



'Early warnings' voor de jeugdzorg

Onderzoek naar de toerusting in de provincie Noord-Brabant voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg

'Early warnings' voor de jeugdzorg

Onderzoek naar de toerusting in de provincie Noord-Brabant voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg

Amsterdam, 20 mei 2005

Annelies Slabbèrtje
Nelleke Hilhorst
Sybe Bijleveld (Deloitte)

Inhoudsopgave

	Samenvatting	4
	1 Inleiding	9
	1.1 Achtergrond van de opdracht	9
	1.2 Onderzoeksvragen	10
	1.3 Onderzoeksaanpak en verantwoording	11
	1.4 Leeswijzer	13
	2 Schets gevolgen Wet op de jeugdzorg	15
	2.1 Algemeen	15
	2.2 Provincie	16
	2.3 Bureau jeugdzorg	17
	2.4 Zorgaanbieders	18
	2.5 Gemeenten	18
	2.6 Andere jeugdzorgfinanciers	19
	2.7 Invoering Wet op de Jeugdzorg	19
	3 Toerusting provincie	21
	3.1 Schets huidige situatie	21
	3.2 Wettelijke eisen en randvoorwaarden	22
	3.3 Bevindingen	23
	3.4 Conclusies	26
	3.5 Beantwoording onderzoeksvraag a	27
	4 Inzet en effectiviteit provinciale instrumenten	29
	4.1 Schets huidige situatie	29
	4.2 'Best Practice'	29
	4.3 Bevindingen	30
4.4	Conclusies	34
	4.5 Beantwoording onderzoeksvraag e	35
	5 Toerusting bureau jeugdzorg	36
	5.1 Schets huidige situatie	36
	5.2 Wettelijke eisen en randvoorwaarden	37
	5.3 Bevindingen	37
	5.4 Conclusies	41
5.5	Beantwoording onderzoeksvraag c	42
	6 Toerusting zorgaanbieders	43
	6.1 Schets huidige situatie	43
	6.2 Wettelijke eisen en randvoorwaarden	44
	6.3 Bevindingen	44
	6.4 Conclusies	46
	6.5 Beantwoording onderzoeksvraag d	48
	7 Afstemming met gemeenten	50
	7.1 Schets huidige situatie	50
	7.2 Wettelijke eisen en randvoorwaarden	51
	7.3 Bevindingen	51

7.4	Conclusies	55
7.5	Beantwoording onderzoeksvraag b	56
8	'Early warnings'	57
8.1	Opsomming van de 'early warnings'	57
8.2	Toelichting 'early warnings' en parameters	58
8.3	Prioriteitstelling van de 'early warnings'	68
8.4	Overzicht van 'early warnings', prioriteit en parameters	69
	Bijlagen	
Bijlage 1	Toetsingskader	73
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewde personen	76
Bijlage 3	Lijst van bestudeerde documenten	77
Bijlage 4	Lijst met afkortingen	79

Samenvatting

Achtergrond

De Wet op de jeugdzorg is per 1 januari 2005 ingevoerd en brengt een nieuw jeugdzorgstelsel met zich mee. De nieuwe wet stelt eisen aan de provincie, maar ook aan alle andere jeugdzorgpartners. Nu de Wet op de jeugdzorg is ingevoerd, is het de vraag in hoeverre de provincie en de jeugdzorgpartners voldoen aan de eisen van de wet en toegerust zijn voor de uitvoering van de wet. Met de komst van de Wet op de jeugdzorg leefde deze en andere vragen binnen Provinciale Staten van Noord-Brabant. Op voorstel van de commissie Beleidsevaluatie om een onderzoek op het gebied van jeugdzorg uit te (laten) voeren heeft vervolgens Provinciale Staten ingestemd. Gezien de bestaande vragen en zorgen is gekozen voor de insteek van een onderzoek naar de mate van toerusting van de provincie en de jeugdzorgpartners voor de uitvoering van de nieuwe wet.

Onderzoek

DSP-groep en Deloitte hebben de opdracht gekregen het onderzoek uit te voeren. In dit onderzoek wordt de situatie in de provincie Noord-Brabant gescreend op de Wet op de jeugdzorg (en de daaruit voortvloeiende eisen en randvoorwaarden). Hiervoor is een toetsingskader opgesteld (bijlage 1). De Wet op de jeugdzorg is in dit onderzoek de meetlat waarlangs de situatie in de provincie Noord-Brabant wordt gelegd. Het onderzoek biedt inzicht in de mate waarin de provinciale organisatie, het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders aan de eisen van de nieuwe wet voldoen en of zij voldoende zijn toegerust voor die eisen. Ook geeft het onderzoek 'early warnings' over die aspecten waar zich op dit moment nog een discrepantie voordoet tussen de wet en de praktijk in de provincie Noord-Brabant. Het onderzoek doet daarmee vooral signalerende uitspraken over welke wettelijke eisen en randvoorwaarden nog niet aanwezig zijn met het oog op de risico's die de provincie daarmee loopt. Er worden geen uitspraken gedaan over de gekozen invulling van de eisen, noch over de kwaliteit van de implementatie van de eisen. De aspecten die al wel goed ingevuld zijn, krijgen minder nadruk.

Onderzoeksvragen en antwoorden

In de hoofdstukken 2 t/m 6 van de onderzoeksrapportage worden de - vijf door de commissie Beleidsevaluatie geformuleerde - onderzoeksvragen beantwoord.

Onderzoeksvraag a: (hoofdstuk 3)

Is de provincie voldoende toegerust (financieel, juridisch, capaciteit, expertise) om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe Wet op de jeugdzorg en sturing aan het bureau jeugdzorg?

Nee, de provincie is hiervoor nog niet toegerust. Het ontbreekt de provincie nog aan een overkoepelende, doordachte en goed gecommuniceerde integrale beleids- en besturingsvisie voor het stelsel.

Financieel bestaat een geraamd tekort van € 10 miljoen. Juridisch is de provincie nog niet in staat om de zorgaanbieders af te rekenen op hun prestaties, aangezien de subsidieverordening uitsluitend financiering op basis van bezettingsgraden toelaat. De landelijke bekostigingseenheden en bijbehorende normtarieven zijn overigens nog niet beschikbaar voor de provincie om de financiering mee vorm te geven. Doordat de interne organisatie onvoldoende is geformaliseerd en beschreven, kan niet worden vastgesteld of de formatie van de dienst kwantitatief en kwalitatief toereikend is. Wel kan worden gesteld dat financiële expertise en expertise op het gebied van justitiële jeugdzorg niet in voldoende mate aanwezig is binnen het cluster om het bureau jeugdzorg (en de zorgaanbieders) goed aan te kunnen sturen.

De onderzoekers hebben overigens geen aanwijzingen dat de situatie in Noord-Brabant ten aanzien van de toerusting veel slechter of beter is dan de situatie in de meeste andere provincies.

Onderzoeksvraag e: (hoofdstuk 4)

Hoe effectief zijn de door de provincie in te zetten instrumenten bij uitvoering van de jeugdzorg?

Onvoldoende. Het provinciaal instrumentarium is nog niet effectief genoeg om goed uitvoering te kunnen geven aan de wet. De provincie heeft nog onvoldoende vorm gegeven aan de regierol. De planning & controlcyclus is met name wat betreft het control-deel onvoldoende vormgegeven. De subsidieverordening stelt de provincie nog niet in staat om te financieren en te sturen op output. Er is onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de geleverde zorg, waardoor geen inkooprelatie kan worden ontwikkeld.

Vormen deze instrumenten een samenhangend geheel?

Nee. Het ontbreken van een integrale, goed uitgewerkte besturingsvisie maakt het bovendien moeilijk om tot een samenhangend geheel aan instrumenten te komen.

De onderzoekers vermoeden overigens dat de provincie Noord-Brabant ten aanzien van de instrumentele toerusting niet aanzienlijk anders presteert dan de meeste andere provincies.

Onderzoeksvraag c: (hoofdstuk 5)

Is het bureau jeugdzorg voldoende toegerust (financieel, capaciteit, expertise) om zijn taken uit te voeren?

Redelijk. Het bureau jeugdzorg is hier gedeeltelijk voor toegerust. Bureau jeugdzorg heeft zich in snel tempo ontwikkeld, hetgeen er voor heeft zorggedragen dat het bureau op hoofdlijnen is toegerust voor de Wet op de jeugdzorg. Op financieel terrein is het bureau jeugdzorg adequaat ingericht voor de nieuwe systematiek van de wet. Wat betreft expertise en capaciteit kan geconcludeerd worden dat de werkprocessen goed zijn doordacht, maar dat de werkers nog wel een omslag moeten maken en dat kost tijd. De vraag is ook of alle werkers toegerust zijn om deze slag te maken. Bureau jeugdzorg heeft een oplossingsteam ingesteld die snel vragen en onduidelijkheden rondom de nieuwe werkwijze kan beantwoorden.

Onderzoeksvraag d: (hoofdstuk 6)

Zijn de huidige zorgaanbieders van geïndiceerde jeugdzorg voldoende toegerust (financieel, capaciteit, expertise) om dit aanbod te bieden?

Nee, de zorgaanbieders zijn nog niet klaar voor de nieuwe wet.

Ze zien zelf de veranderingen in de financieringssystematiek als belangrijkste wijziging. Deze wijziging vergt een aanzienlijke omslag. Om op tijd gereed te zijn voor 1 januari 2007 moet er door de zorgaanbieders vaart worden gezet in de ontwikkeling van instrumenten. De wet brengt echter ook andere veranderingen voor de zorgaanbieders met zich mee, bijvoorbeeld ten aanzien van de cliëntstromen; ook dit aspect vergt nog de nodige investering. Daarnaast wordt door de provincie meer zicht op de effectiviteit gevraagd.

De zorgaanbieders zijn van mening dat het financiële kader ontoereikend is voor een kwalitatief goed aanbod. Door de zorgaanbieders dient een cultuuromslag gemaakt te worden naar een meer zakelijke manier van werken. De vraag is of alle medewerkers hiertoe in staat zijn. Voor de stafmedewerkers liggen er nog veel taken. De vraag is of de zorgaanbieders hiervoor voldoende capaciteit in huis hebben.

Bereikt de provincie met de beoogde instrumenten een maximale doorstroom door de zorgaanbieders?

Nee, er is nog geen sprake van een maximale doorstroom. De provincie tracht de doorlooptijden te verkorten door een (gemiddelde) taakstelling van 10%. Dit is van belang om te kunnen sturen op een meer planmatig omgaan met hulpverleningsduur en om de neiging van instellingen om jeugdigen niet snel los te laten, te beteugelen. Dit is echter niet voldoende om de doorstroom te bevorderen. Daarvoor is een goede analyse van waar verstoppingen liggen nodig en eventuele ombouw van aanbod. Door verstopping in de goedkopere (ambulante) hulpsoorten kan het mogelijk zijn dat jeugdigen te lang in dure verblijfsfuncties blijven. In de situatie vanaf 2007 waarbij de provincie de inkoper van zorg wordt is het eenvoudiger om de doorstroom te bevorderen door de grootste obstakels aan te pakken (door meer zorg van die varianten in te kopen). In de huidige subsidieverhoudingen is hiervan geen sprake. Daarnaast is het van belang dat bureau jeugdzorg vanaf 1 januari 2005 de duur van de zorg vastlegt in de indicaties. Dit is een wettelijke vereiste, die door het bureau jeugdzorg Noord-Brabant wordt uitgevoerd.

Onderzoeksvraag b: (hoofdstuk 7)

Kan de provincie op de juiste wijze gestalte geven aan de afstemming met gemeenten inzake de ketenbenadering zoals de Wet op de jeugdzorg die aangeeft?

Nee, nog niet. Op dit moment wordt niet op basis van bestuurlijke afspraken invulling gegeven aan de provinciale verantwoordelijkheid voor afstemming met gemeente inzake de ketenbenadering. De huidige intentieverklaringen zijn daarvoor onvoldoende concreet, richtinggevend en verplichtend. De benodigde randvoorwaarden om op afzienbare termijn tot bestuurlijke afspraken te komen zijn aanwezig; zo bestaat er gestructureerd overleg met gemeenten en wordt er onderzoek gedaan naar de omvang van de lokale voorzieningen door K2. Dit maakt dat de provincie wel in staat is conform de eisen van de Wet op de jeugdzorg invulling te gaan geven aan de verantwoordelijkheid. Het is wel de vraag in hoeverre de gemeenten voldoende zijn toegerust om op korte termijn hun wensen ten aanzien van het bureau jeugdzorg te formuleren en tot niet-vrijblijvende bestuurlijke afspraken te komen. De BANS-afspraken met betrekking tot deelname van het bureau jeugdzorg in de zorgstructuren binnen het voortgezet onderwijs zijn in de provincie Noord-Brabant geïmplementeerd. Dit vormt ook een belangrijk

element in de ketenbenadering zoals de Wet op de jeugdzorg die aangeeft. *Is het inzetten van eigen autonome middelen in dit kader te verantwoorden?* Ja. De inzet van autonome middelen ten behoeve van de afstemming met het jeugdbeleid is zeker te verantwoorden, in de zin van te rechtvaardigen. Met het besluit om de gemeentelijke taken niet langer uit de doeluitkering te financieren én niet langer door bureau jeugdzorg uit te laten voeren, bestaat er een risico op een gat in het jeugdbeleid. Om te voorkomen dat het schoolmaatschappelijk werk, welke een cruciale schakel vormt in de provincie Noord-Brabant voor de aansluiting van het jeugdbeleid met de jeugdzorg zou verdwijnen, is de inzet van autonome middelen gerechtvaardigd. De provinciale inzet van de autonome middelen bieden gemeenten de mogelijkheid om hun bijdrage in deze bestuursperiode gefaseerd te verhogen.

Early warnings en prioriteit

Uit de screening van de situatie in de provincie Noord-Brabant aan de hand van het toetsingskader op basis van de Wet op de jeugdzorg zijn veertien 'early warnings' benoemd. Deze 'early warnings' impliceren allemaal een risico ten aanzien van uitvoering van de Wet op de jeugdzorg. Toch hebben niet alle 'early warnings' een gelijke impact. De 'early warnings' worden daarom geprioriteerd naar hoog, midden of laag aan de hand van vier criteria:

- 1 Hoe groter de gevolgen van een niet-opgeloste 'early warning' op de werking van het jeugdzorgstelsel, hoe hoger de prioriteit.
- 2 Hoe dichter de early warning ligt bij de verantwoordelijkheden van de provincie vanuit de Wet op de jeugdzorg voor het bureau jeugdzorg en de eigen organisatie, hoe hoger de prioriteit.
- 3 Hoe sterker een opgeloste 'early warning' bijdraagt aan of voorwaardelijk is voor de oplossing van andere 'early warnings', hoe hoger de prioriteit.
- 4 Hoe groter de afstand tot verbetering van de 'early warning', hoe hoger de prioriteit.

Toepassing van deze criteria leidt tot de volgende prioriteitstelling:

Hoog

- De gewenste werking van het stelsel van provinciale jeugdzorg is onvoldoende uitgewerkt en gecommuniceerd (early warning 1).
- De besturingsvisie is onvoldoende geëxpliciteerd (early warning 2).
- De verzilvering van het recht op jeugdzorg is onvoldoende gewaarborgd door het ontbreken van een genoegzaam financieel kader (early warning 7).
- Er is geen gedeelde visie op indicatiestelling tussen provincie, bureau jeugdzorg en zorgaanbieders (early warning 8).
- Zorgaanbieders zijn nog onvoldoende voortvarend aan de slag met de nieuwe wet (early warning 9).

Midden

- De provinciale regierol ten aanzien van de andere jeugdzorgfinanciers is nog onvoldoende effectief (early warning 3).
- Het is onvoldoende duidelijk of de huidige inrichting van de provinciale organisatie ook voor de nieuwe wet de juiste is (early warning 4).

- De huidige P&C cyclus biedt onvoldoende houvast en borging (early warning 5).
- Bureau jeugdzorg heeft nog geen geïntegreerde toegang (early warning 6).
- Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van zorg ('meting') (early warning 10).

Laag

- Invoering van registratie instrumentarium behoeft aandacht (early warning 11).
- Een samenhangende keten in het jeugdbeleid is onvoldoende gewaarborgd (early warning 12).
- De match tussen de aansluitingstaak van bureau jeugdzorg en de wensen van gemeenten is nog onvoldoende gegarandeerd (early warning 13).
- Er zijn geen bindende afspraken tussen provincie en gemeenten (early warning 14).

Parameters

In het onderzoek zijn tot slot parameters benoemd. Deze parameters hebben tot doel Provinciale Staten informatie te bieden of het risico op de onderscheiden 'early warnings' vergroot, gelijk gebleven of is afgenomen. Op basis van de uitkomsten van de monitoring kan Provinciale Staten beslissen om op bepaalde aspecten te interveniëren. Deze passen bij de controlerende verantwoordelijkheid van Provinciale Staten. Het is aan Gedeputeerde Staten om te bepalen *hoe de resultaten worden bereikt*, maar aan Provinciale Staten om te controleren *of de resultaten worden bereikt*.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de achtergrond van de opdracht
- de onderzoeksvragen
- de onderzoeksaanpak en verantwoording
- de leeswijzer

1.1 Achtergrond van de opdracht

De Wet op de jeugdzorg is per 1 januari 2005 ingevoerd. De Wet op de jeugdzorg vraagt om veranderingen bij de provincie, maar ook bij alle andere jeugdzorgpartners. De wet heeft vergaande consequenties voor onder meer de organisatie van het bureau jeugdzorg, voor de positie van de zorgaanbieders en voor de relatie van provincie met gemeenten. In hoofdstuk 2 beschrijven we de belangrijkste implicaties van de nieuwe wet voor de stelselpartners.

In de afgelopen jaren hebben de betrokken partijen zich kunnen voorbereiden op de invoering van de nieuwe wet (hoewel dit belemmerd werd door vertraging in landelijke trajecten ter uitwerking van cruciale onderdelen van de wet). Nu de Wet op de jeugdzorg is ingevoerd, is het de vraag in hoeverre de provincie en de jeugdzorgpartners voldoen aan de eisen van de wet en toegerust zijn voor de uitvoering van de wet. Hoe ver ligt de werkelijkheid nog af van de wet?

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant heeft ingestemd met het voorstel van de commissie Beleidsevaluatie om een onderzoek op het gebied van jeugdzorg uit te (laten) voeren. De jeugdzorg staat hoog op de politieke agenda binnen de provincie Noord-Brabant. Aanleiding voor de commissie Beleidsevaluatie om het onderwerp van de jeugdzorg op de onderzoeksagenda te zetten, waren de problemen in de Noord-Brabantse jeugdzorg, in het bijzonder met betrekking tot het bureau jeugdzorg. (Deze oorspronkelijke aanleiding was bij uitvoering van het onderzoek niet bekend bij de onderzoekers.) Bij de formulering van de onderzoeksvragen heeft de commissie ervoor gekozen om het onderzoek op te hangen aan de Wet op de jeugdzorg. Met de komst van de Wet op de jeugdzorg bestaan er binnen Provinciale Staten vragen en zorgen over onder meer de gevolgen van het recht op jeugdzorg, het financieel kader en de provinciale toerusting om te kunnen sturen. Er is daarom bewust gekozen voor de insteek van een onderzoek naar de mate van toerusting van de provincie en de jeugdzorgpartners voor de uitvoering van de nieuwe wet.

DSP-groep en Deloitte hebben de opdracht gekregen om te onderzoeken in hoeverre de provincie en de jeugdzorgpartners voldoen aan de eisen van de Wet op de jeugdzorg om tot een beeld van de 'risicoplekken' te komen die om extra aandacht vanuit de Provinciale Staten vragen. Het onderzoek zal daarvoor 'early warnings' voor de Noord-Brabantse jeugdzorg benoemen.

1.2 Onderzoeksvragen

Bij de opdracht zijn door de commissie Beleidsevaluatie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- a Is de provincie voldoende toegerust (financieel, juridisch, capaciteit, expertise) om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe Wet op de jeugdzorg en sturing aan het bureau jeugdzorg?
- b Kan de provincie op de juiste wijze gestalte geven aan de afstemming met gemeente inzake de ketenbenadering zoals de Wet op de jeugdzorg die aangeeft? Is het inzetten van eigen autonome middelen in dit kader te verantwoorden?
- c Is het bureau jeugdzorg voldoende toegerust (financieel, capaciteit, expertise) om hun taken uit te voeren?
- d Zijn de huidige zorgaanbieders van geïndiceerde jeugdzorg voldoende toegerust (financieel, capaciteit, expertise) om dit aanbod te bieden? Bereikt de provincie met de beoogde instrumenten een maximale doorstroom door de zorgaanbieders?
- e Hoe effectief zijn de door de provincie in te zetten instrumenten bij uitvoering van de jeugdzorg? Vormen deze instrumenten een samenhangend geheel? Hoe kan effectiever uitvoering worden gegeven aan de jeugdzorg gezien de nieuwe wet?

Om het karakter van het onderzoek te verduidelijken, zijn diverse uitgangspunten voorafgaand aan de uitvoering benoemd. Deze punten zijn:

- *De Wet op de jeugdzorg is het uitgangspunt* voor toetsing van de toerusting van de Noord-Brabantse jeugdzorg. De wettelijke eisen en randvoorwaarden vormen het kader om discrepanties tussen de wet en de werkelijkheid in de provincie Noord-Brabant te signaleren.
- *De nadruk ligt op de toerusting van de provincie en het bureau jeugdzorg.* Deze focus komt voort uit de primaire wettelijke verantwoordelijkheid van de provincie voor 'het op orde hebben' van de eigen organisatie en het bureau jeugdzorg.
- *Nog niet alle randvoorwaarden van de Wet op de jeugdzorg zijn bekend.* Bij nog bestaande landelijke onduidelijkheid, zoals in het geval van normprijzen, wordt in dit onderzoek op specifieke onderdelen de huidige situatie getoetst door vergelijking met andere provincies.
- *Het onderzoek heeft het kenmerk van een 'early warning'.* Dit betekent dat het onderzoek naast een globaal beeld van de aanwezigheid van de randvoorwaarden, aandacht besteedt aan die aspecten die nog ontwikkeling vragen, omdat zij risico's voor de provincie met zich meebrengen.
- *Vooraf signalerend.* Gegeven de breedte van de onderzoeksvragen en het beschikbare budget is dit onderzoek signalerend van aard, waarbij gekeken wordt in hoeverre de huidige situatie voldoet om de nieuwe wet uit te (kunnen) voeren. Ook bieden we een korte analyse van de mate waarin en de wijze waarop de ontbrekende of ontoereikende randvoorwaarden in de toerusting door de provincie kunnen worden beïnvloed.
- *De vertaling van de onderzoeksuitkomsten naar beleidsmaatregelen en investeringen ligt buiten het onderzoek.* Het is aan Provinciale Staten en/of Gedeputeerde Staten om op basis van dit onderzoek tot concrete beleidsmatige initiatieven of aanpassingen te komen.

Dit betekent dat in het onderzoek de onderzoeksvragen worden beantwoord door de situatie in de provincie Noord-Brabant te screenen op de Wet op de jeugdzorg (en de daaruit voortvloeiende eisen en randvoorwaarden).

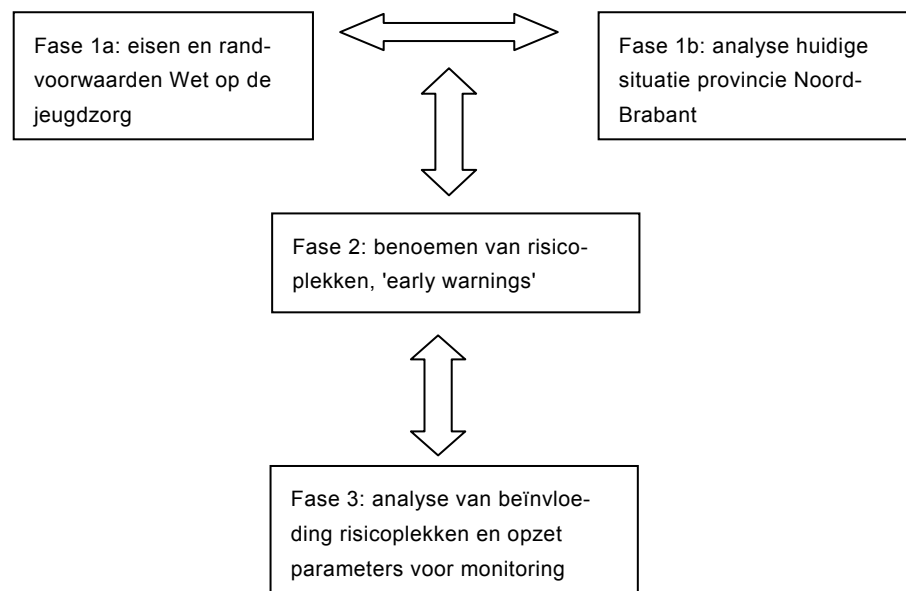
Het onderzoek geeft 'early warnings' over die aspecten waar zich op dit moment nog een discrepantie voordoet tussen de wet en de praktijk in de provincie Noord-Brabant. Alvorens deze signalen geformuleerd worden, wordt inzicht geboden in de mate waarin de provinciale organisatie, het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders aan de eisen van de nieuwe wet voldoen. De Wet op de jeugdzorg is daarbij de meetlat. In het onderzoek is steeds per wettelijke eis en randvoorwaarde bekeken of deze is gerealiseerd in de provincie Noord-Brabant. Ook is gekeken naar de fase van implementatie van deze wettelijke eis (het stadium waarin de uitwerking van de eis zich bevindt): beleidsoriëntatie, beleidsrichtingen vervat in notities of concrete werkinstructies.

Het onderzoek doet daarmee vooral signalerende uitspraken over welke wettelijke eisen en randvoorwaarden nog niet aanwezig zijn met het oog op de risico's die de provincie daarmee loopt. Er worden geen uitspraken gedaan over de gekozen invulling van de eisen, noch over de kwaliteit van de implementatie van de eisen. De aspecten die al wel goed ingevuld zijn krijgen minder nadruk.

Het onderzoek biedt geen inzicht in de discrepanties tussen de wet en de werkelijkheid in andere provincies. Er kan geen vergelijking met andere provincies op dit punt worden gemaakt. Dit betekent dat op basis van het onderzoek geen uitspraak kan worden gedaan of de provincie Noord-Brabant beter of slechter is toegerust voor de uitvoering van de nieuwe wet dan andere provincies.

1.3 Onderzoeksaanpak en verantwoording

De onderzoeksaanpak laat zich schematisch als volgt weergeven.



Toetsingskader

In **fase 1a** hebben we een toetsingskader ontwikkeld op basis van de Wet op de jeugdzorg. In het toetsingskader zijn de eisen opgenomen die de Wet op de jeugdzorg aan de provincie, het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders stelt. Ook zijn in het toetsingskader de noodzakelijke randvoorwaarden benoemd om aan deze eisen te kunnen voldoen.

Wat moet de provincie in randvoorwaardelijke sfeer hebben geregeld om aan de eisen van de wet te kunnen voldoen of de opdrachten van de wet te kunnen realiseren? Voor alle onderzoeksvragen zijn toetsingsvragen opgesteld.

De mate waarin de Wet op de jeugdzorg eisen formuleert waaraan de betrokken jeugdzorgpartijen moeten voldoen, loopt sterk uiteen. Zo is met betrekking tot de vormgeving van het bureau jeugdzorg veel in de wet vastgelegd. Ten aanzien van de zorgaanbieders is dit in mindere mate aan de orde. Dit verschil wordt logischerwijs zichtbaar in het toetsingskader.

Daarnaast verschilt de mate van gedetailleerdheid van de toetsingsvragen per jeugdzorgpartner. De toetsingsvragen ten aanzien van de provinciale organisatie en het bureau jeugdzorg zijn gedetailleerder dan de vragen met betrekking tot de zorgaanbieders en de relatie met gemeenten. Dit komt enerzijds voort uit de keuze om de nadruk te leggen bij deze twee partijen waarvoor de provincie grote verantwoordelijkheid draagt en waarvan de provincie sterk afhankelijk is, maar met ruime beïnvloedingsmogelijkheden. Anderzijds komt dit verschil in gedetailleerdheid door het hoge ambitieniveau dat wij gehanteerd hebben ten aanzien van de provinciale organisatie bij het formuleren van de benodigde randvoorwaarden voor uitvoering van de Wet op de jeugdzorg én de concrete en uitgebreide eisen die de wet formuleert ten aanzien van het bureau jeugdzorg.

In bijlage 1 treft u een volledige weergave van het toetsingskader aan.

Dataverzameling

In **fase 1b** hebben we ons gericht op de situatie in de provincie Noord-Brabant. Op basis van interviews met betrokken personen en bestudering van relevante provinciale documenten is de benodigde onderzoeksinformatie verkregen. Deze informatie heeft een kwalitatief en subjectief karakter. Om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, is het van belang om de informatieverzameling breed te laten plaatsvinden. Dat wil zeggen dat alle direct relevante partners bevraagd zijn aan de hand van het toetsingskader. Op deze wijze worden diverse informatiebronnen benaderd met dezelfde vragen, opdat een intersubjectief beeld ontstaat.

