in postk. 28/5 R
Samenl

randstedelijke rekenkamer
Flevoland · Noord-Holland · Utrecht · Zuid-Holland

Aan Provinciale Staten van Flevoland
t.a.v. de statengriffier
Postbus 55
8200 AB LELYSTAD

Datum	*Bijlage*	*Uw kenmerk*	*Ons kenmerk*
26 mei 2009			2009/AW/108

Onderwerp
Onderzoeksopzet 'Waarom wachten op jeugdzorg?'

Geachte leden van Provinciale Staten,

Zoals besproken op 5 februari jl. in de commissie Samenleving is de Randstedelijke Rekenkamer in maart 2009 gestart met een onderzoek naar de wachtlijsten in de jeugdzorg. In de bijgevoegde onderzoeksopzet staat beschreven welke vragen de Rekenkamer wil beantwoorden en hoe zij daartoe onderzoek zal doen.

De in de onderzoeksopzet opgenomen planning wijkt af van de eerder gecommuniceerde voorlopige planning aan statenleden, ambtenaren en medewerkers van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders. Door een aantal externe en onvoorziene factoren heeft het onderzoek flinke vertraging opgelopen.

De Provinciale Staten van de vier provincies hadden de Rekenkamer echter verzocht het rapport te publiceren vóór de behandeling van de begroting 2010. De Rekenkamer heeft de afgelopen periode derhalve voor de volgende keuze gestaan:

1. een rapport publiceren vóór de behandeling van de begroting 2010 zonder kwantitatief onderzoek dat teruggaat naar de brongegevens; of
2. een rapport publiceren ná de behandeling van de begroting 2010 met kwantitatief onderzoek dat teruggaat naar de brongegevens.

Uiteindelijk heeft het uitvoeren van kwantitatief onderzoek zwaarder gewogen dan de publicatiedatum van het rapport. De reden hiervoor is, dat juist dit kwantitatieve onderzoek op basis van de brongegevens noodzakelijk is om te kunnen vaststellen wat de belangrijke aandachtspunten zijn bij het terugdringen van de wachttijden en toegevoegde waarde biedt op reeds bestaand onderzoek. Daarnaast is de Rekenkamer van mening dat dit onderzoek aanbevelingen met zich mee zal brengen, die gedurende het gehele jaar in gang kunnen worden gezet en niet per se afhankelijk zijn van het moment waarop de begroting wordt behandeld.

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
Telefoon 020 - 58 18 585
Fax 020 - 58 18 586
info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl

randstedelijke rekenkamer

De Rekenkamer heeft een nieuwe planning opgesteld, die uitgaat van oplevering van het eindrapport aan Provinciale Staten aan het eind van het eerste kwartaal van 2010. Deze planning is realistischer en staat niet meer onder een enorme tijdsdruk. Desalniettemin blijft de Rekenkamer voor dit onderzoek afhankelijk van de medewerking van de betrokken partijen.

Tijdens de bijeenkomst op 26 maart hebben wij met een aantal statenleden gesproken over de concept onderzoeksopzet. In verband met een mogelijke hoorzitting van de zorgaanbieders inzake oorzaken van lange wacht- en doorlooptijden (en daarmee de wachtlijsten) is de Rekenkamer verzocht Provinciale Staten op de hoogte te stellen van de oorzaken die zij in haar onderzoek nader zal analyseren. Dit betreft de volgende vijf oorzaken (willekeurig gerangschikt):

1. De verandering in de aard en de omvang van de aanmeldingen van jeugdigen bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders;
2. Het personeelsverloop en onvoldoende beschikbaar (gekwalificeerd) personeel bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders;
3. Tijdverlies bij de overdracht van jeugdigen van Bureau Jeugdzorg naar de zorgaanbieder;
4. Moeilijke door- en uitstroom van jeugdigen in de provinciale jeugdzorgketen;
5. Tekort aan financiële middelen.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u echter nog vragen hebben over het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer, dan geven wij graag een toelichting.

Hoogachtend,

Drs. A. Wiggers
Directielid/Portefeuillehouder Flevoland

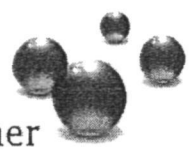
Dr.ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar MBA
Bestuurder/directeur

Randstedelijke Rekenkamer

Waarom wachten op jeugdzorg?

Onderzoeksopzet

Amsterdam, mei 2009



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en achtergrond 3

2. Probleemstelling 5

3. Afbakening 8

4. Onderzoeksaanpak 10

5. Beoordeling 13

6. Organisatie, planning en procedure 13

1. Aanleiding en achtergrond

Aanleiding

Sinds begin 2005 is het recht op jeugdzorg vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg. De provincies en grootstedelijke regio's[1] zijn verantwoordelijk voor het tijdig aanbieden van jeugdzorg die aansluit op de behoeften van jeugdigen. In de praktijk lukt het echter niet altijd om tijdig passende jeugdzorg aan te bieden en ontstaan wachtlijsten. Dit betekent dat jeugdigen langer dan bedoeld moeten wachten op de zorg die zij nodig hebben. Ondanks een toename van de uitgaven in de afgelopen drie jaar zijn de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders er onder aansturing van de provincies niet in geslaagd de wachtlijsten weg te werken. De uitgaven aan jeugdzorg zijn gestegen van € 700 miljoen in 2005 tot € 865 miljoen in 2008, dat wil zeggen met bijna 25% in drie jaar. Uit het in september 2007 gepresenteerde onderzoek van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (voorheen Onderzoeks- en Verificatiebureau) van de Tweede Kamer bleek dat de cijfers over terugkerende wachtlijsten in de jeugdzorg onbetrouwbaar zijn en dat onduidelijk is of de investeringen tot het gewenste resultaat hebben geleid.[2]

Vanuit de Provinciale Staten van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland is in 2008 aan de Rekenkamer geadviseerd een onderzoek naar de wachtlijsten uit te voeren. Door de Provinciale Staten van Zuid-Holland is dit in november van dat jaar nog eens expliciet via een breed gesteunde motie aan de Rekenkamer kenbaar gemaakt. Uit oriënterende gesprekken met de betrokken statencommissies van de vier provincies blijkt dat er, ondanks de enorme aandacht van de afgelopen jaren, nog steeds veel vragen leven omtrent de *oorzaken* van de lange wacht- en doorlooptijden in de jeugdzorg en de wijze waarop deze kunnen worden teruggedrongen.

