

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Doorlichting Bureau Jeugdzorg Agglomeratie
Amsterdam

Ernst & Young Advisory
Wassenaarseweg 80
2596 CZ Den Haag
Postbus 90636
2509 LP Den Haag
Tel.: +31 (0) 88 - 407 1000
Fax: +31 (0) 88 - 407 1005
www.ey.nl

Ministerie van Veiligheid & Justitie
t.a.v. de heer A.P.M. Pont
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 5 december 2011

Ip/8P6BLX-c

Geachte heer Pont,

Hierbij bieden we u het rapport 'Eindrapportage Onderzoek Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam aan. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek dat Ernst & Young Advisory heeft uitgevoerd.

De onderzoekswerkzaamheden zijn verricht in de periode van juni 2011 t/m eind juli 2011. De onderzoekswerkzaamheden hebben onder meer bestaan uit het uitvoeren van een financiële doorlichting van het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam.

Wij bedanken de medewerkers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam voor hun medewerking en openheid gedurende het onderzoek.

Ons rapport mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor deze is opgesteld. Het rapport is uitsluitend bestemd voor de opdrachtgever, aangezien anderen die niet op de hoogte zijn van het doel van de werkzaamheden de resultaten onjuist kunnen interpreteren.

Het rapport mag niet zonder onze voorafgaande schriftelijke toestemming aan anderen worden verstrekt, anders dan verplicht bij of krachtens wet of gerechtelijk oordeel. Tevens mag u niet zonder onze voorafgaande schriftelijke toestemming uit het rapport citeren of laten citeren, al dan niet met bronvermelding.

Wij hopen dat dit rapport een positieve bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam en de bekostigingsrelatie met het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Met vriendelijke groet,
Ernst & Young Advisory

Dhr. C.A van Holten

drs. J.W. Pauw

Inhoudsopgave

0	Leeswijzer	3
1	Managementsamenvatting	4
2	Inleiding, achtergrond en onderzoeksvraag	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Achtergrond	6
2.3	Onderzoeksvraag	7
3	Plan van aanpak	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Uitvoering plan van aanpak	9
3.3	Overig	10
4	Uitvoering financiële doorlichting	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Overzicht onderzoeksinformatie	11
4.3	Analyse van de onderzoeksinformatie	12
4.3.1	Inleiding	12
4.3.2	Liquiditeit	12
4.3.3	Solvabiliteit	15
4.3.4	Weerstandvermogen	16
4.3.5	Reserves	18
4.4	Onderzoek aanvullende financiering	19
4.5	Beoordeling financiële positie	20
4.6	Beoordeling doelmatigheid bestedingen	21
4.7	Maatregelen van BJAA om aan kostenniveau te voldoen	25
5	Uitvoering doorlichting bedrijfsvoering	26
5.1	Inleiding	26
5.2	Belang onderzoek naar bedrijfsvoering	26
5.3	Ontwerp causaal onderzoeksmodel	27
5.4	Interpretaties en gebruik van het onderzoeksmodel	28
5.5	Verschillenanalyse	29
5.5.1	Verschillenanalyse personeel	29
5.6	Onderzoek kerncijfers	36
5.6.1	Inleiding	36
5.6.2	Verband tussen caseloads, wachtlijsten en productie	36
5.6.3	Caseload	36
5.6.4	Wachtlijsten	38
5.6.5	Productie	39
5.6.6	Verhouding kosten	41
5.7	Ontwikkeling en doorrekening scenario's	42
5.8	Beoordeling interne sturing	43

6	Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen	44
6.1	Inleiding	44
6.2	Beantwoording onderzoeksvragen	44
6.3	Aanbevelingen	44

Bijlagen

Bijlage 1: Documentatie en interviews

Versie nr.	Datum	Status	Aan
1.5	5 december 2011	Finaal	Ministerie van Veiligheid en Justitie

0 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 0 bevat de leeswijzer van het rapport.
- In hoofdstuk 1 is de managementsamenvatting opgenomen.
- Hoofdstuk 2 van het rapport omvat de achtergrond en de onderzoeksvraag.
- In hoofdstuk 3 wordt een toelichting gegeven op de uitvoering van het onderzoek.
- In hoofdstuk 4 wordt een uitwerking gegeven van de eerste onderzoeksvraag met betrekking tot de financiële situatie van BJAA.
- Hoofdstuk 5 van het rapport omvat een uitwerking van de tweede onderzoeksvraag met betrekking tot de doelmatig van de bedrijfsvoering van BJAA.
- In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord en aanbevelingen gedaan ter verbetering van de bedrijfsvoering.
- Tenslotte zijn er een aantal bijlagen opgenomen in het rapport met betrekking tot de gebruikte documenten en de geïnterviewden.

1 Managementsamenvatting

Inleiding

Ernst & Young heeft in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties, een doorlichting uitgevoerd op de financiële situatie en de bedrijfsvoering van het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA). In dit rapport wordt door de onderzoekers van Ernst & Young inzicht gegeven en een oordeel gevormd over de financiële situatie en de doelmatigheid van de financiële bestedingen en de bedrijfsvoering van BJAA.

Aanleiding

In 2010 is een herijkingsonderzoek uitgevoerd naar de tarieven van de jeugd-beschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen van de Bureaus Jeugdzorg. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van signalen van de brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland in 2009 dat de tarieven voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering ontoereikend zouden zijn. Over de resultaten van dit onderzoek heeft op 13 januari 2011 een debat plaatsgevonden in de Tweede Kamer. In dat debat is geconstateerd dat het herijkingonderzoek onvoldoende beeld geeft voor een eindoordeel.

De Tweede Kamer heeft aangegeven het wenselijk te vinden dat door de Algemene Rekenkamer onderzoek wordt gedaan naar de bureaus jeugdzorg. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven hoe zij het onderzoek gaat uitvoeren en wat daarbij de (on)mogelijkheden zijn. Een onderzoek naar de verklaring voor de verschillen in kosten tussen de bureaus jeugdzorg acht de Rekenkamer niet mogelijk omdat de administraties van de bureaus jeugdzorg niet voorzien in een eenduidige toedeling van kosten aan normprijzen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van het onderzoeksvoorstel van de Rekenkamer en de consequenties van dat voorstel. De staatssecretaris geeft daarbij aan het onderzoek van de Rekenkamer te willen afwachten alvorens tot aanpassing van het tarief over te kunnen gaan. In zijn brief geeft de Staatssecretaris ook aan dat hij van 3 provincies/groot stedelijke regio's een brandbrief heeft ontvangen en dat hij inmiddels met deze regio's in contact is getreden over de wijze waarop de knelpunten met de wachtlijsten verholpen kunnen worden en welke mogelijkheden daarbij beschikbaar zijn.

De Staatssecretaris heeft daarbij aangegeven dat, indien blijkt dat de mogelijkheden/middelen beperkt zijn, hij onder voorwaarden bereid is incidentele middelen ter beschikking te stellen om acute (financiële) problemen te voorkomen. Aan het beschikbaar stellen van incidentele middelen wordt de voorwaarde gekoppeld dat een externe onafhankelijke deskundige in opdracht van de Staatssecretaris de financiën en de bedrijfsvoering doorlicht. De Staatssecretaris wil zich er van vergewissen dat de instelling de haar ter beschikking gestelde middelen doelmatig heeft ingezet, dat sprake is van een goede bedrijfsvoering en dat geen middelen beschikbaar zijn die ingezet zouden kunnen worden om de (financiële) knelpunten op te lossen.

Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1:

Geef inzicht en een oordeel over de financiële situatie van BJAA.

Antwoord onderzoeksvraag 1:

De financiële situatie van BJAA is zorgwekkend. De liquiditeit en het weerstandsvermogen nemen af tot onder een acceptabel niveau. BJAA is niet in staat om onverwachte tegenvallers of veranderingen op te vangen.

Onderzoeksvraag 2:

Geef inzicht en een oordeel over de doelmatigheid van de financiële bestedingen en de bedrijfsvoering van BJAA.

Antwoord onderzoeksvraag 2:

BJAA opereerde in 2010 iets onder en in 2011 ruim boven de normatieve niveau zoals gesteld door V&J. De kosten uit de doeluitkering voor Justitiële taken wordt ingezet voor die taken, zij het tegen een hoger kostenniveau en tegen een (ruim) hogere caseload.

Gezien de beperkte kostenelasticiteit en beperkte overhead, heeft BJAA in de huidige situatie voornamelijk het beperken van het cliëntgebonden personeel als mogelijkheid om de kosten te beïnvloeden. De verwachting is dat het beperken van dat personeel leidt tot oplopende wachtlijsten.

2 Inleiding, achtergrond en onderzoeksvraag

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 van het rapport worden de achtergrond en de vraagstelling van het onderzoek weergegeven.

2.2 Achtergrond

In 2010 is een herijkingsonderzoek uitgevoerd naar de tarieven van de jeugd-beschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen van de Bureaus Jeugdzorg. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van signalen van de brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland in 2009 dat de tarieven voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering ontoereikend zouden zijn. Over de resultaten van dit onderzoek heeft op 13 januari 2011 een debat plaatsgevonden in de Tweede Kamer. In dat debat is geconstateerd dat het herijkingonderzoek onvoldoende beeld geeft voor een eindoordeel.

Uit het onderzoek komt wel duidelijk naar voren dat er grote verschillen bestaan in de kosten die de bureaus jeugdzorg maken bij de uitvoering van de maatregelen voor jeugdbescherming en -reclassering en dat het niet duidelijk is waardoor deze verschillen precies verklaard worden.

De Tweede Kamer heeft aangegeven het wenselijk te vinden dat door de Algemene Rekenkamer onderzoek wordt gedaan naar de bestedingen van de bureaus jeugdzorg, naar de oorzaken van de verschillen tussen die bestedingen en naar de vraag waarom sommige bureaus beter uitkomen met het tarief dan andere en welke factoren daaraan ten grondslag liggen.

Op 30 maart heeft de staatssecretaris een formeel verzoek daartoe gedaan aan de Algemene Rekenkamer¹. Op 14 maart hebben de gezamenlijke bestuurders van de bureaus jeugdzorg aangegeven het te betreuren dat de staatssecretaris vooralsnog geen besluit neemt over aanpassing van het tarief en eerst het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wil afwachten. De bestuurders geven aan dat bij enkele bureaus de financiële situatie zo nijpend is dat direct nadere maatregelen noodzakelijk zijn, i.c. het instellen van wachtlijsten c.q. overbruggingshulp. Begin mei 2011 hebben 3 provincies/groot stedelijke regio's hierover een 'brandbrief' aan de staatssecretaris gezonden.

De Algemene Rekenkamer heeft op 23 mei 2011 aangegeven hoe zij het onderzoek gaat uitvoeren en wat daarbij de (on)mogelijkheden zijn. Een onderzoek naar de verklaring voor de verschillen in kosten tussen de bureaus jeugdzorg acht de Rekenkamer niet mogelijk omdat de administraties van de bureaus jeugdzorg niet voorzien in een eenduidige toedeling van kosten aan normprijzen.

Op 25 mei heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van het onderzoeksvoorstel van de Rekenkamer en de consequenties van dat voorstel. De staatssecretaris geeft daarbij aan het onderzoek van de Rekenkamer te willen afwachten alvorens tot aanpassing van het tarief over te kunnen gaan.

In zijn brief geeft de Staatssecretaris ook aan dat hij van 3 provincies/groot stedelijke regio's een brandbrief heeft ontvangen en dat hij inmiddels met deze regio's in contact is getreden over de wijze waarop de knelpunten met de wachtlijsten verholpen kunnen worden en welke mogelijkheden daarbij beschikbaar zijn.

De Staatssecretaris heeft daarbij aangegeven dat, indien blijkt dat de mogelijkheden/middelen beperkt zijn, hij onder voorwaarden bereid is incidentele middelen ter beschikking te stellen om acute (financiële) problemen te voorkomen. Aan het beschikbaar stellen van incidentele middelen wordt de voorwaarde gekoppeld dat een externe onafhankelijke deskundige in opdracht van de Staatssecretaris de financiën en de bedrijfsvoering doorlicht.

De Staatssecretaris wil zich er van vergewissen dat de instelling de haar ter beschikking gestelde middelen doelmatig heeft ingezet, dat sprake is van een goede bedrijfsvoering en dat geen middelen beschikbaar zijn die ingezet zouden kunnen worden om de (financiële) knelpunten op te lossen.

2.3 Onderzoeksvraag

Het doel van de doorlichting is dat in een kort tijdbestek inzicht wordt geboden in:

- de financiële situatie van het bureau jeugdzorg van de stadsregio Amsterdam (liquiditeit, solvabiliteit en weerstandsvermogen van het afgelopen jaar en het lopend jaar), waaronder ook de risicoreserves jeugdzorg (afgelopen en lopende jaar).
- de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (w.o. de verhouding tussen directe versus indirecte kosten (overhead)).

Deze opdracht is 2-ledig, namelijk:

- het in kaart brengen van de financiën/bedrijfsvoering, en
- het vormen van een oordeel over de doelmatigheid van de financiële bestedingen en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Onderdeel van dit oordeel betreft ook een advies over de mogelijkheden van verbetering van de doelmatigheid, etc.

Van de 3 provincies/groot stedelijke regio's die een brandbrief gestuurd hebben, heeft 1 van hen aangegeven een beroep te willen doen op incidenteel beschikbaar gestelde middelen. Dit betreft Bureau Jeugdzorg Amsterdam. Dit onderzoek heeft derhalve daarop betrekking. Bureau Jeugdzorg Amsterdam en de Stadsregio Amsterdam hebben aangegeven volledig mee te werken met een dergelijk onderzoek.

Verwacht resultaat/op te leveren producten:

- Het resultaat van de opdracht omvat een rapport van bevindingen van de financiële situatie en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.
- Daar waar mogelijk, worden aanbevelingen gegeven ter verbetering van doelmatigheid.

Specifieke elementen bedrijfsvoering:

- Onderstaand zijn enkele specifieke elementen opgenomen die, naast de reguliere onderdelen van een bedrijfsvoeringsonderzoek, in ieder geval in de doorlichting dienen te worden meegenomen.
- Genormeerde en gerealiseerde caseload voor de verschillende producten in de jeugdbescherming (OTS en voogdij). Hoe wordt hier op gestuurd?
- Zijn er werkzaamheden van de gezinsvoogdijwerker bij andere functionarissen belegd. Zo ja welke? Tot welke wijzigingen heeft deze werkverdeling geleid in caseload/workload van de gezinsvoogd. Hoe wordt hier op gestuurd?
- Hoe hoog zijn de wachtlijsten? Zijn dit externe en interne wachtlijsten? Hoe wordt gestuurd op (voorkomen) van wachtlijsten?
- Wat zijn de gerealiseerde productie aantallen in 2010? Hoe ontwikkelt zich dit in 2011? Wat is de prognose voor het restant van 2011?
- Hoe wordt gestuurd op productiviteit?
- Hoe wordt gestuurd op tijdig afsluiten van zaken/doorlooptijd?
- Vergelijking met resultaten van onderzoek Deloitte over het jaar 2009.

3 Plan van aanpak

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 van dit rapport is de uitvoering van het onderzoek beschreven. Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd waarbij intensief is samengewerkt met de opdrachtgever en de medewerkers van BJAA. De feitelijkheid van het onderzoek is afgestemd met BJAA en de opdrachtgever heeft de eindrapportage van het onderzoek vastgesteld.

3.2 Uitvoering plan van aanpak

Het plan van aanpak is gefaseerd uitgevoerd waarbij onderscheid is gemaakt naar de voorbereiding, de uitvoering en de afronding en overdracht.