Er zijn dertien face-to-face interviews met negentien diverse betrokkenen gehouden. Er is gesproken met de provincie, het bureau jeugdzorg, de zorgaanbieders en de gemeenten. De selectie van geïnterviewde personen en instellingen heeft plaatsgevonden in overleg met de ambtelijke organisatie van de provincie.

De interviews zijn gevoerd met vertegenwoordigers van het management en staf en met beleidsmedewerkers van de instellingen en provincie. Gezien het signalerende karakter van het onderzoek is ervoor gekozen om met het management en staf te spreken om vanuit een bestuurlijke en beleidsmatige invalshoek zicht te krijgen op de mate waarin de praktijk in theorie voldoende is toegerust voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg.

Een toetsing op de mate waarin in de praktijk daadwerkelijk volgens de wet wordt gewerkt, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

In bijlage 2 treft u een lijst met de namen van de geïnterviewde personen aan. Ook zijn diverse documenten die inzicht geven in de huidige situatie in de provincie Noord-Brabant bestudeerd. Een lijst van de bestudeerde documenten treft u aan in bijlage 3.

Analyse

Vervolgens is in **fase 2** het ontwikkelde toetsingskader en de verkregen informatie over de situatie in Noord-Brabant naast elkaar gelegd. De uit de interviews en documenten verkregen informatie is verwerkt als antwoord op de toetsingsvragen. De toetsingsvragen zijn beantwoord met 'ja', 'nee' of 'gedeeltelijk'. Op deze wijze is zichtbaar waar de wet en de werkelijkheid op elkaar aansluiten en waar niet. De wettelijke eisen die nog niet zijn ingevoerd en de ontbrekende randvoorwaarden worden zichtbaar. Dit zijn de risicoplekken ofwel de 'early warnings'.

Parameters

In **fase 3** van het onderzoek is een korte analyse van de 'early warnings' gemaakt. Deze analyse biedt inzicht in de mate en de wijze van beïnvloedbaarheid van de risicoplekken door de provincie. Zo ontstaat zicht op de (on-)mogelijkheden die de provincie heeft om de risicoplekken te versterken. In deze laatste fase zijn ook parameters benoemd waarmee de voortgang op de risicoplekken kan worden gevolgd vanuit Provinciale Staten. Door de 'quick scan' van het gat tussen de Wet op de jeugdzorg en de organisatie van de jeugdzorg in de provincie Noord-Brabant zijn de bestaande risico's achterhaald. Deze zijn vervat in 'early warnings'. Dit betekent niet dat als de provincie op deze punten geen actie onderneemt er gegarandeerd problemen ontstaan, maar het risico hierop is wel groot. Dit betekent wel dat we aanbevelen op deze aspecten de voortgang te monitoren aan de hand van parameters.

1.4 Leeswijzer

De indeling van het rapport sluit nauw aan bij de vijf onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt een schets gegeven van de gevolgen van de Wet op de jeugdzorg. In hoofdstuk 3 t/m 7 worden de onderzoeksvragen afzonderlijk beantwoord. Deze hoofdstukken kennen eenzelfde opzet. Ieder hoofdstuk start met een korte schets van de huidige situatie. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf op hoofdlijnen kort beschreven op welke wijze en in welke omvang de Wet op de jeugdzorg eisen heeft geformuleerd ten aanzien van de betreffende jeugdzorgpartner. In de derde paragraaf worden onze bevindingen weergegeven van de screening van de huidige situatie aan de concrete eisen en randvoorwaarden van de wet die van toepassing zijn op de betreffende jeugdzorgpartner. Dit gebeurt aan de hand van het ontwikkelde toetsingskader. Ieder hoofdstuk eindigt met de conclusies ten aanzien van de mate waarin de betreffende jeugdzorgpartner voldoet aan de eisen van de wet en de beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag.

Tot slot richt hoofdstuk 8 zich op de onderdelen van de Noord-Brabantse jeugdzorg waar de praktijk nog niet voldoet aan de eisen van de wet, dat wil zeggen de risicoplekken. De 'early warnings' worden beschreven en er wordt een analyse gemaakt van de mate en de wijze van beïnvloedbaarheid van deze risicoplekken.

Ook worden parameters benoemd aan de hand waarvan Provinciale Staten de voortgang op de risicoplekken kan monitoren.

Als bijlagen treft u aan:

- 1 het toetsingskader
- 2 een lijst met geïnterviewde personen
- 3 een lijst van bestudeerde documenten
- 4 een lijst met gebruikte afkortingen

2 Schets gevolgen Wet op de jeugdzorg

In dit hoofdstuk bieden we een schets van de belangrijkste gevolgen van de Wet op de jeugdzorg voor de stelselpartners.

2.1 Algemeen

De Wet op de jeugdzorg brengt een stelselwijziging met zich mee, waarin de positie en de verantwoordelijkheden van de provincie en de jeugdzorgpartners wezenlijk veranderen. In de oude situatie werden de jeugdhulpverleningsinstellingen gefinancierd op basis van historische budgetten. Er was sprake van instituutfinanciering. De instroom van jeugdigen was sterk afhankelijk van toeval. Via allerlei wegen konden jeugdigen bij de jeugdhulpverlening terechtkomen. Iedere instelling kende een eigen intake. Dit bracht versnippering van het aanbod en aanbodgerichte hulpverlening met zich mee. De provincie had hiermee geen overzicht over de totale vraag naar jeugdzorg (alleen achteraf bij de verantwoording). Dit gaf weinig sturingsmogelijkheden aan de provincie om te zorgen dat het aanbod afgestemd is op de vraag.

Het nieuwe stelsel voor jeugdzorg laat zich onder meer kenmerken door de volgende doelen en cruciale elementen:

Doelen

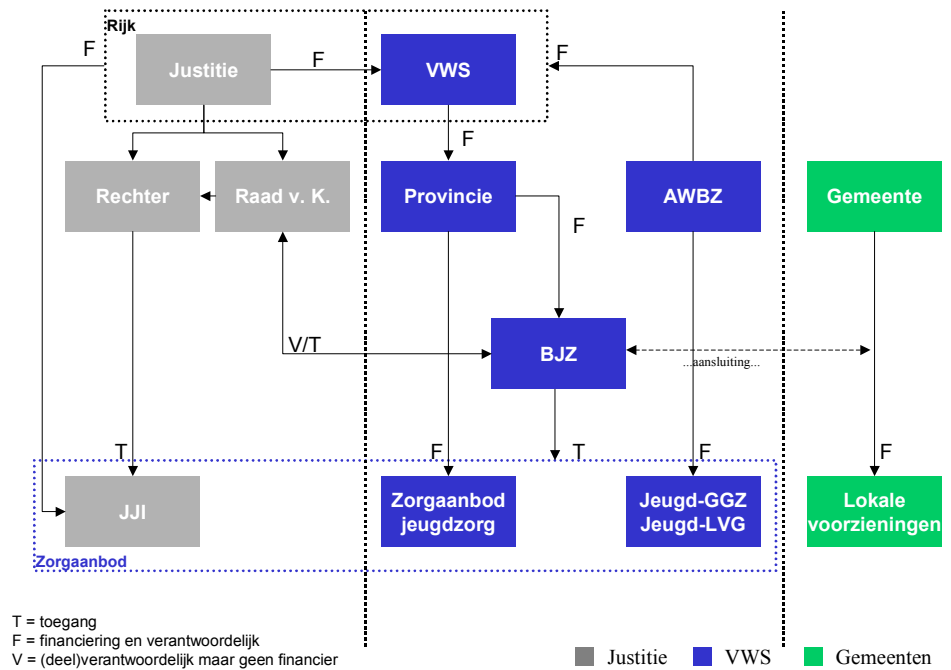
- 1 Efficiënte en effectieve jeugdzorg.
- 2 Betere aansluiting van het aanbod op de vraag (indicatie/aanspraak).
- 3 Een transparante relatie tussen geleverde zorgproductie en de omvang van de financiering.
- 4 Een versterkte positie van cliënten.

Elementen

- 5 Invoering van het recht op jeugdzorg en daarop gebaseerde juridische zorgaanspraken.
- 6 Eén centrale toegang voor de gehele jeugdzorg, uitgevoerd door bureau jeugdzorg.
- 7 Eén centrale regie in de gehele jeugdzorg, uitgevoerd door de provincie.
- 8 Marktwerking in de relatie provincie (als inkoper van zorg) en zorgaanbieders.
- 9 Meer ruimte voor zorgaanbieders om zich op te stellen als maatschappelijk ondernemer.

Door het nieuwe stelsel verschuiven verantwoordelijkheden en taken binnen de jeugdzorg. De onderstaande figuur geeft - vereenvoudigd - weer hoe toegang, financiering en verantwoordelijkheden in het nieuwe stelsel zijn verdeeld.

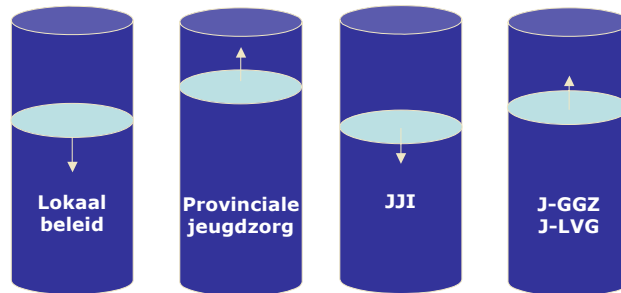
Toegang, financiering en verantwoordelijkheden op hoofdlijnen



2.2 Provincie

Voor de provincie betekent de nieuwe wet een forse uitbreiding van wettelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de jeugdzorg. De provincie wordt de regisseur van de totale jeugdzorg, waar zij voorheen 'slechts' financier en planner van een deel van de jeugdzorg was. Met de Wet op de jeugdzorg wordt de provincie verantwoordelijk voor de financiering en de bestuurlijke aansturing van de toegang tot de jeugdzorg, te weten het bureau jeugdzorg. Daarmee wordt de provincie ten opzichte van de huidige situatie ook verantwoordelijk voor de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Daarnaast blijft de provincie de huidige verantwoordelijkheid behouden voor het beleid, de planning en de financiering van een deel van de geïndiceerde jeugdzorg: de jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek. Tot slot krijgt de provincie de bestuurlijke regieverantwoordelijkheid voor het totale provinciale stelsel van jeugdzorg. Dit betekent onder meer dat de provincie de taak heeft om de rolverdeling en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen te formuleren en te bewaken. Beleid van andere partijen in het stelsel, zoals het ministerie van Justitie (capaciteit van JJJ), de gemeenten (capaciteit lokale voorzieningen) en de zorgaanbieders (capaciteit in jeugd-GGZ en jeugd-LVG) hebben effect op de instroom in de provinciale jeugdzorg. Om te voorkomen dat het beleid van de ene partij de instroom van andere partijen (onverwacht) verandert, voert de provincie een regelrol ten aanzien van de inspanningen van al deze partijen.

Regierol provincie



2.3 Bureau jeugdzorg

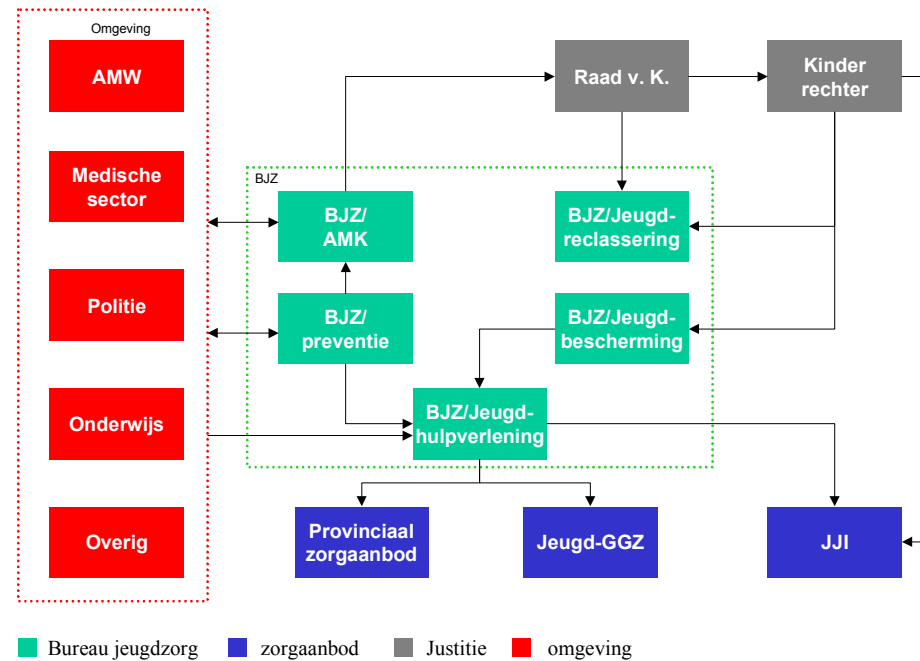
Het bureau jeugdzorg is de centrale toegang tot het stelsel van jeugdzorg. Zij is verantwoordelijk voor de indicatiestelling. Dit geldt voor de toegang tot de Raad voor de Kinderbescherming, civiele plaatsing in justitiële jeugdinrichtingen (JJI), de geïndiceerde zorg binnen de jeugdhulpverlening en de jeugd-geestelijke gezondheidszorg (jeugd-GGZ) en de zorg voor licht verstandelijke gehandicapte jeugdigen (jeugd-LVG). Het bureau jeugdzorg legt in het kader van haar indicatietaak de aanspraken op jeugdzorg vast. In-stroom in het zorgaanbod wordt alleen vergoed vanuit de doeluitkering van het Rijk (zorgaanbod jeugdhulpverlening) of AWBZ (jeugd-GGZ), wanneer hier een indicatie van bureau jeugdzorg voor is afgegeven. Zij heeft daarmee een sleutelpositie in het nieuwe stelsel en bepaalt in hoge mate de aard en omvang van het beroep dat op jeugdzorg wordt gedaan. Bureau jeugdzorg staat met andere woorden op het kruispunt van vraag en aanbod en neemt daar een monopoliepositie in.

Het invoeren van het (door een indicatiestelling gegeven) recht op jeugdzorg, houdt in dat de provincie bij het financieren van zorg de indicatiestellingen volgt. Het bureau jeugdzorg is daarmee dé partner van de provincie in het realiseren van een vraaggestuurd aanbod.

De provincie heeft ten aanzien van bureau jeugdzorg - vanwege de centrale rol die het bureau speelt binnen het totale stelsel - een meer directe relatie dan ten aanzien van de andere instellingen.

De spilfunctie van het bureau jeugdzorg is zichtbaar in de volgende figuur van cliëntenstromen binnen de jeugdzorg.

Cliëntenstromen en doorverwijzingen



2.4 Zorgaanbieders

De zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor het bieden van de zorg aan de jeugdigen en ouders die door het bureau jeugdzorg wordt geïndiceerd. Daarmee is de indicatie van het bureau jeugdzorg leidend voor de omvang, de duur en de soort hulp die wordt geboden door de zorgaanbieders. Daarmee wordt de zorgaanbieder in feite de uitvoerder van het indicatiebesluit. De zorgaanbieder heeft een acceptatieplicht, dat wil zeggen kan cliënten niet afwijzen als de indicatie betrekking heeft op aanbod waarvoor zij gefinancierd wordt, tenzij hun budget daarvoor op is.

Daarnaast heeft de Wet op de jeugdzorg voor de zorgaanbieders het gevolg dat zij per 1 januari 2007 met een nieuwe financieringssysteem te maken krijgen. De nieuwe financieringssysteem van het zorgaanbod zal worden gebaseerd op een p x q – systeem. De provincie gaat dan financieren op basis van geleverde productie waarbij de toegekende subsidie op basis van de productieafspraken als maximum geldt.

Als gevolg van de Wet op de jeugdzorg dienen de zorgaanbieders zich te ontwikkelen als maatschappelijk ondernemers binnen een meer vraaggestuurd jeugdzorgstelsel. Een dergelijk ondernemerschap is logisch verbonden met het idee van marktwerking in de jeugdzorg, zoals dat in de Wet wordt voorgesteld.

2.5 Gemeenten

Gemeenten spelen een cruciale rol wanneer het gaat om het versterken van de samenhang tussen jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid. Zij zijn de regisseurs van het lokale jeugdbeleid. In zijn totaliteit functioneert de jeugdzorg pas goed wanneer er een goed functionerend en samenhangend stelsel van basisvoorzieningen bestaat, gericht op vroegsignalering en hulpverlening bij

minder zware en minder complexe problematiek. Gemeenten zijn hiervoor primair verantwoordelijk en hebben hierin een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. De relatie met de provincie kan daarbij getypeerd worden als een van complementair bestuur.

2.6 Andere jeugdzorgfinanciers

Wat betreft het geïndiceerde zorgaanbod van de jeugd-GGZ, de jeugd-LVG en de civiele plaatsingen binnen de JJI's (Justitiële Jeugdinrichtingen) ligt de verantwoordelijkheid voor aansturing bij de betreffende financiers, respectievelijk het zorgkantoor en het Ministerie van Justitie. De provincie is, gelet op haar regiefunctie, wel verantwoordelijk voor de afstemming tussen de verschillende sectoren. Dit is een geheel nieuwe rol voor de provincie.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de gevolgen van de Wet op de jeugdzorg voor de afzonderlijke jeugdzorgpartijen groot zijn. De verantwoordelijkheid en de rol van iedere partij zijn wezenlijk veranderd. Dit is logischerwijs ook van invloed op de onderlinge relaties¹.

De provincie en het bureau jeugdzorg zijn door de wet dichtbij elkaar gepositioneerd, waarmee het bureau jeugdzorg als het ware een uitvoeringsinstrument van de provincie is. De provincie en de zorgaanbieders zijn in een meer 'losse' relatie komen te staan, waarbij de zorgaanbieders als maatschappelijk ondernemers een relatief onafhankelijke positie kunnen innemen en de provincie als inkoper meer ruimte heeft om zorg bij ook andere aanbieders te halen. Ook de relatie tussen het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders is veranderd. Zij worden door de in de Wet op de jeugdzorg opgenomen scheiding van vraag en aanbod in een sterkere afhankelijkheidsrelatie met duidelijk te onderscheiden verantwoordelijkheden gepositioneerd. De zorgaanbieders zijn daarbij volgend in hun taakuitoefening op het indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg en het bureau jeugdzorg is afhankelijk van de ontwikkeling van het aanbod door de zorgaanbieders om tot vraaggerichte hulp te komen.

2.7 Invoering Wet op de Jeugdzorg

De Wet op de jeugdzorg wordt gefaseerd ingevoerd. Nagenoeg de gehele wet is per 1 januari 2005 van kracht geworden. Dat betekent bijvoorbeeld dat het recht op jeugdzorg formeel al bestaat. Verder dient het stelsel te zijn ingericht conform de wettelijke eisen: één bureau jeugdzorg en een regierol voor de provincie.

Alleen het financieringsdeel van de wet is nog niet van kracht. Hiervoor is het 'Tijdelijk Besluit uitkeringen jeugdzorg' totstandkomen gekomen. In dit tijdelijk besluit is geregeld dat voor wat betreft de financiering feitelijk de oude situatie van vóór de wet wordt gehandhaafd. Dit betekent: er zijn nog geen nieuwe landelijke productdefinities en nog geen landelijke tarieven. De omvang van de doeluitkeringen aan de provincies is afgeleid van het historische budget.

Noot 1 In het onderzoek 'De Wet op de jeugdzorg in Noord-Brabant en samenwerking tussen betrokken actoren' van J. Adams (januari 2005) wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van de huidige verhoudingen.

Dit betekent ook dat er nog geen 'pxq' systematiek mogelijk is, aangezien de prijzen (p) en de producten (q) nog niet bekend zijn.

De planning is dat per 1 januari 2007 ook het definitieve besluit uitkeringen van kracht wordt. Vanaf dat moment zal het mogelijk worden om een 'pxq' financiering in te richten tussen het Rijk, de provincie en het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders. De standaard bekostigingseenheden en de bijbehorende tarieven zullen daartoe als 'eenheidstaal' kunnen gaan fungeren. Hoe dit financieringsstelsel er precies uit zal gaan zien is nog niet bekend.

Door het ontbreken van de landelijke producten is het lastig om reeds een vorm van 'pxq' financiering in te voeren. In praktisch opzicht zijn de meeste provinciale subsidieverordeningen hiervoor ook nog niet geschikt. Dit betekent dat het 'oefenen' met financiering op basis van werkelijk geleverde prestaties voor zowel de provincie als de zorgaanbieders en bureau jeugdzorg moeilijk is te verwezenlijken. Door de wettelijke en landelijke beperkingen is 'schaduwdraaien' vooralsnog de meest haalbare voorbereiding.

3 Toerusting provincie

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende onderzoeksvraag:

“Is de provincie voldoende toegerust (financieel, juridisch, capaciteit, expertise) om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe Wet op de jeugdzorg en sturing aan het bureau jeugdzorg?”

Achtereenvolgens komen aan bod:

- schets huidige situatie
- wettelijke eisen en randvoorwaarden
- bevindingen
- conclusies
- beantwoording van onderzoeksvraag a

3.1 Schets huidige situatie

De provincie Noord-Brabant heeft – net als de andere provincies en grootstedelijke regio's – door de Wet op de jeugdzorg andere verantwoordelijkheden gekregen in het stelsel van jeugdzorg. De provincie heeft onder meer de rollen toebedeeld gekregen van regisseur van jeugdzorg, inkoper van jeugdzorg (planner van capaciteit) en subsidieverstrekker aan onder meer zorgaanbieders en het bureau jeugdzorg.

De wet is feitelijk sinds 1 januari 2005 ingevoerd, maar delen van de wet zullen pas per 1 januari 2007 van kracht worden. Met name de financieringsaspecten van de wet, de 'pxq systematiek' is op dit moment nog niet ingevoerd. De 'pxq' systematiek staat voor financiering op basis van prijs 'p' maal hoeveelheid 'q'. De gefaseerde invoering geldt bijvoorbeeld voor de producttypering, de tarieven en de mogelijkheid om instellingen af te rekenen op basis van werkelijk geleverde zorg. Daardoor is op dit moment feitelijk grotendeels de situatie van vóór de wet voor een belangrijk deel nog van kracht: de 'oude' producten van de normharmonisatie, de oude tarieven en de oude afrekensystematiek.

De provincie Noord-Brabant investeert op dit moment opvallend veel autonome middelen in de jeugdzorg. Het bestrijden van de wachtlijsten in de jeugdzorg is daarbij het belangrijkste doel. Maar ook worden de autonome middelen ingezet in projecten die onmiskenbaar bij lijken te dragen aan het bouwen en versterken van een stelsel van jeugdzorg, zoals beoogd door de wetgever. De investeringen in bijvoorbeeld ICT, de aansluiting op lokale voorzieningen en de toetreding van nieuwe zorgaanbieders zijn voorbeelden van innovatief en doelgericht beleid. De onderstaande tabellen maken inzichtelijk welke middelen de provincie op dit moment tot haar beschikking heeft.

Tabel 3.1 Inkomsten en uitgaven jeugdzorg 2005

Inkomsten en uitgaven jeugdzorg Provincie Noord-Brabant		2005
Uitgaven structureel:		121.600.278
Uitgaven incidenteel:		8.879.101
Totaal uitgaven		130.479.379
Inkomsten structureel:		123.386.054
Inkomsten incidenteel:		7.093.325
Totaal inkomsten		130.479.379

De inkomsten en uitgaven van de provincie worden gefinancierd vanuit twee bronnen: het Rijk middels de doeluitkeringen en de eigen autonome middelen van de provincie. Van het budget van 130,4 miljoen euro is ruim 10,0 miljoen euro afkomstig van de eigen middelen. De omvang van de autonome middelen 2005 is weergegeven in de onderstaande tabel:

Tabel 3.2 Autonome middelen provincie Noord Brabant

Autonome middelen		2005
Structurele middelen:		3.296.655
Incidentele middelen:		7.093.325
Totaal autonome middelen 2005		10.389.980

De provinciale taken worden uitgevoerd door het cluster jeugd, welke deel uitmaakt van de 'Directie Sociaal Culturele Ontwikkeling' en 'Bureau Jeugd, Educatie en Sport'. De totale formatie van Cluster jeugd bedraagt 10,5 fte. Bijna alle beleidsmedewerkers hebben universitair werk- en denkniveau.

De organisatie is deels functioneel, deel geografisch ingericht. De financiële en juridische capaciteit zijn bijvoorbeeld functioneel georganiseerd. De vier verschillende regio's binnen de provincie Noord-Brabant zijn alle toegewezen aan de regiofunctionarissen. Binnen de regio dragen deze beleidsmedewerkers verantwoordelijkheden die deels kunnen overlappen met de functionele expertise. Hierdoor is de organisatie te typeren als een 'matrixstructuur'.

3.2 Wettelijke eisen en randvoorwaarden

De wet stelt ten aanzien van de toerusting van de provincies niet veel bijzondere eisen. De wet benoemt enerzijds provinciale taken en verantwoordelijkheden en anderzijds procedures en termijnen waaraan de provincie moet voldoen.

De provinciale verantwoordelijkheden uit de wet kunnen worden samengevat in zeven hoofdverantwoordelijkheden:

- 1 De regie voor de gehele jeugdzorg.
- 2 Garanderen integrale toegang jeugdzorg.
- 3 Inkopen zorg (plannen capaciteit).
- 4 Financiering van de jeugdzorg (verantwoording middelen).
- 5 Zorgdragen voor efficiëntie zorgaanbod.
- 6 Waarborgen kwaliteit geleverde zorg.
- 7 Stimuleren ontwikkeling en onderzoek.

Deze zeven verantwoordelijkheden stellen alle specifieke eisen aan de samenstelling en inrichting van het instrumentarium. Voor het inkopen van zorg is bijvoorbeeld kennis nodig over de ontwikkeling van de vraag en de capaciteit van het huidige aanbod. Voor de financiering van de (ingekochte) zorg moet de provincie beschikking hebben over inzicht in de omvang van de geleverde zorg en de doelmatigheid ervan. Voor de waarborging van de kwaliteit is het nodig om duidelijke kwaliteitseisen te formuleren en de naleving van de criteria middels rapportages te bewaken.

Voorbeelden van procedures zijn de regels voor het opstellen van een vierjaarlijks provinciaal beleidskader en het opstellen van een jaarlijks uitvoeringsprogramma. De wetgever legt expliciet vast welke partijen de provincie moet betrekken bij de totstandkoming van deze documenten en op welke termijnen de stukken moeten worden opgeleverd.

De veelheid aan wettelijke taken, verantwoordelijkheden, procedures en termijnen stelt hoge eisen aan de organisatiegraad van de provincie. Het uitvoering kunnen geven aan de wet – in al haar complexiteit – vergt een goed gestructureerde organisatie. Het toetsingskader operationaliseert het begrip 'goed gestructureerde organisatie' door middel van concrete vereisten waaraan de interne organisatie naar ons oordeel zou moeten voldoen.

3.3 Bevindingen

In onderstaand schema zijn de bevindingen op de diverse toetsingsvragen die betrekking hebben op de provinciale organisatie beschreven.