De afgelopen twee jaar zijn diverse onderzoeken[3] uitgevoerd naar de wachtlijsten in de jeugdzorg. De Rekenkamer zal de uitkomsten hiervan uiteraard bij haar onderzoek betrekken. Over het algemeen betreft het kwalitatief onderzoek of onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van geaggregeerde kwantitatieve gegevens uit kwartaalrapportages en jaarverslagen. Vanwege de matige kwaliteit van de geregistreerde gegevens en de verschillen in definities kan de geaggregeerde informatie nauwelijks met elkaar vergeleken worden, waardoor nog steeds onvoldoende inzicht bestaat in de achterliggende oorzaken van de (te) lange wacht- en doorlooptijden. De Rekenkamer is ervan overtuigd geraakt dat vervolgonderzoek, dat teruggaat naar de brongegevens en zo nodig de (geanonimiseerde) dossiers, noodzakelijk is om te kunnen vaststellen wat de belangrijke aandachtspunten zijn bij het terugdringen van lange wacht- en doorlooptijden.

Achtergrond

Wanneer in de media wordt gesproken over 'wachtlijsten in de jeugdzorg', hebben deze veelal betrekking op de wachttijd vanaf het moment waarop Bureau Jeugdzorg het indicatiebesluit vaststelt tot aan het moment dat de hulpverlening bij de zorgaanbieder aanvangt. De tijd tussen het moment van aanmelding bij Bureau Jeugdzorg en de vaststelling van het indicatiebesluit is in deze wachttijd niet meegenomen. Voor de jeugdigen (en hun ouders) gaat de wachttijd echter gevoelsmatig reeds in vanaf het moment dat zij bij Bureau Jeugdzorg zijn aangemeld. Hierdoor is de wachttijd die de jeugdigen (en hun ouders) ervaren langer dan in de media wordt gepresenteerd.

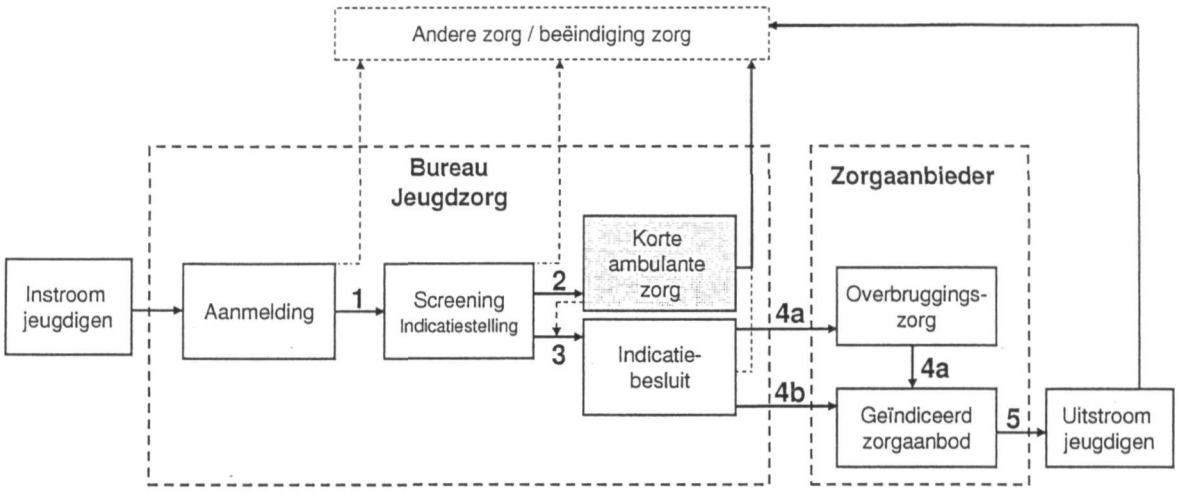
---

[1] Het Rijk keert doeluitkeringen voor jeugdzorg uit aan de twaalf provincies en drie grootstedelijke regio's (Regionaal Orgaan Amsterdam, Haaglanden en Stadsregio Rotterdam). Waar in deze onderzoeksopzet de provincie wordt genoemd, kan vaak ook grootstedelijke regio worden gelezen.

[2] Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (voorheen Onderzoeks- en Verificatiebureau), *Wachtlijsten in de jeugdzorg, een analyse*, 2007.

[3] Enkele voorbeelden hiervan zijn: BMC, *Onderzoek naar regionale verschillen in doelmatigheid in de jeugdzorg*, april 2007, Capgemini, *Nulmeting ervaren regeldruk in de brede jeugdzorgketen*, september 2008, HHM, *Eindrapportage Onderzoek naar wachtende op provinciale jeugdzorg*, januari 2009, SCP, *De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2007*, februari 2009. Indien tijdig beschikbaar zal ook de *Evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg* bij het onderzoek worden betrokken.

In figuur 1 zijn mogelijke wacht- en doorlooptijden in de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen in kaart gebracht:



Figuur 1 Mogelijke wacht- en doorlooptijden in de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen

Mogelijke wacht- en doorlooptijden in de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen:

1. De tijd tussen de aanmelding bij Bureau Jeugdzorg en de start van de screening.
2. De tijd tussen de start van de screening en de aanvang van korte ambulante zorg door Bureau Jeugdzorg.
3. De tijd tussen de start van de screening en de vaststelling van het indicatiebesluit.
4. De tijd tussen het indicatiebesluit en de aanvang van de hulpverlening bij de zorgaanbieder (eventueel met tussenkomst van overbruggingszorg).
5. De tijd tussen de aanvang en de beëindiging van de hulpverlening bij de zorgaanbieder (uitstroom).

In de figuur is de korte ambulante zorg die door Bureau Jeugdzorg wordt geboden grijs gearceerd, aangezien in verschillende provincies afspraken zijn gemaakt over de afbouw hiervan.