In de voorbereidende fase van het onderzoek zijn projectmatige- en operationele afspraken gemaakt over de uitvoering van het onderzoek. Deze afspraken zijn gemaakt en vastgesteld tijdens de kick-off van het onderzoek.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn op hoofdlijnen de volgende activiteiten uitgevoerd bij onderzoeksvraag 1, de financiële doorlichting:

- Het inventariseren van de onderzoeksinformatie.
- Het analyseren van de onderzoeksinformatie.
- Het verrichten van onderzoek naar aanvullende financiering.
- Het vormen van een oordeel over de financiële positie en de doelmatigheid van de bestedingen.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn op hoofdlijnen de volgende activiteiten uitgevoerd bij onderzoeksvraag 1, de financiële doorlichting:

- Het inventariseren van de onderzoeksinformatie.
- Het analyseren van de onderzoeksinformatie.
- Het verrichten van onderzoek naar aanvullende financiering.
- Het vormen van een oordeel over de financiële positie en de doelmatigheid van de bestedingen.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn op hoofdlijnen de volgende activiteiten uitgevoerd bij onderzoeksvraag 2, de doorlichting van de bedrijfsvoering:

- Het opstellen van een causaal kostenmodel.
- Het uitvoeren van een verschillenanalyse.
- Het opstellen van scenario's.
- Het onderzoeken van de interne sturing.

In de laatste fase is de eindrapportage van het onderzoek opgesteld. Het concept van de eindrapportage is in eerste instantie besproken met de opdrachtgever. De opdrachtgever heeft getoetst of in het concept van het eindrapport de onderzoeksvragen afdoende worden beantwoord. Vervolgens is de eindrapportage gepresenteerd aan de opdrachtgever en daarmee formeel vastgesteld.

Het onderzoek is projectmatig uitgevoerd en in de projectorganisatie zijn de volgende rollen te onderkennen:

- De opdrachtgever: Het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Projectleiding: externe projectleider van Ernst & Young
- Projectuitvoering: de adviseurs van Ernst & Young.

3.3 Overig

Dit onderzoek en de hierbij behorende werkzaamheden zijn niet uitgevoerd in het kader van een controle- of beoordelingsopdracht en derhalve kan geen zekerheid worden verstrekt omtrent de getrouwheid van de financiële informatie, anders dan ter zake van de aspecten, welke door ons zijn onderzocht en waarover wordt gerapporteerd. In het kader van dit onderzoek hebben wij derhalve geen reperformance of testwerk verricht teneinde vast te stellen dat de weergegeven gegevens aansluiten met onderliggende data.

4 Uitvoering financiële doorlichting

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 wordt de eerste onderzoeksvraag met betrekking tot de financiële situatie van BJAA beantwoord. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt een nadere toelichting gegeven op de onderzoeksinformatie, een analyse van de onderzoeksinformatie in termen van onder andere liquiditeit, solvabiliteit, weerstandsvermogen en reserves, onderzoek naar aanvullende financiering en de oordeelsvorming over de financiële positie en de doelmatigheid van de bestedingen.

4.2 Overzicht onderzoeksinformatie

Aan de hand van een informatieverzoek en een aantal besprekingen waarin toelichting is gegeven op het informatieverzoek, heeft BJAA de onderzoeksinformatie verzameld en via e-mail aangeleverd aan de onderzoekers. In bijlage I is een overzicht opgenomen met de ontvangen documenten van BJAA.

De onderzoekers hebben deze informatie geconsolideerd en gestructureerd om direct te kunnen gebruiken in het onderzoek. De onderzoekers hebben ervoor gekomen om deze informatie op te nemen in het rapport zodat de lezer van het rapport zich een goed beeld kan vormen van de financiële situatie van BJAA. Deze informatie is de vorm van een validatie sessie afgestemd met BJAA.

Onderstaand een overzicht van de meest relevante financiële en operationele managementinformatie van BJAA.

Geraadpleegde documenten
Jaarverslag BJAA 2010
Jaarrekening BJAA 2010
Jaarrekening BJAA 2009
Jaarplan BJAA 2011
Begroting BJAA 2011
Kwartaalrapportage BJAA Q1 2011
Liquiditeitsprognose BJAA 1-6-2011
Subsidiebeschikkingen aan BJAA 2011
Bezetting BJAA 2010 en 2011
Kolommenbalans BJAA mei 2011

Op grond van de bovenstaande informatie hebben de onderzoekers een analyse en een prognose van de financiële positie van BJAA gemaakt.

4.3 Analyse van de onderzoeksinformatie

4.3.1 Inleiding

De onderzoekers hebben een financiële analyse uitgevoerd om onderzoeksvraag 1 met betrekking tot de financiële positie te kunnen beantwoorden. Hierbij is onderzoek gedaan naar de liquiditeit, de solvabiliteit, het weerstandsvermogen en de reserves van BJAA. In de volgende paragrafen wordt een nadere uitwerking gegeven van de financiële analyse voor 2010 en een deel van 2011.

4.3.2 Liquiditeit

In het onderzoek gebruiken wij de volgende definitie voor liquiditeit: liquiditeit is de mate waarin een organisatie in staat is om zijn lopende betalingsverplichtingen te voldoen.

Liquiditeit is onder te verdelen dynamische of statische liquiditeit.

- Dynamische liquiditeit is een prognose van binnenkomende en uitgaande geldstroom van een organisatie. Deze wordt zichtbaar gemaakt in een liquiditeitsprognose.
- Statische liquiditeit geeft aan of een organisatie in staat is om aan zijn korte termijn verplichtingen te voldoen met behulp van de vlottende activa. Statische liquiditeit wordt uitgedrukt aan de hand van kengetallen met betrekking tot het werkkapitaal, current ratio en quick ratio.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt om de liquiditeit vast te stellen:

- Jaarrekening BJAA 2010.
- Begroting BJAA 2011.
- Liquiditeitsprognose BJAA van 1 juni 2011.
- Overzicht te ontvangen subsidies 2011.
- Bezetting BJAA 2010 en 2011.
- Kwartaalrapportage BJAA Q1 2011.

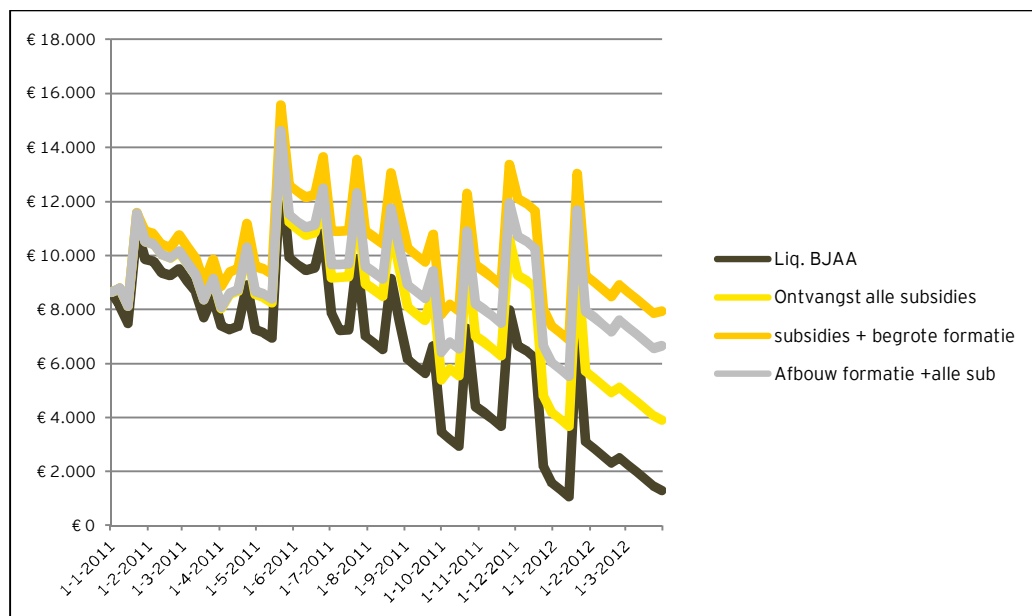
De grafiek op de volgende pagina geeft het verloop van de liquiditeit van BJAA weer.

Voor de beoordeling van de dynamische liquiditeit hebben wij vier scenario's opgesteld. Onderstaand zijn de scenario's nader toegelicht.

- **Liq BJAA:** De onderste lijn in de grafiek. Het meest negatieve scenario. Dit is de liquiditeitprognose opgesteld door BJAA. In deze liquiditeitsprognose zijn alleen de in het eerste kwartaal daadwerkelijk beschikte subsidies opgenomen en zijn de loonkosten (inclusief afdrachten loonheffing) geraamd op basis van de formatie per 1 januari 2011.
- **Ontvangst alle begrote subsidies:** De derde lijn van boven in de grafiek. In de liquiditeitsprognose van BJAA zijn alleen subsidies opgenomen waarvan een beschikking is ontvangen. Op het moment van opstellen van deze prognose was voor ca. € 2.606 K van de begrote subsidies nog niet beschikt. De subsidie van SRA inzake de Eigen Kracht Conferenties (EKC) van € 2.467 K, BJZ Lelystad voor de Kindertelefoon

- € 88.475 en de aanvullende subsidie van € 50 K voor de gesloten Jeugdzorg zijn nog niet ontvangen.
- **Subsidies + begrote formatie:** De bovenste lijn in de grafiek. Het meeste positieve scenario. Deze lijn geeft de liquiditeit aan indien BJAA voldoet aan zijn begroting¹.
- **Afbouw formatie + subsidie:** De tweede lijn van boven in de grafiek. Deze lijn geeft de liquiditeit van BJAA weer indien alle begrote subsidies zijn beschikbaar en de formatie wordt afgebouwd met gemiddeld 6 FTE per maand, wat gebaseerd is op de gemiddelde afbouw als gevolg van de vacaturestop over het eerste kwartaal 2011.

De bovenstaande scenario's zijn weergegeven in de onderstaande grafiek



In de bovenstaande grafiek is de omvang van de liquide middelen van BJAA weergegeven van begin 2011 tot het eerste kwartaal van 2012. Alle vier de scenario's laten een daling zien van de liquiditeit van BJAA. In de bovenste lijn opereert BJAA volgens de begroting. BJAA heeft een sluitende begroting opgesteld. Bij de begroting is een risicoparagraaf opgenomen waarin is aangegeven dat BJAA verwacht een verlies te realiseren van € 1.768 K. In het eerste kwartaal van 2011 heeft BJAA € 1,3 mln meer aan kosten gerealiseerd dan begroot en heeft geleid tot een verlies van € 1,3 mln in het eerste kwartaal.

Daarnaast heeft BJAA aan het eind van het eerste kwartaal 60 FTE meer in dienst dan begroot².

¹ Om daadwerkelijk de formatie actief af te bouwen zal een organisatie frictiekosten maken die ook een effect hebben op de liquiditeit. Deze bijkomende frictiekosten zijn niet opgenomen in dit scenario.

² Deze overbezetting veroorzaakt het verlies in het eerste kwartaal van 2011. Een deel van de overbezetting wordt gefinancierd door personeel in te zetten op projecten waardoor het verlies beperkt wordt.

Het aantal FTE'en boven de begrote bezetting zou afgebouwd moeten worden alvorens BJAA in staat is op conform de begroting te opereren. De afbouw van deze boventallige FTE'en vindt plaats aan de hand van een vacaturestop. Indien de formatie via deze vacaturestop in het huidige tempo (6 FTE) per maand daalt zal BJAA eind 2011 op de begrote formatie voor 2011 zitten. Het beslag van deze overcapaciteit (ten opzichte van de begroting) op de liquiditeit neemt hierdoor af. Door het beslag is de liquiditeit van BJAA naar verwachting eind 2011 gehalveerd tot een bedrag van € 4 mln.

BJAA wordt t-1 gefinancierd. Een daling van de productie in 2011 heeft bij een constant tarief een daling van de subsidieontvangsten in 2012 tot gevolg. BJAA heeft het lopende jaar de tijd om het kostenniveau van de uitvoering af te bouwen. Naar verwachting zal BJAA eind 2011 op zijn gemiddeld begrote formatie voor 2011 zitten. Bij een eventuele daling van de productie in 2011 heeft BJAA met de huidige vacaturestop niet meer de mogelijkheid om het kostenniveau tijdig te verlagen.

BJAA heeft een gemiddelde maandelijkse cash-outflow van ongeveer € 3,8 mln. Een daling van de liquiditeit tot € 4 mln betekent dat BJAA dan nog net voldoende geld in kas heeft om voor één maand de salarissen en rekeningen te kunnen betalen. Onverwachte situaties die van invloed zijn op de liquiditeit hebben tot gevolg dat BJAA niet in staat is om de salarissen van de medewerkers te betalen. BJAA is, doordat het geen bezittingen heeft, niet in staat om financiële middelen op de markt te lenen of bezittingen te verkopen.

Op basis van het eerste kwartaal van 2011 en de risicoparagraaf bij de begroting van 2011 is het de verwachting dat de liquiditeit van BJAA in 2011 met 50% zal dalen tot circa € 4 mln. Met deze € 4 mln is BJAA in staat om circa één maand de lopende verplichtingen waaronder de salarissen te betalen. Een korte vertraging in bijvoorbeeld de bevoorschotting van de subsidies heeft tot gevolg dat BJAA niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen.

De daling van de liquiditeit stopt wanneer het kostenniveau aansluit op de financiering van BJAA en/of de financiering stijgt tot het niveau van de kosten van BJAA.

In de onderstaande tabel is de statische liquiditeit van BJAA weergegeven:

Ratio	31-12-2009	31-12-2010	31-3-2011
Current ratio	1,022	0,947	1,005
Quick ratio	1,022	0,947	1,005
Werkkapitaal	€ 224.276	-€ 574.009	€ 150.345

Toelichting op de tabel:

- **Current ratio:** de current ratio wordt berekend door de vlottende activa en liquide middelen te delen door de korte termijn verplichtingen. Een current ratio > 1 geeft aan dat de organisatie aan de korte termijn verplichtingen kan voldoen.
- **Quick ratio:** de quick ratio wordt op de zelfde wijze berekend als de current ratio alleen worden op de vlottende activa de voorraden in mindering gebracht. Doordat BJAA geen voorraden heeft is de quick ratio gelijk aan de current ratio.
- **Werkkapitaal:** het werkkapitaal wordt berekend door de korte termijn verplichtingen in mindering te brengen op de liquide middelen en de vlottende activa. BJAA heeft eind 2010 een negatief werkkapitaal. De daling van het werkkapitaal wordt veroorzaakt doordat een lange termijn schuld van € 1.169 K aan de Stadsregio Amsterdam (SRA) voor te veel ontvangen subsidies gedeeltelijk is omgezet in een kort lopende schuld (€ 1.055 K) en gedeeltelijk is terugbetaald € 114 K. Per mei 2011 is het werkkapitaal gestegen doordat BJAA een voorschot heeft ontvangen van de doelsubsidie van het SRA. Door dit voorschot is het werkkapitaal van BJAA tijdelijk verbeterd.

Toelichting verloop statische liquiditeit van BJAA:

De statische liquiditeit is in 2010 gedaald. BJAA heeft door de omzetting van de lange lopende schuld naar kort vreemd vermogen een negatief werkkapitaal gekregen. De langlopende schuld had betrekking op de terugbetaling van subsidiegelden over 2006. BJAA hoeft deze subsidiegelden gedeeltelijk niet terug te betalen maar heeft afgesproken met de SRA deze middelen in te zetten voor het transformatieplan. Aangezien de subsidiegelden in 2006 al zijn besteed aan activiteiten in 2006 zullen de activiteiten in 2011 gefinancierd moeten worden met middelen die BJAA in 2011 ontvangt.

In mei 2011 is het werkkapitaal gestegen tot € 150 K doordat BJAA een voorschot heeft ontvangen voor de doelsubsidie van het SRA. Het voorschot zorgt voor een tijdelijke verhoging van het werkkapitaal. Een negatief werkkapitaal heeft tot gevolg dat BJAA niet in staat is om met de vlottende activa zijn korte termijn schulden te betalen. De liquiditeitsprognose laat daarnaast een dalende trend zien. Deze dalende liquiditeit heeft tot gevolg dat het werkkapitaal in 2011 verder zal verslechteren.

