

Het kind en de rekening

Eindrapportage van de werkgroep

IBO financiering jeugdbeleid

Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr. 2

Inhoud

1.1	Probleemstelling	3
1.2	Context	3
1.3	Opzet rapport en leeswijzer	4
2.1	Inleiding	6
2.2	Beschrijving jeugdketen	6
2.3	Relevante context	15
3.1	Inleiding	17
3.2	Betaalbaarheid	17
3.3	Toegankelijkheid en kwaliteit	19
3.4	Uitvoerbaarheid	20
4.1	Inleiding	21
4.2	Financieringsstromen en financieringsinstrumenten	21
4.3	Knelpunten financieringstructuur	23
5.1	Inleiding	30
5.2	Vaststellen macrobudget	30
5.3	Verdelen macrobudget	33
6.1	Inleiding	36
6.2	Vroegsignalering op basis van risicotaxatie	36
6.3	Preventie	37
6.4	Outputafspraken	38
6.5	Beleidsinformatie	39
6.6	Effectiviteit van zorg	40
6.7	Toezicht op kwaliteit	41
7.1	Inleiding	43
7.2	Hoofdlijnen sturingsmodel Van Eijck	43
7.3	Beoordeling	44
7.4	Conclusie beoordeling	47
8.1	Inleiding	49
8.2	Objectief vaststellen en verdelen van macrobudget	50
8.3	Aanbevelingen huidig stelsel	51
8.4	Verbeteringen lange termijn	53
8.5	Conclusie	55
	Inspectie Jeugdzorg	59
	Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S. Utrecht, 2005.	59
	Ministerie van Financiën	59
	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie	59
	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	59
	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie	59
	<i>Voortgangsrapportages + voortgangsberichten Jeugdzorg</i>	59
	Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 29815, nr. 47, nr. 73	59
	drs. P.F.M. Raets (voorzitter)	61

1 Inleiding

Het kabinet heeft op 1 juli 2005 besloten tot een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de financiering van het jeugdbeleid. Dit hoofdstuk schetst achtereenvolgens de probleemstelling, de voorgeschiedenis en geeft een toelichting op het rapport.

1.1 Probleemstelling

Het jeugdbeleid heeft tot doel om een toereikend, samenhangend en toegankelijk voorzieningenaanbod te bieden dat de positieve ontwikkeling van jongeren op doelmatige wijze ondersteunt, de positie van jongeren in de samenleving versterkt, hun kansen vergroot en de uitval van jongeren tegengaat. Daarbij zijn twee sporen te onderscheiden: preventief beleid gericht op de ontwikkeling van alle jongeren én beleid gericht op de jongeren met problemen.

De centrale vraag in dit rapport is hoe de financiële structuur (in relatie tot een passende institutionele structuur) van het jeugdbeleid zodanig kan worden ingericht dat sprake is van een effectieve en doelmatige uitvoering.

Daarbij zijn twee deelvragen van belang:

- Hoe moet de verhouding tussen vraag, indicatiestelling en aanbod worden vormgegeven? Dit gaat ook over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de overheid (rijk, provincies én gemeenten) en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en private partijen, de zorgaanbieders.
- Hoe kan doelmatigheid van het aanbod worden geoptimaliseerd door middel van aanbesteding; concurrentie resp. optimalisering van prikkels in het algemeen?

1.2 Context

Het jeugdbeleid staat volop in de politieke en maatschappelijke aandacht. Verschillende incidenten in de afgelopen tijd hebben de urgentie van de problematiek in het jeugdbeleid zichtbaar gemaakt. Een deel van deze incidenten houdt mogelijk verband met de manier waarop het jeugdbeleid is georganiseerd.

De huidige vormgeving van het jeugdbeleid problemen kent twee problemen:

- De institutionele structuur is relatief complex: er zijn veel bestuurlijke en uitvoerende partijen en ingewikkelde samenwerkingsrelaties.

- De financieringsstructuur is vanwege het grote aantal betrokken overheden en organisaties niet gericht op het genereren van optimale prikkels voor een doelmatige en effectieve uitvoering.

Deze problemen leiden ertoe dat kinderen en ouders die hulp nodig hebben deze hulp niet altijd op tijd en op maat krijgen aangereikt. Bovendien ontbreekt vaak samenhang en continuïteit in de geboden hulp. Diverse onderzoeken¹ maar ook meningen van deskundigen uit het veld onderschrijven dit. De keten functioneert niet goed. Daarnaast bestaat het beeld dat de doelmatigheid van de sector kan worden vergroot.

Verschillende onderzoeken en/of beleidstrajecten zijn in gang gezet om het bovenstaande aan te pakken. Zo werken de het ministerie van VWS en het ministerie van Justitie aan de uitvoering van de motie Soutendijk. Deze motie is aangenomen bij de behandeling van de Wet op de Jeugdzorg in de Eerste Kamer en vraagt om een evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg. Hierbij gaat het om de samenhang en aansluiting in de keten, de mogelijkheid om te komen tot een gebundelde financiering van het aanbod en een eenduidige aansturing en financiering. De institutionele structuur én de financieringsstructuur zijn dus de hoofdpunten.

Voorts heeft de Commissaris voor het Jeugdbeleid Steven Van Eijck, conform de opdracht van het kabinet en in het kader van de Operatie Jong, op 26 april 2006 zijn sturingsadvies voor de jeugdketen aan het kabinet aangeboden.

1.3 Opzet rapport en leeswijzer

Hoofdstuk 2 is beschrijvend van karakter. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van het jeugdbeleid gegeven. Hierin komen alle onderdelen van de jeugdketen aan de orde. Tevens wordt een beschrijving van de relevante en actuele beleidscontext gegeven. In hoofdstuk 3 komt het toetsingskader aan de orde. Hier gaat het om de randvoorwaarden waar het financieringsmodel aan dient te voldoen. In welke mate draagt de financieringsstructuur bij aan de realisatie van de doelstellingen van het jeugdbeleid? Vervolgens komt in hoofdstuk 4 de probleemanalyse aan bod. Naast een overzicht van de bestaande financieringsstromen en de bekostigingsinstrumenten worden de knelpunten in de financieringsstructuur beschreven.

¹ "Koersen op het kind" sturingsadvies deel I; commissaris jeugd- en jongerenbeleid Steven van Eijck; 2006
Eindrapportage Jong overeenkomst, Berenschot, 2006
Eindrapportage jeugdzorgbrigade, 2006

In de rest van het rapport staat centraal hoe de doelmatigheid van het jeugdbeleid in de toekomst kan worden gewaarborgd. Hoofdstuk 5 start met de introductie van een macrobudget. Hierbij wordt beschreven hoe het macrobudget vastgesteld kan worden en ook hoe het macrobudget verdeeld kan worden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 nagegaan welke verbeteringen, in termen van doelmatigheid, er op korte en middellange termijn binnen het huidige stelsel mogelijk zijn. Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 het door Van Eijck in het kader van Operatie Jong uitgebrachte sturingsadvies beschreven en beoordeeld in termen van doelmatigheid. Het rapport wordt afgesloten met aanbevelingen en een conclusie in hoofdstuk 8.

2 Het jeugdbeleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de jeugdketen in de huidige situatie. De beschrijving is vooral gericht op de financiële stromen binnen de keten, maar enige inhoudelijke informatie kan niet ontbreken. Per onderdeel van de keten wordt beschreven wat het specifieke beleidsterrein inhoudt en op welke wijze bekostiging plaatsvindt. De analyse van knelpunten in de financiering wordt besproken in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk eindigt met een opsomming van voor dit beleidsonderzoek relevante lopende trajecten.

2.2 Beschrijving jeugdketen

De jeugdketen bestaat uit een aantal deelterreinen op een aantal (overheids)niveaus. Omdat het kind centraal staat, wordt de keten besproken aan de hand van de weg die een kind en zijn ouders in de keten in het meest ongunstige geval kunnen afleggen. Te beginnen bij de preventie (ter voorkoming van instroom in de jeugdzorg), daarna de jeugdzorg en de justitiële keten. Tot slot wordt ook ingegaan op zorgleerlingen in het onderwijs. Onderwijs vormt immers een belangrijk deel van de vorming en tijdsbesteding van kinderen.

2.2.1 Preventief jeugdbeleid en jeugdgezondheidszorg

Algemeen preventief jeugdbeleid

Gemeenten hebben een preventieve, signalerende rol en voeren de bestuurlijke regie over de algemene voorzieningen. Gemeenten zijn tevens verantwoordelijk voor het aanbod van lokale voorzieningen met uitzondering van het onderwijs. Gemeenten hebben veel vrijheid om het lokale jeugdbeleid zelf in te vullen zodat ze rekening kunnen houden met specifieke lokale situatie.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:

- advies en informatie over opvoeden en ondersteunen;
- signalering van problemen;
- toegang tot het (gemeentelijk) hulpaanbod, beoordeling en toeleiding;

- pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening);
- coördinatie van zorg op lokaal niveau.

Bovengenoemde gemeentelijke taken vormen de basis van het lokale jeugdbeleid van gemeenten en verbinden de voorzieningen op het terrein van welzijn, onderwijs en zorg. Deze taken worden, als een concreet prestatieveld, vanaf 2007 ondergebracht in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De financiering van het gemeentelijk jeugdbeleid loopt via het Gemeentefonds, een concreet bedrag is hierdoor niet afzonderlijk zichtbaar te maken. Daarnaast is nog een tijdelijke impuls voor opvoed- en gezinsondersteuning beschikbaar. 50 gemeenten ontvangen in de periode 2004-2007 in totaal € 35 mln. voor vroegsignalering van risicogroepen en het gebruik van effectieve opvoedprogramma's. Daarnaast is voor 2006 € 6,5 en structureel vanaf 2007 € 13 mln. beschikbaar gesteld voor signalering van risicogezinnen, zodat de juiste hulpverlening kan worden ingezet om instroom in de jeugdzorg (of andere problemen) te voorkomen.

Jeugdgezondheidszorg

Rijksoverheid en lokale overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk om de volksgezondheid te bevorderen en beschermen. De verantwoordelijkheid van gemeenten is verankerd in de Gemeentewet en in de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV). Sinds 1 januari 2003 vallen alle taken als gevolg van de WCPV onder de Kwaliteitswet zorginstellingen (KZI). Op grond van deze wet moeten GGD-en en thuiszorginstellingen met jeugdgezondheidszorgtaken verantwoorde zorg bieden en de kwaliteit van zorg binnen de instelling systematisch bewaken. De verantwoordelijkheden en het beleid op het gebied van preventie en jeugdgezondheidszorg zijn vertaald in de Preventienota. Het Rijk is tevens verantwoordelijk voor het toezicht, uitgevoerd door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).

De preventieve zorg voor kinderen van 0 tot 4 jaar wordt uitgevoerd vanuit ongeveer 1450 consultatiebureaus door 62 thuiszorgorganisaties. De preventieve zorg voor kinderen en jeugdigen van 4 tot 19 jaar is in handen van 44 (inter)gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD-en). De totale zorg voor alle in Nederland woonachtige 0 tot en met 18 jarigen is vastgelegd in het Basistakenpakket JGZ. Binnen het Basistakenpakket is gedifferentieerd naar een uniform deel en een maatwerkdeel. Het uniforme deel bestaat uit de activiteiten die volgens een protocol aan alle kinderen en jongeren op een bepaalde leeftijd worden aangeboden.

Het Basistakenpakket JGZ bestaat uit zes productgroepen:

1. monitoring en signalering;
2. inschatten zorgbehoefte;
3. screening en vaccinaties;
4. voorlichting, advies, instructie en begeleiding;

5. beïnvloeden van gezondheidsbedreigingen;
6. zorgsysteem, netwerken, overleg en samenwerking.

Om het uniforme deel van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg uit te voeren, verstrekt VWS in de periode 2003 tot en met 2007 jaarlijks aan alle Nederlandse gemeenten een uitkering in het kader van de Tijdelijke regeling specifieke uitkering (RSU), € 183 mln.. Deze specifieke uitkering is een aanvulling op de in het Gemeentefonds verstrekte gelden voor maatwerk (€ 16,8 mln.). In 2006 wordt de RSU geëvalueerd.

2.2.2 Jeugdzorg

Wanneer ondanks de preventieve jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg ernstige opgroei- en opvoedproblemen bij jeugdigen tot en met 18 jaar² optreden, is jeugdzorg aan de orde. De zorg kan in het gezin of elders, bijvoorbeeld bij een zorgaanbieder (jeugdzorginstelling) geboden worden. De zorg kan variëren van enkele uren per week gedurende een paar maanden tot verblijf in een instelling of een pleeggezin al dan niet door middel van een gedwongen jeugdbeschermingsmaatregel. Dit brede scala van gespecialiseerde hulp wordt vanuit verschillende wettelijke kaders betaald, dus niet alleen vanuit de 1 januari 2005 ingevoerde Wet op de jeugdzorg (Wjz). Jeugdzorg omvat:

- provinciaal gefinancierde zorg, voorheen 'jeugdhulpverlening' (Wjz);
- jeugd geestelijke gezondheidszorg (AWBZ);
- zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen (AWBZ);
- civiele plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen).

De Wjz kent twee doelen: betere zorg voor jeugdigen en hun ouders en het versterken van hun positie. Deze twee doelen worden bereikt door vijf doelstellingen:

1. de behoefte van de cliënt is uitgangspunt;
2. recht op zorg bij indicatie (door BJZ);
3. er is één centrale, voor iedereen (ook voor jeugd-GGZ en op termijn ook voor LVG-jeugd), herkenbare toegang tot de jeugdzorg, het Bureau Jeugdzorg (BJZ);
4. voogdij, gezinsvoogdij, advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) en jeugdreclassering zijn onderdeel van het BJZ;
5. bevorderen dat de verschillende vormen van hulpverlening op elkaar worden afgestemd in een samenhangend hulpverleningsplan en dat waar nodig het gezin wordt ondersteund.

² Eerste focus 0 t/m 18 jaar, eventuele uitloop in de behandeling tot 23 jaar wordt meegenomen.

Provincies en grootstedelijke regio's

Provincies en drie grootstedelijke regio's (ROA, Haaglanden en stadsregio Rotterdam) zijn verantwoordelijk voor het BJJ in hun regio en de zorg waarop aanspraak bestaat op grond van de Wjz. Zij ontvangen hiervoor budget van het Rijk, in de vorm van twee doeluitkeringen: één voor het zorgaanbod en één voor het BJJ. Aan de doeluitkering van het BJJ voegt het ministerie van Justitie de middelen voor de uitvoering van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering toe. De zorgverzekeraars doen dat voor de indicatiestelling voor de jeugd-GGZ.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de afstemming in de keten en maken iedere vier jaar, in nauw overleg met de partners in de keten, een provinciaal beleidskader, waarbij het landelijk beleidskader van het Rijk uitgangspunt is. Het provinciale beleidskader moet voorafgaand aan de vaststelling door Gedeputeerde Staten door het Rijk worden goedgekeurd. De afgelopen jaren is vooral ingezet op doelmatigheidsverbetering en verkorten van wachtlijsten. Hiervoor zijn zowel bij Hoofdlijnenakkoord (€ 32 mln. in 2006 en € 40 mln. structureel vanaf 2007) als recentelijk (€ 33 mln. vanaf 2006 structureel ter compensatie voor een stijging in het aantal uithuisplaatsingen) extra middelen beschikbaar gekomen.

Bij Voorjaarsnota 2006 zijn extra middelen ter beschikking gekomen voor de aanpak van wachtlijsten in de jeugdzorg en de jeugd-GGZ. Voor plannen van aanpak van provincies voor de jeugdzorg is in totaal € 100 mln. uitgetrokken (te verdelen over 2006 en 2007), voor de groeiontwikkeling van de vraag € 40 mln. structureel vanaf 2007. De jeugd-GGZ heeft plannen ingediend voor € 32 mln. in 2006 en € 48 mln. in 2007. Vanaf 2008 wordt structureel € 34 mln. uitgetrokken voor de groeiontwikkeling.

Zorgverzekeraars

De jeugd-GGZ en de zorg voor LVG-jeugdigen worden bekostigd uit de AWBZ. Voor deze vormen van zorg zijn zorgverzekeraars verantwoordelijk.

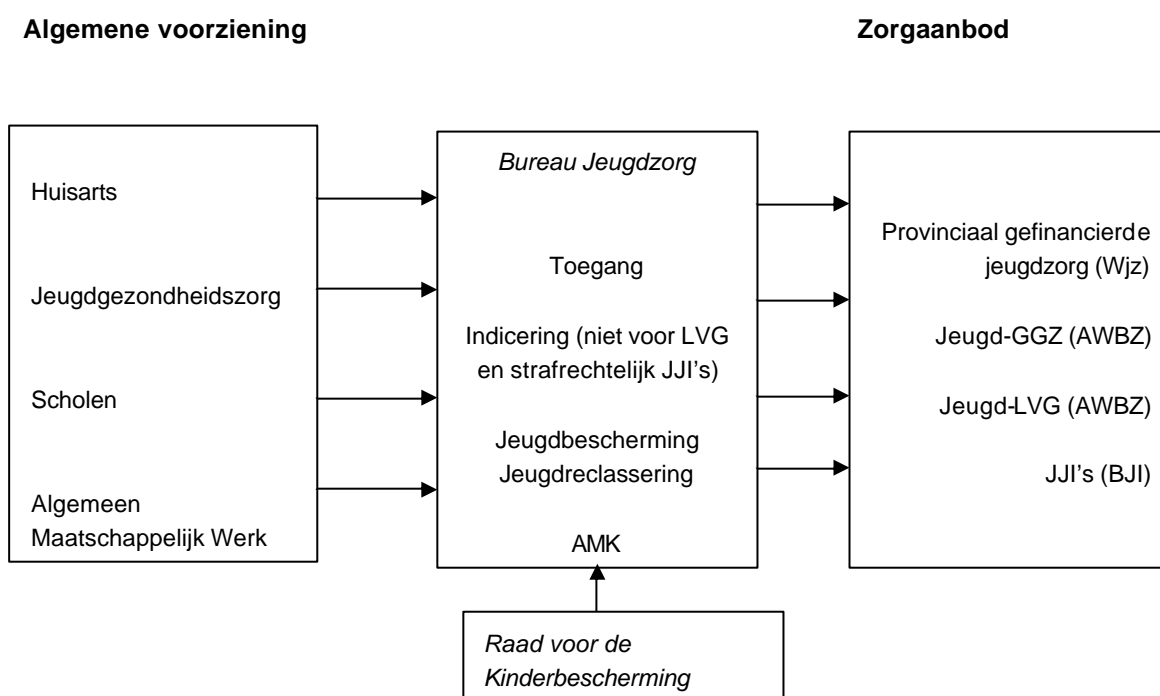
Rijksoverheid

De ministers van VWS en Justitie zijn eindverantwoordelijk voor het gehele stelsel van jeugdzorg. Het Rijk maakt wetten en regels, de hoofdlijnen voor het beleid en stelt middelen beschikbaar. Daarnaast gaat het Rijk over toezicht, dat wordt uitgevoerd door de Inspectie Jeugdzorg (IJZ). De IJZ is verantwoordelijk voor het uitvoeren van onafhankelijk toezicht op de jeugdzorg (zowel onafhankelijk in oordeel als in de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd, in het concluderen en oordelen over de kwaliteit van de aangetroffen jeugdzorg en in het doen van aanbevelingen ter verbetering van de jeugdzorg). Tot slot vallen de JJI's rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

Producten in de jeugdzorg

Jeugdzorg is lastig te definiëren als één product. Binnen de jeugdzorg vinden verschillende soorten behandelingen en trajecten plaats. Een grof onderscheid is dat tussen ambulante en residentiële zorg. Ambulante hulpverlening kan plaatsvinden bij een BJZ (kortdurend), in een gezin (licht dan wel intensief) of in een langdurig ambulante traject. Daarnaast speelt pleegzorg een belangrijke rol.

