15-12-2011 / 13:18:16 / 1671 /00024

Algemene Rekenkamer

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE
No.:
Ingek. 15 DEC 2011
AFDELING SG
TE BEH. DOOR
DWS GLAFD.

Directie I
Sector Veiligheid en Justitie/Algemene Zaken
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
T (070) 3405938
F
E f.gloerich@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Provincie Drenthe
T.a.v. Provinciale Staten
Postbus 122
9400 AC Assen

DATUM 12 december 2011
BETREFT Onderzoek Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering

Geachte heer/mevrouw,

Begin juli 2011 hebt u van de Algemene Rekenkamer een schriftelijke aankondiging ontvangen van een onderzoek naar de jeugdbescherming en jeugdreclassering bij bureaus jeugdzorg en landelijk werkende instellingen. Hierbij zijn ook de provincies betrokken. Het onderzoek is nu afgerond. Hierbij treft u het eindrapport *Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering* aan.
Het rapport is op 7 december 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer. Een digitale versie kunt u vinden op onze website: www.rekenkamer.nl

Voor eventuele vragen ben ik bereikbaar op 070-3405938 en per e-mail op f.gloerich@rekenkamer.nl.

Met vriendelijke groet,

A.B.M. Gloerich
Algemene Rekenkamer

UW KENMERK
ONS KENMERK
BIJLAGEN 1

Algemene Rekenkamer

Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

DATUM 7 december 2011
BETREFT Rapport *Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering*

Geachte mevrouw Verbeet,

Hierbij bieden wij u aan het op 2 december 2011 door ons vastgestelde rapport *Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering*.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

UW KENMERK
ONS KENMERK 11009826 R
BIJLAGEN rapport

Algemene Rekenkamer

Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering

Inhoud

	Samenvatting	**1**
1	**Over dit onderzoek**	**5**
1.1	Aanleiding voor het verzoek	5
1.2	Context	7
1.2.1	Verantwoordelijkheden volgens het wettelijk kader	7
1.2.2	Professionalisering van de uitvoering	9
1.2.3	Financiering	11
1.2.4	Stelselherziening jeugdzorg	12
1.2.5	Bevoegdheden Algemene Rekenkamer	12
1.3	Vraagstelling	13
1.4	Leeswijzer	13
2	**Omgaan met tekorten**	**14**
2.1	Conclusies en aanbevelingen	14
2.1.1	Conclusies	14
2.1.2	Aanbevelingen	15
2.2	Financieel resultaat JB/JR volgens de jaarverslagen	15
2.2.1	Financieel resultaat jeugdbescherming en jeugdreclassering in totaal	16
2.2.2	Financieel resultaat jeugdbescherming en jeugdreclassering per instelling	16
2.2.3	Omgaan met tekorten niet zichtbaar in jaarverslagen	17
2.3	Afwijken van uitvoeringsafspraken	18
2.3.1	Uitvoeringsafspraken	18
2.3.2	Status van de uitvoeringsafspraken	21
2.3.3	Afwijken van uren per maatregel	21
2.3.4	Afwijken van span of control	23
2.3.5	Geschatte tekorten door BJZ/LWI bij niet afwijken uitvoeringsafspraken	25
2.4	Andere manieren van omgaan met tekorten	25
2.4.1	Additionele middelen van de provincies	26
2.4.2	Substitutie	26
2.4.3	Interen op eigen vermogen	27
2.4.4	Uitstellen investeringen	28
2.5	De cijfers op een rij	28

3	**Voorwaarden om kostprijzen te berekenen**	**30**
3.1	Conclusies en aanbevelingen	30
3.1.1	Conclusies	30
3.1.2	Aanbevelingen	30
3.2	Ontbreken van kostprijzen en gegevens	31
3.2.1	Ontbreken kostprijzen	31
3.2.2	Ontbreken gegevens voor kostprijsberekeningen	31
3.3	Voorwaarden voor realisatie kostprijsberekeningen	31
4	**Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer**	**34**
4.1	Bestuurlijke reacties	34
4.1.1	Reactie staatssecretaris van Veiligheid en Justitie	34
4.1.2	Reactie Interprovinciaal Overleg	37
4.1.3	Reactie Jeugdzorg Nederland	39
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	40
4.2.1	Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie	40
4.2.2	Interprovinciaal Overleg	41
4.2.3	Jeugdzorg Nederland	41
Bijlage 1	**Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen**	**43**
Bijlage 2	**Brief staatssecretaris van VenJ aan Algemene Rekenkamer**	**47**
Bijlage 3	**Brief Algemene Rekenkamer aan staatssecretaris van VenJ**	**50**
Bijlage 4	**Methodologische verantwoording**	**52**
Bijlage 5	**Begrippen en afkortingen**	**53**
Bijlage 6	**Normen**	**58**
Bijlage 7	**Handreiking kostprijsberekening**	**60**
	Literatuur	**69**

Samenvatting

Op 30 maart 2011 verzocht de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) de Algemene Rekenkamer een onderzoek in te stellen naar de tekorten bij de bureaus jeugdzorg (BJZ) en de landelijk werkende instellingen (LWI). Er is te weinig betrouwbare informatie om te bepalen of de normprijzen voor de justitiële maatregelen op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering kostendekkend zijn. Uit ons vooronderzoek bleek dat alle BJZ/LWI aangeven een tekort te voorzien, dat geen enkele BJZ/LWI een kostprijs berekent en het onduidelijk is hoe – indien daar sprake van is – de BJZ/LWI met de tekorten omgaan. De Algemene Rekenkamer beantwoordt daarom met dit onderzoek twee vragen:

1. Op welke wijze komen de BJZ/LWI financieel rond terwijl ze aangeven dat de gehanteerde normprijzen voor de producten in de jeugdbescherming en jeugdreclassering niet kostendekkend zijn?
2. Waaraan moeten de administraties van de BJZ/LWI voldoen om inzicht te kunnen geven in de kostprijzen van de producten voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering en wat is er voor nodig om een dergelijke administratie te realiseren?

De provincies en grootstedelijke regio's financieren de BJZ/LWI. De provincies en grootstedelijke regio's krijgen daarvoor één brede doeluitkering voor hun jeugdzorgtaken op het gebied van de jeugdzorg, die bestaat uit de samenvoeging van twee doeluitkeringen: één van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en één van de minister van VenJ. Het rijk bepaalt de *opbouw* van de doeluitkeringen aan de provincies, maar dit betekent niet dat de onderscheiden bedragen ook moeten worden besteed aan de onderscheiden taken. De minister van VenJ bepaalt de hoogte van de doeluitkering voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering op basis van een 'p*q-systematiek'. Daarbij staat de 'q' voor het aantal verwachte maatregelen in een jaar en de 'p' voor de normprijs per maatregel. Het normprijsstelsel is in 2007 ingevoerd. De provincies en grootstedelijke regio's dienen de BJZ/LWI in staat te stellen genoegzaam hun werk te doen en er op toe te zien dat zij de middelen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig besteden.

Het onderzoek vond plaats van juni 2011 tot en met september 2011 en heeft betrekking op de boekjaren 2009 en 2010 van de BJZ/LWI.

Omgang met tekorten

Het financieel resultaat van alle BJZ/LWI over 2009 was € 2,1 miljoen *positief* voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Zes van de achttien BJZ/LWI hadden toen een negatief resultaat op deze taken. Het resultaat van alle BJZ/LWI over 2010 was € 2,5 miljoen *negatief* voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Elf van de achttien BJZ/LWI hadden in 2010 een negatief resultaat op deze taken.

De provincies en grootstedelijke regio's verlangen een sluitende begroting van de BJZ/LWI. De BJZ/LWI zijn in 2009 en 2010 in het zicht van een mogelijk begrotingstekort op verschillende manieren hiermee omgegaan. De belangrijkste manier was het niet nakomen van de uitvoerings-afspraken. De uitvoeringsafspraken (mede gebaseerd op de zogenoemde Deltamethode) zijn in 2007 gemaakt tussen VenJ, de provincies en de BJZ/LWI. Ze hebben betrekking op het niveau van uitvoering, namelijk het gemiddeld aantal uur dat besteed moet worden aan een maatregel voor een kind én de hoeveelheid cliëntgebonden personeel die nodig is voor een goede uitvoering van de taken (*span of control* van gedrags-wetenschappers, teamleiders en secretariaatsmedewerkers). Op basis van onder meer de uitvoeringafspraken is de normprijs vastgesteld. Een op actuele gegevens gebaseerde kostprijsberekening ligt daaraan niet ten grondslag. Al eerder is gebleken, dat de normprijs deels is terug te voeren op adviezen uit 2002, dus ruim voordat sprake was van de Deltamethode. De conclusie is dan ook dat de vastgestelde normprijs in het kader van de uitvoeringsafspraken de uitkomst is van onderhandelingen en niet noodzakelijkerwijs de weergave is van reële gegevens. Nagelaten is daar enige nacalculatie aan te koppelen. Die is inmiddels ook niet meer mogelijk. Wij hebben vastgesteld dat noch het Ministerie van VenJ (dan wel het Ministerie van VWS), evenmin als de provincies en grootstedelijke regio's, noch de BJZ/LWI over voldoende gegevens beschikken om de kostprijzen per justitiële maatregel te kunnen bepalen.

Er blijkt in 2009 en 2010 uit de opgaven van de BJZ/LWI vooral minder ander cliëntgebonden personeel in dienst te zijn geweest dan afgesproken en dan nodig werd geacht. Het is niet mogelijk een betrouwbaar samenvattend beeld van de (onder)bezetting te geven voor de jaren 2009 en 2010. Daarvoor verschilt de praktijk per instelling te veel, zijn de gegevens onvoldoende vergelijkbaar en zijn de feitelijke financiële resultaten voor de beide justitiële maatregelen per instelling te ongelijk-soortig. Mede hierdoor valt de mate van (onder)bezetting ook niet

betrouwbaar te vertalen naar een tekort bedrag op BJZ/LWI niveau. Wel blijkt uit ons onderzoek dat deze wijze van omgaan met financiële tekorten relatief de belangrijkste is.
Overigens blijken de uitvoeringsafspraken niet altijd even goed bekend te zijn bij de provincies en de BJZ/LWI.

Andere manieren om tekorten af te wenden waren:

- Substitueren[1] van (VWS-)middelen voor de vrijwillige jeugdzorg naar de justitiële taken (gedwongen jeugdzorg); dit is overigens toegestaan. In 2010 was hiermee een bedrag van € 3,1 miljoen gemoeid.
- Inzet van additionele middelen van de provincies. Het exacte bedrag voor 2010 hebben wij niet vast kunnen stellen.

Daarnaast geven enkele BJZ/LWI aan dat zij inteerden op het eigen vermogen en investeringen hebben uitgesteld. Wij hebben dat niet altijd kunnen vaststellen.

De financiële resultaten over 2009 en 2010 zouden negatiever zijn geweest als wel aan de uitvoeringsafspraken zou zijn voldaan. Jeugdzorg Nederland schatte dat tekort over 2008 op € 41,7 miljoen. De BJZ/LWI schatten het tekort voor 2009 op € 20,8 miljoen en voor 2010 op € 28 miljoen.

Voorwaarden om kostprijzen te berekenen

De administraties van de BJZ/LWI zijn niet zodanig ingericht dat een (gerealiseerde) kostprijs per maatregel jeugdbescherming en jeugd-reclassering kan worden berekend. De volgende gegevens ontbreken: het gemiddeld aantal gerealiseerde uren per justitiële maatregel én het gemiddeld aantal gerealiseerde productieve uren van een jeugd-beschermer respectievelijk jeugdreclasseringsmedewerker.

Aanbevelingen

Teneinde ordelijk een reële normprijs op basis van de uitvoerings-afspraken te kunnen vaststellen zal geïnvesteerd moeten worden in de administratieve inrichting van de BJZ/LWI. De Algemene Rekenkamer reikt een gespecificeerde berekeningswijze aan (bijlage 7) die de BJZ/LWI in staat zal stellen inzicht te bieden in de kostprijs van de maatregelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Naar schatting zullen deze gegevens medio 2013 beschikbaar kunnen zijn.

---

[1] Van substitutie is sprake als tekorten op het ene onderdeel worden gedekt door overschotten Op het andere onderdeel. Substitutie wordt ook wel kruissubsidie genoemd.

Wij bevelen aan dat vastgesteld wordt in welke mate elke BJZ/LWI voldoet aan de uitvoeringsafspraken. Voorwaarde hiervoor is dat op korte termijn elke onduidelijkheid over die uitvoeringsafspraken wordt opgelost.
De provincies en de grootstedelijke regio's moeten dit aangrijpen om invulling te geven aan hun sturingsrol zoals bedoeld in de memorie van toelichting bij de Wet op de jeugdzorg (zie §1.2.1). Hiervoor moeten zij duidelijke afspraken maken met de BJZ/LWI over de aanlevering van betrouwbare sturingsgegevens.

Het inzicht in de kostprijzen per maatregel en het inzicht in de mate waarin uitvoeringsafspraken worden nagekomen stellen provincies en grootstedelijke regio's in staat om de BJZ/LWI aan te sturen zowel wat betreft de financiën van de BJZ/LWI als het nakomen van de uitvoeringsafspraken door de BJZ/LWI.

De gegevens over de kostprijs én de (mate van) nakoming van de uitvoeringsafspraken komen hopelijk op deze wijze tijdig beschikbaar dat zij aan de basis kunnen liggen van de beoogde overdracht van deze justitiële taken van de provincies aan de gemeentes.

In de tussenliggende periode zullen partijen deels nog op basis van onderhandelingen beslissingen moeten nemen die zo dicht mogelijk de beoogde uitvoering van de justitiële maatregelen voor de kinderen benaderen tegen een bekostiging (normprijs) zoveel als mogelijk gebaseerd op reële gegevens. Zo zullen de partijen ook over de mate van (onder)bezetting en de financiële consequenties daarvan op korte termijn alleen op basis van onderhandeling overeenstemming kunnen bereiken.

1 Over dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) onderzoek verricht naar de tekorten bij de bureaus jeugdzorg (BJZ) en de landelijk werkende instellingen (LWI) en naar hoe zij met die tekorten omgaan. De staatssecretaris van VenJ heeft op 30 maart 2011 om dit onderzoek gevraagd, omdat er onduidelijkheid over de tekorten bestaat.

1.1 Aanleiding voor het verzoek

Medio 2009 heeft Jeugdzorg Nederland (voorheen MO-groep Jeugdzorg) laten weten dat de normprijs[2] voor de ondertoezichtstelling onvoldoende zou zijn. Er zou een structureel tekort zijn voor de financiering van de justitiële taken (Jeugdzorg Nederland, 2009). Over 2008 wordt dat bedrag door Jeugdzorg Nederland geschat op € 41,7 miljoen ten opzichte van het voor 2008 totaal beschikbare bedrag van € 333 miljoen voor de jeugd-bescherming en jeugdreclassering (JB/JR). Dit gegeven is eind 2009 bij de begrotingsbehandeling 2010 van het Ministerie voor Jeugd en Gezin in de Tweede Kamer aan de orde gekomen. De toenmalige minister van Justitie[3] heeft daarna een herijkingsonderzoek naar de normprijs laten uitvoeren.

Het adviesbureau Deloitte heeft het herijkingsonderzoek (2010) naar de normprijs voor maatregelen in de jeugdbescherming (ondertoezichtstelling en (voorlopige) voogdij) en jeugdreclassering (regulier, ITB Criem[4], ITB Harde Kern, STP[5], Samenloop civiel/straf) uitgevoerd. Het onderzoek vond plaats bij de BJZ en de LWI.

---

[2] De toenmalige ministers van Justitie en Jeugd en Gezin hebben de normprijs in 2007 ingevoerd. Er bestaan normprijzen voor de elf verschillende maatregelen. De normprijzen voor 2009 zijn met terugwerkende kracht vastgesteld op 14 december 2009. De normprijzen voor 2010 zijn niet vastgesteld. Zie bijlage 5 voor de normprijzen 2009 onder begripsomschrijving Normprijs jeugdbescherming en jeugdreclassering.

[3] Voorheen was het Ministerie van Jeugd en Gezin verantwoordelijk voor de jeugdbescherming en het Ministerie van Justitie voor jeugdreclassering.

[4] Intensieve Trajectbegeleiding in relatie tot etnische minderheden.

[5] Scholings- en Trainingsprogramma.

Deloitte maakt in het onderzoek een vergelijking tussen de feitelijke kosten van de jeugdbescherming en de normprijzen voor ondertoezicht-stelling en voogdij. Het onderzoek maakt ook inzichtelijk in hoeverre de opbouw van de normprijs voor jeugdreclasseringsmaatregelen afwijkt van de opbouw van de jeugdbeschermingsmaatregelen. Uit het onderzoek, dat zich richt op het jaar 2009, komt naar voren dat op sommige onderdelen van de normprijs de kosten hoger zijn, en op andere onderdelen de kosten lager. Het blijkt ook dat op een aantal onderdelen sprake is van grote kostenverschillen tussen de BJZ en de LWI. Het bleek destijds niet mogelijk voor alle verschillen een verklaring te geven.

Op 13 januari 2011 zijn in een Algemeen Overleg van de Commissie Veiligheid en Justitie de resultaten van dit onderzoek aan de orde gekomen. De uitkomsten van het Algemeen Overleg waren voor de staatssecretaris van VenJ aanleiding op 30 maart 2011 de Algemene Rekenkamer te verzoeken (zie brief staatssecretaris van VenJ aan de Algemene Rekenkamer in bijlage 2) een onderzoek uit te voeren naar:

- de bestedingen van de middelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering per provincie/groot stedelijke regio;
- de achtergronden van de verschillen in die bestedingen per provincie/groot stedelijke regio;
- de vraag waarom sommige bureaus wel goed uitkomen met de normprijs en andere niet.

De Algemene Rekenkamer heeft in het vooronderzoek vastgesteld dat er naar haar mening binnen afzienbare tijd niet meer, of geen betere informatie over de kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering verkregen kan worden dan die toen voorlag (zie brief van de Algemene Rekenkamer aan de staatssecretaris van VenJ in bijlage 3). De administraties van de BJZ/LWI zijn niet zodanig ingericht dat een (gerealiseerde) kostprijs per maatregel kan worden berekend. Wij hebben daarom in de brief aan de staatssecretaris aangegeven dat het volgens ons raadzaam is om te werken aan de totstandkoming van een administratief systeem waarmee per maatregel de gerealiseerde kostprijs kan worden bepaald. Zo hoeft er in de toekomst geen discussie meer te ontstaan over de kostprijs van de uitvoering van justitiële maatregelen, waarvoor de minister van VenJ de normprijzen moet vaststellen. Wij gaven aan dat de Algemene Rekenkamer daarom *wel* een onderzoek zou kunnen doen naar de wijze waarop de administraties moeten worden ingericht opdat daarmee per maatregel de kostprijs kan worden berekend. Daarnaast kan de Algemene Rekenkamer aangeven op welke wijze de BJZ/LWI omgaan met eventuele tekorten op hun begroting. Dit laatste mede in het licht van de brief van Jeugdzorg Nederland (2011c), waarin

alle bestuurders van de BJZ/LWI hebben laten weten dat ze geen van allen uitkomen met de huidige normprijzen.

Op basis hiervan heeft de Algemene Rekenkamer gemeend haar onderzoek te moeten richten op twee onderwerpen (zie brief van 23 mei 2011 van de Algemene Rekenkamer aan de staatssecretaris van VenJ in bijlage 3):

- de tekorten bij de BJZ/LWI en hoe ze daarmee omgaan;
- de administratie op basis waarvan de kostprijs van de justitiële maatregelen kan worden berekend.