2. Probleemstelling

Doel van het onderzoek van de Rekenkamer is om voor de Provinciale Staten van de provincies inzichtelijk te maken waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten voordat zij (de juiste) zorg ontvangen, waarbij de Provinciale Staten handvatten krijgen om het functioneren van het provinciale bestuur met betrekking tot de wacht- en doorlooptijden in de jeugdzorg verder te verbeteren.

Centrale onderzoeksvraag:

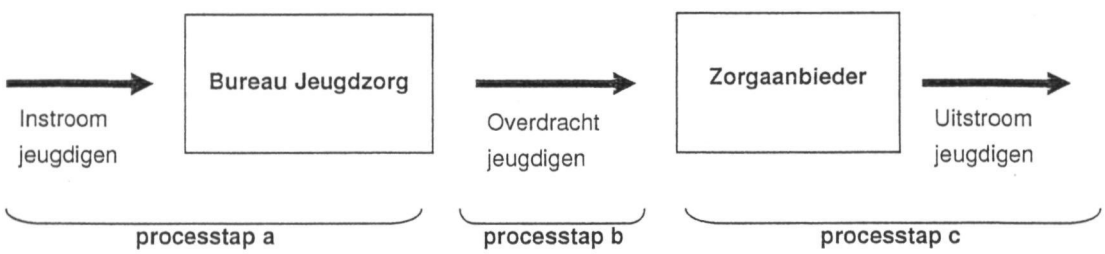
Op welke wijze doorlopen jeugdigen de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen, wat zijn de belangrijke oorzaken waardoor zij soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg en welke invloed heeft de provincie hierop?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in vier deelvragen:

1. Op welke wijze doorlopen jeugdigen de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen?[4]
2. Wat zijn belangrijke oorzaken waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg?
3. Hoe omvangrijk zijn de vijf belangrijkste oorzaken en welke invloed hebben deze op de wacht- en doorlooptijden bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders?
4. Welke invloed heeft de provincie op de vijf belangrijkste oorzaken uitgeoefend en welke invloed zou de provincie nog moeten uitoefenen?

Voor de uitwerking van de eerste twee onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen opgedeeld in drie processtappen (zie figuur 2):

a. Het proces bij Bureau Jeugdzorg: het proces vanaf aanmelding van de jeugdige bij Bureau Jeugdzorg tot en met de vaststelling van het indicatiebesluit door Bureau Jeugdzorg (ook het casemanagement wordt hierbij meegenomen);
b. Overdracht van jeugdigen van Bureau Jeugdzorg naar de zorgaanbieder: het proces vanaf de vaststelling van het indicatiebesluit door Bureau Jeugdzorg tot en met de overdracht van jeugdigen aan de zorgaanbieder;
c. Het proces bij de zorgaanbieder: het proces vanaf de aanmelding van de jeugdige bij de zorgaanbieder tot en met de beëindiging van de hulpverlening bij de zorgaanbieder.



Figuur 2 Processtappen in de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen

[4] Het traject dat jeugdigen doorlopen vanaf aanmelding bij Bureau Jeugdzorg tot en met de beëindiging van de hulpverlening bij de zorgaanbieder (zie ook hoofdstuk 3 Afbakening).

Tabel 1 Uitwerking van de vier deelvragen

1	**Op welke wijze doorlopen jeugdigen de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen?**
1.a	Het proces bij Bureau Jeugdzorg: Hoe ziet de doorstroom van jeugdigen bij Bureau Jeugdzorg eruit? i. Hoe zien de aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg van de afgelopen twee jaar eruit? (aantallen, herkomst, aard van de problematiek) ii. Op welke wijze (beschrijvend) doorlopen jeugdigen het traject vanaf aanmelding tot aan het indicatiebesluit en verschillen deze processen per regiokantoor? iii. Hoe ziet de doorstroom bij Bureau Jeugdzorg er kwantitatief uit? (aantallen, wacht- en doorlooptijden en verhoudingen tussen aanmeldingen, screeningen, indicatiebesluiten, herindicaties, soorten zorg, terugtrekkingen/uitval, doorverwijzingen naar andere instanties, etc.)
1.b	Overdracht van jeugdigen van Bureau Jeugdzorg naar de zorgaanbieder: Hoe verloopt de samenwerking tussen Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders en in het bijzonder de overdracht van jeugdigen met een indicatiebesluit? i. Op welke wijze (beschrijvend) vindt de overdracht van jeugdigen (met een indicatiebesluit) van Bureau Jeugdzorg naar de zorgaanbieder plaats? ii. Hoe ziet de doorstroom van Bureau Jeugdzorg naar de zorgaanbieders er kwantitatief uit? (aantallen, wacht- en doorlooptijden en verhoudingen tussen indicatiebesluit, aanmelding bij zorgaanbieder, overbruggingszorg, terugtrekkingen/uitval, etc.)
1.c	Het proces bij de zorgaanbieder: Hoe ziet de doorstroom van jeugdigen bij de zorgaanbieders eruit? i. Op welke wijze (beschrijvend) doorlopen jeugdigen het traject vanaf aanmelding bij de zorgaanbieder tot en met de beëindiging van de hulpverlening? ii. Hoe ziet de doorstroom bij de zorgaanbieders er kwantitatief uit? (aantallen, zorgduur, omvang stagnatie in instroom en doorstroom en verhoudingen tussen aanmeldingen, aanvang geïndiceerde zorg, aanvang overbruggingshulp, beëindiging zorg, terugtrekkingen/uitval, etc.) iii. Hoe ziet de uitstroom van jeugdigen bij de zorgaanbieders eruit? (aantallen, uitstroomredenen, mate van vervroegde uitstroom, omvang stagnatie in uitstroom, etc.)
2	**Wat zijn belangrijke oorzaken waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg?**
2.a	Wat zijn per processtap van de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen naar verwachting de belangrijke oorzaken waardoor jeugdigen soms lang op (de juiste) zorg moeten wachten?
2.b	Wat zijn op basis van de data-analyses opvallende stagnaties in de processtappen van de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen?
3	**Hoe omvangrijk zijn de vijf belangrijkste oorzaken en welke invloed hebben deze op de wacht- en doorlooptijden bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders?**
3.a	In hoeverre zijn de aard en de omvang van de aanmeldingen van jeugdigen bij zowel Bureau Jeugdzorg als de zorgaanbieders in de afgelopen jaren veranderd en welke invloed heeft dit op de wacht- en doorlooptijden?
3.b	In hoeverre is sprake van hoog personeelsverloop en van onvoldoende beschikbaar (gekwalificeerd) personeel bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders en welke invloed heeft dit op de wacht- en doorlooptijden?
3.c	In hoeverre wordt bij de overdracht van jeugdigen van Bureau Jeugdzorg naar de zorgaanbieder soms tijd verloren en welke invloed heeft dit op de wacht- en doorlooptijden?
3.d	In hoeverre wordt de doorstroom en uitstroom van jeugdigen in de provinciale jeugdzorg bemoeilijkt en welke invloed heeft dit op de wacht- en doorlooptijden?
3.e	In hoeverre is er een tekort aan financiële middelen (structureel en incidenteel) voor de provinciale jeugdzorg en welke invloed heeft dit op de wacht- en doorlooptijden?
4	**Welke invloed heeft de provincie op de vijf belangrijkste oorzaken uitgeoefend en welke invloed zou de provincie nog moeten uitoefenen?**
4.a	Welke invloed heeft de provincie op de vijf belangrijkste oorzaken uitgeoefend?
4.b	Welke invloed zou de provincie nog op de vijf belangrijkste oorzaken moeten uitoefenen?