Schematisch ziet de keten van jeugdzorg er als volgt uit:

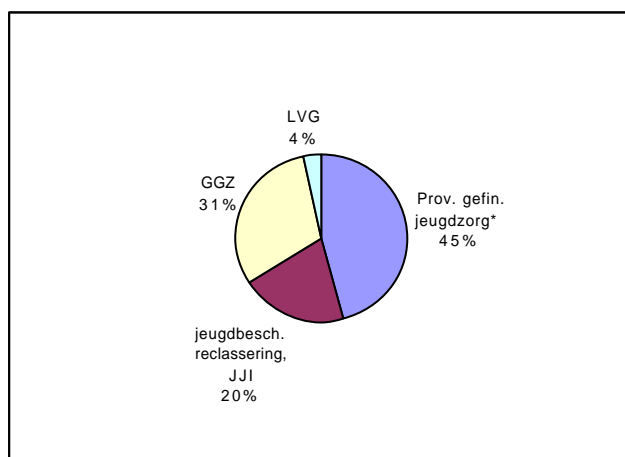


Box 2.1 Gebruik van jeugdzorg

In Nederland zijn 3,5 miljoen mensen jonger dan 18 jaar. Naar schatting 170.000 van hen maken gebruik van jeugdzorg (2002). Dit is bijna 5 procent van alle jeugdigen in Nederland. Het aantal geregistreerde gebruikers ligt hoger, namelijk op 228.000 (in 2002). Dat komt, omdat kinderen in een aantal gevallen dubbel zijn geteld omdat zij bijvoorbeeld in enig jaar twee keer zorg ontvangen of zorg uit meerdere financieringsbronnen.

Onderstaand figuur geeft inzicht in de verdeling over sectoren:

Figuur Gebruik jeugdzorg naar sector



* Jeugdzorg op indicatie en hulp verleend door bureau jeugdzorg

Het gebruik van *provinciaal* gefinancierde jeugdzorg (na indicatie) nam tussen 1998-2003 met 29% toe tot 51.700 gebruikers. De groei van het gebruik is groter dan de groei van de totale jeugdige bevolking, die in dezelfde periode bedroeg 4,5% bedroeg.

Tabel 2.2 Ontwikkeling gebruik provinciaal gefinancierde jeugdzorg

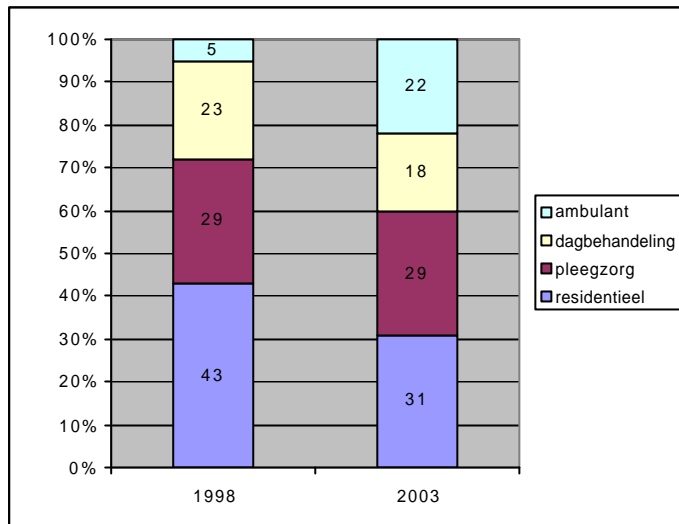
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998-2003
Ambulant	2.114	5.753	6.740	7.761	9.999	11.474	543%
Dagbehandeling	9.020	8.301	8.491	8.670	9.276	9.299	3%
Pleegzorg	11.566	11.738	11.646	14.081	13.852	14.929	29%
Residentieel	17.243	17.077	17.044	16.291	16.633	16.013	-7%
Totaal	39.943	42.869	43.921	46.803	49.760	51.715	29%

Bron: SRJV

Meer ambulante, minder residentieel

De groei heeft zich vooral voorgedaan bij de ambulante zorg; de residentieel zorg is in deze periode afgenomen. Zie ook onderstaand figuur. De ontwikkeling van residentieel naar ambulante sluit aan bij het kabinetsbeleid, dat gericht was op de inzet van zo licht mogelijke zorg, zo dicht mogelijk bij huis.

Figuur Aandeel zorgvormen binnen totale (provinciale) jeugdzorg (in %; 1998 en 2003)



Bron: SRJV

Ook de duur van de zorg is afgenomen. Kinderen maken in 2002 gemiddeld 9% korter gebruik van jeugdzorg dan in 1998. Dit komt ook tot uitdrukking in een daling van het gemiddelde bedrag van de zorg, dat in 2003 bijna 10% lager lag dan in 1998.

2.2.3 Justitiële keten

In voorkomende gevallen komt een kind terecht in de justitiële keten: jeugdbescherming, jeugdreclassering of plaatsing in een justitiële jeugdinrichting.

Jeugdbescherming

Het Bureau Jeugdzorg voert een door de kinderrechter – op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming – opgelegde kindbeschermingsmaatregel uit. Het BJZ is belast met de uitvoering van de justitiële maatregelen: gezinsvoogdij (OTS), voogdij en jeugdreclassering.

Ondertoezichtstelling (OTS) is de meest voorkomende kindbeschermingsmaatregel. Een gezinsvoogd houdt toezicht op de jeugdige en biedt de ouders hulp en ondersteuning bij de opvoeding. Soms is een (tijdelijke) uithuisplaatsing beter voor een kind. Wanneer ouders hieraan niet meewerken, geeft de kinderrechter hiertoe een machtiging af. Wanneer de ouders niet verantwoordelijk kunnen blijven voor de opvoeding, kan de kinderrechter (op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming of sporadisch in acute gevallen op verzoek van het Openbaar Ministerie) de ouders van het gezag ontheffen of ontzetten. BJZ krijgt dan de voogdij.

Jeugdreclassering

De jeugdreclassering gaat over begeleiding en toezicht in het kader van het jeugdstrafrecht. Een (jeugd-)reclasseringsmedewerker van het BJZ begeleidt en houdt toezicht op jeugdigen als onderdeel van het afdoen van een strafbaar feit door het Openbaar Ministerie of de rechter. Hieronder valt ook intensieve trajectbegeleiding. Daarnaast kan een reclasseringsmedewerker vrijwillig begeleiden na doorverwijzing van de Raad voor de Kinderbescherming vanwege een proces-verbaal, tenuitvoerlegging van de leerstraf sociale vaardigheidstraining, begeleiden bij scholings- en trainingsprogramma's, rapporteren en adviseren aan de Raad voor de Kinderbescherming, de rechter en de officier van justitie en verlenen van nazorg bij jeugddetentie.

Justitiële jeugdinrichtingen (JJI's)

Het BJZ kan in het indicatiebesluit opnemen dat een jeugdige in een JJI geplaatst moet worden in het kader van ondertoezichtstelling of een voogdijmaatregel. Afwijkend van behandeling in een open jeugdzorginstelling is het gesloten karakter van plaatsing, waarvoor een machtiging van de Kinderrechter noodzakelijk is. De Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie bepaalt vervolgens in welke instelling de jongere geplaatst wordt. Jeugdigen komen ook in JJI's als gevolg van een maatregel in het kader van het jeugdstrafrecht. Dit is een andere procedure waarvoor geen indicatie van het BJZ nodig is. Op dit moment wordt gewerkt aan een wijziging van de Wet op de Jeugdzorg waardoor ook binnen dit wettelijk kader gesloten behandeling mogelijk wordt.

Raad voor de Kinderbescherming (RvK)

De RvK komt op voor de rechten van het kind, van wie de ontwikkeling en opvoeding worden bedreigd. De RvK is er voor om die bedreiging op te heffen of te voorkomen dat een kind in een bedreigende situatie terechtkomt. De raad doet beschermingsonderzoek, adviseert in juridische procedures (scheiding en omgang) en kan maatregelen of sancties voorstellen (onderzoek bij strafbare feiten). Verder is de RvK 'casusregisseur', dat betekent dat de Raad zicht heeft op het straftraject dat in een individuele jongere doorloopt na melding. Verder coördineert zij de taakstraffen voor kinderen.

Financiering jeugdzorg

Voor de Wjz wordt ieder jaar € 1 mrd. aan beschikkingen voor de specifieke uitkering voor het zorgaanbod en voor de bureaus jeugdzorg richting provincies verstuurd. Provincies bepalen zelf de verdeelsleutel tussen uitgaven aan zorgaanbod en bureaus jeugdzorg. Volgens de ramingen wordt er in totaal ongeveer € 322 mln. aan de bureaus jeugdzorg besteed, waarvan ongeveer € 170 mln. aan justitietaken. De overige € 700 mln. wordt besteed aan het zorgaanbod. De RvK wordt gefinancierd door Justitie. Het budget voor de RvK voor civiele als strafrechtelijke taken belooft € 124 mln. waarvan € 20 mln. per jaar voor de uitvoering van taakstraffen.

Vanuit de AWBZ wordt jaarlijks circa € 421 mln. besteed aan de jeugd-GGZ en € 205 mln. aan LVG-jeugdigen. Een schematisch overzicht van de financiële stromen in het jeugdbeleid is opgenomen in paragraaf 4.2 van dit rapport.

2.2.4 Zorgleerlingen in het onderwijs

Scholen hebben op verschillende manieren te maken met zorgleerlingen:

- Zij signaleren ontwikkelings- en leerproblemen van kinderen;
- Zij begeleiden zorgleerlingen binnen het reguliere of het speciaal onderwijs;
- Zij verwijzen leerlingen eventueel door naar externe instanties op het gebied van jeugd en zorg (bureau jeugdzorg), correctie (justitiële inrichtingen), kwalificatie en werk (leerplichtambtenaar, arbeidsbemiddeling) of talentontwikkeling (sport, muziek enz.).

Zorgleerlingen

Een 'zorgleerling' kan worden gedefinieerd als een leerling die (tijdelijk) extra onderwijsondersteuning nodig heeft. In totaal wordt jaarlijks circa € 1,5 mrd. uitgegeven aan zorgleerlingen. De bekostiging verloopt grotendeels via de reguliere bekostiging van de scholen of via de zorgbudgetten die worden toegekend aan samenwerkingsverbanden van scholen. Extra zorg en ondersteuning voor leerlingen is onderverdeeld in een structuur voor leerlingen met 'lichte' problematiek en een structuur voor leerlingen met ernstige handicaps of stoornissen, die extra ondersteuning nodig hebben om onderwijs te kunnen volgen. Leerlingen met milde/lichte leerproblemen en sociaal emotionele problematiek worden in het basisonderwijs opgevangen binnen de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS). In het voortgezet onderwijs worden deze leerlingen opgevangen binnen de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (VMBO, LWOO en PRO.). Leerlingen (en hun ouders) met zwaardere handicaps kunnen kiezen tussen plaatsing in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (REC clusters 1 tot en met 4) of inschrijving in het reguliere onderwijs met een leerlinggebondenfinanciering (rugzakje). Een uitgebreide toelichting hierop is te vinden in bijlage 2.

Ontwikkeling Zorgadviesteams

Scholen en externe instanties werken steeds vaker samen in zorgadviesteams (ZAT) om kinderen met problemen tijdig te signaleren, en hulp snel in te zetten. ZAT's richten zich op probleemtaxatie, consultatie, tijdige zorgactivering, passende hulpverlening en zorgcoördinatie. De samenstelling, taken en doel verschillen per team. Ook is er expliciet aandacht voor de overgangen tussen de sectoren PO-VO en tussen VMBO en MBO. Via het ZAT worden de partijen bij elkaar gebracht op het gebied van jeugd en zorg: Bureau Jeugdzorg, Maatschappelijk Werk, GGD, jeugdgezondheidszorg, wijkagent, leerplichtambtenaar. In het VO zijn de ZAT's georganiseerd op schoolniveau. Voor het

PO zijn deze veelal georganiseerd op het niveau van Weer Samen Naar School samenwerkingsverband. Voor het beroepsonderwijs geldt dat ZAT's meestal zijn georganiseerd in servicecentra en trajectbureaus. In de kabinetsreactie op het sturingsadvies ' Koersen op het kind' van Steven van Eijck, is aangegeven dat de ZAT's *het* samenwerkingsverband van *alle* relevante uitvoerende partijen wordt. Begin 2005 is de eerste monitor van het Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg verschenen die de stand van zaken met betrekking tot de ZAT's in het VO laat zien. Hieruit blijkt dat de kwaliteit van de ZAT's voor verbetering vatbaar is en de samenwerking tussen de ZAT's en de vele gemeentelijke instanties beter moet. Dit wordt onderzocht en van verbeterpunten voorzien..

2.3 Relevante context

In deze paragraaf is in kaart gebracht welke lopende beleidstrajecten relevant zijn voor dit rapport; de zogenaamde beleidscontext

- Voorjaar 2006 is een IBO uitgebracht naar de romp AWBZ (langdurig onverzekerbare zorg) die resteert na overheveling naar de WMO en ZVW. Dit IBO doet de aanbeveling de verantwoordelijkheid voor de LVG jeugd over te hevelen naar gemeenten. Ten aanzien van de jeugd-GGZ is het IBO minder uitgesproken. Er is waarschijnlijk wel een samenhang met de LVG jeugdigen.
- De 'knip in de GGZ': de curatieve en kortdurende GGZ worden overgeheveld van AWBZ naar ZVW; hierbij is van belang de indicatiestelling en de zorginkoop/-verlening jeugd GGZ.
- De overheveling van de functie huishoudelijke verzorging naar gemeenten en de koppeling met WVG-regelingen (op termijn meer huidige AWBZ-zorg als ondersteunende en activerende begeleiding) in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Hiermee wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid bij uitvoering van het beleid versterkt. Jeugd is een 'prestatieveld' in de WMO.
- Operatie Jong: interdepartementale samenwerking en afstemming over het beleid ten aanzien van jeugd. In dit kader heeft de Commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid op 26 april 2006 zijn advies over een nieuwe sturing voor de jeugdketen ' Koersen op het kind' aan het kabinet aangeboden. Hierop is op 7 juli 2006 een kabinetsreactie verschenen.
- Motie Soutendijk: bij het aannemen van de Wet op de Jeugdzorg is aan de Eerste Kamer toegezegd dat de werking van de wet vóór 2007 (tussentijds) wordt geëvalueerd. Deze evaluatie, die zich richt op de werking van delen van de WJZ, is waarschijnlijk eind 2006 gereed.
- Project samenhang jeugdzorgvoorzieningen (nieuw zorgaanbod/JJI): dit betreft de overheveling van de verantwoordelijkheid voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen

in JJI-opvang van Justitie naar VWS. De middelen en capaciteit worden overgeheveld.

- Normprijsonderzoek Deloitte&Touche: in de Wet op de jeugdzorg wordt uitgegaan van het recht op zorg en een P*Q financieringssysteem. Het huidige convenant met IPO over het uitgavenplafond en de financieringssysteem loopt per 2007 af. Inmiddels is in overleg met het IPO besloten dat de AMvB financiering en daarmee het bestuurlijk akkoord nog met 1 jaar zal worden verlengd. Op 1 januari 2008 zal een nieuwe AMvB in werking moeten treden. D&T heeft producttyperingen ontwikkeld en bijbehorende kostprijsstelsel. Er loopt momenteel een pilot waarbij het gebruik van normproducten en normprijzen wordt getoetst.
- Jeugdzorgbrigade: brigade die in 2004 voor een periode van maximaal twee jaar aan de slag is gegaan met als doel om onnodige bureaucratie in de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg te signaleren en om de toepassing te stimuleren van goede voorbeelden van de uitvoering van de wet te verbeteren en onnodige bureaucratie weg te nemen. In juni 2006 is de derde en laatste rapportage van de jeugdzorgbrigade verschenen.
- Herijking zorg funderend onderwijs. De evaluatie van de verschillende zorgstructuren in het onderwijs heeft geleid tot een discussie over een herziening. De verschillende structuren naast elkaar leiden ertoe dat teveel leerlingen niet het aanbod krijgen dat zij nodig hebben en tussen wal en schip (dreigen te) vallen. Onderzocht wordt of de invoering van een zorgplicht op grond waarvan scholen voor elke leerling een passend programma moeten bieden een oplossing kan bieden voor de gesignaleerde problemen.

3 Analysekader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het analysekader beschreven aan de hand waarvan de financiële (en institutionele) structuur kan worden getoetst en gewogen. Het analysekader is gebaseerd op de drie publieke belangen in de zorg.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft enkele jaren geleden de term 'publieke belangen' geïntroduceerd. Met deze term worden zaken aangeduid die belangrijk zijn voor de samenleving maar die zonder de overheid niet goed tot hun recht komen. VWS onderscheidt op hoofdlijnen drie publieke belangen in de zorg: kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Deze driedeling is ook van toepassing op het jeugdbeleid. Omdat dit onderzoek zich primair richt op doelmatigheid, ligt de focus van het rapport op het publieke belang 'betaalbaarheid' in termen van de prijs/kwaliteitverhouding. Dit wordt geoperationaliseerd door middel van een theoretisch kader. De overige publieke belangen zijn van belang als randvoorwaarde, maar krijgen minder aandacht in het uiteindelijke analysekader.

