

Slotrapportage Jeugdzorgbrigade

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Opdracht, samenstelling en werkwijze jeugdzorgbrigade	2
2. Inleiding; terugblik en vooruitblik	3
3. Beeldjes voor onbureaucratisch handelen	6
4. Jeugdigen zelf aan het woord	9
5. Bureaucratie breder beschouwd	13
5.1 Inleiding	13
5.2 Ontwikkeling bureaucratie in het publieke domein	14
5.3 Bureaucratie en de rol van de overheid	15
5.4 Waarom is bureaucratie zo moeilijk te bestrijden?	18
6. Bureaucratie in de jeugdzorg	20
6.1 De ontwikkeling van de jeugdzorg	20
6.2 Oorzaken van bureaucratie in de jeugdzorg	21
6.3 Wanneer en waar ontstaat bureaucratie in de jeugdzorg	21
7. Vermindering van bureaucratie in de jeugdzorg	24
7.1 Bureaucratie aanpakken	24
7.2 Bureaucratie bij bureau jeugdzorg / AMK	25
7.3 Bureaucratie bij zorgaanbieders	26
7.4 Bureaucratie in de keten van de jeugdzorg	27
7.5 Bureaucratie en professionaliteit	28
7.6 Bureaucratie en innovatie	29
7.7 Bureaucratie in de relatie tussen provincie en jeugdzorginstelling	33
8. Conclusies en algemene aanbevelingen met betrekking tot de bureaucratie in de jeugdzorg	39
8.1 De stand van de bureaucratie in de jeugdzorg	39
8.2 Uitvoering van de aanbevelingen van de jeugdzorgbrigade.	39
8.3 Permanente aandacht voor bureaucratie	40
8.4 Bureaucratie en het jeugdzorgstelsel	40
8.5 Slotconclusies en aanbevelingen	42
Bijlagen:	
I Monitor uitvoering eerdere aanbevelingen jeugdzorgbrigade	43
II Lopende ontwikkelingen professionalisering en effectiviteit zorg	62
III Afkortingen	65

1. Opdracht en samenstelling jeugdzorgbrigade

Opdracht

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister van Justitie hebben de jeugdzorgbrigade opdracht gegeven de bureaucratie in de jeugdzorg te bestrijden. Sedert de start, in november 2004, heeft de brigade samen met jeugdigen, ouders en werkers in de jeugdzorg bureaucratie opgespoord en aanbevelingen gedaan om die aan te pakken.

Naast de jeugdzorgbrigade is ook *Operatie Jong* actief met verbeteringen in de jeugdzorg. Beide trajecten zijn complementair. Er zijn de volgende afstemmingsafspraken zijn gemaakt:

- De jeugdzorgbrigade bestrijdt onnodige bureaucratie, o.a. als gevolg van de Wet op de jeugdzorg. De jeugdzorgbrigade gaat na wat, gegeven de huidige structuren, aan vermindering van bureaucratie kan worden gedaan.
- Operatie Jong heeft als interdepartementaal project de opdracht om de werking en de samenhang in het hele jeugdbeleid te verbeteren.

Samenstelling jeugdzorgbrigade

De jeugdzorgbrigade is als volgt samengesteld: Frank de Grave is voorzitter, Dick van Hemmen en Thijs Malmberg zijn leden van de brigade. De ondersteuning is in handen van Capgemini. Voor de eerste rapportage was Esther van Bostelen verantwoordelijk. Marian Louppen draagt verantwoordelijkheid voor de tweede en voor deze eindrapportage. De supervisie vanuit Capgemini ligt bij prof. dr. Caren A. van Egten.

2. Inleiding

Werkwijze

De jeugdzorgbrigade werkt bottom-up, vanuit de basis. Vertrekpunt zijn de knelpunten die jeugdigen, hun ouders en medewerkers in de praktijk ervaren. De brigade is daarover in gesprek gegaan en heeft gesprekken georganiseerd om te komen tot oplossingen. Op basis daarvan doen wij zo concreet mogelijke aanbevelingen aan de betrokken partijen in de jeugdzorg: de departementen van VWS en Justitie, de provincies & grootstedelijke regio's, de bureaus jeugdzorg en de zorginstellingen. Wanneer het onderwerpen betreft die naar hun aard vragen om een landelijk afgestemde aanpak richten we de aanbevelingen (mede) aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en aan de brancheorganisatie voor de jeugdzorg, de MOgroep.

In onze rapportages hebben we niet alleen oog voor de knelpunten in de jeugdzorg. Er is namelijk ook veel goeds te melden over de jeugdzorg, hoewel dat de pers vaak niet haalt. Naast het vermelden van goede voorbeelden besteden we ook aandacht aan bijzondere gevallen van onbureaucratisch en geïnspireerd handelen. Hieraan wordt als blijk van waardering het BEELDJE uitgereikt dat de kunstenaar Jan Jaap Horstink voor de jeugdzorgbrigade heeft gemaakt. Deze figuur staat op de omslag van de rapportages.

De jeugdzorgbrigade heeft al eerder kenbaar gemaakt dat de looptijd van haar werkzaamheden zonder bezwaar met een half jaar bekort kan worden. Dat betekent dat met het uitbrengen van deze derde en laatste rapportage onze werkzaamheden in juni 2006 worden afgerond.

Wat is bureaucratie

Als (onnodige) bureaucratie worden door de jeugdzorgbrigade aangemerkt alle handelingen, procedures etc. die niet noodzakelijk bijdragen aan, of op gespannen voet staan met het goed functioneren van de jeugdzorg. Met goed functioneren wordt bedoeld dat de cliënt zo goed en zo snel mogelijk en naar tevredenheid wordt behandeld. De grenzen van de bureaucratie zijn door ons dus breed getrokken. In hoofdstuk 6 wijden we een nadere beschouwing aan het begrip bureaucratie.

De opbrengst van het verminderen van bureaucratie is niet alleen, en misschien wel niet in de eerste plaats van financiële aard. De jeugdzorgbrigade wil de aandacht vooral vestigen op belangrijke kwalitatieve en immateriële baten van de vermindering van bureaucratie:

- de jongere wordt eerder geholpen;
- hulpverlening verloopt sneller en soepeler;
- de hulp is kansrijker. Cliënten ergeren zich minder; dit vergroot het vertrouwen in de hulpverlening, wat volgens onderzoek een belangrijke factor is voor het slagen van hulp;
- de hulpverlener is ook beter gemotiveerd als hij zich niet ergert aan onnodige en bureaucratische rompslomp. Dit bevordert de werklust van de hulpverlener en vergroot de bereidheid de zinvolle regels na te leven. Dit komt ook de cliënt ten goede.

Terugblik op de twee eerdere rapportages

De brigade heeft twee maal eerder gerapporteerd over haar vorderingen. In het voorjaar van 2005 is de eerste rapportage verschenen. In het najaar van 2005 de tweede. Bij elkaar zijn in deze twee rapportages ruim 60 aanbevelingen gedaan gericht op vermindering van bureaucratie.

In de eerste rapportage, die in april 2005 verscheen, stond de *signalering* van bureaucratie centraal. De jeugdzorgbrigade heeft in de eerste periode intensief contact gezocht met het veld om een indruk te krijgen wat er leeft en welke bureaucratische belemmeringen men ervaart in het dagelijkse werk. Met jongeren zelf is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de bedoeling hen te betrekken bij de werkzaamheden van de jeugdzorgbrigade. Het beeld dat uit deze veelheid van activiteiten naar voren kwam, aangevuld met de aanpak die de jeugdzorgbrigade zich daarbij voorstelde, bepaalde de eerste rapportage.

Een belangrijke aanbeveling uit de eerste rapportage was het schrappen van duizenden onnodige (her)indicaties, die slechts op bureaucratische gronden zouden moeten plaatsvinden. Dit zou veel onnodig werk en aanzienlijke kosten met zich hebben meegebracht. De ministeries van VWS en Justitie hebben de aanbeveling van de jeugdzorgbrigade voortvarend opgepakt. Het gevolg is dat naar schatting 10.000 indicaties minder behoeften te worden gesteld.

In onze tweede rapportage stond de *stimulering* centraal. Speciale aandacht kregen bureaucratie in de omgeving van jongeren, van pleegouders, van pleegzorginstellingen, van cliëntenraden en in de relatie tussen kinderrecht, raad voor de kindbescherming, gezinsvoogden en AMK. Dat alles resulteerde in een groot aantal concrete aanbevelingen, respectievelijk oplossingen voor gesignaleerde bureaucratische problemen.

Inleiding op deze eindrapportage

Deze eindrapportage vervolgt met de vermelding van de initiatieven die worden gehonoreerd met het beeldje van de jeugdzorgbrigade (hoofdstuk 3).

Daarna komen in hoofdstuk 4 als eerste de cliënten aan het woord. We hebben het opnieuw als inspirerend ervaren met jongeren zelf te praten over wat hen bezighoudt als gebruiker van de jeugdzorg.

In hoofdstuk 5 volgt een beschouwing over het fenomeen bureaucratie. Wat is bureaucratie, welke rol vervult bureaucratie in het publieke domein waarom is het zo'n taai verschijnsel? In hoofdstuk 6 wordt meer specifiek stilgestaan bij (de oorzaken van) bureaucratie in de jeugdzorg.

Daarna volgt in hoofdstuk 7 de laatste reeks van aanbevelingen om de bureaucratie in de jeugdzorg aan te pakken. Deze richten zich op bureau jeugdzorg, de zorgaanbieders en op de keten van jeugdzorg. Ook uit een beschouwing over de relatie tussen bureaucratie en professionaliteit, respectievelijk bureaucratie en innovatie vloeien aanbevelingen voort. Verder worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan die te maken hebben met de relatie tussen instelling en provincie.

In het afsluitende hoofdstuk 8 maken we in deze slotrapportage de balans op. Aan de orde komen vragen als: wat is de stand van de bureaucratie in de jeugdzorg, wat zijn de gevolgen van een nieuwe stelseldiscussie en is een nieuw stelsel noodzakelijk om de jeugdzorg goed te laten functioneren? We sluiten af met een aantal algemene conclusies en aanbevelingen.

Stand van zaken eerdere aanbevelingen

In bijlage I is een overzicht opgenomen van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen uit de twee eerdere rapportages. De jeugdzorgbrigade constateert dat er door alle betrokkenen serieus werk wordt gemaakt van de uitvoering van de aanbevelingen. Een aantal is al afgerond, de overigen zijn vrijwel allemaal in behandeling.

Tot besluit

Wij willen nadrukkelijk vermelden dat alle betrokkenen die wij ontmoetten, -jongeren, werkers in de jeugdzorg, de brancheorganisatie, departementen en provincies- van harte medewerking hebben verleend aan het werk van de jeugdzorgbrigade. Ook hebben we de samenwerking met jongeren, die ons vanuit hun positie als cliënt hebben verteld over hun ervaringen in de praktijk, zeer op prijs gesteld. Naast positieve reacties op onze twee eerdere rapportages hebben alle partijen ook voluit medewerking toegezegd bij de uitvoering van de aanbevelingen. In een tijd waarin van alle kanten zo'n groot beroep wordt gedaan op de jeugdzorg, en naar wij ontdekten ook al ontzaglijk veel gebeurt om de jeugdzorg verder te ontwikkelen¹, waarderen wij deze houding zeer. Deze opstelling geeft het vertrouwen dat de sector op weg is naar een goed functionerend jeugdzorgstelsel.

¹ Zie bijlage 1: Lopende ontwikkelingen professionalisering en effectiviteit jeugdzorg

3. Beeldjes voor onbureaucratisch handelen

Ook in deze eindrapportage wil de Jeugdzorgbrigade aandacht besteden aan bijzonder en onbureaucratisch handelen. Bij gelegenheid van de afsluiting van onze werkzaamheden willen we 3 beeldjes uitreiken aan mooie initiatieven. Staatssecretaris Ross zal de beeldjes uitreiken tijdens onze slotmanifestatie op 15 juni 2006.

De keuze voor de beeldjes verloopt, geheel in de stijl van onze opdracht, onbureaucratisch. Er is geen prijsvraag of wedstrijd gehouden. In de loop van de tijd maakte de jeugdzorgbrigade kennis met vele goede initiatieven. De projecten die in het zonnetje worden gezet staan symbool voor de goede ideeën die leven in de jeugdzorgsector. Het uitreiken van een beeldje is dan ook, naast de onze grote waardering voor het betrokken initiatief, tegelijk ook een compliment voor andere waardevolle ideeën en projecten.

I. Cliëntenwijzer: bureau jeugdzorg verklaard voor jongeren

Het eerste beeldje is voor de totstandkoming van de cliëntenwijzer, ontwikkeld door het Landelijke Cliëntenforum Jeugdzorg in samenwerking met de MOgroep.

Vrijwilligers van het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg hebben samen met de MOgroep een set van 7 folders ontworpen waarin de verschillende routes die jongeren binnen bureau jeugdzorg kunnen doorlopen (o.m. vrijwillige zorg, onder toezichtstelling, AMK), voor jongeren zelf en hun ouders worden uitgelegd. De gebeurtenissen waarmee een jongere te maken kan krijgen zijn getekend in schema's, waarbij iedere stap is voorzien van commentaar en uitleg in begrijpelijke bewoordingen. Hiermee hopen de initiatiefnemers jongeren en ouders duidelijkheid te geven over de dingen ze kunnen verwachten als ze met bureau jeugdzorg te maken krijgen.

Dit initiatief behoeft nauwelijks toelichting. Jongeren en ouders kunnen de processen binnen bureau jeugdzorg als bureaucratisch ervaren, zeker als men niet weet of begrijpt waartoe allerlei stappen en handelingen dienen. Het is daarom van groot belang hen op een aansprekende, begrijpelijke manier duidelijk te maken hoe bureau jeugdzorg werkt en waarom. Dit is goed gelukt in deze folders die samen met cliënten zijn gemaakt. Tevens worden ouders en cliënten gewezen op de mogelijkheden die ze hebben om invloed uit te oefenen op het proces of om bezwaar aan te tekenen.