BJAA heeft eind 2011 naar verwachting een negatief werkkapitaal. Dit betekent dat BJAA niet in staat is om met zijn vlottende activa zijn korte termijn schulden te betalen.

4.3.3 Solvabiliteit

In het onderzoek gebruiken wij de volgende definitie voor solvabiliteit: de solvabiliteit geeft de mate weer waarin een organisatie in staat is om vanuit zijn eigen vermogen aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.

Solvabiliteit is op twee wijzen te berekenen:

Eigen vermogen / vreemd vermogen of eigen vermogen / totaal vermogen

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt om de solvabiliteit vast te stellen:

- Jaarrekening BJAA 2009.
- Jaarrekening BJAA 2010.
- Kolommenbalans BJAA mei 2011.

In de onderstaande tabel is de solvabiliteit van BJAA weergegeven.

Ratio	31-12-2009	31-12-2010	31-5-2011
Eigen vermogen / Vreemd vermogen	0,109	0,125	0,008
Eigen vermogen / Totaal vermogen	0,122	0,143	0,008

Toelichting verloop solvabiliteit van BJAA:

De solvabiliteit wordt bepaald door de omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen. De hoogte van het vreemd vermogen van BJAA is afhankelijk want het moment waarop subsidiegelden worden ontvangen. Ontvangen subsidiegelden worden als 'nog te besteden subsidie' geboekt in het vreemd vermogen. De solvabiliteit van BJAA fluctueert hierdoor van dag tot dag. Solvabiliteit is daarom geen goede indicator om een uitspraak te doen over het verloop van de financiële positie van BJAA als organisatie.

Het solvabiliteitsratio kan wel worden gebruikt om te bepalen of BJAA solvabel is. De solvabiliteit van BJAA is dermate laag, bijvoorbeeld 0,008 in mei 2011, dat BJAA feitelijk niet solvabel is.

Verliezen van BJAA worden ten laste gebracht van het eigen vermogen. De verwachting is dat BJAA 2011 afsluit met een verlies van € 1,5 mln. Het eigen vermogen van BJAA daalt hierdoor naar € 198 K. Een daling van het eigen vermogen zorgt voor een daling van de solvabiliteit. Bij ongewijzigd beleid zal de solvabiliteit van BJAA dus nog verder verslechteren waardoor BJAA niet meer solvabel is.

4.3.4 Weerstandvermogen

In het onderzoek gebruiken wij de volgende definitie voor het weerstandsvermogen: het vermogen van de organisatie om ook in ongunstige tijden haar activiteiten te kunnen voorzetten.

De formule om het weerstandsvermogen te berekenen is als volgt:
Eigen vermogen + egalisatierekening + voorziening onderhoud + overige voorzieningen - immateriële vaste activa - herwaarderingsreserve

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt om het weerstandsvermogen vast te stellen:

- Jaarrekening BJAA 2009.
- Jaarrekening BJAA 2010.
- Begroting BJAA 2011.
- Kwartaalrapportage BJAA Q1 2011.

In onderstaande tabel is het weerstandsvermogen van BJAA weergegeven.

	31-12-2009	31-12-2010	31-3-2011	31-12-2011 ³
Weerstandsvermogen	€ 1.698.233	€ 1.638.505	€ 818.343	€ 200.000

Het weerstandsvermogen op 31-3-2011 is berekend op basis van het resultaat van het eerste kwartaal. Het weerstandsvermogen aan het eind van 2011 is gebaseerd op een verwachting van het resultaat.

Toelichting verloop weerstandsvermogen van BJAA:

Het weerstandsvermogen van BJAA daalt in 2011 met 88% tot circa € 200 K of 0,44% van de totale subsidieontvangsten in 2011. Ter vergelijking: uitvoeringsorganisaties mogen volgens de Regeling baten-lasten 2011 een weerstandsvermogen hebben van maximaal 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar. Voor BJAA komt dit neer op ca. € 2.200 K. Juist voor organisaties die grotendeels afhankelijk zijn van subsidiëring waarbij sprake is van een teruglopende subsidiestroom is het van belang een 'solide' weerstandsvermogen te hebben. Een 'solide' weerstandsvermogen stelt de organisatie in staat om de lange termijn doelstellingen te kunnen realiseren. Bij het ontbreken van een weerstandsvermogen kan de organisatie niets anders doen dan met korte termijn acties te reageren. In het geval van BJAA zou bijvoorbeeld het reduceren van het personeel kunnen leiden tot een verdere verhoging van de caseload of het vergroten van de wachtlijst.

De reden dat BJAA met de huidige bezetting eind 2011 nog een positief weerstandsvermogen heeft, is dat de organisatie een aantal aanvullende subsidies verwacht te ontvangen.

Deze aanvullende subsidies zijn weergegeven in onderstaande tabel:

Subsidie	Bedrag
Meeropbrengst JB/JR ⁴	€ 352.000
MPG	€ 520.000
Pilot West	€ 300.000
Voorziening transformatieplan	€ 580.000
Pro Juventute	€ 263.000
Totaal	€ 2.015.000

Het gevaar bestaat dat BJAA subsidiegelden waarvoor BJAA in de toekomst activiteiten moet verrichten zal gebruiken om de huidige kosten te dekken.

³ Prognose op basis van begroting

⁴ Deze post betreft het verschil tussen de begrote doeluitkering JB/JR (op basis van p*g t0) en de beschikte doeluitkering JB/JR (t-1). Het betreft geen aanvullende subsidie maar wel een meeropbrengst ten opzichte van de begrote kosten.

Daarnaast is de voorziening transformatieplan van € 580 K een omzetting van subsidiegelden uit 2006 die BJAA terug moest betalen. De subsidiegelden zijn in 2006 al besteed zodat BJAA het transformatieplan uit bestaande middelen moet financieren. Zoals aangegeven bij de liquiditeit zorgt de omzetting van deze langlopende schuld naar een nieuwe subsidie voor de verslechtering van financiële positie van BJAA. Een terugbetaling had overigens een vergelijkbare impact op de liquiditeit gehad, zonder de voordelen die de uitvoering van het transformatieplan voor BJAA heeft.

De bovenstaande aanvullende subsidies zijn tijdelijk van aard. Gegeven de huidige ontwikkelingen met betrekking tot subsidieverstrekking is het niet waarschijnlijk dat deze organisaties in 2012 wederom hetzelfde bedrag aan aanvullende subsidies zullen toezeggen waardoor het de verwachting is dat in 2012 het weerstandsvermogen zal dalen tot € 0.

De verwachte krimp van het weerstandsvermogen in 2011 met 88% heeft tot gevolg dat de organisatie niet meer in staat is om in te springen op lopende ontwikkelingen en bijvoorbeeld de kosten van een reorganisatie te financieren vanuit het weerstandsvermogen. Terwijl voor organisaties die grotendeels afhankelijk zijn van subsidiëring waarbij sprake is van een teruglopende subsidiestroom is het van belang een 'solide' weerstandsvermogen te hebben. 'Solide' weerstandsvermogen stelt de organisatie in staat om de lange termijn doelstellingen te kunnen realiseren.

Bij het ontbreken van een weerstandsvermogen kan de organisatie niets anders doen dan met korte termijn acties te reageren. BJAA beschikt daarnaast niet over de bezittingen die als onderpand kunnen dienen om lang lopend krediet aan te trekken om tijdelijk tekorten op te kunnen vangen.

4.3.5 Reserves

In het onderzoek gebruiken wij de volgende definitie voor de reserves: Het verschil tussen de activa en schulden (inclusief voorzieningen). Een deel van de reserves kan met een bepaald doel zijn gereserveerd om voor een speciaal doel te worden ingezet.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt om de samenstelling en omvang van de reserves vast te stellen:

- Jaarrekening BJAA 2009.
- Jaarrekening BJAA 2010.
- Begroting BJAA 2011.
- Kwartaalrapportage BJAA Q1 2011.

Onderstaande tabel zijn de reserves van BJAA weergegeven.

Reserve	31-12-2009	31-12-2010
Algemene reserve	€ 2.987.272	€ 2.771.886
Egalisatiereserve	- € 1.719.868	- € 1.330.190
Bestemmingsreserve	€ 130.829	€ 130.829
Totale reserve	€ 1.398.233	€ 1.572.505

Toelichting verloop reserves van BJAA:

De berekening van de reserves wijkt niet veel af van de berekening van het weerstandsvermogen. In het eerste kwartaal van 2011 heeft BJAA een tekort van € 1.320 K ten opzichte van de begroting. Volgens de begroting zou BJAA een winst van € 500 K realiseren. Gecorrigeerd voor deze winst dalen de reserves bij dit resultaat met € 820 K naar € 750 K aan het eind van kwartaal 1 2011. Het verlies in 2011 zal verder toenemen als gevolg van een hogere zittende formatie dan begroot. De verwachting is dat eind 2011 BJAA nagenoeg geen reserve meer heeft.

4.4 *Onderzoek aanvullende financiering*

Om een compleet beeld te krijgen van de ontwikkeling van de financiële positie van BJAA is ook onderzoek verricht naar mogelijk aanvullende financiering vanuit de provincie, de gemeente of eigen autonome middelen.

Bij het vaststellen van de aanvullende financiering van BJAA zijn de volgende informatiebronnen gebruikt:

- Jaarrekening BJAA 2010.
- Jaarplan BJAA 2011.
- Subsidiebeschikkingen.

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de financiering van BJAA voor 2010 en 2011.

Subsidie	2010
SRA doeluitkering	€ 43.811.472
SRA - -Eigen Kracht Conferentie (EKC)	€ 1.224.121
Groeigelden 2010 - AMK en gezinsmanagement	€ 831.400
Noodinvesteringsplan 2010	€ 1.040.000
OVA en uitbreidingsgelden 2009	€ 1.295.587
Aanvulling Rouvoetgelden	€ 46.285
Praktijkonderwijs	€ 143.000
Totaal beschikt	€ 48.526.708
Doorgeschoven naar 2011	€ 549.304
Totaal	€ 47.977.404

Subsidie	2011
SRA doeluitkering	€ 42.210.935
Eigen kracht conferenties	€ 2.467.118
Gesloten jeugdzorg	€ 50.000
Servicepunt	€ 62.000
OMPG	€ 708.270
Totaal	€ 45.498.323
Nog te besteden subsidie MPG	€ 131.351
Nog te besteden noodinvesteringsplan	€ 417.953
Totaal te besteden subsidie 2011	€ 46.047.627

N.B. Voor de subsidie van de eigen kracht conferenties is op het moment van schrijven van het rapport € 1.648.121 beschikbaar.

BJAA is voor zijn inkomsten voornamelijk afhankelijk van de doelsubsidies van de SRA. Een deel van deze subsidies is afhankelijk van de productie van BJAA. Een daling van de productie zoals in 2010 heeft tot gevolg dat BJAA minder geld ontvangt in 2011 (t-1 financiering).

Naast de bestaande financiering, de doeluitkering van het SRA ontvangt BJAA in 2011 nog voor € 3,2 mln aan aanvullende financiering. De huidige ontwikkeling bij gemeenten en andere overheden is een bezuiniging op subsidies. Indien de productie daalt of de aanvullende subsidies wegvallen, valt de dekking weg voor een deel van de organisatie. BJAA heeft een weinig flexibele kostenstructuur. De medewerkers zijn in vaste dienst en voor de huisvesting zijn langlopende huurcontracten⁵ afgesloten (zie ook paragraaf 5.6.6 voor een beschouwing van de kosten).

De kostenstructuur van BJAA heeft tot gevolg dat bij het wegvallen van subsidies de kosten onvoldoende kunnen met de dalende inkomsten waardoor de verliezen van BJAA zullen toenemen. Doordat het weerstandsvermogen en de reserves in 2011 naar verwachting dalen richting het nulpunt heeft het wegvallen van (aanvullende) subsidies tot gevolg dat BJAA niet langer aan zijn verplichtingen kan voldoen en dat gecombineerd met een negatief eigen vermogen zou de organisatie uiteindelijk om kunnen vallen.

4.5 *Beoordeling financiële positie*

In deze paragraaf wordt de beoordeling van de financiële positie van BJAA gegeven aan de hand van de financiële ratio's en omvang van de posten.

Onderstaand worden de financiële ratio's en de omvang van de posten weergegeven voor 2010 en prognose 2011.

Ratio / post	Realisatie 2010	Prognose 2011	Verloop 2010 - 2011
Liquiditeit	€ 8.646.037	€ 4.000.000	- € 4.646.037
Solvabiliteit	0,125	0,008	- 0,017
Weerstandvermogen	€ 1.638.505	€ 200.000	- € 1.438.505
Reserves	€ 1.572.505	0	- € 1.572.505
Aanvullende financiering	€ 4.715.236	€ 3.287.388	- € 1.427.848

De onderzoekers beoordelen de financiële positie van BJAA als volgt:

Zonder aanvullende maatregelen verslechtert de financiële positie van BJAA in 2011 zodanig dat het voor BJAA zeer moeilijk wordt om goed te kunnen functioneren. Naar verwachting zal de liquiditeit van BJAA worden gehalveerd in 2011 waardoor de organisatie nog net voldoende middelen heeft om de kosten voor één maand te dekken. De organisatie is daardoor erg afhankelijk van zijn omgeving en een tegenvaller die extra beslag legt op de schaarse liquiditeit heeft tot gevolg dat BJAA niet in staat zal zijn om bijvoorbeeld de salarissen van de medewerkers te betalen.

⁵ Voor de lange termijn heeft BJAA een plan voor de optimalisatie van de huisvesting opgesteld. Voor dat plan is voor zover bekend geen financiering beschikbaar.

Daarnaast is het de verwachting dat zowel het weerstandsvermogen als de reserves in 2011 dalen tot het nulpunt. BJAA kan geen zekerheden afgeven waardoor het niet in staat is om (tijdelijk) geld te lenen op de financiële markten. Daarbij zou het rente percentage op een eventuele lening zo hoog zijn dat het niet aantrekkelijk is om geld te lenen. Door het ontbreken van weerstandsvermogen is de organisatie niet in staat om acties te ondernemen die de kosten van de organisatie verlagen. Zonder aanvullende maatregelen bestaat er een reëel risico dat BJAA bij een nieuwe tegenvaller hetzij een stijging van de kosten, hetzij een daling van de inkomsten in 2011 of in 2012 faillissement zal moeten aanvragen.

4.6 Beoordeling doelmatigheid bestedingen

In deze paragraaf wordt de beoordeling van de doelmatigheid van de bestedingen nader toegelicht. De beoordeling van de doelmatigheid van de bestedingen heeft plaatsgevonden aan de hand van een toetsingskader dat wordt gevormd door de normen en tarieven zoals gerapporteerd door Deloitte in 2010.

Bij het vaststellen van de doelmatigheid van de bestedingen van BJAA zijn de volgende informatiebronnen gebruikt:

- Herijkingsonderzoek tarief jeugdbescherming, Deloitte 29 november 2010.
- Begroting BJAA 2011.
- Gerealiseerde kosten BJAA 2010 en 2010.
- Kosten BJAA 2011 Q1.
- Bezetting BJAA 2011 Q1.
- Bezetting BJAA 2010.
- Onderbouwing normprijs OTS 2010 van het ministerie van V&J.
- Onderbouwing normprijs Reclassering 2009 van het ministerie van V&J.

De onderzoekers beoordelen de doelmatigheid van de bestedingen van BJAA als volgt:

Het ministerie van V&J hanteert een normprijs per geval. Deze normprijs is gebaseerd op de inzet van personeel, een prijs voor het personeel en een opslag voor overhead. Daarnaast is er in 2010 een onderzoek uitgevoerd door Deloitte waarin de kostprijs per maatregel is berekend.

De onderstaande tabel is opgebouwd uit de personele kosten die categoriaal door het onderzoeksmodel lopen. Daarbij zijn de kosten per kostenplaats gerelateerd aan de bezetting op de kostenplaats. Voor de opbouw van de onderliggende kosten per FTE zijn de modelkosten gehanteerd. Omdat in het model ook doorbelastingen zijn opgenomen, kunnen de netto kosten materieel afwijken van de werkelijke kosten. Dat is in ieder geval het geval bij de gehanteerde kosten voor het secretariaat.