3.2 Betaalbaarheid

Bij betaalbaarheid wordt meestal onderscheid gemaakt tussen macrobetaalbaarheid en microbetaalbaarheid. Macrobetalbaarheid heeft betrekking op de beheersbaarheid van de totale uitgaven van het jeugdbeleid in Nederland, het bedrag dat we macro bereid zijn uit te geven aan deze doelgroep. Microbetaalbaarheid heeft betrekking op prikkels; het al dan niet doelmatig werken van het stelsel van voorzieningen voor jeugdigen (de prijs/kwaliteit verhouding).

Er kunnen drie vormen van doelmatigheid worden onderscheiden: technische doelmatigheid, allocatieve doelmatigheid en dynamische doelmatigheid.

Technische doelmatigheid wordt bereikt als productiemiddelen zo worden ingezet dat de productie maximaal is. Bij het jeugdbeleid gaat het dan om doelmatig werken door

gemeenten, provincies, bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders. Ook moeten er voldoende prikkels zijn om jeugdigen de passende zorg te bieden.

Er is sprake van allocatieve doelmatigheid als het zorgaanbod (prijs/kwaliteit) aansluit bij de zorgvraag. Hierbij gaat het om de vraag of in het jeugdbeleid voldoende aanbod beschikbaar is om de vraag te kunnen bedienen.

Van dynamische doelmatigheid is sprake indien ook op lange termijn de markt doelmatig is. Het gaat dan om de vraag of innovaties voldoende tot stand komen en voldoende worden geïmplementeerd. Voor het jeugdbeleid gaat het bijvoorbeeld om nieuwe ontwikkelingen in zorgprogramma's die er toe leiden dat de behandelduur ingekort kan worden of dat jeugdigen zo veel mogelijk in niet-residentiële voorzieningen worden geholpen. Het kind is hierbij uitgangspunt, het gaat erom dat zo effectief mogelijke zorg wordt ingezet, zodat het kind zo snel mogelijk weer uit zorg is (en geholpen). Wanneer dit het geval is, en geen andere (meer of duurdere) trajecten noodzakelijk zijn, leidt dit vervolgens ook tot een financiële doelmatigheidsslag.

Om het begrip doelmatigheid handen en voeten te geven is van belang de omvang van de transactiekosten en de aanwezigheid van de juiste prikkels (principaal agent).

Transactiekosten

In de transactiekostentheorie staat de vraag centraal of een partij bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren of moet uitbesteden. De beantwoording van die vraag wordt behandeld vanuit het perspectief van de kosten die transacties met zich meebrengen. Voorts wordt beperkte rationaliteit en mogelijk opportunistisch gedrag verondersteld.

Toegepast op het jeugdbeleid, is de transactiekostentheorie vooral nuttig bij het zoeken naar de juiste schaalgrootte om optimale doelmatigheid te bereiken. Bij onderdelen van het jeugdbeleid waarbij sprake is van hoge transactiekosten door een beperkte schaalgrootte, rijst de vraag welke schaalgrootte zorgt voor een optimale doelmatigheid.

Principaal-agent

Ook de principaal-agent theorie kan behulpzaam zijn bij het beoordelen van de doelmatigheid van het jeugdbeleid. Hierbij gaat om de aanwezigheid van de juiste prikkels. De principaal-agent theorie ontleent haar naam aan het erkennen van verschillende partijen in het economisch proces. Een principaal (een eigenaar of opdrachtgever) staat in relatie tot een agent. De agent neemt besluiten en voert beleid uit ten behoeve van de principaal. Om de uitvoerende partij tot doelmatig werken aan te zetten moeten er prikkels ingebouwd worden, omdat de uitvoerder geen eigen (financieel) belang bij een doelmatige uitvoering heeft. Wanneer de uitvoerder zelf over de middelen beschikt, zal volgens de theorie een informatieasymmetrie ontstaan tussen

de beide actoren en is er een prikkel om het eigen belang (zoals het streven naar budgetmaximalisatie en daarmee productiviteitsverlies en ondoelmatig werken) te prevaleren.

In het jeugdbeleid gaat het erom dat de overheid als principaal middelen ter beschikking stelt aan verschillende agenten, de zorgaanbieder, bureau jeugdzorg, de gemeente of de provincie. De agent voert vervolgens verschillende taken uit, waarbij het risico op onvoldoende prikkels tot doelmatig werken bestaat.

Om het jeugdbeleid zo doelmatig mogelijk te laten zijn en de betaalbaarheid van het jeugdbeleid zo optimaal mogelijk vorm te geven, zijn de verantwoordelijkheidverdeling tussen principaal en agent, prikkels tot doelmatig werken, de schaalgrootte en de hiermee samenhangende transactiekosten van belang.

3.3 Toegankelijkheid en kwaliteit

Toegankelijkheid

In Nederland wordt veel waarde gehecht aan de toegankelijkheid van zorg. Er zijn twee relevante aspecten van toegankelijkheid te onderscheiden: voldoende beschikbaarheid van preventieve voorzieningen en jeugdzorg (fysieke toegankelijkheid) en een voor de burger herkenbare laagdrempelige toegang (loket) en een goede toe- en doorgeleiding naar passende zorg. Dit laatste vertaalt zich in de toegangstijd tot een eerste afspraak bij bureau jeugdzorg, de doorlooptijd tot het vaststellen van het indicatiebesluit, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, Raad voor de Kinderbescherming en een snelle plaatsing bij het zorgaanbod. Tenslotte is de financiële toegankelijkheid een punt van aandacht; in het jeugdbeleid is dit echter nauwelijks aan de orde. In dit onderzoek is de toegankelijkheid van belang vanuit de focus op doelmatigheid. Een doelmatig jeugdbeleid heeft idealiter geen negatieve consequenties voor de fysieke toegankelijkheid. Voor de financiële toegankelijkheid geldt dat de collectieve lastendruk voor een deel afhankelijk is van de macrobeheersbaarheid van het stelsel. In de analyse zal worden ingegaan op de toegankelijkheid van zorg als resultante van de keuze voor een bepaald financieringsmodel.

Kwaliteit

De kwaliteit van het jeugdbeleid is een onderdeel van kwaliteit van leven en heeft betrekking op relationele, professionele, organisatorische en omgevingsaspecten. Goede

samenwerking op het terrein van de zorg voor jeugdigen en hun ouders in de breedste zin van het woord maakt dat deze de ontvangen zorg kwalitatief hoog waarderen.³ In het verlengde hiervan worden bij kwaliteit wel de dimensies veiligheid, effectiviteit, cliëntgerichtheid, 'tijdigheid en op elkaar afgestemd' onderscheiden.

Borging van het publieke belang kwaliteit houdt in dat de zorgverlening moet voldoen aan een bepaald minimumniveau van kwaliteit, ook wel verantwoorde zorg genoemd. In termen van het jeugdbeleid betekent dit in de eerste plaats dat de preventieve voorzieningen (ondersteuning, opvoeding en verzorging) moeten tegengaan dat jongeren in een problematische situatie terecht komen en dus de instroom in de geïndiceerde jeugdzorg zoveel mogelijk beperken. Daarnaast is het belangrijk dat cliënten tevreden zijn over de geleverde zorg; dat de samenwerking tussen de verschillende partijen in de keten optimaal en effectief is; dat zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg met een gecertificeerd kwaliteitssysteem werken en dat zorgprogramma's evidence-based zijn ofwel leiden tot doelrealisatie.

Een minimumkwaliteitsniveau wordt niet zonder meer gegarandeerd door de markt. Het aandeel jeugdbeleid in de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning en de Wet op de Jeugdzorg vormen het kader om (de kwaliteit van) het jeugdbeleid te optimaliseren. De (minimum)kwaliteit van jeugdzorg wordt door de overheid in ieder geval geborgd door het onafhankelijk toezicht van de Inspectie Jeugdzorg (IJZ).

Evenals de toegankelijkheid, is de kwaliteit een randvoorwaarde voor het functioneren van een systeem. De keuze voor een bepaald financieel systeem mag geen negatieve effecten met zich meebrengen op de kwaliteit van de zorg. Kwaliteit wordt om deze reden zijdelings besproken bij de analyse, maar niet nader geoperationaliseerd.

3.4 Uitvoerbaarheid

Een belangrijke randvoorwaarde bij de beoordeling van financieringssystemen is de uitvoerbaarheid van een stelsel. Een stelsel dient relatief eenvoudig te onderhouden zijn, een minimum aan administratieve lasten met zich mee te brengen en tegen zo laag mogelijke kosten te kunnen worden uitgevoerd. Ook de uitvoerbaarheid is een randvoorwaarde die meespeelt in de beoordeling van een beleidsalternatief. De weging zal in de analyse echter vooral kwalitatief van aard zijn en niet nader te worden geoperationaliseerd.

³ Zorg voor beter, Ministerie VWS, januari 2005.

4 Financieringsstructuur van het jeugdbeleid

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is een feitelijke beschrijving gegeven van het jeugdbeleid. In dit hoofdstuk wordt dit voortgezet met een overzicht van de financieringsstromen en financieringsinstrumenten in paragraaf 4.2. Paragraaf 4.3 geeft een beschrijving van de knelpunten in de financieringsstructuur.

4.2 Financieringsstromen en financieringsinstrumenten

Figuur 4.1 geeft een overzicht van de financieringsstromen die in dit rapport tot het jeugdbeleid worden gerekend. Daarbij is inzichtelijk gemaakt de verstreckende en ontvangende partijen en de omvang van de financieringsstromen. In één oogopslag wordt daarmee de complexiteit van de huidige financieringsstructuur duidelijk. Er zijn veel verschillende partijen die zich met jeugd bezig houden, verschillende bekostigingswijzen, onvergelykbare producten en prijzen.

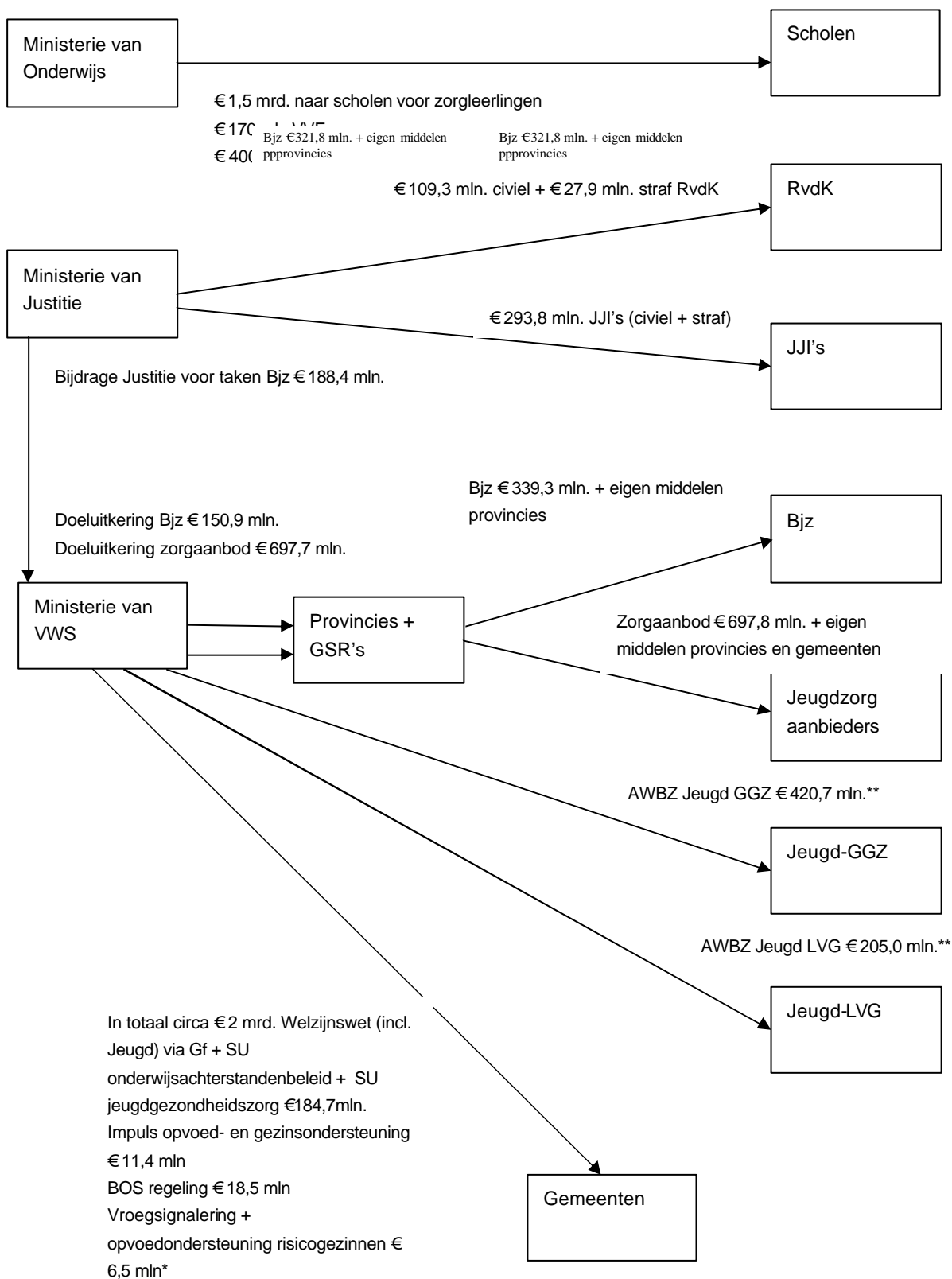
Figuur 4.1: overzicht financiële stromen jeugdbeleid

RIJK

PROVINCIE

GEMEENTE

OVERIG



Noot: voor zover bekend zijn bedragen realisatie 2005 opgenomen * Budget 2006 **Realisatie 2004

4.3 Knelpunten financieringstructuur

4.3.1 Verschillende partijen en financieringsstromen

Er zijn drie overheidslagen, meerdere ministeries en verschillende uitvoeringsorganisaties bij het jeugdbeleid betrokken. Ofwel, bestuurlijke drukte. Hetzelfde geldt voor de financiering. De financieringsstromen volgen immers deze institutionele inbedding. Het risico bestaat dat het systeem onoverzichtelijk wordt met als mogelijk effect dat partijen in de jeugdketen soms onvoldoende samenwerken of zelfs langs elkaar heen werken, de doorlooptijden lang zijn en er weinig ruimte en aandacht is voor efficiency. Het kind, dat centraal behoort te staan, en de ouders zijn aangewezen op diverse loketten. Hoe complexer de problematiek van het kind, des te complexer de hulpverlening (meervoudige indicatie) en de financiering. Zo komt het regelmatig voor dat een kind waarvoor psychiatrische behandeling geïndiceerd is ook gebruik maakt van de provinciale jeugdzorg en daarnaast naar het speciaal onderwijs gaat. Een voorbeeld is de therapeutische pleegzorg. Een kind kan in de provinciale jeugdzorg verblijven, therapie krijgen bij de Kinder- en Jeugdpsychiatrie (GGZ) en overdag naar het (cluster IV) speciaal onderwijs gaan. Er zijn in dat geval drie indicaties nodig en financiering geschiedt vanuit drie verschillende bronnen.

Door de komst van de Bureaus Jeugdzorg is het probleem van meerdere loketten overigens wel verbeterd.

Bovenstaande is noch doelmatig, noch bezien vanuit het belang van het kind wenselijk. Voor het kind geldt namelijk, dat het gebaat is bij hulpverlening die op tijd en op maat is. Allereerst is een kind erbij gebaat dat preventief jeugdbeleid goed werkt, zodat instroom in de jeugdzorg (welke vorm dan ook) wordt voorkomen. Wanneer een kind toch in de jeugdzorg terecht komt, zouden indicatie en zorgaanbod gericht moeten zijn op effectieve zorg die aansluit op de problematiek. Hiermee wordt voorkomen dat een kind de hele keten moet doorlopen voordat het effectief geholpen wordt. Dit is tevens het meest doelmatig, 'overbodige' zorg wordt immers niet geleverd en het kind is zo snel als mogelijk weer uit zorg.

4.3.2 Verschillende bekostigingswijzen

Naast de veelheid aan partijen en financieringsstromen is ook sprake van verschillende wijzen en instrumenten van bekostiging. Het gaat om specifieke uitkeringen, Gemeentefonds, publieke verzekeringen en rechtstreekse financiering van instellingen. Dit leidt in de praktijk tot verschillende verantwoordingsstromen, onnodige bureaucratie en administratieve lasten; kortom hoge transactiekosten.

Gemeentefonds: de uitvoering van het preventief jeugdbeleid is financieel gedecentraliseerd. Financiering vindt grotendeels plaats via het Gemeentefonds, daarnaast besteden gemeenten eigen middelen aan de doelgroep jeugd. (Democratische) verantwoording vindt op lokaal niveau plaats. Het Rijk tracht door middel van een monitor in beeld te krijgen in hoeverre de gemeenten de vijf preventieve functies uitvoeren.

Specifieke uitkeringen gemeenten

- Tijdelijke regeling jeugdgezondheidszorg (TRSU): deze specifieke uitkering wordt verdeeld over alle gemeenten. Gemeenten leggen over de besteding verantwoording af aan het Rijk.
- Impuls opvoed- en gezinsondersteuning: tijdelijke regeling voor de G4 en 47 andere gemeenten met als doel het terugdringen van het aantal jeugdigen dat risico loopt op ontwikkelingsachterstanden en ernstige problemen.
- BOS-regeling: deze tijdelijke regeling is gericht op het stimuleren van de samenwerking tussen organisaties in de buurt, het onderwijs en de sport.

Samenvattend ontvangen gemeenten uit diverse potjes middelen om het preventief jeugdbeleid uit te voeren. Deze versnipperde financiering leidt ook tot versnipperde verantwoordingsplichten bij gemeenten.