Kati Schutgens uit Limburg, jarenlang vrijwilligster en voorzitter van de werkgroep waarin de cliëntenwijzer tot stand is gekomen, zal het beeldje in ontvangst nemen. Naast haar heeft ook Peter Lankhorst, voorzitter van het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg, een belangrijke bijdrage geleverd aan dit project.

II. Intersectorale ketenzorg voor dak- en thuisloze jongeren Amsterdam

In dit initiatief, dat in het werkveld "bestek voor een keten" heet, werken zeven organisaties eendrachtig samen om dak- en thuisloze jongeren weer perspectief te geven. Het 'Amsterdams Samenwerkingsverband voor dak en thuisloze jongeren' bestaat uit Bureau Jeugdzorg (een van de initiatiefnemers van het eerste uur), vier instellingen voor maatschappelijke opvang: HVO-Querido (tevens voorzitter Stuurgroep), Leger des Heils, Volksbond en Streetcornerwork en daarnaast twee zorgaanbieders: Spirit en Altra. Bijzonder is dat hier zeven organisaties, over scheidslijnen en schotten tussen instellingen heen, op basis van een gezamenlijk plan met een

'sluitende aanpak', samenwerken om een zeer kwetsbare groep, die lange tijd tussen wal en schip viel, te helpen de basis voor een menswaardig leven te hervinden.

De eerste schakel in de keten van hulpverlening betreft de signalering. Deze wordt vooral vervuld door het *Streetcornerwork*, maar ook door jeugdreclassering of het FIOM-bureau. De tweede schakel vormt de indicatie. Voor complexe gevallen is er een multidisciplinair indicatieoverleg. De derde schakel is de zorgbemiddeling. Voor jonge en thuisloze (aanstaande) moeders is er een apart instroomoverleg. De vierde schakel vormt de uitvoering van de hulp. Dat kan ambulante of door vormen van verblijf met trainingsprogramma's. Er kan middels een netwerk van vele organisaties voor een breed scala aan zorg bemiddeld worden. Er is ook gespecialiseerde hulpverlening mogelijk, bijvoorbeeld verslavingszorg, verstandelijk gehandicaptenzorg en GGZ-zorg. Een casemanager bewaakt de rode draad van het traject met de jongere. Belangrijk zijn de goede externe contacten met voorzieningen voor basisbehoeften: financiën (budgetbeheer, schuldsanering); gezondheid (GG&GD) en wonen (woningcorporaties, gemeentelijke woningdiensten).

Via het centrale indicatie- en zorgbemiddelingspunt is de situatie rond dak- en thuisloze jongeren in Amsterdam beter bekend geworden. Dat leidt ertoe dat de cliënt passende opvang en zorg krijgt. Er wordt ook meer gebruik gemaakt van de verschillende mogelijkheden in de opvang en van combinaties van zorg en opvang. Het aantal jongeren dat na de toewijzing is uitgevallen, is in de afgelopen jaren steeds minder geworden.

Wiel Janssen, directeur Bureau Jeugdzorg en voormalig voorzitter van de stuurgroep die het initiatief ontwikkelde, zal het beeldje namens alle betrokkenen in ontvangst nemen, geflankeerd door Els Rozema (als gedragsdeskundige bij Indicatie en Zorgbemiddeling dak- en thuisloze jongeren) en Gerda van Dijk (coördinator samenwerkingsverband).

III. E-Halte kindermishandeling AMK Noord-Brabant

E-Halte is een landelijk te realiseren vraaggestuurde Internetsite om kindermishandeling eerder te signaleren en de verschillende verantwoordelijke instanties snel de juiste actie te laten ondernemen. Het betreft een gedifferentieerde site gericht op 4 doelgroepen: (1) de natuurlijke omgeving van het kind, (2) het kind zelf, (3) de ouders en (4) de professional die werkt met jeugd (jeugdgezondheidszorg, onderwijs, hulpverlening). Met vier verschillende ingangen wordt op basis van vraagsturing gedifferentieerde informatie geboden die leidt naar het aanbod van hulpverlening (sociale kaart).

Op deze wijze vindt een onbureaucratische en efficiënte toeleiding van zorgen en vroege signalen van kindermishandeling plaats, zonder dat kinderen, ouders, de omgeving en professionals daarvoor naar de verschillende loketten moeten. Door een slimme toepassing van internet worden de zorgen van de eerder genoemde signaleerders langs een zelfde weg gekanaliseerd in de richting van advies (goede voorlichting), hulp (on line), verwijzing, contact/aanvraag, of (zorg)melding.

Er ligt een compleet uitgewerkt projectplan voor. Het project is ambitieus en voor lokale begrippen kostbaar. Het vraagt om een landelijk draagvlak. Daarbij willen de initiatiefnemers zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande kennis, oplossingen en voorzieningen en over en weer links aanbrengen. Vele instellingen en deskundigen die werken met jeugd (Raad voor de Kinderbescherming Nrd-Brabant, MOgroep, hoogleraren, NIZW, Landelijk Platform Preventie Kindermishandeling) zijn enthousiast over dit initiatief. Men is van mening dat de visie achter het concept een landelijke kans zou moeten krijgen.

Het project *E-halte kindermishandeling* ligt helaas al enige tijd op de plank. Het ontbreekt namelijk op landelijk niveau aan een plek waar dit soort initiatieven, waar veelal belangeloos veel tijd en energie in is gestoken, welkom zijn en een kans geboden wordt. Daardoor dreigen goede

ideeën een stille dood te sterven. In hoofdstuk 8.6 wordt aandacht besteed aan dit probleem en worden aanbevelingen gedaan voor een landelijke regie en coördinatie op het vlak van innovatie.

Wiebe Zijlstra van het AMK Noord-Brabant zal het beeldje voor het project *E-halte kindermishandeling* in ontvangst nemen, mede namens Pieter-Marijn van der Velden van bureau 'Het Inventief' en Mario Ermens van Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant, die gezamenlijk het plan hebben ontwikkeld.

4. Jeugdigen zelf aan het woord

De jeugdzorgbrigade heeft jongeren zelf een vaste plek in haar werkzaamheden gegeven. In samenwerking met het Jeugdwelzijnsberaad (JWB), onderdeel van het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg, is expliciet aandacht besteed aan de signalen en adviezen uit de wereld van de jongeren zelf. In een samenwerkingsovereenkomst met de jongeren van het Jeugdwelzijnsberaad is afgesproken:

- dat het JWB de jeugdzorgbrigade informatie geeft over hoe jongeren de jeugdzorg ervaren en hoe jongeren denken dat de jeugdzorg moet verbeteren;
- dat de jeugdzorgbrigade de onderwerpen die de jongeren aandragen serieus oppakt en onder de aandacht brengt van belangrijke mensen in de jeugdzorg;
- dat de jeugdzorgbrigade de jongeren in het JWB laat weten wat zij met hun mening heeft gedaan en wat de resultaten hiervan zijn.

Naast de contacten met het JWB heeft de jeugdzorgbrigade de afgelopen periode ook overleg gevoerd met het Landelijk Cliëntenplatform.

Hierna volgt een weergave van de gevoerde overleggen. Daarna volgt de reactie van de jeugdzorgbrigade

Jeugdwelzijnsberaad

Op 13 december was de jeugdzorgbrigade voor de derde keer aanwezig bij een bijeenkomst van het Jeugdwelzijnsberaad. Op de locatie van de jeugdzorginstelling Oosterpoort te Oss troffen wij jongeren uit verschillende instellingen uit zuid en midden Nederland .

Buitenprovinciale uitplaatsing

Voorafgaand aan deze bijeenkomst werd aan Frank de Grave een verzoek overhandigd van jongeren die verblijven in instellingen in Gelderland en vrezen tegen hun zin te worden overgeplaatst naar andere instellingen buiten de provincie. Dit als gevolg van de decentralisatie van landelijke voorzieningen en de interprovinciale herschikking van plaatsen die dat tot gevolg heeft. De jeugdzorgbrigade heeft vervolgens contact opgenomen met de provincie Gelderland. Deze heeft het probleem voortvarend opgepakt en de jongeren per brief (in niet-bureaucratische, jongerentaal!) uitgelegd wat er aan de hand is en dat ze niet tegen hun zin zullen worden overgeplaatst.

Ergernissen van jongeren verbeeld

De bijeenkomst werd geopend met een videopresentatie die de jongeren zelf hadden gemaakt. Hierbij kwamen een aantal ergernissen van jongeren aan de orde: het niet op tijd, of helemaal niet teruggebeld worden; onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is; telkens het zelfde verhaal moeten vertellen; dat het lang duurt voordat ze geholpen worden en het gebruik van moeilijke woorden. Een pijnlijke punt is ook dat jongeren steeds weer geconfronteerd worden met hun verleden, dat ligt opgeslagen in de behandeldossiers. De behandeling moet volgens hen gaan over de toekomst en over hun mogelijkheden.

In de daaropvolgende discussie werden de volgende problemen besproken die niet altijd direct waren gerelateerd aan bureaucratie, maar wel inzicht verschaffen in de aspecten die jongeren als bureaucratisch ervaren. Om recht te doen aan hun inbreng worden ze integraal vermeld:

- a. de wisseling van contactpersonen
- b. de bereikbaarheid van hulpverleners na kantooruren
- c. de communicatie tussen pupil & ouder en instelling, met de volgende wensen:
 - verbeter de communicatie en informatie: vertel open hoe het ervoor staat, geef informatie over de wachttijd en wanneer je aan de beurt bent.

- verbeter de afstemming tussen de wachtenden (de vraag) en de beschikbare plaatsen (het aanbod).
- e. de duur van de crisisopvang (mag geen half jaar duren)
- f. de geschiktheid van het persoonsgebonden budget voor kwetsbare jongeren/ouders
- g. jongerenraden / cliëntenraden hebben beperkt contact met overheden
- h. het gebrek aan voorzieningen voor jongeren die uitstromen

De jongeren ondersteunden het verzoek van de Jeugdzorgbrigade om heroverweging van de eigen bijdragen. Dit punt speelt al heel lang en ze hopen dat het nu serieus aandacht krijgt van de staatssecretaris. Tot slot vroegen de jongeren de jeugdzorgbrigade om ook na de beëindiging van de werkzaamheden toezicht te blijven houden op de uitvoering van de aanbevelingen. Onder 8.3 komen wij hierop terug en geven wij aan voortgezette aandacht noodzakelijk te vinden.

Overleg met de Landelijke Cliëntentafel

Op 20 maart 2006 had de jeugdzorgbrigade overleg met de Landelijke Cliëntentafel. Er waren meer dan 50 personen aanwezig: ouders en jongeren, ondersteuners en mensen van het Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ).

Er kwamen drie door jongeren voorgedragen thema's aan de orde:

1. Vertrouwenspersoon

- Jongeren moeten kunnen vertrouwen op de geheimhouding van de vertrouwenspersoon.
- Jongeren moeten gemakkelijk toegang hebben tot de vertrouwenspersoon; de beschikbaarheid en de bereikbaarheid van vertrouwenspersonen verschilt per provincie. Daardoor hebben niet alle jongeren even gemakkelijk toegang tot vertrouwenspersonen.
- De vertrouwenspersoon moet de cliënt terugmelden welke actie hij heeft ondernomen.
- Een vertrouwenspersoon moet niet al te oud zijn; liefst tussen de 30 en 40 jaar.
- Het moet mogelijk zijn om te kiezen voor een vrouw of een man.

2. Privacy

De jongeren in deze groep kwamen met een kleine inventarisatie van knelpunten op het gebied van de privacy. Zoals het feit dat –uit doelmatigheidsoverwegingen- de kamers van jongeren die 'op weekend' gaan worden gebruikt door andere jongeren. De meeste van de genoemde problemen zijn terug te voeren op communicatie en bejegening door hulpverleners.

3. Cliëntenraden / jongerenraden

Uit de bespreking van dit thema kwamen de volgende stellingen van jongeren en ouders voort:

- De jongerenraad is ook een cliëntenraad en moet de daarbij behorende bevoegdheden en rechten hebben. Ook moet de jongerenraad kunnen beschikken over een budget en de benodigde faciliteiten om te kunnen vergaderen en communiceren. Dit zou formeel moeten worden vastgelegd. Nu is men teveel afhankelijk van directies van instellingen.
- Op vragen, verzoeken, adviezen van de jongeren moet er binnen een af te spreken termijn (jongeren stellen voor binnen 10 dagen) een reactie van de directie komen.
- In het jaarverslag van de instelling moet vermeld worden hoe de directie heeft gereageerd op adviezen e.d vanuit de jongeren- of cliëntenraad.

Het Landelijk Cliëntenforum ontwikkelt voor cliëntenraden en jongerenraden een toetsingslijst waarmee bij directies gecheckt kan worden wat er met adviezen, verzoeken etc. gedaan is. Alle gegevens worden gebundeld en teruggekoppeld naar de cliëntenraden.

Reactie Jeugdzorgbrigade

Voor jongeren/cliënten is bureaucratie een moeilijk thema. Zij putten in de gesprekken met de jeugdzorgbrigade begrijpelijkerwijs uit hun eigen dagelijkse ervaringen als cliënt. Die zijn niet

altijd een-op-een gerelateerd aan bureaucratie. Om het contact met de jongeren recht te doen kijken we bij hen dan ook met een wat bredere blik naar bureaucratie.

Op een aantal punten dat is ingebracht zijn wij in eerdere rapportages ingegaan (telkens hetzelfde verhaal moeten vertellen, informatieverstrekking). Voor de klachten met betrekking tot wachtlijsten kunnen wij verwijzen naar de extra middelen die het kabinet inmiddels ter beschikking heeft gesteld waardoor de wachtlijsten aan het einde van het jaar tot aanvaardbare proporties moeten zijn teruggebracht.