Ad 3. Op basis van de veldwerkdagen[5] en de provinciale discussiebijeenkomsten met de betrokken partijen (Bureau Jeugdzorg, zorgaanbieders, ambtenaren van de provincie en cliëntenraden)[6] heeft de Rekenkamer voorlopig vijf oorzaken voor nadere analyse geselecteerd. Aan de hand van de nog uit te voeren data-analyses en bestudering van interviewverslagen, procesbeschrijvingen, beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en overige literatuur is het mogelijk dat de Rekenkamer ook nog andere oorzaken bij haar onderzoek gaat betrekken.

Ad 3e. Een tweede punt van aandacht bij deelvraag 3 is de vraag of er een tekort aan financiële middelen voor de provinciale jeugdzorg is. Het beantwoorden van deze vraag in de volle breedte vraagt echter om een uitgebreid onderzoek waarin wordt geanalyseerd welke middelen voor de jeugdzorg zijn ingezet en een analyse hoe deze middelen bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders zijn ingezet. Vraag 3e zal derhalve in samenhang met de vragen 3a t/m 3d worden beantwoord. In dit onderzoek gaat de Rekenkamer met name in op de vraag of de wacht- en doorlooptijden (en daarmee de wachtlijsten) kunnen worden teruggedrongen zonder inzet van extra financiële middelen, bijvoorbeeld door het wegnemen van één of meerdere van de andere oorzaken.

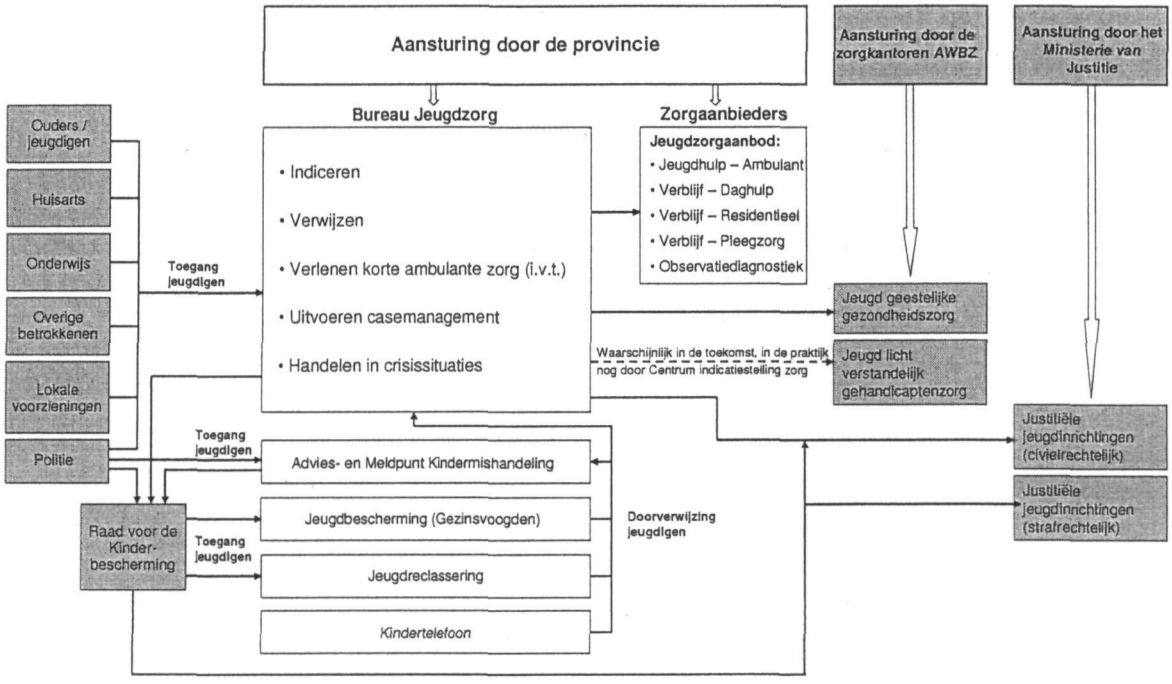
Ad 4. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat een deel van de oorzaken buiten de directe invloedssfeer van de provincies ligt. In dergelijke gevallen kan de provincie mogelijk alleen op een indirecte manier, bijvoorbeeld via bestuurlijke overleggen, aandacht voor de geconstateerde oorzaken vragen.