Norm	Ministerie V&J 2010	Ministerie V&J 2011 ⁶	Deloitte 2009	Deloitte 2011 ⁷	BJAA 2011
Directe loonkosten Jeugdbeschermer	€ 53.165	€ 54.478	€ 54.594	€ 56.921	€ 57.312
Directe loonkosten Jeugdreclasserder	€ 53.165	€ 54.478	€ 54.594	€ 56.921	€ 61.018
Directe loonkosten Gedragwetenschapper	€ 61.012	€ 62.519	€ 64.875	€ 67.641	€ 63.776
Directe loonkosten Teamleider	€ 68.892	€ 70.593	€ 71.718	€ 74.775	€ 80.495
Directe loonkosten secretariaat	€ 36.064	€ 36.955	€ 40.836	€ 42.577	€ 49.629
Overige personeelskosten (per JB/JR)	€ 5.894	€ 6.039	€ 16.608	€ 17.316	€ 5.295
Overheadopslag ⁸ (per JB/JR)	€ 3.274	€ 3.274	€ 0	€ 0	€ 16.536
Apparaatskosten (per JB/JR)	€ 7.587	€ 7.739	€ 6.390	€ 6.648	€ 6.596
Huisvesting (per JB/JR)	€ 7.149	€ 7.292	€ 7.576	€ 7.882	€ 10.689
Automatiseringskosten (per JB/JR)	€ 1.866	€ 1.903	€ 2.064	€ 2.147	€ 1.219

Uit de tabel komt naar voren dat BJAA zowel ten opzichte van de tarieven de personeelskosten hoger zijn dan de norm van het ministerie van V&J. De personeelskosten van BJAA zijn met uitzondering van de gedragswetenschappers hoger dan de tarieven van Deloitte. De hogere directe salariskosten zijn het gevolg van het feit dat BJAA heeft besloten meer ervaren medewerkers in te zetten.

De overheadkosten zijn per FTE JB/JR € 13.262 hoger dan de tarieven van het ministerie. Om dit verschil te kunnen beoordelen is in onderstaande tabel de kostenstructuur van BJAA weergegeven volgens de indeling van het ministerie.

	2010	%	FTE	%	2011 Q1	%	FTE	%
Direct clientgebonden	€ 22.403.695	45%	382,34	63%	€ 5.379.019	44%	363,78	61%
Direct niet-clientgebonden	€ 7.350.915	15%	127,07	18%	€ 1.961.072	16%	120,25	20%
Overhead	€ 7.648.368	15%	79,65	16%	€ 1.604.531	13%	79,43	13%
Overige personeelskosten	€ 1.191.849	2%			€ 284.926	2%		
Huisvesting	€ 3.782.792	8%			€ 962.495	8%		
Apparaat	€ 2.151.271	4%			€ 610.310	5%		
Automatisering	€ 471.745	1%			€ 109.777	1%		
Verzorgingskosten	€ 1.319.751	3%			€ 231.759	2%		
Reis- en verblijfskosten	€ 307.791	1%			€ 61.623	1%		
Projecten	€ 2.892.273	6%	22,46	4%	€ 1.114.417	9%	29,59	5%
Totale kosten	€ 49.520.450	100%	611,52	100%	€ 12.319.929	100%	593,05	100%

N.B. De kosten van projecten zijn integraal opgenomen in deze tabel.

⁶ Het tarief van V&J voor 2011 is het tarief voor 2010 verhoogd met de verwachte OVA van 2,47% en het prijspeil met 2% conform de verhoging voor 2010.

⁷ Het tarief van Deloitte is gebaseerd op de kosten voor 2009. Om het te kunnen vergelijken met de kosten van BJAA in 2011 is het verhoogd met de OVA 2010 van 1,75% en de verwachte over voor 2011 van € 2,47%. Het prijspeil is verhoogd met 2% voor 2010 en 2% voor 2011 (inschatting).

⁸ In het onderzoek van Deloitte in 2010 zijn de personeelskosten van de overhead opgeteld bij de overige personeelskosten. De overige personeelskosten in de tarifiering van V&J worden gevormd door een opslag van 8,2% over de directe personeelskosten voor bijvoorbeeld woon-werk verkeer.

De overhead van BJAA bedraagt in het eerste kwartaal van 2011 in kosten 13% van de totale kosten en 13% van de totale FTE'en. Daarnaast zit BJAA boven de V&J norm voor huisvestingskosten. Dat de huisvestingskosten hoger zijn dan de norm is in ogen van de onderzoekers aannemelijk doordat BJAA in Amsterdam gevestigd is. In Amsterdam liggen de huurprijzen van kantoorgebouwen aanmerkelijk hoger dan het landelijk gemiddelde.

De automatiseringskosten zijn in deze opstelling lager. Dit wordt veroorzaakt doordat BJAA automatiseringskosten gedeeltelijk boekt onder externe inhuur als gevolg van uitbesteding. Dit verklaart voor een deel ook de hogere kosten voor overhead.

BJAA hanteert voor Jeugdbeschermers en Jeugdreclasseerder 1.320⁹ uur per directe FTE, terwijl het ministerie en Deloitte uitgaan van 1.244 directe uren per directe FTE. Hierdoor worden de hogere kosten voor personeel, huisvesting en apparaat gedeeltelijk goedge maakt. In de onderstaande tabel zijn de normen per uur JB/JR afgezet tegen de uurprijs van BJAA.

Norm	Ministerie V&J 2011 (1.244)	Deloitte 2011 (1.244)	BJAA 2011 (1.320)
Directe loonkosten Jeugdbeschermer	€ 43,79	€ 45,76	€ 43,42
Directe loonkosten Jeugdreclasseerder	€ 43,79	€ 45,76	€ 46,23
Directe loonkosten Gedragwetenschapper	€ 50,26	€ 54,37	€ 48,32
Directe loonkosten Teamleider	€ 56,75	€ 60,11	€ 60,98
Directe loonkosten Secretariaat	€ 29,71	€ 34,23	€ 37,60
Overige personeelskosten (per JB/JR)	€ 4,85	€ 13,92	€ 4,01
Overheadopslag (per JB/JR)	€ 2,63	€ 0	€ 12,53
Apparaatskosten (per JB/JR)	€ 6,22	€ 5,34	€ 5,00
Huisvesting (per JB/JR)	€ 5,86	€ 6,34	€ 8,10
Automatiseringskosten (per JB/JR)	€ 1,53	€ 1,73	€ 0,92

De verhoging van het aantal directe uren van de directe medewerkers naar 1.320 uren heeft tot gevolg dat de verschillen tussen norm en realisatie kleiner worden, bij de Jeugdbeschermers en Gedragwetenschappers zijn de kosten per uur op basis van de norm van 1.320 uren zelfs iets lager dan het door V&J gehanteerde tarief.

Om een indicatie te geven waar de kosten en het tarief voor de Justitiële diensten van elkaar verschillen zijn de hierboven beschreven onderdelen van het tarief vergeleken met het door V&J gehanteerde tarief. Voor een inschatting van de V&J tarieven zijn de tarieven van V&J voor 2010 verhoogd met een fictieve OVA van 2,47% en het prijspeil met 2% (totaal effect is ongeveer € 550 K).

⁹ De 1320 uur hanteert BJAA in de begroting en analyse. Bij dit onderzoek is geen onderzoek gedaan naar de gerealiseerde uren per FTE.

NB: De tabel op de volgende pagina is een benadering van de werkelijk gerealiseerde kosten. In hoofdstuk 5 worden de gerealiseerde kosten op basis van de gerealiseerde bezetting per afdeling, gerelateerd aan de werkelijke productie per afdeling toegerekend. De tabel is nadrukkelijk niet bedoeld voor een verklaring van de verschillen, maar biedt een indicatie welke kostensoorten de verschillen veroorzaken.

In de volgende tabellen zijn de kosten van BJAA per tariefscomponent vergeleken met de normen van V&J en de uitkomsten van het Deloitte onderzoek van 2010.

Norm	2010		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
	FTE BJAA	Norm FTE V&J	FTE Deloitte	BJAA 2010	Ministerie V&J 2010	Deloitte 2010	Totale kosten BJAA (A*D)	Totale kosten V&J (B*E)	Totale kosten Deloitte (C*F)	Verschiil V&J BJAA (G-H)	Verschiil Deloitte BJAA (G-I)		
Directe loonkosten Jeugdbeschermer	184,80	172,46	184,15	€ 57.737	€ 53.165	€ 55.358	€ 10.669.883	€ 9.168.836	€ 10.194.114	€ 1.501.047	€ 475.769		
Directe loonkosten Jeugdreclasserder	51,36	56,12	58,16	€ 69.542	€ 53.165	€ 55.358	€ 3.571.815	€ 2.983.620	€ 3.219.708	€ 588.195	€ 352.107		
Directe loonkosten Gedragswetenschapper (1.9)	13,83	25,40	16,15	€ 73.304	€ 61.012	€ 65.783	€ 1.013.435	€ 1.549.569	€ 1.062.659	€ 536.134-	€ 49.223-		
Directe loonkosten Teamleider (1.1.2)	11,62	19,05	15,14	€ 79.611	€ 68.892	€ 72.722	€ 925.209	€ 1.312.278	€ 1.101.326	€ 387.069-	€ 176.117-		
Directe loonkosten secretariaat (1.6)	30,20	38,10	30,29	€ 47.028	€ 36.064	€ 41.408	€ 1.420.353	€ 1.373.918	€ 1.254.183	€ 46.435	€ 166.170		
Overige personeelskosten (per JB/JR)	236,16	228,58	242,31	€ 1.315	€ 5.894	€ 16.841	€ 310.507	€ 1.347.251	€ 4.080.609	€ 1.036.743-	€ 3.770.102-		
Overheadkosten	236,16	228,58	242,31	€ 21.441	€ 3.274	€ -	€ 5.063.481	€ 748.371	€ -	€ 4.315.110	€ 5.063.481		
Apparaatskosten (per JB/JR)	236,16	228,58	242,31	€ 8.571	€ 7.587	€ 6.479	€ 2.024.066	€ 1.734.236	€ 1.570.032	€ 289.829	€ 454.034		
Huisvesting (per JB/JR)	236,16	228,58	242,31	€ 10.121	€ 7.149	€ 7.682	€ 2.390.108	€ 1.634.118	€ 1.861.434	€ 755.989	€ 528.674		
Automatiseringskosten (per JB/JR)	236,16	228,58	242,31	€ 296	€ 1.866	€ 2.093	€ 69.896	€ 426.530	€ 507.128	€ 356.635-	€ 437.232-		
Bijzondere kosten jongeren (per JB maatregel)		2,812	2,812	€ 883.453	€ 429	€ 296	€ 883.453	€ 1.206.348	€ 832.599	€ 322.895-	€ 50.854		
Overige tariefscomponenten JR per maatregel	prod JR				€ 230-			€ 249.320-			€ -		
Taken kosten externe desk. (per JB maatregel)	prod OTS	2,812			€ 61			€ 171.532		€ 171.532-	€ -		
taken JZ Nederland / Vedivo	prod JB/JR				€ 22			€ 82.522		€ 82.522-	€ -		
Resultaat doorbelasting							€ 129.565-			€ 129.565-	€ 129.565-		
Totaal							€ 28.212.640	€ 23.489.809	€ 25.683.791	€ 4.722.830	€ 2.528.849		

N.B. De subsidie van V&J in de tabellen komt niet overeen met de verstrekte subsidie van het betreffende jaar. De verstrekte subsidie is gebaseerd op de productie van het voorgaande jaar (t-1). Het in tabel opgenomen bedrag (kolom G) is gebaseerd op de werkelijke productie van het jaar (t).

In de bovenstaande tabel worden de directe FTE's uit het model afgezet tegen de norm FTE's uit het tarief V&J, gevolgd door de tarieven van BJAA, V&J en Deloitte en de in het model toegerekende kosten BJAA, de totale (normatieve) kosten V&J en de totale (normatieve) kosten Deloitte. De FTE uit de kolom C (Deloitte) is voor JB gebaseerd op de caseloads en span of controls uit het Deloitte onderzoek en voor JR bepaald aan de hand van het Deloitte onderzoek bijgestelde tarief JR. De laatste kolommen omvat het absolute verschil in totale kosten.

Norm	A	B	C	D	E	F	G	H
	Normatieve inzet FTE V&J	Inzet FTE BJAA 2011 Q1 (1.320)	Inzet FTE BJAA 2011 Q1 voor (1.244)	Ministerie V&J 2011	BJAA 2011	Totale Kosten V&J (A*D)	Kosten BJAA (B*E)	Verschiil (F-G)
Directe loonkosten Jeugdbeschermer	172,46	156,21	165,75	€ 54.478	€ 57.312	€ 9.395.276	€ 8.952.708	€ 442.568
Directe loonkosten jeugdreclasserder	57,57	45,18	47,94	€ 54.478	€ 61.018	€ 3.136.298	€ 2.756.793	€ 379.505
Directe loonkosten gedragswetenschapper	25,56	13,17	13,97	€ 62.519	€ 63.776	€ 1.597.986	€ 839.930	€ 758.056
Directe loonkosten teamleider	19,17	18,39	19,51	€ 70.593	€ 80.495	€ 1.353.268	€ 1.480.303	€ 127.035-
Directe loonkosten secretariaat	38,5	32,79	34,79	€ 36.955	€ 49.629	€ 1.422.768	€ 1.627.335	€ 204.567-
Overige personeelskosten (per JB/JR)				€ 6.039	€ 5.295	€ 1.389.151	€ 1.066.319	€ 322.833
Overheadopslag (per JB/JR)				€ 3.274	€ 16.536	€ 753.118	€ 3.330.185	€ 2.577.067-
Apparaatskosten (per JB/JR)				€ 7.739	€ 6.596	€ 1.780.202	€ 1.328.368	€ 451.834
Huisvesting (per JB/JR)				€ 7.292	€ 10.689	€ 1.677.379	€ 2.152.658	€ 475.279-
Automatiseringskosten (per JB/JR)				€ 1.903	€ 1.219	€ 437.747	€ 245.494	€ 192.253
Totaal								€ 836.900-

In de bovenstaande tabel zijn de FTE'en van Gedragswetenschappers, Secretariaat en Teamleiders van de directe afdelingen verdeeld over de producten op basis van de verdeling van de directe FTE'en op de producten.

De bovenstaande opstelling van kosten en tarief, toont dat BJAA op jaarbasis ongeveer € 800 K meer kosten maakt dan in het tarief vergoed wordt. Dit

verschil wordt merendeels veroorzaakt door de component overhead. Zoals eerder aangegeven bevat deze component tevens de kosten voor ICT. De onderzoekers achten deze kosten niet hoog voor een uitvoeringsorganisatie en daarnaast laten de overheadkosten een dalende trend zien ten opzichte van 2010.

4.7 Maatregelen van BJAA om aan kostenniveau te voldoen

BJAA heeft in het kader van het onderzoek aangegeven maatregelen te hebben genomen om de verschillen tussen de kosten die de organisatie maakt en de vergoeding die het ontvangt voor de JB/JR dienstverlening af te dekken.

De belangrijkste maatregelen zijn:

- Een reorganisatie en een bezuinigingsoperatie op de totale overheadkosten, zowel personeel als materieel.
- Het inzetten van JHV/AMK capaciteit ten behoeve van JB/JR werk.
- Het vergroten van het aantal netto beschikbare uren per FTE van het direct personeel ten opzichte van de norm van V&J (1.320 uren in plaats van 1.244 uren).
- Het invoeren van een vacaturestop, waardoor de arbeidscapaciteit in de loop van 2011 afneemt.
- Het optimaliseren van het werkproces, waardoor:
 - Efficiënter gewerkt kan worden.
 - De overcapaciteit ten opzichte van de norm tijdelijk gefinancierd kan worden uit de projectbudgetten.