Onderdeel	Toetsingsvragen	Situatie provinciale organisatie Noord-Brabant
Gevolgen recht op jeugdzorg	1 Zijn de financiële en juridische gevolgen van het recht op jeugdzorg voor de provincie doordacht?	Ja. Het beleidskader 2005-2008 maakt melding van een tekort van 15-20 miljoen euro. Dit bedrag is in 2002 berekend door Cap Gemini Ernst & Young. De verwachte toename van de doeluikering – ongeveer € 7 miljoen tot 2007 - is onvoldoende om dit tekort te dekken. Het is onduidelijke of en zo ja welke maatregelen het Rijk zal nemen om deze tekorten weg te werken. De gedachtevorming over juridische gevolgen van de wet is redelijk gevorderd. De provincie heeft ten aanzien van haar juridische positie advies ingewonnen bij IPO en de huisadvocaat. Uit deze adviezen wordt duidelijk dat de provincie gebonden is om hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar te stellen. De juridische impact is ook nog onderwerp van een onderzoek door de provinciale Task Force Subsidiëring Jeugdzorg, hetgeen medio 2006 moet leiden tot een aangepaste subsidieverordening.
Besturingsvisie	2 Heeft de provincie een duidelijke sturingsvisie, oftewel is het duidelijk op welke wijze de provincie wil zorgdragen voor een goed functionerend stelsel van jeugdzorg?	Gedeeltelijk. Uit verschillende beleidsstukken, waaronder het Beleidskader Jeugdzorg, zijn op issues en onderwerpen contouren zichtbaar van een besturingsvisie. Daaruit komt een beeld naar voren van een provincie die met behulp van marktwerking, prijsmechanisme en nieuwe toetreders wil komen tot een méér efficiënt stelsel. Echter, het ontbreekt aan een integrale besturingsvisie, waarin voor alle beleidsonderwerpen een centraal kader wordt geboden voor inkleuring van de sturingsrelaties. Zowel op bestuurlijk niveau, bij de medewerkers van de ambtelijke dienst en bij de zorgaanbieders bestaat geen scherp beeld van de besturingsvisie en de gewenste werking van het stelsel. Dit geldt met name voor de meer gedetailleerde invulling van de besturingsvisie. Naast de hierboven genoemde aspecten van de besturingsvisie zijn in verschillende beleidsstukken en gesprekken de volgende contouren geschetst van een besturingsvisie: <ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten dragen een primaire verantwoordelijkheid voor het wel-

		<p>zijn van de jeugd. De provincie zal richting gemeenten veel druk uitoefenen om de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor aansluiting op lokale voorzieningen mogelijk te maken. Operatie Jong is hierbij een belangrijke aanjager.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ten aanzien van bureau jeugdzorg ziet de provincie een relatie die getypeerd kan worden met begrippen als 'overleg', 'samen nadenken', 'meedenken' en 'afstemmen'. Met de zorgaanbieders is meer sprake van concurrentie, sturen op kwaliteit, nieuwe regels. • De ketenbenadering is een speerpunt van het beleid. Aansluiting op onderwijs door middel van zorgstructuren is daarvan een voorbeeld. Het schoolmaatschappelijk werk wordt de komende twee jaren overgedragen aan de gemeenten.
Inzicht kwaliteit en effectiviteit van zorg	3	<p>Zijn er plannen om kwaliteit en effectiviteit van de zorg meetbaar te maken?</p> <p>Nee. Op dit moment bestaat weliswaar een Commissie Kwaliteit, maar dit is een commissie van het Jeugdzorg Beraad. De provincie heeft ten aanzien van deze commissie geen formele relatie. Provincie Noord-Brabant maakt op het moment echter wel intensief gebruik van de mogelijkheid om de Inspectie Jeugdzorg in te schakelen bij de bewaking van de kwaliteit. Aan de rapportages van de inspectie wordt vervolgens opvolging gegeven door afspraken te maken met de zorgaanbieders.</p> <p>Het thema kwaliteit wordt door de provincie beschouwd als een cruciaal thema voor de sturing van het nieuwe stelsel. Tot nu toe heeft dit in de beleidsstukken echter nog niet geleid tot concrete planvorming die moet leiden naar de ontwikkeling van <i>sturing</i> op kwaliteit. Hierdoor is het ook niet goed mogelijk om te sturen op doelmatigheid; hiervoor is inzicht nodig in de mate waarin doelen worden bereikt.</p> <p>Dit zal volgens de provincie in het komende uitvoeringsplan wel prominent worden opgenomen. Overigens is provincie Noord-Brabant op dit punt vergelijkbaar met andere provincies. De sector als geheel heeft nog onvoldoende instrumenten ontwikkeld om kwaliteitsmeting en effectmeting mogelijk te maken. Provincies staan derhalve op dit punt voor het dilemma: wachten op de landelijke aanpak in IPO-verband of ieder voor zich het wiel uitvinden.</p>
	4	<p>Geeft de provincie vorm aan benchmarking?</p> <p>Nee. Op dit moment gebruikt de provincie géén structurele benchmark. De prestaties van de zorgaanbieders kunnen onderling wel worden vergeleken, maar slechts op grove indicatoren als gemiddelde doorlooptijd. In IPO-verband wordt wel gewerkt aan een (financiële) benchmark voor de bureaus jeugdzorg; deze is in concept reeds beschikbaar.</p>
Planning & Control	5	<p>Is een Planning & Control (P&C) kalender aanwezig?</p> <p>Ja. Er is een P&C kalender aanwezig voor de cycli van het beleidskader en het uitvoeringsprogramma. Deze P&C kalender legt met name activiteiten vast die de medewerkers van de provincie moeten uitvoeren. De kalender is richting externe partners minder ontwikkeld. Zo vermeldt de kalender niet structureel voor alle externe partijen op welke momenten deze moeten worden benaderd in het kader van de P&C cyclus. De contacten met de externe partijen inzake de P&C cyclus verlopen nu veelal via de reguliere overleggen. De benodigde afstemming in het kader van de P&C cyclus staat in deze overleggen echter niet 'automatisch' op de agenda.</p>
	6	<p>Levert deze P&C kalender een goede P&C cyclus op?</p> <p>Nee. De kalender is gebaseerd op de termijnen in de wet. Echter, de kalender is nog niet helemaal toegerust op uitvoering (in de geest) van de wet. De huidige kalender maakt het bijvoorbeeld niet mogelijk dat zorgaanbieders en bureau jeugdzorg hun jaarplannen (bijvoorbeeld 2006, in te dienen vóór 1 oktober 2005) baseren op het provinciale beleidskader/uitvoeringsprogramma 2006 (vast te stellen in december 2005). Dit is strijdig met de eigen besturingsvisie zoals verwoord in de subsidieverordening, welke stelt dat de zorgaanbieders hun plannen moeten baseren op de provinciale plannen. Overigens kunnen de zorgaanbieders en bureau jeugdzorg zich wel baseren op conceptversies van het uitvoeringsprogramma. Zie in dit kader ook hoofdstuk 4 over het provinciaal instrumentarium.</p> <p>Verder is de provincie op dit moment niet sterk in het 'monitoren' en bewaken van gestelde doelen en gemaakte afspraken. De planning & controlcyclus voorziet niet in een structurele 'control', waarin alle gestelde doelen en gemaakte afspraken op realisatie en naleving worden bewaakt. Hierdoor is het mogelijk dat beleidsdoelen niet worden gehaald, zonder dat dit in de beleidscyclus wordt gesignaleerd. Tevens is het mogelijk dat afspraken met derden (bijvoorbeeld gesubsidieerde</p>

		instellingen) worden gemaakt, zonder dat naleving ervan wordt bewaakt.
Reservevorming	7 Worden financiële reserves gebouwd om fluctuaties in de vraag op te vangen, oftewel is een reserve ingericht voor T-2 financiering?	Ja. Er bestond al een reserve in de situatie vóór de nieuwe wet, de Voorziening Jeugdhulpverlening. Deze voorziening is in het kader van de nieuwe wet hernoemd naar Voorziening Jeugdzorg. Deze voorziening bevat op kasbasis ongeveer € 3 miljoen, maar na aftrekking van reeds aangegane verplichtingen ongeveer € 1,3 miljoen. Dit is derhalve ruim 1% van de totale doeluitkering. Met deze 1,3 miljoen euro moet de provincie in geval van stijgende vraag de jeugdzorg zelf financieren. Pas twee jaren nadat de vraag is gestegen ('T-2'), zal het Rijk de doeluitkering aanpassen op de nieuwe omvang van de vraag.
Organisatiestructuur	8 Is verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het team (opnieuw) helder vastgelegd?	Nee. De structuur van de provinciale dienst is niet aangepast als gevolg van de wet. De structuur is derhalve grotendeels te typeren als 'historisch gegroeid'. De verantwoordelijkheden zijn niet voldoende helder beschreven. Dit kan ertoe leiden dat verschillende functionarissen van elkaar niet voldoende weten welke afspraken zijn gemaakt met derde partijen. Ook is de organisatie op punten te kwetsbaar, aangezien sommige functies 'draaien' op de kennis en inzet van één functionaris. De organisatiestructuur kent een regionale en een functionele scheiding. Dit leidt tot een 'matrix' structuur. De matrixstructuur als organisatietype kan in een complexe omgeving bijdragen aan de beheersbaarheid, maar vereist een zeer strakke definiëring van verantwoordelijkheden. Op dit moment is aan deze voorwaarde nog niet voldaan en dat draagt bij aan risico's met betrekking tot onderlinge informatievoorziening. Onlangs heeft er een reorganisatie van de provinciale dienst plaatsgevonden, de doorontwikkeling. Een van de beoogde verbeterpunten van de reorganisatie is een kwaliteitsverbetering van de besluitvorming, zodat er minder vaak ambtelijke stukken terugkomen. De recente doorontwikkeling van provincie Noord-Brabant heeft ook gevolgen voor de relatie tussen de dienst, haar leidinggevenden en de gedeputeerde staten. De 'lijn' tussen de medewerkers en de gedeputeerde is langer geworden en hierdoor 'formeler'. De gevolgen van de doorontwikkeling zijn nog merkbaar, de organisatie heeft haar nieuwe draai nog niet helemaal gevonden. Het is nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre de doorontwikkeling de opdracht die het cluster JES heeft uit te voeren op het gebied van jeugdzorg ondersteunt.
Interne organisatie	9 Zijn de primaire en secundaire processen voldoende doordacht om te kunnen voldoen aan de eisen van de wet?	Nee. De primaire en secundaire processen zijn de afgelopen tijd nog niet kritisch beschouwd in het kader van de wet. Dit onderwerp heeft nog niet voldoende de aandacht gehad van het management. De werkwijzen (procesbeschrijvingen) en procedures (administratieve organisatie, interne control) zijn niet voldoende duidelijk vastgelegd. De eigen werkwijze is niet middels kwaliteitscertificering vastgelegd, zoals dat wordt verwacht van de zorgaanbieders en bureau jeugdzorg. De interne planning en control is onvoldoende gestructureerd. Informatie-uitwisseling geschiedt voor een belangrijk deel op basis van informele contacten en informele afstemming. De lijnen met de gedeputeerde zijn kort, alhoewel deze door de doorontwikkeling wel langer zijn geworden. De korte lijnen hadden een goede invloed op de slagkracht van de dienst. Ondanks de (informele) korte lijnen is de informatievoorziening niet altijd voldoende. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van een goed doordachte interne P&C cyclus. De provincie maakt nog geen gebruik van competentieprofielen voor haar medewerkers. De nieuwe wet stelt echter duidelijk andere eisen aan de medewerkers, zoals onderhandelingsvaardigheden, financiële expertise en kennis van de nieuwe besturingsvisie. Het is door het ontbreken van de competentieprofielen onduidelijk of de competenties van de medewerkers voldoende aansluiten bij wat de uitvoering van de wet van hen verlangt. Functioneringsgesprekken vinden sinds enige tijd plaats op basis van Persoonlijk Werk en Ontwikkelingsplan (POP). Deze gesprekken vervullen op dit moment nog niet de gewenste sturende werking op de ontwikkeling van de persoonlijke competenties. Er is geen opleidingsprogramma dat de medewerkers ondersteunt bij het verkrijgen van nieuwe competenties en vaardigheden.
Formatie (omvang en opbouw)	10 Zijn de gevolgen van de nieuwe wet op de kwantiteit van de ambtelijke formatie in kaart	Nee. Op dit moment functioneert de dienst volgens betrokkenen (intern en extern) goed, maar het kan zeker beter. De omvang van de formatie is 10,5 fte. Gelet op de hoogte van het financiële budget dat door deze formatie moet worden beheerd, is deze formatie naar eigen beoordeling door de

	gebracht?	<p>provincie niet groot. Dit oordeel kan worden onderbouwd door een feitelijke vergelijking met andere provincies. In relatie tot de omvang van de doeluitkering hebben twee grootstedelijke regio's een kleinere formatie dan Noord-Brabant en hebben vijf provincies een vergelijkbare formatie.</p> <p>Kwalitatief heeft de organisatie naar eigen zeggen behoefte aan meer senioriteit. Dit geldt met name ten aanzien van het voeren van onderhandelingen met de zorgaanbieders en bureau jeugdzorg. In vergelijking met provincie Utrecht en Overijssel heeft provincie Noord-Brabant een gemiddelde leeftijdsopbouw van de ambtelijke dienst. Tevens is de behoefte uitgesproken aan medewerkers die minder inhoudelijk en meer procesgeoriënteerd zijn.</p>
	11 Sluit de beschikbare formatie kwalitatief aan op de benodigde?	<p>Onbekend. Door het ontbreken van gericht P&O beleid op de ontwikkeling van competenties kan niet worden beoordeeld of de kwaliteit van de medewerkers op dit moment voldoet aan (geobjectiveerde) verwachtingen. De ondergenoemde constatering met betrekking tot financiële expertise en expertise op het gebied van justitiële jeugdzorg (nieuw werkveld die met de nieuwe wet tot de verantwoordelijkheid van de provincie is gaan behoren) is gebaseerd op algemene indrukken en op basis van geïnventariseerde benodigde en beschikbare competenties.</p> <p>Ook het ontbreken van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden maakt het moeilijk om het functioneren van de medewerkers te beoordelen. De verdeling van verantwoordelijkheden vormt immers een belangrijk deel van het beoordelingskader voor het functioneren van medewerkers.</p> <p>Specifieke kennis van de justitiële taken en relatiebeheer met justitiële instanties - ten behoeve van onder meer jeugdbescherming en jeugdreclassering - is beperkt.</p> <p>Over de gehele linie is de financiële kennis van de medewerkers beperkt. Hierdoor kan de provincie onvoldoende optreden als kritische financiële gesprekspartner van de zorgaanbieders en bureau jeugdzorg.</p>

3.4 Conclusies

De provincie is nog niet voldoende toegerust voor uitvoering van de nieuwe wet. De benodigde randvoorwaarden om aan de eisen van de wet te kunnen voldoen, zijn nog onvoldoende en onvolledig ingevuld.

De integrale beleidsvisie van de provincie Noord-Brabant is nog onvoldoende doordacht. Er zou nog een slag gemaakt moeten worden met het verduidelijken van de wijze waarop het stelsel van jeugdzorg binnen de provinciale grenzen zou moeten gaan werken. Vanuit de wet en het landelijke beleidskader is de werking van het stelsel op hoofdlijnen beschreven. Het provinciaal beleidskader sluit hier nauw op aan.

Echter de beleidsvisie is - ook op bestuurlijk niveau - nog onvoldoende doordacht. De provincie moet middels duidelijke definiëring van beleidskeuzen de visie meer scherpte en kleur geven, zodat helder is wat de provincie verstaat onder diverse kernbegrippen uit het landelijke beleid. Deze provinciale beleidsvisie is voor de overige betrokken partijen - waarover de provinciale regie voert - richtinggevend voor de invulling van hun eigen taken.

De veranderingen die de Wet op de Jeugdzorg brengt in de verhoudingen tussen de verschillende stelselpartners is nog niet voldoende in een bestuursvisie ingebed. De provincie heeft ten aanzien van alle partijen duidelijke verantwoordelijkheden en sturingsdoelen. Door het ontbreken van een goede provinciale visie op de gewenste werking van het stelsel is de relatie tussen deze verantwoordelijkheden en sturingsdoelen echter nog niet duidelijk. Het is ook nog niet duidelijk met welke wijze van besturing deze provinciale verantwoordelijkheden effectief kunnen worden waargemaakt. Hierdoor

bestaat het risico dat de besturing door de provincie te zeer een ad hoc karakter krijgt, waardoor de stelselpartners verwarrende signalen kunnen ontvangen.

Het financiële perspectief voor de provincie is – overigens net als voor alle andere provincies – zorgwekkend met geraamd tekort van ongeveer € 10 miljoen euro. De omvang van de provinciale reserve in de vorm van de Voorziening Jeugdzorg – groot 1,3 miljoen euro – is onvoldoende om dit tekort te dekken. Het is onzeker of het Rijk uiteindelijk een genoegzaam financieel kader zal bieden om dit tekort weg te werken.

De organisatiestructuur van de ambtelijke dienst is niet aangepast als gevolg van de wet. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden is voor een belangrijk deel historisch gegroeid en niet recent doordacht en vastgesteld. De huidige structuur biedt onvoldoende zekerheden dat de provincie al haar taken naar behoren zal kunnen uitvoeren.

De processen en procedures binnen de ambtelijke dienst zijn niet voldoende beschreven en vastgelegd.

Hierdoor is de provincie voor een belangrijk deel afhankelijk van informele afstemming tussen functionarissen. Dit vormt een risico bij de uitvoering van de nieuwe wet. De provincie voldoet hiermee zelf niet aan de vereiste kwaliteitscertificering die zij haar zorgaanbieders oplegt.

De formatie van de ambtelijke dienst behoort in vergelijking met andere provincies – in absolute getallen – tot de grootste drie. Gemeten naar de omvang van de doeluitkering behoort de formatie echter tot de kleinste drie van alle provincies en grootstedelijke regio's. Kwalitatief - gemeten naar niveau en opleidingsniveau - is de formatie vergelijkbaar met andere provincies. De benodigde competenties voor de functionarissen zijn nog niet beschreven. Het is hierdoor op dit moment niet vast te stellen of de medewerkers beschikken over de benodigde competenties voor de uitvoering van hun taken. Ook werden de competenties en vaardigheden van de medewerkers van de ambtelijke dienst tot voor kort niet op gestructureerde wijze middels beoordelings- en functioneringsgesprekken en (persoonlijke) opleidingsplannen bijgehouden. De doorontwikkeling heeft hierop mogelijk een positieve invloed.

Wij merken op dat bovenstaande conclusies ook in belangrijke mate zullen gelden voor andere provincies en grootstedelijke regio's. De provincie Noord-Brabant wijkt in die zin zeker niet negatief af. Dit baseren wij overigens op onze ervaring als onderzoekers en niet op specifiek vergelijkend onderzoek.

3.5 Beantwoording onderzoeksvraag a

Is de provincie voldoende toegerust (financieel, juridisch, capaciteit, expertise) om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe Wet op de jeugdzorg en sturing aan het bureau jeugdzorg?

Nee, de provincie is hiervoor nog niet toegerust. Het ontbreekt de provincie nog aan een overkoepelende, doordachte en goed gecommuniceerde integrale beleids- en besturingsvisie voor het stelsel.

Financieel bestaat een geraamd tekort van € 10 miljoen. Juridisch is de provincie nog niet in staat om de zorgaanbieders af te rekenen op hun presta-

ties, aangezien de subsidieverordening uitsluitend financiering op basis van bezettingsgraden toelaat. De landelijke bekostigingseenheden en bijbehorende normtarieven zijn overigens nog niet beschikbaar voor de provincie om de financiering mee vorm te geven. Doordat de interne organisatie onvoldoende is geformaliseerd en beschreven, kan niet worden vastgesteld of de formatie van de dienst kwantitatief en kwalitatief toereikend is. Wel kan worden gesteld dat financiële expertise en expertise op het gebied van justitiële jeugdzorg niet in voldoende mate aanwezig is binnen het cluster om het bureau jeugdzorg (en de zorgaanbieders) goed aan te kunnen sturen.

De onderzoekers hebben overigens geen aanwijzingen dat de situatie in Noord-Brabant ten aanzien van de toerusting veel slechter of beter is dan de situatie in de meeste andere provincies.

4 Inzet en effectiviteit provinciale instrumenten

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag e:

“Hoe effectief zijn de door de provincie in te zetten instrumenten bij uitvoering van de jeugdzorg? Vormen deze instrumenten een samenhangend geheel? Hoe kan effectiever uitvoering worden gegeven aan de jeugdzorg gezien de nieuwe wet?”

Achtereenvolgens komen aan bod:

- schets huidige situatie
- 'best Practice'
- bevindingen
- conclusies
- beantwoording van onderzoeksvraag e

4.1 Schets huidige situatie

De Wet op de jeugdzorg wordt gefaseerd ingevoerd. Vanaf 1 januari 2005 bestaat het recht op jeugdzorg en heeft de provincie andere, meer uitgebreide verantwoordelijkheden gekregen. Echter, met betrekking tot de inkooprelatie en de financieringsrelatie biedt de wet pas vanaf 1 januari 2007 het benodigde instrumentarium.

De gefaseerde invoering van de wet stelt de provincies met betrekking tot hun eigen instrumentarium op de proef. De nieuwe verantwoordelijkheden zijn een feit, maar de bijbehorende bevoegdheden met betrekking tot bijvoorbeeld inkoop en financiering zijn nog niet geregeld. Aanpassing van met name de subsidieverordening heeft dit 'gat' voor het belangrijkste deel moeten dichten. Echter, van een goede wettelijk geregelde besturingsrelatie in termen van 'governance' is op dit moment nog geen sprake. De provincies kunnen op dit moment hoogstens voldoen aan de formele vereisten van de wet, zoals procedures en termijnen, maar zijn nog niet ten aanzien van al hun verantwoordelijkheden voldoende toegerust (door de latere invoering van de nieuwe financieringssystematiek per 1 januari 2007) om deze te kunnen dragen.

4.2 'Best Practice'

De wet stelt ten aanzien van het provinciaal instrumentarium slechts een beperkt aantal eisen. Deze eisen – met name over het beleidskader en het uitvoeringsprogramma – zijn opgenomen in het toetsingskader. Náást deze wettelijke eisen heeft de provincie wel degelijk aanvullend instrumentarium nodig om haar taken uit te kunnen voeren. Om te beoordelen of de provincie instrumenteel voldoende is toegerust, is een norm gehanteerd die als 'best practice' kan worden beschouwd.

Het provinciaal instrumentarium kan bestaan uit (een mix van) van een groot aantal verschillende documenten, overleggen en modellen. Het betreft zowel instrumenten die de provincie zelf ontwikkelt en beheert (interne instrumenten) als instrumenten van derden die de provincie opvraagt of verplicht stelt (externe instrumenten). De onderstaande tabel geeft een aantal instrumenten weer dat onderdeel zou kunnen uitmaken van een goede complete set provinciaal instrumentarium. In de linkerkolom staan de interne instrumenten, in de rechter kolom de externe instrumenten.

Tabel 4.1

Instrumenten

Interne instrumenten	Externe instrumenten
Planning & controlcyclus	Meerjarenplannen instellingen
Provinciaal beleidskader	Subsidieaanvragen / offertes instellingen
Provinciaal uitvoeringsprogramma	Tussenrapportages naar aanleiding van de afgegeven beschikkingen
Subsidieverordening	Jaarverslagen/ -rekeningen instellingen
Subsidiebeschikkingen	Accountantsverklaring
Subsidievaststelling	Meerjarenplannen instellingen
Regulier overleg	Subsidieaanvragen / offertes instellingen
Vraagvoorspelling	Tussenrapportages naar aanleiding van de afgegeven beschikkingen
Financiële rapportages	Jaarverslagen/ -rekeningen instellingen
Informatieprotocol	Accountantsverklaring
Controleprotocol	Jeugdzorg Beraad
Toetsingkader beoordeling jaarverslagen	
Convenanten met gemeenten	
Convenant met bureau jeugdzorg	
Kwaliteitscriteria zorgverlening	
Inspectie voor de jeugdzorg	
Frequente kwaliteitsmeting en –onderzoek / cliëntentevredenheid	
Benchmarking zorgaanbod	
Benchmarking bureau jeugdzorg	
Benchmarking gemeenten	

De instrumenten in bovenstaande tabel kunnen worden beschouwd als een adequaat antwoord op de toetsingsvragen zoals die zijn opgenomen in het toetsingkader in de volgende paragraaf ‘Bevindingen’. Het is overigens geheel aan de provincie om – op basis van haar besturingsvisie – een keuze te maken voor de samenstelling van het instrumentarium.

4.3 Bevindingen

In onderstaand schema zijn de bevindingen op de diverse toetsingsvragen die betrekking hebben op de provinciale instrumenten beschreven.

Onderdeel	Toetsingsvragen	Situatie provinciale instrumenten Noord-Brabant
Provinciaal beleidskader	12 Is geborgd dat de conceptversie vóór 1 oktober naar PS en de minister gaat?	Ja. De P&C kalender is met name ingericht op het borgen van de termijnen zoals die zijn opgenomen voor het provinciaal beleidskader en het uitvoeringsprogramma.
	13 Is ingebed dat het landelijke beleidskader wordt meegenomen in het provinciale kader?	Ja. Een <i>concept</i> landelijk beleidskader (welke op Prinsjesdag pas <i>formeel</i> wordt gepubliceerd) is ruimschoots op tijd beschikbaar om het provinciale beleid op het landelijke beleid aan te kunnen passen. Ook in de praktijk is de aansluiting van het provinciaal beleidskader vormgegeven, hetgeen blijkt uit de thema's die in beide stukken naar voren komen.
	14 Is gewaarborgd dat er overleg over het beleidskader plaatsvindt met bureau jeugdzorg, zorgaanbieders, RvdK, gemeenten, zorgkantoor en het ministerie van Justitie?	Gedeeltelijk. Het wettelijk verplichte overleg met de overige partijen inzake de totstandkoming van het beleidskader vindt plaats in regulier overleg. Er is niet expliciet voor gezorgd dat op ieder wettelijk overlegmoment ook daadwerkelijk een regulier overleg plaatsvindt. Ook is niet de agenda van het reguliere overleg vóóraf al gereserveerd voor dit overleg. Met name richting de zorgkantoren zijn het overleg en de beleidsinhoudelijke afstemming nog onvoldoende ontwikkeld. Er is nog nauwelijks sprake van afstemming van de wederzijdse capaciteiten van het zorgaanbod. Overleg met de Raad voor de Kinderbescherming vindt op reguliere basis plaats. Deze reguliere overleggen zijn voor de Raad voor de Kinderbescherming nog onvoldoende gestructureerd en onvoldoende geformaliseerd.
	15 Is inspraak door cliëntenorganisatie gewaarborgd?	Ja. Cliëntorganisaties krijgen de mogelijkheid een reactie te geven op het beleidskader/uitvoeringsprogramma. Deze reacties worden meegenomen in het inspraakverslag. Op dit moment wordt gewerkt aan realisatie van centrale cliëntraden per zorgaanbieder. Ook wordt gestreefd naar het verkrijgen van vaste contactpersonen voor de provincie.
Provinciaal uitvoeringsprogramma	zie voorgaande vragen bij provinciaal beleidskader	Hiervoor geldt dezelfde procedure als voor het beleidskader. Zie bovenstaande opmerkingen.
Capaciteitsplanning (vraag en aanbod)	16 Beschikt de provincie over de benodigde informatie om gericht zorg in te kunnen kopen?	Nee. Deze gegevens moeten voor het grootste deel door bureau jeugdzorg gaan worden geleverd. Op dit moment is BUREAU JEUGDZORG nog niet in staat om deze gegevens aan te leveren. De provincie verwacht dat dit op termijn wel gaat gebeuren, maar een concrete datum is niet genoemd. Bureau jeugdzorg zal hierop worden aangesproken.
	17 Is duidelijk op basis waarvan de provincie besluit bij een bepaalde zorgaanbieder wel of niet in te kopen?	Nee. De provincie wil graag op basis van kwaliteit gaan besluiten bij welke zorgaanbieder méér of minder gaat worden ingekocht. Op dit moment zijn echter in de subsidieverordening geen criteria genoemd waarmee gekozen kan worden voor inkoop bij een bepaalde zorgaanbieder. De huidige situatie wordt nu min of meer automatisch voortgezet. Wel worden 'nieuwe' gelden gebruikt voor nieuwe toetreders.
	18 Heeft de provincie voldoende inzicht in de kwaliteit en effectiviteit van de zorg?	Nee. Het Jeugdzorg Beraad heeft een Commissie Kwaliteit. Deze commissie is op dit moment bezig met het ontwikkelen van een toetsingskader voor kwaliteit. Dit gebeurt op eigen initiatief van het Jeugdzorg Beraad en moet medio 2005 een set kwaliteitscriteria opleveren. De provincie kan ten aanzien van dit proces – en dus ook ten aanzien van de uitkomsten - nauwelijks invloed uitoefenen. Daarnaast verwacht de provincie dat ook op landelijk niveau meetinstrumenten voor kwaliteit worden ontwikkeld.
	19 Is het mogelijk om gedurende het jaar de vraag en aanbod van de zorg op elkaar af te stemmen?	Ja. Binnen het budget mag worden geschoven tussen zorgsoorten, echter pas na overleg met de provincie. In de toekomst zal de zorgaanbieder naar verwachting zelf - op basis van de indicaties – mogen schuiven tussen zorgsoorten.