1.2 Context

1.2.1 Verantwoordelijkheden volgens het wettelijk kader

Sinds 1 januari 2005 liggen de regels voor de jeugdzorg vast in de Wet op de jeugdzorg. In die wet ligt de juridische basis voor het bestaan van de BJZ en LWI. De BJZ/LWI hebben grofweg vijf taken:

- Ze verzorgen de toegang tot en de indicatie voor jeugdzorg (provinciaal gefinancierde jeugdzorg, jeugd-ggz en jeugd-lvg).
- Ze verlenen in zeer beperkte mate ambulante jeugdzorg.
- Ze hebben een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).
- Ze voeren *jeugdbeschermingsmaatregelen* uit.
- Ze voeren *jeugdreclasseringsmaatregelen* uit.

De eerste drie taken behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en worden ook wel vrijwillige jeugdzorg genoemd. De laatste twee vallen onder de minister van VenJ en staan bekend als gedwongen jeugdzorg.

Hieronder wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid van de onderscheiden partijen.

Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie
De ministers van VWS en van VenJ zijn op grond van de Wet op de jeugdzorg verantwoordelijk voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van het jeugdzorgstelsel als geheel. In dat kader zijn zij verantwoordelijk voor de wettelijke kaders, de financiële randvoorwaarden en het landelijk beleidskader. De minister van VenJ is binnen het gehele stelsel verantwoordelijk voor de jeugdbescherming en de jeugd-reclassering. De memorie van toelichting (MvT) bij de Wet op de

jeugdzorg geeft in algemene termen aan dat de rijksoverheid voldoende middelen beschikbaar moet stellen voor het realiseren van de aanspraken op de jeugdzorg en op afstand toetst.
Daarnaast vermeldt de MvT bij de Wet op de jeugdzorg dat het rijk jaarlijks op basis van het landelijk beleidskader een voortgangsrapportage jeugdzorg moet vaststellen. Deze rapportage moet tegelijk met de begroting aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden aangeboden. In de voortgangsrapportage jeugdzorg legt het rijk verantwoording af over het gevoerde beleid door het geven van inzicht in de door het rijk aan de provincies en grootstedelijke regio's verstrekte uitkeringen. Ook wordt daarin aangegeven op welke wijze de provincies en de grootstedelijke regio's de verleende uitkeringen hebben besteed.

De provincies
De Wet op de jeugdzorg legt de verantwoordelijkheid voor een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van de doeluitkering ten behoeve van de BJZ/LWI bij de provincies. De MvT bij de Wet op de jeugdzorg stelt dat de provincie de belangrijkste sturende overheid is in het stelsel van de jeugdzorg en dat de provincie er verantwoordelijk voor is dat het BJZ/LWI al zijn taken genoegzaam kan uitvoeren. De provincie krijgt daartoe de bevoegdheid om aanwijzingen te geven als het BJZ of LWI minder goed functioneert. Verder kan de provincie volgens de MvT buiten de wet om onder meer gebruik maken van instrumenten als kostprijsberekeningen en het ontwikkelen van een landelijke benchmark. Ook geeft de MvT aan dat de provincie met het geld van het rijk (en eventueel met eigen middelen) de activiteiten van het BJZ/LWI financiert en daarmee onder meer de jeugdbescherming en jeugdreclassering.
Op basis van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg en de Financiële-verhoudingswet dienen de provincies en de grootstedelijke regio's de volgende documenten aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te overleggen: de jaarrekening, het jaarverslag, de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen.

De BJZ/LWI
In iedere provincie is een BJZ. De drie grootstedelijke regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben hun eigen bureau jeugdzorg. Daarnaast bestaan er drie LWI, te weten de Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg, Stichting Gereformeerd Jeugdwelzijn en de William Schrikker Groep[6]. De LWI zijn op basis van het Mandaatbesluit Bureaus Jeugdzorg en de Landelijk Werkende Instellingen (VWS en

[6] Een vierde LWI is het Joods Maatschappelijk Werk (JMW). Het JMW kent een gering aantal justitiële maatregelen dat zij laat uitvoeren door andere LWI. Om die reden wordt het JMW als separate instelling in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

Justitie, 2005) door ieder BJZ gemandateerd om de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen uit te voeren, met uitzondering van de indicatietaak. Vanwege het mandaat blijft het BJZ formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken die de LWI uitvoert.

De drie LWI onderscheiden zich vooral doordat ze zich richten op speciale doelgroepen. Zo richt de William Schrikker Groep zich op kinderen met een beperking of chronische ziekte en op kinderen van ouders met een beperking. De Stichting Gereformeerd Jeugdwelzijn richt zich op kinderen afkomstig uit verschillende christelijke kerken. Het Leger des Heils richt zich op de onderkant van de samenleving.

De BJZ/LWI dienen volgens de MvT bij de Wet op de jeugdzorg hun taken doelmatig, doeltreffend en cliëntgericht uit te voeren. Daartoe moeten zij in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht beschikken over voldoende personeel en materieel. Zij zijn verantwoordelijk voor de bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Samenvatting verantwoordelijkheden

- Het Ministerie van VenJ dient voldoende middelen ter beschikking te stellen voor de aanspraken op de gedwongen jeugdzorg en toetst op afstand. De ministers van VWS en VenJ overleggen gezamenlijk de voortgangsrapportage jeugdzorg aan de Tweede Kamer. Daarin wordt aangegeven hoe de provincies en grootstedelijke regio's de uitkering hebben besteed.
- De provincies en grootstedelijke regio's dienen toe te zien op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen en op een genoegzame uitvoering van de wettelijke taken. Ze overleggen jaarlijks aan de minister van BZK de jaarrekening, het jaarverslag, de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen.
- De BJZ/LWI dienen de taken doelmatig, doeltreffend en cliëntgericht uit te voeren, de kwaliteit van de uitvoering te bewaken, beheersen en verbeteren en daarover op transparante wijze verantwoording af te leggen aan de provincies.

1.2.2 Professionalisering van de uitvoering

De Deltamethode

In 2002 is in de vorm van pilots gestart met de uitvoering van het zogenaamde Deltaplan. Er was al geruime tijd onvrede met het functioneren van de gezinsvoogdij, niet alleen in de samenleving, maar ook in eigen kring. Er was te weinig tijd voor contact met cliënten, overleg met collega's en verbetering van de juridische kennis. Methodische

vernieuwing en *caseload*-verlaging werden noodzakelijk geacht. Voor alle partijen was dit aanleiding om een Deltaplan voor de gezinsvoogdij op te stellen. De uitvoering van het Deltaplan voor de jeugdbescherming is in 2002 gestart in vier pilotregio's, waar werd proefgedraaid met deze meer methodische werkwijze. De nieuwe werkwijze werd geëvalueerd door middel van vergelijking met andere regio's waar nog op de traditionele wijze werd gewerkt. Uit het Projectdocument Implementatie kwaliteitsverbetering gezinsvoogdij (2006) bleek dat de nieuwe methodiek leidde tot:

- betere uitvoering van de ondertoezichtstelling (OTS);
- meer tijd voor cliëntencontacten;
- grotere effectiviteit van de OTS;
- grotere tevredenheid van de cliënten.

In 2006 gaven het Ministerie van Justitie en de provincies opdracht om de geteste methodiek nader uit te werken. Uit het Deltaplan kwam de Deltamethode voort. De voornaamste kenmerken hiervan zijn:

- analyseren en doelen stellen: stapsgewijs wordt de problematiek geanalyseerd (niet alleen de bedreigingen, maar ook de kansen), waarna een vertaalslag plaatsvindt naar de gewenste ontwikkelingsuitkomsten, waaruit concrete werkdoelen voortvloeien;
- beslissen: de beslissing hoe te reageren op veranderingen, al dan niet een uithuisplaatsing aan te vragen, al dan niet een uithuisplaatsing te beëindigen en al dan niet de OTS te verlengen; bij deze beslissingen hoort telkens dat er een systematische risicoafweging plaatsvindt;
- communiceren: *positioneren*, dat wil zeggen duidelijk maken dat de gezinsvoogd op grond van de OTS het recht heeft maatregelen te nemen om de bedreiging voor het kind af te wenden; en tevens *engageren*, dat wil zeggen duidelijk maken dat de gezinsvoogd ouders en kinderen wil helpen en actieve deelname van het gezin wil bereiken door rekening te houden met specifieke wensen en omstandigheden.

Dit alles is gericht op de ontwikkeling en veiligheid van het kind, die bij het uitvoeren van de Deltamethode altijd in beeld moeten zijn.

Uitvoeringsafspraken

Binnen het kader van de Deltamethode zijn in 2007 afspraken gemaakt tussen het Ministerie van Justitie, Jeugdzorg Nederland en het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de kwaliteit van de uitvoering. Die afspraken hebben betrekking op het gemiddeld aantal uren dat nodig is om een maatregel voor een kind verantwoord uit te kunnen voeren. Hieruit vloeit een gemiddeld verantwoorde *caseload* voort. Voor OTS bleek

bijvoorbeeld dat een gemiddelde *caseload* van 1 jeugdbeschermer op 15 cliënten optimaal was.
Ook zijn er afspraken gemaakt voor een verantwoorde ondersteuning (*span of control*). De ondersteuning bestaat uit gedragswetenschappers, teamleiders en secretariaatsmedewerkers. Wij refereren in het rapport aan deze afspraken als 'de uitvoeringsafspraken'. Zie daarvoor verder § 2.3.1.

1.2.3 Financiering

De provincies (en grootstedelijke regio's) ontvangen één geldstroom voor hun taken op het terrein van de jeugdzorg, die bestaat uit een samenvoeging van twee doeluitkeringen. De eerste doeluitkering is een bijdrage van het Ministerie van VWS. Deze is bedoeld voor de indicatiestelling jeugdzorg, beperkte ambulante jeugdzorg en voor het AMK. De tweede doeluitkering is een bijdrage van het Ministerie van VenJ en is bedoeld voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het rijk bepaalt de *opbouw* van de doeluitkeringen aan de provincies, maar dit betekent niet dat de onderscheiden bedragen ook moeten worden besteed aan de onderscheiden taken. Er is sprake van één geldstroom voor het totale functioneren van het bureau jeugdzorg. Provincies kunnen daarnaast ook uit eigen middelen bijdragen aan de jeugdzorg.

Tabel 1. Doeluitkering BJZ/LWI

Financieel overzicht bijdrage aan BJZ/LWI	**2009 (x € 1.000)**	**2010 (x € 1.000)**
Bijdrage VWS/JenG aan doeluitkering BJZ/LWI en zorgaanbod	1.109.000	1.155.000
Bijdrage VenJ/JenG aan doeluitkering BJZ/LWI	332.877	336.639
Totaalbedrag verstrekt aan provincies ten behoeve van de BJZ/LWI	*1.441.877*	*1.491.639*

Bron: Jaarverslag van het Ministerie van Veiligheid en Justitie 2010 en Jaarverslag van het Ministerie van Jeugd en Gezin 2009, 2010

De drie LWI voeren ongeveer 25% van de jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uit. Voor de financiering daarvan zijn twee provincies (Utrecht en Overijssel) en een grootstedelijke regio (Amsterdam) aangewezen.

De opbouw van het bedrag voor de financiering door het Ministerie VenJ aan de provincies en grootstedelijke regio's vindt plaats op basis van een 'p*q-systematiek'. Het Ministerie van VenJ stelt de normprijs (p) vast per maatregel. Er bestaan verschillende soorten maatregelen bij de jeugdbescherming, zoals Ondertoezichtstelling eerste jaar, Ondertoezicht-stelling latere jaren, Voogdij en Voorlopige Voogdij. Ook de jeugd-reclassering kent verschillende maatregelen.

De financiering van een jaar is gebaseerd op de productie (q) van het jaar daarvoor. De provincie/grootstedelijke regio kan in het jaar zelf via de zogenoemde hardheidsclausule[7] (Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, 2004 artikel 73d) nog extra middelen krijgen als blijkt dat de productie hoger ligt. Op de normprijs is een loon[8]- en prijscompensatie van toepassing. Deze compensatie kan worden gegeven, maar VenJ is daartoe niet verplicht.
De provincies subsidiëren de BJZ/LWI eveneens op basis van een 'p*q-systematiek'. De meeste provincies geven de financiële middelen één op één door aan de BJZ/LWI. Friesland en Groningen financierden in 2009 en 2010 een hogere prijs per maatregel dan de normprijs, maar zullen in het vervolg ook de normprijs hanteren.

1.2.4 Stelselherziening jeugdzorg

Het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen (2010) geeft aan dat alle taken en de financiële middelen op het gebied van jeugdzorg uiterlijk in 2016 overgeheveld worden naar de gemeenten. Het gaat daarbij om zowel vrijwillige als – waar het in dit onderzoek over gaat – gedwongen hulpverlening (zie § 1.2.1). Hiervoor is een langdurige transitiefase voorzien. De overdracht naar de gemeenten van de justitiële taken bij jeugdbescherming en jeugdreclassering vormt naar verwachting het sluitstuk. Hoe die overdracht gebeurt, is nog niet vastgesteld. Het kabinet heeft voor de totale overdacht een efficiencykorting voorzien van € 300 miljoen op een totaalbedrag van totaal ruim € 1,5 miljard in 2011 (zie § 1.2.3). Onbekend is hoeveel van de efficiencykorting betrekking heeft op de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

1.2.5 Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft bevoegdheden bij het rijk en de daarmee verbonden instellingen. Deze instellingen zijn zelfstandige instellingen met een publieke taak of met publiek-private samenwerkingsverbanden, die niet tot de rijksoverheid behoren maar wel (geheel of gedeeltelijk) worden betaald met publiek geld. Voorbeelden van dergelijke instellingen zijn scholen, uitkeringsinstanties, toezichthouders en politiekorpsen. Wij zijn niet bevoegd om bij particulieren en bij decentrale overheden, zoals

---

[7] De doeluitkering voor BJZ kan in het lopende jaar worden verhoogd, indien aannemelijk is dat deze onvoldoende is om te voorzien in het uitvoeren van de wettelijke taak. In de beschikking is opgenomen dat de toekenning van de hardheidsclausule plaatsvindt indien de middelen beschikbaar zijn op de begroting van het Ministerie van VenJ.

[8] De looncompensatie wordt ook wel Overheidsbijdrage aan de arbeidskostenontwikkeling (OVA) genoemd.

provincies, gemeenten en waterschappen te controleren hoe rijksgelden worden besteed. Deze overheden zijn volgens de wet zelf verantwoordelijk voor de controle op hun financiën. De provincies en de BJZ/LWI vallen onder de bevoegdheid van de provinciale rekenkamers. De BJZ/LWI in de grootstedelijke regio's zijn via regionale openbare lichamen georganiseerd. Op dat niveau is niet voorzien in een rekenkamerfunctie. Volgens een onderlinge afspraak neemt bijvoorbeeld de Rekenkamer Metropool Amsterdam die functie waar voor Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam. Voor de overige grootstedelijke regio's is niets afgesproken.

De staatssecretaris van VenJ heeft zorg gedragen voor medewerking van de provincies en de BJZ/LWI aan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. In zijn brief laat de staatssecretaris weten dat het IPO heeft aangegeven bereid te zijn om mee te werken aan een onderzoek van de Algemene Rekenkamer en dat zij de bureaus jeugdzorg zal instrueren om eveneens mee te werken aan het onderzoek. Gezien de bevoegdheden van de provinciale rekenkamers en de Rekenkamer Metropool Amsterdam op het onderzochte terrein hechtte de Algemene Rekenkamer eraan samen te werken met die rekenkamers. Veel provinciale rekenkamers hebben op cruciale momenten kunnen adviseren. De provinciale rekenkamers zullen de uitkomsten van dit onderzoek betrekken bij hun werk.

1.3 Vraagstelling

De volgende vragen staan centraal in het onderzoek:

1. Hoe groot zijn volgens de BJZ/LWI de tekorten voor de uitvoering van taken in het kader van de jeugdbescherming en jeugdreclassering, en hoe gaan ze daar mee om?
2. Waaraan moeten de administraties van de BJZ/LWI voldoen om inzicht te kunnen geven in de kostprijzen van de uitvoering van maatregelen voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering en wat is er voor nodig om een dergelijke administratie te realiseren?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de BJZ/LWI omgaan met financiële tekorten en de gevolgen daarvan. In hoofdstuk 3 geven we antwoord op de vraag waar een administratie aan moet voldoen om de kostprijs van de onderscheiden maatregelen te kunnen berekenen en wat er voor nodig is om een dergelijke administratie te realiseren.

2 Omgaan met tekorten

2.1 Conclusies en aanbevelingen

2.1.1 Conclusies

Het financieel resultaat van alle BJZ/LWI over 2009 was € 2,1 miljoen *positief* voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Zes van de achttien BJZ/LWI hadden toen een negatief resultaat op deze taken. Het resultaat van alle BJZ/LWI over 2010 was € 2,5 miljoen *negatief* voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Elf van de achttien BJZ/LWI hadden in 2010 een negatief resultaat op deze taken.

De provincies en grootstedelijke regio's verlangen een sluitende begroting van de BJZ/LWI. De BJZ/LWI zijn in 2009 en 2010 in het zicht van een mogelijk begrotingstekort op verschillende manieren hiermee omgegaan. De belangrijkste manier was het niet nakomen van de uitvoeringsafspraken. Zeventien van de achttien BJZ/LWI geven aan in 2010 afgeweken te zijn van de uitvoeringsafspraken. De uitvoeringsafspraken (mede gebaseerd op de zogenoemde Deltamethode) zijn in 2007 gemaakt tussen het Ministerie van VenJ, de provincies en de BJZ/LWI. Ze hebben betrekking op het niveau van uitvoering, namelijk het gemiddeld aantal uur dat besteed moet worden aan een maatregel voor een kind én de hoeveelheid cliëntgebonden personeel die nodig is voor een goede uitvoering van de taken (*span of control* van gedragswetenschappers, teamleiders en secretariaatsmedewerkers). Op basis van onder meer de uitvoeringafspraken is de normprijs vastgesteld.

Er blijkt in 2009 en 2010 uit de opgaven van de BJZ/LWI vooral minder ander cliëntgebonden personeel in dienst te zijn geweest dan afgesproken en dan nodig werd geacht. Het is niet mogelijk een betrouwbaar samenvattend beeld van de (onder)bezetting te geven voor de jaren 2009 en 2010. Daarvoor verschilt de praktijk per instelling te veel, zijn de gegevens onvoldoende vergelijkbaar en zijn de feitelijke financiële resultaten voor de beide justitiële maatregelen per instelling te ongelijksoortig. Mede hierdoor valt de mate van (onder)bezetting ook niet betrouwbaar te vertalen naar een tekort bedrag op BJZ/LWI niveau. Wel

blijkt uit ons onderzoek dat deze wijze van omgaan met financiële tekorten relatief de belangrijkste is.
Overigens blijken de uitvoeringsafspraken niet altijd even goed bekend te zijn bij de provincies en de BJZ/LWI.

Andere manieren om tekorten af te wenden waren:

- Substitueren[9] van (VWS-)middelen voor de vrijwillige jeugdzorg naar de justitiële taken (gedwongen jeugdzorg); dit is overigens toegestaan. In 2010 was hiermee een bedrag van € 3,1 miljoen gemoeid.
- Inzet van additionele middelen van de provincies. Het exacte bedrag voor 2010 hebben wij niet vast kunnen stellen.

Daarnaast geven enkele BJZ/LWI aan dat zij inteerden op het eigen vermogen en investeringen hebben uitgesteld. Wij hebben dat niet altijd kunnen vaststellen.