De vertrouwelijkheid van vertrouwenspersonen is in die zin gegarandeerd dat niets zonder toestemming wordt doorverteld, tenzij dat ernstig gevaar voor iemand oplevert. De vertrouwenspersoon zal dat steeds overleggen met de jongere.² Verder is de instelling al verplicht jaarlijks verslag te doen van de manier waarop zij met medezeggenschap zijn omgegaan.

Terugkerende punten in de gesprekken met de jongeren zijn aspecten als bejegening, communicatie, serieus nemen, tijdig reageren etc. Het zijn ergernissen die zich ook in de alledaagse volwassenenwereld voordoen. Maar in de jeugdzorg krijgen deze punten, gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep toch een extra gewicht. Aangezien de (kwaliteit van de) relatie tussen cliënt en hulpverlener voor 30%³ het succes van de hulpverlening bepaalt, is het ook in het belang van het hulpverleningsproces hier aandacht aan te besteden. Instellingen zouden aan dit soort onderwerpen in gesprekken met jongeren/cliënten (in cliëntenraden of jongerenraden) serieus aandacht moeten geven.

Hierna volgen een aantal aanbevelingen waarmee niet alleen de cliënt/jongere maar ook de hulpverleningsprestaties van de instelling gediend zijn. De kwaliteit van de jeugdzorg kan alleen maar beter worden als cliënten en cliëntenparticipatie serieus worden genomen. Niet omdat het moet, maar omdat het helpt.

Aanbevelingen aan het rijk met betrekking tot jongerenraden

- Behandel een jongerenraad als een cliëntenraad en verschaf hen dezelfde bevoegdheden.
- Leg vast dat jongeren- en cliëntenraden kunnen beschikken over een budget en faciliteiten om te kunnen vergaderen en communiceren.

Aanbevelingen aan instellingen met betrekking tot jongerenraden

- Beschouw de jongerenraad niet alleen als een volwaardige, maar ook als een belangrijke gesprekspartner, mede in het licht van het doel van de hulpverlening.
- Spreek een termijn af (jongeren stellen 10 dagen voor) waarbinnen op vragen, verzoeken en adviezen van de jongerenraad gereageerd wordt.

² Geheimhouding kan en mag niet, vanwege rechten van het kind. Bron: Advies en klachtencentrum Jeugdzorg.

³ Barry Duncan -directeur van het Amerikaanse 'Institute for the study of Therapeutic Change'– stelde tijdens het congres Jeugdzorg in Onderzoek (27-1-2006), dat zelfs bij gebruikmaking van een effectieve methode, het succes van de interventie voor ruim zestig procent wordt bepaald door de professionaliteit van de hulpverlener en de interactie met de cliënt.

In het verlengde van de aanbevelingen in de 2^e rapportage (hoofdstuk 4.1) over het maken van landelijke afspraken over het provinciale beleid en de provinciale financiering van vertrouwenspersonen doen wij de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan provincies en instellingen met betrekking tot de vertrouwenspersoon

- Zie erop toe dat jongeren gemakkelijk toegang hebben tot vertrouwenspersonen.
- Maak afspraken met de vertrouwenspersoon over het terugmelden aan jongeren van de door de vertrouwenspersoon ondernomen actie.
- Maak het mogelijk dat –indien er regionaal meerdere vertrouwenspersonen zijn- door jeugdigen een voorkeur kan worden uitgesproken voor een man of een vrouw.

Aanbeveling aan provincies met betrekking tot cliënten- en jongerenraden

- Houd gestructureerd gesprekken, niet alleen met cliënten- maar ook met jongerenraden zodat op provinciaal niveau voldoende voeling bestaat met degenen waar het allemaal om begonnen is.

Het IPO heeft ons bericht dat zij in het najaar van 2005 een informatiebijeenkomst hebben georganiseerd over de functie van de vertrouwenspersoon. Voor deze bijeenkomst waren de ambtenaren met cliëntenbeleid in hun portefeuille én alle vertrouwenspersonen uitgenodigd. Naar aanleiding daarvan is een IPO-werkgroep 'vertrouwenspersonen' ingesteld om te komen tot verbeteringen op een aantal onderdelen. Daarin komen de aanbevelingen van de jeugdzorgbrigade aan de orde.

5. Bureaucratie breder beschouwd

De jeugdzorgbrigade heeft gekozen voor een pragmatische, bottom-up werkwijze. In deze eindrapportage willen we ook stilstaan bij het verschijnsel bureaucratie zelf. Wat is bureaucratie, waardoor en wanneer ontstaat bureaucratie? Een beter begrip daarvan kan bijdragen aan de bestrijding van bureaucratie.

5.1 Inleiding

Wat is bureaucratie?

Bureaucratie is een organisatiestructuur die gekenmerkt wordt door aan regels onderhevige procedures, verdeling van verantwoordelijkheden, hiërarchie en onpersoonlijke relaties. De Duitse socioloog Max Weber heeft dit verschijnsel beschreven. Hij zag het als een vooruitgang ten opzichte van traditionele structuren. Bureaucratieën zijn rationeel en efficiënt en iedereen wordt op gelijke wijze behandeld. Weber zag echter ook het gevaar dat een bureaucratie zich ontwikkelt tot een onpersoonlijke machine waarin de individuele vrijheid van mensen verloren gaat. *Bureaucratisme*⁴ is de term voor de ontaardingsverschijnselen van de bureaucratie. Men spreekt in dit verband van formalisme en perfectionisme, afschuiven en dubbel werk en onevenredig sterke groei.

Professor C. Northcote Parkinson deed een studie naar bureaucratie. Daarbij steunde hij o.a. op zijn ervaringen als stafofficier in het leger tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het viel hem toen op dat een complete organisatorische structuur kon worden opgebouwd in twee weken, terwijl zoiets in vredetijd jaren zou duren. Parkinson formuleerde in 1955 de volgende wetmatigheid, de 1^e Wet van Parkinson: “werk breidt zich uit tot de tijd die beschikbaar is (gesteld) voor zijn voltooiing”. Dit geldt volgens Parkinson ook voor het aantal ambtenaren dat toeneemt onafhankelijk van de groei van taken. Of er nu meer werk is, minder werk of helemaal geen werk. Dat komt omdat in een bureaucratie ambtenaren toenemend voor elkaar gaan werken. Ze vergaderen, rapporteren, bespreken notulen, kortom ze zijn druk, maar in plaats van met de output bezig met elkaar. De Wet van Parkinson voorspelt een steeds hoger wordende piramide van regeringsbureaucratie die onvermijdelijk gepaard gaat met het toenemen van personeel.

De zin van bureaucratie

Zoals uit de omschrijving volgt is bureaucratie niet per definitie als goed of slecht te betitelen. Zonder ordening, regulering en planning is geen democratische, sociale samenleving mogelijk. Door formalisering en regels worden publieke doelen gediend. Mede daardoor blijft een steeds ingewikkelder wordende maatschappij in zekere mate ‘beheersbaar’ en wordt chaos voorkomen. Wanneer regels en planning niet langer middelen zijn, maar tot doel worden verheven, wordt bureaucratie regelzucht. Regelzucht leidt tot ongewenste beperking en betutteling, ten koste van de inventiviteit, vrijheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen. Overmatige regels kosten daarnaast veel geld dat niet aan de gestelde doelen kan worden besteed. Dat alles gaat uiteindelijk ten koste van de cliënt. Bovendien roept een overmaat aan regels weerstand op. Elke regel kan op zichzelf begrijpelijk zijn, maar de optelsom van veel regels kan onbegrijpelijk en onuitvoerbaar zijn. Daardoor dreigen regels niet meer te worden nageleefd en keren de regels zich tegen zichzelf.

Als de Jeugdzorgbrigade spreekt over bureaucratie bedoelt ze dus feitelijk *onnodige* bureaucratie. Wellicht zou het beter zijn te spreken over *bureaucratisme*, maar in onze opdracht wordt de term bureaucratie gebruikt. Deze term is meer ingeburgerd.

⁴ Winkler Prins Encyclopedie

De paarse krokodil

In het tv-spotje over de paarse krokodil komen de verschillende aspecten van bureaucratie, en waar bureaucratie toe kan leiden in de dagelijkse praktijk, prachtig tot uitdrukking. Het meisje is haar paarse krokodil vergeten en haar moeder moet om hem terug te krijgen een formulier invullen met gegevens over de plaats van vermissing, terwijl het beest op de achtergrond grijnzend toekijkt.

Het formulier invullen is natuurlijk zinloos, voegt niets toe. Relevant is alleen de vraag of de krokodil wel echt van het meisje is. Daarvoor zou de medewerker moeten vragen naar het aankoopbewijs. De kans is echter groot dat de moeder de kassabon niet bewaard heeft. De vraag waar het in feite om gaat is: gelooft de medewerker dat de paarse krokodil van het meisje is? Als hij dat doet, loopt hij het risico dat hij de krokodil niet aan de rechtmatige eigenaar geeft. Vertrouwt hij de moeder en het meisje niet op hun woord, is hij bang een fout te maken, dan zal de paarse krokodil wellicht nooit bij zijn eigenaar terugkomen.

5.2 Ontwikkeling bureaucratie in het publieke domein

Complexiteit van de samenleving

De wens om bureaucratie terug te dringen staat al heel lang op de politieke agenda. Burgers klagen over bureaucratie. Achtereenvolgende kabinetten hadden dit voornemen in hun regeerakkoord staan. Maar tegelijk willen we wel een sociale en rechtvaardige samenleving, willen we dat zaken goed geregeld zijn, publieke diensten goed geleverd worden en dat er rekening wordt gehouden met onze persoonlijke situatie en wensen. Door ontwikkelingen als individualisering –met een toenemende diversiteit van leefwijzen, behoeften, belangen, omstandigheden-, en door professionalisering –met toenemende eisen aan de kwaliteit van handelen- wordt de samenleving steeds complexer. Dat alles leidt ertoe dat regelgeving ingewikkelder en gedetailleerder is geworden.

Beheersbaarheid, verantwoording, transparantie

Gedetailleerde wet- en regelgeving leidt tot complexiteit in de uitvoering. Ook de handhaving en controle is dienovereenkomstig ingewikkeld. De laatste jaren komen daar de eisen tot verantwoording en transparantie bij. Het inzichtelijk en meetbaar maken van resultaten noodzaakt tot het verzamelen van informatie over werkwijze, kwaliteit, productie en financiën. Door de informatie en communicatietechnologie kan dat steeds makkelijker, maar daardoor neemt ook de behoefte aan informatie toe. Het genereren van verantwoordingsgegevens legt een toenemend beslag op medewerkers. Daarnaast bestaat er een uitgebreid stelsel van toezicht waarbij wordt gecontroleerd of de regels zijn ingevoerd, of ze goed worden uitgevoerd en of de afgesproken kwaliteit wordt geleverd. Een andere ontwikkeling is de zich ontwikkelende claimcultuur en de grote druk van de media bij incidenten, die leiden tot risicomijdend gedrag waarbij het volgen van regels de voorkeur krijgt boven het volgen van het gezonde verstand.

De praktijk van inrichting, organisatie en uitvoering

Ook op het uitvoerende niveau ligt het bureaucratieduiveltje op de loer. Door verkokering en versnippering van verantwoordelijkheden en taken, door een inefficiënte organisatie van werkzaamheden ontstaat bureaucratie. En tenslotte is het handelen van individuele mensen zeer bepalend. Hoe hanteren mensen regels, hoeveel ruimte is er voor eigen professionaliteit en creativiteit om het doel van regelgeving boven de regel zelf te stellen?

5.3 Bureaucratie en de rol van de overheid

5.3.1 De sturende rol van de overheid

De hiervoor genoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat in brede kring is nagedacht over de aanpassingen die nodig zijn in de sturing en werkwijze van de overheid. Dat heeft geleid tot beschouwingen en adviezen van o.a. het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Sociaal Economische Raad (SER) en de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (RMO). Een recent advies is dat van de commissie Bestuurlijke Coördinatie 'Je gaat er over of niet'. Hierna een korte samenvatting van drie van deze adviezen.

a. 'Bedreven en gedreven' – Paul Schnabel; SCP 2001

In het advies 'Bedreven en gedreven' van het SCP wordt gesignaleerd dat met de toenemende diversiteit en complexiteit van de samenleving de wijze van besturen door de overheid aan herziening toe is. De taak van de overheid wordt in hoge mate gezien als richtinggevend, initiërend, stimulerend en faciliterend.

Daartoe wordt het 4-R-model geïntroduceerd: Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap.

- *Richting* houdt in dat de overheid de beleidsrichting aangeeft, normen stelt en kaders aangeeft.
- *Ruimte* betekent dat binnen deze kaders instellingen, organisaties de ruimte krijgen invulling te geven aan het beleid. De overheid schrijft dus niet precies voor wat er gebeuren moet.
- *Resultaat*. De grotere verantwoordelijkheid die aan uitvoerende partijen wordt gegeven maakt het noodzakelijk om afspraken te maken over de te boeken resultaten.
- *Rekenschap*, het afleggen van verantwoording, is het sluitstuk bij het uitvoeren van publieke taken. Het afleggen van rekenschap hoeft niet per definitie vertikaal (naar de (rijks)overheid) te gebeuren, maar kan ook horizontaal ingevuld worden door belanghebbenden (cliënten, patiënten etc) hierin een positie te geven.