	20 Is de provincie in staat om de doelmatigheid van het stelsel voldoende te beïnvloeden?	Nee. Er is geen inzicht in de effectiviteit van de zorg en daarmee ook niet in de doelmatigheid van de zorg. Er kan uitsluitend gestuurd worden op het <i>aantal</i> kinderen dat kan worden geholpen en de kosten die gemiddeld per kind worden gemaakt. Doelmatigheid is dus geoperationaliseerd als het aantal kinderen dat gedurende een subsidiejaar <i>enige</i> zorg ontvangt. De provincie heeft echter geen inzicht in de hoeveelheid geleverde zorg per kind en de kosten daarvan. Doelmatigheid wordt op dit moment met name nagestreefd door de zorgaanbieders uit te dagen jaarlijks 10% meer cliënten te helpen. Dit is mogelijk door de doorlooptijd te verlagen. Er bestaan grote verschillen in doorlooptijd tussen de verschillende zorgaanbieders. De zorgaanbieders hebben aangegeven dat voor de huidige budgetten niet meer cliënten geholpen kunnen worden, maar geven tevens aan dit wel te zullen doen. Door de provincie wordt niet aangegeven op welke manier de doorlooptijd kan worden verlaagd, of bij wat voor soort cliënten. Er is gezamenlijk een algemeen uitgangspunt geformuleerd: niet langer 'het kind blijft, tenzij'; maar 'het kind verlaat de instelling, tenzij'. De interpretatie hiervan laat de provincie over aan de professionaliteit van de zorgaanbieders.
Afspraken met gemeenten	21 Zijn de afspraken vastgelegd?	Nee. Voor toelichting zie hoofdstuk 7.
	22 Wordt voortgang en naleving van afspraken bewaakt?	Nee. Voor toelichting zie hoofdstuk 7.
	23 Zijn sancties afgesproken op niet-naleving?	Nee. Voor toelichting zie hoofdstuk 7.
Subsidieverordening	24 Is de subsidieverordening aangepast voor pxq financiering?	Ja, voor zover mogelijk. De subsidieverordening is – in navolging van de gefaseerde invoering van de wet – op twee gedachten gestoeld. Enerzijds marktwerking en prijsmechanisme, anderzijds de oude situatie van de normharmonisatie. Er is sprake van zowel producten en tarieven als bezettingsgraden. Dus: pxq én de oude systematiek. De subsidieverordening zal vóór 2007 nogmaals grondig worden aangepast. Hiertoe zal de provinciale Task Force Subsiëring Jeugdzorg een advies geven. De subsidieverordening verplicht zorgaanbieders in hun subsidieaanvraag aan te geven welke bekostigingseenheden in welke aantallen geleverd zullen worden. Er wordt niet aangegeven of het mogelijk is af te wijken van de aantallen zoals vermeld in de subsidieaanvraag/subsidiebeschikking. Dit is na overleg met de provincie echter wel mogelijk.
	25 Sluit de subsidieverordening aan op de besturingsvisie van de provincie?	Nee. De huidige subsidieverordening is nog sterk gebaseerd op de oude systematiek. Echter, niet op alle punten is helder hoe de nieuwe stelsel zal werken. Bijvoorbeeld is niet duidelijk hoe de rechtmatigheid van de zorg zal worden gecheckt, kortom, dat iedere geleverde bekostigingseenheid óók geïndiceerd was. De Task Force Subsiëring Jeugdzorg moet medio 2006 met een herziening komen van de subsidieverordening. Deze Task Force bestaat uit afgevaardigden van de provincie en het veld. Door het ontbreken van een besturingsvisie is aansluiting op de subsidieverordening niet toetsbaar. Een aantal punten in de subsidieverordening valt op, aangezien deze in de ogen van de onderzoekers de werking van het stelsel volgens de nieuwe wet in de weg zouden kunnen staan: <ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening bevat voorschriften voor de afschrijftermijnen. Dit is een overblijfsel van de oude verordening en zal op termijn verdwijnen. • De subsidieverordening verplicht zorgaanbieders vooraf aan te geven wáár de bekostigingseenheden geleverd zullen gaan worden. Dit wordt gedaan om de planning van vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. • De subsidieverordening verplicht instellingen tot verantwoording middels een activiteitenverslag. Het is niet geheel duidelijk wat de rol is van het activiteitenverslag in de sturingsrelatie en hoe dit zich zal gaan verhouden met rapportages over kwaliteit.

	26 Is het binnen de verordening mogelijk om een inkooprelatie met een zorgaanbieder af te bouwen?	Nee. De huidige subsidieverordening maakt het niet mogelijk om op basis van prestaties bij een bepaalde instellingen méér of minder te gaan inkopen. De genoemde criteria zijn algemeen geformuleerd ('biedt de aanbieder iets dat de provincie nodig heeft'). In de huidige subsidieverordening is kwaliteit géén criterium op basis waarvan de provincie haar inkoop kan baseren.
	27 Maakt de verordening het mogelijk om sancties te treffen tegen instellingen die niet aan de voorwaarden voldoen?	Nee. De verordening kent met name de sanctie van het terugvorderen van subsidie wanneer de bezettingsgraad te laag is geweest. Dit is een kenmerk van de oude situatie. Voor de nieuwe pxq systematiek zijn geen sanctiemogelijkheden opgenomen, zoals bijvoorbeeld het minder betalen wanneer de kwaliteit achterblijft.
Subsidiebeschikking	28 Zijn de beschikkingen aangepast aan pxq?	Gedeeltelijk. De beschikkingen die zijn afgegeven op basis van nieuwe middelen hebben een pxq basis. Echter, de 'teller' van de q betreft 'het aantal cliënten dat wordt geholpen'. Wanneer bijvoorbeeld veel cliënten een ééndaagse cursus 'sociale vaardigheden' wordt aangeboden stijgt de q terwijl – waarschijnlijk – de provinciale doelstellingen niet worden gehaald.
	29 Is gegarandeerd dat alle beschikkingen vóór 1 januari zijn verstuurd?	Ja. De planning en controlcyclus voorziet hierin. In de praktijk wordt dit ook gerealiseerd: de beschikkingen 2005 zijn volgens opgaaf van de provincie op tijd verstuurd.
	30 Ligt in de beschikkingen vast op welke wijze de kwaliteit moet worden verantwoord?	Nee. De beschikkingen bevatten geen eis met betrekking tot de verantwoording van de geleverde kwaliteit, noch de sanctionering ervan. Overigens wordt via de Inspectie Jeugdzorg wel naleving gecontroleerd op algemeen geldende kwaliteitseisen. De bevindingen van de inspectie worden opgevolgd en gemonitord.
	31 Ligt in de beschikkingen vast welke sancties gelden bij het niet voldoen aan kwaliteit?	Nee. De beschikkingen bevatten geen sancties voor de levering van te lage kwaliteit.
Beleidsinformatie en ICT	32 Is aangegeven welke beleidsinformatie moet worden ontvangen?	Ja. De provincie gaat alle informatie uit het standaard rapportage format van het informatieprotocol ontvangen. Deze informatie, aangeleverd door bureau jeugdzorg, is nu nog niet beschikbaar. Dit komt doordat het protocol pas twee maanden geleden beschikbaar kwam. Het is de verwachting dat IJ voor bureau jeugdzorg en IJ voor Zorgaanbieders beide in staat zullen zijn om alle informatie uit het protocol te genereren. Dit kan echter niet worden gewaarborgd aan de hand van ontwerp-eisen die aan IJ zijn gesteld. Voorts ontvangt de provincie kwartaalrapportages en jaarrekeningen. Vanaf maart 2005 geldt voor de zorgaanbieders een maandelijks rapportageplicht, hetgeen voortvloeit uit het recente verscherpte toezicht dat de provincie over de zorgaanbieders uitoefent.
	33 Is er – voor alle ontvangen beleidsinformatie – een vooropgezet plan hoe deze moet worden verwerkt?	Nee. De provincie heeft nog geen plan hoe de binnenkomende informatie zal worden verwerkt en waarvoor deze concreet zal worden gebruikt. Het is onduidelijk of alle informatie nodig zal zijn om te kunnen controleren of beleidsdoelen worden gehaald. In ieder geval moet deze informatie worden doorgestuurd naar VWS. Er zijn geen vaste procedures waarmee de informatie uit de jaarrekeningen en rapportages worden verwerkt en beoordeeld. De jaarrekeningen moeten per 1 mei zijn ingeleverd, hetgeen door veel instellingen niet wordt gehaald, en worden in september door de provincie beoordeeld. Er is geen toetsingskader voor de financieel / inhoudelijke beoordeling van de jaarrekeningen, wel staan in de subsidieverordening eisen ten aanzien van de verantwoording opgenomen.
	34 Maakt de provincie gebruik van ICT systemen?	Nee. De financiën ten behoeve van de jeugdzorg worden in MSExcel bijgehouden. De begrotingsposten voor jeugdzorg zijn opgenomen in het provinciale SAP systeem, deze wordt echter niet gebruikt voor de verwerking en administratie van mutaties.

4.4 Conclusies

Het instrumentarium van de provincie Noord-Brabant is nog niet voldoende aangepast op de nieuwe wet. De gefaseerde invoering van de wet - met name wat betreft de pxq systematiek - is daarvoor de belangrijkste verklaring. Dit is onder meer merkbaar in de subsidieverordening en de beschikkingen, welke beide de werking van het nieuwe stelsel nog niet kunnen ondersteunen. De Task Force Subsidiering Jeugdzorg heeft onder meer als opdracht meegekregen om voorstellen te doen voor aanpassing van de subsidieverordening medio 2006. Deze datum laat zowel de veldpartijen als de provincie weinig tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe subsidieverordening.

Met name met betrekking tot de rechtmatigheid van zorg (aanwezigheid van indicaties) ontbreekt het instrumentarium. Hiermee ervaart provincie Noord-Brabant overigens dezelfde problemen als vele andere – zo niet alle – andere provincies.

De totstandkoming van het provinciaal beleidskader en het uitvoeringsprogramma geschiedt formeel volgens de daarvoor geldende regels. De planning en coördinatie hiervan – met name richting externe partijen – geschiedt nog sterk op basis van de oude situatie.

Het beleidskader en het uitvoeringsprogramma worden nog onvoldoende beschouwd en gebruikt als *de sleutelinstrumenten* voor het vervullen van de (proactieve) regisseursrol van de provincie. De afstemming van het zorgaanbod met justitie en de zorgkantoren vindt de facto nog niet plaats. De regierol blijft op dit punt beperkt tot het voeren van regulier overleg. Het regulier overleg is tot heden echter onvoldoende gebleken om tot daadwerkelijke afstemming te komen.

De planning & controlcyclus werkt nog niet goed. Er wordt niet actief bewaakt of alle gestelde beleidsdoelen tijdig zullen worden gerealiseerd. Ook worden afspraken – zoals vastgelegd in beschikkingen of zoals gemaakt tijdens reguliere overleggen – niet gestructureerd verwerkt om uiteindelijke naleving te kunnen vaststellen.

Het is met het huidige instrumentarium nog niet mogelijk om een effectieve inkooprelatie op te bouwen. Hiervoor ontbreekt met name een goed systeem voor kwaliteitsmeting en -rapportages. De provinciale instrumenten ondersteunen géén inkoop, sturing en afrekening (en sancties) op basis van kwaliteit.

Ook de relatie met de gemeenten wordt door het instrumentarium onvoldoende ondersteund. De afstemming van jeugdbeleid en jeugdzorg moet worden versterkt met vastgelegde bestuurlijke afspraken met een gezamenlijke duidelijke visie op de gewenste situatie, concrete afspraken over wederzijds te leveren prestaties en een systeem van sancties.

De provincie is ten aanzien van de capaciteitsplanning van het zorgaanbod voor belangrijke mate afhankelijke van de informatie en informatieanalyse van bureau jeugdzorg. Bureau jeugdzorg is op dit moment echter nog niet in staat om deze verwachting waar te maken. Er is geen duidelijk plan wanneer en op welke wijze bureau jeugdzorg deze rol wel naar verwachting zal kunnen gaan vervullen.

4.5 Beantwoording onderzoeksvraag e

Hoe effectief zijn de door de provincie in te zetten instrumenten bij uitvoering van de jeugdzorg?

Onvoldoende. Het provinciaal instrumentarium is nog niet effectief genoeg om goed uitvoering te kunnen geven aan de wet. De provincie heeft nog onvoldoende vorm gegeven aan de regierol. De planning & controlcyclus is met name wat betreft het control-deel onvoldoende vormgegeven. De subsidieverordening stelt de provincie nog niet in staat om te financieren en te sturen op output. Er is onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de geleverde zorg, waardoor geen inkooprelatie kan worden ontwikkeld.

Vormen deze instrumenten een samenhangend geheel?

Nee. Het ontbreken van een integrale, goed uitgewerkte besturingsvisie maakt het bovendien moeilijk om tot een samenhangend geheel aan instrumenten te komen.

De onderzoekers vermoeden overigens dat de provincie Noord-Brabant ten aanzien van de instrumentele toerusting niet aanzienlijk anders presteert dan de meeste andere provincies.

5 Toerusting bureau jeugdzorg

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag c beantwoord:

"Is het bureau jeugdzorg voldoende toegerust (financieel, capaciteit, expertise) om hun taken uit te voeren?"

Achtereenvolgens komen aan bod:

- schets huidige situatie
- wettelijke eisen en randvoorwaarden
- bevindingen
- conclusies
- beantwoording van onderzoeksvraag c

5.1 Schets huidige situatie

Door fusie van vijf organisaties is op 1 januari 2003 bureau Jeugdzorg Noord-Brabant ontstaan, met als uitgangspunt behoud van een regionale, subregionale en lokale verankering. Bureau Jeugdzorg kent dertien uitvoeringslocaties verdeeld over de vier Noord-Brabantse regio's. (Het centrale bureau bevindt zich in Eindhoven.)

De vorming van één onafhankelijk bureau jeugdzorg is een belangrijk gevolg van de nieuwe Wet op de jeugdzorg. Het bureau Jeugdzorg Noord Brabant vormt één centrale, herkenbare toegang tot alle jeugdzorg en verzorgt de indicatie hiervoor. (Gezins)voogdij, jeugdreclassering en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) zijn onderdeel van bureau Jeugdzorg.

De provincie Noord Brabant kiest duidelijk voor een bureau jeugdzorg dat zich concentreert op de uitvoering van de wettelijke kerntaken, te weten:

- toegangsfunctie (aanmelding, indicatie en casemanagement)
- beperkte licht ambulante hulp in het kader van het indicatietraject
- aansluiting
- jeugdbescherming en jeugdreclassering
- advies- en Meldpunt Kindermishandeling
- taken die voortvloeien uit de Kindertelefoon

De voornaamste keuze die het bureau jeugdzorg in de afgelopen periode heeft gemaakt om de taken van de wet goed uit te kunnen voeren, is het afstoten van de 'voordeuractiviteiten'. Deze activiteiten leveren geen meerwaarde of bijdrage aan de 'core-business' van het bureau, te weten indicatiestelling. Op de totale begroting van zo'n € 36 miljoen van het bureau jeugdzorg had € 6 miljoen betrekking op projecten die nu tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid horen. Deze projecten waren vaak deels gefinancierd door provincie en deels door gemeenten. Deze projecten horen thuis in de eerste lijn van het lokaal preventieve jeugdbeleid. Er zijn zo'n 100 medewerkers van bureau jeugdzorg overgedragen aan voornamelijk organisaties voor maatschappelijk werk, die de projecten hebben overgenomen.

In het ondernemingsplan van bureau Jeugdzorg worden voor 2005 de volgende doelstellingen geformuleerd: aantal bureaudienstcontacten 13.000; aanmeldingen 5.000; besluiten tot kort ambulante hulp 2.500; besluiten tot zorgtoewijzing 2.500. Daarnaast vinden vanaf 1 januari 2005 de indicatiestelling voor de jeugd-GGZ via bureau Jeugdzorg plaats.

5.2 Wettelijke eisen en randvoorwaarden

De Wet op de jeugdzorg biedt de wettelijke basis voor de bureaus jeugdzorg. Vanaf midden jaren negentig zijn over het hele land bureaus jeugdzorg opgezet. Het regeringsstandpunt 'Regie in de jeugdzorg' (1994) vormde de aanzet voor de totstandkoming van de bureaus jeugdzorg als onafhankelijke toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg brengt ten aanzien van de bureaus jeugdzorg uniformering van deze organisatie met zich mee. Met de invoering van het recht op jeugdzorg en daarmee vaststelling van dit recht op basis van een indicatie door het bureau jeugdzorg is een uniform model voor alle bureaus jeugdzorg in het land vanuit rechtsgelijkheid en vergelijkbaarheid (benchmarking) gewenst. In de Wet op de jeugdzorg is dan ook veel vastgelegd met betrekking tot de vormgeving van het bureau jeugdzorg.

Daarnaast stelt het zogenaamde Referentiewerkmodel veel eisen aan de bureaus jeugdzorg. In opdracht van het Rijk is een modelbeschrijving gemaakt van de werkprocessen van het bureau jeugdzorg. De beschrijving betreft de interne processen van de bureaus jeugdzorg en de afstemming met de zorgaanbieders en andere samenwerkingspartners. In oktober 2003 is het referentiewerkmodel bestuurlijk vastgesteld. Daarna zijn nog wel op diverse punten wijzigingen doorgevoerd.

5.3 Bevindingen

In onderstaand schema zijn de bevindingen op de diverse toetsingsvragen die betrekking hebben op bureau jeugdzorg beschreven. Bij de toetsing van de invoering van het referentiewerkmodel door het bureau jeugdzorg is onder meer gebruik gemaakt van de rapportages van de periodieke quick scans die worden uitgevoerd door onderzoeksbureau Ordina bij alle bureaus jeugdzorg afzonderlijk.

Onderdeel	Toetsingsvragen	Situatie Bureau Jeugdzorg Noord Brabant
Organisatie	35 Is bureau jeugdzorg één stichting? (art.4)	Ja.
	36 Is het AMK geïntegreerd in het bureau jeugdzorg? (art.10)	Ja. Per 1 januari 2005 is het AMK formeel overgekomen. Eerder was het AMK aangehaakt bij een GGD-organisatie. Het AMK is overgedragen met een aanzienlijke wachtlijst. In de afgelopen jaren is beperkt geïnvesteerd in het AMK met de overdracht in het vizier. Bureau jeugdzorg is nu bezig met het doorlichten van het AMK om het primaire proces te gaan herinrichten. De komende periode vragen de inrichting en de inbedding van het AMK nog een aanzienlijke investering.
	37 Zijn de jeugdbescherming en jeugd-reclassering geïntegreerd? (art.10)	Ja. Deze taken zijn in afzonderlijke afdelingen binnen het bureau vormgegeven. Ten aanzien van de jeugdbescherming is in de toekomst aanpassing van de werkwijze nodig op basis van het Deltaplan (zie vraag 50). Bij de jeugdreclassering is een groei te zien.

		<p>Voor bureau jeugdzorg is het niet duidelijk op welke wijze deze groei gefinancierd kan worden.</p> <p>De provincie, die per 1 januari 2005 de financiële verantwoordelijkheid voor de jeugdreclassering heeft overgedragen gekregen van het Ministerie van Justitie stelt dat zij de gehanteerde systematiek van het Ministerie van Justitie zal voortzetten.</p>
	38 Is de jeugd-GGZ geïntegreerd in de toegang?	Ja. De toegang tot de geïndiceerde zorg binnen de jeugd-GGZ is overgedragen aan het bureau jeugdzorg. Op dit moment is de toegang tot de jeugd-GGZ apart in de organisatie neergezet. De bedoeling is dat de reguliere toegang en de toegang voor jeugd-GGZ na verloop van tijd worden geïntegreerd.
	39 Wordt de integratie van de jeugd-LVG voorbereid?	Ja, er is een projectmedewerkster aangetrokken om de voorbereiding ter hand te nemen.
Referentiewerkmodel	40 Heeft bureau jeugdzorg alle functies en taken ingericht volgens het referentiewerkmodel?	<p>Grotendeels. Dit proces is landelijk gemonitord. Gebruik is gemaakt van de beschrijvingen van de Quick Scan (febr. 2004) en het Verslag TempoTeam Bedrijfsprocessen (okt. 2004) van de situatie in Noord Brabant, waarin uitvoerig gecheckt is of bureau jeugdzorg zich houdt aan het werkproces, zoals vastgelegd in het Referentiewerkmodel. De werkprocessen zijn beoordeeld op rechtmatigheid en verder zijn de opgestelde documenten beoordeeld op basis van doelmatigheid, cliëntgerichtheid, gegevenskwaliteit en stuurinformatie.</p> <p>In het afgelopen jaar is veel geïnvesteerd in het in beeld brengen van de vereiste wijzigingen in het primaire proces. Vanuit de wettelijke kerntaken heeft bureau jeugdzorg de taken geherdefinieerd en opnieuw ingericht. Bureau jeugdzorg maakt een onderscheid in vier niveaus van implementatie van het referentiewerkmodel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • informatie • registratie • scholing • sturing <p>Op het niveau van informatie in de richting van de medewerkers is men gereed. Alle medewerkers zijn op de hoogte van de veranderingen in de werkprocessen. De medewerkers hebben instructies ontvangen.</p> <p>Ten aanzien van de registratie is de invoering van IJ van groot belang. Begin 2005 is dit systeem ingevoerd. Deze registratie is zowel een beleidsinformatiesysteem als een werkstroombeheersingssysteem. Dit laatste wil zeggen dat medewerkers niet naar een volgende stap in het primaire proces kunnen op het moment dat de afgesproken procedurerestappen niet zijn gezet en de benodigde gegevens niet zijn ingevuld. Op deze wijze wordt het werkproces gestuurd en bewaakt.</p> <p>Op dit moment wordt gestart met verdere scholing van medewerkers. De komende maanden krijgt dit onderdeel verder invulling.</p> <p>Ten aanzien van de sturing is er nog een extra investering nodig. De teammanagers moeten erop letten dat het werkproces op de juiste wijze doorlopen en geregistreerd wordt. Dit is een nieuwe taak voor de 25 teammanagers. Zij zijn nog niet gewend aan deze taak. Er bestaan verschillen tussen de teammanagers in de mate waarop men de implementatie van het nieuwe werkproces bewaakt.</p> <p>De implementatie van het nieuwe werkproces en daarmee het registratiesysteem is op dit moment in volle gang. Dit verloopt nog met vallen en opstaan. Er is een oplossingsteam in het leven geroepen met de taak om vragen van medewerkers over het werkproces te beantwoorden en knelpunten in de uitvoering op te lossen of te signaleren en bij het managementteam van bureau jeugdzorg neer te leggen.</p> <p>Het oplossingsteam rapporteert over de voortgang van de implementatie op twee niveaus: de teammanagers en het</p>

		managementteam (bestaande uit twee regiomanagers, twee directeuren en een manager bijzondere projecten).
	41 Wordt een verantwoorde indicatiestelling gewaarborgd?	Gedeeltelijk. Bureau jeugdzorg wil toe naar globale indicatiestellingen, die met name uitsluitel geven over het in te zetten traject. Een fijnmazige indicatiestelling acht zij te kostbaar en weinig effectief. Indicatie moet naar de mening van bureau jeugdzorg meer gericht zijn op advisering over zorgtraject (zorgmodularisering en – programmering). Het TempoTeam stelt enkele vragen over het indicatiebesluit; deze vragen worden door bureau jeugdzorg adequaat beantwoord.
	42 Heeft iedere klant een eigen contactpersoon?	Ja.
	43 Heeft het bureau jeugdzorg de outreachende taak vormgegeven?	Nee. Op dit moment oriënteert het bureau jeugdzorg zich op de vormgeving van deze taak. Ten aanzien van de invoering van deze taak heeft VWS uitstel gegeven tot 1 juli 2005. Bureau jeugdzorg heeft de bewuste keuze gemaakt om die taken die per 1 januari 2005 geregeld moeten zijn voorrang te geven op de uitwerking en invoering van deze taak.
	44 Is de mogelijkheid tot bezwaar en beroep vorm gegeven?	Ja.
	45 Is het kwaliteitsbeleid geïmplementeerd?	Nee. Het aanwezige auditsysteem wordt gebruikt voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Voor de andere werkvelden binnen bureau jeugdzorg nog niet.
	46 Is er sprake van 24-uurs telefonische bereikbaarheid?	Ja.
	47 Is medezeggenschap van een cliëntenraad in de organisatie geborgd?	Formeel ja; feitelijk nee. Bureau jeugdzorg kent formeel een cliëntenraad. Echter deze 'leeft' op dit moment niet. Bureau jeugdzorg hecht zeker waarde aan cliëntenraadpleging over de geboden dienstverlening, en is van plan om in de nabije toekomst te bekijken op welke wijze hier verbetering in gebracht kan worden. In de afgelopen periode heeft bureau jeugdzorg hier geen prioriteit aan besteed, gezien de omvang van andere verplichtingen. Er is onlangs een functionaris benoemd die de voorbereiding regelt van de cliëntenraad die in 2005 van start moet gaan.
	48 Kan bureau jeugdzorg alle beleidsinformatie uit het landelijk informatieprotocol tijdig, volledig en betrouwbaar opleveren?	Nee, nog niet. In het automatiseringssysteem IJ zijn alle registratie-items opgenomen, die het bureau jeugdzorg volgens het landelijke informatieprotocol moet kunnen opleveren. Aangezien bureau jeugdzorg op dit moment dit systeem implementeert, zijn de gegevens nog niet betrouwbaar en gemakkelijk beschikbaar. Dit heeft te maken met kinderziekten in het systeem zelf (automatisering en programmering) en de nog niet volledige invulling van gegevens door de medewerkers (mate en betrouwbaarheid van registratie). Om ondanks de kinderziekten toch te kunnen voldoen aan de rapportage eisen zijn via een 'bypass' de noodzakelijke gegevens samen met de zorgaanbieders in kaart gebracht, zodat een actuele stand van zaken beschikbaar is.
	49 Is er een vertrouwenspersoon beschikbaar?	Ja. De provincie heeft de taak om de vertrouwenspersoon voor cliënten van het bureau jeugdzorg te organiseren. Deze is inmiddels met een kennismakingsronde bezig.
Opdrachten landelijk beleidskader	50 Is het bureau jeugdzorg voorbereid op implementatie van het Deltaplan?	Ja. Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant was een van de deelnemers aan de pilots. Er wordt nu gewerkt aan een projectplan voor trajectgefinancierde voogdij.
	51 Is de methodische werkwijze ITB-Criem geïmplementeerd?	Ja. Daarvoor is caseloadverlichting gegeven aan de betrokken jeugdreclasserders.
	52 Wordt er gebruik gemaakt van landelijk kader Forensische Diagnostiek?	Ja.
	53 Wordt nazorg toegepast voor jongeren die een justitiële jeugdinrichting verlaten?	Ja. Er wordt actief contact gelegd met de betrokken instellingen.
	54 Is er een protocol aanwezig voor communicatie met media bij incidenten?	Ja. Alle contacten verlopen via de medewerker PR en Communicatie en worden vooraf besproken met de Algemeen Directeur.

	55 Is er een afstemmingsprotocol met de volwassenreclassering?	Ja.
	56 Wordt inzet Eigen Kracht conferentie afgewogen bij indicatie?	Ja. Bureau jeugdzorg past een vorm van netwerkanalyse en -raadpleging toe bij indicatiestelling (maar heeft hierbij niet gekozen voor de werkvorm 'Eigen Kracht'; er is gekozen voor een evenwaardig, meer pragmatisch alternatief).
Financiële aspecten	57 Is men gereed voor nieuwe financieringswijze van p maal q?	Ja, grotendeels. <ul style="list-style-type: none"> Begroting en rapportages lijken keurig op orde. Ook in de verantwoordelijkheidstructuur is nagedacht over flexibilisering. Overtolligheid wordt op regio en bovenregionaal niveau herverdeeld. Productieregistratie wordt vormgegeven via IJ, hetgeen het gehele primaire proces ondersteunt. Deze constatering is een duidelijk indicatie dat bureau jeugdzorg 'in control' is. Hiervoor is echter ook noodzakelijk dat de instrumenten door de medewerkers op juiste wijze worden gebruikt, hetgeen niet getoetst kon worden. Belangrijke ontwikkeling bij bureau jeugdzorg zijn gedachten over het positioneren van de vestiging als integraal verantwoordelijke eenheid. Dit vervangt de regio als hoofdbesturingslaag. Deze ontwikkeling kan naar ons inzicht goed bijdragen aan het beheersbaar maken van de opbrengstenrisico's van pxq systematiek. Bureau jeugdzorg heeft organisatorisch overleg ingericht om decentrale beheersprocessen af te stemmen op centrale beheersprocessen. Een reorganisatie heeft geleid tot een standaard teamgrootte van 12 fte. Dit maakt het mogelijk om prestaties onderling te gaan benchmarken.
	58 Is de begroting ingericht op de nieuwe productie-eenheden?	Ja. De begroting is ingericht via pxq, waarbij de productdefinitie is – voor toegang - afgeleid van de oude normharmonisatie, aangezien de nieuwe typering nog niet beschikbaar is. De p is bepaald aan de hand van normtijden, welke leiden tot een kostprijs. Ieder team heeft aan de hand van deze systematiek een budget en een productiedoelstelling. Voor voogdij wordt gewerkt met trajectfinanciering. Alle projecten, uitzonderlijke en niet-kernactiviteiten zijn organisatorisch en administratief geplaatst onder de sector bijzondere projecten. Deze sector heeft een eigen manager. Hierdoor zijn al deze activiteiten (bijvoorbeeld: kindertelefoon, AMK, aansluiting, etc.) op dit moment – althans op papier – goed beheersbaar en transparant.
	59 Zijn er kostprijzen berekend van de huidige productie-eenheden (conform referentiewerkmodel)?	Ja. Er is een integraal kostprijsmodel voor geheel bureau jeugdzorg. Dit levert integrale kostprijzen op, hetgeen een belangrijke randvoorwaarde vervult voor pxq financiering. Door de kostprijsystematiek is het mogelijk om per afdeling, regio, team vast te stellen of productie kostendekkend, winstgevend of verlieslatend wordt aangeboden. Hiermee is aan een belangrijke randvoorwaarde voor goede beheersbaarheid onder pxq voldaan.
ICT	60 Wordt een ICT-systemen gebruikt voor financiën? Voor productregistratie?	Ja. Bureau jeugdzorg gebruikt IJ voor productieregistratie. IJ vertoont nog enkele kinderziekten, maar het verhelpen van deze gebreken heeft de directe aandacht van de Raad van Bestuur. Nog vóór het tweede kwartaal moet IJ alle benodigde managementinformatie kunnen opleveren.
Nieuwe verhoudingen	61 Heeft het bureau jeugdzorg geanticipeerd op de nieuwe rol in het jeugdzorgstelsel?	Ja. Bureau jeugdzorg heeft een reorganisatie doorgevoerd, grotendeels de niet-wettelijke taken afgestoten en een nieuw werkproces ingericht. Deze activiteiten zijn ingezet vanuit de nieuwe wet, maar ook vanuit de zorgen over de financiële en inhoudelijke beheersbaarheid van het bureau.