[5] De onderzoeksvragen worden onder andere beantwoord op basis van veldwerkdagen bij de vier Bureaus Jeugdzorg en de geselecteerde zorgaanbieders (zie hoofdstuk 3 Afbakening). Tijdens deze veldwerkdagen zijn verschillende medewerkers geïnterviewd om in kaart te brengen hoe de processtappen in praktijk worden doorlopen. Zie ook hoofdstuk 4 Onderzoeksaanpak.

[6] Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de belangrijke oorzaken waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg, heeft de Rekenkamer provinciale discussiebijeenkomsten met de betrokken partijen georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten is per provincie, op basis van de individuele scores van de deelnemers, een top 5 van oorzaken samengesteld. Zie ook hoofdstuk 4 Onderzoeksaanpak.

3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen: het traject vanaf het moment dat een jeugdige is aangemeld bij Bureau Jeugdzorg tot en met de beëindiging van de hulpverlening bij de zorgaanbieders. In figuur 3 is in de grijze vlakken aangegeven welke processen buiten beschouwing worden gelaten. De lichtgrijze vlakken zijn taken die buiten het onderzoek vallen, maar wel door de provincie worden gefinancierd. De donkergrijze vlakken zijn taken die niet door de provincie worden gefinancierd of die betrekking hebben op de wijze waarop jeugdigen de keten instromen; deze vallen ook buiten het onderzoek.



Figuur 3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich primair op jeugdigen die een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg ontvangen waarmee zij recht hebben op provinciaal gefinancierde jeugdzorg die door de zorgaanbieders wordt aangeboden. Buiten het onderzoek vallen de taken van Bureau Jeugdzorg gericht op het indiceren van jeugdigen voor jeugd-lvg[7], jeugd-ggz[8] en de justitiële jeugdinrichtingen[9]. Daarnaast vallen ook de taken van Bureau Jeugdzorg die niet gericht zijn op de toegang tot het provinciale jeugdzorgaanbod buiten het onderzoek. Dit zijn de taken inzake het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de jeugdbescherming, de jeugdreclassering en de Kindertelefoon. Indien jeugdigen naast deze trajecten ook een indicatie ontvangen voor provinciaal gefinancierde jeugdzorg bij de zorgaanbieders, vallen de jeugdigen hiervoor wél binnen het onderzoek.

[7] Zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen.

[8] Geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen.

[9] Op 1 januari 2008 is de wijziging van de Wet op de jeugdzorg inzake gesloten jeugdzorg in werking getreden. Daarmee is het wettelijk kader gegeven voor de scheiding van jeugdigen die op strafrechtelijke en jeugdigen die op civielrechtelijke titel in een gesloten setting verblijven. Het kabinet is van mening dat jeugdigen die niet strafrechtelijk veroordeeld zijn thuishoren in de gesloten jeugdzorg en niet in een justitiële jeugdinrichting. Daarom is besloten voor deze categorie jeugdigen specifieke plaatsen voor behandeling in een gesloten niet-justitiële omgeving in de jeugdzorg te creëren. De voorzieningen voor gesloten jeugdzorg vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd en Gezin. Op 1 januari 2010 wordt de feitelijke scheiding voltooid.

Ook buiten het onderzoek valt de zorg verleend door landelijk werkende instellingen[10] en de jeugdzorg die niet door de provincies wordt gefinancierd. Dit laatste betreft de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen (jeugd-lvg), de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) en de taken die door de Raad voor de Kinderbescherming worden uitgevoerd. Daarnaast valt ook de zorg verleend op lokaal niveau (bijvoorbeeld algemeen maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg en regionale meld- en coördinatiecentra leerplicht) buiten dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich onder andere op de vraag wat de belangrijke oorzaken zijn waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg. Met betrekking tot het begrip 'de juiste' zorg zal de Rekenkamer in dit onderzoek niet beoordelen of de verleende zorg aan de jeugdigen effectief is. Zij zal wel proberen de wacht- en doorlooptijden in kaart te brengen voor de verschillende zorgvormen uit het indicatiebesluit, met een onderscheid in de 'zwaarte' van de zorgvormen. Indien jeugdigen snel kunnen aanvangen met de 'lichte' zorgvormen, maar vaak lang op de 'zware' zorgvormen moeten wachten, kunnen hieruit conclusies worden getrokken met betrekking tot het al dan niet lang moeten wachten op 'de juiste' zorg.

In verband met de omvang van het onderzoek kan de Rekenkamer niet alle zorgaanbieders uit de vier provincies bij haar onderzoek betrekken. In overleg met de betrokken ambtenaren bij de provincies heeft zij, op basis van selectiecriteria, twee of drie zorgaanbieders per provincie voor het onderzoek geselecteerd. De drie gehanteerde selectiecriteria zijn:

1. De zorgaanbieders moeten gezamenlijk alle zorgvormen van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg bieden.
2. De grootte van de zorgaanbieder (voorkeur voor zorgaanbieders die aan veel jeugdigen zorg bieden).
3. Verschillende werkwijzen van de zorgaanbieders (voorkeur voor zorgaanbieders met verschillende werkwijzen).

Tabel 2 Geselecteerde zorgaanbieders per provincie

Provincie	Zorgaanbieder
Flevoland	Stichting Jeugdhulpverlening Flevoland
	Stichting Nieuw Veldzicht LSG
Noord-Holland	Parlan
	OCK het Spalier
	Maatschappij Zandbergen
Utrecht	De Rading
	Trajectum Novum
	Maatschappij Zandbergen
Zuid-Holland	Cardea Jeugdzorg
	Stek Jeugdhulp
	Horizon

De periode waar het onderzoek zich op richt is 2007, 2008 en begin 2009, waarbij de nadruk ligt op de meest actuele periode. Voor sommige analyses is het ook nodig om de ontwikkeling in de tijd te volgen. Vanwege de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens wordt hierbij echter niet verder teruggegaan dan begin 2007.

[10] De landelijk werkende instellingen worden aangestuurd en gefinancierd via één verantwoordelijke provincie. Het jeugdzorgaanbod van deze instellingen is beschikbaar voor jeugdigen vanuit het gehele land.

4. Onderzoeksaanpak

Dit hoofdstuk beschrijft de werkwijze die gehanteerd zal worden. Hieronder wordt per onderzoeksvraag de wijze van beantwoording aangegeven.