Het SCP wijst erop dat hiermee een zekere mate van heterogeniteit in de uitvoering van taken moet worden geaccepteerd. Immers, waar meer vrijheid gelaten wordt, zullen ook meer verschillen ontstaan. Het gelijkheidsprincipe zal meer ruimte moeten laten aan het vrijheidsprincipe. Het voordeel hiervan is dat beter kan worden ingespeeld op de specifieke situatie in de praktijk.

b 'Bewijzen van goede dienstverlening' – WRR 2004

Volgens de WRR worden de relaties tussen overheid, instellingen, professionals en burgers gedomineerd door wederzijds wantrouwen. Het is niet erg vruchtbaar als steeds de vraag wordt gesteld 'wie' verantwoordelijk is, 'wie' schuldig, en steeds minder 'hoe' de problemen opgelost moeten worden. Als negatieve gevolgen van dergelijk handelen signaleert de WRR: kennisvernietiging, dictatuur van de middelmaat, de illusie van de soevereine consument, verdwijning van het politiek normatieve debat en stapeling van toezicht en verantwoording.

De Raad stelt dat de verantwoordingsplicht een doel op zichzelf is geworden. Afrekenen staat centraal en de bureaucratische en juridische gevolgen zijn voor de professionals. Het risico is groot dat niet de inhoud maar het voldoen aan procedures leidend wordt. Dat heeft een negatief effect op het probleemoplossende vermogen en de creativiteit bij de professionals in de primaire processen. De WRR vindt dat meer nadruk op het organiseren van vertrouwen gewenst is door het organiseren van 'checks & balances' in de directe omgeving van het primaire proces.

Het systeem van toezicht en controle veronachtzaamt het gedeelde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening. Omdat veel publiek geld en menskracht nodig is voor perfectionering van toezicht, controle en verantwoording, zijn er ook nog eens onverantwoord hoge kosten aan verbonden. Controle is een doel op zich geworden en de kwaliteit van de dienstverlening is er niet of nauwelijks mee gediend. Naar het zich laat aanzien zijn de kosten van de achterdochtige bejegening van instellingen en professionals groter dan de baten.

De WRR pleit voor checks and balances, die enerzijds recht doen aan het gemengde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening en die inspelen op het verbeterings-

en vernieuwingspotentieel, en anderzijds effectieve correctiemechanismen bevatten. Volgens de WRR zijn hierbij vijf ontwerpprincipes richtinggevend: organiseren van kennisallianties en netwerken; meer investeren in variatie en innovatieve praktijken; organiseren van actieve en betrokken cliënten en andere tegenspelers; zorgen voor gepaste openbare (horizontale) verantwoording. Daarbij moet het toezicht samenhangend, sober en selectief zijn.

c. 'Je gaat er over of niet' – rapport commissie Bestuurlijke Coördinatie 2005

De kern van het advies is: geef als rijksoverheid heldere inhoudelijke kaders met ruimte voor lokale en/of regionale invullingen, met een sober en selectief toezicht, en helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. De commissie doet zeven aanbevelingen om de bestuurlijke coördinatie te verbeteren en de bestuurlijke drukte te verminderen:

1. De maatschappelijke problemen centraal stellen (en niet de structuur of het proces).
2. Eén bestuurder/bestuurslaag verantwoordelijk stellen voor het oplossen van een probleem.
3. Die bestuurder of bestuurslaag voldoende bevoegdheden (in besluitvorming én in uitvoering) geven om adequaat te kunnen handelen.
4. Samenwerking bevorderen.
5. Ingrijpen als de aanpak niet werkt.
6. Invoering van een toets op inhoud, organisatie en sturing (IOS).
7. Aanpakken van omvang, werkwijze en zittingsduur van politiek-bestuurlijke organen.

De Commissie ziet in drie elementen – inhoud van de ambities, organisatie van het bestuurlijk systeem, en het vermogen om te sturen – cruciale aangrijpingspunten om tot verbetering te komen. Dit wordt neergelegd in een IOS-toets die bestaat uit een checklist met vragen en een lijst van verbeterprincipes.

Kabinetsvisie 'Andere Overheid' 2003

Het kabinet Balkenende heeft in reactie op de gesignaleerde sturingsproblemen een visie ontwikkeld genaamd 'Andere Overheid'. In deze visie dient de overheid terughoudender te zijn in haar interventies en meer ruimte te beiden aan de samenleving, onder meer om overmatig en te gedetailleerd beleid te voorkomen. Het toezicht op de beleidsuitvoering moet minder hiërarchisch (verticaal) en detaillistisch worden. De interbestuurlijke betrekkingen moeten worden herzien, omdat door een complexe en diffuse verwevenheid een onoverzichtelijke bestuurlijke drukte tussen de verschillende bestuurslagen is ontstaan. Ook de sturingspretenties van de overheid moeten worden aangepast. In plaats van een intensieve, vaak gedetailleerde sturing zal de overheid zich meer moeten concentreren op kaderstelling en globale regulering. Dit leidt tot het gedeeltelijk afschaffen van regels. Door een globale kaderstelling ontstaat meer ruimte voor uitvoeringsorganisaties en voor burgers. Er dient daarbij wel te worden voorzien in alternatieve vormen van horizontale verantwoording en controle. Als vervolg hierop is het programma 'Andere Overheid' ontwikkeld, dat vier actielijnen kent:

- de overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren
- de overheid gaat minder en anders regelen
- de rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren
- de rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen.

Conclusies met betrekking tot bureaucratie in het publieke domein

Adviesorganen en commissies (de opsomming is niet uitputtend!) hebben de afgelopen jaren hun licht laten schijnen over de sturende rol van de overheid in een complexer wordende samenleving. Op een aantal centrale punten komen de opvattingen overeen:

1. Er is een *andere wijze van sturing door de overheid* nodig,
 - waarbij de overheid kaders stelt; systeemverantwoordelijk is, ruimte biedt en faciliteert en zich niet gedetailleerd bemoeit met de (wijze van) uitvoering;
 - waarbij de sturing minder centraal en minder uniform is en een zekere heterogeniteit in de uitvoering geaccepteerd wordt.

2. De *professional moet meer ruimte en verantwoordelijkheid* krijgen. Regels zijn nodig, maar bestaan niet omwille van zichzelf, maar om met gezond verstand en naar bevind van zaken te worden toegepast.
3. *Verantwoording en toezicht moeten minder vertikaal (naar overheid) en meer horizontaal, naar de burgers* vorm krijgen met actieve inschakeling van cliënten en andere belanghebbenden.

De reactie van het kabinet hierop, in 2003 verwoord in het actieprogramma 'Andere Overheid', sluit in belangrijke mate aan op de uitgebrachte adviezen. De Jeugdzorgbrigade voelt niet de noodzaak om daar nog veel aan toe te voegen; er is meer dan voldoende over gezegd en geschreven. Belangrijk is dat de analyse van de problematiek breed wordt gedeeld en dat de oplossingen worden onderschreven. Maar uiteraard vooral dat er naar wordt gehandeld.

Desondanks is de omslag in de praktijk nog niet echt waar te nemen. Uit een recent onderzoek onder politici en ambtenaren bleek zelfs dat zij van mening zijn dat de inspanningen tot deregulering niet hebben geleid tot minder regels, maar integendeel tot méér regels.

Twintig nieuwe specifieke uitkeringen

In krap negen maanden zijn er twintig nieuwe specifieke uitkeringen bij gekomen. Met de nieuw verstrekte uitkeringen aan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen is een bedrag gemoeid van één miljard euro.

Op advies van de commissie Brinkman staat het kabinet juist een drastische vermindering van dergelijke uitkeringen voor. Bestaande specifieke uitkeringen worden daarom sinds april vorig jaar zoveel mogelijk afgekocht, overgeheveld naar de algemene uitkering of gebundeld met andere specifieke uitkeringen. Uiteindelijk zouden er van de naar schatting honderdvijftig bestaande specifieke uitkeringen nog maar maximaal vijftientwintig over dienen te blijven.

De specifieke uitkeringen verdwijnen echter minder snel dan het kabinet veronderstelde. Volgens een woordvoerder van Binnenlandse Zaken zijn er sinds vorig jaar inmiddels zo'n veertig à vijftig afgeschaft. Daar staan dus echter twintig nieuwe tegenover. 'De praktijk is weerbarstig', aldus de woordvoerder.

Parlementair nieuws 10 februari 2006

Een voorzichtig teken van verbetering was te ontdekken in het ontwerp van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, hoewel ook daar de drang tot verdere regulering uiteindelijk niet geheel kon worden weerstaan.

Tot slot. Oude duiveltjes worden soms vervangen door nieuwe. In het onderwijs is de gedetailleerde aansturing vervangen door het afleggen van rekenschap. De Onderwijsraad wijst er echter op dat de eisen tot het afleggen van rekenschap ook de neiging hebben onstuimig te groeien, hetgeen ten koste gaat van andere doelen. De raad pleit er dan ook voor dat er een afweging plaats vindt van de kosten en baten van prestatieverantwoording.

5.4 Waarom is bureaucratie zo moeilijk te bestrijden?

De problemen worden breed erkend, de oplossingen worden onderschreven, maar toch lukt het niet echt tot verandering te komen. Hoe komt dat? We moeten de barrières misschien op een ander niveau zoeken. Niet alles is rationeel in de politiek en overheid. Wie zich los maakt van de hectiek van de dag neemt een aantal sentimenten, mechanismen en impliciete veronderstellingen waar die een voedingsbodem vormen voor ver(der)gaande bemoeienis en detaillering en die aanpassingen in de werkwijze van de overheid in de weg staan:

- *De maakbaarheidsgedachte.* Hoewel de idee dat de samenleving maakbaar is officieel heeft afgedaan, is de gedachte dat problemen zijn opgelost als er een adequate wet, regel of procedure voor is bedacht, in de praktijk bij zowel bij politici als ambtenaren nog hardnekkig. Dat bleek nog eens uit het jaarverslag 2005 van de ombudsman. Deze constateerde, onder verwijzing naar gelijklopende uitspraken van de WRR en de Algemene Rekenkamer, dat er een systematische overwaarding bestaat van nieuw beleid.
- *Het uitbannen van onzekerheden en risico's.* Risico's en tegenslag⁵ worden steeds minder geaccepteerd. Gechargeerd gesteld: men heeft recht op geluk; tegenslag is iets dat anderen verweten kan worden. Dat werkt door in allerlei aspecten van de samenleving en ook in wet- en regelgeving. Wie kunnen verantwoordelijk worden gesteld voor niet gewenste uitkomsten, ongeluk, tegenslag en fouten? Sedert de dood van Savannah (waarbij de gezinsvoogd in staat van beschuldiging is gesteld) handelen gezinsvoogden toenemend vanuit zelfbescherming⁶, wat niet per definitie hetzelfde is als het belang van het kind.
- *Gelegenheidswetgeving.* De toenemende aandacht in de in de media voor incidenten en fouten veroorzaken een controlereflex: men eist extra regels, informatie en toezicht. Er ontstaat gelegenheidswetgeving die doorslaat naar de controlekant.
- *Het rechtvaardigheidsstreven.* Dit op zich lofwaardige streven leidt tot vergaande detaillering in wet- en regelgeving teneinde recht te doen aan alle denkbare omstandigheden en situaties. Daardoor neemt de complexiteit in de uitvoering echter zodanig toe dat de beoogde grotere rechtvaardigheid -door het onvermogen er in de praktijk mee om te gaan- erin ten onder gaat.
- *Het structuurdenken.* De neiging de oplossing voor problemen te zoeken in steeds nieuwe structuren (wet- en regelgeving) in plaats van aandacht te schenken aan de *cultuur* en het beter gebruiken van de bestaande mogelijkheden. De prijs die betaald wordt voor voortdurende stelselwijzigingen is letterlijk en figuurlijk hoog en wordt altijd door de cliënt betaald. Immers de middelen en de energie die in ontwerpen van nieuwe structuren gaan zitten worden niet aan de cliënt besteed.
- *Het probleem van gedragsverandering.* Het is moeilijk ander gedrag aan te leren. Vandaar de voorliefde voor structuurveranderingen, waarbij ànderen moeten veranderen. Wellicht is er ook gebrek aan kennis van alternatieven om met andere middelen dan regelgeving gestelde doelen te bereiken.
- *Het behoud van macht, van gevestigde belangen.* Sturen op hoofdlijnen, minder regels, anderen ruimte geven, betekent in feite macht uit handen geven. Dat is in het algemeen geen geliefde bezigheid. Dit geldt op individueel niveau, maar ook op het niveau van instellingen. Instellingsbelangen gaan niet zelden vòòr de belangen van de cliënt.
- *Gebrek aan countervailing powers.* Zowel ambtenaren als politici lijden aan dezelfde kwaal van regelzucht en hun handelen ontmoet te weinig corrigerende mechanismen.
- *Wederzijds wantrouwen tussen politiek/overheid en burgers.* Uit de grote behoefte aan sturing en controle moet welhaast de conclusie worden getrokken dat de overheid burgers (respectievelijk werkers van instellingen) kennelijk niet vertrouwt. Anderzijds hebben burgers blijkens onderzoek een afnemend vertrouwen in politiek. Wantrouwen is een rijke voedingsbodem voor meer regels, meer controle en meer verantwoording. Het is echter een illusie dat daarmee het werkelijke probleem wordt opgelost. Immers, als mensen of partijen

⁵ Scholen worden bijvoorbeeld in toenemende mate aansprakelijk gesteld voor lage cijfers en kleine ongelukken. Een van de gevolgen is dat ze minder schoolreisjes organiseren vanwege het risico van schadeaanpakken door ouders.

⁶ prof.dr.J.Janssens in Trouw 29-7-05

echt niet te vertrouwen zijn, is geen enkele regel of controle zodanig waterdicht dat het onmogelijk is je eraan te onttrekken.

Het grootste struikelblok is dus waarschijnlijk niet de structuur-, maar de *cultuurverandering* die nodig is om als moderne overheid een adequate rol te spelen in de samenleving. Minder top-down en dirigistisch, maar bottom-up en dienstbaar. Dat is de echte opgave.