	<p>62 Zijn het overleg en de samenwerking met ketenpartners als de zorgaanbieders en de RvdK geregeld?</p>	<p>Ja, op hoofdlijnen; dit verdient nog verdere uitwerking.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ten aanzien van de samenwerking met de zorgaanbieders is een positieve ontwikkeling zichtbaar. De vormgeving van een onafhankelijk bureau jeugdzorg heeft eerder wel spanning in de relatie met de zorgaanbieders gebracht. Zij vormden eerder het bestuur van het bureau jeugdzorg. Dit past niet in de nieuwe verhoudingen van het jeugdzorgstelsel. De 'ontvlechting' van het bureau jeugdzorg is afgerond. De huidige samenwerkingsrelatie van bureau jeugdzorg met de zorgaanbieders biedt een goede basis om tot uitwerking van de afstemming van elkaars taken te komen. Deze concrete uitwerking van de samenwerking in werkafspraken e.d. vraagt in de komende periode wel om een serieuze investering van beide kanten. • Per 1 januari 2005 zijn er met de Raad voor de Kinderbescherming werkprotocollen (voor de civiel- en strafrechtelijke keten). Afgesproken is deze werkendeweg verder te ontwikkelen. De afspraak is gemaakt om de protocollen over een half jaar bij te gaan stellen. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan stroomlijning van deze protocollen tussen de verschillende regio's. De werkafspraken met de RvdK verschillen op dit moment per werkregio van bureau jeugdzorg. Aandachtspunten in de samenwerking tussen bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming zijn het opstellen van een gemeenschappelijke visie (meer eenheid van taal), het doorontwikkelen van de afstemming en structurering van het bestuurlijk overleg.
--	--	--

5.4 Conclusies

Na bestuurlijke druk heeft een herpositionering van bureau jeugdzorg plaatsgevonden, waarbij de provincie een aangepast Ondernemingsplan heeft afgedwongen. Vervolgens heeft bureau jeugdzorg in Noord Brabant in snel tempo een kwaliteitsslag gemaakt. De veranderingen die de nieuwe wet met zich meebrengt zijn actief opgepakt. De belangrijkste consequenties voor de uitvoeringspraktijk, vastgelegd in het Referentiewerkmodel zijn vertaald in concrete werkprocessen. Deze nieuwe werkprocessen zijn echter nog niet in de gehele organisatie geïncorporeerd. En dit is wel cruciaal bij de beoordeling van de werkzaamheid van de gekozen werkprocessen.

Bureau jeugdzorg heeft duidelijke ideeën omtrent de wijze van indiceren. De provincie is echter degene die bepaalt op welke wijze het indicatiebesluit moet worden ingericht. (Een goed indicatiebesluit is voor hen een belangrijk instrument bij de bepaling van de effectiviteit van de geleverde zorg.) Onduidelijk is of de provincie en bureau jeugdzorg dezelfde ideeën hebben rondom de invulling van het indicatiebesluit.

Het bureau jeugdzorg Noord-Brabant voldoet aan de wettelijk vereiste organisatieonderdelen van jeugdbescherming, jeugdreclassering, AMK en de toegang jeugd-GGZ. De taken AMK en de toegang jeugd-GGZ zijn pas per 1 januari 2005 'overgekomen'. Dit verdient nog bijzondere aandacht. De organisatorische vormgeving en inbedding van deze taken is nog niet afgerond en er worden enige knelpunten gesignaleerd, zoals de deskundigheid op het gebied van jeugd-GGZ.

5.5 Beantwoording onderzoeksvraag c

Is het bureau jeugdzorg voldoende toegerust (financieel, capaciteit, expertise) om zijn taken uit te voeren?

Redelijk. Het bureau jeugdzorg is hier gedeeltelijk voor toegerust. Bureau jeugdzorg heeft zich in snel tempo ontwikkeld, hetgeen er voor heeft zorggedragen dat het bureau op hoofdlijnen is toegerust voor de Wet op de jeugdzorg. Op financieel terrein is het bureau jeugdzorg adequaat ingericht voor de nieuwe systematiek van de wet. Wat betreft expertise en capaciteit kan geconcludeerd worden dat de werkprocessen goed zijn doordacht, maar dat de werkers nog wel een omslag moeten maken en dat kost tijd. De vraag is ook of alle werkers toegerust zijn om deze slag te maken. Bureau jeugdzorg heeft een oplossingsteam ingesteld die snel vragen en onduidelijkheden rondom de nieuwe werkwijze kan beantwoorden.

6 Toerusting zorgaanbieders

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag d centraal:

"Zijn de huidige zorgaanbieders van geïndiceerde jeugdzorg voldoende toegerust (financieel, capaciteit, expertise) om dit aanbod te bieden? Bereikt de provincie met de beoogde instrumenten een maximale doorstroom door de zorgaanbieders?"

Achtereenvolgens komen aan bod:

- schets huidige situatie
- wettelijke eisen en randvoorwaarden
- bevindingen
- conclusies
- beantwoording van onderzoeksvraag d

6.1 Schets huidige situatie

Een zorgaanbieder is de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die jeugdzorg verleent, waarop ingevolge deze wet aanspraak bestaat. Het provinciale bestuur verstrekt aan zorgaanbieders subsidie ten behoeve van de uitvoering van die jeugdzorg (met inbegrip van de vertrouwenspersoon en het verwerken van gegevens). Het provinciale bestuur kan aan een zorgaanbieder subsidie verstrekken ten behoeve van experimenten (art. 37).

De provincie Noord Brabant subsidieert 838 plaatsen residentiële zorg, 1.312 pleegzorgplaatsen, 583 dagbehandelingsplaatsen en voor duizenden jeugdigen en hun ouders ambulante hulp.

In 2005 is er een bedrag van € 88.666.405,- als doeluitkering voor de zorgaanbieders beschikbaar.

Deze provinciale subsidies worden rechtstreeks toegekend aan acht zorgaanbieders, verdeeld over vier regio's: Tender, De Zuidwester, Kompaan, Oosterpoort, Maashorst, De Combinatie, BJ Brabant en De Widdonck. Deze zorgaanbieders kennen een onderlinge taakverdeling die mede gebaseerd is op eigen werkgebieden.

Daarnaast wordt tot op heden op basis van incidentele subsidies (o.a. het Noodverband Jeugdhulpverlening) een aantal kleinere en nieuwe zorgaanbieders gesubsidieerd.

Het Jeugdzorgberaad Noord-Brabant is de koepel van de acht 'oorspronkelijke' zorgaanbieders. Het Jeugdzorgberaad stelt zich steeds nadrukkelijker op als vertegenwoordiger van en spreekbuis namens alle organisaties. Hiermee vindt periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats. Binnen de oude wet (op de jeugdhulpverlening) was een dergelijk provinciaal samenwerkingsverband verplicht. Met de nieuwe wet is de wettelijke basis en daarmee de financiering door de provincie komen te vervallen. Het is aan zorgaanbieders zelf of ze hier al dan geen invulling aan willen geven. Bureau jeugdzorg neemt geen deel meer aan het overleg; hetgeen overeenkomt met de nieuwe verhoudingen binnen de Wet op de jeugdzorg.

Opvallend is verder dat het Jeugdzorgberaad - naast het optrekken in ontwikkelings- en scholingstrajecten - ook als vertegenwoordiger in het overleg met provincie optreedt. Provincie communiceert dan met één in plaats van met acht zorgaanbieders. Kleine en nieuwe aanbieders maken (nog) geen deel uit van het Jeugdzorgberaad.

De ondersteuning van de geïndiceerde jeugdzorg behoort tot de taken van K2.

Overigens heeft de provincie Noord-Brabant in de rapportagefase van dit onderzoek besloten om de prestaties en verantwoording van de zorgaanbieders aanzienlijk strikter te gaan volgen. Deze maatregel is het gevolg van een nieuwe groei van de wachtlijsten terwijl de provincie extra geld heeft gegeven om die wachtlijsten aan te pakken en de verantwoording over de inzet van deze 1,8 miljoen wachtlijstmiddelen onduidelijk was en niet naar de tevredenheid van de provincie. Tevens ontbreekt het de provincie aan inzicht in de effectiviteit van de door de zorgaanbieders geleverde zorg. De zorgaanbieders zijn op hun beurt ontrief over het geuite gebrek aan vertrouwen. Het is duidelijk dat deze maatregel van de provincie de bevindingen van dit onderzoek in een bijzonder licht plaatst.

6.2 Wettelijke eisen en randvoorwaarden

Binnen de Wet op de jeugdzorg zijn eisen geformuleerd ten aanzien van jeugdzorgaanbieders met name wat betreft het kwaliteits- en cliëntenbeleid en daarnaast ten aanzien van het melden van aanvang en beëindiging zorg en het leveren van zorgcoördinatie. Met name de nieuwe financieringssysteematiek betekent een grote omslag voor de aanbieders van zorg. Deze zogenaamde p x q systematiek zal waarschijnlijk vanaf 1 januari 2007 in werking treden. Daarnaast hebben de zorgaanbieders te maken met veranderingen die een afgeleide zijn van de wettelijke eisen die aan bureau jeugdzorg worden gesteld. Zo moeten de zorgaanbieders direct vervangende zorg bieden als eerst aangewezen zorg niet voorhanden is. De verantwoordelijkheid (voor het beschikbare volume) ligt echter niet bij de zorgaanbieders, maar bij de inkoper van zorg: de provincie.

6.3 Bevindingen

In deze paragraaf wordt kort beschreven of de zorgaanbieders hun organisatie hebben aangepast aan de nieuwe wettelijke eisen, financiële aspecten en speerpunten van de provincie (zoals geformuleerd in het provinciaal beleidskader 2005 – 2009). Deze stand van zaken wordt opgemaakt aan de hand van een vooraf opgesteld toetsingskader. De bevindingen zijn gebaseerd op interviews met drie zorgaanbieders (zie bijlage 2) en geven daarmee het algemene beeld weer. Het is mogelijk dat een andere zorgaanbieder op bepaalde aspecten afwijkt.

Onderdeel	Toetsingsvragen	Situatie bij zorgaanbieders Noord Brabant
Wettelijke eisen	63 Is gewaarborgd dat de cliënt altijd betrokken is bij het hulpverleningsplan? (art. 24 plus verslag art. 27)	Gedeeltelijk. De cliënt wordt betrokken, maar de Inspectie heeft kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit. De instellingen betrekken de cliënt (ouders en waar mogelijk gezien de leeftijd ook de jeugdige) bij het opstellen van een hulpverleningsplan. Dit gebeurde ook al voor de nieuwe Wet. Relevante termijnen en vereisten worden nageleefd. Naleving wordt nog niet geautomatiseerd ondersteund, maar hieraan wordt provinciebreed wel gewerkt door middel van het elektronisch cliëntendossier, welke volgens planning in 2005 gereed komt. De inspectie had echter behoorlijke kritiek op een aantal instellingen. Er zijn verbeterplannen gelanceerd. De inspectie zal op verzoek van de provincie in 2005/2006 een nieuw onderzoek uitvoeren.
	64 Is er een cliëntvertrouwenspersoon (CVP) beschikbaar? (art. 15)	Ja, dit wordt provinciebreed vormgegeven. Inmiddels is een onafhankelijke CVP'er aangesteld (binnen een neutrale organisatie). De kandidaat houdt een ronde langs de instellingen. Ze beraadt zich erop hoe ze jonge kinderen kan benaderen.
	65 Wordt de cliënttevredenheid gemeten? (art. 20)	Nee, nog niet overal. Binnen het Platform kwaliteit, ondersteund door K2 zijn alle zorgaanbieders op dit moment bezig op een uniforme manier cliënttevredenheid vorm te geven.
	66 Is er een interne klachtencommissie? (art. 63)	Ja. De instellingen hebben de klachtencommissie aangepast om te voldoen aan de nieuwe wet. Rapportage maakt deel uit van jaarverslag. Niet duidelijk is of rapportage voldoet aan alle wettelijke eisen.
	67 Is er een cliëntenraad? (art. 53)	Ja. De instellingen beschikken over een actieve (centrale en/of decentrale) cliëntenraad, die goede inhoudelijke adviezen uitbrengt.
	68 Wordt er gerapporteerd over aanvang en beëindiging zorg? (art 17)	Nee. Over de cliëntroutes zijn met bureau jeugdzorg wel heldere afspraken gemaakt. Deze gegevens zijn een onderdeel van het registratiesysteem IJ. Door IJ geautomatiseerde en daarmee geprotocolleerde dossiervorming is een positieve ontwikkeling, zij dat het nog in het ontwikkelstadium verkeert. Het is nog niet overal operationeel. Over de werkbaarheid kan nog niet gerapporteerd worden. Ook is er nog onvoldoende ervaring mee opgedaan om uitspraken te doen in hoeverre dit systeem tijdsbesparend of juist extra tijd kost.
	69 Is er sprake van zorgcoördinatie? (art 17)	Gedeeltelijk. De functie is beschreven en vastgesteld, maar moet nog wel in praktijk worden gebracht. De zorgaanbieders hebben afspraken gemaakt met de diverse instanties die betrokken zijn bij de hulpverlening in gezinnen.
	70 Is er sprake van doelmatige zorg? (art. 20/art.41)	<ul style="list-style-type: none"> Nog onduidelijk. Instellingen proberen de doorloopnelheid te verhogen, met behoud van de geleverde kwaliteit. Getracht wordt om de behandelingsstermijn te verkorten, door sneller door te verwijzen. De verstopping in de doorstroom is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Een andere instelling wil de doorlooptijden verkorten, door een andere insteek bij hulpverleners te stimuleren: niet langer als uitgangspunt nemen het kind blijft, tenzij; maar het kind verlaat de instelling, tenzij. Een ander winstpunt is dat (in het kader van vervangende zorg) niet altijd meer gekozen wordt voor dagbehandeling gedurende vijf dagen, maar bijvoorbeeld voor vijf dagdelen in combinatie met ambulante hulp in het gezin. Bij sommige instellingen is er al duidelijk sprake van efficiencywinst en zij realiseren kortere doorlooptijden door het aanbieden van nieuwe programma's. Verder zal het primaire proces in de nabije toekomst door IJ ondersteund worden. In IJ komt een signalering voor 'uitputting' van de indicatie. Als de geïndiceerde zorg bijna is geleverd, geeft IJ een signaal af. Hierdoor kunnen 'open plaatsen' sneller ingevuld worden. Voorts worden met de provincie productieafspraken gemaakt naast de bezettingspercentages. Dit leidt tot extra productie (= extra cliënten die op enig moment enige zorg ontvangen) voor dezelfde middelen.
	71 Is er sprake van 'compliance' regelgeving algemeen?	Nee. De instellingen hebben geen audit uitgevoerd naar de compliance aan de nieuwe wet. Hierdoor kan niet met zekerheid worden gesteld dat de instellingen voldoen aan <i>alle</i> wettelijk vereisten ten aanzien van hoofdstukken IX, X, XI en XII van de wet. De instellingen geven aan dat hieraan vooralsnog om bijvoorbeeld capaciteitsredenen geen prioriteit is gegeven. Daarnaast zijn de AMvB's ook pas eind vorig jaar bekend geworden. Zij zien als belangrijke datum veeleer 1 januari 2007, waarin gewerkt wordt met een nieuwe financieringssysteem (p x q).

Financiële aspecten	72 Wordt de pxq systematiek al gebruikt in de P&C?	Nee. Budgetten worden niet op basis van de geraamde productie q opgesteld. De jaarplannen zijn grotendeels kwalitatief van aard. Voor 2006 wordt een pxq begroting geambeeld. Dan zullen ook de rapportages aan deze systematiek worden aangepast. Overigens worden de jaarplannen in de P&C wel gebruikt voor de evaluatie en beoordeling van de prestaties van de afdelingen.
	73 Is het hulpaanbod beschreven in bekostigingseenheden?	Gedeeltelijk. De meeste instellingen hebben de conversie gemaakt.
	74 Zijn de huidige kostprijzen berekend?	Nee. Er zijn geen kostprijsgegevens beschikbaar. Een instelling denkt na over een aanpassing van de kostenverdeelstaat, waarbij alle bekostigingseenheden kostenplaatsen zullen zijn. Dit is een belangrijke eerste stap naar kostprijzen. De andere instellingen wachten de p x q af, of willen begin 2006 zo ver zijn. Breder zijn inmiddels goede productiecijfers bekend, hetgeen ook een belangrijke randvoorwaarde vervult.
	75 Wordt de productie geregistreerd? Zijn de volledigheid, tijdigheid en betrouwbaarheid gewaarborgd?	Ja. De instellingen doen dit, zij het op een uiteenlopende wijze. Er vindt een urenregistratie in KISIT plaats, waarin onder meer contacttijd met cliënten wordt geregistreerd. Daarnaast vindt er registratie in uren of in dagen of in cliënteenheden plaats. De noodzakelijke waarborgen zijn nog niet voorhanden.
Provinciale speerpunten	76 Zijn de zorgaanbieders flexibel met de inzet van hun capaciteit?	Gedeeltelijk. Flexibilisering is een onderwerp dat aandacht krijgt binnen de instellingen. De instellingen vinden zichzelf (over het algemeen) wel flexibel, maar de provincie vindt dit nog ondermaats. Duidelijk gesteld wordt dat er grenzen zitten aan het bijsturen van de hulp richting de vraag. Evident is dat zolang de vraag groter is dan het aanbod zich een probleem blijft voordoen. Sommige instellingen halen winst uit deeltijdarrangementen. Het maken van trajecten, deeltijdarrangementen en zorgprogramma's behoeft echter meer aandacht (ook in afstemming met bureau jeugdzorg).
	77 Zijn de zorgaanbieders gereed voor marktwerking?	Nee. De zorgaanbieders zijn sceptisch over marktwerking in de jeugdzorg en zeker nog niet klaar hiervoor. Grootste problemen zijn het ontbreken van een risicoreserve en de moeilijkheid om de vraag naar jeugdzorg te beïnvloeden. Voorts wordt het vreemd gevonden dat bij pxq een maximum budget wordt opgenomen in de subsidieverordening, hetgeen kan betekenen dat een instelling de laatste maanden van het jaar de deuren zou moeten sluiten. Gesteld wordt dat de provincie moet overwegen de regio indeling minder strikt te hanteren.
	78 Hebben de zorgaanbieders geanticipeerd op hun nieuwe rol als zelfstandige ondernemers en een inkooprelatie?	Nee. De zorgaanbieders zijn hier nog niet klaar voor. Een omslag in het denken in omzet en opbrengsten zal nog moeten worden gemaakt. Wel wordt gewerkt aan het beschrijven van de verschillende werkvormen in termen van productieprijzen (eind 2006 gereed). Verder wordt gesteld dat bij zelfstandig ondernemerschap opbouw van een financiële reserve hoort, aangezien anders geen risico's genomen kunnen worden. Een andere randvoorwaarde is dat er speelruimte gecreëerd moet worden (door ruimte te bieden om nieuwe werkvormen te ontwikkelen, bijvoorbeeld door tijdelijk in te stemmen met een geringere bezettingsgraad). Gesteld wordt dat een strakke regio indeling hier niet bij past.

6.4 Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat de zorgaanbieders nog niet klaar zijn voor de nieuwe Wet. Ze geven hiervoor de late wijzigingen in de AMvB's als verklaring. De instellingen hadden de Wet het afgelopen jaar ook niet als prioriteit benoemd. We constateren dan ook een te afwachtende houding. Binnen het management wordt wel over veranderingen nagedacht, maar de veranderingen zijn zeker nog niet in de vorm van concrete werkinstructies op de werkvloer ingedaald. De veranderingen die de wet met zich meebrengt voor de zorgaanbieders is vaak een afgeleide van de bepalingen ten aanzien van bureau jeugdzorg. Voor zorgaanbieders vereist de nieuwe wet

veranderingen ten aanzien van de financiering, het kwaliteits- en cliëntenbeleid en het zorgaanbod (en verhoging doorlooptijden). Op deze onderdelen wordt hieronder afzonderlijk nader ingegaan.

Financiering

Het belangrijkste punt voor de zorgaanbieders is de nieuwe financierings-systematiek: de p x q (normprijs maal omvang) systematiek. Deze nieuwe vorm van financiering gaat per 1 januari 2007 in. En dit zien de zorgaanbieders ook als de datum dat het voor hen spannend wordt. Met ingang van 1 januari 2007 moeten zij bijvoorbeeld de kostprijzen voor hun aanbod berekend hebben en de productie goed geregistreerd worden. Ze hebben inmiddels het aanbod beschreven in bekostigseenheden (een belangrijke randvoorwaarde), maar voor de overige financiële componenten verwachten ze 2005 en 2006 nog nodig te hebben. Sommige instellingen willen in 2006 gaan proefdraaien.

Het is de vraag of het Rijk kiest voor een open-eind financiering en of de beschikbare middelen vanaf 2007 toereikend zijn om het recht op jeugdzorg te effectueren.

Kwaliteits- en cliëntenbeleid

De meeste zaken die onder dit aspect vallen zijn al op orde of in een gevorderde staat van voorbereiding. Dit geldt voor de invoer van een cliëntenraad, een interne Klachtencommissie en een (provinciale) cliëntvertrouwenspersoon. Nog niet alle instellingen hebben een protocol omtrent communicatie met media bij incidenten. Er is echter een punt dat de komende tijd nadere aandacht en monitoring behoeft en dat is de effectiviteit van de zorg. Deze wordt in Noord Brabant nog niet gemeten. Hierin verschilt Noord Brabant overigens niet van de andere provincie/groot stedelijke regio's. Dit is een belangrijk aspect, omdat dit een van de belangrijkste randvoorwaarden is om als overheid te kunnen sturen op kwaliteit. Inmiddels wordt provinciebreed nagedacht over de wijze waarop de effectiviteit van de zorg gemeten kan worden. Een onderdeel dat ontwikkeld wordt is cliënttevredenheid. Binnen het Platform kwaliteit, ondersteund door K2, zijn alle zorgaanbieders bezig met het ontwikkelen van instrumenten om klanttevredenheid en doelrealisatie te meten.

Zorgaanbod

Over de cliëntroutes zijn met bureau jeugdzorg afspraken gemaakt. Het registratiesysteem IJ biedt een goed instrumentarium, zij het dat het nog in het ontwikkelstadium verkeert. Dit is door alle partijen ook voortvarend opgepakt. Waarschijnlijk zal dit systeem landelijk worden ingevoerd. Noord Brabant vervult hierin een koploperspositie. Door IJ geautomatiseerde en daarmee geprotocolleerde dossiervorming is een belangrijk pluspunt. Op dit moment kost de implementatie van IJ de werkers echter nog veel tijd en energie; in dit eerste stadium loopt het systeem nog wel eens vast en raken gegevens zoek. Over de werkbaarheid kan nog niet gerapporteerd worden. Ten aanzien van de functie vervangende zorg is het de vraag of er voldoende capaciteit beschikbaar is om de vervangende zorg daadwerkelijk direct te bieden.

Op dit moment worden de extra incidentele wachtlijstmiddelen (vanuit het Rijk en de provincie) aangewend om snel vervangende zorg te kunnen bieden. Soms blijkt namelijk de - minder intensieve - vervangende zorg toereikend te zijn. Het nadenken over alternatieve vormen van hulp (bijv.

deeltijdarrangementen: in plaats van vijf dagen MKD; vijf dagdelen MKD en een maal per week begeleiding thuis) moet verder gestimuleerd worden. De laatste jaren is beperkt geïnvesteerd in inhoudelijke vernieuwing.

Verhoging doorlooptijden

De provincie heeft voor 2005 productieafspraken met zorgaanbieders gemaakt, die moeten leiden tot gemiddeld 10%² meer productie voor dezelfde middelen. Dit betekent dat de zorgaanbieders de doorloopsnelheid moeten verhogen; door meer jongeren te helpen, met behoud van kwaliteit. Instellingen willen kostenbesparend werken door de hulpduur te verkorten (eerder de beslissing tot uitplaatsing te nemen). De instellingen stellen dat bij de behandelingstermijn scherper gekeken wordt naar wat heeft een kind nodig heeft en door een andere insteek bij hulpverleners te stimuleren: niet langer als uitgangspunt te nemen het kind blijft, tenzij; maar het kind verlaat de instelling, tenzij. Een knelpunt daarbij is de verstopte uitstroom. De provincie heeft dit ook gesignaleerd en constateert dat vooral het ontbreken van geschikte huisvesting uitstroom verhindert. Een andere manier om de productie te verhogen is gebruik te maken van de bij vervangende zorg opgedane ervaringen, namelijk dat deeltijdarrangementen ook effectief zijn en minder arbeidsintensief.

6.5 Beantwoording onderzoeksvraag d

Zijn de huidige zorgaanbieders van geïndiceerde jeugdzorg voldoende toegerust (financieel, capaciteit, expertise) om dit aanbod te bieden?

Nee, de zorgaanbieders zijn nog niet klaar voor de nieuwe wet. Ze zien zelf de veranderingen in de financieringssysteem als belangrijkste wijziging. Deze wijziging vergt een aanzienlijke omslag. Om op tijd gereed te zijn voor 1 januari 2007 moet er door de zorgaanbieders vaart worden gezet in de ontwikkeling van instrumenten. De wet brengt echter ook andere veranderingen voor de zorgaanbieders met zich mee, bijvoorbeeld ten aanzien van de cliëntstromen; ook dit aspect vergt nog de nodige investering. Daarnaast wordt door de provincie meer zicht op de effectiviteit gevraagd.

De zorgaanbieders zijn van mening dat het financiële kader ontoereikend is voor een kwalitatief goed aanbod. Door de zorgaanbieders dient een cultuuromslag gemaakt te worden naar een meer zakelijke manier van werken. De vraag is of alle medewerkers hiertoe in staat zijn. Voor de stafmedewerkers liggen er nog veel taken. De vraag is of de zorgaanbieders hiervoor voldoende capaciteit in huis hebben.

Bereikt de provincie met de beoogde instrumenten een maximale doorstroom door de zorgaanbieders?

Nee, er is nog geen sprake van een maximale doorstroom. De provincie tracht de doorlooptijden te verkorten door een (gemiddelde) taakstelling van 10%. Dit is van belang om te kunnen sturen op een meer planmatig omgaan met hulpverleningsduur en om de neiging van instellingen om jeugdigen niet

Noot 2 Ambulant 28,70%; pleegzorg 6,10%; daghulp 1,35% en residentieel 6,80%.

snel los te laten, te beteugelen. Dit is echter niet voldoende om de doorstroom te bevorderen. Daarvoor is een goede analyse van waar verstoppingen liggen nodig en eventuele ombouw van aanbod. Door verstopping in de goedkopere (ambulante) hulpsoorten kan het mogelijk zijn dat jeugdigen te lang in dure verblijfsfuncties blijven.

In de situatie vanaf 2007 waarbij de provincie de inkoper van zorg wordt is het eenvoudiger om de doorstroom te bevorderen door de grootste obstakels aan te pakken (door meer zorg van die varianten in te kopen). In de huidige subsidieverhoudingen is hiervan geen sprake. Daarnaast is het van belang dat bureau jeugdzorg vanaf 1 januari 2005 de duur van de zorg vastlegt in de indicaties. Dit is een wettelijke vereiste, die door het bureau jeugdzorg Noord-Brabant wordt uitgevoerd.

7 Afstemming met gemeenten

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag b:

"Kan de provincie op de juiste wijze gestalte geven aan de afstemming met gemeente inzake de ketenbenadering zoals de Wet op de jeugdzorg die aangeeft? Is het inzetten van eigen autonome middelen in dit kader te verantwoorden?"

Achtereenvolgens komen aan bod:

- schets huidige situatie
- wettelijke eisen en randvoorwaarden
- bevindingen
- conclusies
- beantwoording van onderzoeksvraag b

7.1 Schets huidige situatie

De provincie Noord-Brabant kent ruim 2,4 miljoen inwoners en omvat 68 gemeenten. Daarmee is de provincie Noord-Brabant een van de drie grootste provincies. Gezien het grote aantal gemeenten kiest de provincie Noord-Brabant voor een regionale benadering van de afstemming van de jeugdzorg met het jeugdbeleid. De provincie Noord-Brabant kent vier jeugdzorg-regio's, te weten: Noordoost Brabant, Zuidoost Brabant, Midden Brabant en West Brabant.

In de afgelopen jaren heeft de provincie gewerkt met intentieverklaringen jeugdbeleid om tot afstemming van het jeugdbeleid en de jeugdzorg te komen. In deze intentieverklaringen zijn aandachtsvelden benoemd waarop gezamenlijk inspanningen worden verricht. De provincie heeft stimulerings-gelden ten behoeve van regionale projecten in het kader van jeugdbeleid gekoppeld aan de intentieverklaringen.

De verklaringen kunnen worden beschouwd als lichte voorloper van de bestuurlijke afspraken die de provincie in het kader van de Wet op de jeugdzorg met gemeenten moet maken. Er is (nog) geen sprake van bindende en concrete afspraken over ieders inzet in de afstemming van de jeugdzorg en het jeugdbeleid.