Specifieke uitkeringen provincies

Doeluitkeringen BJZ en zorgaanbod: deze doeluitkeringen worden verdeeld over provincies/GSR's op basis van zowel historische verdeling als een objectieve verdeelsleutel. De objectieve verdeelsleutel wordt toegepast bij het Justitiedeel in de doeluitkering (jeugdbescherming en jeugdreclassering) en bij de extra middelen die sinds het Hoofdlijnenakkoord beschikbaar zijn gesteld (Cebeon ontwikkelde hiervoor een model dat -voor de jeugdzorg- het aantal gewogen jeugdigen berekent). Het overgrote deel van het budget voor jeugdzorg wordt nog steeds op basis van historische gronden verdeeld. Hierdoor bestaan verdeeffecten tussen provincies; provincies met van oudsher veel voorzieningen (bijvoorbeeld Limburg) ontvangen verhoudingsgewijs veel budget, terwijl een groot deel van de problematiek zich juist afspeelt in regio's met van oudsher weinig voorzieningen (bijvoorbeeld de Randstad). In de onderstaande box is opgenomen wat de verschillen in bedrag per gewogen jeugdige tussen de provincies zijn. Het Rijk toetst de uitvoeringsprogramma's van de provincies die informatie bevatten over de besteding van de doeluitkeringen (planning- en controlegegevens). Binnen de doeluitkering BJZ is nog het onderscheid tussen Justitie (pxq financiering) en VWS te maken (financiering op basis van een vast budget). Hier worden, gezien het feit dat er twee verschillende systemen zijn, hoge transactiekosten gemaakt.

Publieke verzekeringen: Via de AWBZ wordt het zorgaanbod voor jeugd-GGZ en LVG-jeugd gefinancierd. Zorgkantoren contracteren zorgaanbod voor geïndiceerde jeugdigen. Verantwoording door aanbieders geschiedt door het uitbrengen van een jaarverslag en het verplicht aanleveren van (beleids)informatie via verschillende enquêtes (WTZi).

Rechtstreekse financiering: De rijksoverheid financiert rechtstreeks de Raad voor de Kinderbescherming, de justitiële jeugdinrichtingen en de zorgleerlingen binnen het onderwijs. De RvdK wordt op basis van pxq bekostigd (volume van het aantal zaken * kostprijzen). Bij de JJI's is de vastgestelde capaciteit leidend.

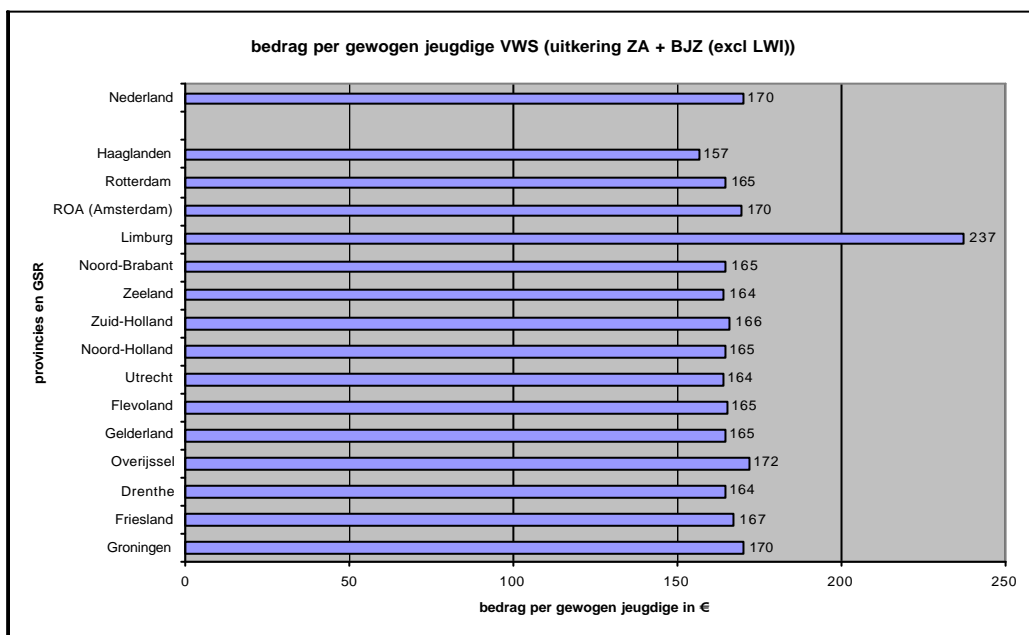
De beschikbare middelen voor zorgleerlingen in het onderwijs gaan rechtstreeks naar scholen of samenwerkingsverbanden van scholen. Voor leerlingen met lichte problematiek primair onderwijs geldt een gebudgetteerd systeem, in het voortgezet onderwijs geldt voor deze leerlingen een 'gemengd model'. Voor het grootste deel geldt dat de bekostiging verloopt via het aantal geïndiceerde leerlingen. Daarnaast is er een beperkt zorgbudget voor leerlingen die niet aan de criteria voldoen maar wel extra ondersteuning nodig hebben. Voor leerlingen met ernstige handicaps en stoornissen geldt zowel in het primair als voortgezet onderwijs een openeinde bekostiging. Dit betekent dat voor elke leerling die is geïndiceerd een budget beschikbaar wordt gesteld (hetzij in het regulier onderwijs hetzij in het (voortgezet) speciaal onderwijs).

Box Toelichting financieel kader VWS

Provincies ontvangen voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg een doeluitkering van de ministeries van VWS en Justitie. Deze uitkering bedraagt in 2006 € 1,04 miljard. Het VWS-aandeel in deze uitkering is € 884 miljoen. Dit bedrag is bedoeld voor het zorgaanbod (€ 730 miljoen) en het bureau jeugdzorg (€ 154 miljoen). De hoogte van het budget werd tot en met 2003 historisch bepaald. De afgelopen jaren is het budget diverse keren verhoogd, onder andere vanwege de toename van het aantal uithuisplaatsingen. In 2007 is in totaal 14 procent meer geld beschikbaar voor de jeugdzorg ten opzichte van het budget 2003.

Tot de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg werden de provincies gefinancierd op basis van het aanwezige zorgaanbod in die provincie. Met de Wet op de jeugdzorg is een omslag gemaakt, in de zin dat een jeugdige aanspraak heeft op zorg jegens de provincie waarin hij woonachtig is. Vanuit dit perspectief zou elke provincie per jeugdige evenveel moeten ontvangen, ermee rekening houdend dat bepaalde groepen vaker een beroep doen op jeugdzorg. Dit geldt bijvoorbeeld voor kinderen uit één-ouder gezinnen, die in de verdeling dus zwaarder moeten meewegen. De objectieve maat voor de verdeling is dan ook een bedrag per gewogen jeugdige. De extra middelen die vanaf 2004 voor de jeugdzorg beschikbaar zijn gekomen zijn, met instemming van het IPO, op basis van dit 'gewogen aantal jeugdigen' verdeeld. De historisch bepaalde verschillen tussen de provincies zijn daardoor de laatste jaren fors verminderd.

Onderstaand figuur toont per provincie het bedrag per gewogen jeugdige in 2006. Hieruit blijkt dat 10 van de 15 provincies en grootstedelijke regio's €5 of minder afwijken van het gemiddelde van €170 per gewogen jeugdige. De provincie Limburg zit hier ver boven hetgeen te maken heeft met het feit dat Limburg van oorsprong veel meer voorzieningen heeft dan de andere provincies.



4.3.3 Onvergelijkbare producten en prijzen jeugdzorg

Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt is de jeugdzorg lastig te benoemen als één product. De jeugdzorg kent verschillende soorten behandelingen en trajecten, afhankelijk van de aard en ernst van de problematiek. Een grof onderscheid is dat tussen ambulante en residentiële zorg. Ambulante hulpverlening kan plaatsvinden bij een bureau jeugdzorg⁴ (kortdurend), bij een gemeente op basis van een indicatie in een gezin (intensief) of in een langdurig ambulant traject. Daarnaast speelt pleegzorg een belangrijke rol. In het kader van de nieuw te ontwikkelen financieringssystematiek Wet op de jeugdzorg (voor het VWS-deel), wordt een model ontwikkeld voor producten en bijbehorende normprijzen. Dit traject wordt op dit moment in pilots getest en verder uitgewekt. Het ontbreken van duidelijke producten en prijzen maakt dat moeilijk een inschatting is te maken van de (totale) kosten van jeugdzorg en dat vergelijkingen moeilijk zijn te maken. Dit leidt tot een informatieasymmetrie tussen overheid en provincies, maar ook de vergelijking tussen zorgaanbieders onderling is lastig. Daardoor is niet goed zichtbaar waar er doelmatig wordt gewerkt. Op dit moment is slechts bekend wat de totale kosten van jeugdzorg zijn. We weten echter niet wat dat in termen van afzonderlijke producten oplevert. Wel is bekend hoeveel kinderen er worden geholpen.

4.3.4 Onvoldoende prikkels tot doelmatigheid

Het jeugdbeleid wordt gekenmerkt door relatief weinig doelmatige financiële prikkels. In februari 2005 constateert Het ExpertiseCentrum in een risicoanalyse van de financieringsmethodiek in de jeugdzorg dat het jeugdzorgbudget niet kan worden beheerst. Er is sprake van een open einde regeling, waarbij de doelmatigheid van het stelsel wordt ondergraven door het ontbreken van (dan wel de verkeerde) financiële prikkels:

- Er is voor het BJZ geen prikkel om doelmatig te indiceren want iedere indicatie wordt gefinancierd. Een ruime indicatie is bovendien aantrekkelijk omdat dit minder klachten oplevert en minder risico op herindicatie met zich meebrengt. In plaats van doelmatige indicatie worden in dit model wachtlijsten financieel beloond.
- Zorgaanbieders hebben geen belang bij het bieden van doelmatige zorg omdat de financiering volgt uit de indicatie.
- Ook gemeenten worden op dit moment niet geprikkeld hun verantwoordelijkheid op het gebied van preventie waar te maken; het risico bestaat op afwenteling

⁴ Conform de Wet op de Jeugdzorg is korte ambulante hulpverlening door BJZ een uitzondering. Deze kan alleen worden geboden als uit de indicatiestelling blijkt dat eigenlijk ook kan worden volstaan met kortdurende ambulante zorg, waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten. Vanuit klantvriendelijkheid kan BJZ er dan voor kiezen deze zorg zelf te verlenen.

naar provincies. Provincies zijn immers financieel verantwoordelijk voor de ambulante en residentiële hulpverlening wanneer jeugdigen door onvoldoende gemeentelijke inzet hier instromen.

- De rijksoverheid zal, als deze lijn wordt doorgetrokken, ook de provincies en de gsr's op basis van pxq gaan financieren. De provincie wordt hiermee niet meer dan een doorgeefloket of stempelkantoor. Een prikkel tot doelmatig aansturen van BJZ en zorgaanbod is daarmee niet automatisch aanwezig.

De afwezigheid van financiële prikkels kan leiden tot afwenteling tussen partijen in de keten en daarmee tot ondoelmatigheid. Voor het rijk betekent dit dat de beheersbaarheid en controleerbaarheid van de volumegroei in de jeugdzorg beperkt zijn. Het risico is des te groter wanneer ook de gemeenten geen prikkel hebben om te investeren in preventie en afwentelen op provinciaal gefinancierde jeugdzorg.

Er is binnen BJZ onderscheid tussen de verschillende bekostigingsvormen voor taken van respectievelijk Justitie en VWS :

- BJZ wordt op dit moment voor de VWS taken (indicatiestelling en ambulante hulpverlening) gefinancierd op basis van een vast budget. Verschillende provincies en grootstedelijke regio's, bijvoorbeeld Stadsregio Rotterdam, werken met ingang van 2006 met normbedragen voor de verschillende functies van BJZ.
- De Justitie taken jeugdbescherming en jeugdreclassering worden pxq gefinancierd. Verschil tussen de Justitie en VWS taken is dat ten aanzien van de Justitie taken de rechter hierover een uitspraak doet die gevolgd moet worden.

Door de verschillende financieringsmethodiek kan binnen BJZ afwenteling plaatsvinden. Het is voor BJZ financieel aantrekkelijk om zoveel mogelijk zorg te leveren in het kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Daarnaast speelt nog de afwijkende financiering van Justitietaken. Justitie financiert de provincies op basis van een door de Minister vastgestelde prijs vermenigvuldigd met het volume van het jaar t-2. Hierdoor loopt de financiering niet synchroon met de vraagontwikkeling (volume) en bestaat het risico dat (wanneer het aantal rechterlijke besluiten in voogdijzaken oploopt) dit ten koste gaat van de kwaliteit of snelheid van de justitiële maatregelen. Justitie heeft inmiddels besloten tot wijziging van de systematiek en in de toekomst na te calculeren op basis van realisatie van het volume in het jaar t-1.

Indien de beoogde pxq financiering voor het zorgaanbod zoals aangekondigd in de Wet op de jeugdzorg doorgaat wordt een recht op geïndiceerde zorg geïntroduceerd (ook wel gekapitaliseerde indicatiestelling genoemd). Dit heeft grote gevolgen voor de macro beheersbaarheid van het stelsel maar ook op het niveau van de provincies en gsr's. Als de (onafhankelijke) indicatie door BJZ leidt tot zorg moet deze zorg vervolgens worden

geleverd (en p_{xq} gefinancierd) door provincies en gsr's. Zorgaanbieders zullen in hun streven naar budget- en winstmaximalisatie op hun beurt kunnen kiezen voor de "duurst" mogelijke zorg. Dit is een ongewenste ontwikkeling, omdat de macrobetaalbaarheid hiermee onder druk komt te staan.

De Raad voor de Kinderbescherming werkt met kostprijzen voor de diverse taken. Deze kostprijzen zijn vastgesteld op basis van kostprijsonderzoeken. Het budget voor de Raad wordt vastgesteld op basis van p_{xq}. Hogere instroom leidt niet automatisch tot extra middelen; het gevolg is dan dat de doorlooptijden oplopen. Van belang is dat de Raad voor de Kinderbescherming onderdeel van het Ministerie van Justitie is en dat de minister derhalve rechtsreeks en direct verantwoordelijk is voor de prestaties van de Raad. Als gevolg van de toename van het aantal jeugdbeschermingzaken heeft het kabinet de afgelopen jaren extra middelen uitgetrokken om die extra toestroom het hoofd te bieden. Ook zijn er diverse efficiëncymaatregelen opgelegd die onder meer aanleiding zijn geweest tot een reorganisatie bij de Raad waarbij is bezuinigd op de overhead. Verondersteld mag worden dat de Raad door de wijze van bekostiging tot doelmatig werken wordt aangezet. Wel is de wijze waarop de Raad functioneert in de jeugdketen een punt van aandacht. In het rapport 'Jeugdbescherming onder de loep', een casestudy van de regio Amsterdam, wordt geconstateerd dat er geregeld dubbel onderzoek (door Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming) plaatsvindt naar de situatie van het kind én dat de duur en de aard van de raadsonderzoeken één van de knelpunten vormen in de keten. Op dit moment onderzoekt de Raad of er inderdaad sprake is van dubbel werk én of dit een landelijk beeld is.

Voor de zorgleerlingen in het onderwijs geldt óf een openeinde bekostiging in combinatie met uniforme indicatiestelling met strikte criteria óf een gebudgetteerd systeem waarbij scholen zelf kunnen bepalen welke leerling wel en welke leerling geen extra zorg ontvangt. De leerlingenaantallen voor het speciaal onderwijs in PO en VO groeien sterk. Indiciestelling heeft deze groei afgevlakt maar toch blijft sprake van groei en ontstaan wachtlijsten. Hier is dus ook de financiële beheersbaarheid een punt van aandacht. Met de herijking zorg funderend onderwijs onderzoekt de Minister van OCW een zorgplicht voor alle scholen. OCW werkt nog aan de concrete uitwerking van dit streven. Het is dus nog de vraag wat dit gaat betekenen voor de budgettaire beheersing.

5 Naar een objectief macrobudget

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een start gemaakt met het beschrijven van oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten in het vorige hoofdstuk. Om de verkokering in de financiering van de jeugdketen tegen te gaan is in een ideale situatie sprake van een macrobudget voor het jeugdbeleid. Dit betekent zoveel mogelijk ontschotten van de bestaande budgetten en bundeling in één budget. Er is dan sprake van één budgethouder die vrij is keuzes te maken in de besteding van de middelen. Dit leidt tot een betere allocatie van middelen. Bovendien brengt de bundeling van geldstromen een forse vereenvoudiging van de financiële verantwoording met zich mee. Het aantal geldstromen waarover verantwoording moet worden afgelegd vermindert. Dit betekent dus ook dat het aantal verantwoordingen, dat door gemeenten of provincies moeten worden opgesteld, vermindert. Hierdoor zullen de uitvoeringslasten afnemen.

Ongeacht de institutionele structuur vindt de werkgroep een bundeling van geldstromen een noodzakelijke verbetering. Een dergelijke exercitie moet worden gezien in een breder kader dan het huidige stelsel en de Wjz, maar kan stapsgewijs al binnen het huidige stelsel worden ingevoerd. In hoofdstuk 6 zal nader worden ingegaan op de verbeteringen die binnen het huidige stelsel mogelijk zijn, waarbij het streven naar een macrobudget zoals verwoord in dit hoofdstuk uitgangspunt is. Ook bij de beoordeling van het sturingsmodel van Van Eijck, in hoofdstuk 7, geldt dit uitgangspunt van een macrobudget. Bij een macrobudget is het van belang hoe de omvang van het macrobudget moet worden bepaald en hoe het macrobudget wordt verdeeld. In paragraaf 5.2 wordt aandacht besteed aan het vormen en vaststellen van een macrobudget. In paragraaf 5.3 komt de verdeling van het macrobudget aan de orde.

5.2 Vaststellen macrobudget

Als het gaat om het bundelen van bestaande geldstromen zijn voor de nabije toekomst twee stappen denkbaar. De bundeling van geldstromen op lokaal niveau en een bundeling van de geldstromen ten behoeve van de geïndiceerde zorg.