5 Uitvoering doorlichting bedrijfsvoering

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 wordt de tweede onderzoeksvraag met betrekking tot de doorlichting van de bedrijfsvoering van BJAA beantwoord, namelijk het bieden van inzicht in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van BJAA. Er wordt door de onderzoekers een oordeel gevormd over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt een nadere toelichting gegeven op de ontwikkeling van het onderzoeksmodel (causaal kostenmodel), een verschillenanalyse, de analyse van de kerncijfers, de scenario's en de interne sturing van BJAA.

5.2 Belang onderzoek naar bedrijfsvoering

Aan de hand van het onderzoek naar de (doelmatigheid van de) bedrijfsvoering vormen de onderzoekers zich een oordeel over de manier waarop BJAA de beschikbaar gestelde middelen aanwendt om de gestelde taken uit te voeren.

In de ogen van de onderzoekers kan dit onderwerp niet los gezien worden van het oordeel van BJAA dat de vergoeding voor het leveren van de Justitiële taken (Jeugdbescherming (JB) en Jeugdreclassering (JR)) onvoldoende is om de taken naar behoren uit te voeren. BJAA heeft in het kader van het onderzoek aangegeven maatregelen te nemen om de verschillen tussen de kosten die de organisatie maakt en de vergoeding die het ontvangt voor de JB/JR dienstverlening meer in evenwicht met elkaar te brengen. Zoals beschreven in onderdeel 4.7.

Met name het eerste punt, de inzet van andere capaciteit, is een complicerende factor in de beschouwing van de bedrijfsvoering. In eerdere onderzoeken is de capaciteit aan de hand van de functietypering gesplitst naar de verschillende producten. Zo zijn Jeugdbeschermers (gezinsvoogden) gerelateerd aan Jeugdbescherming, Jeugdreclasserders aan de Jeugdreclassering en Ambulant hulpverleners aan Jeugdhulpverlening. De keuze voor het "ontschotten" van de bedrijfsvoering, impliceert dat deze indeling (zij het vooralsnog in beperkte mate) niet meer opgaat. Daar komt bij dat de speciale teams, zoals bijvoorbeeld het crisisteam, aansluitteam en zorgbemiddelaars feitelijk betrokken zijn bij de dienstverlening. De uitvoerende capaciteit wordt in het model daarom integraal gerelateerd aan de verschillende producten en projecten.

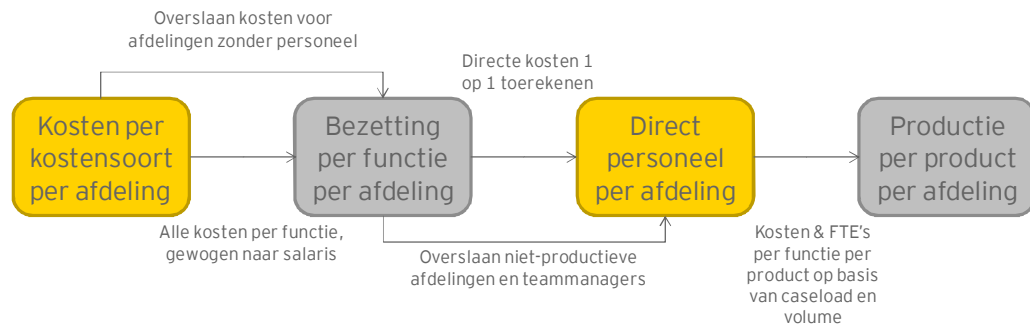
Het model biedt de mogelijkheid om de drie primaire administraties integraal met elkaar te verbinden. Kosten, bezetting en productie worden aan elkaar gerelateerd. Door de gegevens in samenhang te beschouwen, kan meer inhoudelijk inzicht verkregen worden in de achterliggende oorzaken van afwijkingen.

De onderzoekers hebben een onderzoeksmodel opgesteld om juist dit inzicht te verkrijgen. Daarnaast biedt het onderzoeksmodel de mogelijkheid om de gegevens op een alternatieve manier te doorlopen. Wanneer de uitkomsten (materieel) verschillen van de bestaande berekeningen biedt dat aanknopingspunten voor verder onderzoek.

5.3 Ontwerp causaal onderzoeksmodel

In een MS-Excel omgeving is een onderzoeksmodel ontwikkeld waarin een kostenmodel voor BJAA is opgesteld met een causale relatie tussen producten, processen en de inzet van middelen (mensen, ICT, huisvesting en overige). Om meer inzicht te verkrijgen is het model één niveau dieper gegaan dan het onderzoek van Deloitte in 2010. Deze verdieping is nodig om de verschillen in de mix van de dienstverlening (producten zoals bijvoorbeeld verhouding OTS / Voogdij) nader te kunnen duiden.

Onderstaand is het onderzoeksmodel schematische weergegeven.



Onderstaand is een toelichting gegeven op de verdelingen in het model.

Kosten per functie:

- Sleutel: FTE gewogen met salaris per functie.
- Overslaan van afdelingen zonder personeel over ongewogen FTE's.
- Afsplitsing FTE's en kosten voor projecten en specifieke afdelingen.

Kosten directe FTE's:

- 1 op 1 toewijzing eigen kosten.
- Overslaan kosten niet productieve afdelingen per FTE.
- Overslaan Teammanagers over eigen team.

Kosten per product:

- Sleutel: normatieve FTE's op basis van volume en caseload per product
- Alle functies worden per afdeling over alle producten verdeeld.
- Dat betekent dat de specifieke functies voor JB/JHV/JR werk niet specifiek naar "eigen product" worden toegerekend. Het model rekent de totaal beschikbare direct functies toe aan de producten.
- Alle cliëntgebonden functies worden gebruikt om de kosten aan de producten toe te rekenen. Voor de berekening van de caseload wordt gekeken naar specifieke functies.

2010		2011	
Cliëntgebonden Functietype	In caseload	Cliëntgebonden Functietype	In caseload
Jeugdbeschermer	X	Jeugdbeschermer	X
Jeugdreclasseerder	X	Jeugdreclasseerder	X
Ambulant hulpverlener	X	Ambulant hulpverlener	X
Ambulant hulpverlener"	X	Medewerker Aansluiting	X
Werkbegeleider	X	Maatschappelijk werker AMK	X
Maatschappelijk werker AMK	X	Medewerker Crisisteam Jeugd	X
Zorgbemiddelaar	X	Zorgbemiddelaar	X
Medewerker Crisisteam Jeugd	X	GZ-psycholoog	
GZ-psycholoog			
Vertrouwensarts			
Orthopedagoog			
Onderwijshulpverlener			
Gedragwetenschapper			

- In het model zijn een aantal bijzondere verdelingen opgenomen zodat de uitkomsten van het model beter aansluiten op de werkelijkheid.
- Pupilkosten worden niet verdeeld als overhead maar direct toegerekend aan de jeugdbescherming.
- Capaciteit voor projecten en speciale producten zoals Kindertelefoon worden apart toegerekend en buiten de caseload gehouden.

5.4 Interpretaties en gebruik van het onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel is gemaakt om inzichtelijk te maken hoe de output (productie), bezetting en kosten van BJAA met elkaar in verband staan. Met de inzichten uit het model kunnen verschillen en verschuivingen van capaciteit inzichtelijk worden gemaakt. Daarnaast rekent het model kosten toe aan de producten, waardoor het model ook een *indicatieve* kostprijs berekent.

NB: De in het model gehanteerde kosten en bezettingen zijn bedoeld als onderbouwing en beschouwing van de huidige bedrijfsvoering van BJAA. De uitkomsten van het model zijn expliciet niet bedoeld als alternatieve berekening voor de tarieven. Voor een dergelijk berekening is tenminste nader onderzoek naar de feitelijke tijdsbesteding en specifieke kostentoerekening noodzakelijk.

5.5 Verschillenanalyse

Aan de hand van het onderzoeksmodel van BJAA zijn verschillenanalyses uitgevoerd waarbij normatieve tegen gerealiseerde inzet van personeel wordt afgezet, onder andere:

- Op basis van de ontwikkeling van de productie en de verwachte omvang van het personeel.
- Onderzoek naar de inzet van het type medewerker (bijvoorbeeld gedragsdeskundige versus andere functionaris).
- Het toetsen van de resultaten aan de uitkomsten van de onderzoeken van Deloitte en onder andere BMC (eigen onderzoek BJAA).

Bij het uitvoeren van de verschillenanalyses van BJAA zijn de volgende informatiebronnen gebruikt:

- De analysebestanden voor het jaarwerk 2010 en de kwartaalrapportage 2011 voor financiële gegevens.
- De gemiddelde bezetting voor 2010 en het eerste kwartaal 2011
- Productie gegevens per afdeling voor 2010 en het eerste kwartaal 2011
- De projectplanning en begrotingen voor de bezetting op projecten
- Begroting 2011 ten behoeve van normering (caseloads)
- Herijkingsonderzoek tarief jeugdbescherming, Deloitte 29 november 2010.

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de verschillen van BJAA voor 2010 en 2011.

5.5.1 Verschillenanalyse personeel

Om de inzet van het personeel te beoordelen worden de verwachte (normatieve) inzet op basis van de normen van V&J en BJAA afgezet tegen de werkelijke inzet op basis van de toerekening van FTE's uit het model. Voor JHV/AMK zijn logischerwijs geen V&J normen beschikbaar en worden de normen uit het werklasteronderzoek van BJAA gebruikt.

De uitkomsten van de realisatie van 2010 en de realisatie op basis van het eerste kwartaal 2011 uit het model zijn opgenomen in de onderstaande tabellen.

De gegevens die gepresenteerd worden zijn:

- Productie: gerealiseerd productievolume.
- Kosten: toegerekende kosten per product op basis van de directe en toegerekende kosten per product.
- Model FTE: de directe FTE's van aan caseload berekening gerelateerde functietypes per product.
- Uren: de uren per product op basis van de norm van 1320 uren per direct FTE.
- Kostprijs: de indicatieve kostprijs op basis van de kosten en productie.
- Kostprijs Q1 x 4: de kostprijs op basis van geëxtrapoleerde kosten en productie op jaarbasis.
- Caseload: de caseload op basis van de productie en toegerekende FTE's.

Producten	Productie	Kosten (EUR)	Model FTE	Uren	Kostprijs (EUR)	caseload
Jeugdbescherming	2.748	€ 22.180.494	184,43	243.447	€ 8.072	14,90
B.JAA - OTS	700	€ 5.724.394	47,58	62.808	€ 8.178	14,71
B.JAA - OTS Verlenging	1.585	€ 13.038.650	108,66	143.430	€ 8.226	14,59
Voogdij	451	€ 2.347.252	19,23	25.387	€ 5.205	23,45
VOTS	12	€ 1.070.197	8,96	11.823	€ 89.183	1,34
Jeugdreclassering	1.091	€ 6.032.146	51,73	68.287	€ 5.529	21,09
Individuele Trajectbegeleiding Criem	6	€ 9.572	0,09	115	€ 1.595	69,06
Individuele Trajectbegeleiding Harde Kern	1	€ 2.127	0,02	25	€ 2.127	51,80
Samenloop	148	€ 175.424	1,43	1.892	€ 1.185	103,25
Subsidiabel	936	€ 5.845.023	50,19	66.255	€ 6.245	18,65
Jeugdhulpverlening	13.753	€ 14.317.024	128,86	170.093	€ 1.041	106,73
Aanmeldingen (Vrijw/Beroepsmatig/Zorgmelding)	6.040	€ 436.586	3,92	5.171	€ 72	1.541,59
Zorgmeldingen (reageren sign 3den)	3.011	€ 3.508.299	15,80	40.926	€ 1.165	190,56
Indicatiestellingen JHV	4.060	€ 10.074.017	106,45	120.443	€ 2.481	38,14
Verzoek tot onderzoek RvdK	643	€ 298.122	2,69	3.553	€ 464	238,91
AMK	4.891	€ 2.460.455	16,32	21.537	€ 503	299,76
Advies	2.957	€ 322.056	2,14	2.819	€ 109	1.384,57
Consult	1.273	€ 554.585	3,68	4.855	€ 436	346,14
Onderzoek	661	€ 1.583.814	10,50	13.864	€ 2.396	62,93
Eindtotaal	22.483	€ 44.990.118	381,34	503.365		

	Kosten (EUR)	Model FTE
Projecten	€ 2.892.273	
MPG	€ 382.671	3,64
pilot west	€ 1.267.170	12,08
OMPG	€ 711.469	7,08
EKC	€ 530.963	-
Specials	€ 1.638.059	
Kindertelefoon	€ 409.652	-
Ketenunits	€ 1.228.407	-
Totaal Projecten en Specials	€ 4.530.332	22,80
Totaal Generaal	€ 49.520.450	404,13

Tabel 1 Modeluitkomsten realisatie 2010¹⁰

¹⁰ De uitkomsten voor 2010 vertonen op basis van het model een opvallend hoge uitkomst voor de kostprijs voor VOTS. Deze kostprijs is het gevolg van het feit dat juist deze productie geadmistreerd wordt bij het crisisteam, terwijl andere trajecten en productie waarbij het crisisteam optreedt de productie bij de reguliere afdeling wordt geadmistreerd. In het vervolg van de analyses hieronder worden de FTE's van het crisisteam herverdeeld over de producten.

Producten	Productie	Kosten (EUR)	Model FTE	Uren	Kostprijs Q1 (EUR)	Kostprijs jaar (EUR)	caseload
Jeugdbescherming	2.753	€ 4.849.600	156,21	206.195	€ 1.761	€ 7.045	17,63
BJAA - OTS	721	€ 1.436.714	46,28	61.086	€ 1.992	€ 7.967	15,59
BJAA - OTS Verlenging	1.577	€ 2.928.076	94,35	124.542	€ 1.857	€ 7.429	16,71
Voogdij	451	€ 469.297	15,08	19.899	€ 1.041	€ 4.162	29,92
Voorlopige voogdij	4	€ 15.514	0,51	669	€ 3.580	€ 14.320	8,56
Jeugdreclassering	1.097	€ 1.464.635	45,13	59.568	€ 1.336	€ 5.342	24,30
Subsidiabel	916	€ 1.414.302	43,51	57.438	€ 1.543	€ 6.174	21,06
Samenloop	164	€ 44.400	1,42	1.876	€ 270	€ 1.081	115,62
Individuele Trajectbegeleiding Criem	13	€ 4.581	0,15	196	€ 352	€ 1.409	87,74
Individuele Trajectbegeleiding Harde Kern	3	€ 1.352	0,04	58	€ 451	€ 1.803	68,53
Jeugdhulpverlening	3.280	€ 3.815.977	130,69	172.510	€ 1.163	€ 4.654	100,39
Aanmeldingen (Vrijw/Beroepsmatig/Zorgmelding)	1.706	€ 396.134	22,64	29.884	€ 232	€ 232	301,43
Zorgmeldingen (reageren sign 3den)	575	€ 430.863	13,94	18.399	€ 749	€ 749	165,01
Indicatiestellingen JHV	822	€ 2.861.004	89,96	118.747	€ 3.481	€ 3.481	36,55
Verzoek tot onderzoek RvdK	177	€ 127.976	4,15	5.482	€ 723	€ 723	170,49
AMK	1.481	€ 714.232	11,58	15.290	€ 482	€ 482	511,42
Onderzoek	166	€ 420.096	6,81	8.993	€ 15.290	€ 15.290	511,42
Consult	414	€ 190.493	3,09	4.078	€ 8.993	€ 8.993	97,46
Advies	901	€ 103.644	1,68	2.219	€ 4.078	€ 4.078	536,03
Eindtotaal	8.611	€ 10.844.444	343,61	453.563			

	Kosten (EUR)	Model FTE
Projecten	€ 1.114.417	
GgW	€ 101.653	3,50
MPG	€ 177.273	6,12
pilot west	€ 355.031	12,08
OMPG	€ 202.778	7,08
EKC	€ 277.683	0,83
Specials	€ 361.068	
Kindertelefoon	€ 92.423	2,56
Gezinsmgt	€ 268.645	9,50
AW BZ Indicaties	€ -	-
Totaal Projecten en Specials	€ 1.475.486	22,80
Totaal Generaal	€ 12.319.929	366,40

Tabel 2 Modeluitkomsten realisatie Q1 2011

Tabel 3 toont de samengevatte kosten per productgroep. Voor het eerste kwartaal 2011 zijn de kosten vermenigvuldigd met factor 4. Een vergelijking van de cijfers tussen 2010 en 2011 toont dat BJAA voor een vergelijkbaar productieniveau minder directe FTE's inzet en daardoor ook minder directe kosten maakt.