In de afgelopen periode is de aandacht van de provincie Noord-Brabant sterk uitgegaan naar overheveling van de gemeentelijke taken van het bureau jeugdzorg naar gemeentelijke voorzieningen. Het jaar 2004 heeft in het teken gestaan van de zogenaamde 'ruilverkaveling' tussen provincie en gemeenten. Dit heeft tot duidelijke afspraken over overdracht van taken en medewerkers geleid en over voortzetting van de gedeelde financiering tussen provincie en gemeenten tot einde van deze provinciale bestuursperiode. De overdracht van de gemeentelijke taken heeft het gesprek tussen provincie en gemeenten sterk gedomineerd. Inmiddels heeft de ruilverkaveling grotendeels plaatsgevonden, en daarmee ontstaat nu ruimte om het gesprek met gemeenten te richten op het realiseren van afspraken over onder meer de inzet van bureau jeugdzorg vanuit het aansluitingsbudget.

7.2 Wettelijke eisen en randvoorwaarden

Afstemming tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg vormt al enige jaren een belangrijk speerpunt binnen het landelijke, provinciale en gemeentelijke jeugdbeleid. In de Wet op de jeugdzorg én de beoogde Wet Maatschappelijke Ontwikkeling krijgt dit speerpunt een wettelijke basis. Daarmee nemen de verwachtingen ten aanzien van provincies en gemeenten om concreet werk van de afstemming tussen jeugdbeleid en jeugdzorg te maken sterker toe.

De Wet op de jeugdzorg geeft provincies ten aanzien van afstemming van de jeugdzorg met het jeugdbeleid de opdracht om afspraken te maken met gemeenten over een zo optimaal mogelijke aansluiting tussen de lokale voorzieningen en de jeugdzorg. Deze afspraken dienen onderdeel te zijn van het provinciaal beleidskader.

De afstemming tussen jeugdbeleid en jeugdzorg is van belang om ervoor te zorgen dat:

- zo min mogelijk jeugdigen jeugdzorg nodig hebben, en daarmee het beroep op jeugdzorg wordt beperkt;
- alle jeugdigen die jeugdzorg nodig hebben in een zo vroeg mogelijk stadium bij de jeugdzorg terechtkomen.

Deze doelen van de afstemming zijn helder en logisch. De Wet op de jeugdzorg formuleert slechts op hoofdlijnen twee opdrachten aan de provincie. De opdracht lijkt daarmee overzichtelijk. De uitvoeringspraktijk blijkt echter (overall in het land) complex te zijn door de veelheid aan betrokken partijen, de dynamiek van de twee afzonderlijke werkvelden en de onervarenheid van gemeenten en provincies om hierover op gelijke voet gezamenlijk tot afspraken te komen die bindend zijn.

7.3 Bevindingen

In deze paragraaf wordt kort beschreven of de provincie voldoet aan de wettelijke eisen die met betrekking tot de afstemming met gemeenten zijn geformuleerd. Deze stand van zaken wordt opgemaakt aan de hand van het vooraf opgestelde toetsingskader.

Voorts is de situatie van de provincie Noord-Brabant vergeleken met twee andere provincies, te weten provincie Flevoland en provincie Utrecht. Deze provincies zijn geselecteerd omdat deze vergelijking meerwaarde kan bieden voor de provincie Noord-Brabant op twee cruciale en kritische onderdelen van het huidige provinciale beleid ten aanzien van afstemming met gemeenten. Deze punten zijn afspraken met het onderwijs (provincie Flevoland) en formulering van resultaatsafspraken en monitoring van de afspraken (provincie Utrecht).

Onderdeel	Toetsingsvragen	Situatie Noord-Brabant
Wettelijke eisen	79 Zijn er bestuurlijke afspraken met gemeenten over de gezamenlijke inzet om de aansluiting tussen jeugdbeleid en jeugdzorg te realiseren?	<p>Nee. Deze afspraken zijn er nog niet, maar zijn wel in voorbereiding. Er bestaan wel intentieverklaringen jeugdbeleid tussen de provincie en de gemeenten. In deze verklaringen staan de thema's benoemd die de gezamenlijk aandacht hebben van de beide overheden. De indruk bestaat dat deze intentieverklaringen grotendeels betrekking hadden op de inzet van de extra provinciale middelen ter ondersteuning van gemeentelijke projecten op het gebied van de afstemming met de jeugdzorg.</p> <p>In het provinciale uitvoeringsprogramma 2005 geeft de provincie de inzet weer om in juni 2005 met gemeenten tot overeenstemming te komen over een regionaal aansluitingsmodel en de afspraken hierover vast te leggen in een convenant. Dit aansluitingsmodel moet de gewenste aansluiting tussen gemeentelijke preventieve voorzieningen, bureau jeugdzorg en jeugdzorgvoorzieningen beschrijven. De provincie heeft ook een stappen plan gemaakt om tot deze afspraken te komen. Echter het blijkt voor de drie geïnterviewde gemeenten onvoldoende bekend te zijn op welke wijze het proces om tot deze bestuurlijke afspraken te komen door de provincie wordt ingericht. Zij geven aan niet precies te weten wat het stappenplan en het tijdpad is om de bestuurlijke afspraken te realiseren.</p> <p>Daarnaast blijkt het voor gemeenten niet duidelijk te zijn hoeveel uur bureau jeugdzorg beschikbaar is voor de uitvoering van consultatie & deskundigheidsbevordering en voor deelname aan netwerken. Het is onduidelijk waarop gemeenten een beroep kunnen doen. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan inzicht in het voor hun gemeente of regio beschikbare budget voor inzet van het bureau jeugdzorg ter ondersteuning van de voorliggende voorzieningen. Gemeenten zouden het liefst eigen keuzes ten aanzien van de inzet van het bureau jeugdzorg willen maken in nauw overleg met de lokale partijen en regio-gemeenten. Op deze wijze kan de ondersteuning van het bureau jeugdzorg gericht op versterking van de voorliggende voorzieningen optimaal worden ingericht, aangezien deze dan aansluit op het gemeentelijk beleid, de lokale signalerings- en zorgstructuur en de wensen van voorliggende voorzieningen.</p> <p>Voorts bestaat er een spanning tussen provincie en gemeenten met betrekking tot het niveau van de afspraken. De provincie koerst af op regionale bestuurlijke afspraken die onderling sterk overeenkomen. De provincie zet in op een grotendeels provinciaal uniform aansluitingsmodel. De notitie 'Aansluiting Bureau Jeugdzorg en onderwijs en overige netwerken' is hier voorbeeld van. De provincie Noord-Brabant kiest ervoor om de aansluiting in ieder geval met het onderwijs te realiseren, zoals in de Wet op de jeugdzorg staat aangegeven³. Gemeenten geven aan juist eigen keuzes in de organisatie van het lokale jeugd-beleid te willen maken, die leidend moeten zijn voor de manier waarop het bureau jeugdzorg aansluit. Zij pleiten voor gemeentelijke of subregionaal maatwerk bij de bestuurlijke afspraken. Er bestaat bij gemeente onbegrip over de provinciale wens om tot een uniform aansluitingsbeleid te komen. Er bestaan bij gemeenten verschillende wensen ten aanzien van de inzet van het bureau jeugdzorg. Zo wil de gemeente Tilburg de coördinatierol bij het AMW positioneren, gezien de overgang van het schoolmaatschappelijk werk van het bureau jeugdzorg naar het AMW. De gemeente Tilburg houdt daarmee vast aan de één loket gedachte. Nu bureau jeugdzorg niet langer het schoolmaatschappelijk werk uitvoert, ligt het voor de hand ook consultatie en advies en liefst ook voorbereiding indicatiestelling bij het AMW te organiseren.</p>

Noot 3 In IPO-verband zijn de kosten uitgerekend van de aansluiting van de bureaus jeugdzorg met het onderwijs. Uit deze berekening blijkt dat de budgetten die het Rijk beschikbaar stelt voor aansluiting nauwelijks voldoende zijn om de wettelijke vereiste aansluiting met het onderwijs te realiseren. Provincies hebben gezamenlijk het standpunt ingenomen om in eerste instantie met de huidige budgetten te investeren in de aansluiting met het onderwijs. Naar aanleiding van inspraakreacties op het provinciaal beleidskader jeugdzorg 2005-2008 heeft de provincie Noord-Brabant ervoor gekozen om hiervan af te wijken door 25% van het beschikbare budget te reserveren voor aansluiting op andere voorzieningen dan het onderwijs.

	<p>80 Is de uitvoering van gemeentelijke taken door het bureau jeugdzorg vanuit de doeluitkering afgebouwd?</p>	<p>Ja. Per 1 januari 2005 voert bureau jeugdzorg nog maar in beperkte mate gemeentelijke taken uit. De overdracht naar gemeentelijke voorzieningen is grotendeels gerealiseerd. In de regio Noordoost vindt de overdracht in de loop van 2005 plaats. De uitvoering van het schoolmaatschappelijk werk is overgeheveld naar gemeentelijke voorzieningen, voornamelijk maatschappelijk werk organisaties. De provincie Noord-Brabant heeft ervoor gekozen om reeds met invoering van de Wet op de jeugdzorg de gemeentelijke taken af te stoten. Opmerkelijk daarbij is dat de provincie Noord-Brabant in afwijking van de meeste provincies ervoor heeft gekozen om het bureau jeugdzorg en gemeenten niet de ruimte te bieden tot de uitvoering van gemeentelijke taken mét gemeentelijke financiering door het bureau jeugdzorg⁴. De voorheen organisatorische en financieel slechte positie van bureau jeugdzorg heeft hierbij een rol gespeeld. De provincie financiert grotendeels de overgehevelde gemeentelijke taken gedurende deze bestuursperiode nog wel. Niet vanuit de doeluitkering, maar met autonome middelen. Dit vindt overigens voor een deel plaats in cofinanciering met de gemeenten. Daarnaast betreffen de over te dragen taken ook activiteiten van bureau jeugdzorg die reeds door gemeenten zelf werden betaald. Zo financiert de gemeente Oss een groot deel van de over te dragen taken van bureau jeugdzorg zelf.</p> <p>Het bureau jeugdzorg voerde voorheen relatief veel 'lichte' taken uit, die met de benoeming van de vijf gemeentelijke functies voorafgaand aan de jeugdzorg onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn komen te vallen. Voorbeelden hiervan zijn opvoedingsondersteuning, sociale vaardigheidstrainingen, schoolmaatschappelijk werk en het jongereninformatiepunt. Deze taken werden grotendeels gezamenlijk gefinancierd door gemeenten en provincie. Bij de afspraken over deze co-financiering heeft de provincie als voorwaarde gesteld dat de taken bij het bureau jeugdzorg neergelegd zouden moeten worden. Gemeenten zijn hiermee akkoord gegaan. Tegen deze achtergrond vinden gemeenten het lastig te accepteren dat de provincie nu de keuze heeft gemaakt dat gemeenten niet langer diensten kunnen inkopen bij het bureau jeugdzorg, zeker gezien de korte voorbereidingstijd en de niet-gefaseerde overgang.</p> <p>Gemeenten hebben over het algemeen vertrouwen in de voortzetting van het schoolmaatschappelijk werk door de organisaties voor maatschappelijk werk, maar geven aan nog niet volledig de gevolgen voor de kwaliteit van het werk en de aansluiting met de jeugdzorg te kunnen overzien.</p> <p>Diverse gemeentelijke taken zijn wel afgebouwd door bureau jeugdzorg maar niet opgebouwd vanuit gemeenten. Zo is de provincie gestopt met de financiering van sociale vaardigheidstrainingen en het jongereninformatiepunt (en daarmee het bureau jeugdzorg met de uitvoering daarvan). Gemeenten zijn niet in staat om deze taken op korte termijn over te nemen. Daarmee is het risico van een breuk in de keten van voorzieningen vergroot.</p> <p>De overdracht van de gemeentelijke taken ligt nog vers in het geheugen van de gemeenten. Zij geven aan dat de provincie hiermee rekening zal moeten houden bij het bepalen van het tempo van de totstandkoming en de invulling van de bestuurlijke afspraken om het commitment van de gemeenten te behouden.</p>
	<p>81 Zijn de BANS-afspraken⁵ met be-</p>	<p>Ja, voor zover bekend neemt bureau jeugdzorg deel aan alle zorgstructuren binnen het voortgezet onderwijs⁶. De provincie heeft de BANS-afspraken als</p>

Noot 4 Artikel 4.3 van de Wet op de jeugdzorg biedt de mogelijkheid aan het bureau jeugdzorg om voor gemeenten taken uit te voeren met gemeentelijke financiering, mits de provincie hiervoor toestemming geeft.

Noot 5 In het kader van BANS (Bestuursakkoord Nieuwe Stijl tussen Rijk, provincies en gemeenten) zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. De afspraak is dat uiterlijk eind 2003 in elke gemeente met één of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs afspraken zijn gemaakt over de samenwerking in een zorgnetwerk. Hieraan moeten minimaal deelnemen: de scholen voor voortgezet onderwijs, de leerplichtambtenaar, de jeugdgezondheidszorg, het maatschappelijk werk en het bureau jeugdzorg (structureel voor consultatie & deskundigheidsbevordering, op afroep voor doorverwijzing naar geïndiceerde jeugdzorg).

Noot 6 In het kader van dit onderzoek heeft geen analyse van de deelname van bureau jeugdzorg aan alle bestaande netwerken op scholen plaatsgevonden. Dit ligt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

	<p>trekking tot deelname van het bureau jeugdzorg in de zorgnetwerken voortgezet onderwijs ingevoerd?</p>	<p>uitgangspunt genomen voor de opzet van de zorgstructuren binnen het onderwijs. Versterking van de relatie tussen jeugdzorg en onderwijs heeft voor de provincie in de huidige bestuursperiode prioriteit. De provincie wil dat uiterlijk per 1 januari 2007 bureau jeugdzorg voor alle scholen de 'aansluitingstaak' (consultatie, advies en deskundigheidsbevordering) heeft opgebouwd. In de notitie 'Aansluiting Bureau Jeugdzorg en onderwijs en overige netwerken' geeft de provincie haar visie ten aanzien van de inzet van bureau jeugdzorg weer. De provincie heeft besloten het aansluitingsbudget vast te stellen op 10% van het totale budget van bureau jeugdzorg; dit komt neer op een bedrag van ca € 1,4 miljoen. Verder stelt de provincie voor dat 75% van dit budget wordt besteed aan aansluiting met het onderwijs en 25% aan overige netwerken (bijvoorbeeld buurtnetwerken). In de notitie stelt de provincie een aantal voorwaarden voor de inzet van het bureau jeugdzorg. Een van deze voorwaarden luidt dat de functie van het schoolmaatschappelijk werk op school aanwezig is. Daarbij geeft de provincie de omvang van het schoolmaatschappelijk werk aan. De geïnterviewde gemeenten reageren kritisch op de notitie. Kritiek is dat de notitie uitgaat van één model voor de gehele provincie en uitspraken doet over het schoolmaatschappelijk werk welke nu tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten hoort. De gemeenten zijn van mening dat de provincie niet eenzijdig tot dit aansluitingsmodel kan besluiten, maar dat dit sterker in overleg en overstemming met de gemeenten en het onderwijs moet plaatsvinden.</p> <p>In vergelijking met de provincie Flevoland valt op dat beide provincies prioriteit geven aan de vormgeving van de aansluiting van de jeugdzorg met het onderwijs. De provincie Flevoland betreft het onderwijs echter direct bij de totstandkoming van niet-vrijblijvende afspraken tussen de provincie en gemeenten. In Flevoland wordt gesproken over tripartiete bestuurlijke afspraken. Uit praktische overwegingen treden de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden binnen het onderwijs (WSNS, VO/SVO en REC) daarbij op als de gesprekspartners namens het onderwijs. Het verdient aanbeveling om bij de totstandkoming van de bestuurlijke afspraken in de provincie Noord-Brabant de ervaringen van de provincie Flevoland mee te nemen.</p>
<p>Randvoorwaarden en instrumenten</p>	<p>82 Bestaat er gestructureerd overleg tussen gemeenten en provincie?</p> <p>83 Is er inzicht in de kwaliteit en de kwantiteit van de voorliggende voorzieningen binnen het jeugdbeleid voorafgaand aan de jeugdzorg (vijf gemeentelijke functies)?</p>	<p>Ja. Het overleg met gemeenten vindt grotendeels in regionaal verband plaats, met uitzondering van de B5 en de M5 waarmee ook in het kader van grotestedenbeleid afzonderlijk overleg bestaat. Er functioneren regionaal bestuurlijke overleggen (zogenaamde RBO's) waar de gedeputeerde de wethouders jeugdbeleid diverse malen per jaar treft. Daarnaast zitten de provincie en de gemeenten (tot op heden) met elkaar en diverse andere partijen om de tafel in de stuurgroepen regiovisie jeugd. Met de komst van de Wet op de jeugdzorg is er geen wettelijke of bestuurlijke basis meer voor de regiovisies. Voorts werkt de provincie met ambtelijk regionale contactpersonen, waardoor de ambtelijke lijn tussen de provincie en de gemeenten kort is.</p> <p>Mede naar aanleiding van kritische geluiden vanuit gemeenten ten aanzien van de stuurgroepen regiovisies wordt op dit moment een voorstel uitgewerkt om tot een versterking van de RBO's te komen door te koppelen aan een regionaal ambtelijk overleg, een regionale secretaris en ondersteuning vanuit K2. Gemeenten hebben daarnaast ook behoefte aan rechtstreeks overleg met het bureau jeugdzorg.</p> <p>Nee, nog niet. De steunfunctie K2 voert per regio een inventariserend onderzoek uit naar de afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en het provinciale jeugdzorgbeleid. Deze inventarisatie beoogt inzicht te bieden in de aanwezige voorzieningen en de lokale infrastructuur in relatie tot de provinciale jeugdzorgvoorzieningen. Op dit moment is de inventarisatie in twee regio's afgerond. De aanzienlijk verschillen in de kwantiteit van de voorliggende voorzieningen binnen gemeenten worden zichtbaar. De provincie wil dit onderzoek gaan gebruiken bij de invulling van de bestuurlijke afspraken met gemeenten (om hen aan te sporen méér te investeren in preventie). Het K2-onderzoek doet geen uitspraken over de kwaliteit en de effectiviteit van de keten en de voorzieningen.</p>

	84 Wordt de voortgang en naleving van de bestuurlijke afspraken bewaakt? (idem vraag 22)	<p>Nee. De nakoming van de afspraken – voor zover gemaakt en vastgelegd in de intentieverklaringen jeugdbeleid - wordt niet structureel bewaakt.</p> <p>Ten aanzien van de inzet van het bureau jeugdzorg ten behoeve van de aansluiting (die een onderdeel zijn van de toekomstige bestuurlijke afspraken) is het de bedoeling dat het bureau jeugdzorg ieder half jaar gaat rapporteren over de voortgang. Deze rapportage zal vervolgens in iedere regio worden besproken. Na één jaar wordt de inzet van bureau jeugdzorg geëvalueerd en zonodig bijgesteld.</p> <p>In vergelijking tot de provincie Utrecht valt op dat de bestuurlijke afspraken in deze provincie ook afspraken over monitoring en evaluatie omvatten. Aan de hand van vooraf opgestelde effectindicatoren worden de bestuurlijke afspraken geëvalueerd. Hierbij is het van belang dat de bestuurlijke afspraken concreet en resultaatgericht geformuleerd zijn, op basis waarvan de provincie en gemeenten elkaar daadwerkelijk kunnen aanspreken.</p> <p>Om de afspraken uit de bestuurlijke akkoorden te kunnen monitoren ontwikkelt de provincie Utrecht een periodieke monitor, die vanaf 2006 zal worden geïmplementeerd.</p> <p>Het verdient aanbeveling om bij de totstandkoming van de bestuurlijke afspraken in de provincie Noord-Brabant de ervaringen van de provincie Utrecht te benutten.</p>
	85 Zijn sancties afgesproken op niet-naleving? (idem vraag 23)	<p>Nee. Er zijn bij de intentieverklaringen jeugdbeleid geen wederzijdse sancties overeengekomen voor provincie en gemeenten wanneer één der partijen de gemaakte afspraken niet zouden nakomen. Bij de nieuwe bestuurlijke afspraken verdient dit de aandacht om ervoor te zorgen dat de bestuurlijke afspraken minder vrijblijvend zijn.</p>

7.4 Conclusies

De taken die in het kader van de nieuwe wet bij de gemeenten thuishoren worden niet langer uitgevoerd door het bureau jeugdzorg, zoals het schoolmaatschappelijk werk. Deze taken worden ook niet langer vanuit de doeluitkering jeugdzorg gefinancierd, maar gedurende deze bestuursperiode vanuit autonome middelen door de provincie rechtstreeks aan gemeenten uitgekeerd.

Er zijn nog geen bindende afspraken tussen provincie en gemeenten. De inzet van de provincie is om deze afspraken medio 2005 te realiseren. Bij gemeenten blijkt echter het tijdpad en het proces tot afspraken onvoldoende bekend te zijn. Over de inzet van het bureau jeugdzorg bestaat spanning tussen de gemeenten die maatwerk op lokaal of regionaal niveau wensen en de provincie die tot één aansluitingsmodel wil komen.

Belangrijk onderdeel van de op te zetten bestuurlijke afspraken is de inzet van het bureau jeugdzorg op consultatie en deskundigheidsbevordering. Het is voor gemeenten onbekend waarop men aanspraak kan doen. Daarnaast overdenken gemeenten de gevolgen van de afbouw van de gemeentelijke taken voor de inrichting van het lokaal preventieve jeugdbeleid en daarmee voor de positionering van het bureau jeugdzorg binnen de gemeente. De wensen daarvoor lopen sterk uiteen tussen gemeenten⁷.

De gewenste investering van gemeenten op het lokaal preventieve jeugdbeleid behoort ook belangrijk onderdeel te zijn van de bestuurlijke afspraken.

Noot 7 In het onderzoek 'De Wet op de jeugdzorg in Noord-Brabant en samenwerking tussen betrokken actoren' wordt dit verschil van verwachtingen ten aanzien van bureau jeugdzorg op blz. 39 ook geconstateerd. Daarnaast wordt in de onderzoeksrapportage ook gesteld dat gemeenten sceptisch zijn ten aanzien van de wijze waarop bureau jeugdzorg de aansluitingstaken gaat uitvoeren.

De provincie stimuleert de gemeenten tot het versterken van de voorliggende voorzieningen, zodat de keten tussen jeugdbeleid en jeugdzorg gesloten wordt. Met de afbouw van diverse gemeentelijke taken bij het bureau jeugdzorg zoals de jongereninformatiepunten en de sociale vaardigheidstrainingen bestaat er zorg over het niveau van de gemeentelijke voorzieningen en daarmee het ontstaan van een mogelijk gat in de keten.

Bij vergelijking van de situatie in de provincie Noord-Brabant met andere provincies lijken de provincie Flevoland en Utrecht te beschikken over de meest relevante ervaringen ten behoeve van de toekomstige bestuurlijke afspraken in de provincie Noord-Brabant.

Van Flevoland kan men leren van de tripartiete afspraken met gemeenten én het onderwijs. Van Utrecht kunnen de ervaringen met resultaatgerichte niet-vrijblijvende afspraken en monitoring meegenomen worden.

7.5 Beantwoording onderzoeksvraag b

Kan de provincie op de juiste wijze gestalte geven aan de afstemming met gemeenten inzake de ketenbenadering zoals de Wet op de jeugdzorg die aangeeft?

Nee, nog niet. Op dit moment wordt niet op basis van bestuurlijke afspraken invulling gegeven aan de provinciale verantwoordelijkheid voor afstemming met gemeente inzake de ketenbenadering. De huidige intentieverklaringen zijn daarvoor onvoldoende concreet, richtinggevend en verplichtend. De benodigde randvoorwaarden om op afzienbare termijn tot bestuurlijke afspraken te komen zijn aanwezig; zo bestaat er gestructureerd overleg met gemeenten en wordt er onderzoek gedaan naar de omvang van de lokale voorzieningen door K2. Dit maakt dat de provincie wel in staat is conform de eisen van de Wet op de jeugdzorg invulling te gaan geven aan de verantwoordelijkheid. Het is wel de vraag in hoeverre de gemeenten voldoende zijn toegerust om op korte termijn hun wensen ten aanzien van het bureau jeugdzorg te formuleren en tot niet-vrijblijvende bestuurlijke afspraken te komen. De BANS-afspraken met betrekking tot deelname van het bureau jeugdzorg in de zorgstructuren binnen het voortgezet onderwijs zijn in de provincie Noord-Brabant geïmplementeerd. Dit vormt ook een belangrijk element in de ketenbenadering zoals de Wet op de jeugdzorg die aangeeft.

Is het inzetten van eigen autonome middelen in dit kader te verantwoorden?

Ja. De inzet van autonome middelen ten behoeve van de afstemming met het jeugdbeleid is zeker te verantwoorden, in de zin van te rechtvaardigen. Met het besluit om de gemeentelijke taken niet langer uit de doeluitkering te financieren én niet langer door bureau jeugdzorg uit te laten voeren, bestaat er een risico op een gat in het jeugdbeleid. Om te voorkomen dat het schoolmaatschappelijk werk, welke een cruciale schakel vormt in de provincie Noord-Brabant voor de aansluiting van het jeugdbeleid met de jeugdzorg zou verdwijnen, is de inzet van autonome middelen gerechtvaardigd. De provinciale inzet van de autonome middelen bieden gemeenten de mogelijkheid om hun bijdrage in deze bestuursperiode gefaseerd te verhogen.

8 'Early warnings'

In dit hoofdstuk geven we een opsomming van en een toelichting op de 'early warnings' die in de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen. Per 'early warning' gaan we in op de beïnvloedbaarheid van deze risicoplek door de provincie en de daaraan te verbinden parameters voor monitoring van de voortgang door Provinciale Staten.

8.1 Opsomming van de 'early warnings'

Uit de screening van de situatie in de provincie Noord-Brabant aan de hand van het toetsingskader op basis van de Wet op de jeugdzorg zijn de volgende veertien 'early warnings' te benoemen.

- 1 De gewenste werking van het stelsel van provinciale jeugdzorg is onvoldoende uitgewerkt en gecommuniceerd.
- 2 De besturingsvisie is onvoldoende geëxpliciteerd.
- 3 De provinciale regierol ten aanzien van de andere jeugdzorgfinanciers is nog onvoldoende effectief.
- 4 Het is onvoldoende duidelijk of de huidige inrichting van de provinciale organisatie ook voor de nieuwe wet de juiste is
- 5 De huidige P&C cyclus biedt onvoldoende houvast en borging.
- 6 Bureau jeugdzorg heeft nog geen geïntegreerde toegang.
- 7 De verzilvering van het recht op jeugdzorg is onvoldoende gewaarborgd door het ontbreken van een genoegzaam financieel kader.
- 8 Er is geen gedeelde visie op indicatiestelling tussen provincie, bureau jeugdzorg en zorgaanbieders.
- 9 Zorgaanbieders zijn nog onvoldoende voortvarend aan de slag met de nieuwe wet.
- 10 Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van zorg ('meting').
- 11 Invoering van registratie instrumentarium behoeft aandacht.
- 12 Een samenhangende keten in het jeugdbeleid is onvoldoende gewaarborgd.
- 13 De match tussen de aansluitingstaak van bureau jeugdzorg en de wensen van gemeenten is nog onvoldoende gegarandeerd.
- 14 Er zijn geen bindende afspraken tussen provincie en gemeenten.

8.2 Toelichting 'early warnings' en parameters

De veertien 'early warnings' worden in deze paragraaf kort toegelicht en voorzien van parameters voor monitoring van de voortgang vanuit Provinciale Staten.

De parameters hebben tot doel Provinciale Staten informatie te bieden of het risico op de onderscheiden 'early warnings' vergroot, gelijk gebleven of is afgenomen. Op basis van de uitkomsten van de monitoring kan Provinciale Staten beslissen om op bepaalde aspecten te interveniëren. De parameters geven aan waar Provinciale Staten naar moet kijken om te weten hoe het ervoor staat. De parameters geven de informatie weer die nodig is om het risico in te kunnen schatten van de onderscheiden 'early warnings'. Parameters behelzen geen stappenplan of normen voor de 'early warnings'. Zij zijn niet sturend op het beleid of de praktijk, maar bieden inzicht in de voortgang. Op die wijze passen zij bij de controlerende verantwoordelijkheid van Provinciale Staten. Het is aan Gedeputeerde Staten om te bepalen *hoe de resultaten worden bereikt*, maar aan Provinciale Staten om te controleren of *de resultaten worden bereikt*.

8.2.1 De gewenste werking van het stelsel van provinciale jeugdzorg is onvoldoende uitgewerkt en gecommuniceerd

De provincie Noord-Brabant moet een integrale beleidsvisie hebben waarin duidelijk wordt gemaakt op welke wijze het stelsel van jeugdzorg binnen de provinciale grenzen zou moeten werken. Vanuit de wet en het landelijke beleidskader is de werking van het stelsel op hoofdlijnen beschreven. Het provinciaal beleidskader sluit hier nauw op aan. Echter de beleidsvisie is – ook op bestuurlijk niveau - nog onvoldoende doordacht. De provincie moet middels duidelijke definiëring van beleidskeuzen de visie meer scherpte en kleur geven. Deze provinciale beleidsvisie is voor de overige betrokken partijen - waarover de provincie regie voert - richtinggevend voor de invulling van hun eigen taken.