“Voor onze nieuwe wantrouwensamenleving betalen we allang onze prijs: in controles, in afrekeningen, in zinloze expertises en klankbordgroepen die op ieder initiatief worden losgelaten, in een almaar toenemende regelgeving en bureaucrativering, in een afname van durf en flexibiliteit. Wantrouwen is in veel gevallen ook aanmerkelijk duurder dan vertrouwen, zelfs als men het risico incalculeert dat vertrouwen zo nu en dan beschaamd wordt. Vertrouwen is een wisselwerking. Van beneden naar boven, maar evenzogoed van boven naar beneden. Wie durft te vertrouwen, verwerft gezag. Wie gezag heeft, krijgt vertrouwen. De wereld is gecompliceerd, maar dit soort zaken blijven vrij simpel.”

Geert Mak - Raiffeisenlezing 31 maart 2004

6. Bureaucratie in de jeugdzorg

6.1 De ontwikkeling van de jeugdzorg

Bureaucratie in de sector van de jeugdzorg kan niet los worden gezien van de historische ontwikkeling van de zorg in bredere zin. Ontstaan vanuit caritas werd de zorg op den duur een verantwoordelijkheid van de overheid. Er voltrok zich een professionaliseringsproces en in de loop der jaren deden protocollen, registratie, benchmarks, standaarden en evidence based behandelmethoden hun intrede. In dit zorgbrede ontwikkelingsproces is de jeugdzorg een relatief jonge loot aan de stam.

De oorzaak van deze late ontwikkeling van de jeugdzorg is vooral terug te voeren op de lange tijd gangbare opvattingen over de rechten en de competenties van ouders. Ouders hadden vrijwel onaantastbare rechten ten opzichte van het kind. Daarbij werd er vanuit gegaan dat ouders van nature goede opvoeders waren. De gedachte aan overheidsbemoeienis was bovendien velen een gruwel. De staat moest zich verre houden van het gezin. De jeugdzorg, voorzover aanwezig, acteerde dus op de achtergrond. Kinderhuizen zaten ver weg in een bosrijke omgeving. Ambulante zorg was er nauwelijks. Eind jaren tachtig bestond de jeugdzorg uit een labyrint van heel veel kleine instellingen. Cliënten en de werkers in de jeugdzorg verdwaalden erin. Het was onduidelijk wie wat deed, of er een dekkend hulpaanbod was en of er adequaat werd gehandeld. Indicaties werden gesteld door de zorginstellingen zelf. Waar jongeren terecht kwamen was voornamelijk het gevolg van toevallige relaties. Dat leidde ertoe dat jongeren, op zoek naar de geëigende behandeling, vaak van de ene instelling naar de andere werden verwezen.

In 1989 ontstond de Wet op de jeugdhulpverlening waarbij de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorginstellingen in 1992 werd gedecentraliseerd naar provincies en grootstedelijke regio's. Deze drongen aan op fusies waarbij multifunctionele instellingen ontstonden die cliënten een breed spectrum aan zorgproducten, van ambulante tot residentieel, konden bieden. Begin jaren negentig ging het traject 'Regie in de jeugdzorg' van start. Centraal daarin stond het bureau jeugdzorg: het ene loket voor de jeugdzorg waar ambulante hulp verstrekt moest worden, dat onafhankelijke, multidisciplinaire indicaties af zou geven en waarin de jeugdbescherming en jeugdreclassering op zouden gaan. Midden negentiger negentig groeide het inzicht dat hiervoor nieuwe wetgeving noodzakelijk was. In de jaren die volgden wisselden de politieke opvattingen regelmatig over hoe het stelsel van jeugdzorg ingericht zou moeten worden. De onzekerheid over de koers leidde ertoe dat de inhoudelijke ontwikkeling van de jeugdzorg stagneerde.

De Wet op de jeugdzorg

In 2005 is met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg na vele jaren duidelijkheid ontstaan over het stelsel van de jeugdzorg. De hoop en verwachting dat na inwerkingtreding van de nieuwe wet een rustiger periode zou ontstaan voor implementatie en voor het opdoen van ervaring met de wet is niet juist gebleken. Aanvullend zijn vele verandertrajecten in gang gezet ter verbetering van de uitvoering van de jeugdzorg. Inhoudelijk noodzakelijk, maar ze buitelen over elkaar heen, leggen beslag op de sector leggen en geven de indruk van een chaotisch veld. Daarnaast loopt er ook al een evaluatie van de Wet.

Het maatschappelijk beeld van de jeugdzorg

Ook in maatschappelijk opzicht is het bepaald niet rustig. Het aantal jongeren met problemen neemt toe, evenals de problematiek. De aandacht voor kindermishandeling leidt tot een stijgende melding van kindermishandeling bij de AMK's en een toenemend aantal ondertoezichtstellingen.⁷

⁷ In de periode 1998 - 2003 is het gebruik van jeugdzorg met 29% toegenomen. In de eerste drie kwartalen van 2004 steeg het aantal meldingen bij bureau jeugdzorg vergeleken met de eerste drie kwartalen van 2003 met 18%. Het aantal kinderen dat onder toezicht is gesteld steeg in een jaar tijd met 14%, het aantal meldingen van kindermishandeling met 15%. (Bron: VWS, brief aan Tweede kamer dd 13 maart 2006)

Omdat het om kinderen gaat zorgt ieder incident voor veel publiciteit⁸. Dat legt een grote druk op de sector. De publieke verontwaardiging richt zich daarbij veelal niet op de ouders die tekortschieten of zelfs misdadig handelen, maar op de hulpverleners. En hoewel er meer middelen beschikbaar zijn gekomen, bemoeilijkt een alsmaar stijgende vraag het wegwerken van wachtlijsten, waarmee het beeld ontstaat dat de jeugdzorg niet presteert.

Samenvattend

De jeugdzorg heeft zich in vergelijking met andere zorgsectoren relatief laat ontwikkeld. De (aandacht voor de) problematiek van jeugdigen neemt toe en -mede als gevolg daarvan- neemt de vraag naar jeugdzorg jaar na jaar toe. Tegelijk wordt de nieuwe Wet op de jeugdzorg geïmplementeerd en lopen er een groot aantal inhoudelijke verandertrajecten. Met professionalisering, efficiency, afrekenbaarheid, registratie, benchmarks is de sector volop in ontwikkeling. Deze ontwikkelingen vragen om professionalisering, maar vereisen ook een forse cultuuromslag die, zoals de ervaring leert, meerdere jaren in beslag neemt. Gezien de urgentie en de toenemende omvang van de jeugdproblematiek is die tijd er eigenlijk niet.

6.2 Oorzaken van bureaucratie in de jeugdzorg

Kwetsbare groep

Alle eerder genoemde meer algemene oorzaken van bureaucratie gelden ook in de jeugdzorg. Daar komt specifiek voor deze sector nog wat bij. Het gaat immers om een kwetsbare groep cliënten in een levensfase waarin men niet voor zichzelf op kan komen. Wat kwetsbaar is vraagt om extra bescherming en extra bescherming vraagt om meer regels. Deze kwetsbaarheid leidt tegelijk tot een lagere tolerantie voor fouten en ook dat leidt weer tot meer regels. De vaak ingrijpende besluiten (uithuisplaatsing etc), vragen om een grote zorgvuldigheid van handelen. Dat alles stelt hoge eisen aan het handelen van professionals die daarmee ook zelf kwetsbaarder worden.

De onzekerheid bij gezinsvoogden is zeer groot. Ze zijn doodsbenuwd iets over het hoofd te zien en dan op een dag geconfronteerd te worden met –in het uiterste geval- de dood van een kind dat onder jouw toezicht was gesteld.

‘Tussen regels en realiteit; een praktijkonderzoek’ Jeroen Dijsselbloem en Ella Kalsbeek

Gegeven de kwetsbaarheid van jongeren ligt er ook een extra accent op verantwoording. Ouders zijn begrijpelijkerwijs kritisch op het handelen van hulpverleners. Dit leidt onontkoombaar tot relatief veel bureaucratie in de jeugdzorg. Bij dit alles is dan ook nog sprake van een toenemend aantal niet goed functionerende, ontwrichte gezinnen, respectievelijk van meer jongeren met complexere problemen. Bij de wens om bureaucratie terug te dringen is dus realiteitszin op z'n plaats. Dat neemt niet weg dat de bureaucratie wel in dienst moet staan van het doel dat wordt nagestreefd. De vraag is dus welke bureaucratie gemist kan worden.

6.3 Wanneer en waar ontstaat bureaucratie in de jeugdzorg

Als (onnodige) bureaucratie worden door de jeugdzorgbrigade aangemerkt alle handelingen, procedures etc. die niet noodzakelijk bijdragen aan, of op gespannen voet staan met het goed functioneren van de jeugdzorg. Met goed functioneren wordt bedoeld dat de cliënt zo goed en zo snel mogelijk en naar tevredenheid wordt behandeld. Wat zijn de kritische momenten waarop

⁸ Onderzoek van VWS toonde aan dat in de zorgsector jaarlijks tussen 1500 en 1600 mensen overlijden als gevolg van te voorkomen incidenten (bron De Gelderlander 7-3-06). Deze fatale fouten halen meestal niet de pers, maar een kind dat overlijdt door toedoen van de ouders wel.

bureaucratie ontstaat? Hierna passeren deze momenten de revue. In de volgende hoofdstukken komen we daarop terug.

Bureaucratie ontstaat in een reeks van keuzes en beslissingen:

1. politieke keuzes (inrichting van het stelsel, taakverdeling, wijze van financiering) en de wet- en regelgeving die op basis hiervan wordt ontworpen;
2. de noodzaak tot sturing, verantwoording en toezicht;
3. maatschappelijke eisen met betrekking tot kwaliteit, effectiviteit, zorgvuldigheid, rechtmatigheid, transparantie, rechten van cliënten en werknemers etc;
4. de manier waarop instellingen zich tot elkaar verhouden en de samenwerking in de keten;
5. de wijze waarop instellingen hun werk- en ondersteunende processen invullen;
6. het handelen van mensen.

ad 1. Politieke keuzes, wet- en regelgeving

De Wet op de jeugdzorg staat in de opdracht van de Jeugdzorgbrigade niet ter discussie. Geconstateerd kan worden dat de onderliggende regelgeving (AMvB's) nogal gedetailleerd lijkt. Aan de ene kant wordt hiermee gelijkheid en inzichtelijkheid bewerkstelligd, maar de andere kant dreigt bureaucratie, starheid en het onvermogen om flexibel in te springen op de feitelijke situatie en de specifieke hulpvraag van de cliënt. De vraag is of de balans niet is doorgeslagen in de richting van gelijkheid en inzichtelijkheid ten koste van de zorg voor de cliënten die gekenmerkt worden door een grote verscheidenheid. Het voornemens te gaan sturen op prestaties vormt een aangrijpingspunt om deze vraag opnieuw te beantwoorden.

ad.2 Aansturing & verantwoording

Aansturing: de rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid voor het stelsel; daarbinnen hebben de provincies de beleidsverantwoordelijkheid. In de praktijk wordt deze taakverdeling niet nageleefd. Er is een grote beleidsactiviteit op rijksniveau die leidt tot onduidelijkheid, gebrek aan afstemming en overlap van taken. Hierop is in de 2^e rapportage ingegaan.

Verantwoording: het duiveltje van nóg meer willen weten, zonder dat duidelijk is waartoe, ligt altijd op de loer. De basale vraag is: welke verantwoordingsinformatie is absoluut noodzakelijk ten behoeve van goede jeugdzorg? De verantwoordingsplicht van provincies richting het rijk is dermate gedetailleerd en omvangrijk dat het beeld zich opdringt van provincies als uitvoerende instanties, in plaats van als zelfstandig gelegitimeerde overheden, die democratisch worden gecontroleerd. In de 2^e rapportage is aanbevolen om de informatiebehoefte van overheden te beperken.

ad 3: maatschappelijke en juridische eisen op grond van algemene wet- en regelgeving

Bedoeld worden eisen met betrekking tot kwaliteit zorgvuldigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit, rechten van cliënten etc. Hoewel op zichzelf onontkoombaar, kan er wel worden gekeken naar mogelijke vereenvoudiging, zowel om de bureaucratie te verminderen als om de cliënt meer zicht en greep op het zorgproces te geven. Hierop is in de 2^e rapportage nader ingegaan.

ad 4. de manier waarop instellingen zich tot elkaar verhouden; de samenwerking in de keten

Cruciaal is hier de attitude van instellingen en mensen. Staat men open voor samenwerking, is men bereid de deskundigheid van anderen te accepteren, wordt het belang van de jeugdige echt voorop gesteld of staan andere belangen (status, instellingsbelangen) dit in de weg? De aandacht voor afstemming in de keten neemt toe.

ad 5. de wijze waarop instellingen hun werk- en ondersteunende processen invullen

Op het terrein van efficiency is de laatste jaren winst geboekt. Over de periode 1998-2003 was sprake van een budgettaire groei van 17% terwijl 29% meer kinderen werden geholpen⁹. Ongetwijfeld is verdere winst te behalen. Er lopen al vele trajecten om de kwaliteit en de werkwijze in de jeugdzorg, jeugdbescherming en de jeugdreclassering te verbeteren. In de 2^e

⁹ Bron: ministerie van VWS, brief d.d.13 maart 2006 aan de Tweede Kamer

rapportage zijn hiertoe al aanbevelingen gedaan. In de volgende hoofdstukken wordt hieraan opnieuw aandacht besteed.

ad. 6. Het niet optimaal werken van individuele mensen

Het niet optimaal werken van mensen kan zijn terug te voeren op oorzaken die buiten henzelf liggen. Deze zijn onder de voorgaande punten 1 t/m 4 aan de orde gesteld. Daarnaast kan een gebrek aan professionaliteit oorzaak zijn van niet optimaal handelen. De ontwikkelingsfase waarin de jeugdzorg zich bevindt in combinatie met de alsmaar stijgende vraag die ertoe leidt dat veel jonge, onervaren krachten instromen, rechtvaardigen de veronderstelling dat hier extra aandacht nodig is.