Onderzoeksvraag 1: Op welke wijze doorlopen jeugdigen de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen?

De Rekenkamer zal per processtap beschrijven hoe jeugdigen de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen doorlopen. Hiervoor worden onder andere de procesbeschrijvingen van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders geraadpleegd en worden veldwerkdagen bij deze instellingen georganiseerd. Op deze veldwerkdagen worden verschillende medewerkers van de betrokken instellingen geïnterviewd om in kaart te brengen hoe de processtappen in praktijk worden doorlopen.[11] Daarnaast zal de Rekenkamer op basis van brongegevens uit de registratiesystemen diverse data-analyses uitvoeren om de processtappen kwantitatief in kaart te brengen. Hierbij wordt over 2007, 2008 en zo mogelijk begin 2009 van de meer algemene kenmerken een beeld gegeven en wordt geanalyseerd of in deze periode veranderingen zijn waar te nemen. De systematiek van de Rekenkamer hierbij is om voor afgebakende cohorten van jeugdigen, bijvoorbeeld alle aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg in het eerste kwartaal van 2007 (processtap Bureau Jeugdzorg), in kaart te brengen wat er daarna is gebeurd. In hoeverre hebben deze aanmeldingen bijvoorbeeld tot een indicatiebesluit geleid en hoe lang heeft dit gemiddeld geduurd? Voor het meest recente cohort waarvoor dergelijke analyses mogelijk zijn, worden vervolgens meer gedetailleerdere analyses uitgevoerd. Deze analyses hebben primair tot doel inzicht te geven in mogelijke stagnaties in de doorstroom van jeugdigen. Een aantal van de analyses zal een beoordelend karakter hebben in de vorm van overschrijdingen van gestelde maximale termijnen en/of gemiddelde termijnen.

Voor de data-analyses wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van expertise van derden, die in ruime mate ervaring hebben met de databestanden van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders. Dit om de belasting voor de betrokken organisaties en het proces van validatie van de gegevens tot een minimum te beperken.

Onderzoeksvraag 2: Wat zijn belangrijke oorzaken waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg?

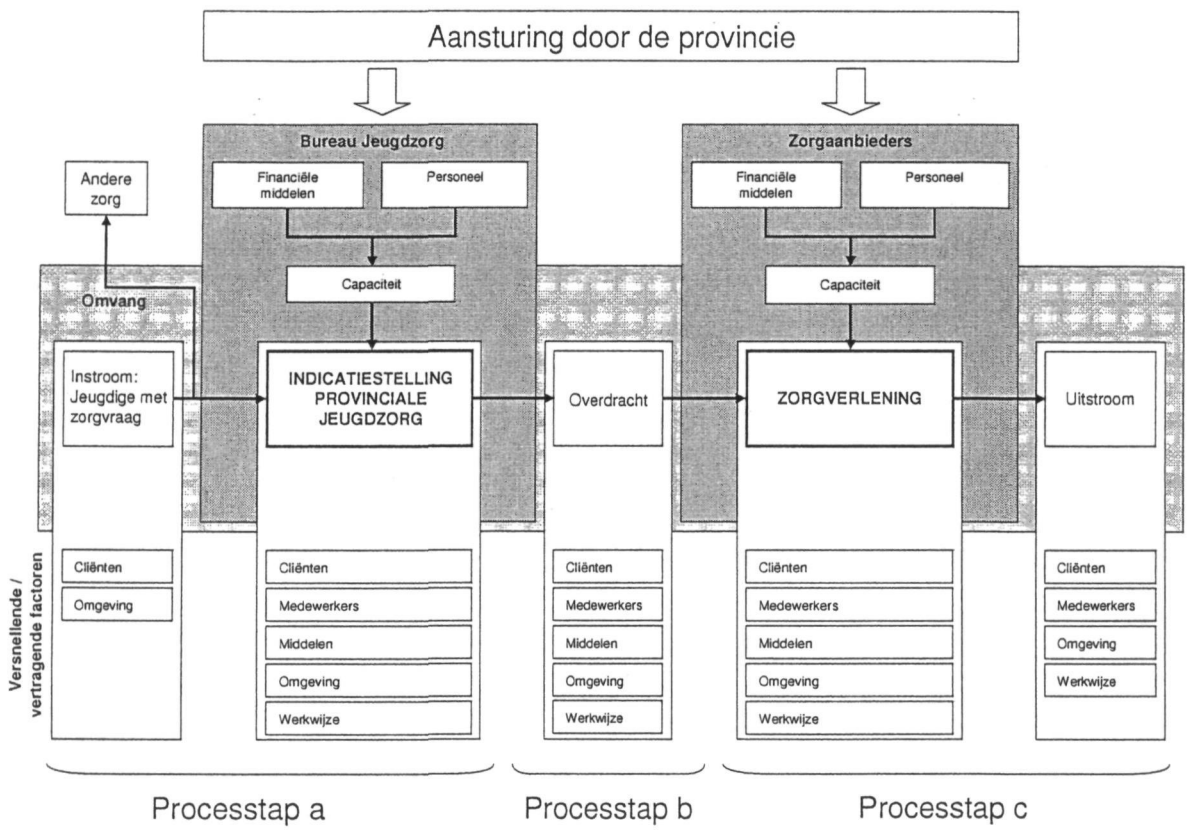
Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de belangrijke oorzaken waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg, organiseert de Rekenkamer provinciale discussiebijeenkomsten met de betrokken partijen (Bureau Jeugdzorg, zorgaanbieders, ambtenaren van de provincie en cliëntenraden).[12] Aan de hand van de veldwerkdagen, de uitkomsten van de data-analyses en de provinciale discussiebijeenkomsten worden per processtap oorzaken geïdentificeerd waardoor jeugdigen soms lang op (de juiste) zorg moeten wachten. Daarnaast zal voor de beantwoording van deze vraag ook gebruik worden gemaakt van beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en overige literatuur. Voor de identificatie van oorzaken onderscheidt de Rekenkamer per processtap vijf factoren (voor zover van toepassing) die van invloed kunnen zijn op de tijd die jeugdigen moeten wachten voordat zij (de juiste) zorg krijgen. Aan de hand van deze vijf beïnvloedingsfactoren zijn bijvoorbeeld onderstaande oorzaken van lange wacht- en doorlooptijden te benoemen:

- Cliënten: de mate van medewerking, beschikbaarheid en mondigheid van de jeugdigen en/of ouders;
- Medewerkers: de werkdruk, de mate van beschikbaarheid van medewerkers, de deskundigheid van de medewerkers, het personeelsverloop en het ziekteverzuim;

[11] De veldwerkdagen hebben reeds plaatsgevonden in de periode maart t/m mei.
[12] De provinciale discussiebijeenkomsten hebben reeds plaatsgevonden in april.