Op dit moment is het voor de betrokken uitvoeringspartijen bijvoorbeeld niet altijd helder waar men aan toe is en wordt vanuit de provincie onvoldoende houvast geboden. Voorbeelden van deze nog onvoldoende scherp geformuleerde beleidskeuzen zijn bijvoorbeeld 'sturen op kwaliteit' en 'marktwerking'. Wat wordt hier precies mee bedoeld? Deze beleidskeuzen mogen vooralsnog los staan van de technische mogelijkheden die de provincie heeft om op korte termijn hieraan op uitvoeringsniveau invulling te geven. De wens om te sturen op kwaliteit en meer marktwerking bestaat, maar de betekenis die de provincie hieraan geeft is nog onvoldoende uitgewerkt (los van het ontbreken van de praktische mogelijkheden tot uitvoering hiervoor).

Parameters

Op deze 'early warning' is de provincie zelf aan zet. De reeds op hoofdlijnen door Provinciale Staten uitgezette stelselbeschrijving in het provinciaal beleidskader moet worden aangevuld en uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma 2006. De cruciale onderdelen van de beleidsvisie dienen nader te worden gedefinieerd om tot eenduidigheid te komen. Dit vergt wellicht een formele aanpassing van het beleidskader 2005-2008.

- Een goed uitgewerkte beschrijving van de gewenste werking van het stelsel van jeugdzorg die voor alle betrokken partijen richtinggevend is, in het uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2006.

8.2.2 De besturingsvisie is onvoldoende geëxpliciteerd

De Wet op de jeugdzorg heeft de verhoudingen van alle betrokken partijen veranderd. De provincie, het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders kennen andere verantwoordelijkheden dan voorheen. Dit maakt dat de 'oude' verhoudingen een nieuwe invulling moeten krijgen. De provincie heeft deze nieuwe verhoudingen en de daarbij horende besturingsvisie niet geëxpliciteerd. Zolang deze besturingsvisie ontbreekt zal de aansturing door de provincie een ad hoc karakter blijven houden en kan door alle partijen minder effectief worden ingespeeld op de veranderingen (omdat men niet weet wat van hen wordt verwacht en op welke wijze men wordt aangestuurd). Ook brengt het ontbreken van een besturingsvisie het risico van domeindiscussies tussen partijen met zich mee: wie doet wat? Zo lijkt het op dit moment nog niet helder te zijn wie de taak van vraaganalyse voor zijn rekening neemt, het bureau jeugdzorg of de provincie.

Parameters

De provincie heeft als regisseur de taak om het voortouw te nemen, waarmee zij een grote mate van beïnvloeding ten aanzien van deze 'early warning' heeft.

- Een beschrijving van de gewenste *verhoudingen* tussen de provincie en haar (jeugdzorg)partners, inclusief een omschrijving van de gewenste *rollen* en *verantwoordelijkheden* van al deze partijen in het uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2006.
- Realisatie van een integraal ontwerp van het door de provincie in te zetten *instrumentarium* binnen de besturingsvisie om de gewenste werking van het stelsel te garanderen.

8.2.3 De provinciale regierol ten aanzien van de andere jeugdzorgfinanciers is nog onvoldoende effectief

De regierol van de provincie is op het onderdeel van afstemming van de financiering nog niet effectief. De financiering van de jeugdzorg is met de Wet op de jeugdzorg nog versnipperd gebleven. De provincie, de zorgkantoren (vanuit de AWBZ) en het Ministerie van Justitie (de civiele plaatsingen binnen de justitiële jeugdinrichtingen) financieren ieder een deel van de jeugdzorg, waarvoor het bureau jeugdzorg de indicatiestelling verzorgt. De provincie heeft als regisseur de taak om tot afstemming van de capaciteiten in deze drie afzonderlijk gefinancierde delen van de jeugdzorg te komen. Om te voorkomen dat jeugdigen ten onrechte een beroep doen op de door de provincie gefinancierde jeugdzorg (terwijl zij eigenlijk vanuit de AWBZ geholpen zouden moeten worden) is het van belang dat de provincie inzicht krijgt in de capaciteiten binnen de AWBZ-gefinancierde jeugdzorg. Ook met het oog op de wachtlijsten binnen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Overleg met het zorgkantoor bestaat wel, maar biedt op dit moment geen basis om tot afstemming van capaciteiten te komen. Gezien het risico van een onterecht beroep op de schaarse door de provincie gefinancierde jeugdzorg, verdient het aanbeveling om de inspanningen van de provincie

richting het zorgkantoor (en in mindere mate ook richting het Ministerie van Justitie, gezien het relatief beperkte aandeel daarvan) te volgen en te stimuleren.

Parameters

De invloed van de provincie is beperkt. Ze heeft als regisseur wel de rol en de verantwoordelijkheid, maar heeft geen instrumenten om afspraken af te dwingen. De relatie van de provincie met het zorgkantoor en het Ministerie van Justitie is een gelijkwaardige als collega financiers van de jeugdzorg.

- Overeenstemming met de zorgkantoren en het Ministerie van Justitie over hoe concrete en toetsbare afspraken over de kwantitatieve planning van het AWBZ-gefinancierde en justitiële jeugdzorgaanbod (i.c. civiele plaatsingen binnen de JJI's) er uit moeten gaan zien (medio 2005).
- Realisatie van deze concrete en toetsbare afspraken in het kader van het uitvoeringsprogramma 2006.

8.2.4 Het is onvoldoende duidelijk of de huidige inrichting van de provinciale organisatie ook voor de nieuwe wet de juiste is

De provinciale organisatie is niet aangepast aan de nieuwe wet, terwijl de taken en verantwoordelijkheden wel zijn veranderd. De werkwijzen (de primaire processen) en de ondersteunende functies (de secundaire processen) zijn niet beschreven en niet naar aanleiding van de nieuwe wet opnieuw doordacht.

Dit punt hangt samen met de ontbrekende besturingsvisie: sluit de huidige structuur en de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden aan bij de gewenste werking van het stelsel en de gewenste besturingsvisie? Het is onvoldoende duidelijk of de provinciale ambtelijke dienst voldoende is toegerust voor de uitvoering van het in complexiteit en omvang toegenomen takenpakket.

Parameters

De provincie moet zekerstellen dat organisatie en processen van de ambtelijke dienst aansluiten bij haar nieuwe verantwoordelijkheden, daarmee is haar invloed groot. Provinciale Staten controleert of de match tussen verantwoordelijkheden en organisatie van de ambtelijke dienst is gemaakt, maar treedt niet in de verantwoordelijkheid van het management van de provinciale organisatie over de wijze van invulling. Provinciale Staten dient te checken of de onderstaande parameters aanwezig zijn; deze worden niet inhoudelijk getoetst.

- Duidelijke beschrijvingen van de (kritische) werkprocessen (administratieve organisatie, interne control) van de ambtelijke dienst.
- Een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden van het ambtelijk apparaat is doordacht en gerealiseerd.
- Competentieprofielen die aansluiten op taken en functies, ingebed in een cyclus van persoonlijke werk en opleidingsplannen, functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken zijn aanwezig.
- Berekening van de juiste formatieomvang op basis van voorgaande drie instrumenten.

8.2.5 De huidige P&C cyclus biedt onvoldoende houvast en borging

De provincie is door een nog onvoldoende ontwikkelde planning & controlcyclus niet in staat om realisatie van alle gestelde beleidsdoelen en naleving van alle gemaakte afspraken te waarborgen.

De huidige P&C kalender is sterk gericht op de totstandkoming van het beleidskader en het uitvoeringsprogramma en richt zich nog onvoldoende op doelrealisatie, doelbewaking en verantwoording door de veldpartijen. De planvorming in de provincie geschiedt nog onvoldoende SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) en is nog niet conform de VBTB richtlijnen. De relatie tussen de beleidsdoelen, de gemaakte afspraken en de verantwoordingsinformatie is niet altijd helder. Hierdoor kan de situatie bestaan dat de provincie méér informatie verzamelt dan het gebruikt, hetgeen onnodige administratieve lasten zou kunnen opleveren. De provincie moet haar controlfunctie sterker invullen om effectiviteit van de middelenbesteding inzichtelijk te maken en rechtmatige besteding van middelen te kunnen waarborgen.

Parameters

De provincie heeft veel invloed op de planning & controlcyclus en kan daarmee het risico van deze 'early warning' beïnvloeden. De planning & controlcyclus heeft per slot van rekening te maken met de organisatie van interne werkprocessen. Ook hier geldt dat de verantwoordelijkheid van Provinciale Staten is gericht op het toetsen van de aanwezigheid van een planning & controlcyclus, maar niet met de inhoudelijke inrichting daarvan.

- Er is een doordachte P&C kalender gebaseerd op de besturingsvisie.
- Nieuwe beleidsdoelen en (werk)afspraken met externen zijn SMART.
- Bij alle beleidsdoelen en afspraken wordt aangegeven hoe realisatie ervan wordt gemeten, hoe realisatie ervan wordt verantwoord en wanneer verantwoording plaatsvindt.
- Alle verantwoordingsmomenten van beleidsdoelen en afspraken worden in een centrale verantwoordingskalender bijgehouden.

8.2.6 Bureau jeugdzorg heeft nog geen geïntegreerde toegang

Per 1 januari 2005 is het AMK geïntegreerd in bureau jeugdzorg. Bureau jeugdzorg is nu bezig met het doorlichten van het AMK. De inrichting en inbedding van het AMK vragen nog een aanzienlijke investering. Er is nog onvoldoende zicht op de wachtlijst voor het AMK. Dit kan een maatschappelijk onaanvaardbare situatie opleveren.

Aandachtspunten ten aanzien van de integratie van de jeugd-GGZ is dat op dit moment onvoldoende expertise binnen bureau jeugdzorg aanwezig is voor een adequate diagnostiek ten behoeve van de indicatiestelling en daarmee een goede doorverwijzing. Het gevaar bestaat dat psychische problemen niet adequaat geïndiceerd worden. Daarnaast wordt verwacht dat de toegangsstroom aanzienlijk zal stijgen, waardoor er onvoldoende capaciteit is en er ongewenste wachtlijsten ontstaan.

Parameters

De mogelijkheden tot beïnvloeding van deze 'early warning' door de provincie zijn behoorlijk groot. De provincie draagt de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een integrale toegang tot de gehele jeugdzorg, inclusief

de niet-provinciaal gefinancierde jeugdzorg. De provincie is vanuit deze verantwoordelijkheid opdrachtgever aan het bureau jeugdzorg.

- Er zijn geen wachtlijsten bij het AMK. Periodiek inzicht in de omvang van de wachtlijsten is gewaarborgd.
- Het AMK is ingebed in het bureau jeugdzorg, dat wil zeggen dat de werkprocessen van het AMK aansluiten op de werkprocessen van de andere werksoorten binnen het bureau jeugdzorg, zoals jeugdbescherming. Bureau jeugdzorg brengt hierover periodiek verslag uit.
- Er zijn geen wachtlijsten binnen bureau jeugdzorg voor indicatiestelling ten aanzien van de jeugd-GGZ. Er is voldoende expertise beschikbaar voor een kwalitatieve indicatiestelling. Periodiek inzicht in de wachtlijst voor indicatiestelling is gewenst. Bureau jeugdzorg brengt hierover periodiek kwalitatief en kwantitatief verslag uit.

8.2.7 De verzilvering van het recht op jeugdzorg is onvoldoende gewaarborgd door het ontbreken van een genoegzaam financieel kader

Het is op dit moment nog niet duidelijk of er vanuit het Rijk een genoegzaam financieel kader zal komen om het recht op jeugdzorg te financieren. De provincie is wettelijk echter onverkort verantwoordelijk om het recht op jeugdzorg te garanderen. Het recht op jeugdzorg is onbegrensd, terwijl de daarvoor beschikbare financiële middelen wel begrensd zijn. De risico's van dit financiële knelpunt zijn onvoldoende af te dekken. Doordat de vraag het aanbod binnen de jeugdzorg overtreft komt de verzilvering van het recht op jeugdzorg in geding. In de nieuwe wet krijgt de provincie een inkooprelatie met de zorgaanbieders en bepaalt zij welk volume aan hulp wordt ingekocht. (Binnen de huidige financieringssystematiek en subsidieverordening is dit nog niet mogelijk.) De schaarste maakt politieke keuzes noodzakelijk (wie wordt wel en wie wordt niet geholpen).

De provincie stelt dat wachtlijsten en de huidige wachttijden voor geïndiceerde jeugdzorg maatschappelijk gezien onaanvaardbaar zijn. De provincie heeft hier een aantal maatregelen voor bedacht:

- snelle capaciteitsuitbreiding door inzet extra middelen wachtlijstbestrijding;
- maximale differentiatie van het aanbod: toelaten van nieuwe zorgaanbieders;
- doorstroom bevorderen;
- uitstroom vergroten;
- flexbudget: Noodverband Jeugdhulpverlening;
- eventuele ombouw van residentiële plaatsen (Jeugdzorg Dichtbij).

Tot nu toe blijkt dat desondanks de wachtlijsten nog steeds bestaan en onaanvaardbaar hoog liggen. Binnen de nieuwe wet kan een cliënt naar de rechter stappen om zijn/haar aanspraak op zorg te verzilveren. Een periodiek helder zicht op de aard en de omvang van de wachtlijst/wachttijden blijft ook zeker binnen de nieuwe wet van groot belang. Hierbij dient ook goed gekeken te worden naar de 'open plaatsen'. Een belangrijk punt om te monitoren - naast de aard en de omvang van de wachtlijst - is of de verschillende door de provincie uitgezette maatregelen voldoende effectief zijn. De effectiviteit van enkele van deze maatregelen is sterk afhankelijk van de noodza-

kelijk geachte cultuuromslag bij de zorgaanbieders. Belangrijk element daarbij is het planmatiger beëindigen van zorg⁸.

Parameters

De provincie heeft geen of in zeer beperkte mate invloed op het macro financieel kader voor de jeugdzorg. Wel heeft de provincie via efficiency verhoging mogelijkheden tot verkleining van de risico's op deze 'early warning'.

- Er is een betrouwbaar instrument waarmee de te verwachten vraag naar jeugdzorg in kaart wordt gebracht.
- Er is een betrouwbaar inzicht in het aantal cliënten dat bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders per zorgtype kan behandelen.
- Er is een betrouwbare wachtlijst die inzicht geeft in het aantal cliënten per zorgtype van bureau jeugdzorg of de zorgaanbieders.
- Verschillen tussen beschikbare capaciteit en verwachte vraag worden structureel en frequent gerapporteerd.
- Bureau jeugdzorg en zorgaanbieders weten welke prioriteiten moeten en mogen worden gesteld (provinciale criteria) wanneer de vraag naar zorg de beschikbare capaciteit overstijgt.

8.2.8 Er is geen gedeelde visie op indicatiestelling tussen provincie, bureau jeugdzorg en zorgaanbieders

Het recht op jeugdzorg wordt per cliënt vertaald in een indicatiestelling, waarin is opgenomen op welke hulp en voor welke duur recht bestaat. Een goede indicatiestelling is – conform de wet - de start van het hulpverlenings-traject en cruciaal voor een adequaat en passend aanbod. Deze situatie is in Noord-Brabant echter nog geen praktijk.

Het bureau jeugdzorg, de zorgaanbieders en de provincie hebben géén *gezamenlijke* visie op de functie van de indicatiestelling binnen het stelsel van jeugdzorg binnen provincie Noord-Brabant. Op dit moment is het bureau jeugdzorg bezig de wijze van indicatiestelling vast te stellen.

De provincie Noord-Brabant heeft expliciet aangegeven dat de indicatiestelling met name snel moet verlopen, ten koste van (een te hoge) kwaliteit. Het is onduidelijk hoe dit in de praktijk vorm wordt gegeven en welke gevolgen dat heeft op de jeugdzorg.

Om ervoor te zorgen dat de wijze van indicatiestelling door bureau jeugdzorg overeenkomt met de verwachtingen en de wensen van de provincie, is het nodig dat de partijen op korte termijn tot overeenstemming komen. De visie van PS (en het wettelijk kader) is daarbij leidend. Daarbij zullen met name uitspraken gedaan moeten worden over de gewenste scherpheid van de indicatie ten aanzien van de benodigde duur van de zorg.

Parameters

De provincie dient op basis van het wettelijke kader een visie op de indicatiestelling te formuleren, waarbij de beïnvloeding van de provincie op hoe de indicatiestelling eruit ziet groot is.

Noot 8 Het uitgangspunt bij de beëindiging van zorg moet niet langer zijn 'het kind blijft tenzij' maar 'het kind verlaat de instelling tenzij'.

De provincie fungeert in deze als opdrachtgever van bureau jeugdzorg ten aanzien van de indicatiestelling. Vanuit deze rol kan zij het pakket van eisen formuleren.

- Pakket van eisen ten aanzien van (de mate van concreetheid) van de indicatiestelling is door provincie gerealiseerd.
- Realisatie van heldere afspraken met bureau jeugdzorg over de termijn waarop zij invulling geeft aan de gewenste indicatiestelling (medio 2005).

8.2.9 Zorgaanbieders zijn nog onvoldoende voortvarend aan de slag met de nieuwe wet

De zorgaanbieders zijn nog niet klaar voor de nieuwe wet. Ze hebben de afgelopen periode een te afwachtende houding aangenomen. Eén van de belangrijke wijzigingen voor hen is de nieuwe financieringssystematiek. Om op 1 januari 2007 hiervoor gereed te zijn zal heel spoedig met de noodzakelijke voorbereidingen gestart moeten worden. Hun afwachtende houding zal omgezet moeten worden in een daadkrachtige houding om dit op tijd te kunnen realiseren. 'Proefdraaien' met pxq financiering in 2006 is daarbij een wenselijke stap. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de 'good practices' uit de landelijke pilots.

Daarnaast dient ook op andere aspecten de voortgang gemonitord te worden, namelijk het betrekken van cliënten bij het hulpverleningsplan, cliëntenstromen (IJ; zie early warning 11) en effectiviteit van zorg (ondermeer cliënttevredenheid en doelrealisatie; zie early warning 10).

Parameters

De provincie heeft de taak om aan te geven op welke wijze de interactie tussen zorgaanbieders en provincie vanaf 1 januari 2007 moet verlopen. In de relatie tussen provincie en zorgaanbieders moet de provincie het doel van voorbereiding op die nieuwe interactie door de zorgaanbieders proberen te bereiken door te sturen op de output en niet op de input. Dus aangeven wat het einddoel is en de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding bij de zorgaanbieders zelf te laten. Dit betekent dat de provincie moet aangeven welke gegevens (kwantitatief, kwalitatief) op welke momenten moeten (kunnen) worden uitgewisseld. Voor de zorgaanbieders is confirmatie aan deze interactievoorschriften een harde randvoorwaarde om jeugdzorg te kunnen leveren. Deze harde randvoorwaarde moet voor de zorgaanbieders de motivatie zijn om zich goed voor te bereiden op de 'pxq' systematiek. De provincie kan overwegen om de zorgaanbieders ondersteuning bij hun voorbereiding op deze toekomstige interactie en daarmee de nieuwe financieringssystematiek aan te bieden, vanuit een faciliterende rol.

- De gewenste toekomstige interactie tussen zorgaanbieders en provincie is beschreven en vastgelegd in de subsidieverordening.
- De sancties bij niet-naleving van de voorschriften zijn vastgelegd en juridisch getoetst.
- Er is beleid geformuleerd en gecommuniceerd hoe de capaciteit van zorgaanbieders waarbij de provincie niet of minder zorg inkoop, door derden kan worden opgevangen.

De invloed van de provincie op het betrekken van cliënten bij het hulpverleningsplan is behoorlijk groot, ondanks de afhankelijkheid van de werkvloer binnen de instellingen. Via opdracht aan de Inspectie Jeugdzorg om de instellingen op dit punt te inspecteren is de invloed van de provincie groot.

- Heldere opdrachtformulering Inspectie wat betreft betrekken cliënten bij hulpverleningsplan.
- Inspectieverslag gebruiken als toetssteen voor realisatie.

8.2.10 Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van zorg ('meting')

Om de inkooprelatie tussen provincie en zorgaanbieders invulling te geven is het van belang dat er gestuurd kan worden op basis van kwaliteit. Zonder zicht op de effectiviteit van het geleverde zorgaanbod (onder meer mate van doelrealisatie) is het niet mogelijk om te evalueren of de middelen adequaat zijn ingezet en om daadwerkelijke beleidskeuzes te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van marktwerking. Ontwikkeling van een goed systeem van kwaliteitsmeting is noodzakelijk. Dit staat binnen de Noord-Brabantse jeugdzorg nog in de kinderschoenen, hoewel het op dit moment wel een breed aandachtspunt is. Een dergelijk kwaliteitssysteem vormt tevens de basis voor de sturing op doelmatigheid, oftewel de mate waarin de doelen worden gehaald. Immers, alleen wanneer inzichtelijk is welke zorg wordt geleverd en in welke mate die zorg helpt, kunnen uitspraken worden gedaan over doelmatigheid van die zorg. Dan kan de provincie op basis van doelmatigheid sturen en keuzes maken; hierop wordt de provincie ook aangesproken door het Rijk.

Parameters

De kwaliteit en effectiviteit van de jeugdzorg moet inzichtelijk worden. De provincie heeft enige beïnvloedbaarheid om dit te realiseren. Dit kan via landelijke of provinciale inspanning.

- Totstandkoming van een stevig plan van aanpak (landelijk of provinciaal) voor de ontwikkeling van een instrument voor effectiviteitsmeting, met als minimale onderdelen doelrealisatie, cliënttevredenheid en hernieuwde instroom binnen de jeugdzorg van 'oude' cliënten.
- De realisatie van het plan van aanpak wordt strikt gemonitord.
- De kwalitatieve prestaties van de zorgaanbieders worden een integraal onderdeel van het provinciaal inkoopproces van jeugdzorg en de vaststelling van de subsidiebedragen, hetgeen is vastgelegd in de subsidieverordening.

8.2.11 Invoering van registratie instrumentarium behoeft aandacht

De provincie is voor uitvoering van haar inkooptaak afhankelijk van informatie(analyse) van bureau jeugdzorg. Bureau jeugdzorg is nog niet in staat deze rol op zich te nemen.

De provincie Noord-Brabant is een koploper wat betreft een eenduidig registratiesysteem van cliëntroutes. Om de activiteiten van bureau jeugdzorg en zorgaanbieders goed op elkaar te laten aansluiten is de werkzaamheid van dit systeem van groot belang. Inmiddels is op directieniveau overeenstemming over het gebruik van IJ en het systeem is geïntroduceerd binnen bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders. Voor medewerkers betekent dit dat ze handelingen volgens een vooraf gegeven stramien moeten gaan uitvoeren en registreren.

Een heldere planning en monitoring van de ontwikkeling en de invoering van IJ is een aandachtspunt. Op dit moment beschikt de provincie over onvol-

doende inzicht in de voortgang en de 'opbrengst' van het systeem. Verder is monitoring van het gebruik van belang; bij onvolledig gebruik biedt het systeem onvoldoende (betrouwbare) informatie.

Parameters

De invloed van de provincie is beperkt. De systeembouw vindt plaats door de gezamenlijke zorgaanbieders. Als (mede)financier kan de provincie de voortgang volgen.

- Er is een duidelijke omschrijving van de (ontwerp) prestatie-eisen van IJ en deze zijn in overeenstemming met de informatiebehoefte van het Rijk, de provincie, bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders.
- Er is een acceptatietest waarmee na oplevering van IJ de kwaliteit kan worden getoetst.
- Er is een heldere planning van de verdere ontwikkeling van IJ.
- Er vindt frequente rapportage plaats ten aanzien van voortgang en budget.
- Gedurende de invoering van IJ wordt de medewerking van en acceptatie door de medewerkers van de zorgaanbieders expliciet gevolgd.

8.2.12 Een samenhangende keten in het jeugdbeleid is onvoldoende gewaarborgd

Met de overheveling van de gemeentelijke voorzieningen die voorheen door het bureau jeugdzorg werden uitgevoerd bestaat er een dreigend gat in de keten. Inmiddels zijn reeds enkele activiteiten als het jongereninformatiepunt en sociale vaardigheidstrainingen verloren gegaan. Er zijn met gemeenten afspraken gemaakt over de gezamenlijke financiering van de overgehevelde activiteiten (vooral schoolmaatschappelijk werk) tot het einde van deze bestuursperiode. Vanaf 2007 zal de provincie de financiering vanuit autonome middelen afbouwen. Het is onduidelijk in hoeverre alle gemeenten daadwerkelijk ook op de langere termijn de verantwoordelijkheid ten aanzien van het schoolmaatschappelijk werk over zullen nemen.

Parameters

De provincie heeft ten aanzien van deze 'early warning' beperkte invloed. Het is een autonome keuze van gemeenten om voor deze activiteiten wel of niet extra middelen in te zetten. Vanuit haar regierol heeft de provincie wel een verantwoordelijkheid om het dreigende gat in de keten te sluiten.

- De provincie heeft - vanuit haar regierol - de gewenste werking van het stelsel beschreven met daarin een - vanuit provinciaal perspectief - gewenst voorzieningenniveau op lokaal niveau.
- De visie van de provincie is besproken met de gemeenten en dit heeft geleid tot bestuurlijke afspraken omtrent de aansluiting van provinciale en lokale voorzieningen.
- De naleving van de bestuurlijke afspraken door gemeenten op het punt van instandhouding van het gewenste voorzieningenniveau wordt gemonitord.

8.2.13 De match tussen de aansluitingstaak van bureau jeugdzorg en de wensen van gemeenten is nog onvoldoende gegarandeerd

De provincie heeft een visie op de aansluitingstaak van het bureau jeugdzorg geformuleerd. In deze visie is onder meer opgenomen dat de aansluiting hoofdzakelijk via het onderwijs wordt gerealiseerd. Er is 75% van het beschikbare budget voor onderwijs en 25% voor aansluiting met andere voorzieningen of netwerken. Binnen dit kader laat de provincie de keuzeruimte aan gemeenten om te bepalen hoe bureau jeugdzorg concreet de aansluitingstaak invult; dit verdient lokaal maatwerk. Daarbij stelt de provincie wel eisen aan het lokaal preventieve jeugdbeleid, zodat bureau jeugdzorg *kan* aansluiten. Maar *hoe* deze aansluiting precies vorm krijgt, laat de provincie aan de gemeenten.

Voor gemeenten is het niet duidelijk welke rol bureau jeugdzorg kan spelen in de ondersteuning van hun lokale jeugdbeleid. In het kader van de nieuwe wet heeft bureau jeugdzorg vanuit de aansluiting een taak voor wat betreft consultatie en deskundigheidsbevordering en deelname aan lokale netwerken. Nog onduidelijk is hoe dit in de praktijk gerealiseerd wordt. Het risico is aanwezig dat bureau jeugdzorg een eigen uniforme invulling wil gaan geven aan de aansluitingstaak, waardoor deze niet aansluit bij de gemeentelijke wensen. Als deze aansluitingstaak niet vraaggericht wordt ingevuld kan dit in gemeenten consequenties hebben voor de kwaliteit van het lokale aanbod (waardoor er minder problemen lokaal worden afgevangen en de doorstroom naar geïndiceerde hulp vergroot wordt). Het is daarom van groot belang om in de gaten te houden of het aanbod van bureau jeugdzorg vanuit het aansluitingsbudget daadwerkelijk aansluit bij de wensen van gemeenten.

Parameters

De provinciale beïnvloedbaarheid is gemiddeld. De invloed is groot ten aanzien van de invulling door het bureau jeugdzorg. De invloed is echter beperkt door de beperkte financiële omvang van deze taak.

- De provinciale visie is afgestemd met de wensen van de gemeenten en dit heeft geleid tot bestuurlijke, bindende en gesanctioneerde afspraken omtrent de lokale inzet van bureau jeugdzorg per gemeente.
- Bureau jeugdzorg biedt de provincie een overzicht van de activiteiten die zij per gemeente vanuit het aansluitingsbudget (heeft) verricht, op basis van de afspraken met de gemeenten.

8.2.14 Er zijn geen bindende afspraken tussen provincie en gemeenten

De in Noord-Brabant eerder gemaakte afspraken tussen provincie en gemeenten hebben een vrijblijvend karakter. Hierdoor is er onvoldoende sturing op de lokale voorzieningen die samen met de geïndiceerde jeugdzorg moeten zorgdragen voor een sluitend aanbod voor jeugdigen en hun ouders. Het risico bestaat dat gemeenten onvoldoende investeren in preventie, waardoor problemen niet vroegtijdig worden aangepakt. Hierdoor neemt het beroep op de zwaardere vormen van geïndiceerde jeugdzorg toe (en daarmee het risico op wachtlijsten). Doordat er geen bindende afspraken zijn kan er willekeur ontstaan: de ene gemeente zal wel sterk (kunnen) inzetten op preventie, maar andere (kleine) gemeenten niet.