De bundeling van geldstromen op lokaal niveau betreft de verschillende potjes geld die gemeenten nu ontvangen voor het jeugdbeleid: opvoed- en gezinsondersteuning; jeugdgezondheidszorg; BOS-regeling. Deze bundeling is betrekkelijk eenvoudig, op korte termijn te realiseren en kan op veel draagvlak - bij departementen en gemeenten - rekenen. Bovendien is deze bundeling in lijn met het rapport "Anders gestuurd, beter bestuurd" (2004) waarin de stuurgroep Brinkman adviseert het aantal specifieke uitkeringen terug te brengen. De werkgroep stelt voor zo snel mogelijk met deze bundeling te starten. Wel dient apart aandacht te worden besteed aan de uitkeringen die bedoeld zijn ter stimulering van bepaald beleid middels experimenten en projecten (zoals een aantal van voornoemde 'potjes'). Het streven zou er echter op gericht moeten zijn zoveel mogelijk middelen, na beëindiging van de experimenten, te bundelen en onder te brengen in het Gemeentefonds.

De bundeling van geldstromen voor de geïndiceerde zorg betreft in eerste instantie de doeluitkeringen zorgaanbod en bureau jeugdzorg (Justitie en VWS). Het staat de provincies vrij deze middelen naar eigen inzicht te verdelen over de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders maar feit blijft dat sprake is van een verschillende financieringssystematiek. Dit wordt met een bundeling van beide geldstromen opgelost. Deze bundeling is een verbetering binnen het huidige stelsel is op korte termijn mogelijk. Voor de jeugd-GGZ en de LVG-jeugd geldt dat sprake is van een andere financieringssystematiek en -grondslag dan voor de jeugdzorg. Deze worden immers gefinancierd vanuit de AWBZ. De werkgroep is van mening dat de jeugd-GGZ, de LVG-jeugd en de jeugdzorg op gelijke wijze gefinancierd dienen te worden. Dan kunnen de professionals een zuivere afweging maken welk soort zorg een kind nodig heeft. De meest eenvoudige manier om dit te realiseren is door het budget voor jeugd-GGZ en LVG-jeugd uit de AWBZ te hevelen en toe te voegen aan de doeluitkering jeugdzorg. Een overheveling vanuit de AWBZ vergt wel een ingrijpende stelselwijziging en is daarom pas op middellange termijn haalbaar.

In feite ontstaan er met de hierboven beschreven stappen twee macrobudgetten; een budget jeugdbeleid voor de gemeenten en een budget jeugdzorg voor provincies. Dit is gegeven de huidige institutionele structuur. Verdere stappen, bijvoorbeeld als het gaat om de geldstromen op het terrein van het speciaal onderwijs en de Raad voor de Kinderbescherming, hangen samen met de keuze van het kabinet voor een nieuwe institutionele structuur.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een macrobudget voor de jeugdzorg. Dit laat onverlet dat dezelfde principes van toepassing zijn op het macrobudget jeugdbeleid.

Omvang macrobudget

Gelet op de beheersbaarheid van het macrobudget jeugdzorg wordt uitgegaan van een top-down benadering: de wijze waarop het macrobudget wordt vastgesteld, de voeding, is het vertrekpunt. Hierbij zijn twee opties denkbaar.

1. Historisch. Het macrobudget wordt bepaald op basis van beschikbare budgetten in het voorgaande jaar, de te verwachten demografische ontwikkeling én de ramingen van de effecten van het rijksbeleid op de behoefte aan jeugdzorg. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het huidige budgettaire kader op korte termijn voldoende is (schoon aan de haak). Het budget is dus eindig. Zolang partijen nog mogelijkheden hebben om de uitvoering te verbeteren is echter doelmatigheidswinst mogelijk. Voordeel van deze optie is dat het macrobudget relatief eenvoudig is vast te stellen, hoewel het effect van demografische ontwikkelingen en het rijksbeleid op de behoefte aan jeugdzorg waarschijnlijk moeilijk is te bepalen. Nadeel is dat geen recht wordt gedaan aan de feitelijke, objectief vast te stellen omvang van de vraag.
2. Objectief. Het bepalen van een nieuw macrobudget jeugdzorg op basis van de objectieve omvang van de vraag. Deze vraag, het aantal 'gewogen jeugdigen', wordt bepaald aan de hand van risicofactoren. Het vaststellen van deze risicofactoren is niet eenvoudig. Het gaat immers om het risico dat kinderen problemen krijgen maar ook om de vraag in hoeverre de risicofactoren de omvang van het verwachte beroep op de jeugdzorg voorspellen. De verwachte vraag naar jeugdzorg wordt vermenigvuldigd met een objectief vastgestelde gemiddelde normprijs per gewogen jeugdige. Ook dit is een lastige opgave. Daarbij geldt dat de prijzen in de jeugdzorg sterk uiteenlopen en er is sprake van informatie asymmetrie tussen de zorgaanbieders en de overheid. Nader onderzoek naar de gemiddelde prijzen in het zorgaanbod (preventief, ambulante, residentieel) is nodig. Op basis daarvan kunnen normprijzen per jeugdige worden vastgesteld. Het gevaar van normprijzen is overigens dat ze tot budgetmaximalisatie kunnen leiden. Het stimuleren van concurrentie tussen de zorgaanbieders kan dit voorkomen.

De werkgroep adviseert het macrobudget jeugdzorg objectief vast te stellen. Hiermee wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan de te verwachten behoefte aan jeugdzorg.

Provincies dienen uit te komen met het beschikbaar gestelde macrobudget (for better and for worse). Alleen wanneer op basis van objectieve managementinformatie transparant kan worden gemaakt dat sprake is van niet te beïnvloeden hogere instroom jeugdzorg en de provincie goede financiële afspraken heeft gemaakt met BJZ en zorgaanbieders, heeft de provincie een aanleiding om zich bij het rijk te melden. Pas wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan kan het rijk immers een integrale afweging maken.

Voor de financiële verantwoording van het macrobudget jeugdzorg kan het principe van

single audit en single information voortgezet worden. Single information heeft betrekking op specifieke uitkeringen. Hierbij gaat het om een bijlage bij de jaarrekening van de provincie waarin de gerealiseerde prestaties worden afgezet tegen de afgesproken prestaties. De accountantsverklaring bij de financiële verantwoording heeft dan betrekking op de (rechtmatige) besteding van de gebundelde geldstroom. Voor single audit geldt dat kan worden volstaan met de controle van de jaarrekening. Dit leidt ertoe dat professionals weer meer tijd hebben voor daadwerkelijke hulpverlening. Als het macrobudget jeugdbeleid is ondergebracht in het GF wordt hierover in principe geen verantwoordingsinformatie gevraagd.

5.3 Verdelen macrobudget

Met het objectief vaststellen van het macrobudget, is er in grote lijnen tevens inzicht in de manier waarop de middelen kunnen worden verdeeld. Er is immers sprake van dezelfde risicofactoren. Er dient wel inzicht te komen in de vraag naar jeugdzorg per provincie. Om inzicht hierin te krijgen is het noodzakelijk te komen tot een risicotaxatiemodel. De aanwezigheid van risicofactoren is dan bepalend voor de omvang van het te ontvangen budget. In dit verband is van belang welke risicofactoren een voorspeller van de behoefte aan jeugdzorg (inclusief jeugdbeschermingstaken) zijn. Anders geformuleerd, bestaat er een causaal verband tussen bepaalde risicofactoren en de vraag naar jeugdzorg en jeugdbescherming. Dit is niet eenvoudig vast te stellen en zal enige tijd vergen. Vervolgens is het de vraag in hoeverre deze risicofactoren al gemeten worden en dus beschikbaar of te meten zijn.

Box Risicotaxatie

Een wetenschappelijk onderbouwd risicotaxatiemodel is de meest effectieve methode om in te schatten in welke gezinnen een verhoogd risico op opvoed- en gezinsproblematiek bestaat.

Prof. Corine de Ruiter heeft een Canadese richtlijn voor de beoordeling van het risico van lichamelijke mishandeling en verwaarlozing (CARE) bewerkt en uitgebreid tot CARE-NL. CARE-NL is bedoeld voor verschillende beroepsgroepen die in hun functie een inschatting van het risico van kindermishandeling dienen uit te voeren.

CARE-NL bestaat uit vier risico-componenten:

1. oudercomponent: dit betreft individuele kenmerken van de ouder/verzorger/opvoeder
2. ouder-kind factoren die de opvoeding omvatten
3. kindfactoren die de kwetsbaarheid van het kind bepalen: dit betreft individuele eigenschappen van het kind (bv. leeftijd <6)
4. gezinsfactoren: dit zijn kenmerken gerelateerd aan de omgeving waarin het gezin zich bevindt. Ze hebben betrekking op problemen die buiten de directe ouder-kind relatie optreden

We onderscheiden risicofactoren die door de overheid te beïnvloeden zijn en risicofactoren die niet door de overheid te beïnvloeden zijn. Voor de verdeling van het macrobudget zijn alleen de niet door de overheid te beïnvloeden risicofactoren van

belang. In het geval van door de overheid te beïnvloeden risicofactoren is sprake van een niet beoogde prikkel. Slecht gedrag wordt dan ten onrechte beloond.

Uit het rapport *Kinderen in Nederland* van het SCP en TNO-*kwaliteit van leven* blijkt dat de belangrijkste oorzaken voor jeugdzorg gedrags- en emotionele problemen van het kind zijn, en beperkte opvoedvaardigheden van de ouders. Nadere analyse wijst uit dat het vooral gaat om gezinnen met een zwakkere maatschappelijke positie zoals niet-westerse gezinnen, gezinnen onder de armoedegrens, laagopgeleide ouders en éénoudergezinnen. Deze gezinnen hebben in het algemeen meer problemen met de opvoeding dan andere gezinnen.

Samengevat leidt een eerste inventarisatie door de werkgroep naar mogelijke risicofactoren tot:

- aantal eenoudergezinnen
- percentage allochtonen
- gemiddeld opleidingsniveau / gemiddeld inkomensniveau
- werkloosheidspercentage
- grootte stad, aanwezigheid achterstandsbuurtten
- criminaliteit van ouders

Het is overigens nog maar de vraag of risicofactoren die de vraag naar jeugdzorg voorspellen, ook de vraag naar jeugdbescherming voorspellen. Daarom dient ook dit zorgvuldig onderzocht te worden.

De bestaande doeluitkering jeugdzorg wordt nu al deels verdeeld op basis van het aantal 'gewogen jeugdigen'. Dit betreft twee risicofactoren; het percentage allochtonen en het percentage eenoudergezinnen. Voor het nieuwe macrobudget jeugdzorg is een groeimodel denkbaar. Op korte termijn zou gestart kunnen worden met een verdeling op basis van de al in gebruik zijnde verdeelmaatstaven voor het VWS deel van het macrobudget. Vervolgens kan toegevoegd worden naar een meer verfijnd verdeelmodel voor het gehele macrobudget.

De werkgroep adviseert hierbij nadrukkelijk nader onderzoek door deskundigen op het terrein van risicofactoren, verdeelmaatstaven en wegingsfactoren. Tevens moet een objectief verdeelmodel ontwikkeld worden. Dit is ingewikkeld en zal dan ook enige tijd vergen. Pas als aan bovenstaande randvoorwaarden is voldaan, kan gestart worden met een objectief verdeelmodel.

Herverdeeeffecten provincies en stadsregio's

Een nieuw verdeelmodel leidt onherroepelijk tot een verschuiving van middelen tussen provincies en gsr's. Deze herverdeeeffecten zullen in kaart gebracht moeten worden.

Een eerste indicatie van de omvang en richting van de herverdeeeffecten is op te maken uit het feit dat de extra middelen die sinds 2004 beschikbaar zijn gekomen voor de

jeugdzorg op basis van het aantal gewogen jeugdigen wordt verdeeld terwijl tot die tijd volledig werd gefinancierd op basis het aanwezige zorgaanbod in de provincies. Zie hiervoor de box met de toelichting op het bestaande financieel kader in H4. Daaruit blijkt dat de provincies die van oorsprong veel voorzieningen op hun grondgebied hebben maar relatief laag aandeel gewogen jeugdigen hebben er in een objectief verdeelmodel op achteruit gaan. Dit geldt met voorsprong voor de provincie Limburg. Een overgangstermijn waarin de provincies in staat worden gesteld toe te groeien naar een nieuw verdeelmodel ligt bij forse herverdeeleffecten voor de hand.

6 Verbeteringen doelmatigheid huidig stelsel

6.1 Inleiding

De werkgroep acht de bundeling van geldstromen in een macrobudget een noodzakelijke verbetering. Hiermee dient op korte termijn gestart te worden. Daarbovenop zijn meer verbeteringen denkbaar waar op korte termijn mee gestart zou kunnen worden. Uitgangspunt daarbij is dat voor alle ketenpartners optimale prikkels aanwezig zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige uitvoering van hun werkzaamheden. In dit hoofdstuk wordt een groot aantal verbeteringen voorgesteld. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan de haalbaarheid en de fasering.

6.2 Vroegsignalering op basis van risicotaxatie

De Inventgroep⁵ heeft op verzoek van het kabinet een advies uitgebracht (2005) over het tijdig signaleren van gedrags- en opvoedproblemen, beoordelen van de risico's daarvan en goede en tijdige acties. De Inventgroep concludeert dat tijdig signaleren en ingrijpen verdere opvoedingsproblematiek kan voorkomen en ook goedkoper is. Signaleren is een taak voor iedereen die met kinderen en ouders omgaat en vraagt om attente en deskundige professionals en om attente organisaties.

Dit pleit ervoor dat gemeenten, verantwoordelijk voor het preventief jeugdbeleid, zoveel mogelijk inzetten op bundeling van professionele kennis op lokaal niveau en vroegsignalering. Vroegsignalering dient bij voorkeur te gebeuren op basis van risicofactoren. Gemeenten zouden daarom met een risicotaxatiemodel moeten werken. Dit zou meegenomen kunnen worden in de afspraken tussen gemeenten en provincies over de aansluiting van de lokale voorzieningen en de jeugdzorg. De Inventgroep heeft hier voorstellen voor gedaan. Het Ministerie van VWS is bezig deze te vertalen naar bruikbare toepassingen voor de praktijk. Idealiter leidt dit tot een model dat voor alle gemeenten én doelgroepen toepasbaar is. De werkgroep adviseert de ontwikkeling van een dergelijk model met voorrang op te pakken.

⁵ Vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen. De Inventgroep, 2005

Box Samen Starten gemeente Breda

Samen Starten is een samenwerkingsverband van de gemeente Breda, Thuiszorg Breda, GGD West-Brabant en het Instituut voor Maatschappelijk Welzijn. Het project is gericht op het ontwikkelen en implementeren van een signaleringsinstrument en interventies om gezinnen met kinderen van 0-4 jaar in meervoudige risicosituaties te ondersteunen om zo psychische, gedragsproblemen en criminaliteit bij kinderen te voorkomen. Samen Starten bestaat uit signalering, interventiecoördinatie en interventies.

Vroegsignalering: Breda maakt gebruik van een speciaal (gespreks)protocol. Dit protocol wordt gebruikt bij drie consultatiebureaus in de 'achterstandswijken' van Breda. Door het grote bereik (ca. 97% van de kinderen; per jaar 1900 kinderen) en de laagdrempeligheid is gekozen voor het consultatiebureau. Het instrument wordt ingezet vanaf het 8-weken consult en richt zich op de competentie van ouder, de rol van de partner, sociale steun, obstakels en het welbevinden van het kind. De wijkverpleegkundigen en consultatiebureauartsen worden niet alleen getraind in het gebruik van dit signaleringsinstrument maar ook in een attitude en werkhouding die uitgaat van activerende pedagogische hulpverlening en die aansluit bij het versterken van de eigen opvoedingskracht van de ouders.

Interventiecoördinatie (gezinscoaching): een gezinscoach is een casemanager en zorgt ervoor dat de benodigde hulpverlening op elkaar wordt afgestemd en de uitvoering ervan wordt gecoördineerd. Samen met de ouders stelt de gezinscoach een plan van aanpak op hoe interventies kunnen worden ingezet om de opvoedingsproblemen op te lossen. De gezinscoach wordt ondersteund door een Expertteam; samengesteld uit professionals uit de eerste en tweede lijn (Thuiszorg, GGD, Bureau Jeugdzorg, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, Raad voor de Kindermishandeling, Instituut voor Maatschappelijk Welzijn).

Interventies: Breda maakt gebruik van evidence-based interventies op het gebied van opvoedondersteuning. Hiervan bestaan er nog maar weinig. Denk bijvoorbeeld aan extra huisbezoeken door wijkverpleegkundigen, Gespecialiseerde Gezinshulp en Videohometraining.

Omdat de gemeente Breda pas sinds 2004 met Samen Starten werkt is nog niet veel bekend over de effectiviteit. Wel is duidelijk dat deze werkwijze meer signalen oplevert. Ouders voelen zich serieus genomen en er ontstaat gemakkelijker een vertrouwensrelatie tussen ouders en hulpverleners. Daarnaast lijkt de samenwerking tussen de partijen in de keten verbeterd.

6.3 Preventie

Voor de jeugdketen geldt dat het beleid zich nog met name richt op de achterkant van de keten (wachtlijsten jeugdzorg, verlengen leerplicht) terwijl het meer doelmatig is te investeren in de voorkant van de keten. Uit onderzoek blijkt dat interventies op zeer jonge leeftijd, bijvoorbeeld gericht op opvoed- en gezinsondersteuning (kosten)effectiever zijn dan interventies op latere leeftijd. Het kabinet erkent en stimuleert dit. Zo is het kabinet in 2004 gestart met de tijdelijke impuls opvoed- en gezinsondersteuning en zijn bij VJN 2006 extra middelen beschikbaar gesteld voor vroegsignalering en opvoedondersteuning bij risicogezinnen in de grote steden. Dit is echter nog maar een bescheiden aanzet. Bij een doelmatige besteding van de beschikbare middelen voor het jeugdbeleid zou een verschuiving van de achterkant van de jeugdketen naar de voorkant moeten worden gerealiseerd. Denk hierbij aan algemene preventieve voorzieningen zoals opvoed- en

gezinsondersteuning en (school)maatschappelijk werk. De werkgroep adviseert de instrumenten (drang versus dwang) voor gemeenten om te sturen op deelname door risicogezinnen aan opvoed- en gezinsondersteuning te onderzoeken. Hiermee kan de dekkingsgraad bij risicogezinnen vergoot worden.

Overigens leidt deze verschuiving van de achterkant van de jeugdketen naar de voorkant mogelijk tot een toestroom van kinderen die eerder niet in beeld waren of onvoldoende goed geholpen zijn.