De directe kosten en indicatieve kostenprijzen per product dalen. Tegelijkertijd nemen de gerealiseerde caseloads toe. Dat is een logisch gevolg van de beperktere inzet van medewerkers op een ongeveer gelijkproductie niveau.

Bij het vaststellen van de productie rekent BJAA alle cliënten mee. Als blijkt de organisatie onvoldoende capaciteit heeft om de cliënten daadwerkelijk te begeleiden, worden de cliënten op een wachtlijst geplaatst en krijgen dan een minimale begeleiding. De gehanteerde caseloads zijn daarom alleen een goede indicatie voor het geleverde werk per cliënt, wanneer de wachtlijsten over de beschouwde periode constant zijn.

Omdat de wachtlijsten nagenoeg niet zijn gewijzigd in het eerste kwartaal 2011 (zie ook 5.6.4) kan aangenomen worden dat dit representatief is voor de feitelijke uitvoering van het werk.

2010

Producten	Productie	Kosten (EUR)	Model FTE	caseload
Jeugdbescherming	2.748	€ 22.180.494	184,43	14,90
Jeugdreclassering	1.091	€ 6.032.146	51,73	21,09
Subtotaal JB/RJ	3.839	€ 28.212.640	236,16	
Jeugdhulpverlening	13.753	€ 14.317.024	128,86	106,73
AMK	4.891	€ 2.460.455	16,32	299,76
Subtotaal JHV/AMK	18.644	€ 16.777.478	145,17	
Eindtotaal	22.483	€ 44.990.118	381,34	

2011

Producten	Productie	Kosten Q1 (EUR)	Productie op jaarbasis	Kosten Q1 x 4 (EUR)	Model FTE	caseload
Jeugdbescherming	2.753	€ 4.849.600	2.753	€ 19.398.401	156,21	17,63
Jeugdreclassering	1.097	€ 1.464.635	1.097	€ 5.858.538	45,13	24,30
Subtotaal JB/RJ	3.850	€ 6.314.235	3.850	€ 25.256.939	201,34	
Jeugdhulpverlening	3.280	€ 3.815.977	13.120	€ 15.263.907	130,69	100,39
AMK	1.481	€ 714.232	5.924	€ 2.856.929	11,58	511,42
Subtotaal JHV/AMK	4.761	€ 4.530.209	19.044	€ 18.120.835,36		
Eindtotaal	8.611	€ 10.844.444	22.894	€ 43.377.774	343,61	

Tabel 3 Samenvatting modeluitkomsten 2010 en 2011

Om vast te stellen in hoeverre BJAA de beschikbaar gestelde middelen inzet voor de daarvoor bedoelde producten worden de doeluitkering in Tabel 4 tegen elkaar uitgezet. De kosten voor de JB/JR liggen zowel in 2010 als in 2011 boven het niveau van de doeluitkering.

Producten	2010			2011		
	Doeluitkering	Kosten model	Verschil	Doeluitkering	Kosten model (Q1 x 4)	Verschil
Justitiële taken	€ 25.202.434	€ 28.212.640	€ 3.010.206-	€ 23.917.721	€ 25.256.939	€ 1.339.218-
JHV taken	€ 18.116.089	€ 16.777.478	€ 1.338.611	€ 17.904.587	€ 18.120.835	€ 216.248-

Tabel 4 Vergelijking doeluitkering en kosten per productgroep 2010 en 2011

Deze resultaten zijn in lijn met de uitgangspunten die BJAA hanteert voor de bedrijfsvoering van 2011. Gezien de beperkte financiële middelen en de beperkte kostenelasticiteit (zie ook paragraaf 5.6.6) kiest BJAA ervoor om de caseloads in de begroting te verhogen. En omdat de wachtlijsten in het eerste kwartaal niet oplopen, kan de caseload als productie indicator gebruikt worden in deze analyse. Om de inzet van het personeel te kunnen beoordelen worden de vanuit het model toegerekende FTE's beschouwd ten opzichte van de normen van V&J en BJAA.

Producten	Productie	CL V&J	V&J Norm FTE	CL BJAA	BJAA norm FTE	CL obv Model	Model FTE	CL obv corr	Corr. FTE
Jeugdbescherming	2.748		172,46	17,11	160,57	14,90	184,43	15,24	180,27
BJAA - OTS	700	13,01	53,82	15,90	44,03	14,71	47,58	14,38	48,68
BJAA - OTS Verlenging	1.585	15,66	101,19	15,90	99,69	14,59	108,66	14,26	111,16
Voogdij	451	27,30	16,52	28,00	16,11	23,45	19,23	22,92	19,68
VOTS	12	13,01	0,92	15,90	0,75	1,34	8,96	15,90	0,75
Jeugdreclassering	1.091		56,12	24,88	43,86	21,09	51,73	20,61	52,92
Subsidiabel	936	17,04	54,93	22,00	42,55	18,65	50,19	18,23	51,35
Samenloop	148	124,40	1,19	120,00	1,23	103,25	1,43	100,93	1,47
Individuele Trajectbegeleiding Criem	6			96,00	0,06	69,06	0,09	67,51	0,09
Individuele Trajectbegeleiding Harde Kern	1			72,00	0,01	51,80	0,02	50,63	0,02
Jeugdhulpverlening	13.753		-	116,32	118,24	106,73	128,86	104,33	131,83
Aanmeldingen (Vrijw/Beroepsmatig/Zorgmelding)	6.040			1.501,20	4,02	1.541,59	3,92	1.506,88	4,01
Indicatiestellingen JHV	4.060			42,65	95,19	38,14	106,45	37,28	108,90
Zorgmeldingen (reageren sign 3den)	3.011			185,92	16,19	190,56	15,80	186,27	16,16
Verzoek tot onderzoek RvdK	643			227,45	2,83	238,91	2,69	233,53	2,75
AMK	4.891		-	285,78	17,11	299,76	16,32	299,76	16,32
Advies	2.957			1.320,00	2,24	1.384,57	2,14	1.384,57	2,14
Consult	1.273			330,00	3,86	346,14	3,68	346,14	3,68
Onderzoek	661			60,00	11,02	62,93	10,50	62,93	10,50
Eindtotaal	22.483				339,78		381,34		381,34

Tabel 5 Normatieve en model inzet per product voor 2010

Producten	Productie	CL V&J	V&J Norm FTE	CL BJAA	BJAA norm FTE	CL obv Model	Model FTE
Jeugdbescherming	2.753	15,9176	172,97	19,39	141,99	17,63	156,21
BJAA - OTS	721	13,01	55,46	18,00	40,07	15,59	46,28
BJAA - OTS Verlenging	1.577	15,66	100,66	18,00	87,59	16,71	94,35
Voogdij	451	27,30	16,52	31,80	14,18	29,92	15,08
Voorlopige voogdij	4	13,01	0,33	18,00	0,14	8,56	0,51
Jeugdreclassering	1.097	19,91	55,09	25,83	42,45	24,30	45,13
Subsidiabel	916	17,04	53,77	22,40	40,91	21,06	43,51
Samenloop	164	124,40	1,32	120,00	1,37	115,62	1,42
Individuele Trajectbegeleiding Criem	13			96,00	0,14	87,74	0,15
Individuele Trajectbegeleiding Harde Kern	3			72,00	0,04	68,53	0,04
Jeugdhulpverlening	3.280			118,78	110,46	25,10	130,69
Aanmeldingen (Vrijw/Beroepsmatig/Zorgmelding)	1.706			1.501,20	4,55	75,36	22,64
Indicatiestellingen JHV	822			36,77	90,43	9,14	89,96
Zorgmeldingen (reageren sign 3den)	575			185,92	12,37	41,25	13,94
Verzoek tot onderzoek RvdK	177			227,45	3,11	42,62	4,15
AMK	1.481			314,85	18,82	127,86	11,58
Advies	901			1.320,00	2,73	536,03	1,68
Consult	414			330,00	5,02	134,01	3,09
Onderzoek	166			60,00	11,07	24,36	6,81
Eindtotaal	8.611				313,71		343,61

Tabel 6 Normatieve en model inzet per product voor het eerste kwartaal van 2011

In de bovenstaande tabellen worden op basis van de caseloads, zoals gehanteerd door V&J en BJAA de verwachte directe FTE's gepresenteerd. In de rechterkolommen worden de door het model toegerekende FTE's en daaruit voortvloeiende caseloads weergegeven.

Om te corrigeren voor de effecten van de incorrecte toerekening van het crisisteam aan VOTS in 2010, zijn de FTE's van het crisisteam toegerekend aan de producten van JB, JR en JHV aan de hand van de al toegerekende directe FTE's.

Bij de beoordeling van de caseload berekening voor de producten van JHV en AMK in het eerste kwartaal, moet rekening gehouden worden met het feit dat de productievolumes voor die producten niet op basis van gemiddelde trajecten per periode worden vastgesteld, maar absolute aantallen zijn. Om tot een caseload berekening te komen, zijn de volumes vermenigvuldigd met een factor 4.

De verschillen tussen de normatieve en werkelijk inzet worden hieronder samengevat in Tabel 7. De inzet van personeel ligt zowel in 2010 iets boven de normen zoals gehanteerd door V&J. In 2011 zet BJAA ongeveer 27 FTE minder in voor JB en JR dan volgens de V&J norm verwacht wordt. Dit is een gevolg van de vacaturestop waardoor het personeelbestand afneemt.

Om te beoordelen of de inzet van arbeidscapaciteit van JHV/AMK personeel naar JB/JR zich voordoet, zou dat moeten blijken uit vergelijking van de gerealiseerde inzet van personeel ten opzichte van de eigen normen van BJAA. In 2010 toont het model een iets lagere inzet van personeel op JHV/AMK dan de norm (met uitzondering voor indicatiestellingen). En veel hogere inzet op JB/JR.

In 2011 neemt de hogere inzet op JB/JR af, hetgeen met name een gevolg is van enerzijds de verhoging van de caseload normen om binnen de financiële kaders te passen (zie Tabel 5 en Tabel 6) en anderzijds de hoger dan begrote bezetting.

Nadere beschouwing van de beschikbare werklastnormen voor JHV/AMK leert dat de in 2010 vastgestelde normen voor JHV onvoldoende representatief zijn. Ten behoeve van dit onderzoek hebben de onderzoekers met BJAA een zo reëel als mogelijk werklast vastgesteld. De vraag is in hoeverre deze werklast de werkelijkheid voldoende representeert. Opmerkelijk is dat er geen landelijke normen zijn voor de JHV dienstverlening en de financiering ook niet gebaseerd is op de productie en/of inzet van de Bureaus Jeugdzorg.

BJAA zet zowel in 2010 als in 2011 personeel in boven de eigen gehanteerde normen. Opvallend is dat daarbij dat voor JB en JR deze hogere inzet voor alle producten geldt. Een verklaring ligt merendeels bij de vervanging van capaciteit voor bovennormatieve ziekte, zwangerschap etc.

Bij JHV geldt dat alleen voor indicatiestellingen. Nadere analyse leert dat deze overschrijding het gevolg is van de toerekening van 11,5 FTE zorgbemiddeling. Deze inzet was niet meegenomen in de werklastmeting en viel derhalve buiten de norm. In 2011 worden de nieuw gecreëerde functietypes "medewerker aansluiting" toegerekend aan aanmeldingen bij JHV. Deze medewerkers waren nog niet in de norm opgenomen, waardoor er een sterk verschil tussen norm en realisatie ontstaat.

Producten	2010		2011	
	Rea - V&J	REA - BJAA	Rea - V&J	REA - BJAA
Jeugdbescherming	7,81	19,70	-16,77	14,22
BJAA - OTS	-5,14	4,65	-9,19	6,20
BJAA - OTS Verlenging	9,97	11,48	-6,31	6,76
Voogdij	3,16	3,57	-1,45	0,89
VOTS	-0,17	-	0,17	0,37
Jeugdreclassering	-3,30	9,07	-9,97	2,67
Subsidiabel	-3,58	8,80	-10,26	2,61
Samenloop	0,28	0,23	0,10	0,05
Individuele Trajectbegeleiding Criem		0,03	0,15	0,01
Individuele Trajectbegeleiding Harde Kern		0,01	0,04	0,00
Jeugdhulpverlening		13,59		20,23
Aanmeldingen (Vrijw/Beroepsmatig/Zorgmelding)		-0,02		18,09
Indicatiestellingen JHV		13,71		-0,47
Zorgmeldingen (reageren sign 3den)		-0,03		1,57
Verzoek tot onderzoek RvdK		-0,07		1,04
AMK		-0,80		-7,23
Advies		-0,10		-1,05
Consult		-0,18		-1,93
Onderzoek		-0,51		-4,25
Eindtotaal	4,51	41,56	-26,73	29,90

Tabel 7 Samenvatting verschillen normatieve en toegerekende capaciteit per product

Ten aanzien van de inzet van direct personeel geeft BJAA aan dat de zorgbemiddelaars en het crisisteam deel uitmaakt van de directe capaciteit. Deze FTE's zijn dan ook naast de JB-ers, JR-ers, ambulante hulpverleners (JHV) en AMK-ers opgenomen bij de caseload berekeningen.

Bevindingen

- BJAA opereerde in 2010 voor JB/JR boven het normatieve niveau van V&J. BJAA zet meer FTE's ingezet dan op basis van de norm te verwachten is.
- BJAA opereert in 2011 onder JB/JR onder het normatieve niveau van V&J. BJAA zet minder FTE's in dan op basis van de norm te verwachten is.
- De ter beschikking gestelde doeluitkeringen voor de reguliere dienstverlening worden volledig ingezet ten behoeve van de uitvoering van de daarbij behorende taken.
- De bezetting van BJAA is niet op het niveau van de begroting, hetgeen blijkt uit het feit dat in 2011 ruim boven de interne door BJAA gehanteerde norm wordt gewerkt.

5.6 Onderzoek kerncijfers

5.6.1 Inleiding

Aan de hand van het onderzoeksmodel zijn in de volgende paragrafen kerncijfers met betrekking tot de caseload, de wachtlijsten, de productie en de verhouding tussen kostensoorten onderzocht ten aanzien van de bedrijfsvoering van BJAA.

Omdat de financiële cyclus op kwartaalbasis is geënt en de gegevens beschikbaar waren t/m het eerste kwartaal 2011 heeft het onderzoek hierboven betrekking op die periode.

Bij de beschouwing van de kerncijfers is de periode in 2011 met twee maanden uitgebreid. Dat is gedaan omdat gedurende het onderzoek een trendbreuk geconstateerd is in juist deze gegevens.

5.6.2 Verband tussen caseloads, wachtlijsten en productie

Voor een goed begrip van de onderstaande kerncijfers is het van belang om scherp te hebben waar de gegevens voor staan en hoe de cijfers invloed hebben op elkaar.

De productie van BJAA wordt vastgesteld door alle cliënten te tellen (hetzij gemiddeld per maand (JB/JR), hetzij absolute aantallen (JHV/AMK)). Wanneer in de praktijk blijkt dat er geen directe medewerkers beschikbaar zijn om de cliënt te begeleiden, wordt de cliënt op de (interne) wachtlijst geplaatst. Dat betekent dat de cliënt een minimale dienstverlening krijgt. Bij het vaststellen van de caseload hanteert BJAA de volledige productie -dat wil zeggen inclusief de wachtlijst- en deelt deze door de bezetting.