Parameters

De provincie heeft grote beïnvloedingsmogelijkheden ten aanzien van dit punt, aangezien de provincie in de richting van gemeenten initiatiefnemer is in de voorbereiding van bestuurlijke afspraken. De provincie is wel afhankelijk van de bereidheid en de mogelijkheid van de gemeenten om tot bindende afspraken te komen. Provincie kan immers dergelijke bestuurlijke afspraken niet eenzijdig opleggen. Ook moet de provincie zelf in staat zijn de afspraken na te komen.

- Plan van aanpak voor de inrichting van het proces om bestuurlijke afspraken met gemeenten te realiseren is gereed.
- Realisatie van de bestuurlijke afspraken.
- Deze afspraken hebben een bindend karakter (zijn sancties geformuleerd op niet naleven van afspraken).

8.3 Prioriteitstelling van de 'early warnings'

De 'early warnings' impliceren allemaal een risico ten aanzien van uitvoering van de Wet op de jeugdzorg. Toch hebben niet alle 'early warnings' een gelijke impact. Deze paragraaf bevat een prioriteitstelling in de 'early warnings' aan de hand van vier criteria:

- 1 *Hoe groter de gevolgen van een niet-opgeloste 'early warning' op de werking van het jeugdzorgstelsel, hoe hoger de prioriteit.* Zo verdient de 'early warning' met betrekking tot de verzilvering van het recht op jeugdzorg ondanks de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden van de provincie op het macro financieel kader grote prioriteit omdat cliënten met een recht (kern van de nieuwe wet) niet geholpen kunnen worden.
- 2 *Hoe dichter de early warning ligt bij de verantwoordelijkheden van de provincie vanuit de Wet op de jeugdzorg voor het bureau jeugdzorg en de eigen organisatie, hoe hoger de prioriteit.* Dit criteria komt logisch voort uit de nadruk die het onderzoek legt bij de primaire wettelijke verantwoordelijkheid van de provincie voor 'het op orde hebben' van de eigen organisatie en het bureau jeugdzorg. Bijvoorbeeld: Zo krijgt 'early warning' 8 met betrekking tot de indicatiestelling door bureau jeugdzorg een hogere prioriteit dan 'early warning' 12 met betrekking tot de samenhangende keten in het jeugdbeleid (c.q. een dreigend gat in het jeugdbeleid door het niet oppakken van de gemeentelijke taken door gemeenten).
- 3 *Hoe sterker een opgeloste 'early warning' bijdraagt aan of voorwaardelijk is voor de oplossing van andere 'early warnings', hoe hoger de prioriteit.* Bijvoorbeeld: Een heldere, gedragen en gecommuniceerde besturingsvisie brengt duidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen en in de wijze waarop partijen zich tot elkaar verhouden en met elkaar omgaan. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de provincie zelf en voor alle jeugdzorgpartners om uitwerking te kunnen geven aan de opdrachten van de wet.
- 4 *Hoe groter de afstand tot verbetering van de 'early warning', hoe hoger de prioriteit.* Staat men nog helemaal aan het begin of zijn de voorbereidingen in gang gezet? Bijvoorbeeld: Een betrouwbare registratie is van cruciaal belang voor de mogelijkheden van de provincie om op basis van inzicht in de vraag en het aanbod te kunnen sturen. De provincie Noord-

Brabant is een koploper wat betreft een eenduidig registratiesysteem. Aangezien men relatief vergevorderd is met ontwikkeling en implementatie van het registratiesysteem IJ krijgt deze een lagere prioriteit.

Toepassing van deze criteria leidt tot de volgende prioriteitstelling:

Hoog

- De gewenste werking van het stelsel van provinciale jeugdzorg is onvoldoende uitgewerkt en gecommuniceerd (early warning 1).
- De besturingsvisie is onvoldoende geëxpliciteerd (early warning 2).
- De verzilvering van het recht op jeugdzorg is onvoldoende gewaarborgd door het ontbreken van een genoegzaam financieel kader (early warning 7).
- Er is geen gedeelde visie op indicatiestelling tussen provincie, bureau jeugdzorg en zorgaanbieders (early warning 8).
- Zorgaanbieders zijn nog onvoldoende aan de slag met nieuwe financieringssystematiek (early warning 9).

Midden

- De provinciale regierol ten aanzien van de andere jeugdzorgfinanciers is nog onvoldoende effectief (early warning 3).
- Het is onvoldoende duidelijk of de huidige inrichting van de provinciale organisatie ook voor de nieuwe wet de juiste is (early warning 4).
- De huidige P&C kalender biedt onvoldoende houvast en borging (early warning 5).
- Bureau jeugdzorg heeft nog geen geïntegreerde toegang (early warning 6).
- Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van zorg (early warning 10).

Laag

- Invoering van registratie instrumentarium behoeft aandacht (early warning 11).
- Een samenhangende keten in het jeugdbeleid is onvoldoende gewaarborgd (early warning 12).
- De match tussen de aansluitingstaak van bureau jeugdzorg en de wensen van gemeenten is nog onvoldoende gewaarborgd (early warning 13).
- Er zijn geen bindende afspraken tussen provincie en gemeenten (early warning 14).

8.4 Overzicht van 'early warnings', prioriteit en parameters

Early warning	Prioriteit	Parameters
1 De gewenste werking van het stelsel van provinciale jeugdzorg is onvoldoende uitgewerkt en gecommuniceerd.	hoog	<ul style="list-style-type: none"> • Een goed uitgewerkte beschrijving van de gewenste werking van het jeugdzorgstelsel die voor alle betrokken partijen richtinggevend is, in het uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2006.
2 De besturingsvisie is onvoldoende geëxpliciteerd.	hoog	<ul style="list-style-type: none"> • Een beschrijving van de gewenste <i>verhoudingen</i> tussen de provincie en haar jeugdzorgpartners, inclusief een omschrijving van de gewenste <i>rollen</i> en <i>verantwoordelijkheden</i> van al deze partijen in het uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2006. • Realisatie van een integraal ontwerp van het door de provincie in te zetten <i>instrumentarium</i> binnen de besturingsvisie om de gewenste werking van het stelsel te garanderen.

3	De provinciale regierol ten aanzien van de andere jeugdzorgfinanciers is nog onvoldoende effectief.	midden	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming met de zorgkantoren en het Ministerie van Justitie over hoe concrete en toetsbare afspraken over de kwantitatieve planning van het AWBZ-gefinancierde en justitiële jeugdzorgaanbod (i.c. civiele plaatsingen binnen de JJI's) er uit moeten gaan zien (medio 2005). • Realisatie van deze concrete en toetsbare afspraken in het kader van het uitvoeringsprogramma 2006.
4	Het is onvoldoende duidelijk of de huidige inrichting van de provinciale organisatie ook voor de nieuwe wet de juiste is	midden	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke beschrijvingen van de (kritische) werkprocessen (administratieve organisatie, interne control) van de ambtelijke dienst. • Een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden van het ambtelijk apparaat is doordacht en gerealiseerd. • Competentieprofielen die aansluiten op taken en functies, ingebed in een cyclus van persoonlijke werk en opleidingsplannen, functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken zijn aanwezig. • Berekening van de juiste formatieomvang op basis van voorgaande drie instrumenten.
5	De huidige P&C cyclus biedt onvoldoende houvast en borging.	midden	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een doordachte P&C kalender gebaseerd op de besturingsvisie. • Nieuwe beleidsdoelen en (werk)afspraken met externen zijn SMART. • Bij alle beleidsdoelen en afspraken wordt aangegeven hoe realisatie ervan wordt gemeten, hoe realisatie ervan wordt verantwoord en wanneer verantwoording plaatsvindt. • Alle verantwoordingsmomenten van beleidsdoelen en afspraken worden in een centrale verantwoordingskalender bijgehouden.
6	Bureau jeugdzorg heeft nog geen geïntegreerde toegang.	midden	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn geen wachtlijsten bij het AMK. Periodiek inzicht in de omvang van de wachtlijsten is gewaarborgd. • Het AMK is ingebed in het bureau jeugdzorg, dat wil zeggen dat de werkprocessen van het AMK aansluiten op de werkprocessen van de andere werksoorten binnen het bureau jeugdzorg, zoals jeugdbescherming. Bureau jeugdzorg brengt hierover periodiek verslag uit. • Er zijn geen wachtlijsten binnen bureau jeugdzorg voor indicatiestelling ten aanzien van de jeugd-GGZ. Er is voldoende expertise beschikbaar voor een kwalitatieve indicatiestelling. Periodiek inzicht in de wachtlijst voor indicatiestelling is gewenst. Bureau jeugdzorg brengt hierover periodiek kwalitatief en kwantitatief verslag uit.
7	De verzilvering van het recht op jeugdzorg is onvoldoende gewaarborgd door het ontbreken van een genoegzaam financieel kader.	hoog	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een betrouwbaar instrument waarmee de te verwachten vraag naar jeugdzorg in kaart wordt gebracht. • Er is een betrouwbaar inzicht in het aantal cliënten dat bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders per zorgtype kan behandelen. • Er is een betrouwbare wachtlijst die inzicht geeft in het aantal cliënten per zorgtype van bureau jeugdzorg of de zorgaanbieders. • Verschillen tussen beschikbare capaciteit en verwachte vraag worden structureel en frequent gerapporteerd. • Bureau jeugdzorg en zorgaanbieders weten welke prioriteiten moeten en mogen worden gesteld (provinciale criteria) wanneer de vraag naar zorg de beschikbare capaciteit overstijgt.
8	Er is geen gedeelde visie op indicatiestelling tussen provincie, bureau jeugdzorg en zorgaanbieders.	hoog	<ul style="list-style-type: none"> • Pakket van eisen ten aanzien van (de mate van concreetheid) van de indicatiestelling is door provincie gerealiseerd. • Realisatie van heldere afspraken met bureau jeugdzorg over de termijn waarop zij invulling geeft aan de gewenste indicatiestelling (medio 2005).
9	Zorgaanbieders zijn nog onvoldoende voortvarend aan de	hoog	<ul style="list-style-type: none"> • De gewenste toekomstige interactie tussen zorgaanbieders en provincie is beschreven en vastgelegd in de subsidieverordening.

	slag met de nieuwe wet.		<ul style="list-style-type: none"> De sancties bij niet-naleving van de voorschriften zijn vastgelegd en juridisch getoetst. Er is beleid geformuleerd en gecommuniceerd hoe de capaciteit van (plotseling) wegvallende zorgaanbieders door derden kan worden opgevangen.
10	Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van zorg ('meting').	midden	<ul style="list-style-type: none"> Totstandkoming van een stevig plan van aanpak (landelijk of provinciaal) voor de ontwikkeling van een instrument voor effectiviteitsmeting, met als minimale onderdelen doelrealisatie, cliënttevredenheid en hernieuwde instroom binnen de jeugdzorg van 'oude' cliënten. De realisatie van het plan van aanpak wordt strikt gemonitord. De kwalitatieve prestaties van de zorgaanbieders worden een integraal onderdeel van het provinciaal inkoopproces van jeugdzorg en de vaststelling van de subsidiebedragen, hetgeen is vastgelegd in de subsidieverordening.
11	Invoering van registratie instrumentarium behoeft aandacht.	laag	<ul style="list-style-type: none"> Er is een duidelijke omschrijving van de (ontwerp) prestatie-eisen van IJ en deze zijn in overeenstemming met de informatiebehoefte van het Rijk, de provincie, bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders. Er is een acceptatietest waarmee na oplevering van IJ de kwaliteit kan worden getoetst. Er is een heldere planning van de verdere ontwikkeling van IJ. Er vindt frequente rapportage plaats ten aanzien van voortgang en budget. Gedurende de invoering van IJ wordt de medewerking van en acceptatie door de medewerkers van de zorgaanbieders expliciet gevolgd.
12	Een samenhangende keten in het jeugdbeleid is onvoldoende gewaarborgd.	laag	<ul style="list-style-type: none"> De provincie heeft - vanuit haar regierol - de gewenste werking van het stelsel beschreven met daarin een - vanuit provinciaal perspectief - gewenst voorzieningenniveau op lokaal niveau. De visie van de provincie is besproken met de gemeenten en dit heeft geleid tot bestuurlijke afspraken omtrent de aansluiting van provinciale en lokale voorzieningen. De naleving van de bestuurlijke afspraken door gemeenten op het punt van instandhouding van het gewenste voorzieningenniveau wordt gemonitord.
13	De match tussen de aansluitingstaak van bureau jeugdzorg en de wensen van gemeenten is onvoldoende gegarandeerd.	laag	<ul style="list-style-type: none"> De provinciale visie is afgestemd met de wensen van de gemeenten en dit heeft geleid tot bestuurlijke, bindende en gesanctioneerde afspraken omtrent de lokale inzet van bureau jeugdzorg per gemeente. Bureau jeugdzorg biedt de provincie een overzicht van de activiteiten die zij per gemeente vanuit het aansluitingsbudget (heeft) verricht, op basis van de afspraken met de gemeenten.
14	Er zijn geen bindende afspraken tussen provincie en gemeenten.	laag	<ul style="list-style-type: none"> Plan van aanpak voor de inrichting van het proces om bestuurlijke afspraken met gemeenten te realiseren is gereed. Realisatie van de bestuurlijke afspraken. Deze afspraken hebben een bindend karakter (zijn sancties geformuleerd op niet naleven afspraken).

Bijlagen

Bijlage 1 Toetsingskader

In het toetsingskader zijn de eisen (c.q. opdrachten) opgenomen die de Wet op de jeugdzorg aan de provincie, het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders stelt. Ook zijn in het toetsingskader de noodzakelijke randvoorwaarden voor de provincie benoemd om aan deze eisen te kunnen voldoen.

Het toetsingskader is opgezet na bestudering van de volgende documenten:

- Wet op de jeugdzorg (wettekst)
- Uitvoeringsbesluit AMvB's
- Landelijk Beleidskader jeugdzorg 2005-2008
- Landelijk bestuurlijk akkoord over financieel kader
- Referentiewerkmodel van bureaus jeugdzorg
- BANS-afspraken 'Niemand de deur uit'

Wettelijke eisen of randvoorwaarden (op thema en per deelonderwerp)	Toetsingsvragen
Thema: Provincie, hoofdstuk 3	
Gevolgen recht op jeugdzorg	1 Zijn de financiële en juridische gevolgen van het recht op jeugdzorg voor de provincie doordacht?
Besturingsvisie	2 Heeft de provincie een duidelijke sturingsvisie, oftewel is het duidelijk op welke wijze de provincie wil zorgdragen voor een goed functionerend stelsel van jeugdzorg?
Inzicht kwaliteit en effectiviteit van zorg	3 Zijn er plannen om kwaliteit en effectiviteit van de zorg meetbaar te maken
	4 Geeft de provincie vorm aan benchmarking?
Planning & Control	5 Is een Planning & Control (P&C) kalender aanwezig?
	6 Levert deze P&C kalender een goede P&C cyclus op?
Reservevorming	7 Worden financiële reserves gebouwd om fluctuaties in de vraag op te vangen, oftewel is een serve ingericht voor T-2 financiering?
Organisatiestructuur	8 Is verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het team (opnieuw) helder vastgelegd?
Interne organisatie	9 Zijn de primaire en secundaire processen voldoende doordacht om te kunnen voldoen aan de eisen van de wet?
Formatie (omvang en opbouw)	10 Zijn de gevolgen van de nieuwe wet op de kwantiteit van de ambtelijke formatie in kaart gebracht?
	11 Sluit de beschikbare formatie kwalitatief aan op de benodigde?
Thema: Provinciaal instrumentarium, hoofdstuk 4	
Provinciaal beleidskader en uitvoeringsprogramma	12 Is geborgd dat de conceptversie vóór 1 oktober naar PS en de minister gaat?
	13 Is ingebod dat het landelijke beleidskader wordt meegenomen in het provinciale kader?
	14 Is gewaarborgd dat er overleg over het beleidskader plaatsvindt met bureau jeugdzorg, zorgaanbieders, RvdK, gemeenten, zorgkantoor en het ministerie van Justitie?
	15 Is inspraak door cliëntenorganisatie gewaarborgd?
Capaciteitsplanning	16 Beschikt de provincie over de benodigde informatie om gericht zorg in te kunnen kopen?
	17 Is duidelijk op basis waarvan de provincie besluit bij een bepaalde zorgaanbieder wel of niet in te kopen?
	18 Heeft de provincie voldoende inzicht in de kwaliteit en effectiviteit van de zorg?
	19 Is het mogelijk om gedurende het jaar de vraag en aanbod van de zorg op elkaar af te stemmen?

	20	Is de provincie in staat om de doelmatigheid van het stelsel voldoende te beïnvloeden?
Afspraken met gemeenten	21	Zijn de afspraken vastgelegd?
	22	Wordt voortgang en naleving van afspraken bewaakt?
	23	Zijn sancties afgesproken op niet-naleving?
Subsidieverordening	24	Is de subsidieverordening aangepast voor pxq financiering?
	25	Sluit de subsidieverordening aan op de besturingsvisie van de provincie?
	26	Is het binnen de verordening mogelijk om een inkooprelatie met een zorgaanbieder af te bouwen?
	27	Maakt de verordening het mogelijk om sancties te treffen tegen instellingen die niet aan de voorwaarden voldoen?
Subsidiebeschikking	28	Zijn de beschikkingen aangepast aan pxq?
	29	Is gegarandeerd dat alle beschikkingen vóór 1 januari zijn verstuurd?
	30	Ligt in de beschikkingen vast op welke wijze de kwaliteit moet worden verantwoord?
	31	Ligt in de beschikkingen vast welke sancties gelden bij het niet voldoen aan kwaliteit?
Beleidsinformatie en ICT	32	Is aangegeven welke beleidsinformatie moet worden ontvangen?
	33	Is er – voor alle ontvangen beleidsinformatie – een vooropgezet plan hoe deze moet worden verwerkt?
	34	Maakt de provincie gebruik van ICT systemen?
Thema: Bureau Jeugdzorg, hoofdstuk 5		
Organisatie	35	Is het bureau jeugdzorg één stichting?
	36	Is het AMK geïntegreerd in het bureau jeugdzorg?
	37	Zijn de jeugdbescherming en jeugdreclassering geïntegreerd?
	38	Is de jeugd-GGZ geïntegreerd in de toegang?
	39	Wordt de integratie van de jeugd-LVG voorbereid?
Referentiewerkmodel	40	Heeft bureau jeugdzorg alle functies en taken ingericht volgens het referentiewerkmodel?
	41	Wordt een verantwoorde indicatiestelling gewaarborgd?
	42	Heeft iedere klant een eigen contactpersoon?
	43	Heeft het bureau jeugdzorg de outreachende taak vormgegeven?
	44	Is de mogelijkheid tot bezwaar en beroep vorm gegeven?
	45	Is het kwaliteitsbeleid geïmplementeerd?
	46	Is er sprake van 24-uurs telefonische bereikbaarheid?
	47	Is medezeggenschap van een cliëntenraad in de organisatie geborgd?
	48	Kan bureau jeugdzorg alle beleidsinformatie uit het landelijk informatieprotocol tijdig, volledig en betrouwbaar opleveren?
	49	Is er een vertrouwenspersoon beschikbaar?
Opdrachten landelijk beleidskader	50	Is het bureau jeugdzorg voorbereid op implementatie van het Deltaplan?
	51	Is de methodische werkwijze ITB-Criem geïmplementeerd?
	52	Wordt er gebruik gemaakt van landelijk kader Forensische Diagnostiek?
	53	Wordt nazorg toegepast voor jongeren die een justitiële jeugdinrichting verlaten?
	54	Is er een protocol aanwezig voor communicatie met media bij incidenten?
	55	Is er een afstemmingsprotocol met de volwassen-reclassering?
	56	Wordt inzet Eigen Kracht conferentie afgewogen bij indicatie?
Financiële aspecten	57	Is men gereed voor nieuwe financieringswijze van p maal q?
	58	Is de begroting ingericht op de nieuwe productie-eenheden?
	59	Zijn er kostprijzen berekend van de huidige productie-eenheden (conform referentiewerkmodel)?
ICT	60	Wordt een ICT-systemen gebruikt voor financiën? Voor productregistratie?
Nieuwe verhoudingen	61	Heeft het bureau jeugdzorg geanticipeerd op de nieuwe rol in het jeugdzorgstelsel?
	62	Is het overleg en de samenwerking met ketenpartners als de zorgaanbiders en de RvdK geregeld?
Thema: zorgaanbod, hoofdstuk 6		
Wettelijke eisen	63	Is gewaarborgd dat de cliënt altijd betrokken is bij het hulpverleningsplan? (art. 24 plus verslag art. 27)
	64	Is er een cliëntvertrouwenspersoon beschikbaar? (art. 15)
	65	Wordt de cliënttevredenheid gemeten? (art. 20)
	66	Is er een interne klachtencommissie? (art. 63)
	67	Is er een cliëntenraad? (art.65)

	68	Wordt er gerapporteerd over aanvang en beëindiging zorg? (art.17)
	69	Is er sprake van zorgcoördinatie? (art. 17)
	70	Is er sprake van doelmatige zorg? (art. 20/art.41)
	71	Is er sprake van 'compliance' regelgeving algemeen?
Financiële aspecten	72	Wordt de pxq systematiek al gebruikt in de P&C?
	73	Is het hulpaanbod beschreven in bekostigingseenheden?
	74	Zijn de huidige kostprijzen berekend?
	75	Wordt de productie geregistreerd? Zijn de volledigheid, tijdigheid en betrouwbaarheid gewaarborgd?
Provinciale speerpunten	76	Zijn de zorgaanbieders flexibel met de inzet van hun capaciteit?
	77	Zijn de zorgaanbieders gereed voor marktwerking?
Nieuwe verhoudingen	78	Hebben de zorgaanbieders geanticipeerd op hun nieuwe rol als zelfstandige ondernemers en een inkooprelatie?
Thema: Gemeenten, hoofdstuk 7		
Wettelijke eisen	79	Zijn er bestuurlijke afspraken met gemeenten over de gezamenlijke inzet om de aansluiting tussen jeugdbeleid en jeugdzorg te realiseren?
	80	Is de uitvoering van gemeentelijke taken door het bureau jeugdzorg vanuit de doeluitkering afgebouwd?
	81	Zijn de BANS-afspraken met betrekking tot deelname van het bureau jeugdzorg in de zorgnetwerken voortgezet onderwijs ingevoerd?
Randvoorwaarden en instrumenten	82	Bestaat er gestructureerd overleg tussen gemeenten en provincie?
	83	Is er inzicht in de kwaliteit en de kwantiteit van de voorliggende voorzieningen binnen het jeugdbeleid voorafgaand aan de jeugdzorg (vijf gemeentelijke functies)?
	84	Wordt de voortgang en naleving van de bestuurlijke afspraken bewaakt? (idem vraag 22)
	85	Zijn sancties afgesproken op niet-naleving? (idem vraag 23)

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Provincie

- De heer R.H. Augusteijn, gedeputeerde jeugdzorg
- Mevrouw H.M.W.M. van de Ven, directielid van de Directie Sociale - en Culturele Ontwikkeling
- De heer R.J.A. van Nistelrooij, hoofd bureau Jeugd, Educatie en Sport
- De heer F.J.J. Glorius, coördinator team jeugdzorg
- Mevrouw T. Mandersloot, beleidsmedewerker
- Mevrouw I. De Vries, juridisch beleidsmedewerker
- De heer E. Eugster, financieel beleidsmedewerker

Bureau Jeugdzorg

- De heer J. Koster, interim directeur
- De heer C. van den Borne, financieel directeur
- Mevrouw J. Rijnen, inhoudelijk stafmedewerker

Zorgaanbieders

- De heer P.A.A.M. Nouwens, directeur Kompaan
- De heer E. Pijnenburg, hoofd financiële administratie en automatisering Kompaan
- De heer C. Dresen, directeur Tender en voorzitter Jeugdzorgberaad
- De heer L.A. van Tol, directeur Maashorst
- De heer J.M. Atema, hoofd zorgbeleid Maashorst

Gemeenten

- Mevrouw M. Mesman, beleidsmedewerker gemeente Oss
- Mevrouw T. de Hoop, beleidsmedewerker gemeente Tilburg
- Mevrouw A. Voorend, beleidsmedewerker gemeente Breda
- De heer C. Leijnse, beleidsmedewerker gemeente Breda

Daarnaast heeft telefonisch contact plaatsgevonden met:

- De heer B. van Gent, Raad voor de Kinderbescherming, directeur directie Zuid
- De heer F. Poort, medewerker beleidsondersteuning K2

Bijlage 3 Lijst van bestudeerde documenten

Provincie

- Intentieverklaring jeugdbeleid inzake bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten regio Noordoost Brabant en de provincie Noord-Brabant, april 2003
- Brief provincie 'Subsidiebeschikking wachtlijstbestrijding 2004', 20 juli 2004
- Notitie ten behoeve van de commissie zorg, welzijn en cultuur inzake toekenning wachtlijstmiddelen 2004, 20 juli 2004
- Notitie provincie 'Aansluiting Bureau Jeugdzorg en onderwijs en overige netwerken', november 2004
- Memo provincie 'Overdracht taken (voormalige) zorgtoewijzingsorganen, 9 november 2004
- Inspraakverslag bij het beleidskader Jeugd 20-05-2008, november 2004
- Memorie van Antwoord bij beleidskader jeugd 2005-2008 en uitvoeringsprogramma jeugd 2005, 30 november 2004
- Landelijk Beleidskader 2005-2008
- Beleidskader Jeugd 2005-2008, december 2004
- Uitvoeringsprogramma Jeugd 2005, december 2004
- Memo provincie 'Voorstel financierings- en kwaliteitstoetsingsprocedures nieuwe aanbieders', 6 december 2004
- Brief provincie 'Productieverhoging jeugdzorg', 16 december 2004
- Brief provincie 'Reactie op Ondernemingsplan 2005-2008 Bureau Jeugdzorg', 21 december 2004
- Notitie ten behoeve van de commissie zorg, welzijn en cultuur inzake ICT en registratie, 11 januari 2005
- Provinciaal blad van Noord-Brabant 'Beleidsregel subsidie Noodverband Jeugdzorg Noord-Brabant 2005', januari 2005
- Brief provincie 'Noodfonds 2005' aan bureau jeugdzorg en zorgaanbieders, januari 2005
- Voorstel overlegstructuur met gemeenten 'Samen denken, samen doen', maart 2005
- Reactie op Ondernemingsplan BUREAU JEUGDZORG voor 2005-2008
- Toekenning wachtlijstmiddelen jeugdzorg 2004
- Subsidieverordening Jeugdzorg Provincie Noord-Brabant 2005
- Beschikking De Combinatie 2004
- Brief productieverhoging De Combinatie
- Uitvraag formatieoverzicht
- IPO Overzicht formatie personeel jeugdzorg per 1/1/2005

Bureau Jeugdzorg

- Ondernemingsplan voor 2005-2008: Uitvoeringsorgaan of regisseur van de keten, nieuwe opzet van Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant', 7 juli 2004
- Concept Quick Scan Implementatie RWM en GWB, 11 februari 2004
- Verslag TempoTeam bedrijfsprocessen Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant, 11 oktober 2004

Zorgaanbieders

- Meerjarenbeleidplan 2004-2007 van Kompaan
- Jaarwerkplan 2005 van Kompaan
- Het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording 2004, Kompaan
- De organisatiestructuur van het zorgaanbod, Kompaan, september 2004
- Strategisch beleidsplan 'Kwaliteit met hoofd en hart', Stichting Maas-horst, september 2004

Gemeenten

- Brief gemeente Tilburg aan provincie 'Reactie op de notitie over aansluiting Bureau Jeugdzorg en onderwijs en overige netwerken', januari 2005
- Brief gemeente Tilburg aan provincie 'Reactie beleidskader jeugd 2005-2008', 23 juli 2004
- Nota gemeente Tilburg 'Een sluitende jeugdketen, de organisatie van de gemeentelijke taken op het gebied van jeugdzorg en preventie'
- Inspraakreactie van de subregio Maasland (gemeenten Lith, Maasdonk, Bernheze en Oss) op het provinciaal beleidskader jeugd 2005-2008, 17 mei 2004
- Brief gemeente Oss aan de statencommissie ZCW, 7 juni 2004

Diversen

- onderzoeksrapportage PRVMZ "toegangsfuncties jeugd-GGZ"
- afstudeerscriptie 'De Wet op de jeugdzorg in Noord-Brabant en samenwerking tussen betrokken actoren', J. Adams, Universiteit van Maastricht, januari 2005

Bijlage 4 Lijst met afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMW	Algemeen Maatschappelijk Werk
AmvB	Algemene maatregel van Bestuur
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BANS	Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl
CVP	Cliënt Vertrouwens Persoon
GGD	Gemeentelijke Gezondheids Dienst
ICT	Informatie Communicatie Technologie
IJ	Informatiesysteem Jeugdzorg
ISO	International Organization for Standardization
j-GGZ	Geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
j-LVG	Zorg voor licht verstandelijke gehandicapte jeugdigen
KISIT	Kliënt Informatie Systeem Intensieve Thuiszorg
P&C	Planning & Control
MKD	Medisch Kinder Dagverblijf
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg tussen provincie en gemeenten
REC	Regionaal Expertise Centrum
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SAP	Systeem voor Enterprise Resource Planning
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VO/SVO	Voortgezet Onderwijs/Speciaal Voortgezet Onderwijs
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WSNS	Weer Samen Naar School