- Middelen: de hoeveelheid middelen, de verhouding tussen structurele en incidentele middelen, de allocatie van de middelen;
- Omgeving: de toenemende behoefte aan jeugdzorg, de organisatie van het voorveld, de mogelijkheden om door te kunnen verwijzen naar het voorveld, de complexiteit van de problematiek van de jeugdigen, politieke aansturing;
- Werkwijze: de wijze waarop het proces bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders is ingericht en de samenwerking tussen deze partijen.

In figuur 4 zijn de processtappen en de beïnvloedingsfactoren schematisch weergeven.



Figuur 4 Processtappen en beïnvloedingsfactoren

Onderzoeksvraag 3: Hoe omvangrijk zijn de vijf belangrijkste oorzaken en welke invloed hebben deze op de wacht- en doorlooptijden bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders?

Op basis van de onder onderzoeksvraag 2 genoemde inventarisatie zijn voorlopig vijf oorzaken geselecteerd die de Rekenkamer nader wil onderzoeken (willekeurig gerangschikt):

1. De verandering in de aard en de omvang van de aanmeldingen van jeugdigen bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders.
2. Hoog personeelsverloop en onvoldoende beschikbaar (gekwalificeerd) personeel bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders.
3. Tijdverlies bij de overdracht van jeugdigen van Bureau Jeugdzorg naar de zorgaanbieder.
4. Moeilijke door- en uitstroom van jeugdigen in de provinciale jeugdzorgketen.
5. Tekort aan financiële middelen (structureel en incidenteel).

Met uitzondering van oorzaak 3 komen de geselecteerde oorzaken allemaal voor in minimaal één van de vier tops 5 van de provinciale discussiebijeenkomsten met de betrokken partijen (Bureau Jeugdzorg, zorgaanbieders, ambtenaren van de provincie en cliëntenraden). Oorzaak 3 is afkomstig uit interviews met verschillende medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders in de vier provincies. Aan de hand van de nog uit te voeren data-analyses en bestudering van interviewverslagen, procesbeschrijvingen, beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en overige literatuur is het mogelijk dat de Rekenkamer ook nog andere oorzaken bij haar onderzoek gaat betrekken.

De Rekenkamer zal voor de beantwoording van deze vraag gebruik maken van de volgende onderzoeksmethoden:

- Kwalitatieve analyse op basis van de procesbeschrijvingen en interviews met medewerkers van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders.
- Kwalitatieve analyse op basis van jaarplannen en jaarstukken van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders.
- Kwalitatieve analyse op basis van eerder uitgebrachte onderzoeksrapporten.
- Kwantitatieve data-analyse op basis van de brongegevens uit de registratiesystemen van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders.
- Simulatie van de doorstroming van jeugdigen in de provinciaal gefinancierde jeugdzorgketen om het effect van het veranderen van bepalende factoren in het proces inzichtelijk te maken. Het simulatiemodel zal gebaseerd zijn op de brongegevens uit de registratiesystemen van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders en uitgebreide kennis van logistieke processen.

Voor de kwantitatieve data-analyse en de simulatie wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van expertise van derden (zie ook onderzoeksvraag 1).

Onderzoeksvraag 4: Welke invloed heeft de provincie op de vijf belangrijkste oorzaken uitgeoefend en welke invloed zou de provincie nog moeten uitoefenen?

Op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve analyses zal de Rekenkamer een uitspraak doen over de belangrijkste oorzaken van de soms lange wacht- en doorlooptijden. Zij zal hierbij een relatie leggen met het functioneren van het provinciale bestuur (zie ook hoofdstuk 5 Beoordeling). Op basis van beleidsdocumenten van de provincie, de beschikkingen met Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders en de verslagen van de overleggen met deze instellingen zal de Rekenkamer vaststellen hoe de provincie reeds stuurt op het terugdringen van de wacht- en doorlooptijden en nagaan of dit overeenkomt met de analyses van de Rekenkamer. Als de Rekenkamer constateert dat de provincie nog niet stuurt op belangrijke aandachtspunten, dan zal zij hierop een aanbeveling formuleren. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat een deel van de oorzaken buiten de directe invloedssfeer van de provincies ligt. In dergelijke gevallen kan de provincie mogelijk alleen op een indirecte manier, bijvoorbeeld via bestuurlijke overleggen aandacht voor de geconstateerde oorzaken vragen.

5. Beoordeling

De Rekenkamer zal de provincie beoordelen op basis van de mate waarin zij stuurt op de vijf belangrijkste oorzaken waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg. Uitgangspunt bij deze beoordeling is dat de provincie de verantwoordelijkheid heeft om op de hoogte te zijn van de belangrijkste oorzaken van de soms lange wacht- en doorlooptijden (en daarmee de wachtlijsten) bij Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders in haar provincie. De mate waarin de provincie moet sturen op de oorzaken die in het onderzoek zijn betrokken (en zich in de provincie voordoen) hangt af van zowel de omvang, als van de invloed op de wacht- en doorlooptijden. De Rekenkamer zal per oorzaak de omvang en de invloed op de wacht- en doorlooptijden in kaart brengen. Ook zal de Rekenkamer de mate van sturing door de provincie op de oorzaken in kaart brengen. Op basis van deze twee analyses zal een oordeel worden gegeven over de mate waarin de provincie heeft gestuurd in verhouding tot de mate waarin zij had moeten sturen.