De financiële resultaten over 2009 en 2010 zouden negatiever zijn geweest als wel aan de uitvoeringsafspraken zou zijn voldaan. Jeugdzorg Nederland schatte dat tekort over 2008 op € 41,7 miljoen. De BJZ/LWI schatten het tekort voor 2009 op € 20,8 miljoen en voor 2010 op € 28 miljoen.

2.1.2 Aanbevelingen

Wij bevelen aan dat vastgesteld wordt in welke mate elke BJZ/LWI voldoet aan de uitvoeringsafspraken. Voorwaarde hiervoor is dat op korte termijn elke onduidelijkheid over die uitvoeringsafspraken wordt opgelost.
De provincies en de grootstedelijke regio's moeten dit aangrijpen om invulling te geven aan hun sturingsrol zoals bedoeld in de MvT bij de Wet op de jeugdzorg (zie §1.2.1). Hiervoor moeten zij duidelijke afspraken maken met de BJZ/LWI over de aanlevering van betrouwbare sturingsgegevens.

Voor de korte termijn zullen de partijen over de mate van (onder)-bezetting en de financiële consequenties daarvan alleen op basis van onderhandeling overeenstemming kunnen bereiken.

2.2 Financieel resultaat JB/JR volgens de jaarverslagen

Naast de werkzaamheden op het gebied van de jeugdbescherming en jeugdreclassering verrichten de bureaus veelal ook andere

[9] Van substitutie is sprake als tekorten op het ene onderdeel worden gedekt door overschotten op het andere onderdeel. Substitutie wordt ook wel kruissubsidie genoemd.

werkzaamheden zoals jeugdhulpverlening. Deze paragraaf gaat alleen in op de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

2.2.1 Financieel resultaat jeugdbescherming en jeugdreclassering in totaal

Als we de financiële resultaten[10] van alle BJZ/LWI voor jeugdbescherming en jeugdreclassering bij elkaar optellen, dan zien we voor 2009 dat er een positief resultaat is en voor 2010 negatief resultaat. Het resultaat is tevens uitgedrukt als percentage van de rijksbijdrage voor de jeugd-bescherming en jeugdreclassering.

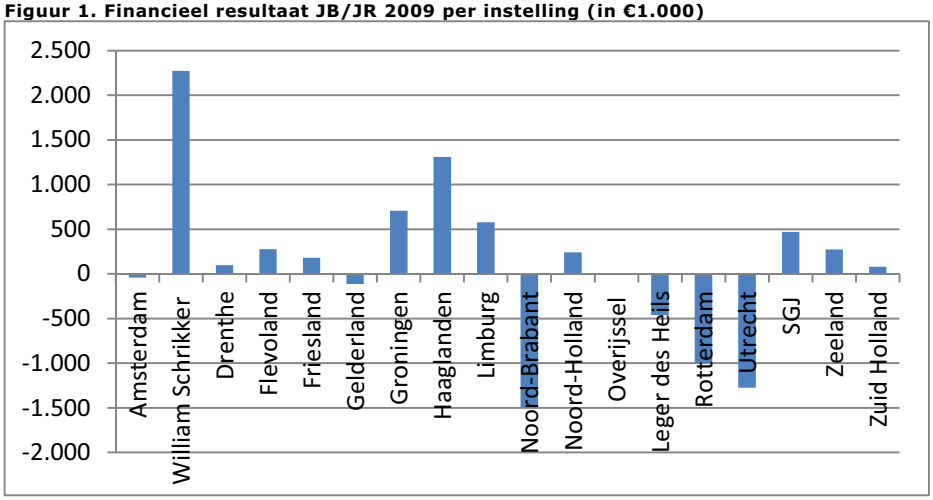
	2009	2010
JB/JR	+ € 2.101.466 (+ 0,6 %)	- € 2.538.497 (- 0,8 %)

Bovenstaande cijfers in € zijn exclusief BJZ Overijssel

2.2.2 Financieel resultaat jeugdbescherming en jeugdreclassering per instelling

Uit de door ons geanalyseerde jaarverslagen blijkt dat in 2009 zes BJZ/LWI een tekort op de jeugdbescherming en jeugdreclassering hadden. Daar stonden grotere overschotten elders tegenover, waardoor per saldo het resultaat van alle BJZ/LWI over 2009 € 2,1 miljoen positief was voor de justitiële maatregelen.

Figuur 1. Financieel resultaat JB/JR 2009 per instelling (in €1.000)

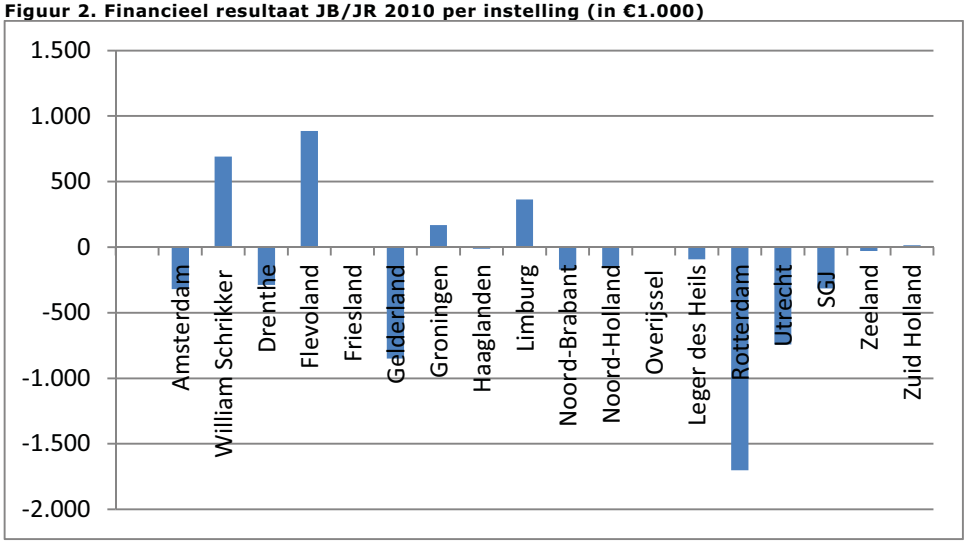


Bron: Jaarverslagen BJZ/LWI 2009; aanvullende informatie BJZ Stadsregio Rotterdam en BJZ Utrecht 2009; excl. BJZ Overijssel

[10] BJZ Overijssel heeft in 2009 en 2010 geen splitsing van de financiële resultaten naar bijv. JB/JR in de jaarrekening opgenomen. Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam heeft wel een splitsing gemaakt maar deze is niet in het jaarverslag opgenomen.

Uit de door ons geanalyseerde jaarverslagen blijkt dat in 2010 elf BJZ/LWI een tekort op de jeugdbescherming en jeugdreclassering hadden. Ook de financiële resultaten van alle instellingen samen liet een tekort zien, waardoor per saldo het resultaat van alle BJZ/LWI over 2010 € 2,5 miljoen negatief was voor de justitiële maatregelen.

Figuur 2. Financieel resultaat JB/JR 2010 per instelling (in €1.000)



Bron: Jaarverslagen BJZ/LWI 2010; aanvullende informatie BJZ Stadsregio Rotterdam en BJZ Utrecht 2010; excl. BJZ Overijssel

2.2.3 Omgaan met tekorten niet zichtbaar in jaarverslagen

De provincies en grootstedelijke regio's subsidiëren de BJZ/LWI op basis van het aantal maatregelen vermenigvuldigd met de prijs. We hebben vastgesteld dat de provincies en grootstedelijke regio's het aantal gerealiseerde[11] maatregelen in 2009 en 2010 hebben gefinancierd.

De provincies verlangen over het algemeen een sluitende begroting van de BJZ/LWI. Dit betekent dat de BJZ/LWI keuzes moeten maken. Hoe de BJZ/LWI omgingen met mogelijke tekorten is niet altijd zichtbaar in de jaarverslagen of andere rapportages.

Uit ons onderzoek blijkt dat de BJZ/LWI op verschillende manieren mogelijke tekorten hebben opgevangen, te weten:

- het niet nakomen van de uitvoeringsafspraken;

[11] De financiering van een jaar is gebaseerd op het jaar daarvoor. De provincie kan in het lopende jaar via de zogenoemde hardheidsclausule nog extra middelen krijgen als blijkt dat de productie hoger ligt. De uiteindelijke realisatie kan hiervan afwijken. In 2009 en 2010 zijn middelen op basis van de hardheidsclausule verstrekt.

- substitutie van (VWS-)middelen voor de vrijwillige jeugdzorg naar de justitiële maatregelen (gedwongen jeugdzorg); dit is overigens toegestaan.

Daarnaast geven enkele BJZ/LWI aan dat zij inteerden op het eigen vermogen en investeringen hebben uitgesteld. Wij hebben dat niet altijd kunnen vaststellen. Verder hebben sommige BJZ/LWI additionele middelen ontvangen van de provincie of grootstedelijke regio.

In de volgende paragrafen gaan wij in op de bovengenoemde manieren waarop de betreffende BJZ/LWI met mogelijke tekorten zijn omgegaan.

2.3 Afwijken van uitvoeringsafspraken

Om tekorten op te vangen, geven zestien van de achttien BJZ/LWI aan dat ze in 2010 afweken van de uitvoeringsafspraken. De mate waarin zij dit deden verschilde per instelling.

In deze paragraaf gaan we eerst in op de aard van de uitvoerings-afspraken. Vervolgens gaan we in op de status van deze afspraken en in hoeverre de bureaus zich daaraan houden. In de laatste paragraaf is de schatting opgenomen van de BJZ/LWI van wat het effect op het financieel resultaat zou zijn als de uitvoeringsafspraken zouden zijn nagekomen.

2.3.1 Uitvoeringsafspraken

Het Ministerie van VenJ stelt de hoogte van de normprijzen vast. Het houdt daarbij rekening met een bepaald kwaliteitsniveau. Dit is conform de memorie van toelichting bij de Wet op de jeugdzorg. Daarin staat dat de normering een maat biedt voor datgene wat men verantwoord acht voor de kosten van de jeugdzorg waarop aanspraak bestaat. De normprijzen gelden bij de subsidieverstrekking als richtinggevend of zo nodig als maximumtarief. Een maximumtarief biedt enerzijds de ruimte aan decentrale partijen om hun verantwoordelijkheid maximaal invulling te geven. Anderzijds bieden de normprijzen de noodzakelijke stimulans om die invulling zo doelmatig mogelijk op een bepaald kwaliteitsniveau te doen.

Het kwaliteitsniveau komt in de berekening van de normprijzen op twee manieren tot uitdrukking:
1. gemiddeld aantal uur per type maatregel;

2. *span of control* van gedragswetenschappers, teamleiders en secretariaatsmedewerkers.

De normprijs vergoedt een bepaald aantal uur dat een jeugdbeschermer of een jeugdreclasseringsmedewerker aan een maatregel besteedt. Het geschatte gemiddeld aantal uur dat nodig is om de Deltamethodiek goed toe te passen dient als basis voor het aantal uur dat vergoed wordt per jeugdbeschermingsmaatregel.
De normprijs vergoedt daarnaast cliëntgebonden functies die nodig zijn voor een kwalitatief goede uitvoering van onder meer de Deltamethode. Het gaat dan om gedragswetenschappers, teamleiders en secretariaats-medewerkers. Deze medewerkers ondersteunen een aantal jeugd-beschermers of jeugdreclasseringsmedewerkers bij het uitvoeren van een maatregel. Hun *span of control* is mede de basis voor de normprijs.

Gemiddeld aantal uur per type maatregel
Het Ministerie van VenJ gaat uit van 1244 productieve uren per jaar voor een jeugdbeschermer/jeugdreclasseringsmedewerker. De berekening van het aantal productieve uren is in tabel 2 te zien. Deze berekening is gebaseerd op een advies van de Nederlandse Zorgautoriteit van 22 mei 2007 (CapGemini, 2007). Het Ministerie van VenJ, het IPO en de MO-groep Jeugdzorg hebben dat advies destijds overgenomen.
In tabel 3 geven we aan wat de uitvoeringsafspraak is voor het gemiddeld aantal uur per maatregel. Ook laten we zien wat vervolgens de gemiddelde *caseload* voor een jeugdbeschermer/jeugdreclasserings-medewerker is.

Tabel 2. Aantal productieve uren per jaar van een jeugdbeschermer/ jeugdreclasseringsmedewerker

Categorieën	**Totalen**	**Uren af**
*Jaartotaal: 52 weken * 36 uur*	*1872*	
Feestdagen		50,4
Vakantie-uren		170,0
Bijzonder verlof		14,4
Leeftijdsgebonden		20,0
Subtotaal	*1617,2*	
Ziekte (7,7%)		124,5
Totaal beschikbaar	*1492,7*	
Organisatieoverleg		72,7
Scholing/vakliteratuur/opleiden/productontwikkeling		98,6
Overig		77,6
Productief	*1243,8*	

Tabel 3. Gemiddeld aantal uur en gemiddelde *caseload* per maatregel

Jeugdbescherming	**Gem. aantal uur/maatregel**	**Gemiddelde caseload**	
OTS 1e jaar	95,7	1 op 13 (1244/95,7)	(Gewogen) gemiddeld voor OTS = 83 uur
OTS vervolgjaren	79,2	1 op 15,7 (1244/79,2)	
Voogdij	44,4	1 op 28 (1244/44,4)	
Voorlopige voogdij	67,6	1 op 18,4 (1244/67,6)	
Casusoverleg		Onbekend	
Jeugdreclassering			
Regulier	73	1 op 17 (1244/73)	
ITB Criem	207,3	1 op 6 (1244/207,3)	
ITB STP	207,3	1 op 6 (1244/207,3)	
ITB Harde kern	155,5	1 op 8 (1244/155,5)	
Samenloop		Onbekend	

In bovenstaande tabel staat dat er volgens de uitvoeringsafspraak gemiddeld 95,7 uur voor een OTS-maatregel in het eerste jaar verantwoord wordt geacht om de Deltamethodiek goed toe te kunnen passen. Uitgaande van een gemiddeld aantal productieve uren van 1244 per jaar is een jeugdbeschermer dan voor gemiddeld dertien kinderen verantwoordelijk, dit wordt ook wel een gemiddelde *caseload* van dertien kinderen genoemd.

Een OTS-maatregel duurt gemiddeld drie jaar. Dit leidt tot een (gewogen) gemiddelde van 83 uur per OTS-maatregel. Dat is omgerekend een gemiddelde *caseload* van een jeugdbeschermer van vijftien kinderen.

Span of control

Een gedragswetenschapper, teamleider en secretariaatsmedewerker ondersteunen de jeugdbeschermers of jeugdreclasseringsmedewerkers bij de uitvoering van de maatregelen. Het aantal jeugdbeschermers of jeugdreclasseringsmedewerkers dat een gedragswetenschapper, teamleider en secretariaatsmedewerker ondersteunt, noemen we *span of control*.

De uitvoeringsafspraken over de *span of control* voor gedragswetenschappers, teamleiders en secretariaatsmedewerkers zijn na onderhandelingen over de financiering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering in 2007 tot stand gekomen. De normprijs financiert voor de jeugdbeschermingsmaatregelen onderstaande *span of control*.

Tabel 4. ***Span of control***

Functie	Span of control OTS	Span of control voogdij	Gemiddelde span of control[12]
Gedragswetenschapper	1 op 9	1 op 19	1 op 9,5
Teamleider	1 op 12	1 op 12	1 op 12
Secretariaatsmedewerker	1 op 6	1 op 6	1 op 6

In bovenstaande tabel staat dat volgens de uitvoeringsafspraken een gedragswetenschapper negen jeugdbeschermers ondersteunt bij het uitvoeren van de OTS-maatregelen of negentien jeugdbeschermers in het geval van het uitvoeren van voogdijmaatregelen. Nu voeren de jeugdbeschermers vaak zowel OTS-maatregelen als voogdijmaatregelen uit. Op basis van de verhouding van OTS- en voogdijmaatregelen is berekend welke gemiddelde *span of control* de gedragswetenschapper dan heeft. De gedragswetenschapper zou dan gemiddeld negenen half jeugdbeschermers ondersteunen.

De gemiddelde *span of control* voor de jeugdbescherming geldt ook als uitvoeringsafspraak voor de jeugdreclasseringsmaatregelen.

2.3.2 Status van de uitvoeringsafspraken

Uit ons onderzoek blijkt dat niet alle BJZ/LWI weten hoe de uitvoeringsafspraken precies luiden. Dit terwijl de uitvoeringsafspraken in onderling overleg tussen de betrokken partijen Jeugdzorg Nederland, het IPO en het Ministerie van Justitie in 2007 tot stand zijn gekomen. De Algemene Rekenkamer heeft, ook na specifiek verzoek daartoe, geen document aangetroffen waarin de afspraken expliciet zijn verwoord.

2.3.3 Afwijken van uren per maatregel[13]

De BJZ/LWI begroten op basis van een *caseload* maar kunnen geen inzicht geven in de *gerealiseerde caseload* (zie hoofdstuk 3). Evenmin kunnen zij inzicht geven in het gerealiseerde gemiddeld aantal uur dat een jeugdbeschermer en jeugdreclasseringsmedewerker besteedt aan een maatregel, terwijl het gemiddeld aantal uren dat aan een maatregel wordt besteed de uitvoeringsafspraak is.

---

[12] Deloitte, *Herijkingsonderzoek tarief jeugdbescherming; berekening van de kostprijs voor jeugdbescherming en per maatregel OTS*, Utrecht, 29 november 2010, p. 18.

[13] In onze rapportage richten wij ons op 2010. In 2009 is op nagenoeg dezelfde wijze omgegaan met tekorten zo daar sprake van was. In 2009 was de situatie over de hele linie gunstiger: de BJZ/LWI hebben minder maatregelen hoeven treffen om tekorten te dekken.

De BJZ/LWI hanteerden een hogere *caseload* dan in de normprijs is opgenomen. Tevens geven de BJZ/LWI aan dat ook de gerealiseerde *caseload* hoger was dan de begrote *caseload* doordat jeugdbeschermers niet werden vervangen bijvoorbeeld tijdens langdurige ziekte, ouderschap- en zwangerschapsverlof alsmede dat de inwerktijd van nieuwe medewerkers (meestal een half jaar lang een halve *caseload*) binnen het team moesten worden opgevangen.
In de normprijs is rekening gehouden met ziekte, leeftijdsgebonden regelingen en het inwerken van medewerkers. In hoeverre de werkelijke omvang de norm in de normprijs te boven gaat, is niet duidelijk.

Begrote caseload
Het aantal maatregelen dat een jeugdbeschermer of jeugdreclasserings-medewerker in portefeuille heeft, ofwel het aantal kinderen waarvoor een jeugdbeschermer of jeugdreclasseringsmedewerker verantwoordelijk is, wordt *caseload* genoemd.
Zestien BJZ/LWI hanteerden een begrote *caseload*[14] voor JB en/of JR maatregelen die boven het niveau ligt van de uitvoeringsafspraken. Dit is in onderstaande figuur aangegeven met een '+'. Een '0' betekent dat het BJZ/LWI conform de uitvoeringsafspraken begroot.

Tabel 5. Begrote *caseload* in 2010 per BJZ/LWI

BJZ/LWI	Jeugdbescherming	Jeugdreclassering
Amsterdam	+	+
William Schrikker Stichting	+	+
Drenthe	0	+
Flevoland	0	0
Friesland	0	+
Gelderland	+	+
Groningen	0	+
Haaglanden	+	0
Limburg	+	0
Noord-Brabant	+	+
Noord-Holland	+	+
Overijssel	+	+
Leger des Heils	+	+
Rotterdam	+	+
Utrecht	+	+
SGJ	0	0
Zeeland	0	+
Zuid Holland	0	+

Bron: verstrekte informatie van de BJZ/LWI

[14] De omvang van de caseload wordt ook beïnvloed door het al dan niet aanhouden van een wachtlijst.

