelijke hulpverlening beter te organiseren. De situatie is nu overspannen. Er

is geen rust om stil te staan bij organisatorische wijzigingen. Instellingen binnen de keten van jeugdzorg zien een rol weggelegd voor de provincie om organisatorische wijzigingen in gang te zetten. Als regisseur zou de provincie meer ruimte moeten nemen om de jeugdzorg anders te organiseren, rekeninghoudend met de demografische gegevens en eigenheid van de provincie.