Als gevolg van deze methode is de caseload een goede indicator voor de inzet van arbeidscapaciteit per cliënt zolang er geen wachtlijsten zijn. Als er cliënten op de wachtlijst worden geplaatst zal tegelijkertijd de caseload toenemen.

Operationeel hanteert BJAA ook in 2011 voor de directe medewerkers de "reguliere" caseloads uit 2010. Dat betekent dat voor bijvoorbeeld OTS een caseload van 15,9 voor een medewerker wordt gehanteerd. Wanneer alle beschikbare capaciteit is verbruikt zal een wachtlijst gevormd worden.

Voor de goede orde: in het eerste kwartaal waren er geen wachtlijsten en kan de caseload als indicator voor de inzet van arbeidscapaciteit gebruikt worden.

5.6.3 Caseload

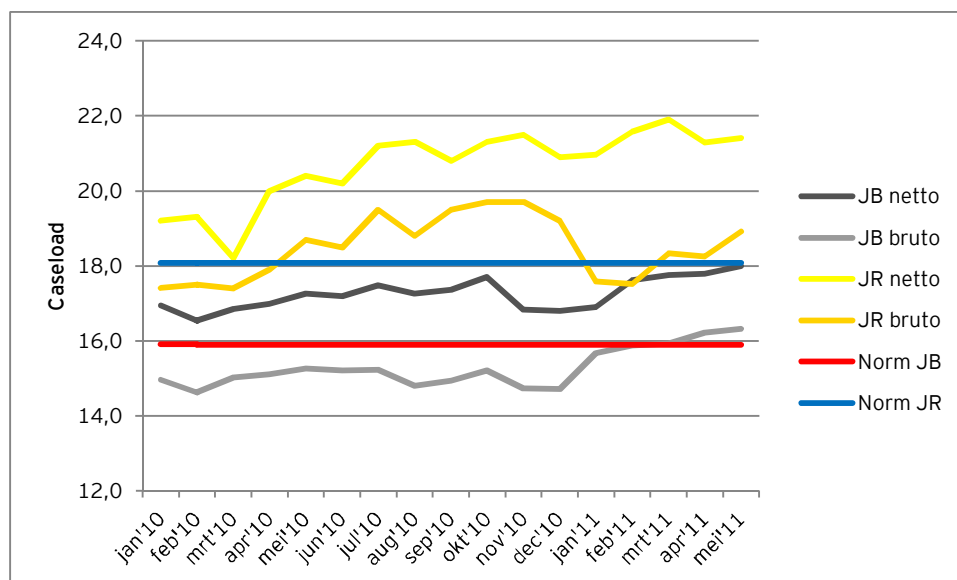
In het onderzoek gebruiken wij de volgende definitie voor caseload: de productie per medewerker. Afhankelijk van het type product betekent productie: gemiddeld aantal maatregelen (JB/JR) of absoluut aantal trajecten (JHV/AMK). Bij BJAA wordt een onderscheid tussen netto en bruto caseload. Het verschil tussen bruto en netto caseload is dat de netto caseload een caseload gecorrigeerd is voor ziekte, zwangerschaps- en ouderschapsverlof en uitleen. Medewerkers die niet beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld ziekte

kunnen niet worden ingezet bij cliënten. De netto caseload is dus hoger dan de bruto caseload.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt om de caseload vast te stellen:

- Productie BJAA op afdelingsniveau voor 2010 en Q1 2011.
- Bezetting BJAA op afdelingsniveau voor 2010 en Q1 2011.
- Caseload overzichten BJAA 2010 en 2011 Q1.

Onderstaande grafiek geeft het verloop van de caseload van BJAA.



In bovenstaande grafiek zijn de caseload normen van het ministerie (15 voor JB en 17,04 voor JR) welke zijn gebaseerd op 1.244 directe uren omgerekend naar een caseload van 1.320 directe uren omdat BJAA deze 1.320 als norm hanteert voor de inzet van directe medewerkers. (15,9 voor JB en 18,08 voor JR)

De bruto caseload van JB laat sinds het begin van 2011 een stijgende lijn zien en komt in mei 2011 boven de gestelde normen uit. De bruto caseload van JR is eind 2010 gedaald tot onder de norm maar laat in 2011 een stijgende lijn zien. Vanaf februari 2011 realiseert BJAA een hogere caseload op JR dan de norm. De netto caseloads van BJAA liggen gedurende 2010 en 2011 boven de norm van het ministerie.

BJAA kiest er voor de operationele caseload niet te verhogen. Dat resulteert dan ook in het oplopen van de wachtlijsten in de maanden april, mei en juni 2011, zoals in de volgende paragraaf nader wordt beschouwd.

Zou BJAA de operationele caseload laten stijgen dan heeft dat tot gevolg dat het gemiddeld aantal uren dat per cliënt besteed wordt daalt, waardoor waarschijnlijk de kwaliteit van de zorg die de cliënt ontvangt af zal nemen. BJAA heeft momenteel een vacaturestop ingesteld om de formatie, welke hoger is dan de begroting te verlagen. Door deze vacaturestop zal het aantal beschikbare medewerkers dalen waardoor de caseload zal stijgen. Een stijging van de caseload zorgt voor een stijging van de werkdruk bij de medewerkers van JB/JR. De toegenomen werkdruk kan mogelijk tot een verhoging van het ziekteverzuim leiden waardoor het verschil tussen netto en bruto caseload toe zal nemen.

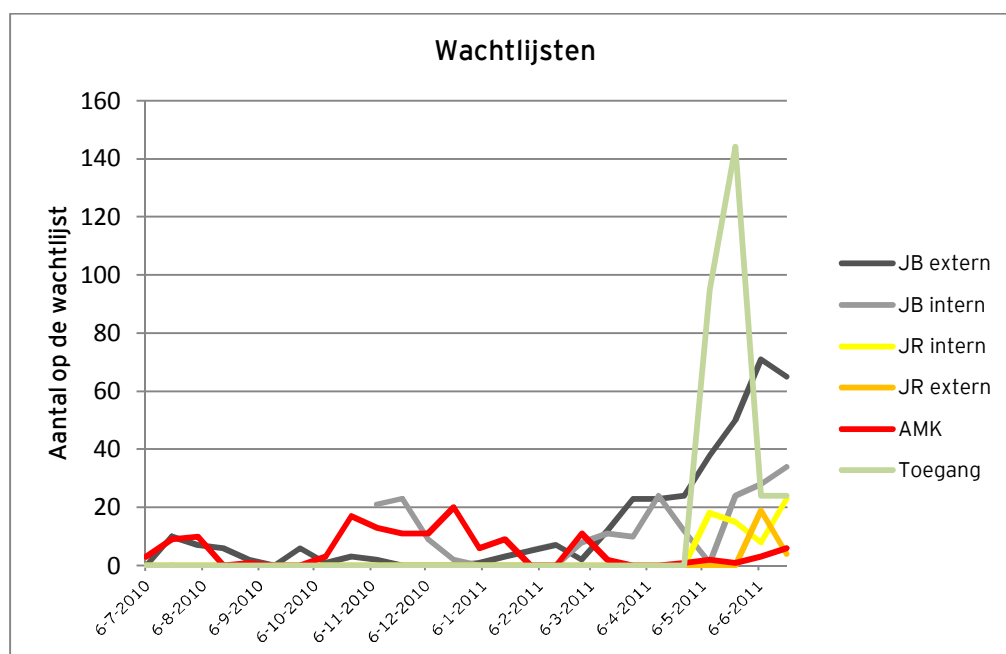
5.6.4 Wachlijsten

In het onderzoek gebruiken wij de volgende definitie voor wachtlijst: een wachtlijst zijn cliënten die zich nieuw aanmelden maar waarvoor geen jeugdbeschermers beschikbaar zijn om de juiste zorg te ontvangen. Daarnaast heeft BJAA een interne wachtlijst. Op de interne wachtlijst staan cliënten die t.g.v. ziekte of vertrek van de (gezins)voogd tijdelijk een contactpersoon hebben in plaats van een (gezins)voogd).

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt om de wachtlijsten vast te stellen:

- Wachlijstinformatie jeugdbescherming en AMK, 25 januari 2011.
- Wachlijstinformatie jeugdbescherming en AMK, 8 februari 2011.
- Wachlijstinformatie jeugdbescherming en AMK, 22 februari 2011.
- Wachlijstinformatie jeugdbescherming en AMK, 10 maart 2011.
- Wachlijstinformatie jeugdbescherming en AMK, 22 maart 2011.
- Wachlijstinformatie jeugdbescherming en AMK, 21 april 2011.
- Wachlijstinformatie jeugdbescherming en AMK, 7 juli 2011.

Onderstaande grafiek geeft het verloop van de wachtlijsten van BJAA weer.



In de bovenstaande grafiek is zichtbaar dat begin 2011 de wachtlijsten zowel intern als extern nagenoeg waren weggewerkt. Per maart 2011 stijgen de wachtlijsten voor JB. In april 2011 stijgen de wachtlijsten zowel intern als extern. Ook ontstaan er wachtlijsten bij JR en toegang. Oorzaak hiervan is de toenemende werkdruk bij de teams van jeugdbescherming.

BJAA geeft aan dat het capaciteit van andere afdelingen inzet bij JB om de werkdruk en wachtlijsten te verlagen.

De stijging van de wachtlijsten in de tweede helft van 2011 liggen buiten de scope van het onderzoek en zijn derhalve niet door de onderzoekers onderzocht. Een logische verklaring voor de stijging lijkt de onderzoekers te liggen in het feit dat de vacaturestop, die vooral van invloed is op de directe FTE's, leidt tot een zodanige bezetting dat de wachtlijsten oplopen.

De wachtlijsten worden gedeeltelijk opgevangen door de caseload te laten stijgen, zoals zichtbaar was in de vorige paragraaf. De stijging van de caseload betekent dat de tijd per eenheid product verminderd wordt, een medewerker kan gemiddeld minder tijd besteden aan een cliënt. Daarnaast neemt door de stijgende caseload (werkdruk) en wachtlijsten het risico op ziekteverzuim en een hoger verloop toe. Hiermee kan BJAA in een vicieuze cirkel terecht komen waarbij personeel uitvalt als gevolg van de hogere werkdruk, het overige personeel dit moet opvangen met een extra stijging van de caseload en werkdruk als gevolg. Tevens heeft de ingestelde vacaturestop tot gevolg dat vertrekkend personeel niet wordt vervangen waardoor de druk op het aanwezig personeel toeneemt.

In de paragraaf 5.7 worden scenario's doorgerekend. In de scenario's wordt ook de gevolgen voor de wachtlijsten meegenomen.

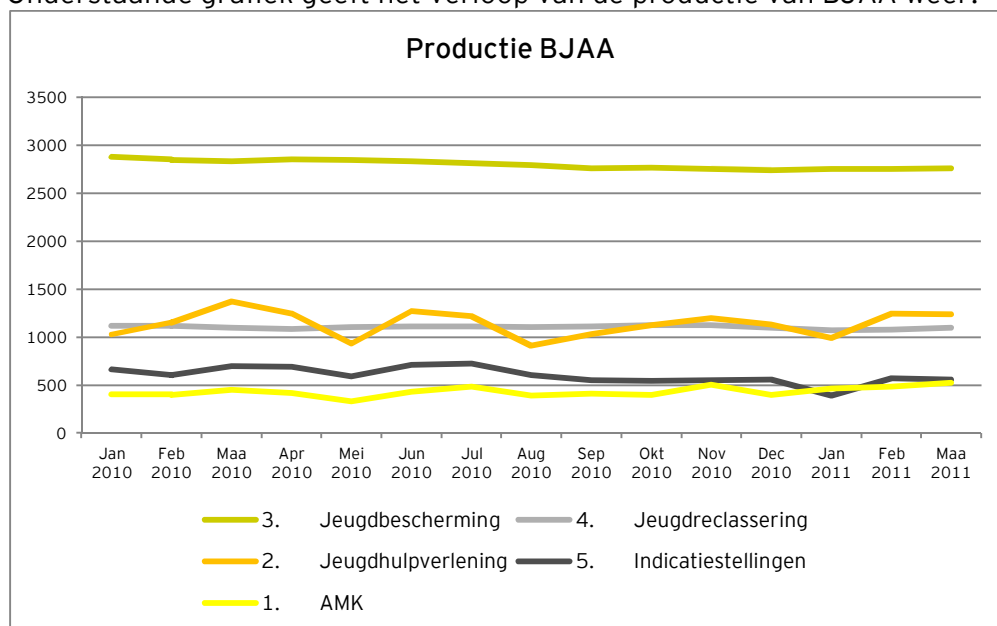
5.6.5 Productie

In het onderzoek gebruiken wij de volgende definitie voor productie: de gerapporteerde hoeveelheid per product uit de rapportages. Dat betekent dat bij JB/JR er sprake is van gemiddeld aantal maatregelen gerapporteerde periode en bij JHV/AMK van aantallen trajecten.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt om de productie vast te stellen:

- Productie informatie per team.
- Jaarwerk 2010, kwartaal analysebestand Q1 2011.
- Volumecijfers BJAA per maand e-mail 29 juni 2011.

Onderstaande grafiek geeft het verloop van de productie van BJAA weer.



In de grafiek is zichtbaar dat de productie van BJAA op de jeugdbescherming daalt gedurende de periode terwijl de jeugdreclassering gelijk blijft. De productie van JHV schommelt sterk gedurende periode. De dalende productie maakt het voor BJAA niet mogelijk om aanspraak te maken op extra financiering vanuit het ministerie van V&J op basis van de hardheidsclausule. De financiering voor 2010 van BJAA was gebaseerd op de productie van 2009 omdat BJAA t-1 wordt gefinancierd.

Op de volgende pagina de productie van BJAA over 2009, 2010 en de prognose voor 2011 weergegeven.

Productcategorie	Product	2009	2010	Prognose 2011
Jeugdbescherming	OTS korter dan 1 jaar (12 mnd gemidd):	869	751	797
	OTS langer dan 1 jaar (12 mnd gemidd):	1.556	1.602	1.481
	Voogdijmaatregelen (12 mnd gemidd):	468	453	471
Jeugdreclassering	Regulier (12 maand gemidd):	1.005	939	915
	Samenloop (12 mnd gemidd):	187	154	161
	ITB Harde kern (begeleidingsmaanden):	108	80	132
	ITB Criem (begeleidingsmaanden):	118	133	180
Jeugdhulpverlening	Aanmeldingen:	7.249	6.627	5.200
	waarvan zorgmeldingen:	1.345	2.004	2.051
	Melding Raad voor de Kinderbescherming:	653	622	721
	Casemanagement geïndiceerde zorg (jeugdhulp):	3.417	3.355	3.811
Indiciestellingen	Indicatiebesluiten met casemanagement:	3.417	3.355	3.811
	Indicatiebesluiten via derden (zijinstroom):	603	539	522
	Indicatiebesluiten JB/JR:	2.305	2.105	2.346

Productcategorie	Product	2009	2010	Prognose 2011
	Indicatiebesluiten AWBZ/PGB:	1.427	1400	1.400
AMK	Onderzoeken:	645	711	700
	Consulten:	1.426	1.260	1.254
	Adviezen:	2.943	2.911	2.821

Ten opzichte van 2009 is in 2010 de productie van alle producten gedaald. Omdat BJAA wordt gefinancierd op basis van de productie op t-1 waren had de daling voor de productie in 2010 nog geen gevolgen voor de financiering van BJAA in 2010. In 2011 wordt BJAA echter gefinancierd op basis van de lagere productie over 2010. In 2010 ontving BJAA in feite meer financiering dan nog was voor de productie op basis van de normen van het ministerie. De krimp in de productie in 2010 is verwerkt in de financiering voor 2011. De kosten van BJAA zijn in 2010 en 2011 zijn niet met hetzelfde niveau afgenomen als de productie met een tekort in het lopende jaar als gevolg.