Voor de jeugdbescherming begrootten zeven BJZ/LWI conform de uitvoeringsafspraken. Elf BJZ/LWI hielden in hun begroting al rekening met een hogere *caseload* dan de uitvoeringsafspraken.
Voor de jeugdreclassering begrootten vier BJZ/LWI conform de uitvoeringsafspraken.

Begrote caseload jeugdbescherming
Elf van de achttien BJZ/LWI hanteerden in de begroting een *caseload* voor het uitvoeren van jeugdbeschermingsmaatregelen die boven de uitvoeringsafspraken ligt. In tien gevallen betrof dit OTS-maatregelen en/of voogdijmaatregelen. In één geval betrof dit alleen voogdijmaatregelen.

Voor de OTS-maatregelen is een gewogen gemiddelde *caseload* van één jeugdbeschermer op vijftien maatregelen afgesproken (zie § 2.3.1.1). Tien BJZ/LWI begrootten met een *caseload* die hier boven ligt. In zes gevallen werd het uitvoeren van OTS-maatregelen begroot met een *caseload* van zestien kinderen of hoger.

Begrote caseload jeugdreclassering
Ook voor het uitvoeren van jeugdreclasseringsmaatregelen gold dat bij het opstellen van de begroting een *caseload* wordt gehanteerd die boven het niveau van de uitvoeringsafspraken ligt. Veertien van de achttien BJZ/LWI begrootten boven het niveau van de uitvoeringsafspraken.

Volgens de uitvoeringsafspraken zou één jeugdreclasseringsmedewerker voor zeventien reguliere maatregelen verantwoordelijk zijn. Bij twaalf BJZ/LWI was een jeugdreclasseringsmedewerker volgens de begroting verantwoordelijk voor achttien of meer maatregelen en bij zeven BJZ/LWI zelfs voor twintig maatregelen of meer.

2.3.4 Afwijken van span of control[15]

Voor 2010 geven veertien van de achttien BJZ/LWI aan een hogere *span of control* gehanteerd te hebben voor teamleiders, gedragswetenschappers en secretariaatsmedewerkers dan in de uitvoeringsafspraken is bepaald. Dit is onderstaande figuur aangegeven met een '+'. Een '0' betekent dat het BJZ/LWI conform de uitvoeringsafspraken begroot of dat het daar geen aanvullende informatie over heeft verstrekt.

[15] In onze rapportage richten wij ons op 2010. In 2009 is op nagenoeg dezelfde wijze omgegaan met tekorten zo daar sprake van was. In 2009 was de situatie over de hele linie gunstiger en hoefden de BJZ/LWI minder maatregelen te treffen om tekorten te dekken.

In de praktijk was er een aanzienlijke variatie in de *span of control* voor deze drie functies.

Tabel 6. Begrote *span of control* in 2010 per BJZ/LWI

BJZ/LWI	Span of control teamleider (begroot)	Span of control gedragswetenschapper (begroot)	Span of control secretariaat (begroot)
Amsterdam	+	+	+
William Schrikker Stichting	+	+	+
Drenthe	0	+	0
Flevoland	0	0	0
Friesland	+	+	+
Gelderland	+	+	+
Groningen	+	+	+
Haaglanden	0	0	0
Limburg	+	+	+
Noord-Brabant	+	+	0
Noord-Holland	+	+	0
Overijssel	0	+	+
Leger des Heils	0	+	0
Rotterdam	+	+	+
Utrecht	+	+	+
SGJ	0	0	0
Zeeland	0	+	+
Zuid Holland	0	0	0

Bron: verstrekte informatie van de BJZ/LWI

Voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering begrootten vier BJZ/LWI conform de uitvoeringsafspraken. Dit is aangeduid met een '0'. Veertien BJZ/LWI hielden in hun begroting al rekening met een hogere *span of control* dan de uitvoeringsafspraken.

De afwijkingen van de uitvoeringsafspraken waren hierbij groter dan de afwijkingen bij de *caseload*.

Teamleiders

Acht BJZ/LWI geven aan in de begroting niet af te wijken van de *span of control* van één teamleider op twaalf jeugdbeschermers/jeugd-reclasseringsmedewerkers. Een *span of control* voor teamleiders van 1 op 15 is niet ongebruikelijk en deze is in sommige gevallen nog hoger (tot 1 op 30).

Gedragswetenschappers

Vier BJZ/LWI geven aan in de begroting niet af te wijken van de *span of control* voor de gedragswetenschapper van één gedragswetenschapper op

negenenhalf jeugdbeschermers/jeugdreclasseringsmedewerkers.
Elf BJZ/LWI hanteerden een *span of control* van 1 op 12 of hoger.

Secretariaatsmedewerker
Acht BJZ/LWI geven aan in de begroting niet af te wijken van de *span of control* voor een secretariaatsmedewerker van één secretariaats-medewerker op zes jeugdbeschermers/jeugdreclasseringsmedewerkers. Vijf instellingen begrootten een *span of control* hoger is dan 1 op 7.

Samenvattend beeld (onder)bezetting
Het is niet mogelijk een betrouwbaar samenvattend beeld van de (onder)bezetting te geven voor de jaren 2009 en 2010. Daarvoor verschilt de praktijk per instelling te veel, zijn de gegevens onvoldoende vergelijk-baar en zijn de feitelijke financiële resultaten voor de beide justitiële maatregelen per instelling te ongelijksoortig. Mede hierdoor valt de mate van (onder)bezetting ook niet betrouwbaar te vertalen naar een tekort bedrag op BJZ/LWI niveau. Wel blijkt uit ons onderzoek dat deze wijze van omgaan met financiële tekorten relatief de belangrijkste is.

2.3.5 Geschatte tekorten door BJZ/LWI bij niet afwijken uitvoeringsafspraken

De BJZ/LWI hebben ieder een opgave verstrekt van wat zij tekort zouden komen als ze zich aan de uitvoeringsafspraken zouden houden. Het totaal komt uit op:

	2009	2010
JB/JR	- € 20,8 miljoen	- € 28 miljoen

De onderliggende berekeningen van de BJZ/LWI zijn navolgbaar maar onvergelijkbaar omdat de schattingen zijn gebaseerd op verschillende aannames en berekeningswijzen.

2.4 Andere manieren van omgaan met tekorten

Eerder hebben we aangegeven dat naast het niet nakomen van de uitvoeringsafspraken nog andere manieren naar voren kwamen om de tekorten te minimaliseren. Het gaat dan om additionele middelen die sommige BJZ/LWI hebben ontvangen van de provincie of grootstedelijke regio, substitutie van (VWS-)middelen voor de vrijwillige jeugdzorg naar de justitiële maatregelen (gedwongen jeugdzorg), het interen op het eigen vermogen en het uitstellen van investeringen.

In de volgende subparagrafen gaan wij in op de bovengenoemde manieren waarop de betreffende BJZ/LWI met mogelijke tekorten zijn omgegaan.

2.4.1 Additionele middelen van de provincies

De BJZ/LWI dekten in 2010 tekorten ook met middelen die door provincies *extra* zijn verstrekt bovenop de middelen van de doeluitkering.

Enkele provincies verleenden additionele middelen bovenop de doeluitkering aan de BJZ/LWI. Twee voorbeelden hiervan zijn de provincie Groningen en de provincie Friesland. De provincie Groningen heeft in 2009 en in 2010 een hogere prijs per maatregel verstrekt aan het BJZ Groningen. Het bedrag dat daarmee is gemoeid is € 1,3 miljoen voor 2009 en € 0,7 miljoen in 2010. Dit is respectievelijk 15% en 9% van de baten JB/JR van BJZ Groningen in 2009 en 2010.
De provincie Friesland heeft in 2009 en in 2010 een hogere prijs per OTS-maatregel verstrekt aan het BJZ Friesland. Het BJZ Friesland geeft aan dat zowel in 2009 en 2010 hiermee een bedrag van € 0,2 miljoen is gemoeid. Dit is zowel in 2009 als 2010 3% van de baten JB/JR van BJZ Friesland.

Naast een hogere prijs per maatregel verstrekten de provincies ook incidentele (project)subsidies aan de BJZ/LWI. Het is niet duidelijk of dit specifiek voor JB/JR bestemd was of voor de instelling als geheel.

Wij hebben tijdens het onderzoek niet kunnen vaststellen hoeveel middelen de provincies exact hebben verstrekt voor het uitvoeren van de maatregelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

2.4.2 Substitutie

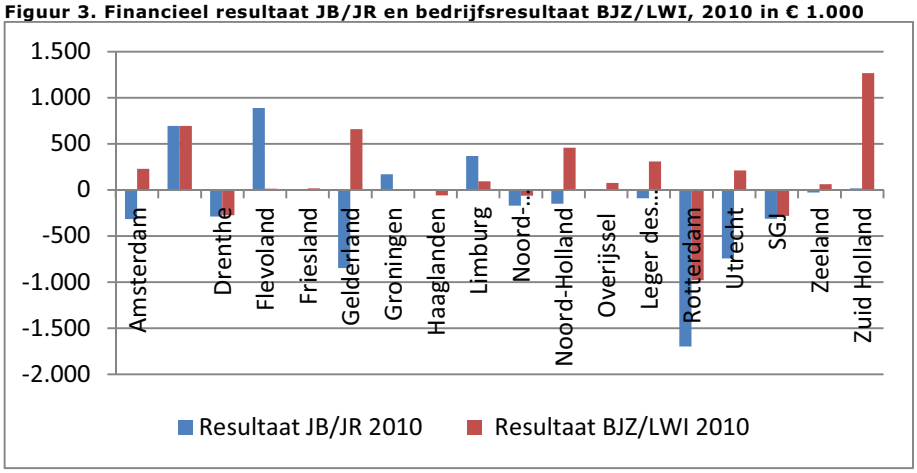
Over 2010 hebben vier BJZ/LWI het jaar afgesloten met een negatief totaalresultaat. Een groter aantal heeft echter een negatief resultaat op de jeugdbescherming en jeugdreclassering: in totaal elf BJZ/LWI.

Het komt dus voor dat een bureau een positief totaalresultaat kende en tegelijkertijd een negatief resultaat voor JB/JR had. In dit soort gevallen werd het negatief resultaat JB/JR ‘betaald’ uit de positieve financiële resultaten op andere gebieden. In dat geval was sprake van substitutie ofwel kruissubsidie. Van kruissubsidie is sprake als tekorten op het ene onderdeel worden gedekt door overschotten op het andere onderdeel. Sommige provincies verlangen van de BJZ/LWI een sluitende begroting op het niveau van de gehele organisatie en andere provincies verlangen een sluitende begroting voor JB/JR. Enerzijds kan een BJZ/LWI daar al in de

begroting en uitvoering rekening mee hebben gehouden en anderzijds kan dit via het eigen vermogen vereffend worden.

Bij tien BJZ/LWI werd de uitvoering van de JB/JR-maatregelen mede gefinancierd door middelen die hier niet voor bestemd zijn (zie onderstaande figuur). Hiermee was een bedrag van € 3,1 miljoen gemoeid. Daarbij moet worden opgemerkt dat substitutie voor BJZ Overijssel niet kan worden vastgesteld omdat zij geen aanvullende informatie kon verstrekken over de splitsing van de resultaten.

Figuur 3. Financieel resultaat JB/JR en bedrijfsresultaat BJZ/LWI, 2010 in € 1.000



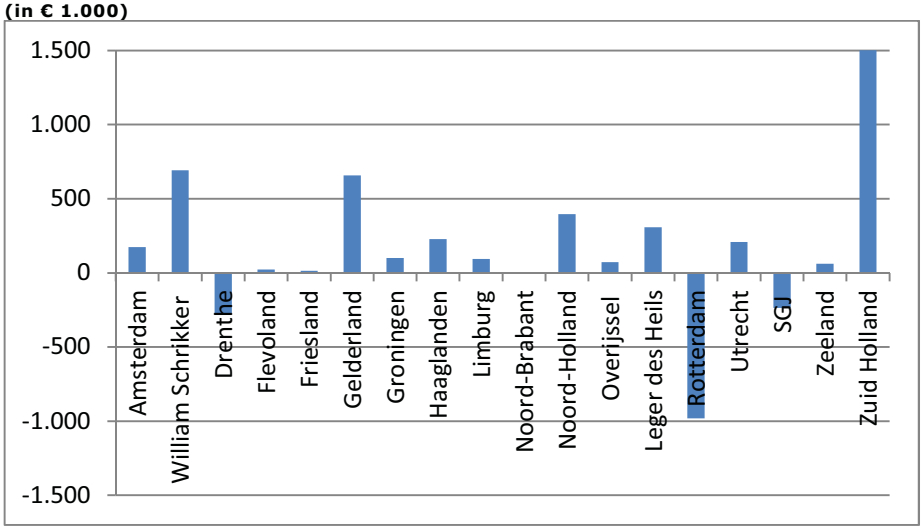
Bron: Jaarrekeningen BJZ/LWI 2010; aanvullende informatie BJZ Stadsregio Rotterdam en BJZ Utrecht 2010

2.4.3 Interen op eigen vermogen

Uit de jaarrekeningen van de BJZ/LWI blijkt dat het gezamenlijke eigen vermogen van de achttien BJZ/LWI steeg van € 35,7 miljoen in 2009 naar € 38,8 miljoen in 2010. Het eigen vermogen is het totaal van de algemene reserve, de risicoreserve, de bestemmingsreserve(s) en de egalisatie-reserve.

De stijging of daling van het eigen vermogen van de achttien BJZ/LWI hebben we weergegeven in figuur 4.

Figuur 4. Stijging/daling eigen vermogen per BJZ/LWI in 2010 ten opzichte van 2009 (in € 1.000)



Bron: jaarrekeningen BJZ/LWI 2010

Drie van de BJZ/LWI teerden in op het eigen vermogen, zo blijkt uit de jaarrekening 2010. Hiermee was een bedrag van € 1,5 miljoen gemoeid. Verder noemden twee andere bureaus dat zij hebben ingeteerd op hun eigen vermogen maar dat blijkt niet uit de jaarrekening 2010.

De drie BJZ/LWI, zijnde BJZ Drenthe, BJZ Stadsregio Rotterdam en SGJ, kenden een negatief financieel resultaat voor jeugdbescherming en jeugdreclassering maar ook een negatief totaalresultaat. Substitutie bij deze drie BJZ/LWI was dan ook niet mogelijk en zij teerden in op hun eigen vermogen.

2.4.4 Uitstellen investeringen

Het uitstellen van (vervangings)investeringen of het verlengen van de afschrijvingstermijnen verlaagt de kosten voor een BJZ/LWI. Acht BJZ/LWI stellen investeringen uit of verlengen de afschrijvingstermijnen. Vier BJZ/LWI noemen hierbij specifiek ICT-projecten.

2.5 De cijfers op een rij

In de voorgaande paragrafen zijn veel cijfers genoemd. In tabel 7 geven we de genoemde cijfers overzichtelijk weer.

Tabel 7. Cijfers op een rij (percentage = % van bijdrage VenJ/JenG)

Totale bijdrage van het rijk aan provincies ten behoeve van BJZ/LWI		1441,9 mln	1491,6 mln
Bijdrage VWS/JenG aan doeluitkering BJZ/LWI		1109,0 mln	1155,0 mln
Bijdrage VenJ/JenG aan doeluitkering BJZ/LWI voor JB/JR (zie § 1.2.3)		332,9 mln	336,6 mln
Financiële resultaten BJZ/LWI	**2008**	**2009**	**2010**
Totaal financieel resultaat van alle BJZ/LWI		+8,7 mln	+2,4 mln
Financieel resultaat JB/JR (excl. Overijssel; zie § 2.2.1)		+2,1 mln (+1%)	-2,5 mln (-1%)
Opgaven tekorten BJZ/LWI voor JB/JR	**2008**	**2009**	**2010**
Opgave tekort door Jeugdzorg Nederland (zie § 1.1)	-41,7 mln		
Schatting tekort door BJZ/LWI (zie § 2.3.5)		-20,8 mln (-6,3%)	-28 mln (-8,3%)
Substitutie en eigen vermogen	**2008**	**2009**	**2010**
Substitutie (zie § 2.4.2)			+ 3,1 mln
Eigen vermogen (zie § 2.4.3)		+35,7 mln	+38,8 mln

3 Voorwaarden om kostprijzen te berekenen

In dit hoofdstuk behandelen we de voorwaarden waaraan de administraties van de BJZ/LWI moeten voldoen om inzicht te kunnen geven in de kostprijzen van de maatregelen voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering en wat is er voor nodig om een dergelijke administratie te realiseren.

3.1 Conclusies en aanbevelingen

3.1.1 Conclusies

Een op actuele gegevens gebaseerde kostprijsberekening ligt niet ten grondslag aan de normprijzen. Al eerder is gebleken, dat de normprijs deels is terug te voeren op adviezen uit 2002, dus ruim voordat sprake was van de Deltamethode. De conclusie is dan ook dat de vastgestelde normprijs in het kader van de uitvoeringsafspraken de uitkomst is van onderhandelingen en niet noodzakelijkerwijs de weergave is van reële gegevens. Nagelaten is daar enige nacalculatie aan te koppelen. Die is inmiddels ook niet meer mogelijk. Wij hebben vastgesteld dat noch het Ministerie van VenJ (dan wel het Ministerie van VWS), evenmin als de provincies en grootstedelijke regio’s, noch de BJZ/LWI over voldoende gegevens beschikken om de kostprijzen per justitiële maatregel te kunnen bepalen.

De administraties van de BJZ/LWI zijn namelijk niet zodanig ingericht dat een (gerealiseerde) kostprijs per maatregel jeugdbescherming en jeugdreclassering kan worden berekend. De volgende gegevens ontbreken: het gemiddeld aantal gerealiseerde uren per justitiële maatregel én het gemiddeld aantal gerealiseerde productieve uren van een jeugdbeschermer respectievelijk jeugdreclasseringsmedewerker.

3.1.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de voorwaarden die in §3.3 zijn beschreven op te volgen.

3.2 Ontbreken van kostprijzen en gegevens

3.2.1 Ontbreken kostprijzen

De BJZ/LWI berekenen over het algemeen geen kostprijzen van de afzonderlijke maatregelen in de jeugdbescherming en de jeugd-reclassering. Het BJZ Groningen en het BJZ Noord-Brabant berekenen weliswaar kostprijzen per maatregel, maar het BJZ Noord-Brabant berekent een *verwachte* en niet de gerealiseerde kostprijs en van het BJZ Groningen is niet te herleiden/onbekend hoe zij de kostprijzen in 2009 en 2010 heeft berekend.

Doordat de BJZ/LWI geen feitelijke kostprijzen berekenen van de justitiële maatregelen, is het niet mogelijk deze te vergelijken met de geldende normprijzen en eventuele verschillen te duiden. Het is evenmin mogelijk om de kostprijzen van de BJZ/LWI onderling te vergelijken. Zonder deze vergelijking krijgen de BJZ/LWI, de provincies en de staatssecretaris van VenJ geen inzicht in de (relatieve) efficiëntie van de uitvoering.