Conclusie

Er zijn veel oorzaken, bronnen van bureaucratie. Het begint bij de primaire keuzes die gemaakt zijn in wet- en regelgeving. Beleidsactiviteiten en eisen met betrekking tot informatie en verantwoording zijn in essentie onontkoombaar, maar vatbaar voor versoering. Dat vraagt wel om ander gedrag en andere keuzes van politici en overheden. Een aantal andere oorzaken (samenwerking in de keten, werkwijze van medewerkers en instellingen) moet door de betrokkenen zelf worden aangepakt. Duidelijk is dat (onnodige) bureaucratie in de jeugdzorg geen onwrikbaar gegeven is, maar in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de manier waarop politiek, overheden en medewerkers het stelsel invullen.

7. Vermindering van bureaucratie in de jeugdzorg

7.1 Bureaucratie aanpakken

Een van de manieren om bureaucratie op te sporen is het inschakelen van de mensen die er de hele dag mee te maken hebben: de medewerkers. Zij hebben goed zicht op wat er gebeurt in een organisatie en lopen in de praktijk aan tegen afspraken, procedures en regels die onnodig of onnodig ingewikkeld zijn en waar men last van heeft. Het is dus logisch hen de vraag te stellen waar het simpeler, sneller, slimmer of efficiënter kan.

Medewerkers sporen bureaucratie op

“Waar heb je last van”. Die vraag moest iedere medewerker van Medisch Centrum Alkmaar zich in 2005 stellen. Medewerkers zijn het beste op de hoogte van het werkproces en hebben vaak goede ideeën hoe het beter zou kunnen. Op verzoek van de raad van bestuur van het Medisch Centrum benoemde iedere afdeling drie punten die niet goed liepen en gaven daarbij tegelijk aan hoe het beter zou kunnen.

Handreikingen om bureaucratie op te sporen:

- Welke informatie en handelingen zijn absoluut noodzakelijk; is de rest geen ballast?
- Wordt er gehandeld volgens het ‘*good enough*’ principe of wordt perfectionisme nagestreefd, waarbij ‘het betere’ de vijand is van ‘het goede’?
- Wordt voldoende rekening gehouden met, geanticipeerd op, wat voorliggende en achterliggende voorzieningen doen voor een cliënt?
- Welke dubbele handelingen doen zich voor in de jeugdzorgketen?
- Kan de efficiency van de keten verbeterd worden door een andere taakverdeling of door bundeling van taken?
- Kan de keten sneller worden doorlopen of korter worden? Immers hoe minder schakels, hoe minder overdrachten, hoe korter de wachttijd op hulp.
- Kan samenwerking meer rendement opleveren door gezamenlijke huisvesting en welke opties zijn daarvoor aanwezig?

Een stap verder op het pad van het opsporen van bureaucratie is het (laten) ontwikkelen van een meetinstrument voor bureaucratie. Dat gebeurde al eerder in de ziekenhuissector en het onderwijs. Het legt een integrale relatie tussen prestaties, ingezette middelen (personeel, materiaal etc.), omgevingsfactoren en veranderingen in de tijd. Het model is empirisch getoetst en beidt perspectief. Men kan eruit concluderen of een instelling efficiënt is of niet mede in samenhang met het rendement.¹⁰ Maar ook een dergelijk traject begint met het in kaart brengen van de ‘improductieve’ bureaucratie door de instelling zelf.

Benchmarks en bekostigingssystematiek

Door middel van benchmarks kunnen de prestaties van instellingen onderling worden vergeleken. De uitkomsten stellen de instellingen in staat conclusies te trekken ter lering en verbetering van

¹⁰ Prof.dr.J.W.van der Dussen in het tijdschrift Overheidsmanagement, februari 2006

de eigen werkwijze en organisatie. De grondslagen voor de benchmark in de jeugdzorg, - wat en hoe wordt er gemeten -, zijn inmiddels uitgewerkt. Een eerste proefmeting is gehouden. Probleem is echter dat de bekostigingssystematiek van de instellingen historisch per provincie verschilt. Het ontbreken van een uniforme bekostigingssystematiek voor de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders beperkt de waarde van de uitkomsten van de benchmark. Ook het genereren van landelijke beleidsinformatie en de invoering van projecten met betrekking tot kwaliteitsvergelijking en -verbetering wordt hierdoor gehinderd. Het rijk heeft het voornemen om te komen tot een landelijk uniforme bekostigingssystematiek. VWS, werkt - met IPO en de MOgroep – aan de invoering van een nieuwe systematiek. Als gevolg van de complexiteit heeft dit proces echter vertraging opgelopen waardoor de geplande invoering per 1-1-2007 niet haalbaar is.

Aanbeveling aan het ministerie van VWS

- Ga zo spoedig mogelijk over op een uniforme bekostigingssystematiek voor de bureaus jeugdzorg en de zorginstellingen.

7.2 Bureaucratie bij bureau jeugdzorg / AMK

In de vorige rapportage zijn aanbevelingen gedaan voor vermindering van bureaucratie in en rond bij bureau jeugdzorg. Het indicatieproces kan door een slimme opzet (o.m. onderscheid naar zwaarte van indicaties en beperking tot indicatiediagnostiek¹¹ in plaats van behandelingsdiagnostiek) sneller plaatsvinden.

In het manifest “Focus op Cliëntbelang” hebben de directeuren van de Bureaus Jeugdzorg afspraken gemaakt over landelijke samenwerking om te komen tot verbetering van de kwaliteit en versnelling van de dienstverlening aan de cliënt. Onderdeel hiervan is het project Ontwikkeling Criteria Bureaus Jeugdzorg (OCB). Hierin worden landelijke uniforme criteria met betrekking tot kwaliteit ontwikkeld. De professional wordt ondersteund door duidelijke inhoudelijke en procesgerichte criteria. Dit heeft tot gevolg dat de behoefte om te sturen via bureaucratische middelen afneemt, waarbij de kwaliteit zowel intern als extern (inspectie) goed toetsbaar is.

In het OCB-project wordt ook het stroomgericht indiceren geïntroduceerd; een werkwijze waarbij de in te zetten mensen en middelen worden gerelateerd aan de aard en ernst van de problematiek. Dit sluit aan bij de hiervoor aangehaalde aanbevelingen van de jeugdzorgbrigade over onderscheid naar zwaarte van de problematiek. De MOgroep verwacht dat dit in samenhang met de invoering van de landelijk uniforme criteria leidt tot substantiële verkorting van de doorlooptijden en een verdere beperking van de bureaucratie bij de bureaus jeugdzorg. De verwachting is dat de doorlooptijden uitkomen tussen 1 en 4 weken, afhankelijk van de mate van complexiteit en meervoudigheid van de problematiek. Daarnaast wordt in het OCB-project de werkwijze met betrekking tot kindermishandeling onder de loep genomen. Van belang daarbij is dat de aanpak zich richt op iedere medewerker van Bureau Jeugdzorg, en niet alleen op de AMK functionaris. Ultimo juni 2006 worden de eindresultaten van het OCB-project verwacht en zal de aandacht zich richten op de implementatie. Hierbij zal nauw worden samengewerkt met het Doorbraak project.

‘Doorbraak’ methode

De ‘Doorbraak’-methode is afkomstig uit de gezondheidszorg en richt zich op een efficiënte patiënten logistiek. In 2005 is een aantal bureaus jeugdzorg en AMK's gestart met de ‘Doorbraak’

¹¹ Barry Duncan - directeur van het Amerikaanse 'Institute for the study of Therapeutic Change' relateert het nut van uitgebreide diagnostiek, zoals in de medische sector gebruikelijk is. Die leidt volgens hem in de hulpverlening niet tot betere resultaten (Congres Jeugdzorg in Onderzoek, 27-1-2006)

methode. De eerst gestarte projecten worden naar verwachting in juni 2006 afgerond. De resultaten in Overijssel zijn al zichtbaar. De doorlooptijden in de toegang voor een deel van de cliënten zijn teruggebracht van 120 dagen naar 14 dagen. Het betreft in deze fase cliënten die gemotiveerd zijn om de stappen van het indicatietraject snel na elkaar af te leggen. Bij het AMK in Overijssel is de doorlooptijd voor alle cliënten van 90 naar 30 dagen teruggebracht. De verwachting is dat het onderzoekstraject zowel in de toegang als bij het AMK bij 50 % van de cliënten in twee weken kan worden afgehandeld, bij de andere 50% in drie tot vier weken. Het gaat daarbij niet alleen om werkmodellen. Misschien van nog groter belang is dat de deelnemende teams zich ervan bewust zijn geworden dat wacht- en doorlooptijden in hoofdzaak het resultaat zijn van het eigen planningsproces en van inhoudelijke keuzes die worden gemaakt.

'Doorbraak' bij de zorgaanbieders

Door de bureaus jeugdzorg die thans participeren in het 'Doorbraak'-project is aangegeven dat het terugbrengen van de doorlooptijden binnen de toegang en het AMK gevolgd zou moeten worden door een soortgelijke ambitie bij de zorgaanbieders. Uit een oriënterend overleg met vertegenwoordigers van de branchecommissie bleek bij zorgaanbieders een positieve houding te bestaan om ook met de doorbraakmethode aan de slag te gaan.

Aanbeveling aan provincies en zorgaanbieders

- Maak in aansluiting op de "Doorbraak" trajecten van de bureaus jeugdzorg afspraken over het toepassen van 'Doorbraak' bij de aanbieders van jeugdzorg.

7.3 Bureaucratie bij zorgaanbieders

De jeugdzorgbrigade doet zelf geen onderzoek, maar stelt op basis van voorhanden kennis vast dat ook er in het proces van zorgverlening nog efficiencywinst te halen is. Zo wordt in het Nederlands Tijdschrift voor Jeugdzorg van september 2005 verslag gedaan van een onderzoek naar werkmethoden die de veronderstelling rechtvaardigen dat het mogelijk is werkdoelen binnen een afgegrensde, verkorte tijdsduur te verwezenlijken. De auteurs¹² concluderen: "Hiermee wordt de geldende opvatting dat bij hulpverlening geen tijdsduur af te spreken is omdat menselijke systemen onvoorspelbaar zijn, ter discussie gesteld. Het terugbrengen van de tijdsduur betekent dat hulpverleningsinstellingen meer cliënten kunnen helpen en daardoor wachtlijsten ingrijpend kunnen worden gereduceerd. De discussie is rijp of, in navolging van de gezondheidszorg, specifieke interventies voor de oplossing van specifieke problemen aan een tijdsduur kunnen worden gekoppeld." Een andere belangrijke conclusie in het artikel is "dat het werken met een open eindbenadering blijkbaar de behoefte aan (nog) meer tijd oproept".

Deze bevindingen sluiten aan bij de conclusies van doelmatigheidsonderzoeken in een aantal provincies (onder meer Limburg en Overijssel) waarbij geconcludeerd werd dat in het bereik van de behandelduur nog veel winst is te halen. Op basis van gedeelde opvattingen van deskundigen kan de effectieve behandelduur van daghulp worden gemaximaliseerd. Speciale groepen uitgezonderd, wordt verondersteld dat langere behandelingen weinig extra effect zullen opleveren. Door het hanteren van richtlijnen voor de behandelduur kan een groter aantal cliënten geholpen worden.

Aanbeveling aan provincies en zorgaanbieders:

- Maak afspraken over de maximale behandelduur van cliënten.

¹² Tony Rasenberg en Jo Weijenberg

7.4 Bureaucratie in de keten van de jeugdzorg

Op allerlei momenten in het zorgproces valt winst te boeken. Dat geldt binnen instellingen maar lijkt nog het meeste het geval in de keten van voorzieningen. Bekend is dat de overgangen tussen de verschillende instellingen in de keten (veel) tijdverlies met zich meebrengen. Cliënten moeten hun verhaal steeds opnieuw vertellen, dossiers moeten worden overgedragen. Cliënten moeten worden ingeschreven, nieuwe behandelaars worden bijgepraat en zich inlezen in de dossiers. Het leidt ook tot dubbel werk, zoals het opnieuw doen van onderzoek. De overdracht tussen instellingen kost tijd en arbeid en leidt bovendien tot het ontstaan van wachtlijsten binnen de keten.

Ook zorginhoudelijk zijn er bezwaren. Overdracht vormt een kwetsbaar moment voor zowel cliënten (binding, motivatie) als voor medewerkers (dreiging van verlies aan informatie en kennis van de cliënt). Bij wisselende zorgverleners is het moeilijker om zicht te krijgen op hun cliënten. Besturingsinformatie is lastig te coördineren in de keten. Dat leidt tot de volgende conclusie: ***‘hoe korter de keten, hoe minder bureaucratie en hoe sneller cliënten worden geholpen’***.

Een belangrijke vraag is dus: kunnen de ketens korter? Waar het bestaan van schakels noodzakelijk is, is optimale afstemming en samenwerking geboden. Meer fundamenteel kan bureaucratie in de keten alleen worden teruggedrongen wanneer er sprake is van ketenregie, van een samenhangende, integrale benadering van de cliënt in de keten¹³. Zonder iets af te doen aan alle andere aanbevelingen lijkt de meeste winst te behalen in de jeugd(zorg)keten.

Op regionaal niveau ontstaat er al meer afstemming tussen bureau jeugdzorg (waarbinnen de toegang van vrijwillige en justitiële zorg en AMK zijn bijeengebracht), zorgaanbieders, GGZ en LVG-instellingen. Provincies faciliteren de totstandkoming van convenanten tussen bureau jeugdzorg en (samenwerkende) gemeenten ten behoeve van de aansluiting jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid.