6.4 Outputafspraken

In de jeugdsector wordt, met uitzondering van het Justitie deel, niet of nauwelijks met output- of prestatieafspraken gewerkt terwijl dit juist bijdraagt aan meer doelmatigheid. Met de introductie van een macrobudget vervalt voor een deel van de jeugdketen de noodzaak tot prestatieafspraken. Immers het macrobudget is leidend; daar moet de provincie het mee doen. Het is vervolgens aan diezelfde provincie hoe het zorgaanbod en zorginkoop samen met BJZ en de zorgaanbieders vorm gegeven wordt. Hierbij is wel van groot belang dat alle partijen dezelfde 'taal' (in termen van productomschrijvingen) spreken opdat men eenvoudig tot transparante afspraken kan komen. Hiervoor kan gestart worden bij het al bestaande uniform gegevenswoordenboek voor de jeugdzorg.

Bestuurlijke afspraken tussen gemeenten en provincies

In het landelijk beleidskader jeugdzorg 2005-2008 is opgenomen dat provincies en gemeenten afspraken maken over een zo optimaal mogelijke aansluiting tussen de lokale voorzieningen en de jeugdzorg. Deze afspraken zijn onderdeel van het provinciaal beleidskader. Deze afspraken zeggen echter niets over het niveau van de prestaties die gemeenten moeten leveren. Om gemeenten meer te prikkelen een effectief jeugd beleid te voeren zouden gemeenten en provincies bestuurlijke afspraken kunnen maken over de gemeentelijke inzet op de vijf vastgestelde functies. Een vorm van outputafspraken dus. Hoewel de provincies geen formele sturingsrelatie met gemeenten hebben kunnen zij gemeenten natuurlijk wel aanspreken op hun te hoge instroom in de jeugdzorg. Een nadeel is dat dit leidt tot ca. 400 verschillende afspraken en daarmee tot een toename van bureaucratie en administratieve lasten. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn gemeenten in clusters onder te brengen en ze geclusterd aan te spreken. Differentiatie blijft nog steeds mogelijk.

Ook kan er voor worden gekozen een verplichting tot het maken van outputafspraken vast te leggen in landelijke uniforme wet- en regelgeving. Dit leidt echter eveneens tot extra administratieve lasten.

'De vervuiler betaalt'

Indien op basis van betrouwbare beleidsinformatie wordt geconstateerd dat sprake is van een structureel hoge instroom in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg vanuit een

bepaalde gemeente dan zou ook voor een meer onorthodoxe oplossing gekozen kunnen worden. Provincies kunnen in dat geval de rekening hiervoor (deels) bij de verantwoordelijke gemeente neerleggen. Dit vergt echter een wettelijke bepaling want bestuurlijk zijn geen afspraken hierover mogelijk. De relatie tussen provincies en gemeenten komt met een dergelijke sanctiemogelijkheid wel flink onder druk te staan. Overigens zou deze financiële prikkel mogelijk ook andersom kunnen werken (bonus/malus). Als een gemeente heel goed presteert en daarmee de provinciaal gefinancierde jeugdzorg ontlast zou dit ook tot een 'beloning' kunnen leiden. Hiervoor zou een speciaal potje bij de provincies, een nader te bepalen percentage van hun totale budget jeugdzorg, voor gereserveerd kunnen worden. De Wet Werk en Bijstand laat zien dat de introductie van financiële prikkels een positief effect kan hebben op het presteren door gemeenten. De introductie van een dergelijke regeling vergt wetswijziging en is daarom niet op heel korte termijn mogelijk.

6.5 Beleidsinformatie

Een belangrijk aandachtspunt is de beschikbaarheid, kwaliteit én de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie. Deze is essentieel voor het goed functioneren van een transparant financieringsmodel. Het knelpunt in beleidsinformatie heeft betrekking op alle partijen in de jeugdketen, maar doet zich vooral voor in de jeugdzorg.

In de Wet op de Jeugdzorg is een regeling opgenomen over de informatievoorziening. Ook is er in 2005 door het Rijk, de provincies en de bureaus jeugdzorg een Informatieprotocol beleidsinformatie jeugdzorg opgesteld. Dit protocol beschrijft hoe wordt omgegaan met de vastlegging en verstrekking van gegevens en zorgt voor eenheid van taal in de sector. Verder faciliteren VWS en Justitie de bureaus jeugdzorg om de informatiesystemen te optimaliseren. Desondanks is de kwaliteit van de informatievoorziening nog onvoldoende. Voor alle schakels in de jeugdketen zou een eenduidige en transparante beleidsrapportage verplicht moeten worden. In deze paragraaf wordt daarom een aantal aanvullende aanbevelingen met betrekking tot de beleidsinformatie gedaan.

Prestaties gemeenten transparant maken en benchmarken

Door gemeenten te verplichten hun prestaties op de vijf vastgestelde functies in het kader van het preventieve jeugdbeleid transparant en openbaar te maken en onderling te vergelijken ontstaat er druk op gemeenten om goed te presteren. Een gemeente presteert immers niet graag slechter dan andere gemeenten. Naast de horizontale verantwoording van gemeenten naar de burgers zijn de prestaties ook zichtbaar voor provincies. Op basis daarvan kan de provincie het gesprek met gemeenten aangaan. Het gemeentelijk jeugdbeleid is een prestatieveld in de Wet maatschappelijke ondersteuning. Uitgangspunt van de Wmo is dat gemeenten verantwoording afleggen aan haar burgers

en de gemeenteraad over de uitvoering van de Wmo. De burgers zijn immers betrokken bij het opstellen van de plannen. Ook een periodieke benchmark is wettelijk verplicht; gemeenten moeten bepaalde gegevens openbaar maken zodat ze met elkaar vergeleken kunnen worden. Op die manier krijgen burgers en cliënten inzicht in het beleid van hun gemeenten en kunnen ze de gemeenteraad ter verantwoording roepen. Het is echter de vraag of verplichte registratie door gemeenten van (gezamenlijk met het rijk) vastgestelde prestatie-indicatoren zich verhoudt tot de filosofie van de WMO.

Registratie en monitoring

Provincies registreren uit welke gemeenten de kinderen de instromen in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg afkomstig zijn. Provincies krijgen zo inzicht in de vraag die op hen afkomt vanuit de verschillende gemeenten. Dit gebeurt al op basis van postcode registratie door de bureaus jeugdzorg en in de jeugdmonitor. Het krijgt echter nog geen vervolg. Dat wil zeggen dat provincies nog nauwelijks op basis van deze informatie sturen.

Ook BJZ en zorgaanbieders dienen zich uiteraard te verantwoorden over de geleverde prestaties. Dit is al in ontwikkeling maar er is nog een lange weg te gaan. Het verdient aanbeveling in te zetten op versnelling van dit proces en om het Informatieprotocol nog eens goed te toetsen. Zijn de juiste prestatie indicatoren ontwikkeld? Zijn alle partijen verplicht volgens deze werkwijze te registreren en wordt er gestuurd op basis van de verkregen informatie?

In het kader van Operatie Jong zal er vanaf 2007 één landelijke jeugdmonitor operationeel zijn. Deze zal een samenhangend beeld bieden over de toestand van de jeugd om de betrokken partijen van voldoende beleidsinformatie te voorzien. Het CBS zal de benodigde data verzamelen. De jeugdmonitor zal daarmee nuttige feitelijke informatie opleveren.

6.6 Effectiviteit van zorg

Voor het jeugdbeleid geldt dat interventies en zorgprogramma's nog nauwelijks worden getoetst op effectiviteit. Dit leidt tot ondoelmatigheid omdat niet bekend is of de geleverde zorg daadwerkelijk tot resultaten leidt. De kennis over evidence based interventies is nog onvoldoende. Inmiddels zijn door de rijksoverheid wel verschillende initiatieven genomen om het inzicht in de effectiviteit van interventies in de jeugdzorg te vergroten. Zo heeft het ministerie van VWS ZonMw opdracht gegeven een onderzoeksprogramma Effectieve Jeugdzorg op te zetten en is er een databank effectieve jeugdinterventies gestart. Dit bevindt zich echter nog in een pril stadium. Ook wordt gewerkt aan de certificering van interventies. Het ministerie van Justitie heeft de Erkenningscommissie

Gedragsinterventies Justitie ingesteld. Deze commissie beoordeelt of gedragsinterventies (kunnen) leiden tot vermindering of het voorkomen van recidive. Het is uiteindelijk de bedoeling dat negatief beoordeelde gedragsinterventies niet meer worden uitgevoerd. Justitie wil in de toekomst alleen positief beoordeelde gedragsinterventies financieren. Dit zou moeten worden uitgerold naar het gehele jeugdbeleid. Op termijn zouden interventies en zorgprogramma's alleen nog maar gefinancierd moeten worden, als ze bewezen effectief zijn in termen van effecten van de hulp op de doelgroep en de doelstellingen. Ook goede nazorg (in brede) dient hierin mee te lopen. Provincies kunnen dit proces versnellen door hierover verantwoording aan de zorgaanbieders te vragen en dit aspect mee te nemen bij het maken van de productie- en prestatieafspraken. De werkgroep vindt dat ook de rijksoverheid de bovengenoemde punten met voorrang moet oppakken.

6.7 Toezicht op kwaliteit

Naast reguliere controle op kwaliteitsaspecten van jeugdzorg, komt de Inspectie Jeugdzorg in actie wanneer een melding of vermoeden van misstanden bestaat. De Inspectie heeft geen bevoegdheden richting gemeenten. Bij het introduceren van prestatie-indicatoren ligt het voor de hand ook de kwaliteitsbewaking door de Inspectie Jeugdzorg te versterken door de op dit moment in ontwikkeling zijnde kwaliteitsindicatoren een prominente plaats te geven in de prestatieafspraken tussen provincie, zorgaanbieder en BJZ.

Uit een structureel hoge instroom in de jeugdzorg zou kunnen blijken dat bepaalde gemeenten gedurende een lange periode onvoldoende presteren bij het uitvoeren van hun taken op het terrein van preventief jeugdbeleid. Slecht presteren wordt gemeten aan de hand van gezamenlijk afgesproken normen over een aanvaardbare instroom (op basis van risicotaxatie) in de jeugdzorg. De Inspectie Jeugdzorg zou in dit geval een aanleiding hebben om onderzoek te doen en zondig in te grijpen. In een uiterst geval zou de Inspectie de verantwoordelijke bewindspersoon kunnen adviseren tot een aanwijzing over te gaan. Uiteraard komt dit bovenop de reeds bestaande instrumenten zoals verantwoording door gemeentebestuur aan gemeenteraad, een benchmark en resultaatsafspraken tussen provincies en gemeenten.

Dit is in lijn met Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) waarin de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen een integraal toezichtskader jeugdzaken hebben ontwikkeld. ITJ richt zich op de effectiviteit van de samenwerking van voorzieningen in de gehele jeugdketen. Daarbij neemt ITJ de levensloop van het kind als vertrekpunt, richt zich op de keten en niet op voorzieningen en kijkt naar de outcome van het jeugdbeleid.

7 Nieuw sturingsmodel?

7.1 Inleiding

In opdracht van het kabinet Balkenende II heeft de Commissaris jeugd- en jongerenbeleid, Steven van Eijck in april 2006 “Koersen op het kind” uitgebracht. Dit is een advies om de inrichting van het jeugdbeleid en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden te vereenvoudigen en te verbeteren. In paragraaf 7.2 worden de hoofdlijnen van het sturingsmodel Van Eijck toegelicht. Vervolgens wordt dit sturingsmodel in paragraaf 7.3 getoetst aan het analysekader zoals dat in hoofdstuk 4 is geformuleerd.

7.2 Hoofdlijnen sturingsmodel Van Eijck

In het sturingsmodel Van Eijck zijn de volgende uitgangspunten voor een efficiënt en effectief jeugdbeleid geformuleerd:

- het kind centraal; bestuurlijke verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij het kind en de ouders beleggen.
- bundeling van taken
- vereenvoudigde aansturing
- instrumenten afgestemd op resultaatsturing
- horizontalisering van verantwoording
- optimale besteding van financiële middelen

Deze uitgangspunten leiden tot een herijking van de (bestuurlijke) verantwoordelijkheden in het jeugdbeleid.

- Gemeenten worden verantwoordelijk voor de regie van de integrale jeugdketen (0-23 jaar). Daarnaast worden gemeenten verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van aanbod preventief jeugdbeleid en licht ambulante zorg én de verbinding met de specialistische (vaak residentiële) zorg. Deze verantwoordelijkheid ligt bij voorkeur bij de wethouder Jeugd.
- Bundeling van taken op het terrein van opvang, onderwijs, werk en vrije tijd op lokaal niveau in de vorm van een brede school.

- Bundeling van taken op het terrein van opvoed- en gezinsondersteuning, jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus) en AMK op lokaal niveau in een Centrum voor Jeugd en Gezin.
- Bundeling van taken op het terrein van veiligheid. De uitvoering van sancties (HALT, jeugdreclassering, jeugdbescherming, etc) wordt zoveel mogelijk gebundeld in één organisatie op regionaal niveau. De Raad voor de Kinderbescherming voert de taken onderzoek, advies en toezicht met betrekking tot jeugdbescherming en jeugdstrafrecht uit.
- De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de kaderstelling op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid. Daarnaast is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de gespecialiseerde jeugdzorg (residentiele zorg, pleegzorg) en de JJI's. Hiermee vervalt dus de rol van de provincies in de jeugdketen.
- De indicatiestelling voor onderwijs, jeugdzorg, jeugd-GGZ en LVG-jeugd wordt geïntegreerd. Het Centrum voor Jeugd en Gezin is verantwoordelijk voor de (uitvoering van de) (geïntegreerde) indicatiestelling.
- In het advies van Van Eijck wordt nog niets gezegd over de bekostiging van dit nieuwe sturingsmodel.

7.3 Beoordeling

In deze paragraaf wordt het door Van Eijck voorgestelde model beoordeeld aan de hand van het in hoofdstuk 4 besproken analysekader. Het gaat er dan vooral om te bepalen in welke mate de voorgestelde sturingsarrangementen doelmatig zullen zijn en welke financiële prikkels noodzakelijk zijn om een goede werking van het systeem te waarborgen. Hierbij wordt ingegaan op de transactiekosten en de financiële prikkels die in het model zitten.

- Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor preventief jeugdbeleid bij gemeenten is geen wijziging van het systeem. Ook nu al ontvangen gemeenten middelen voor preventief jeugdbeleid en jeugdgezondheidszorg. Nieuw is dat ook de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid voor de ambulante zorg bij de gemeenten komt te liggen. De in hoofdstuk 4 gesignaleerde afwenteling op de huidige provinciaal gefinancierde jeugdzorg wordt hiermee voorkomen omdat gemeenten zelf financieel geprikkeld worden zoveel mogelijk aan beperking van de instroom in de ambulante hulpverlening te doen. De kosten hiervoor slaan nu immers bij gemeenten zelf neer. Wanneer echter alle 458 gemeenten transacties moeten aangaan met aanbieders van ambulante zorg en een CJG moeten inrichten, betekent dit een forse verhoging van het totaal aan transactiekosten ten opzichte van de huidige situatie (15 bureaus jeugdzorg).

- Verder spelen schaalgroottefactoren een rol. De grotere gemeenten (zoals bijvoorbeeld de G4 en de G27) zullen voldoende vraag hebben om goede contracten met zorgaanbieders af te kunnen sluiten en te investeren in een CJG. Hierdoor zullen de gemiddelde kosten per transactie relatief klein zijn. De kleinere gemeenten met een kleinere vraag zullen echter geconfronteerd worden met veel hogere gemiddelde transactiekosten (wanneer een gemeente voor een beperkt aantal jongeren per jaar transacties zal moeten aangaan en een CJG moet inrichten). Ook speelt een rol dat een deel van de ambulante hulpverlening dermate gespecialiseerd is dat de vraag ernaar relatief gering is en het aanbod ervan op kleine schaal plaatsvindt. Voor deze zorgprogramma's zijn de transactiekosten zowel voor grotere als kleinere gemeenten te hoog. Vanuit doelmatigheidsoogpunt verdient het daarom aanbeveling onderzoek te doen naar mogelijkheden om schaalgroottevoor- en nadelen optimaal te benutten en daarmee de optimale schaalgrootte te bepalen. Dit zal ertoe leiden dat veel gemeenten tot intergemeentelijke of regionale samenwerking moeten komen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gezamenlijke inkoop onder regie van de provincie (in het geval van dunbevolkte gebieden), een model met centrumgemeenten of aansluiting bij de GGD-regio's.
- De werkgroep adviseert, gelet op de kwetsbaarheid van de doelgroep, om naast de reeds bestaande instrumenten⁶ een interventiemogelijkheid te bedenken in het geval van structureel slecht presteren door gemeenten. Hiermee wordt de bescherming van kinderen maximaal geborgd. Deze interventiemogelijkheid komt boven op het bestaande kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning maar dient wel in de WMO te worden opgenomen. Daarbij moet worden voldaan aan de voorwaarden zoals die zijn gesteld in de kabinetsreactie⁷ op het rapport "Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan een nieuw zicht op overheden" van de commissie Alders. Als de minister structureel ernstige tekortkomingen constateert in de uitvoering van de lokale taken jeugdbeleid, zou hij of zij het college van B&W bijvoorbeeld een aanwijzing kunnen geven. In de aanwijzing wordt een termijn opgenomen waarbinnen het college de uitvoering in overeenstemming heeft gebracht met deze aanwijzing. Wanneer deze termijn is verlopen kan de minister zelf in de zaak voorzien.
- Zoals gezegd zijn in het model Van Eijck *financiële prikkels* aanwezig om preventie en vroegsignalering door gemeenten zoveel mogelijk te stimuleren en de instroom in de ambulante zorg te beperken. Ook de aard van de hulpverlening speelt een rol. Door bijvoorbeeld de introductie van een objectief vastgesteld totaalbudget per gemeente (zie hoofdstuk 5) met een bonus/malussysteem of een constructie zoals in

⁶ schorsing en vernietiging (art. 268 Gemeentewet en art. 132-4 Grondwet)
taakverwaarlozing (art. 123/124 Gemeentewet en art. 132-5 Grondwet)

⁷ Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 30300 VII, nr. 65

de WWB wordt gehanteerd (gemeenten mogen het surplus behouden wanneer doelmatig is gewerkt), wordt gestimuleerd dat gemeenten zoveel mogelijk licht ambulante (en goedkopere) hulp zullen willen bieden en instroom in duurdere vormen van ambulante zorg beperken.