3.2.2 Ontbreken gegevens voor kostprijsberekeningen

De BJZ/LWI zijn in staat om de totale kosten van alle jeugdbeschermings-maatregelen in een jaar te presenteren en de totale kosten van alle jeugdreclasseringsmaatregelen in een jaar. De BJZ/LWI zijn echter niet in staat om deze kosten naar maatregel uit te splitsen. De BJZ/LWI geven aan niet alles te registreren om daadwerkelijke kostprijzen te kunnen berekenen. Zo houden zij niet bij hoeveel uur gemiddeld aan een maatregel in een jaar is besteed of wat de gemiddelde gerealiseerde *caseload* was. Daarnaast zijn niet alle BJZ/LWI in staat om het gemiddeld aantal gerealiseerde productieve uren van een jeugdbeschermer en jeugdreclasseringsmedewerker te bepalen (wij weten niet bij welke BJZ/LWI welke gegevens ontbreken).

3.3 Voorwaarden voor realisatie kostprijsberekeningen

In deze paragraaf behandelen we de voorwaarden waaraan de administraties van de BJZ/LWI moeten voldoen om inzicht te kunnen geven in de kostprijzen van de maatregelen voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering en wat is er voor nodig om een dergelijke administratie te realiseren. Deze voorwaarden zijn te lezen als onze aanbevelingen.

De BJZ/LWI moeten een beter inzicht krijgen in de kostprijs van de maatregelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Teneinde ordelijk een reële normprijs op basis van de uitvoeringsafspraken te kunnen vaststellen zal geïnvesteerd moeten worden in de administratieve inrichting van de BJZ/LWI. De Algemene Rekenkamer reikt een gespecificeerde berekeningswijze aan (bijlage 7[16]) die de BJZ/LWI in staat zal stellen inzicht te bieden in de kostprijs van de maatregelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Naar schatting zullen deze gegevens medio 2013 beschikbaar kunnen zijn.
De berekeningswijze is gebaseerd op uitgangspunten die in overleg met Jeugdzorg Nederland, het IPO en het Ministerie van VenJ zijn opgesteld. Deze uitgangspunten betreffen:

- de aard van de uitvoeringsafspraken;
- de berekening van een integrale kostprijs per maatregel waarmee een vergelijking met de normprijs mogelijk is;
- de kosten die moeten worden doorberekend aan de maatregelen inclusief de manier waarop dat gebeurt.

Wij bevelen aan dat vastgesteld wordt in welke mate elke BJZ/LWI voldoet aan de uitvoeringsafspraken. Voorwaarde hiervoor is dat op korte termijn elke onduidelijkheid over die uitvoeringsafspraken (zie §2.3.2) wordt opgelost.
De provincies en de grootstedelijke regio's moeten dit aangrijpen om invulling te geven aan hun sturingsrol zoals bedoeld in de MvT bij de Wet op de jeugdzorg (zie §1.2.1). Hiervoor moeten zij duidelijke afspraken maken met de BJZ/LWI over de aanlevering van betrouwbare sturings-gegevens.

Het inzicht in de kostprijzen per maatregel en het inzicht in de mate waarin uitvoeringsafspraken worden nagekomen stellen provincies en grootstedelijke regio's in staat om de BJZ/LWI aan te sturen zowel wat betreft de financiën van de BJZ/LWI als het nakomen van de uitvoerings-afspraken door de BJZ/LWI.

De gegevens over de kostprijs én de (mate van) nakoming van de uitvoeringsafspraken komen hopelijk op deze wijze tijdig beschikbaar dat zij aan de basis kunnen liggen van de beoogde overdracht van ook deze justitiële taken van de provincies aan de gemeentes.

[16] De berekeningswijze is in de bijlage opgenomen omdat deze bedoeld is voor de BJZ/LWI en een technisch karakter heeft.

In de tussenliggende periode zullen partijen deels nog op basis van onderhandelingen beslissingen moeten nemen die zo dicht mogelijk de beoogde uitvoering van de justitiële maatregelen voor de kinderen benaderen tegen een bekostiging (normprijs) zoveel als mogelijk gebaseerd op reële gegevens.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

Eind november 2011 hebben de staatssecretaris van VenJ, het IPO en Jeugdzorg Nederland gereageerd op een conceptversie van dit rapport. In § 4.1 vatten we deze reacties samen. De volledige reacties zijn te vinden op onze website www.rekenkamer.nl. Ons nawoord is te vinden in § 4.2.

4.1 Bestuurlijke reacties

4.1.1 Reactie staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

In de inleiding van zijn reactie gaat de staatssecretaris in op de aanleiding voor het verzoekonderzoek en plaatst twee algemene kanttekeningen. Nu volgens hem uit het onderzoek naar voren komt dat een forse verbeterslag nodig is in de bedrijfsvoering, administratie en aansturing van en het toezicht op de BJZ/LWI, is een verhoging van de tarieven zonder gelijktijdige verbetering van de bedrijfsvoering en administratie van de BJZ/LWI niet zinvol. Het lijkt hem zinvol om de bedrijfsvoering en administratie op orde te hebben, voordat de transitie naar de gemeenten uiterlijk in 2016 geïmplementeerd wordt.

Omgaan met tekorten
Uit het onderzoek blijkt dat de financiële resultaten zich bewegen tussen 0,6% positief en 0,8% negatief van de rijksbijdrage, maar dat in 2009 twee derde deel van de BJZ/LWI zonder verlies heeft gedraaid. In 2010 is dit beeld wat slechter. De staatssecretaris vraagt zich af waarom de ene categorie BJZ/LWI in zijn bedrijfsvoering wel in staat is om met de beschikbare middelen uit te komen en de andere categorie niet. Hij constateert dat de aanwezige BJZ/LWI-administratie daarvoor onvoldoende uitsluitsel kan bieden, maar hij vindt voor het verbeteren van de BJZ/LWI-bedrijfsvoering deze vraag nog steeds van belang.
De staatssecretaris geeft aan dat hij van plan is om de tarieven in enkele stappen de komende jaren op het niveau te brengen, zoals berekend door Deloitte. Dat betekent structureel een tariefsverhoging van 4,8%.

Voor de staatssecretaris is het belangrijk dat aangesloten wordt bij de uitvoeringsafspraken die horen bij de Deltamethode. De in dat kader afgesproken *caseloads* zijn als een *gemiddelde* te beschouwen. Een BJZ kan er bijvoorbeeld voor kiezen om meer ervaren medewerkers in te zetten tegen hogere salariskosten, maar met hun ervaring zijn deze medewerkers in staat om een wat hogere *caseload* te hanteren. Dergelijke keuzes moeten in de bedrijfsvoering van de BJZ's uiteraard mogelijk zijn. Voor de landelijke normprijs wordt een landelijke rekennorm in de tariefstelling gebruikt.

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat de cijfers over de personeelsbezetting niet betrouwbaar te vertalen zijn naar BJZ/LWI-tekorten, betekent volgens de staatssecretaris dat de data die de BJZ/LWI hebben opgegeven ook als beleidsinformatie niet goed te gebruiken zijn. Ook op dit punt zal een verbetering zeker nodig zijn; cijfers over de personeelsbezetting dienen in eerste instantie als sturingsinformatie bruikbaar te zijn voor het management van de BJZ/LWI-instellingen en voor de aansturing en het toezicht vanuit de provincie als directe subsidiegever.

De staatssecretaris refereert in zijn reactie aan de aanbeveling dat vastgesteld dient te worden in welke mate elke BJZ/LWI voldoet aan de uitvoeringsafspraken. Ook dient op korte termijn elke onduidelijkheid over die uitvoeringsafspraken te worden opgelost.

De staatssecretaris laat weten dat zijn plannen er in voorzien dat elke BJZ/LWI rapporteert over de stand van zaken in de uitrol van de Deltamethode, gevalideerd door de Raad van Toezicht van de instelling en door de provincie. Indien nodig, stellen de BJZ/LWI een verbeterplan op. Daarin houden zij rekening met een facilitering van deze activiteiten. Met deze aanpak moeten de BJZ/LWI en de provincies vervolgens in staat zijn om adequate sturingsgegevens te leveren.
De staatssecretaris zal de tarieven de komende jaren in enkele stappen verhogen conform de Deloitte-rapportage, waarbij de becijfering van de *caseload* zoals in het Deloitte-rapport is gehanteerd als richtsnoer dient voor de uitvoeringsafspraken. Op één punt wordt een correctie toegepast: in de huidige tarieven van het Ministerie van VenJ en ook in het Deloitte-rapport wordt rekening gehouden met een herbezetting voor een ziekte-verzuim van 7,7%. De staatssecretaris vraagt van de BJZ/LWI om dit percentage terug te brengen naar een peil zoals in de zorgsector gebruikelijk is.

Naar aanleiding van de conclusie van de Algemene Rekenkamer over de substitutie van (VWS)-middelen voor de vrijwillige jeugdzorg naar de justitiële taken (gedwongen jeugdzorg) en de inzet van additionele middelen van de provincies merkt de staatssecretaris op dat vanuit het perspectief van het geheel van de BJZ/LWI er op grond van de branche-rapportage geen sprake is van een zorgelijke vermogenssituatie bij de gezamenlijke BJZ/LWI. Dat sluit niet uit dat voor enkele individuele BJZ/LWI deze zorgen er wel kunnen zijn. Dat is voor de staatssecretaris aanleiding geweest om vooruitlopend op de AR-rapportage en de besluitvorming over tariefsverhoging in geval van acute financiële problemen in 2011 additionele middelen te verstrekken.

De staatssecretaris geeft aan dat hij op dit moment kiest voor het Deloitte-onderzoek als meest valide bron voor de vaststelling van de tarieven. Daarover heeft hij in een eerdere fase zijn twijfels geuit, maar omdat de Algemene Rekenkamer niet met betere en gevalideerde gegevens komt, lijkt hem dit de beste weg. Uit het Deloitte-rapport is in 2009 voor de jeugdbescherming tussen de doeluitkering van het Ministerie van VenJ en de door Deloitte becijferde kostprijs met correcte *caseloads* een verschil van € 12,3 miljoen gebleken. Dit beeld is daarna gecheckt voor de jeugdreclassering, exclusief de factor pupilkosten die in de jeugdreclassering niet van toepassing is. De conclusie in het Deloitte-rapport is dat deze kostprijsopbouw ook voor de jeugdreclassering toepasbaar is.
Per saldo betekent deze Deloitte-tarifering voor jeugdbescherming en jeugdreclassering een verschil met de huidige tarieven van het Ministerie van VenJ van € 17,5 miljoen.

Voorwaarden om kostprijzen te berekenen
De staatssecretaris deelt de conclusies van de Algemene Rekenkamer over de voorwaarden om kostprijzen te berekenen. Hij is van mening dat met het herijkingsonderzoek van Deloitte in 2010 een achterstand in kennis van de BJZ/LWI-kostenstructuur is ingehaald.

De handreiking aan de BJZ/LWI om de administratie op orde te krijgen en daarmee ook het inzicht in hun kostprijs zal de staatssecretaris faciliteren. Het IPO en de BJZ/LWI kunnen dit instrument verder ontwikkelen voor een nieuw handboek over de bedrijfsvoering van de BJZ/LWI. In de faciliteiten voor verbeterplannen van de BJZ/LWI zal de staatssecretaris daarmee – naast de impuls om de Deltamethode beter te implementeren – ook de aanzet geven om conform de AR-aanbevelingen de BJZ/LWI-administratie op orde te krijgen. De staatssecretaris spreekt met het IPO om deze ontwikkeling mogelijk te maken. Deze gesprekken gaan ook over de

verbetering van de aansturing van en het toezicht op de BJZ/LWI door de provincies en grootstedelijke regio's. De staatssecretaris verzoekt het IPO en de sector jeugdzorg om gezamenlijk een code *good governance* te ontwikkelen. Daarbij dient niet alleen de toetsing van rechtmatigheid en doelmatigheid in het toezicht aan de orde te komen, maar dient ook gekeken te worden naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en van de gehanteerde methodiek. In deze code *good governance* dient ook de rolverdeling aan de orde te komen tussen de Raad van Toezicht als interne toezichthouder en de provincie/stadsregio (directe subsidiegever) als externe toezichthouder.

De staatssecretaris hoopt op korte termijn tot meerjarige afspraken te kunnen komen over hogere tarieven en een verbetering van de BJZ/LWI-bedrijfsvoering, -administratie en -toezicht. Het lijkt hem een goede zaak dat in de besluitvorming over de overdracht van provincies naar gemeenten opnieuw te kijken naar de dan beschikbare en valide gegevens. De staatssecretaris wil op dat moment zien in hoeverre kosten-structuur, financiering, bedrijfsvoering en *governance* bij de BJZ/LWI voldoende in balans zijn of bijsturing behoeven voor een verantwoorde overdracht.

Afronding
De staatssecretaris rond af met de opmerking dat hij een groot deel van de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer kan onderschrijven en ook actief zal gebruiken bij het overleg met betrokken partijen en bij zijn besluitvorming over de tarieven voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hij gaat ervan uit dat de hoofdlijnen van dit rapport zullen worden herkend in de plannen die hij begin december 2011 na overleg met het IPO aan de Tweede Kamer zal zenden.

4.1.2 Reactie Interprovinciaal Overleg

Het IPO benadrukt dat de omvang van tekorten, die in de administraties van de BJZ/LWI voorkomen, een gevolg zijn van gemaakte keuzes. De keuze om, al dan niet op aangeven van de provincie, te werken met een sluitende begroting is hiervoor bepalend. Indien de BJZ/LWI de uitvoeringsafspraken integraal zouden nakomen, zou een totaal ander beeld zijn ontstaan en zouden de tekorten volgens het IPO fors zijn opgelopen.

Het IPO leest in het rapport terug dat de staatssecretaris van VenJ niet voldaan heeft aan zijn verantwoordelijkheid om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor het uitvoeren van de jeugdbescherming en

jeugdreclassering. Ook geeft het IPO aan dat onze constateringen over de maatregelen die de BJZ/LWI en provincies hebben genomen respectievelijk toegestaan om min of meer tot een sluitende jaarrekening te komen in lijn zijn met eerder onderzoek en de gegevens die de provincies aan de Algemene Rekenkamer hebben verstrekt.

Het IPO geeft aan dat in de zomer van 2011 de situatie bij een aantal BJZ/LWI zodanig nijpend is geworden dat ernstige wachtlijsten bij de jeugdbescherming ontstonden. Het Ministerie van VenJ heeft zich daarop bereid getoond om bij te springen, indien uit onafhankelijk onderzoek zou blijken dat de desbetreffende BJZ/LWI niet over reserves beschikte en er geen slechte bedrijfsvoering aan het probleem ten grondslag lag. Ernst & Young heeft bij drie BJZ een onderzoek gedaan en in alle gevallen heeft dit geleid tot incidentele bijstelling. Het IPO betreurt dat de Algemene Rekenkamer de uitkomsten van genoemde rapporten niet in het onderzoek heeft betrokken. Volgens de betrokken bestuurders geven deze nog vertrouwelijke rapporten een goed beeld van de bedrijfsvoering en de kostprijsopbouw bij de drie BJZ. De bestuurders hebben geen bezwaar dat de Algemene Rekenkamer deze rapporten betrekt in het rapport.

Het IPO geeft aan dat het systeem van kostprijsadministratie dat de Algemene Rekenkamer aandraagt meer transparantie brengt in de kostprijs en stemt daarmee in. Het is essentieel dat als het IPO en Jeugdzorg Nederland respectievelijk de BJZ nu investeren in een vernieuwde administratie, dat de staatssecretaris van VenJ na de decentralisatie in 2016 garanties geeft dat gemeenten hiermee integraal doorgaan. Een en ander mag echter niet leiden tot een verhoging van de administratieve last van de BJZ/LWI. Daarnaast is het van belang dat Jeugdzorg Nederland zich uitspreekt over de haalbaarheid en werkbaarheid van het voorgestelde systeem. De afspraak dat gemeenten integraal doorgaan met dit systeem dient vanzelfsprekend ook gemaakt te worden voor een adequaat onderhoudssysteem voor het tarief, zo geeft het IPO aan.

Het IPO acht het rapport van belang in de discussie met de staatssecretaris over het op orde brengen van de tarieven. De provincies zullen daaraan gekoppeld eventuele onduidelijkheden rond de (toepassing van de) uitvoeringsafspraken bij de BJZ/LWI wegnemen en zo nodig (aanvullende) afspraken maken over de te leveren sturingsinformatie.

Het IPO geeft ten slotte aan dat de staatssecretaris onderhandelingen over de tarieven zo snel mogelijk moet afronden en dat hij daarvoor niet kan

wachten op een op uniforme wijze berekende kostprijs volgens het kostprijsmodel.

4.1.3 Reactie Jeugdzorg Nederland

Bevindingen van het onderzoek
Jeugdzorg Nederland merkt op dat het rapport van de Algemene Rekenkamer geen eind heeft gemaakt aan de tariefdiscussie, ondanks alle informatie die de BJZ/LWI hebben aangeleverd. Jeugdzorg Nederland vindt het vreemd dat al die informatie beperkt is gebruikt en versnipperd in het rapport is terug te vinden. Volgens Jeugdzorg Nederland had het rapport daarmee een goed inzicht kunnen geven in de omvang van de tekorten en de manier waarop zij opgelost kunnen worden.

Omvang van en omgaan met de tekorten
Jeugdzorg Nederland herkent zich in de redenen die de Algemene Rekenkamer heeft gegeven voor het feit dat de tekorten beperkt blijven. Jeugdzorg Nederland merkt op dat de Algemene Rekenkamer weliswaar het tekort heeft opgenomen dat door de BJZ/LWI is becijferd, maar de onderbouwingen helaas niet. Naar de mening van Jeugdzorg Nederland veroorzaken de ontoereikende tarieven de tekorten. Het gaat niet om het wegsluizen van gelden van het Ministerie van VenJ, maar om gelden die vanuit het vrijwillige kader worden overgeheveld naar het JB/JR-deel. Ook provincies dragen extra bij.
Het rapport wekt volgens Jeugdzorg Nederland ten onrechte de suggestie dat substitutie van VWS-middelen of interen op eigen vermogen legitieme oplossingen zijn voor het bestendig wegwerken van tekorten.
Jeugdzorg Nederland vindt dat de Algemene Rekenkamer meer aandacht had moeten schenken aan andere aspecten van de bedrijfsvoering, zoals overhead, huisvesting en ICT. Deze aspecten zijn ook belangrijk voor een goede uitvoering van de maatregelen voor jeugdbescherming en jeugd-reclassering. Jeugdzorg Nederland wijst er in dit verband op dat Berenschot onlangs een benchmarkonderzoek heeft uitgevoerd naar de overhead van de BJZ/LWI. Daaruit blijkt dat zij vergeleken met andere organisaties in de publieke sectoren relatief geringe overheadskosten hebben. Desondanks dekt het tarief de werkelijke kosten niet.

Administratie en verantwoording
Volgens Jeugdzorg Nederland zijn de BJZ/LWI in staat aan de hand van een toerekening van de gemiddelde kostprijs per maatregel en gegevens over de gemiddelde bezetting, de *caseload* en *span of control* inzicht te geven in de gerealiseerde kosten. Zo kunnen zij de kostprijs per maat-regel berekenen. Jeugdzorg Nederland wijst erop dat de jaarrekeningen

door de accountant zijn geaccordeerd en voldoen aan de door de provincies gestelde verantwoordingseisen. Jeugdzorg Nederland is het niet eens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de administraties niet zodanig zijn ingericht dat een gerealiseerde kostprijs per maatregel kan worden berekend.

Uitvoeringsafspraken
Jeugdzorg Nederland stelt dat de enige gemaakte uitvoeringsafspraak die over de *caseload* van gezinsvoogden is. Hiervoor geldt volgens Jeugdzorg Nederland een financieringsnorm van 1:15. Ook zijn er financierings-afspraken over de *caseload* van jeugdreclasseringsmedewerkers en de *span of control* van teamleider, gedragswetenschapper en secretariaats-medewerker. De sector staat open voor uitvoeringsafspraken die een transparantere verantwoording bevorderen. De tarieven moeten echter wel ordentelijk zijn alvorens de BJZ/LWI hierin kunnen investeren.