6. Organisatie, planning en procedure

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door:

- mevrouw drs. Linda Voetee (projectleider);
- mevrouw drs. Annelies Eggebeen (onderzoeker);
- mevrouw drs. Susan Place (onderzoeker);
- mevrouw drs. Marjolein van der Krogt (onderzoeker);
- de heer drs. Arjan Wiggers (verantwoordelijk directielid).

Daarnaast heeft de Rekenkamer voor de data-analyses en de simulatie gebruik gemaakt van expertise van derden.

In dit hoofdstuk is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van de rapporten. Deze planning wijkt af van de eerder gecommuniceerde voorlopige planning. Dit heeft voor een groot deel te maken met externe en/of onvoorziene factoren waardoor het, reeds in uitvoering zijnde, onderzoek flinke vertraging heeft opgelopen. Op basis van de eerder gecommuniceerde planning zou de uitvoering van het onderzoek in mei moeten worden afgerond. Doordat een aantal zorgaanbieders de voor het onderzoek noodzakelijke brongegevens echter nog niet beschikbaar heeft gesteld en daarnaast de verslaglegging en de verwerking van de reeds gevoerde interviews (in totaal meer dan 40) meer tijd in beslag hebben genomen dan was voorzien, is dit helaas niet mogelijk. Hierdoor is ook de voorgenomen publicatie in oktober niet meer mogelijk.

De Provinciale Staten van de vier provincies hebben de Rekenkamer echter verzocht het rapport te publiceren vóór de behandeling van de begroting 2010. De Rekenkamer heeft de afgelopen periode derhalve voor de volgende keuze gestaan:

1. een rapport publiceren vóór de behandeling van de begroting 2010 zonder kwantitatief onderzoek dat teruggaat naar de brongegevens; of
2. een rapport publiceren ná de behandeling van de begroting 2010 met kwantitatief onderzoek dat teruggaat naar de brongegevens.

Uiteindelijk heeft het uitvoeren van kwantitatief onderzoek zwaarder gewogen dan de publicatiedatum van het rapport. De reden hiervoor is, zoals ook bij de aanleiding voor dit onderzoek in hoofdstuk 1 is aangegeven, dat juist dit kwantitatieve onderzoek op basis van de brongegevens noodzakelijk is om te kunnen vaststellen wat de belangrijke aandachtspunten zijn bij het terugdringen van de wachttijden. Daarnaast is de Rekenkamer van

mening dat dit onderzoek aanbevelingen met zich mee zal brengen, die gedurende het gehele jaar in gang kunnen worden gezet en niet per se afhankelijk zijn van het moment waarop de begroting wordt behandeld.

Naar aanleiding van de keuze voor publicatie ná oktober heeft de Rekenkamer een nieuwe planning opgesteld. Voor sommige fasen van het onderzoek is in de nieuwe planning meer tijd geraamd dan oorspronkelijk was gedaan. Hierdoor is een meer realistische planning ontstaan die niet meer onder een enorme tijdsdruk staat. Desalniettemin blijft de Rekenkamer voor dit onderzoek afhankelijk van de medewerking van de betrokken partijen.

Rekening houdend met het kwantitatieve onderzoek, dat teruggaat naar de brongegevens (keuze 2), heeft het bovengenoemde uiteindelijk geleid tot een verlenging van de onderzoeksperiode met enkele maanden. Het onderzoekswerk loopt door tot november 2009 en resulteert in een Nota van Bevindingen. Voorafgaand aan de oplevering van deze Nota van Bevindingen wordt met de verantwoordelijk gedeputeerde een bestuurlijk interview ingepland. De Nota van Bevindingen zal vervolgens voor feitelijk wederhoor aan de provincie, Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders worden voorgelegd. Deze periode is verlengd ten opzichte van de eerder gecommuniceerde planning. Dit als gevolg van de extra tijd die nodig is voor de verwerking van 18 reacties (provincies, Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders) op de feitelijke wederhoor in plaats van de gebruikelijke 4 reacties (provincies).

Na verwerking van de reacties op het feitelijk wederhoor wordt de Bestuurlijke Nota opgesteld, waarin de Nota van Bevindingen wordt aangevuld met de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het functioneren van het provinciale bestuur. De Bestuurlijke Nota zal voor bestuurlijk wederhoor aan het college van Gedeputeerde Staten worden aangeboden.

Het rapport, de reactie van Gedeputeerde Staten en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. De oplevering van het eindrapport aan Provinciale Staten staat gepland voor het eind van het eerste kwartaal van 2010.

Tabel 3 Tijdsplanning van het onderzoek (onder voorbehoud)

Fase	Planning	Product
Voorbereiding	januari – maart 2009	Concept onderzoeksopzet
Bespreking onderzoeksopzet	april – mei 2009	Definitieve onderzoeksopzet
Onderzoek en veldwerkdagen	maart – november 2009	Concept Nota van Bevindingen
Eerste discussiebijeenkomst met de betrokken partijen	begin april 2009	Mogelijke oorzaken waardoor jeugdigen soms lang moeten wachten op (de juiste) zorg
Tweede discussiebijeenkomst met de betrokken partijen	september 2009	Feedback van de betrokken partijen op de analyse van de oorzaken en mogelijk zicht op oplossingsrichtingen
Interview GS	oktober – november 2009	Gespreksverslag
Feitelijk wederhoor	november – december 2009	Feitelijke reactie van de betrokken partijen
Verwerking feitelijke reactie	december 2009 – januari 2010	Concept Bestuurlijke Nota
Bestuurlijk wederhoor	januari – februari 2010	Bestuurlijke reactie van GS
Verwerking bestuurlijke reactie	februari – maart 2010	Eindrapport
Publicatie	maart 2010	Openbaarmaking eindrapport + persbericht
Behandeling	vanaf maart 2010	Presentatie + behandeling

Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585	TELEFOON
020 – 58 18 586	FAX
info@randstedelijke-rekenkamer.nl	EMAIL
www.randstedelijke-rekenkamer.nl	INTERNET

Amsterdam
mei 2009