In 2011 is BJAA gestart met een andere wijze van het tellen van producten voor JHV. De producten die tot 2010 werden geteld bleken geen duidelijke indicator voor de werklast. De realisatie van producten JHV in 2011 wijkt daardoor af van de prognose over 2011 en de jaren voor 2011.

5.6.6 Verhouding kosten

In het onderzoek gebruiken wij de volgende definitie voor de verhouding van de directe en indirecte kosten en de bijbehorende kostenelasticiteit:

- De directe kosten zijn de kosten gerelateerd aan de cliëntgebonden capaciteit.
- De indirecte kosten zijn gerelateerd aan de overhead capaciteit.
- De kostenelasticiteit staat voor de op korte termijn beïnvloedbaarheid van de kosten.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt om de verhouding van de kosten vast te stellen:

- De personele bezetting 2010 en Q1 2011.
- De gerealiseerde kosten 2010 en Q1 2011.
- Het causaal kostenmodel (en bijbehorende bronnen).

In de onderstaande tabel zijn de directe en indirecte kosten voor 2010 en 2011 Q1 weergegeven.

	2010	%	FTE	%	2011 Q1	%	FTE	%
Direct clientgebonden	€ 22.403.695	45%	382,34	63%	€ 5.379.019	44%	363,78	61%
Direct niet-clientgebonden	€ 7.350.915	15%	127,07	18%	€ 1.961.072	16%	120,25	20%
Overhead	€ 7.648.368	15%	79,65	16%	€ 1.604.531	13%	79,43	13%
Overige personeelskosten	€ 1.191.849	2%			€ 284.926	2%		
Huisvesting	€ 3.782.792	8%			€ 962.495	8%		
Apparaat	€ 2.151.271	4%			€ 610.310	5%		
Automatisering	€ 471.745	1%			€ 109.777	1%		
Verzorgingskosten	€ 1.319.751	3%			€ 231.759	2%		
Reis- en verblijfskosten	€ 307.791	1%			€ 61.623	1%		
Projecten	€ 2.892.273	6%	22,46	4%	€ 1.114.417	9%	29,59	5%
Totale kosten	€ 49.520.450	100%	611,52	100%	€ 12.319.929	100%	593,05	100%

NB: De kosten voor projecten zijn inclusief kosten voor indirecte kosten voor huisvesting, overhead etc.

80% van de bezetting is direct personeel, waarvan 75% cliëntgebonden is. Het grootste gedeelte van zijn kosten maakt BJAA voor direct personeel (60%). Gegeven de relatieve omvang van het directe personeel kan 80% van de huisvestingskosten en automatiseringskosten als direct worden aangemerkt.

5.7 Ontwikkeling en doorrekening scenario's

Aan de hand van het MS-Excel onderzoeksmodel (kostenmodel en kerncijfers) zijn er scenario's opgesteld door de onderzoekers. Er zijn 2 scenario's opgesteld. Als baseline is de doorrekening voor het eerste kwartaal 2011 gehanteerd, geëxtrapolerd naar het hele jaar. De berekende scenario's zijn het opereren binnen het financieel kader (met effect op de wachtlijsten) en een scenario waarbij het effect van de V&J caseload op BJAA kostenniveau wordt beschouwd.

Vervolgens zijn deze scenario's doorgerekend aan de hand van het onderzoeksmodel inclusief een inhoudelijke duiding van de uitkomsten. Hierbij zijn onder andere de effecten op de gemiddelde caseload, de inzet van de medewerkers van het bureau jeugdzorg, de ontwikkeling van het kostenniveau en de wachtlijsten doorgerekend. De scenario's hebben betrekking op de JB/JR producten.

Bij de uitvoering van het onderzoek is de volgende informatiebron gebruikt om de scenario's vast te kunnen opstellen en doorrekenen:

- Het onderzoeksmodel

1. Scenario binnen financieel kader

Producten	Kosten (EUR)	Cliëntgebonden kosten	Doeluitkering	Benodigde bijstelling	Bezetting	Rea productie Q1 2011	verwachte productie	Toevoeging aan wachtlijst
Jeugdbescherming	€ 19.398.401	€ 11.557.374	€ 18.408.395	91%	142,83	2.753	2.517,47	235,86
BJAA - OTS	€ 5.746.856				42,31	721	660	62
BJAA - OTS Verlenging	€ 11.712.303				86,27	1.577	1.442	135
Voogdij	€ 1.877.188				13,78	451	412	39
Voorloperige voogdij	€ 62.054				0,46	4	4	0
Jeugdreclassering	€ 5.858.538	€ 3.490.459	€ 5.509.366	90%	40,61	1.080,67	972,56	108,11
Subsidielabel	€ 5.657.207				39,16	916	825	92
Samenloop	€ 177.599				1,28	164	148	16
Eindtotaal	€ 25.256.939	€ 15.047.832	€ 23.917.721		183,44	3.834,00	3.490,03	343,97

Tabel 8 Doorrekening scenario financieel kader

Uitgaande van het financiële kader en de al uitgevoerde reductie van de overhead, is het uitgangspunt dat de kosten bijgesteld worden op het cliënt gebonden personeel. Cliëntgebonden kosten zijn 50% van de totale kosten. Door de bezetting op het niveau van de benodigde kosten te stellen, wordt een bezetting vastgesteld. Aan de hand van de gerealiseerde caseload wordt dan een verwachte productie berekend.

In het hiervoor geschetste scenario moeten de cliëntgebonden FTE's voor JB en JR met respectievelijk 9 en 10% verlaagd worden. Uitgaande van het feit dat de instroom gelijk blijft, zou dat bij gelijkblijvende productie een vergroting van de wachtlijst bij JB van 235 betekenen. De wachtlijst bij JR zou dan 108 worden.

2. Scenario hanteren formele caseloads

Producten	Kosten (EUR)	Clientgebonden kosten	Bezetting	CL V&J	Productie	benodigde bezetting	Meerkosten	Totale kosten volgens V&J caseload
Jeugdbescherming	€ 19.398.401	€ 11.557.374	142,83		2.753	172,97	€ 2.439.809	€ 21.838.210
BJAA - OTS	€ 5.746.856	€ 3.423.919	42,31	13,01	721	55,46	€ 1.064.056	€ 6.810.912
BJAA - OTS Verlenging	€ 11.712.303	€ 6.978.073	86,27	15,66	1.577	100,66	€ 1.164.092	€ 12.876.395
Voogdij	€ 1.877.188	€ 1.118.410	13,78	27,30	451	16,52	€ 222.035	€ 2.099.222
Voorlopige voogdij	€ 62.054	€ 36.971	0,46	13,01	4	0,33	€ -10.374	€ 51.680
Jeugdreclassering	€ 5.858.538	€ 3.490.459	40,44		1.097	55,09	€ 1.261.031	€ 7.095.838
Subsidie	€ 5.657.207	€ 3.370.508	39,16	17,04	916	53,77	€ 1.257.571	€ 6.914.778
Samenloop	€ 177.599	€ 105.812	1,28	124,40	164	1,32	€ 3.460	€ 181.060
Eindtotaal	€ 25.256.939	€ 15.047.832	183,27		3.850,00	228,07	€ 3.700.840	€ 28.934.048

Uitgaande van de instroom uit het eerste kwartaal 2011 en de formele normen, kan de benodigde bezetting berekend worden. Gegeven de bestaande kostenstructuur, waarbij de overhead (en bijkomende kosten) constant worden veronderstelt, zou BJAA ongeveer € 3,7 mln meer kosten maken.

5.8 Beoordeling interne sturing

Aan de hand van desk research en een toelichting van de Controller van BJAA is onderzoek naar interne sturing verricht. Aspecten van onderzoek zijn de sturing op productie, de sturing op productiviteit, de sturing op (gemiddelde) caseload, de sturing op wachtlijsten en de sturing tijdig sluiten van de dossiers.

Bij het vaststellen van de beoordeling van de interne sturing van BJAA zijn de volgende informatiebronnen gebruikt:

- Jaarverslag.
- Kwartaalrapportage.
- Managementrapportages.
- Management informatie systeem.

De onderzoekers beoordelen de interne sturing van BJAA als volgt:

De BJAA brede maandrapportages omvatten kosten, liquiditeit, personeel en productie. In de kwartaalrapportages wordt een meer inhoudelijke analyse van de ontwikkeling van de productie gemaakt. Daarbij worden aanvullende prestatie indicatoren gehanteerd, zoals tijdigheid en doorlooptijd. Daarbij wordt ook de bruto (op basis van de bezetting van directe FTE's) en netto (op basis van feitelijk beschikbare FTE's) een caseload berekening gemaakt. De gerealiseerde cijfers worden afgezet tegen de begroting en targets voor de aanvullende PI's.

Voor de operationele sturing maken managers van het BJAA een plan per medewerker. Daar wordt op basis van de bruto beschikbare uren een planning gemaakt van de beschikbare productie uren.

Aan de hand van de urennorm (bijvoorbeeld 83 uur per cliënt OTS) wordt vastgesteld hoeveel cliënten een medewerker gaat begeleiden.

Periodiek wordt gedurende een jaar de inzet van het personeel getoetst en wordt getoetst of de medewerker het afgesproken aantal cliënten haalt. Daarbij wordt verwacht dat als een medewerker meer directe tijd beschikbaar krijgt, deze ook wordt ingezet voor cliënten. Deze operationele sturing wordt ondersteund door ICT-tools waarin afspraken van medewerkers worden vastgelegd en wekelijks actuele informatie over de werkelijke productie van de medewerkers beschikbaar is voor de managers.

6 Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden er aanbevelingen gedaan ten aanzien van de verbetering van de bedrijfsvoering van BJAA.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport wordt een nadere toelichting gegeven op de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1:

Geef inzicht en een oordeel over de financiële situatie van BJAA.

Antwoord onderzoeksvraag 1:

De financiële situatie van BJAA is zorgwekkend. De liquiditeit en het weerstandsvermogen nemen af tot onder een acceptabel niveau. BJAA is naar verwachting niet in staat om onverwachte tegenvallers of veranderingen op te vangen.

Onderzoeksvraag 2:

Geef inzicht en een oordeel over de doelmatigheid van de financiële bestedingen en de bedrijfsvoering van BJAA.

Antwoord onderzoeksvraag 2:

BJAA opereerde in 2010 iets onder en in 2011 ruim boven de normatieve niveau zoals gesteld door V&J. De doeluitkering voor Justitiële taken wordt ingezet voor die taken, zij het tegen een hoger kostenniveau en tegen een (ruim) hogere caseload.

Gezien de beperkte kostenelasticiteit en beperkte overhead, heeft BJAA in de huidige situatie voornamelijk het beperken van de inzet van het cliëntgebonden personeel als mogelijkheid om de kosten te beïnvloeden. De verwachting is dat het beperken van dat personeel leidt tot opletende wachtlijsten.

6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van de verbetering van de doelmatigheid van BJAA. Gezien de beperkte kostenelasticiteit, het beperkte weerstandsvermogen en de reserves, zien we geen significante mogelijkheden tot verbetering van de doelmatigheid op korte termijn (binnen 6 maanden).

Onderstaand de aanbevelingen ten aanzien van de verbetering van de doelmatigheid voor de middellange termijn (6 tot 18 maanden):

De personeelskosten kunnen op langere termijn meer variabel gemaakt worden door een flexibele schil op te zetten voor het cliëntgebonden personeel. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat variabiliteit in het algemeen hogere kosten met zich meebrengt.

Omdat flexibiliteit in arbeid meer kosten met zich meebrengt, is het van belang om gezamenlijk met de financiers expliciete afspraken te maken ten aanzien van de omvang en kosten van de flexibele schil en de manier waarop over de flexibele schil wordt verantwoord.

Voor de huisvestingskosten zou BJAA moeten overwegen of goedkopere huisvesting gevonden kan worden. Gegeven de huidige situatie in de vastgoed sector is het de moeite waard om te onderzoeken of goedkopere huisvesting gevonden kan worden. Daarbij kan ook de mogelijkheid van het beperken van het aantal locaties worden meegenomen.

BJAA heeft voor de huisvesting een business case "Professionele werkomgeving" waar aan de hand van de aflopende contracten per 2013 een alternatieve invulling van de huisvesting is voorgesteld. Voor zover bij ons bekend is er geen financiering ter beschikking gesteld voor de uitvoering van het plan.

Tenslotte bevelen de onderzoekers aan om met de financiers een periodieke cyclus in te richten waarbij minimaal op jaar niveau een analyse wordt gemaakt van de gerealiseerde kosten in relatie tot de financiering. Daarbij is het van belang om niet alleen de financiële, maar vooral ook de operationele parameters integraal te betrekken. De verschillen tussen norm, plan en realisatie zouden regelmatig met elkaar vergeleken moeten worden. Een beter (gestandaardiseerd) kostenmodel dat rechtstreeks is verbonden met de gehanteerde stuurparameters is daarbij een noodzakelijk hulpmiddel.

Bijlage 1: Documentatie en interviews

De onderstaande tabel bevat de brondocumenten van het onderzoek.

Nummer	Naam document
1	Eindrapport Deloitte 2010
2	Jaarverslag 2010
3	Jaarrekening 2010
4	Jaarplan 2011
5	Begroting 2011
6	Bijlagen begroting 2011
7	Maandrapportage BJAA april 2011
8	Maandrapportage BJAA feb 2011
9	Maandrapportage BJAA jan 2011
10	Overzicht subsidies/Beschikkingen
11	(On)zin in de financieringsstructuur van BJAA
12	Transformatieplan BJAA
13	Reorganisatieplan Servicecentrum 2 ^e fase
14	Investeringsplan BJAA 2009-2012
15	Voorschotbrief 2011 SRA
16	Subsidieverlening 2011 SRA
17	Subsidiebeschikking MPG 2011 gem. Amsterdam
18	Verdeling groeigelden 2011 SRA
19	Toekomstbeeld
20	Kwartaalrapportage Q1 2011
21	PID competentie management
22	PID Implementatie reorganisatie middenkader BJAA
23	Subsidieverordening BJAA 2005
23	Toelichting bij subsidieverordening
24	Eindrapport BMC JB/JR
25	Eindrapport BMC AMK
26	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 29/11/10
27	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 13/12/10
28	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 13/12/10
29	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 25/01/11
30	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 08/02/11
31	Evaluatie PvA Verbetering risicomanagement BJAA 01/02/11
32	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 22/02/11
33	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 10/03/11
34	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 22/03/11
35	Wachtlijstrapportage JB/AMK aan SRA 31/05/11
36	Bezetting +/- per maand 2010/2011
37	Businesscase Professionele Werkomgeving

Nummer	Naam document
38	Normen en tarieven OTS en Jeugdreclassering V&J
39	Subsidieaanvraag OMPG 2010
40	Subsidieaanvraag OMPG 2011
41	Begroting Pilot West 2010
42	Begroting MPG 2010 SRA
43	MPG begroting SRA 2011-2 op instroom
44	Begroting 2010 extern def.xls
45	Begroting 2010 boekje extern def
46	Analyserapportage Q1 2011
47	20110626 Volume overzicht zending2.xls
48	Amsterdam.xls
49	Brief HHC2009 Amsterdam
50	Amsterdam.pdf
51	Volume_JHV_JB_JR_BJAA_2011.xlsx
52	Format productie tm dec 2010 vzv.xlsx
53	Subsidiebeschikking EKC 2011
54	Verantwoording inzet BJ ketenunits 2010
55	Begroting Generiek Gezinsgericht werken PID versie 2
56	Verschil begroting en realisatie - wachtlijst en caseload.xlsx
57	Volumes JHV per team 2011.xlsx
58	e-mail normering en aantallen JHV dd 5 juli 2011
59	Wachtlijstbrief peildatum 5 juli

De onderstaande tabel bevat de namen van de geïnterviewden.

Nummer	Naam	Organisatie
1	Mariëlle van der Ackerveken	BJAA
2	Erik Gerritsen	BJAA
3	Mohammed Dahmane	BJAA
4	Robert Thijsen	BJAA
5	Nanette Heutinck	BJAA