Conclusie
Jeugdzorg Nederland stelt vast dat de Algemene Rekenkamer aangeeft dat er tekorten zijn, maar geen uitspraak doet over de hoogte van de tarieven. Ook andere onderzoeken hebben aangetoond dat de tarieven niet kostendekkend zijn, waardoor hogere *caseloads* en wachtlijsten ontstaan. Het is volgens Jeugdzorg Nederland belangrijk dat zo spoedig mogelijk de tarieven op orde worden gebracht. Daarna kunnen er afspraken worden gemaakt over nader te benoemen administratieve uitvoeringsaspecten.

In een bijlage licht Jeugdzorg Nederland de gemaakte opmerkingen nader toe.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

4.2.1 Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

De staatssecretaris van VenJ geeft in zijn reactie aan dat hij een groot deel van de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer kan onderschrijven en dat hij deze heeft verwerkt in zijn plannen om de grondslagen van de financiering van de BJZ/LWI te verbeteren. Daarbij is medewerking van alle betrokken partijen nodig. De Algemene Rekenkamer hoopt in 2013 structurele verbeteringen aan te treffen en volgt de ontwikkelingen met belangstelling.

4.2.2 Interprovinciaal Overleg

Het IPO deelt onze conclusies over de wijze waarop de BJZ/LWI in 2009 en 2010 zijn omgegaan met te verwachten begrotingstekorten. Ook bevestigt het IPO dat de financiële resultaten over 2009 en 2010 negatiever zouden zijn geweest als wel aan de uitvoeringsafspraken zou zijn voldaan.
De Algemene Rekenkamer vindt het een goede zaak dat de provincies onduidelijkheden over de uitvoeringsafspraken bij de BJZ/LWI willen wegnemen en zo nodig (aanvullende) afspraken maken over de te leveren sturingsinformatie.

Het IPO onderschrijft het belang van meer transparantie in de kostprijs en dat daarvoor geïnvesteerd moet worden in een vernieuwde administratie bij de BJZ/LWI. Het mag volgens het IPO echter niet leiden tot een verhoging van de administratieve lasten voor de BJZ/LWI.
Uiteraard wilde Algemene Rekenkamer niet bijdragen aan onnodige administratieve lasten. Voor een zuivere vergelijking van de (gerealiseerde) kostprijs met de normprijs is het nodig dat de BJZ/LWI gegevens gaan vastleggen die nu nog ontbreken.

Wij hebben de rapporten van Ernst & Young over de acute problemen in 2011 bij de drie BJZ niet betrokken in het onderzoek. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer richtte zich namelijk op de jaren 2009 en 2010.

4.2.3 Jeugdzorg Nederland

De BJZ/LWI hebben inderdaad volop medewerking verleend aan ons onderzoek. Zij hebben tijd en energie gestoken in het verstrekken van de gegevens. Die gegevens hebben wij gebruikt in onze analyse voor de beantwoording van de twee hoofdvragen. Niet alle gegevens hebben hun weg gevonden in het rapport.

In de reactie van Jeugdzorg Nederland lezen we een ander perspectief op de inhoud van de uitvoeringsafspraken dan uit ons onderzoek naar voren komt. Dit onderstreept nog eens de noodzaak om helderheid te krijgen over deze uitvoeringsafspraken. Dit andere perspectief blijkt ook uit de wijze waarop Jeugdzorg Nederland aankijkt tegen de kostprijsberekening. Wij begrijpen uit de reactie dat Jeugdzorg Nederland uitgaat van een *caseload* als uitgangspunt van de berekening. Wij hebben echter geconstateerd dat voor een zuivere vergelijking van de (gerealiseerde) kostprijs met de normprijs het gemiddeld aantal uur per maatregel en de productieve uren van een jeugdbeschermer dan wel jeugdreclasserings-medewerker als uitgangspunt moet worden genomen. De normprijs is

namelijk ook gebaseerd op deze gegevens. Deze ontbrekende gegevens moeten dus vastgelegd worden.
Het is aan de provincies, grootstedelijke regio's, het Ministerie van VenJ en de BJZ/LWI om afspraken te maken over hoe om te gaan met de ontbrekende gegevens.

Bijlage 1 Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Hoofdstuk	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
Hoofdstuk 2	Het financieel resultaat van alle BJZ/LWI over 2009 was € 2,1 miljoen *positief* voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Zes van de achttien BJZ/LWI hadden toen een negatief resultaat op deze taken. Het resultaat van alle BJZ/LWI over 2010 was € 2,5 miljoen *negatief* voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Elf van de achttien BJZ/LWI hadden in 2010 een negatief resultaat op deze taken.		
	De provincies en grootstedelijke regio's verlangen een sluitende begroting van de BJZ/LWI. De BJZ/LWI zijn in 2009 en 2010 in het zicht van een mogelijk begrotingstekort op verschillende manieren hiermee omgegaan. De belangrijkste manier was het niet nakomen van de uitvoeringsafspraken. Zestien van de achttien BJZ/LWI geven aan in 2010 afgeweken te zijn van de uitvoeringsafspraken. De uitvoeringsafspraken (mede gebaseerd op de zogenoemde Deltamethode) zijn in 2007 gemaakt tussen VenJ, de provincies en de BJZ/LWI. Ze hebben betrekking op het niveau van uitvoering, namelijk het gemiddeld aantal uur dat besteed moet worden aan een maatregel voor een kind én de hoeveelheid cliëntgebonden personeel die nodig is voor een goede uitvoering van de taken (*span of control* van gedragswetenschappers, teamleiders		

Hoofdstuk	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
	en secretariaatsmedewerkers). Op basis van onder meer de uitvoeringafspraken is de normprijs vastgesteld.		
	Er blijkt in 2009 en 2010 uit opgaven van de BJZ/LWI vooral minder ander cliëntgebonden personeel in dienst te zijn geweest dan afgesproken en dan nodig werd geacht. Het is niet mogelijk een betrouwbaar samenvattend beeld van de (onder)bezetting te geven voor de jaren 2009 en 2010. Daarvoor verschilt de praktijk per instelling te veel, zijn de gegevens onvoldoende vergelijkbaar en zijn de feitelijke financiële resultaten voor de beide justitiële maatregelen per instelling te ongelijksoortig. Mede hierdoor valt de mate van (onder)bezetting ook niet betrouwbaar te vertalen naar een tekort bedrag op BJZ/LWI niveau. Wel blijkt uit ons onderzoek dat deze wijze van omgaan met financiële tekorten relatief de belangrijkste is. Overigens blijken de uitvoeringsafspraken niet altijd even goed bekend te zijn bij de provincies en BJZ/LWI.	Wij bevelen aan dat vastgesteld wordt in welke mate elke BJZ/LWI voldoet aan de uitvoeringsafspraken. Voorwaarde hiervoor is dat op korte termijn elke onduidelijkheid over die uitvoeringsafspraken wordt opgelost. De provincies en de grootstedelijke regio's moeten dit aangrijpen om invulling te geven aan hun sturingsrol zoals bedoeld in de MvT bij de Wet op de jeugdzorg (zie §1.2.1). Hiervoor moeten zij duidelijke afspraken maken met de BJZ/LWI over de aanlevering van betrouwbare sturingsgegevens. Voor de korte termijn zullen de partijen over de mate van (onder)bezetting en de financiële consequenties daarvan alleen op basis van onderhandeling overeenstemming kunnen bereiken.	De provincies zullen eventuele onduidelijkheden rond de (toepassing van de) uitvoeringsafspraken bij de BJZ/LWI wegnemen en zo nodig (aanvullende) afspraken maken over de te leveren sturingsinformatie. Het IPO geeft aan dat de onderhandelingen over de tarieven zo snel mogelijk afgerond moeten worden en dat daarvoor niet gewacht kan worden op een kostprijs volgens het kostprijsmodel. De staatssecretaris van VenJ geeft aan dat zijn plannen er in voorzien dat de BJZ/LWI en de provincies in staat zullen zijn om adequate sturingsgegevens te leveren. Jeugdzorg Nederland laat weten dat er afspraken kunnen worden gemaakt over nader te benoemen administratieve uitvoeringsaspecten als de tarieven op orde zijn gebracht.
	Andere manieren om tekorten af te wenden waren: • Substitueren[17] van (VWS-)middelen voor de vrijwillige jeugdzorg naar de justitiële taken (gedwongen jeugdzorg); dit is overigens toegestaan. In 2010 was hiermee een bedrag van € 3,1 miljoen gemoeid. • Inzet van additionele middelen		

[17] Van substitutie is sprake als tekorten op het ene onderdeel worden gedekt door overschotten op het andere onderdeel. Substitutie wordt ook wel kruissubsidie genoemd.

Hoofdstuk	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
	van de provincies. Het exacte bedrag voor 2010 hebben wij niet vast kunnen stellen. Daarnaast geven enkele BJZ/LWI aan dat zij inteerden op het eigen vermogen en investeringen hebben uitgesteld. Wij hebben dat niet altijd kunnen vaststellen.		
	De financiële resultaten over 2009 en 2010 zouden negatiever zijn geweest als wel aan de uitvoeringsafspraken zou zijn voldaan. Jeugdzorg Nederland schatte dat tekort over 2008 op € 41,7 miljoen. De BJZ/LWI schatten het tekort voor 2009 op € 20,8 miljoen en voor 2010 op € 28 miljoen.		
Hoofdstuk 3	Een op actuele gegevens gebaseerde kostprijsberekening ligt niet ten grondslag aan de normprijzen. Al eerder is gebleken, dat de normprijs deels is terug te voeren op adviezen uit 2002, dus ruim voordat sprake was van de Deltamethode. De conclusie is dan ook dat de vastgestelde normprijs in het kader van de uitvoeringsafspraken de uitkomst is van onderhandelingen en niet noodzakelijkerwijs de weergave is van reële gegevens. Nagelaten is daar enige nacalculatie aan te koppelen. Die is inmiddels ook niet meer mogelijk. Wij hebben vastgesteld dat noch het Ministerie van VenJ (dan wel het Ministerie van VWS), evenmin als de provincies en grootstedelijke regio's, noch de BJZ/LWI over voldoende gegevens beschikken om de kostprijzen per justitiële maatregel te kunnen bepalen.	Teneinde ordelijk een reële normprijs op basis van de uitvoeringsafspraken te kunnen vaststellen zal geïnvesteerd moeten worden in de administratieve inrichting van de BJZ/LWI. De Algemene Rekenkamer reikt een gespecificeerde berekeningswijze aan (bijlage 7) die de BJZ/LWI in staat zal stellen inzicht te bieden in de kostprijs van de maatregelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Naar schatting zullen deze gegevens medio 2013 beschikbaar kunnen zijn.	De staatssecretaris van VenJ zal de handreiking aan de BJZ/LWI (om de administratie op orde te krijgen en daarmee ook het inzicht in hun kostprijs) faciliteren. Het IPO en de BJZ/LWI kunnen dit instrument verder ontwikkelen in een nieuw handboek voor de bedrijfsvoering van de BJZ/LWI. In de faciliteiten voor verbeterplannen zal daarmee ook de aanzet worden gegeven om conform de AR-aanbevelingen de BJZ/LWI-administratie op orde te krijgen.

Hoofdstuk	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
	De administraties van de BJZ/LWI zijn namelijk niet zodanig ingericht dat een (gerealiseerde) kostprijs per maatregel jeugdbescherming en jeugdreclassering kan worden berekend. De volgende gegevens ontbreken: het gemiddeld aantal gerealiseerde uren per justitiële maatregel én het gemiddeld aantal gerealiseerde productieve uren van een jeugdbeschermer respectievelijk jeugdreclasseringsmedewerker.		
		Het inzicht in de kostprijzen per maatregel en het inzicht in de mate waarin uitvoeringsafspraken worden nagekomen stellen provincies en grootstedelijke regio's in staat om de BJZ/LWI aan te sturen zowel wat betreft de financiën van de BJZ/LWI als het nakomen van de uitvoeringsafspraken door de BJZ/LWI.	
		De gegevens over de kostprijs én de (mate van) nakoming van de uitvoeringsafspraken komen hopelijk op deze wijze tijdig beschikbaar, zodat zij aan de basis kunnen liggen van de beoogde overdracht van ook deze justitiële taken van de provincies aan de gemeentes.	
		In de tussenliggende periode zullen partijen deels nog op basis van onderhandelingen beslissingen moeten nemen die zo dicht mogelijk de beoogde uitvoering van de justitiële maatregelen voor de kinderen benaderen tegen een bekostiging (normprijs) zoveel als mogelijk gebaseerd op reële gegevens.	

Bijlage 2 Brief staatssecretaris van VenJ aan Algemene Rekenkamer

. 6. 04. 2011

BaC-B.O

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de President
van de Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties
Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
5690184/11/CBJ
Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 30 maart 2011
Onderwerp Verzoek tot onderzoek tarieven jeugdbescherming en jeugdreclassering

Geachte mevrouw Stuiveling,

Medio 2009 is door Jeugdzorg Nederland (voorheen MOgroep Jeugdzorg) op basis van een eigen interne benchmark over het jaar 2008, het signaal afgegeven dat het tarief voor de ondertoezichtstelling, dat in 2007 tot stand is gekomen, onvoldoende zou zijn. Er zou structureel € 41,7 mln tekort zijn voor de financiering van de ondertoezichtstelling. Het signaal is bij de begrotingsbehandeling 2010 van de minister voor Jeugd en Gezin in de Tweede Kamer aan de orde gekomen (eind 2009). Dit heeft geleid tot het uitvoeren van een herijkingsonderzoek naar het tarief.

Het herijkingsonderzoek naar het tarief van de jeugdbescherming (ondertoezichtstelling en voogdij) en jeugdreclassering[1] is in 2010 door het adviesbureau Deloitte uitgevoerd bij de Bureaus Jeugdzorg. Uit het onderzoek, dat zich heeft gericht op het jaar 2009, komt naar voren dat op sommige onderdelen van het tarief de kosten hoger zijn, en op andere onderdelen de kosten lager zijn dan het normtarief. Ook wordt geconstateerd dat op een aantal onderdelen sprake is van grote verschillen tussen de Bureaus Jeugdzorg.

Op 13 januari 2011 heeft een debat in de Tweede Kamer plaatsgevonden over de resultaten van het onderzoek. In dit debat is door de Kamer een aantal zaken geconstateerd:

- De Kamer heeft aangegeven te willen weten hoe de middelen besteed worden en hoe het komt dat de verschillen tussen de bureaus zo groot zijn. Zo is bijvoorbeeld sprake van grote verschillen tussen de bureaus op gebied van materiële en personele overhead.
- Sommige bureaus komen beter uit met het tarief dan andere bureaus. De Kamer wil inzicht hebben in de factoren die ten grondslag liggen aan de

[1] Het tarief van de jeugdreclassering is op dezelfde opslagensystematiek gebaseerd als het tarief van de ondertoezichtstelling.

11002995

President | BD | BD | Dom

Pagina 1 van 3

Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties
Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken

Datum
30 maart 2011

Ons kenmerk
5690184/11/CBJ

verschillen; de 'good' en 'bad practices'. In het debat is dan ook de vraag aan de orde gekomen of het efficiënter kan.

- In het debat werd door de Kamer geconstateerd dat er onduidelijkheden zijn in de manier waarop de personele overhead berekend is, en hoe het komt dat de realisatie daarvan zoveel afwijkt van de norm. Daarbij bestaat bij het ministerie van Veiligheid en Justitie twijfel over de gerapporteerde omvang van het overheadpersoneel. In het onderzoek ontbreekt bovendien een benchmark voor de personele overhead.

Door de Tweede Kamer is gepleit voor een onderzoek door de Algemene Rekenkamer.

Het onderzoek van Deloitte heeft op een groot aantal aspecten, maar niet alle aspecten en ook niet op alle aspecten even diep, inzicht gegeven in de besteding van de middelen. In het onderzoek worden de verschillen in bestedingen in kaart gebracht, maar wordt er, op enkele punten na, géén verklaring gegeven voor deze verschillen. Een nader onderzoek door de Algemene Rekenkamer is dan ook wenselijk.

Op 17 februari 2011 heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, met bestuurders van het Interprovinciaal Overleg (IPO). In dit overleg is gezamenlijk geconstateerd dat, om een totaalbeeld te krijgen van de bestedingen en de verschillen in de bestedingen, meer informatie nodig is dan nu beschikbaar is en dat de Algemene Rekenkamer bij het verkrijgen van die informatie een rol zou kunnen spelen.

Gezien het voorgaande verzoek ik u om in overweging te willen nemen een onderzoek uit te voeren naar:

a. de bestedingen van de middelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering per provincie/groot stedelijke regio;
b. de achtergronden van de verschillen in die bestedingen per provincie/groot stedelijke regio;
c. de vraag waarom sommige bureaus wel goed uitkomen met het tarief en andere niet. Welke factoren liggen hieraan ten grondslag?

In dit onderzoek zou zoveel als mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van de bestaande gegevens.

In het bestuurlijk overleg heeft het IPO, namens de provincies en groot stedelijke regio's, aangegeven dat zij bereid is mee te werken aan een dergelijk onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Het IPO heeft toegezegd de provincies/groot stedelijke regio's ertoe te bewegen, dat zij de bureaus jeugdzorg[2] zullen verzoeken om mee te werken aan het onderzoek. Omwille van de snelheid van het onderzoek pleit het IPO ervoor te bezien op welke wijze de Provinciale Rekenkamers (die bevoegd zijn onderzoek te doen bij organisaties die door de provincie gefinancierd worden) tot een vorm van samenwerking kunnen komen met de Algemene Rekenkamer, die recht doet aan de gewenste snelheid van het onderzoek. Ik heb aangegeven dat dit voor zover mij bekend ook uw voorkeur

---

[2] Inclusief landelijk werkende instellingen.

heeft, maar dat het aan de Algemene Rekenkamer is te bepalen op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd.

Hoogachtend,

F. Teeven
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties
Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken

Datum
30 maart 2011

Ons kenmerk
5690184/11/CBJ

Bijlage 3 Brief Algemene Rekenkamer aan staatssecretaris van VenJ

Algemene Rekenkamer

PERSOONLIJK
Staatssecretaris van
Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG
I drs. A.B.M. Gloerich
T 070 3424344
F 070 3424130
E f.gloerich@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 23 mei 2011
BETREFT Verzoek om onderzoek naar normbedragen jeugdbescherming en jeugdreclassering

Geachte heer Teeven,

In uw brief van 30 maart 2011 (kenmerk 5690184/11/CBJ) verzoekt u de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit te voeren naar de besteding van de middelen in de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Op basis van onze oriëntatie de afgelopen weken bevestigen wij dat wij op de hieronder beschreven wijze aan dit verzoek zullen voldoen. Daartoe zullen wij mede een samenwerkingsverband aangaan met de provinciale rekenkamers, omdat de Bureaus Jeugdzorg binnen hun controledomein vallen. Onze inspanning is erop gericht om zo spoedig mogelijk in het najaar van 2011 over dit onderzoek te publiceren.

Wij hebben in de oriëntatiefase van het onderzoek vastgesteld dat er naar onze mening binnen afzienbare tijd niet meer, of geen betere informatie over de kostprijs van jeugdbescherming en jeugdreclassering verkregen kan worden dan die nu voorligt[1]. Aanvullend is wel behoefte aan een overzicht en analyse van de verantwoordings- en beleidsinformatie die het ministerie de afgelopen jaren heeft ontvangen. Wij nemen aan dat dit door de auditdienst van het ministerie kan worden samengesteld.