- Een nieuwe schot dat wordt gecreëerd, is het schot tussen ambulante hulpverlening en (landelijk aangestuurde) gespecialiseerde jeugdzorgvoorzieningen. Er zijn nu geen prikkels om mogelijke afwenteling van gemeenten op deze (duurdere) voorzieningen te voorkomen. Dit zou kunnen gebeuren door de introductie van het macrobudget. Wanneer een gemeente een hoger aantal jongeren dan op basis van objectieve criteria geraamd werd doorverwijst naar de landelijke voorzieningen, zal verantwoording moeten plaatsvinden van gemeente naar het Rijk.
- Het model Van Eijck brengt doelmatigheidswinst met zich mee waar het gaat om het tegengaan van de huidige overlap tussen taken van verschillende partijen op het terrein van veiligheid en de bureaus jeugdzorg. Vanuit transactiekostenperspectief is opnieuw wel de te kiezen schaalgrootte van de regio van belang. Daarmee kan het risico op maximalisering van het aantal ambtenaren en overleggen tegengegaan worden.
- De transactiekosten van de organisatie van gespecialiseerde jeugdzorg en de JJI's zullen, waar het de gespecialiseerde jeugdzorg betreft, door de verschuiving van provincies naar Rijksoverheid waarschijnlijk dalen vanwege schaalgroottevoordelen. Er is immers slechts één partij die contracten en transacties hoeft aan te gaan. De uitvoering van een dergelijk systeem behoeft nog wel verdere aandacht. Het lijkt een doelmatige oplossing om alle rijkstaken door één organisatie te laten uitvoeren, die gaat over het volledige terrein van de jeugdzorg en de JJI's. Gedacht kan worden aan model dat lijkt op dat van het huidige DJI. Een tegengestelde beweging lijkt overigens zichtbaar bij het project gesloten jeugdvoorzieningen waarbij civielrechtelijk geplaatste kinderen worden gescheiden van strafrechtelijk geplaatste kinderen en waarbij de staatssecretaris van VWS verantwoordelijkheid wordt voor de uitvoering van de gesloten jeugdzorg voor de civielrechtelijke doelgroep. Ook is denkbaar dat de gespecialiseerde jeugdzorg ondergebracht wordt in een verzekeringssysteem. Gelet op het feit dat sprake is van zorg en de parallellen die zijn te trekken met de GGZ-zorg (die vanaf 2007 wordt overgeheveld van AWBZ naar de zorgverzekeringswet), ligt daarbij de ZVW voor de hand. In dat geval kopen de zorgverzekeraars jeugdzorg in bij de zorgaanbieders. Hiermee wordt concurrentie tussen de zorgaanbieders geïntroduceerd. Zorgaanbieders worden geprikkeld zo doelmatig mogelijk te werken, wat zijn weerslag zal hebben op de prijzen in de jeugdzorg.

- Van Eijck stelt voor de indicatiestelling voor zowel onderwijs, jeugdzorg, jeugd-GGZ en LVG-jeugd te 'integreren' en uit te laten voeren door het CJG als front office waarbij de formele verantwoordelijkheid blijft berusten bij de bestaande indicatieorganen. Hiertoe moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over bevoegdheden en kwaliteitswaarborgen (bijvoorbeeld toets achteraf door indicatieorgaan). Er wordt winst behaald door het min of meer samenvoegen van drie indicatiestellingen. Een ander positief effect is dat de gemeente heel direct invloed kan uitoefenen op haar eigen vraag en aanbod en zou kunnen kiezen voor de meest efficiënte zorgvorm. Wanneer gemeenten echter slechts kiezen voor het goedkoopste door hen zelf te leveren ambulante zorgprogramma, is een mogelijk risico dat dit ten koste zou kunnen gaan van de effectiviteit van de zorgverlening. Het is ondoelmatig om álle indicaties door het CJG te laten uitvoeren (zowel voor het gemeentelijk als landelijk aangestuurd – maar regionaal georganiseerd - zorgaanbod), omdat gemeenten geneigd kunnen zijn zwaardere zorgvormen dan nodig te indiceren en de kosten hiervan af te wentelen op de Rijksoverheid. De Rijksoverheid heeft hierdoor ook geen enkele invloed op de instroom in de gespecialiseerde jeugdzorg. Een alternatief is een onafhankelijk landelijk indicatieorgaan voor de gespecialiseerde jeugdzorg. Vanuit doelmatigheidsoogpunt en minimalisatie van transactie- en uitvoeringskosten ligt het voor de hand om te kiezen voor één indicatieorgaan dat zowel de indicaties stelt voor gespecialiseerde jeugdzorg, jeugd-GGZ, jeugd-LVG én het speciaal onderwijs. Voor het onderwijs geldt nu dat de indicatiestelling zeer gefragmenteerd is georganiseerd. De meeste overlap met de jeugdzorg vindt plaats bij de cluster IV leerlingen (leerlingen met ernstige gedragsproblemen, zie hoofdstuk 2). Het ligt daarom voor de hand te starten met de integratie van de indicatiestelling voor deze groep met de indicatiestelling voor de gespecialiseerde jeugdzorg. Binnen het Jong thema Harmonisatie indicatiestellingen is dit al opgepakt.
- Een bundeling van taken op lokaal niveau in de vorm van de brede school zal veel versnippering tegengaan, betere waarborgen bieden voor een doorlopende ontwikkelingslijn van kinderen én voor ouders en kinderen betere dagarrangementen bieden. Op dit moment zijn er veel verschillende financieringsstromen en verantwoordelijkheden waardoor deze bundeling niet zo gemakkelijk van de grond komt. Het verdient aanbeveling de prikkelwerking van deze verschillende financieringsstromen op het al dan niet ontstaan van brede scholen te onderzoeken respectievelijk de administratieve lasten en de mogelijkheden tot bundeling van geldstromen of verantwoording te onderzoeken.

7.4 Conclusie beoordeling

Op basis van de beoordeling in paragraaf 7.3 kan worden geconcludeerd dat het sturingsmodel van Van Eijck in essentie een aantal verbeteringen met zich mee brengt in termen van doelmatigheid. De werkgroep ziet de volgende verbeteringen:

- Het bundelen van taken op lokaal niveau hetgeen doelmatigheid in de hand werkt;
- Meer aandacht voor preventie (inclusief prikkelwerking) door gemeenten ook verantwoordelijk te maken voor ambulante hulpverlening waardoor er een prikkel ontstaat om eerder met goedkopere interventies in te grijpen in plaats van later met duurdere interventies;
- Bundeling van taken op het terrein van veiligheid waardoor de overlap met jeugdzorg verdwijnt;
- Integratie van indicatiestelling waardoor er 1 loket ontstaat ;
- Centralisatie van de gespecialiseerde jeugdzorg waardoor dit efficiënter kan worden georganiseerd.

Tegelijk constateert de werkgroep dat een aantal elementen uit het sturingsmodel Van Eijck minder doelmatig zijn. Dit leidt tot een aantal aanvullende aanbevelingen in dit rapport.

- Nader onderzoek naar de optimale schaalgrootte van lokale uitvoeringsorganisatie en van regionale uitvoeringsorganisatie veiligheid.
- Zorg dat intergemeentelijke of regionale samenwerking voor de gemeentelijke taken tot stand komt. Creëer een interventiemogelijkheid bij structureel slecht presteren door gemeenten.
- Bundeling van uitvoering gespecialiseerde jeugdzorg en JJI's of gespecialiseerde jeugdzorg onderbrengen in Zorgverzekeringswet.
- Een onafhankelijk landelijk indicatieorgaan voor de gespecialiseerde jeugdzorg, jeugd-GGZ, LVG jeugd en speciaal onderwijs.
- Nader onderzoek naar de oorzaken van het al dan niet ontstaan van een brede school.

8 Aanbevelingen en conclusie

8.1 Inleiding

Het jeugdbeleid is complex vormgegeven. Er zijn veel verschillende partijen bij het jeugdbeleid betrokken. Er bestaan verschillende financieringsstromen, bekostigingsmodellen en bijkomende verantwoordingslasten. Dus veel schakels in de jeugdketen en een groot aantal transactiemomenten. Dit leidt tot hoge transactiekosten en werkt afwenteling in de hand.

Bovendien ontbreken de juiste prikkels in de financieringsstructuur. De betrokken partijen hebben veelal geen direct financieel belang om doelmatig en in het belang van het kind en de ouders te handelen. Samenwerken wordt niet beloond.

Het jeugdveld is in beweging. Er is sprake van beleidswijzigingen en nieuwe beleidstrajecten om de samenhang en de kwaliteit van het jeugdbeleid te vergroten. Per 1 januari treedt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in werking; jeugd is een prestatieveld in de WMO. Dit wil zeggen dat de WMO de kaders aangeeft waarbinnen gemeenten op eigen wijze het (preventief) jeugdbeleid kunnen vormgeven. In 2005 is de Wet op de Jeugdzorg van kracht geworden. Deze wet heeft veel veranderingen met zich mee gebracht zoals de introductie van de Bureaus Jeugdzorg.

In het kader van Operatie Jong is door de commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid, de heer Van Eijck, een sturingsadvies opgesteld met nieuwe ideeën over hoe het jeugdbeleid doelmatiger kan worden georganiseerd. Kortom, er is al één en ander tot stand gebracht én er zijn nog verdergaande plannen opgesteld.

De voorzitter van de jeugdzorgbrigade, Frank de Grave, constateert in zijn eindrapport dat een stelselwijziging op korte termijn niet verstandig is en adviseert vooral rust in de sector. In het veld is sprake van een beperkte acceptatiegraad voor nieuwe veranderingen. Bovendien is de sector nog lang niet zo geprofessionaliseerd als bijvoorbeeld de curatieve gezondheidszorg. Professionals willen zich nu vooral concentreren op inhoudelijke verbeteringen in de jeugdzorg.

In de tweede helft van 2006 komt de evaluatie van een aantal aspecten van de Wet op de Jeugdzorg beschikbaar. Deze evaluatie wordt opgesteld naar aanleiding van de motie Soutendijk.

Tegen de achtergrond van het sturingsadvies van Van Eijck en de uitkomsten van de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg richt dit rapport zich op de vraag hoe de financiële

structuur (in relatie tot de passende institutionele structuur) van het jeugdbeleid zodanig kan worden ingericht dat sprake is van een effectieve en doelmatige uitvoering.

De werkgroep constateert dat er ruimte is voor verbeteringen. Verbeteringen die ertoe moeten leiden dat kinderen sneller en beter geholpen worden. Hierbij onderscheidt de werkgroep enerzijds verbeteringen binnen het huidig stelsel die geen ingrijpende wetswijziging vergen en waarmee op relatief korte termijn gestart kan worden (paragraaf 8.2 en 8.3). Anderzijds heeft de werkgroep verbeteringen bedacht die aan de orde kunnen zijn als het (nieuwe) kabinet een institutionele herijking van het jeugdbeleid overweegt (paragraaf 8.4).

De verbeteringen zijn geformuleerd in de vorm van negentien concrete aanbevelingen. De werkgroep doet deze aanbevelingen op hoofdlijnen; op een aantal punten is nader onderzoek of nadere uitwerking noodzakelijk.

8.2 Objectief vaststellen en verdelen van macrobudget

Ongeacht de institutionele structuur vindt de werkgroep dat de bundeling van geldstromen een noodzakelijke verbetering betekent voor de doelmatigheid van het jeugdbeleid. Dit leidt tot een betere allocatie van middelen mits sprake is van één budgethouder met maximale bestedingsvrijheid. Bovendien brengt de bundeling van geldstromen een vereenvoudiging van de financiële verantwoording en een verlaging van de uitvoeringslasten met zich mee.

De werkgroep doet de volgende drie aanbevelingen met betrekking tot het bundelen van geldstromen:

1. Vergroot de bestedingsmogelijkheden voor gemeenten en provincies door bundeling van bestaande budgetten in brede (macro)budgetten. Denk hierbij voor de korte termijn aan bundeling van de geldstromen op lokaal niveau in het Gemeentefonds en bundeling van de huidige doeluitkeringen voor Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod in een macrobudget jeugdzorg (paragraaf 5.2).
2. De financiële verantwoording wordt voortgezet op basis van het principe van single audit, single information. Single information heeft betrekking op specifieke uitkeringen. Hierbij gaat het om een bijlage bij de jaarrekening van de provincie waarin de gerealiseerde prestaties worden afgezet tegen de afgesproken prestaties. De accountantsverklaring bij de financiële verantwoording heeft dan betrekking op de (rechtmatige) besteding van de gebundelde geldstroom. Voor single audit geldt dat kan worden volstaan met de controle van de jaarrekening. Dit leidt ertoe dat professionals weer meer tijd hebben voor daadwerkelijke hulpverlening.

3. Baseer de omvang van het macrobudget jeugdzorg op basis van de objectief te verwachten vraag naar jeugdzorg en een gemiddelde normprijs per jeugdige. Bepaal de te verwachten vraag naar jeugdzorg aan de hand van een beperkt aantal risicofactoren. Onderzoek⁸ suggereert dat dit mogelijk is. Laat daarom nader onderzoek verrichten naar risicofactoren en naar de gemiddelde normprijs per jeugdige (paragraaf 5.2).
4. Vertaal het model voor het vaststellen van het budget naar een verdeelmodel waarmee het macrobudget jeugdzorg over de provincies verdeeld kan worden, eveneens op basis van de in aanbeveling 3 genoemde risicofactoren. Dit budget per provincie is for better and for worse. Als provincies een doelmatig beleid voeren door scherp te onderhandelen met zorgaanbieders en daardoor in enig jaar geld overhouden, mogen zij dit houden. Als provincies daarentegen tekort komen zijn ze zelf verantwoordelijk. Pas wanneer provincies op basis van objectieve informatie kunnen aantonen dat sprake is van een niet te beïnvloeden hogere instroom van jeugdzorg hebben zij een aanleiding om zich te melden bij het rijk. Ontwikkel bovendien langs dezelfde lijnen een objectief verdeelmodel op basis van de verdeelmaatstaven in het Gemeentefonds voor de middelen ten behoeve van gemeenten (paragraaf 5.3).

8.3 Aanbevelingen huidig stelsel

Naast de bundeling van geldstromen zijn meer verbeteringen denkbaar waar op korte termijn mee gestart zou kunnen worden. Uitgangspunt hierbij is het huidige stelsel van voorzieningen en de huidige wet- en regelgeving. Bovendien is het uitgangspunt dat voor alle ketenpartners optimale prikkels aanwezig dienen te zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige uitvoering van hun werkzaamheden. De werkgroep doet de volgende aanbevelingen voor verbeteringen binnen het huidige stelsel. Hierbij geldt dat het kabinet op korte termijn kan starten met de implementatie van deze aanbevelingen tenzij expliciet wordt vermeld dat dit niet het geval is.

5. Stimuleer dat gemeenten als verantwoordelijke partij voor het preventief jeugdbeleid gaan werken met vroegsignalering op basis van een risicotaxatiemodel. Stimuleer en faciliteer de ontwikkeling van een bruikbaar en begrijpelijk risicotaxatiemodel dat voor alle gemeenten eenvoudig toepasbaar is. Maak hierbij gebruik van bestaande initiatieven zoals het voorstel van de Inventgroep⁹. Tijdig signaleren en ingrijpen is

⁸ Kinderen in Nederland, SCP en TNO Kwaliteit van leven, april 2005

⁹ Vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroeioproblemen. De Inventgroep, 2005

relatief goedkoop, kan zwaardere (opvoedings)problematiek voorkomen en daarmee ook de instroom in duurdere zorgvormen (paragraaf 6.2).

6. Richt het jeugdbeleid nadrukkelijker op preventie en realiseer een 'verschuiving' van de beschikbare middelen van de achterkant naar de voorkant van de keten. Doe nader onderzoek naar de potentiële inverdieneffecten van deze verschuiving. Houd bij een verschuiving rekening met de eventuele toestroom die hierdoor initieel ontstaat. Immers, 'de kost gaat voor de baat uit'. Leg bij preventie het accent op opvoed- en gezinsondersteuning. Interventies op jonge leeftijd, zoals opvoed- en gezinsondersteuning, zijn (kosten)effectiever dan interventies op latere leeftijd. Onderzoek de instrumenten (drang versus dwang) voor gemeenten om te sturen op deelname door risicogezinnen aan opvoed- en gezinsondersteuning (paragraaf 6.3). Hiermee kan de dekkingsgraad bij risicogezinnen vergoot worden.
7. Bevorder dat bij alle partijen in de jeugdzorgketen (gemeenten, provincies, bureaus jeugdzorg, zorgaanbieders, rijksoverheid) sprake is van 'eenheid van taal' in termen van productdefinities. Vergelijk de Diagnose Behandel Combinaties (DBC's) in de gezondheidszorg. Dit leidt tot maximale transparantie, vereenvoudigt het maken van afspraken en verlaagt de transactiekosten (paragraaf 6.4).
8. Verplicht gemeenten en provincies tot het maken van prestatieafspraken over de aansluiting tussen de lokale voorzieningen en de jeugdzorg. Concretiseer dit door de vijf vastgestelde functies in het kader van de WMO¹⁰ te vertalen naar prestatie-indicatoren. Koppel hieraan een financiële prikkel in de vorm van een bonus/malus. Bij goed presteren, dus een lage instroom in de geïndiceerde jeugdzorg, komt een gemeente in aanmerking voor een bonus. Provincies reserveren hiervoor een nader te bepalen percentage van hun budget. Daarentegen zijn gemeenten ook medeverantwoordelijk voor de extra kosten als door slecht presterende gemeenten sprake is van een structureel hogere instroom in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. De introductie van een financiële prikkel vergt een aparte wettelijke bepaling en is dus niet op zeer korte termijn te realiseren (paragraaf 6.4).
9. Maak de prestaties van gemeenten op de vijf vastgestelde functies preventief jeugdbeleid⁶ transparant en publiceer landelijke benchmarks. Organiseer dit ook voor de prestaties van provincies en zorgaanbieders (paragraaf 6.5).