In de keten van jeugdbescherming heeft het project *“Beter beschermd”* van het ministerie van Justitie lovenswaardige ambities met betrekking tot het verkorten van de doorlooptijd in de justitieketen. Intussen zijn er 7 pilots gestart. De jeugdzorgbrigade heeft met waardering kennisgenomen van de mogelijkheden om, vooruitlopend op de landelijke invoering van de nieuwe werkwijze in 2007, in de regio's ook afspraken te maken die op kortere termijn winst opleveren. Daarnaast wordt onder leiding van het ministerie van Justitie ook nagedacht over de meer fundamentele vraag of de keten van de jeugdbescherming op deze wijze het meest optimaal is ingericht. Hierbij wordt uitgegaan van een functionele benadering. Hoe verhouden de verschillende taken die in de keten worden vervuld zich tot elkaar, zijn aanpassingen wenselijk en is het noodzakelijk de organisatorische scheidingen die op dit moment bestaan te handhaven?

Dit sluit aan bij gedachten die al langer leven in de sector. De jeugdzorgbrigade kreeg verschillende suggesties aangereikt met betrekking tot het vergelijkbare takenpakket van AMK en Raad voor de Kinderbescherming. Deze suggesties varieerden van het ineenschuiven van Raad en AMK tot het opheffen van (de betreffende functie van) de Raad.

De jeugdzorgbrigade is er op basis van de vele gesprekken van overtuigd dat, indien men zich los maakt van de (belangen van) gevestigde instellingen en de huidige organisatorische scheidingen, ongetwijfeld doelmatigheidswinst mogelijk is. De wetswijzigingen die hiervoor noodzakelijk zijn passen binnen de kaders van het huidige stelsel.

¹³ Onderzoek in de keten van jeugdbescherming in het ROA heeft aangetoond dat hier veel winst te behalen is. In de 2^e rapportage is ook gewezen op de aanpak van bureau jeugdzorg Utrecht, waarbij zoveel mogelijk wordt gedelegeerd en ingespeeld op het lokale voorveld (scholen AMW) en verder al in een vroegtijdig stadium wordt geanticipeerd op het vervolgtraject bij de zorgaanbieder.

Aanbevelingen aan de partners in de keten van jeugdbescherming

- Kom tot een fundamentele heroverweging van rollen en taken in de keten van jeugdbescherming zodanig dat een kortere, efficiëntere keten ontstaat.

Daarbij past nog een opmerking. De raad voor de kinderbescherming is doende de toetsende taak opnieuw in te voeren. Zonder daarover een inhoudelijk oordeel uit te spreken, wijzen wij erop dat herinvoering van de toetsende taak aan de vooravond van een bredere heroverweging van taken en rollen in de keten van jeugdbescherming niet erg voor de hand ligt. De toetsing zou onderdeel uit moeten maken van deze heroverweging.

7.5 Bureaucratie en professionaliteit

Hiervoor is gewezen op de kwetsbaarheid van de jeugdzorg. Omdat jeugdigen een kwetsbare groep vormen is de neiging groot, vooral na incidenten, te reageren met nog meer regels, voorschriften en controle. Dat is in het algemeen geen doeltreffende reactie. Bedacht moet worden dat het meestal om unieke cliënten met complexe problematiek gaat, die veelal in een beperkt toegeruste omgeving verkeren. Meer regels is dan meestal niet de oplossing.

Denk aan reclasseringsambtenaren die gewezen criminelen moeten begeleiden bij hun terugkeer op het rechte pad. Hulpverleners die zwervers en verslaafden tot een vorm van opvang en een afkickprogramma moeten bewegen. Gezinsvoogden, die te maken krijgen met woedende ouders als zij een kind onder toezicht stellen en uit huis plaatsen (denk aan een pas afgestudeerde jonge vrouw, die met gierende zenuwen op weg gaat naar een zigeunerkamp om een van de vaders uit te leggen dat hij zijn kinderen naar school moet sturen en niet mag aflossen met een riem). Gezinsvoogden die zich anderzijds eindeloos schuldig voelen als zij een kind thuis hebben laten blijven en het daar uit de hand loopt. Wat moeten dergelijke hulpverleners bij negatieve publiciteit?

Margo van Trappenburg; NRC 18-3-2005

Voor het resultaat van het hulpverleningsproces zijn vooral de interactie tussen cliënt en hulpverlener en de professionaliteit van de hulpverlener in hoge mate bepalend¹⁴. Professionaliteit is niet hetzelfde als automatisch handelen volgens het boekje of het protocol. Professionaliteit houdt in dat op basis van protocol én kennis en ervaring, de unieke kenmerken van cliënt in aanmerking nemend, een oordeel wordt gevormd dat richting geeft aan het handelen.

Cruciaal is te komen tot een goed evenwicht tussen bureaucratie en professionele vrijheid. Daarbij is een verschuiving noodzakelijk van *handelingsvoorschriften* naar *proceseisen* die ruimte laten voor verschillende handelingsmogelijkheden en waarbij binnen afgesproken kaders een zekere mate van vrijheid bestaat. Handelen dus gebaseerd op afspraken, maar met ruimte om recht te doen aan de unieke situatie van iedere cliënt.

¹⁴ Barry Duncan -directeur van het Amerikaanse 'Institute for the study of Therapeutic Change'- stelde tijdens het congres Jeugdzorg in Onderzoek (27-1-2006), dat zelfs bij gebruikmaking van een effectieve methode, het succes van de interventie voor ruim zestig procent wordt bepaald door de professionaliteit van de hulpverlener en de interactie met de cliënt.

Uiteraard moet verantwoording worden afgelegd. Verantwoording over het handelen in de jeugdzorg kan echter niet over het resultaat allèen gaan. Het verlenen van jeugdzorg is immers geen wiskundige som waarbij een bepaalde input een vaststaande output tot gevolg heeft. Omstandigheden, persoonlijke kenmerken en mogelijkheden van de cliënt en zijn omgeving spelen een grote rol bij het uiteindelijke resultaat. De vraag die uiteindelijk primair beantwoord moet worden is of iemand op basis van de voorhanden kennis in redelijkheid tot een bepaald besluit heeft kunnen komen. De jeugdzorgbrigade bepleit dan ook grote terughoudend bij het aanwijzen van de jeugdzorg als schuldige in reactie op drama's die zich -helaas onvermijdelijk- voordoen in de jeugdzorg.

Eerder is al opgemerkt dat de jeugdzorg nog in ontwikkeling is. Ook de wetenschappelijke basis is in opbouw. Op diverse universiteiten zijn hoogleraren jeugdzorg aangesteld. De kennis over wat werkt, 'evidence based' zorg, neemt toe. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn heeft met ondersteuning van het ministerie van VWS een landelijke databank effectieve jeugdinterventies ontwikkeld. (www.jeugdinterventies.nl).

In het verlengde daarvan ligt op het vlak van professionalisering van medewerkers nog een opgave. Door de voortdurende groei van de vraag stromen onervaren krachten in. De algemene opvatting is dat de toerusting van medewerkers, mede gezien de toenemende complexiteit van de problematiek, verbetering behoeft. In plaats van na ieder incident de regeldruk op de te voeren is het dan ook verstandiger te investeren in professionaliteit.

Aanbeveling aan de jeugdzorgsector

- Investeer in professionaliteit en wees attent op het evenwicht tussen professionele vrijheid en bureaucratie.

Zoals hiervoor al aangestipt moet aan de andere kant niet het onmogelijke worden verwacht van de jeugdzorg. De problematiek is niet vergelijkbaar met die in bijvoorbeeld de somatische gezondheidszorg. Nog afgezien van de lange ontwikkelingsgeschiedenis van deze sector waarin veel kennis is vergaard, gaat het in vergelijking daarmee in de jeugdzorg vaak om veel moeilijker te herstellen problematiek. Een problematische omgeving, een ontoereikend opvoedingsmilieu, incapabele ouders en geweld kunnen bij opgroeiende kinderen blijvende schade veroorzaken. De ambities moeten hoog zijn, maar wel realistisch.

7.6 Bureaucratie en innovatie

In de ontwikkelingsfase waarin de jeugdzorg zich bevindt wordt de noodzaak tot innovatie en (in samenhang daarmee) de toepassing van ICT breed gevoeld. Hier liggen ook mogelijkheden om te komen tot vermindering van bureaucratie.

Onder de noemer innovatie kan onderscheid gemaakt worden in:

- a. innovatie op het niveau van bedrijfsvoering
- b. innovatie op het niveau van het jeugdzorgstelsel
- c. zorginhoudelijke innovatie

a. Innovatie in de bedrijfsvoering

De rijkscommissie Actal¹⁵ stelt bij monde van haar voorzitter Robin Linschoten dat gemiddeld 25% van de te behalen doelmatigheidswinst geboekt kan worden door dingen slimmer te regelen.

¹⁵ Adviescollege met als doel een cultuuromslag bij regelgevers te bewerkstelligen en de administratieve lasten voor bedrijven en burgers te verlichten.

Hoewel er de laatste jaren al winst is geboekt is er naar de mening van de bureaus jeugdzorg¹⁶ nog steeds doelmatigheidswinst te behalen. Optimale toepassing van informatietechnologie kan de bureaucratische druk aanzienlijk verminderen. Het verzamelen van beleids- en verantwoordingsinformatie en het hanteren van kwaliteitssystemen kan minder bureaucratisch verlopen met gebruikmaking van ICT.

b. Innovatie op het niveau van het jeugdzorgstelsel

Innovatie op het niveau van het stelsel (zoals betere taakverdeling, afstemming en samenwerking in de keten van de jeugdzorg), kwam al aan de orde in hoofdstuk 8.4. De innovatie op het niveau van het stelsel kan ook minder bureaucratisch cq efficiënter plaatsvinden met behulp van ICT, bijvoorbeeld in het onderlinge gegevensverkeer en het werken met digitale kinddossiers.

c. Zorginhoudelijke innovatie

Zorginhoudelijke innovatie is onder andere een taak van het kenniscentrum Jeugd (NIZW) en ZonMW die zich bezighouden met de programmering van onderzoek in de jeugdzorg. Een deel van de zorgvernieuwing berust op de mogelijkheden van ICT. Via internet kan bijvoorbeeld worden gecommuniceerd met cliënten die ambulante of semi-residentieel worden geholpen in de thuissituatie. Cliënten die op de wachtlijst staan kunnen via Internet wachtbegeleiding krijgen om te voorkomen dat hun problematiek verergert of dat ze afhaken. Via Internet kan inzicht worden gegeven in het aanbod en in de wachttijden. Daarnaast moeten de vernieuwingen van het ministerie van het ministerie van Justitie niet onvermeld blijven. Gezamenlijk met de MOgroep worden, zoals in het Deltaplan Gezinsvoogdij, zowel op het niveau van het stelsel als zorginhoudelijk vernieuwingen doorgevoerd ten behoeve van een betere hulpverlening aan jongeren.

De paradox van teveel en te weinig

In de jeugdzorg is paradoxaal genoeg enerzijds sprake van een veelheid aan nieuwe ontwikkelingen maar tegelijk van een gebrek aan ruimte voor innovatie. Instellingen worden op dit moment geconfronteerd met een stroom van top-down verbeterplannen, initiatieven en pilots (zie bijlage I), die hun verwerkingscapaciteit geleidelijk aan te boven gaat. Er ontstaat, zoals een directeur het uitdrukte, "een implementatiefile bij organisaties en een implementatie-infarct bij medewerkers". Ook in provinciale kring wordt deze druk ervaren. Dat komt doordat er te weinig afstemming is tussen alle vernieuwingen en verbetertrajecten.

Tegelijkertijd, en mede daardoor, krijgen innovatieve ideeën en nieuwe werkwijzen die in het werkveld worden ontwikkeld, en die gezien hun aard vragen om draagvlak en implementatie op landelijk niveau, nauwelijks een kans. Ze stranden zodra ze het niveau van idee en ontwikkeling voorbij zijn, ook omdat er landelijk geen plek is waar men met innovatieve ideeën terecht kan.

Kortom, bij gebrek aan een landelijk aanspreekpunt en door het ontbreken van regie en afstemming, dreigen de vernieuwingen niet tot stand te komen of in de fase van de implementatie in de verdrukking te komen. Het project E-Halte kindermishandeling uit Noord-Brabant, dat een beeldje krijgt uitgereikt (zie hfst 3), is daar een voorbeeld van. Hetzelfde lot trof het hierna beschreven concept dat ontwikkeld is toen de wachtlijsten steeds langer werden en nu helaas al anderhalf jaar stil ligt.

¹⁶ in gesprek met de jeugdzorgbrigade op 24 maart 2006

'OnLine', project voor jongeren die wachten op jeugdzorg

Het project 'OnLine' is in 2003 gestart op initiatief van een aantal jeugdzorginstellingen opdracht van de MOGroep (Cardea (Leiden), Jarabee (Twente), Horizon (Rotterdam) en Xonar (Limburg)). 'Online' is een op internet gebaseerde 'werkomgeving' voor jeugdigen (en hun ouders) die wachten op zorg. De onderliggende gedachte is dat de jeugdzorg haar betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor wachtende kinderen moet realiseren, ook als ze niet altijd direct de wachttijd kan verkorten.

Uitgangspunt is dat een jongere direct na indicatiestelling en zorgtoewijzing contact met de instelling kan opbouwen en onderhouden. Jeugdigen kunnen via internet, met behulp van een persoonlijke digitale werkomgeving, rondkijken in de toekomstige omgeving van de instelling. Het gaat daarbij om 4 functies: de jeugdige kan kennismaken met de instelling en vooral met toekomstige begeleiders, kan zich informeren over allerlei onderwerpen, kan werken aan het formuleren van doelstellingen en kan zien welke activiteiten er plaatsvinden en communiceren met geselecteerde andere jongeren in de instelling. De inhoud van het contact is vooral gericht op het verlagen van drempels (die hoger worden naarmate er langer moet worden gewacht), cq. het versterken van de motivatie van de jeugdige. 'OnLine' is ook inhoudelijk ingericht; via eenvoudige diagnostische instrumenten kan de jongere zijn inzicht in eigen problematiek verhogen. Hij weet wat hij komt doen in de instelling! De verwachting is dat het zorgaanbod daardoor meer mét de cliënt samen wordt ingericht waardoor de hulp effectiever én korter zou kunnen worden.