Op basis van bestudering van het rapport van Deloitte en gesprekken die wij hebben gevoerd met Deloitte, IBO en Jeugdzorg Nederland, hebben wij begrepen dat de Bureaus Jeugdzorg en landelijk werkende instellingen voor de kostprijs

[1] Herijkingsonderzoek tarief jeugdbescherming, Deloitte Consulting BV, november 2010

UW KENMERK 5690184/11/CBJ
ONS KENMERK 11002497 R
BIJLAGEN

relevante gegevens vastleggen op het niveau van de organisatie als geheel, dus per instelling, maar de kosten niet kunnen worden toegerekend aan de verschillende producten die de organisatie levert. Het is daarom volgens ons raadzaam om te werken aan de totstandkoming van een zodanig administratief systeem dat in de toekomst geen discussie meer leeft te ontstaan over de kostprijs van "producten" waarvoor de minister van Veiligheid en Justitie het tarief moet vaststellen.

Wij zullen derhalve op de volgende wijze invulling geven aan uw verzoek.

1. Wij onderzoeken de voorwaarden waaronder de ontwikkeling van een adequate, uniforme administratie van gegevens die van belang zijn voor de berekening van de kostprijs van onderscheiden producten van de Bureaus Jeugdzorg en landelijk werkende instellingen kan plaats vinden volgens de normen die de Delta-methode met zich meebrengt.
2. Ten aanzien van de toereikendheid van de tarieven schrijft u dat sommige bureaus beter uitkomen dan andere. De Bureaus Jeugdzorg en landelijk werkende instellingen hebben in een gezamenlijke brief[2] aan u aangegeven dat het huidige tarief niet kostendekkend is. Wij zullen onderzoeken hoe de Bureaus Jeugdzorg en landelijk werkende instellingen omgaan met eventuele tekorten.

Mogelijk zullen wij een deel van de onderzoekswerkzaamheden onder onze verantwoordelijkheid moeten inhuren bij externe bureaus. De daaraan verbonden kosten brengen wij in dat geval bij u in rekening.

Over de voortgang van het onderzoek zullen wij zoals gebruikelijk de Commissie van de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer en u op hoogte houden.

Wij hebben geen bezwaar tegen het openbaar maken van deze brief aan u en gaan er vanuit dat u een afschrift van onze brief meezendt met uw berichtgeving over deze materie aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. P. van der Knaap,
wnd. secretaris

[2] Brief aan staatssecretaris VBJ d.d. 14 maart 2011, referentie 11/00175

Bijlage 4 Methodologische verantwoording

Ten behoeve van de eerste onderzoeksvraag zijn voor de provincies en de BJZ/LWI vragenlijsten ontwikkeld. Daarover is uitvoerig van gedachten gewisseld met experts en controllers van de provincies en de BJZ/LWI. Tussen 22 juni en 17 augustus 2011 zijn de vragenlijsten uitgezet en hebben we de provincies en de BJZ/LWI bezocht om toelichting te geven op de vragenlijst en toelichting te vragen op de verstrekte gegevens. Op 8 september 2011 zijn de gegevens die gebruikt zijn nog eens voorgelegd aan de provincies en BJZ/LWI om de juistheid daarvan te bevestigen, correcties aan te brengen en vragen van de Algemene Rekenkamer te beantwoorden.

Ten behoeve van de tweede vraagstelling hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met Jeugdzorg Nederland, het IPO en het Ministerie van VenJ. Op basis daarvan zijn voorwaarden opgesteld waaraan een kostprijsberekening voor de BJZ/LWI moet voldoen. Daarbij is de kostenplaatsmethode gevolgd. Bij deze methode wordt de bedrijfscapaciteit onderverdeeld in een stelsel van kostenplaatsen. Een kostenplaats is een reëel of fictief bedrijfsonderdeel waar een homogene prestatie wordt geleverd. De uitgevraagde gegevens van de provincies en de BJZ/LWI zijn waar mogelijk getoetst. Dat wil zeggen dat de gegevens moeten aansluiten bij die uit andere bekende bronnen, zoals jaarrekeningen en subsidiebeschikkingen. Voor de gehanteerde normen wordt verwezen naar bijlage 6.

Bijlage 5 Begrippen en afkortingen

Begrippen

Administratie
Beheer van financiële of andere gegevens; het verkrijgen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen en doen functioneren van een (bedrijfs)huishouding.

Bureau Jeugdzorg
Een stichting die ten doel heeft het verlenen van jeugdzorg en het geven van voorlichting en advies over opgroei- en opvoedingsvragen en vragen van jeugdigen over hun juridische positie die erop gericht zijn om jeugdigen onbedreigd op te laten groeien.
Er zijn vijftien Bureaus Jeugdzorg in Nederland. Eén in elke provincie, en één in elk van de drie grote steden en het gebied eromheen. Al deze Bureaus Jeugdzorg hebben meerdere kantoren in de hele regio. Daarnaast zijn er drie landelijk werkende instellingen: Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg, Stichting Gereformeerd Jeugdwelzijn, William Schrikker Groep (gericht op kinderen met een beperking of chronische ziekte, maar ook op kinderen van ouders met een beperking).

Caseload
Het aantal maatregelen dat een jeugdbeschermer in portefeuille heeft. Ofwel het aantal kinderen waarvoor een jeugdbeschermer verantwoordelijk is.

Deltamethode
De Deltamethode is de werkwijze van de gezinsvoogdij bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Het belangrijkste doel is de ontwikkelingsbedreiging van het kind op te heffen. Dat doen gezinsvoogden door een samenwerkingsrelatie met ouders en kinderen aan te gaan, waarin de ontwikkeling van het kind centraal staat. Volgens een vierstappenmodel werken zij samen toe naar een gezinsomgeving waarin het kind veilig is en zich kan ontwikkelen.
In de werkwijze speelt de communicatie tussen de gezinsvoogd en het gezin een belangrijke rol.

Integrale kostprijs
De integrale kostprijs is de som van alle noodzakelijke offers die gebracht moeten worden om een product te maken of dienst te verlenen.
In dit onderzoek wordt uitgegaan van een integrale kostprijs.

Intensieve Trajectbegeleiding in relatie tot etnische minderheden (ITB Criem)
De kinderrechter of officier van justitie kan ITB-CRIEM opleggen aan jongeren van 12 tot en met 18 jaar met een niet-westerse achtergrond die voor het eerst met de politie in aanraking zijn gekomen of enkele kleine strafbare feiten hebben gepleegd. Het programma duurt drie maanden. De jongere krijgt een persoonlijke begeleider die helpt om een nieuwe start te maken zonder criminaliteit.

Intensieve Trajectbegeleiding Harde Kern (ITB Harde kern)
De kinderrechter kan ITB Harde kern opleggen aan jongeren van 12 tot 21 jaar die een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd en al eerder met politie en Justitie in aanraking zijn geweest. In plaats van de gevangenis krijgt een jongere begeleiding van jeugdreclassering. Een jongere wordt een half jaar lang streng begeleid en gecontroleerd door een jeugdreclasseerder die daarbij samenwerkt met politie en Justitie. Dit is niet vrijblijvend. De jongere is verplicht zich aan alle afspraken te houden. Gebeurt dat niet dan, dan moet de jongere alsnog de straf uitzitten.

Jeugdbescherming
Jeugdbescherming is een gedwongen maatregel die de rechter kan opleggen als vrijwillige hulp niet werkt. Een kind of jongere wordt dan 'onder toezicht gesteld'. Gezinsvoogden begeleiden een gezin bij de opvoeding, tot de ouders dit weer zelfstandig kunnen overnemen. Soms woont een kind daarbij – tijdelijk – niet meer thuis.

Jeugdreclassering
Een jongere die met de politie in aanraking is geweest en een proces-verbaal heeft gekregen, kan jeugdreclassering krijgen. Hij of zij krijgt dan een op maat gesneden begeleidingsplan dat moet voorkomen dat de jongere opnieuw de fout ingaat. Jeugdreclassering is er voor jongeren tussen 12 en 18 jaar. Deze vorm van jeugdzorg is een belangrijke schakel tussen zorg en straf.

Jeugdzorg
Ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen.

Kostenverdeelstaat
Tabel waarin de kosten en opbrengsten verdeeld worden over verschillende onderdelen van de instelling.

Maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering
Het gaat hierbij om de maatregel ondertoezichtstelling, ondertoezichtstelling 1e jaar, ondertoezichtstelling vervolgjaren, voogdij en voorlopige voogdij.

Normprijs jeugdbescherming en jeugdreclassering
Een vastgesteld bedrag per maatregel gebaseerd op een combinatie van directe uren, *caseload* en met diverse opslagen. De normprijzen voor 2009 zijn hieronder per maatregel weergegeven. De normprijzen voor 2010 zijn nooit gepubliceerd.

Justitiële taken	**Normprijs per maatregel 2009 (in €)**
OTS 1e jaar	€ 7623
OTS vervolgjaren	€ 6444
Voogdij	€ 3805
Voorlopige voogdij	€ 5338
Jeugdreclassering regulier	€ 4854
ITB Harde Kern	€ 1290
ITB Criem	€ 1730
ITB STP	€ 1730
Samenloop	€ 740
Vergoeding centrale overhead bij minder dan 1800 maatregelen	€ 284
Vergoeding centrale overhead bij 1800 of meer maatregelen	€ 114

Ondertoezichtstelling (OTS)
Een OTS is een gezagsbeperkende maatregel. Als in een gezin zulke ernstige opvoedingsproblemen voorkomen dat de ontwikkeling van een kind belemmerd wordt, kan de rechter een kind onder toezicht stellen. Een ingrijpende maatregel als OTS wordt niet zomaar gegeven. Dat gebeurt uitsluitend als de rechter vindt dat het voor een kind noodzakelijk is dat het gezin verplichte hulp krijgt.

Pupilkosten
Pupilkosten zijn kosten voor bijzondere uitgaven, zelfstandige kamerbewoning, kosten voor het inschakelen externe deskundigen en ziektekosten voor onder toezicht gestelde kinderen.

Span of control
Het aantal jeugdbeschermers of jeugdreclasseringsmedewerkers dat een secretariaatsmedewerker, gedragswetenschapper of teamleider ondersteunt.

Samenloop civiel/straf
De samenloop van een jeugdbeschermingsmaatregel en jeugdreclassering.

Scholings- en Trainingsprogramma (STP)
Het Scholings- en Trainingsprogramma is een variant in de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen of maatregelen. Een STP is bedoeld voor jongeren met een jeugddetentie, OTS'ers en voogdijpupillen, en voor jongeren die geplaatst zijn in een inrichting voor jeugdigen met een maatregel van twee tot vier jaar. Een STP omvat minimaal 26 uur per week aan activiteiten; van onderwijs en werk tot sociale vaardigheidstraining, bijzondere zorg en vrijetijdsbesteding.

Substitutie
Met substitutie wordt kruissubsidie bedoeld. Van kruissubsidie is sprake als tekorten op het ene onderdeel (kostenplaats) worden gedekt door overschotten op het andere onderdeel.

Voogdij
Voogdij is gezag over een minderjarig kind dat niet door de ouders wordt uitgeoefend, maar door iemand anders.

Voorlopige voogdij
Wanneer de ouders de verzorging en opvoeding niet aankunnen, kan de rechter voorlopige voogdij opleggen. Deze kinderbeschermingsmaatregel kan worden uitgesproken als de belangen van een kind zodanig worden bedreigd dat acuut ingrijpen noodzakelijk is. De ouders wordt het gezag ontnomen en dit wordt overgedragen aan Bureau Jeugdzorg. De kinderrechter spreekt de maatregel voorlopige voogdij uit op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming of van de officier van justitie.

Afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
BJZ	Bureau(s) Jeugdzorg
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
FTE	fulltime equivalent
GGZ	geestelijke gezondheidszorg
IPO	Interprovinciaal Overleg
ITB	Intensieve Trajectbegeleiding
ITB Criem	Intensieve Trajectbegeleiding Criminaliteit In Relatie tot Etnische Minderheden
JB	jeugdbescherming
JenG	(Ministerie van) Jeugd en Gezin
JN	Jeugdzorg Nederland (tot 1 januari 2011 MO-groep Jeugdzorg)
JR	jeugdreclassering
LVG	licht verstandelijk gehandicapt
LWI	Landelijk Werkende Instelling(en)
MvT	Memorie van Toelichting
NZA	Nederlandse Zorgautoriteit
OR	Ondernemingsraad
ORT	Onregelmatigheidstoeslag
OTS	Ondertoezichtstelling
OVA	Overheidsbijdrage aan de arbeidskostenontwikkeling
PR	Public relations
SGJ	Stichting Gereformeerd Jeugdwelzijn
STP	Scholings- en Trainingsprogramma
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZZP	Zelfstandige zonder personeel

Bijlage 6 Normen

Normen voor vraagstelling 1
Hoe groot zijn volgens de BJZ/LWI de tekorten voor de uitvoering van taken in het kader van de jeugdbescherming en jeugdreclassering, en hoe gaan ze daar mee om?

De tekorten moeten gekend zijn. Dat wil zeggen dat de bureaus jeugdzorg en LWI in staat moeten zijn onderbouwd aan te geven wat het verschil is tussen de middelen die voor jeugdbescherming en jeugdreclassering ter beschikking zijn gesteld en de kosten daarvan.

De onderbouwing moet voldoen aan de volgende eisen: de onderbouwing moet begrijpelijk, relevant, reconstrueerbaar en overtuigend zijn.

De middelen ter dekking van het tekort moeten besteed zijn in overeenstemming met begrotingswetten en andere van toepassing zijnde (comptabele) wet- en regelgeving.

Normen voor vraagstelling 2
Waaraan moeten de administraties van de BJZ/LWI voldoen om inzicht te kunnen geven in de kostprijzen van de uitvoering van maatregelen voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering en wat is er voor nodig om een dergelijke administratie te realiseren?

In een kostprijsmodel wordt de koppeling gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten en de aan deze producten en diensten toegerekende kosten. Een kostprijsmodel bestaat uit de volgende elementen[18]:

- Een overzicht met alle kosten die worden doorberekend, zowel de directe kosten als de indirecte kosten.
- Een toedeling van deze kosten naar de producten en diensten inclusief de daarbij gehanteerde methode.
- Een onderbouwing van de verdeling van de indirecte kosten (de verdeelsleutel).

[18] Ministerie van Financiën, *Regeling van de Minister van Financiën van 1 februari 2011*, Staatscourant 17 februari 2011, nr. 2807 over instelling, opzet en werking van baten-lastendiensten (Regeling baten-lastendiensten 2011)

- Daarbij worden de volgende randvoorwaarden in acht genomen: het kostprijsmodel leidt tot een integrale kostprijs per eenheid product of dienst; het is duurzaam en daarmee flexibel; het is transparant; het is betrouwbaar; het kan gebruikt worden voor de interne bedrijfsvoering en het geeft beheers- en beleidsondersteunende informatie.

Een administratie is dienend voor het doel dat de organisatie voor ogen staat. In dit geval gaat het om de mogelijkheid om de kostprijs te kunnen berekenen. De inrichting van de administratie dient daarom zodanig te zijn dat per product een kostprijs kan worden gegenereerd en de verschillen tussen de kostprijs en de normprijs worden verklaard. Daarvoor is nodig dat alle kosten die medebepalend zijn voor de kostprijs van een product gekend zijn, dat deze ordelijk en controleerbaar worden geregistreerd, en dat er afspraken zijn over de wijze waarop de kosten worden toegerekend aan de producten.

Een administratie moet inzicht bieden in het gevoerde beheer, voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en wordt zo doelmatig mogelijk ingericht.

Door de kostprijs en kwaliteit van een product of dienst vast te stellen en deze te vergelijken met de kostprijs en kwaliteit van eerdere jaren of met de kostprijs en kwaliteit van een product of dienst van vergelijkbare organisaties, kan inzicht verkregen worden in de (relatieve) doelmatigheid van de uitvoering. Wanneer de kostprijs omlaag gaat met behoud van de kwaliteit of een toegenomen kwaliteit, of de kwaliteit omhoog gaat bij een gelijkblijvende kostprijs spreekt men van doelmatigheidsverbetering[19].

[19] Idem

Bijlage 7 Handreiking kostprijsberekening

Kostprijsberekeningen

In zijn algemeenheid geldt dat om kostprijzen te berekenen er een koppeling moet worden gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten en de aan deze producten en diensten toegerekende kosten. De volgende elementen spelen hierbij een belangrijke rol (Financiën, 2011):

- een overzicht met alle kosten die worden doorberekend, zowel de directe kosten als de indirecte kosten.
- een toedeling van deze kosten naar de producten en diensten inclusief de daarbij gehanteerde methode.
- een onderbouwing van de verdeling van de indirecte kosten (de verdeelsleutel).

Dit moet leiden tot een integrale kostprijs per eenheid product of dienst dat duurzaam, flexibel, transparant en betrouwbaar is. Deze kostprijs moet gebruikt kunnen worden voor de interne bedrijfsvoering en beheers- en beleidsondersteunende informatie geven.

De financiering van de producten (in casu: maatregelen) in de jeugdbescherming en jeugdreclassering vindt plaats op basis van een normprijs per maatregel. Deze normprijs wordt door het Ministerie van VenJ verstrekt aan de provincies. De provincies subsidiëren op hun beurt hun BJZ/LWI ook op basis van een normprijs per maatregel. Voor de vergelijking tussen de verstrekte normprijs en de daadwerkelijke kostprijs van een maatregel stellen we hieronder een handreiking voor waarmee de kostprijs berekend kan worden van de afzonderlijke maatregelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. De berekende kostprijs kan tegelijkertijd gebruikt worden om de BJZ/LWI onderling te vergelijken.

Overzicht van kosten die worden doorberekend aan de maatregelen

Voor de uniforme berekening van kostprijzen moet duidelijk zijn welke kosten worden doorberekend aan de maatregelen. Hieronder zijn deze kosten geclusterd weergegeven. De clustering leidt tot zogenoemde kostensoorten. Het is nuttig de kostensoorten te onderscheiden omdat ze niet alleen verschillen van karakter, maar ook omdat ze een aparte component zijn in de normprijs. Daarnaast zijn deze kostensoorten terug te vinden in de administraties van de BJZ/LWI.

	Kostensoorten in kostprijs
A	Cliëntgebonden personeelskosten
B	Niet-cliëntgebonden personeelskosten (personele overhead)
C	Huisvestingskosten
D	Automatiseringskosten
E	Apparaatkosten
F	Overige kosten
G	Pupilkosten

Hieronder is per kostensoort aangegeven welke kosten daaronder worden opgenomen.

Cliëntgebonden personeelskosten
Het gaat hier om alle personeelskosten voor medewerkers die directe werkzaamheden verrichten. Dat zijn in ieder geval de jeugdbeschermers of jeugdreclasseringsmedewerkers, teamleiders, gedragswetenschappers en secretariaatsmedewerkers.