10

1. advies en informatie over opvoeden en ondersteunen
2. signalering van problemen
3. toegang tot het (gemeentelijk) hulpaanbod, beoordeling en toeleiding
4. pedagogische hulp en lichte hulpverlening
5. coördinatie van zorg op lokaal niveau

10. Aan een macrobudget jeugdzorg kan het budget voor jeugd-GGZ en LVG jeugd worden toegevoegd. Hiermee kan zorg sneller en beter worden afgestemd en is sprake van minder bureaucratie en administratieve lasten. Dit betreft een overheveling vanuit de AWBZ naar het macrobudget jeugdzorg en vereist een wetswijziging. Dit is op middellange termijn haalbaar (paragraaf 5.2).
11. Intensiveer de aandacht voor effectiviteitsmeting van interventies en zorgprogramma's. Faciliteer effectiviteitsmeting door het instellen van een (wetenschappelijke) commissie van deskundigen en/of sluit aan bij bestaande initiatieven hiertoe die de zorgprogramma's toetsen op de effecten van de zorg op de doelgroep en de doelstellingen. Op termijn zouden interventies en zorgprogramma's alleen nog maar gefinancierd moeten worden, als ze bewezen effectief zijn in termen van effecten van de hulp op de doelgroep en de doelstellingen. Ook goede nazorg dient hierin mee te lopen. Provincies kunnen dit proces versnellen door hierover verantwoording aan de zorgaanbieders te vragen en dit aspect mee te nemen bij het maken van de productie- en prestatieafspraken (paragraaf 6.6).
12. Organiseer het toezicht op de jeugdketen conform het Integraal Toezichtkader Jeugdbeleid (ITJ). Hierbij ligt de focus immers op de gehele jeugdketen en op de outcome van het beleid. ITJ is ontwikkeld door de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen. ITJ richt zich op de effectiviteit van samenwerking van voorzieningen in de gehele jeugdketen. Hierbij neemt ITJ de levensloop van het kind als uitgangspunt en wordt de outcome van het jeugdbeleid getoetst (paragraaf 6.7).

8.4 Verbeteringen lange termijn

De werkgroep is van mening dat een rijk instrumentarium benodigd is om binnen het huidige stelsel van wet- en regelgeving verbeteringen aan te brengen. Hiermee kan op korte en middellange termijn een verbeteringslag in termen van doelmatigheid worden gerealiseerd. Toch blijft dan sprake van een groot aantal schakels in de jeugdketen. Het aantal transactiemomenten en de hieraan verbonden transactiekosten blijven onverminderd hoog. Daarom ziet de werkgroep wel degelijk aanleiding om op lange termijn aanpassingen te doen in de institutionele structuur van het jeugdbeleid. Hiertoe heeft de werkgroep in eerste instantie in hoofdstuk 7 de hoofdlijnen van het sturingsadvies van de heer Van Eijck, Koersen op het kind, getoetst. Deze toets heeft ertoe geleid dat de werkgroep constateert dat het sturingsadvies in essentie een aantal

verbeteringen in termen van doelmatigheid met zich mee brengt. Deze verbeteringen zijn hieronder als aanbeveling opgenomen. Daar boven op doet de werkgroep een aantal aanvullende aanbevelingen. Dit zijn de aanbevelingen over een interventiemogelijkheid, de gespecialiseerde jeugdzorg en de indicatiestelling.

Met het geheel aan aanbevelingen kiest de werkgroep een eigen koers op weg naar een nieuw sturingsmodel voor het jeugdbeleid.

13. Maak gemeenten verantwoordelijk voor de regie van de integrale jeugdketen van 0-23 jaar. Maak gemeenten daarnaast verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van aanbod voor preventief jeugdbeleid én licht ambulante zorg. Hierdoor wordt deze hulp dichterbij de kinderen en ouders aangeboden. Breng de bijbehorende financiële middelen voor licht ambulante hulpverlening onder bij de overige gemeentelijke middelen voor het jeugdbeleid in het Gemeentefonds. Hierdoor hebben gemeenten een direct (financieel) belang bij het voeren van een doelmatig preventief jeugdbeleid. Als kinderen toch de licht ambulante hulp instromen is de rekening namelijk ook voor de gemeente. Bundel de gemeentelijke taken in één lokale uitvoeringsorganisatie (Centrum voor Jeugd en Gezin, Ouder Kind Centrum, etc). Hierdoor kunnen kinderen en hun ouders sneller worden geholpen én vindt een efficiëncyslag in de jeugdketen plaats (paragraaf 7.3).
14. Faciliteer onderzoek naar de optimale schaalgrootte van de lokale uitvoeringsorganisaties. Hiermee kunnen gemeenten op weg worden geholpen. Immers, via de financiële prikkels zal intergemeentelijke of regionale samenwerking (mogelijk onder regie van de provincies/stadsregio's) tot stand moeten komen. Elke gemeente zal een financieel belang hebben bij een zo doelmatig mogelijke schaalgrootte(paragraaf 7.3).
15. Creëer als ultimum remedium een interventiemogelijkheid voor de rijksoverheid bij structureel slecht presteren door gemeenten bovenop de reeds bestaande instrumenten¹¹. Hiermee wordt de bescherming van kinderen maximaal geborgd. Deze interventiemogelijkheid komt bovenop het bestaande kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Als de minister structureel ernstige tekortkomingen constateert in de rechtmatige uitvoering van de lokale taken jeugdbeleid, kan hij of zij het college van B&W een aanwijzing geven. In de aanwijzing wordt een termijn opgenomen waarbinnen het college de uitvoering in overeenstemming heeft gebracht met deze aanwijzing (paragraaf 7.3).

¹¹ schorsing en vernietiging (art. 268 Gemeentewet en art. 132-4 Grondwet)
taakverwaarlozing (art. 123/124 Gemeentewet en art. 132-5 Grondwet)

16. Onderzoek de verschillende verantwoordelijkheden, financieringsstromen en administratieve lasten die het al dan niet ontstaan van brede scholen beïnvloeden (paragraaf 7.3).
17. Bundel de taken op het terrein van veiligheid. Dit betreft de uitvoering van de jeugdbescherming, jeugdreclassering, zorgcoördinatie (casusregie) en de uitvoering van HALT. Doe onderzoek naar de optimale schaalgrootte van uitvoeringsorganisatie veiligheid. Zorg ervoor dat deze zo dicht mogelijk bij lokale uitvoeringsorganisatie jeugdbeleid en jeugdzorg wordt gepositioneerd opdat sprake is van zo min mogelijk transactiekosten én opdat de samenhang tussen jeugdbescherming en jeugdzorg blijft bestaan (paragraaf 7.3).
18. Breng de verantwoordelijkheid voor de zware gespecialiseerde jeugdzorg onder bij de rijksoverheid. Dit betreft de zware ambulante jeugdzorg, de zware dagbehandeling en de residentiële jeugdzorg. Vanwege schaalgroottevoordelen zullen de transactiekosten dalen bij een verschuiving van de gespecialiseerde jeugdzorg van provincies naar de rijksoverheid. Er is nog maar één partij die de contracten en de transacties aan gaat. Voor de uitvoering zijn twee varianten denkbaar. In de eerste plaats een landelijke uitvoeringsorganisatie. Hierbij zou uit doelmatigheidsoogpunt kunnen worden aangesloten bij DJI die het beleid met betrekking tot JJI's uitvoert. Dit is echter contrair aan het project gesloten jeugdvoorzieningen waarbij civielrechtelijk geplaatste kinderen worden gescheiden van strafrechtelijk geplaatste kinderen en waarbij de staatssecretaris van VWS verantwoordelijkheid wordt voor de uitvoering van de gesloten jeugdzorg voor de civielrechtelijke doelgroep. Een tweede variant is de gespecialiseerde jeugdzorg onderbrengen in de Zorgverzekeringswet. Hiermee wordt concurrentie tussen jeugdzorgaanbieders geïntroduceerd. Dit zal zijn weerslag hebben op de doelmatigheid in de jeugdzorg. Beide varianten moeten nader worden onderzocht (paragraaf 7.3).
19. Creëer één onafhankelijk landelijk indicatieorgaan waarin de indicatiestelling voor de gespecialiseerde jeugdzorg (inclusief jeugd GGZ, LVG jeugd) en het speciaal onderwijs, te beginnen met de groep leerlingen waarbij de meeste overlap met de jeugdzorg plaatsvindt, wordt ondergebracht. Door het samenvoegen van deze indicatiestellingen wordt een efficiëncyslag behaald. Bovendien wordt voorkomen dat gemeenten (indien zij verantwoordelijk zouden zijn voor de indicatiestelling) onnodig zware zorg indiceren en zo de kosten afwentelen op de rijksoverheid (paragraaf 7.3).

8.5 Conclusie

De werkgroep is van mening dat diverse verbeteringen noodzakelijk zijn om te komen tot een doelmatige uitvoering van het jeugdbeleid. Hiertoe zijn negentien aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn in drie categorieën ondergebracht. De belangrijkste aanbevelingen zijn gericht op het objectief vaststellen en verdelen van de financiële middelen jeugdbeleid (Gemeentefonds) en jeugdzorg (macrobudget jeugdzorg). Deze aanbevelingen zijn relatief eenvoudig en op korte termijn uitvoerbaar. Hetzelfde geldt min of meer voor de tweede categorie aanbevelingen; aanbevelingen binnen de huidige wet- en regelgeving.

De lange termijn aanbevelingen daarentegen vergen een ingrijpende stelselwijziging. De werkgroep adviseert een nieuw kabinet over de juiste koers op weg naar een nieuw sturingsmodel voor het jeugdbeleid. Bestuurlijke verantwoordelijkheden worden herijkt en de huidige rol van de provincies vervalt. De werkgroep adviseert daarom een fasering aan te brengen in de implementatie van deze aanbevelingen. Begin bijvoorbeeld met de grotere gemeenten of organiseer experimenten met koplopers, zoals bij de introductie van DBC's in de gezondheidszorg en bij de Jongovereenkomst is gedaan. Daar beginnen waar het kan.

Literatuuropgave

De Gordiaanse jeugdknop.

Wetenschappelijk instituut voor het CDA
Den Haag, 2005.

De Nederlandse jeugdzorg in cijfers 1998-2002.

Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
Utrecht, 2004

Eijck, S.R.A. van, Commissaris jeugd en jongerenbeleid

Koersen op het kind, sturingsadvies deel I

Den Haag, 2006.

Eijck, S.R.A. van, Commissaris jeugd en jongerenbeleid

12 Thema's van Operatie Jong: plannen van aanpak

Den Haag, 2004

Gemeentelijke regie in de jeugdketen, eindrapportage Jong-overeenkomst

Berenschot

Utrecht, 2006

Hermans, J., Öry, F., Schrijvers, G., *Vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen*

De Inventgroep, 2005.

Inspectie Jeugdzorg

Jaarverslag 2004

Utrecht, 2005

Inspectie Jeugdzorg

Jaarverslag 2005

Utrecht, 2006

Inspectie Jeugdzorg

Bellen met het AMK, en dan?

Utrecht, 2005.

Inspectie Jeugdzorg

Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S.
Utrecht, 2005.

Integraal Toezicht Jeugdzaken

Ketens laten werken, toezichtkader jeugdzaken 0-23
Utrecht, 2006

Jeugdbescherming onder de loep, een casestudy van de regio Amsterdam.
B&A Groep, Den Haag 2005.

Kinderen in Nederland

Sociaal Cultureel Planbureau en TNO Kwaliteit van leven
Den Haag en Leiden, 2005

Ministerie van Financiën

Een onderzoek naar de financiële geldstromen in de jeugdzorg, een casestudy bij Bureau
Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam
Den Haag, 2005

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie

Eindrapportage jeugdzorgbrigade
Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 29 815, nr. 44

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nota Gezinsbeleid
Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 30512

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie

Voortgangsrapportages + voortgangsberichten Jeugdzorg
Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 29815, nr. 47, nr. 73

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Wachttijstbrieven Jeugdzorg
Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 29815 nr. 55, 58, 71

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Kabinetsreactie op Koersen op het Kind en Gemeentelijke regie in de jeugdketen
Kabinetsreactie op het eindrapport van de Jeugdzorgbrigade
Voortgangsrapportage Operatie Jong

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29284 nr. 21

Montfoort, A. van, *Van subsidie naar contract*

Adviesbureau Van Montfoort

Woerden, 2005

Risicoanalyse financieringsmethodiek jeugdzorg.

Het Expertise Centrum

Den Haag, 2005.

Samenstelling werkgroep

drs. P.F.M. Raets (voorzitter)

mw. drs. M. van Wallenburg (secretaris)

mw. drs. S. Jongeneel-van Eck (co-secretaris)

drs. H.J. Schartman (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

mw. drs. M. R. Leijten (ministerie van Algemene Zaken)

drs. W.A.J.J. Houtman (ministerie van Financiën)

B. Riemens (ministerie van Justitie)

mw. drs. F.L.H.M. L'Ortye (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)

mw. drs. E.Th.J. van Kooten (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

mw. drs. M.G. Drewes (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

mw. drs. C. de Volder (projectbureau Operatie Jong)

mw. drs. A. Frank (stadsregio Rotterdam)

drs. P.M. Stam (Jeugdzorg Drenthe)

Bijlage 1 Zorgleerlingen

I. Weer Samen Naar School (WSNS)

- Voor de leerling in de leeftijd 4 t/m 12 (uiterlijk 14) jaar die tijdelijk extra onderwijsondersteuning nodig hebben.
- Basisscholen werken verplicht samen binnen een WSNS-samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een goed onderwijsaanbod aan alle leerlingen op de scholen binnen het samenwerkingsverband. Elk samenwerkingsverband beschikt over een zorgbudget dat op de scholen wordt ingezet ten behoeve van de leerlingen die extra onderwijszorg en ondersteuning nodig hebben. Aan elk samenwerkingsverband WSNS neemt minimaal één speciale school voor basisonderwijs (SBAO) deel, die als kenniscentrum rond onderwijszorg dienst doet voor het samenwerkingsverband.
- De speciale school voor basisonderwijs (SBAO) krijgt extra middelen waarmee kleinere groepen geformeerd kunnen worden en extra ondersteuning kan worden geboden.
- Binnen het samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de leerlingenzorg wordt vormgegeven. Ook maken zij afspraken over de indicatiestelling van leerlingen die in aanmerking komen voor plaatsing in het SBAO, deze criteria liggen niet landelijk vast. De Permanente Commissie voor de Leerlingenzorg (PCL), ingericht door het samenwerkingsverband beoordeelt of plaatsing op de SBAO noodzakelijk is (aan de hand van de afspraken binnen het samenwerkingsverband).

II. Samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs

- Voor leerlingen vanaf 12 jaar.
- Scholen voor voortgezet onderwijs, voor Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) en Praktijkonderwijs (Pro) werken samen binnen een vo-samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een goed onderwijszorgaanbod aan alle leerlingen die dit nodig hebben van de scholen van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband beschikt over een zorgbudget voor extra onderwijszorg. Enkele samenwerkingsverbanden hebben hun zorgmiddelen gebundeld in een Orthopedagogisch Didactisch Centrum (OPDC). Een OPDC kan een leerling (tijdelijk) opvangen en heeft tevens de functie van kenniscentrum onderwijszorg binnen het samenwerkingsverband.

- Leerweg ondersteunend onderwijs (LWOO) voor leerlingen die extra onderwijszorg of aandacht nodig hebben om een VMBO-diploma te behalen. Een groot deel van de VMBO scholen voorziet in LWOO.
- Praktijkonderwijs (PRO) is voor leerlingen met een licht verstandelijke handicap en een leerachterstand die ook met extra onderwijsondersteuning niet in staat zijn een VMBO-diploma te behalen.
- Een Regionale Verwijzingscommissie (RVC) beoordeelt, op basis van landelijk vastgestelde criteria of een leerling in aanmerking komt voor plaatsing in het Praktijkonderwijs of Leerweg ondersteunend onderwijs.

III. Speciaal en voortgezet speciaal onderwijs ((v)so)

- Naast deze zorgstructuren voor de leerlingen met lichte problematiek, zijn er de scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voor leerlingen van 4 tot en met 20 jaar. Deze scholen zijn voor leerlingen met een handicap, ziekte of stoornis die zonder extra ondersteuning het onderwijs niet kunnen volgen. Het (v)so is verdeeld in 4 clusters met in totaal 10 onderwijssoorten:
 - Cluster 1: scholen voor visueel gehandicapte kinderen, of meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap
 - Cluster 2: scholen voor dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden, of meervoudig gehandicapte kinderen met één van deze handicaps
 - Cluster 3: scholen voor lichamelijk gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen en langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, of meervoudig gehandicapte kinderen met één van deze handicaps
 - Cluster 4: scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap en onderwijs aan kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten.
- Scholen van binnen een cluster werken regionaal samen in een Regionaal Expertisecentrum (REC).
- Voor plaatsing in het (v)so is een indicatie nodig. Indicatiestelling gebeurt door Commissies voor de indicatiestelling (Cvl's). Elk REC houdt een onafhankelijke Cvl in stand. Indicatiestelling gebeurt op basis van landelijk vastgestelde criteria en procedures.

IV. Leerlinggebondenfinanciering: Het rugzakje

Een leerling die in aanmerking komt voor plaatsing in het speciaal of voortgezet speciaal onderwijs (een indicatie heeft, zie hierboven), kan ook kiezen voor plaatsing in het reguliere onderwijs met een leerlinggebonden financiering. Met het rugzakje krijgt de reguliere school extra onderwijsmiddelen om het onderwijs aan deze leerlingen vorm te geven.

Primair onderwijs			
Speciaal onderwijs (SO) 4-20 jaar 34.800 leerlingen gemiddeld ca. € 12.000 per leerling (bekostiging verschilt per onderwijssoort) (+ geïndiceerde LGF-leerlingen met rugzak)	Speciale school voor Basis Onderwijs (SBAO) 4-12/14 jaar 48.000 leerlingen € 7.700 per leerling	Regulier Basisonderwijs 4-12 jaar 1,5 mln leerlingen € 3.600 per leerling Weer samen naar school zorgbudget (WSNS) ca. 300 mln	
Voortgezet onderwijs			
Voortgezet speciaal onderwijs (VSO) 12-20 jaar 24.300 leerlingen ca. € 14.000 per leerling (bekostiging verschilt per onderwijssoort) (+ geïndiceerde LGF-leerlingen met rugzak)	Praktijkonderwijs (PRO) 27.200 leerlingen € 9.100 per leerling	VMBO 470.000 leerlingen € 5.300 per leerling waaronder Leerwondersteunend onderwijs (LWOO) 84.100 leerlingen meerkosten per leerling € 4.000	Havo en Vwo 406.800 leerlingen € 5.000 per leerling