A. Cliëntgebonden personeelskosten
Lonen en salarissen
Vakantietoeslag
Eindejaarsuitkering
ORT, overwerk, bereikbaarheidsvergoeding
Ontvangen ziekengelden
Sociale Lasten
Pensioenpremies
Reiskosten woon-werk
Kosten dienstreizen
Studiekosten
Kosten kinderopvang
Kosten burnout, employability
Kosten arbodienst
Kosten werving en selectie
Gratificaties en incidentele toeslagen
Interim/zzp/uitzendkrachten/detachering/ingeleend
Overige personeelskosten

Niet cliëntgebonden personeelskosten (personele overhead)

B. Niet cliëntgebonden personeelskosten (personele overhead)
Lonen en salarissen
Vakantietoeslag
Eindejaarsuitkering
ORT, overwerk, bereikbaarheidsvergoeding
Ontvangen ziekengelden
Sociale Lasten
Pensioenpremies
Reiskosten woon-werk
Kosten dienstreizen
Studiekosten
Kosten kinderopvang
Kosten burnout, employability
Kosten arbodienst
Kosten werving en selectie
Gratificaties en incidentele toeslagen
Interim/zzp/uitzendkrachten/detachering/ingeleend
Overige personeelskosten

Huisvestingskosten

C. Huisvestingskosten
Onderhoudskosten
Dotatie voorziening groot onderhoud
Energiekosten (gas, water, elektriciteit)
Verzekeringskosten gebouwgebonden
Belastingskosten gebouwgebonden
Schoonmaakkosten
Huur en leasing terreinvoorzieningen
Huur en leasing gebouwen
Overige huisvestingskosten
Afschrijvingskosten terreinvoorzieningen
Afschrijvingskosten verbouwingen
Afschrijvingskosten gebouwen
Afschrijvingskosten inventaris
Afschrijvingskosten installaties
Rentelasten hypotheek

Automatiseringskosten (exclusief personeelskosten)

D. Automatiseringskosten (excl. personeelslasten)
Huur en leasing automatisering
Onderhouds- en beheerskosten
Afschrijvingskosten automatisering
Overige automatisering

Apparaatkosten

E. Apparaatskosten
Vergader- en representatiekosten (bestuur en overig)
Telefoonkosten en overige communicatiekosten
Portokosten
Kosten drukwerk en reproductie
Kantoorbenodigdheden
Bijdragen lidmaatschappen en vakliteratuur
Kosten public relations (PR)
Kosten ondernemingsraad (OR)
Niet gebouw gebonden kosten, belastingen en verzekeringen
Accountantskosten
Advieskosten
Kosten administratieve diensten door derden
Huur en leasing van vervoersmiddelen
Overige kosten vervoersmiddelen
Aanschaf klein inventaris en inrichtingskosten
Huur en leasing installaties
Huur en leasing inventaris
Afschrijvingskosten vervoersmiddelen
Overige apparaatkosten

Overige kosten

F. Overige kosten
Bijdrage Jeugdzorg Nederland

Pupilkosten

G. Pupilkosten
Budget bijzonder bijdragen
Budget zelfstandige kamerbewoning
Budget kosten externe deskundigen
Budget ziektekosten

Kostprijsberekening

De kostprijs van een maatregel wordt berekend door per kostensoort de kosten per maatregel te berekenen en deze vervolgens bij elkaar op te tellen. In onderstaande tabel wordt de berekeningswijze toegelicht. In de tabel nemen we de berekening van jeugdbeschermingsmaatregelen als voorbeeld.

Kostensoort	**Berekening 1**	**Berekening 2**	**Kostprijs per kostensoort**
Cliëntgebonden personeelskosten	Deze kosten voor jeugd-bescherming in jaar x gedeeld door totaal aantal productieve uren jeugdbeschermers in jaar x	Vermenigvuldigd met gemiddeld aantal uur per maatregel	Kostprijs direct personeel per maatregel
Niet-cliëntgebonden personeelskosten (personele overhead)	Deze kosten voor jeugd-bescherming in jaar x gedeeld door totaal aantal productieve uren jeugdbeschermers in jaar x	Vermenigvuldigd met gemiddeld aantal uur per maatregel	Kostprijs personele overhead per maatregel
Huisvestingskosten	Deze kosten voor jeugd-bescherming in jaar x gedeeld door totaal aantal productieve uren jeugdbeschermers in jaar x	Vermenigvuldigd met gemiddeld aantal uur per maatregel	Kostprijs huisvestingskosten per maatregel
Automatiseringskosten	Deze kosten voor jeugd-bescherming in jaar x gedeeld door totaal aantal productieve uren jeugdbeschermers in jaar x	Vermenigvuldigd met gemiddeld aantal uur per maatregel	Kostprijs automatiseringskosten per maatregel
Apparaatskosten	Deze kosten voor jeugd-bescherming in jaar x gedeeld door totaal aantal productieve uren jeugdbeschermers in jaar x	Vermenigvuldigd met gemiddeld aantal uur per maatregel	Kostprijs apparaatskosten per maatregel
Overige kosten	Totale bijdragen aan Jeugdzorg Nederland die ten laste komen voor jeugdbescherming in jaar x gedeeld door aantal maatregelen OTS en voogdij in jaar x		Kostprijs Jeugdzorg Nederland per maatregel
Pupilkosten	Deze kosten in jaar x gedeeld door totaal aantal maatregelen OTS en voogdij in jaar x		Kostprijs pupillen per maatregel
		Totaal	Integrale gemiddelde kostprijs per maatregel

De berekening voor jeugdreclasseringsmaatregelen is op dezelfde manier opgebouwd; uiteraard gaat het dan om de kosten die voor jeugd-reclassering zijn gemaakt en om het aantal productieve uren van de

jeugdreclasseringsmedewerkers. Er zijn in principe geen pupilkosten voor de jeugdreclassering.

Hieronder lichten we onderdelen van de berekening toe.

Totaal aantal productieve uren voor jeugdbeschermers
Productieve uren zijn de uren die door een medewerker direct zijn besteed aan primaire taken. Productieve uren kunnen worden bepaald door het totaal aantal contracturen per jaar van een fte te verminderen met het aantal genoten uur aan feestdagen, vakantie, bijzonder verlof, leeftijdsgebonden regelingen, ziekte en indirecte uren zoals organisatieoverleg, (bij)scholing, opleiden en productontwikkeling. Hiervoor kan onderstaande tabel worden gebruikt.

Categorieën	**Totalen**	**Uren af**
Jaartotaal: 52 weken * 36 uur	**1872**	
Feestdagen		
Vakantie-uren		
Bijzonder verlof		
Leeftijdsgebonden		
Subtotaal		
Ziekte		
Totaal beschikbare uren		
Organisatieoverleg		
Scholing/vakliteratuur/opleiden/productontwikkeling		
Overig		
Productieve uren		

Om het totaal aantal productieve uren voor de jeugdbeschermers in jaar x te berekenen moeten de gerealiseerde productieve uren van alle jeugdbeschermers in jaar x bij elkaar opgeteld worden.

Gemiddeld aantal uur per maatregel
Het gaat hier om het gerealiseerde gemiddeld aantal uur dat per type jeugdbeschermingsmaatregel door een jeugdbeschermer is besteed in jaar x. Het gerealiseerde gemiddeld aantal uur per maatregel kan berekend worden door het aantal gerealiseerde productieve uren per fte jeugdbeschermer in jaar x te delen door de gerealiseerde gemiddelde *caseload* voor die maatregel in jaar x.

Fulltime equivalent (fte)
Het fulltime equivalent is 36 uur per week.

Kosten voor jeugdbescherming
Het gaat hier expliciet om de kosten die toegerekend zijn aan de kostenplaats jeugdbescherming. Deze kosten moeten volgen uit de kostenverdeelstaat.

Pupilkosten
Pupilkosten zijn kosten voor bijzondere uitgaven, zelfstandige kamerbewoning, kosten voor het inschakelen externe deskundigen en ziektekosten voor onder toezicht gestelde kinderen. De pupilkosten zijn afhankelijk van het aantal maatregelen en niet van het aantal jeugdbeschermers. Voor de berekening van de kostprijs per maatregel worden daarom de totale pupilkosten gedeeld door het aantal maatregelen OTS en voogdij. Er zijn in principe geen pupilkosten voor de jeugdreclassering.

Kostenverdeelstaat
Voor de kostprijsberekening gaan we ervan uit dat de BJZ/LWI beschikken over een kostenverdeelstaat waarin directe en indirecte kosten zijn toegerekend aan kostenplaatsen. Bij de kostprijsberekening nemen we de kosten(soorten) die zijn toegerekend aan de kostenplaats jeugdbescherming als uitgangspunt. Dit moeten dus de kosten zijn die gemaakt zijn voor de jeugdbescherming.

Een kostenverdeelstaat is een overzicht waarmee duidelijk wordt aan welke kostenplaatsen kosten en opbrengsten worden toegerekend. Het toerekenen van kosten aan kostenplaatsen dient zo reëel mogelijk te gebeuren. Met andere woorden, kosten dienen te worden toegerekend aan die kostenplaatsen waar de kosten voor worden gemaakt. Echter, niet alle kosten kunnen gemakkelijk worden toebedeeld. Deze ’indirecte’ kosten kunnen met een toerekenregel (ook wel verdeelsleutel) worden verdeeld over de kostenplaatsen. Wat die regel moet zijn, kan verschillen per type kosten en per organisatie.

Hieronder presenteren we een kostenverdeelstaat zoals die door alle BJZ/LWI gehanteerd kan worden voor de kostenplaatsen jeugdbescherming en jeugdreclassering. In deze kostenverdeelstaat zijn ’projecten’ een aparte kostenplaats.

	Jeugd-bescherming	**Jeugd-reclassering**	**Projecten**	**…**	**…**
Opbrengsten					
…					
Totale opbrengsten					
Lasten					
Cliëntgebonden personeelskosten					
Niet-cliëntgebonden personeelskosten (personele overhead)					
Huisvestingskosten					
Automatiseringskosten					
Apparaatkosten					
Overige kosten					
Pupilkosten					
Totale lasten					
Resultaat (opbrengsten minus lasten)					

De kostenverdeelstaat moet integraal onderdeel uitmaken van het jaarverslag van een BJZ/LWI en daarmee ook onderdeel uitmaken van de verplichte accountantscontrole. De accountant moet een uitspraak doen over de correcte toepassing van de gehanteerde toerekenregels.

Toerekening van kosten aan kostenplaatsen

Voor de toerekening van kosten moeten de BJZ/LWI de volgende regels hanteren:

- De BJZ/LWI rekenen directe en indirecte kosten toe aan de kostenplaats waar de kosten voor worden gemaakt.
- De BJZ/LWI expliciteren de toerekenregels voor indirecte kosten in het jaarverslag en lichten daarbij toe waarom voor een type regel is gekozen.

Het hanteren van een kostenverdeelstaat betekent voor een BJZ/LWI dat het inzicht moet hebben in waar kosten worden gemaakt. In de praktijk zal dit niet altijd eenvoudig zijn. Om dit met een aantal voorbeelden te illustreren:

- Een gedragswetenschapper verricht in de praktijk soms activiteiten voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en de centrale toegang. In de kostenverdeelstaat moeten de kosten van een gedragswetenschapper dan ook goed toegedeeld worden naar die kostenplaatsen.
- Bij een juridisch medewerker die zich bezighoudt met bezwaren is het de vraag waar het bezwaar betrekking op heeft. Zo komt het voor dat deze medewerkers zich voornamelijk bezighouden met bezwaren op indicatiebesluiten. De kosten hiervan moeten dan ook toegerekend worden aan de daarop betrekking hebbende kostenplaats en dus niet op jeugdbescherming.
- Ziektevervanging van een jeugdbeschermer of ander direct personeel moet worden toegerekend aan de directe personeelskosten van jeugdbeschermers en niet aan centrale personele overhead.
- Soms zijn taken van een jeugdbeschermer vanwege efficiëntie centraal georganiseerd en daarmee uit handen genomen van een jeugdbeschermer (bijvoorbeeld de zorgtoewijzingsfunctionarissen bij Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam). Deze functionarissen moeten worden toegerekend aan de juiste kostenplaats en ook binnen de kostenplaats aan de juiste kostensoort.

Inzicht in nakoming uitvoeringsafspraken

Er gelden afspraken voor de uitvoering van de verschillende maatregelen. Voor een goede vergelijking van de kostprijzen met de normprijs, maar ook voor een goede vergelijking tussen de BJZ/LWI is het noodzakelijk dat bij de kostprijs wordt aangegeven in hoeverre voldaan is aan de gemaakte uitvoeringsafspraken. Dit betekent concreet dat de BJZ/LWI het volgende moeten kunnen berekenen:

- Het gemiddelde aantal gerealiseerde productieve uren per jeugdbeschermer en jeugdreclasseringsmedewerker;
- De gerealiseerde *span of control* van de secretariaatsmedewerkers, teamleiders en gedragswetenschappers;
- het gemiddeld aantal uur dat is besteed aan een maatregel of de gerealiseerde *caseload* per maatregel.

Opname van deze gegevens in het jaarverslag is wenselijk.

Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2011). *Brief aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over verzoek om onderzoek naar normbedragen jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Kenmerk 11002497 R. d.d. 23 mei 2011.

Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (2010). *Jaarrekening 2009*. d.d. 27 april 2010. Amsterdam: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (2011). *Jaarrekening 2010*. d.d. 31 mei 2011. Amsterdam: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Drenthe (2010). *Jaarrekening 2009*. d.d. 11 maart 2010. Assen: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Drenthe (2011). *Jaarrekening 2010*. d.d. 20 april 2011. Assen: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Flevoland (2010). *Jaarrekening 2009*. d.d. 16 maart 2010. Lelystad: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Flevoland (2011). *Jaarrekening 2010*. d.d. 22 maart 2011. Lelystad: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Friesland (2010). *Jaarverantwoording 2009*. d.d. 11 mei 2010. Leeuwarden: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Friesland (2011). *Jaarrekening 2010*. d.d. 7 april 2011. Leeuwarden: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Gelderland (2010). *Financiële verantwoording 2009*. d.d. 1 maart 2010. Arnhem: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Gelderland (2011). *Financiële verantwoording 2010*. d.d. 25 maart 2011. Arnhem: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Groningen (2010). *Jaarrekening 2009*. d.d. 25 maart 2010. Groningen: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Groningen (2011). *Jaarrekening 2010*. d.d. 23 maart 2011. Groningen: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Haaglanden (2010). *Jaarcijfers 2009*. Den Haag: eigen beheer.

Bureau Jeugdzorg Haaglanden (2011). *Jaarcijfers 2010*. d.d. 30 mei 2011. Den Haag: eigen beheer.

Bureau Jeugdzorg Limburg (2010). *Financieel jaarverslag 2009*. d.d. april 2010. Roermond: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Limburg (2011). *Financieel jaarverslag 2010*. d.d. april 2011. Roermond: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant (2010). *Jaarrekening 2009*. Eindhoven: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant (2011). *Jaarrekening 2010*. Eindhoven: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Noord-Holland (2010). *Jaarrekening 2009*. d.d. 15 april 2010. Haarlem: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Noord-Holland (2011). *Jaarrekening 2010*. d.d. 27 april 2011. Haarlem: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Overijssel (2010). *Jaarrekening 2009*. Zwolle: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Overijssel (2011). *Jaarrekening 2010*. Zwolle: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Rotterdam (2010). *Financieel jaarverslag 2009*. d.d. 23 maart 2010. Rotterdam: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Rotterdam (2011). *Financieel jaarverslag 2010*. d.d. maart 2011. Rotterdam: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Utrecht (2010). *Financieel jaarverslag 2009*. d.d. 9 april 2010. Utrecht: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Utrecht (2011). *Financieel jaarverslag 2010*. d.d. 2 mei 2011. Utrecht: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Zeeland (2010). *Financieel verslag over 2009*. d.d. 26 april 2010. Middelburg: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Zeeland (2011). *Financieel verslag over 2010*. d.d. 30 mei 2011. Middelburg: z.uitg.

Bureau Jeugdzorg Zuid Holland (2010). *Jaarcijfers 2009*. Den Haag: eigen beheer.

Bureau Jeugdzorg Zuid Holland (2011). *Jaarcijfers 2010*. d.d. 30 mei 2011. Den Haag: eigen beheer.

Bergman, F., P. Mehlkopf, D. van Veen en M. Dees (2007). *Eindrapportage tijdschrijfonderzoek OTS Jeugdzorg*. Utrecht: CapGemini Nederland B.V.

Financiën (2011). *Regeling van de Minister van Financiën over instelling, opzet en werking van baten-lastendiensten van 1 februari 2011(Regeling baten-lastendiensten 2011)*. Staatscourant 17 februari 2011, nr. 2807.

Jeugd en Gezin (2010). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Jeugd en Gezin 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32360 XVII, nr. 3. Den Haag: SDU

Jeugd en Gezin (2011). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Jeugd en Gezin 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32710 XVII, nr. 1. Den Haag: SDU

Jeugdzorg Nederland (2009). *Prinsjesdag 2009 deltaplan gezinsvoogdij in gevaar*, d.d. 15 september 2009. www.jeugdzorgnederland.nl, geraadpleegd op 5 oktober 2011.

Jeugdzorg Nederland (2011a). Jeugdbescherming met de rug tegen de muur, d.d. 20 januari 2011. www.jeugdzorgnederland.nl, geraadpleegd op 5 oktober 2011.

Jeugdzorg Nederland (2011b). *Brancherapportage jeugdzorg 2010*. Utrecht: z.uitg.

Jeugdzorg Nederland (2011c). *Brief aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over tarieven jeugdbescherming/jeugdreclassering*. Referentie 11/00175. d.d. 14 maart 2011.

Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering (2010). *Financieel verslag 2009*. Utrecht: z.uitg.

Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering (2011). *Financieel verslag 2010*. Utrecht: z.uitg.

MO-Groep Jeugdzorg (2010). *Brancherapportage jeugdzorg 2009*. Utrecht: z.uitg.

Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. d.d. 30 september 2010. z.uitg.

Smidt, P., S. Oudkerk, F. van Dijk & S. Bijleveld (2010). *Herijkingsonderzoek tarief jeugdbescherming*. Utrecht: Deloitte Consulting BV.

VenJ (2011a). *Brief aan de Algemene Rekenkamer met verzoek tot onderzoek naar tarieven jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Kenmerk 5690184/11/CBJ. d.d. 18 maart 2011. Den Haag: Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties.

Stichting Gereformeerd Jeugdbescherming (2010). Gecombineerd jaarverslag 2009. d.d. 29 maart 2010. Amersfoort: z.uitg.

Stichting Gereformeerd Jeugdbescherming (2011). Gecombineerd jaarverslag 2010. d.d. 31 maart 2011. Amersfoort: z.uitg.

VenJ (2011b). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 VI, nr. 1. Den Haag: SDU

VWS en Justitie (2005). *Mandaatbesluit Bureaus jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen*, Staatscourant 10 augustus 2005, nr. 153

Justitie en JenG 2010. *Convenant 'Inpassing (gezins)voogdij- en jeugdreclasseringstaken van de landelijk werkende instellingen in het stelsel van de jeugdzorg',* Staatscourant 28 juli 2010, nr. 11866

William Schrikker Stichting jeugdbescherming en jeugdreclassering (2010). *Jaarrekening 2009*. d.d. 20 april 2010. Amsterdam: z.uitg.

William Schrikker Stichting jeugdbescherming en jeugdreclassering (2010). *Jaarrekening 2010*. d.d. 19 april 2011. Amsterdam: z.uitg.

Wet- en regelgeving

Financiële-verhoudingswet. Wet van 21 oktober 1996, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten.

Mandaatbesluit Bureaus Jeugdzorg en de Landelijk Werkende Instellingen, Staatscourant 10 augustus 2005, nr. 153.

Memorie van toelichting bij de Wet op de jeugdzorg (z.j.). Den Haag: VWS en Justitie.

Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg (2004). Besluit van 16 december 2004 houdende regels ter uitvoering van de Wet op de jeugdzorg.

Wet op de jeugdzorg. Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg.

Projectteam

Dhr. drs. A.B.M. Gloerich (projectleider)
Mw. C.M. Blokdijk
Dhr. drs. N. Donker
Dhr. G. Koop MSc

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Guido Benschop/Hollandse Hoogte
(medewerker van jeugdzorg in een
spreekruimte)

Den Haag, december 2011