De ontwikkeling van 'OnLine' stagneerde na de ontwerpfase doordat de verdere ontwikkeling werd overgelaten aan individuele instellingen, al of niet gesteund door provincies. Daarmee is het ontwerp, ondanks inzet van medewerkers, diagnostici en bestuurders uit betrokken organisaties, in het luchtledige komen te hangen.

Regie op innovatie

Het voorgaande maakt duidelijk dat er op landelijk niveau aandacht, afstemming en regie moet komen met betrekking tot innovatie:

- > er is afstemming en regie nodig met betrekking tot de innovatietrajecten van VWS, Justitie, MOgroep en provincies, ook met het oog op de verwerkingscapaciteit van instellingen;
- > sommige projecten hebben een landelijk draagvlak nodig;
- > er moet ruimte komen voor innovatieve ideeën die ontstaan vanuit de praktijk.

Hoewel een gezonde terughoudendheid ten opzichte van het instellen van nieuwe platforms op z'n plaats is, lijkt dit hier toch de weg om te komen tot overzicht en afstemming, waarmee stapeffecten, langs elkaar heen werken en onnodige bureaucratie kunnen worden voorkomen. Concreet is op twee niveaus, landelijk en binnen de sector, afstemming noodzakelijk:

a. Landelijk innovatieoverleg en –agenda

De landelijke partners (rijk, provincies en MOgroep) moeten komen tot regie en coördinatie in de veelheid van innovatieontwikkelingen die 'van boven' op instellingen neerdaalt. Dat is eens te meer nodig omdat de verschillende verbetertrajecten (zoals het Deltaplan Gezinsvoogdij) aspecten hebben die op elkaar ingrijpen. De verwevenheid van innovatieontwikkelingen met gevolgen voor zowel rijk, provincies als instellingen, maakt afstemming op landelijk niveau tussen deze partijen zeer noodzakelijk. Dat geldt zowel voor afstemming in inhoudelijke zin als -rekening houdend met de draagkracht van instellingen- voor fasering in de tijd. Zo ontstaat ook draagvlak voor implementatie. In een dergelijk platform kan tevens afstemming plaatsvinden met betrekking tot de onderzoeksagenda van het Kenniscentrum Jeugd/NIZW en Zon-MW, waarbij tevens verband kan worden gelegd met de kennis en ervaring die voortkomt uit praktijkonderzoek geïnitieerd door individuele provincies en instellingen.

b. Platform voor innovatie binnen de jeugdzorg

De MOgroep zou een coördinatiepunt voor innovatie & ICT moeten instellen waar overzicht en afstemming ontstaat met betrekking tot lopende ontwikkelingen in het veld en waar innovatieve initiatieven met landelijke potentie uit het werkveld zich kunnen melden en (al dan niet) ruimte tot verdere ontwikkeling wordt geboden. Binnen dit platform wordt een innovatieagenda opgesteld die wordt ingebracht in het landelijk innovatieoverleg.

d. Financiering van innovatie

Om innovatie vanuit de praktijk een kans te geven, en de eigenstandige verantwoordelijkheid van de provinciale overheden en de jeugdzorgsector te vergroten, zouden de MOgroep en IPO afspraken moeten maken over de wijze waarop innovatieve ontwikkelingen die om een landelijk draagvlak vragen, worden gefinancierd. Dat geldt zowel de ontwikkelfase, als in de fase van implementatie en uitvoering.

Aanbeveling m.b.t. innovatie aan VWS/Justitie, IPO en MOgroep:

- Stel een landelijk innovatieoverleg in, waar de verschillende landelijke ontwikkelingen met betrekking tot onderzoek en innovatie op elkaar worden afgestemd en een gezamenlijke innovatieagenda ontstaat.

Aanbevelingen m.b.t. innovatie aan de jeugdzorginstellingen (MOgroep) en provincies (IPO):

- Stel een platform in voor coördinatie en regie op innovatie, resulterend in een innovatieprogramma en innovatieplanning op brancheniveau.
- Bied ruimte en ondersteuning aan kansrijke ideeën en ontwikkelingen uit de praktijk.
- Maak afspraken over de financiering van (de ontwikkeling, de implementatie en de uitvoering van) innovatie.

De Eigen-kracht-conferentie

Tot slot van deze paragraaf over innovatie wordt de schijnwerper gezet op een voorbeeld van innovatie van geheel andere aard: de Eigen-Kracht-conferentie. Deze uit Nieuw Zeeland afkomstige methodiek heeft zich internationaal bewezen als een niet-bureaucratische, effectieve manier om te voorzien in hulp¹⁷. Eigen Kracht onderscheidt zich door een andere rolverdeling tussen hulpverlener en cliënt i.c. zijn netwerk. De kern van het concept is dat de verantwoordelijkheid voor het maken van een hulpplan én voor de uitvoering ervan in de eerste plaats ligt bij de direct betrokkenen: de familie en het sociale netwerk. Professionals zijn vooral in ondersteunende zin betrokken. De direct betrokkenen bespreken, nadat zij door professionals zijn geïnformeerd over de problematiek, wat er zou moeten gebeuren om het kind te helpen. Hierbij zijn geen derden/professionals aanwezig. De betrokkenen maken een plan waarin de aanpak beschreven staat en afspraken worden gemaakt over de manier waarop zij de jeugdige gezamenlijk gaan ondersteunen. Het plan wordt door de professional geaccepteerd als het veilig is voor het kind.

Op deze manier kan residentiele hulp overbodig te worden en kan professionele hulp tot een minimum worden gereduceerd, aangezien de ondersteuning in belangrijke mate door het netwerk gebeurt. Belangrijker is echter dat de 'eigen kracht' van burgers wordt aangewend en versterkt.

¹⁷ 'Eigen Kracht' staat bij het Kenniscentrum Jeugd/NIZW op de lijst om toegevoegd te worden aan de databank met effectieve behandelmethoden. Aangezien deze databank pas recent is gestart zijn nog niet alle methodieken opgenomen. Zie ook www.eigen-kracht.nl

Mensen blijken verrassend vaak in staat hun eigen problemen op te lossen. Onderzoek¹⁸ laat zien dat er gemiddeld 15 familieleden en andere betrokkenen komen. Die maken een plan met gemiddeld 18 afspraken, waarvan zij zelf 80% uitvoeren. Bijna alle plannen blijken door hulpverleners als veilig geaccepteerd te worden. Belangrijk is ook dat er grote tevredenheid bestaat over deze methodiek bij zowel de cliënt als de direct betrokkenen uit het netwerk.

Eigen Kracht rekent [...] definitief af met twee eeuwen interventiestaat en de professionele machinerie die ook na de voltooiing van de burgerlijke emancipatie nog niets aan macht en pretentie heeft ingeboet. Die analyse maakt [...] ook duidelijk waarom we Eigen Kracht juist nu nodig hebben. Het is een uitstekende leerweg voor de gesocialiseerde burger die even meende niet meer voor de publieke ruimte verantwoordelijk te zijn. Eigen Kracht verschaft hem een veelzijdige methode om zijn verplichtingen aan de publieke zaak weer te leren herkennen en vervolgens te vervullen.

Prof. dr. W. Mijnhardt

Eigen Kracht breekt nog niet breed door in de jeugdzorg. Wellicht ontbreekt -door gebrek aan kennis- het vertrouwen dat de jongere daadwerkelijk op adequate wijze wordt geholpen, aangezien de centrale plaats van de hulpverlener wordt ingenomen door het netwerk van de cliënt. Dat is jammer. Naast de inhoudelijke argumenten wegen immers ook de andere argumenten zwaar: de toepassing van Eigen Kracht zorgt voor een reductie van 80% van de inzet van de jeugdzorgwerkers en kan dus een bijdrage leveren aan de oplossing van wachtlijsten.

7.7 Bureaucratie in de relatie tussen provincie en jeugdzorginstelling

7.7.1 Knelpunten ervaren door instellingen

In het voorjaar van 2006 heeft de MOgroep de 15 bureaus jeugdzorg en 55 zorgaanbieders een enquête gestuurd met vragen over de knelpunten in de relatie met de provincie. Adviesbureau van Montfoort¹⁹ heeft de gegevens geanalyseerd en conclusies getrokken. 48% van de instellingen heeft gereageerd.²⁰ Het hoogst scorende knelpunt berust op de reactie van één derde van alle instellingen, waardoor uit deze enquête geen absolute conclusies zijn te trekken over de relatie provincie-instellingen. In de enquête werden ook onderwerpen aangekaart die geen betrekking hadden op bureaucratie, maar op andere beleidsmatige en financiële knelpunten in het rijks- en provinciale beleid. Deze vallen buiten de opdracht van de jeugdzorgbrigade. Niet onvermeld mag tenslotte blijven dat een aantal respondenten aangaf dat ondanks knelpunten de verhouding met de provincie verbeterd en beter is dan een paar jaar geleden. Er is echter volgens de instellingen die reageerden nog veel te winnen.

De centrale conclusie uit de enquête is dat de jeugdzorg is 'overstuurd'. Het volgende citaat uit de conclusies illustreert het bureaucratische mechanisme treffend.

¹⁸ Sedert 2002 vindt onderzoek plaats naar de ervaringen met Eigen Kracht. Daarbij zijn o.a. betrokken de VU Amsterdam, PI research uit Duivendrecht en onderzoeksbureau WESP te Voorhout o.l.v. prof.dr.W.Slot.

¹⁹ rapport 'Welke overheid heeft de jeugdzorg nodig'

²⁰ 53% van de bureaus jeugdzorg (8 reacties) en 47% van de zorginstellingen (25 reacties)

“De aard van het werk in de jeugdzorg brengt met zich mee, dat steeds weer op maat wordt gehandeld in specifieke omstandigheden, uitgaande van de vraag. Dat kan alleen, wanneer de beroepskrachten ruimte hebben om te bepalen wat adequaat handelen is. Deze ruimte vergt eveneens ruimte in de organisatie en de registratie en het vraagt een bijbehorende manier van verantwoording afleggen.

In de geldende subsidieverordeningen en in de huidige wijze van aansturen door provincies overheerst te veel en te vaak een mechanische en statische benadering: men poogt vooraf vast te leggen wat de jeugdzorg moet doen, hoe de jeugdzorg dat moet doen, wanneer dit moet en hoeveel tijd en geld ieder onderdeel mag kosten. Deze benadering leidt tot voortdurende verzoeken van de provincie om informatie over onderdelen van het primair proces en om statische cijfers over doorlooptijden, productie en kosten. Omdat professionele dienstverlening niet kan worden weergegeven in dergelijke statische modellen – tenzij de dienstverlening standaard en niet meer op maat van individuele vragen wordt geleverd – zijn de antwoorden en gegevens vanuit het Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders bijna per definitie onbevredigend voor de provincie. Dat kan leiden tot wantrouwen van de overheid ten opzichte van de uitvoering en vervolgens tot meer vragen, pogen de ruimte van de uitvoering verder te beperken. Op die manier kan een situatie ontstaan, waarin de jeugdzorg zich steeds meer belast voelt met een als bureaucratisch beleefd toezicht en de overheid alsmaar meer gaat twifelen over de organisaties, omdat het niet lukt greep te krijgen op de uitvoering. Dit wordt een vicieuze cirkel, die veel tijd en energie kost van politici, ambtenaren, directeuren en medewerkers van instelling, geen positief resultaat oplevert en uiteindelijk verlamdend werkt voor zowel de overheid als de jeugdzorg.

Op korte termijn kunnen afspraken gemaakt worden om deze vicieuze cirkel te voorkomen of te beëindigen. Dit kan door:

- uitgaan van vertrouwen
- opdrachten formuleren in ‘wat’ en niet in ‘hoe’
- verantwoorden op resultaten
- beperken van vragen en regelingen ten opzichte van de uitvoering”

citaat uit ‘Welke overheid heeft de jeugdzorg nodig’

Hoezeer het ook begrijpelijk is dat provincies in een situatie met wachtlijsten en veel maatschappelijke aandacht proberen meer grip op de jeugdzorg te krijgen, is dit toch geen vruchtbare handelwijze. De conclusie dat de jeugdzorg is overstuurd sluit aan bij de in de vorige rapportage van de jeugdzorgbrigade gesignaleerde beleidsdrukte.

Verbetervoorstellen uit de enquête

Op basis van de enquête geeft de onderzoeker de volgende verbeterrichtingen aan:

> We moeten toe naar minder directe, dagelijkse bemoeienis van de overheid met de uitvoering. Minder ambtenaren, minder sturing op beheersing en bedrijfsvoering. De overheid moet kleiner, flexibeler en meer vanuit vertrouwen optreden.

Dit stemt in grote lijnen overeen met de conclusies uit in de 2^e rapportage. Wij hebben daarbij ook aandacht gevraagd voor het uitgebreide informatieprotocol waarin rijk en provincie hebben vastgelegd welke gegevens instellingen moeten aanleveren. Hierover zijn toezeggingen gedaan.

> Er moet worden gestuurd op resultaten. De verhouding overheid <> maatschappelijk ondernemers moet worden ingevuld als de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Ook dit sluit aan bij het pleidooi in de 2^e rapportage van de jeugdzorgbrigade om te komen tot een meer resultaatgericht beleid en daarbij te sturen op een beperkt aantal heldere en meetbare

doelstellingen. Hieraan wordt inmiddels gewerkt. Alle partijen, VWS, Justitie, IPO en MOgroep willen zich laten aanspreken op hun prestaties. Op verzoek van VWS is onder voorzitterschap van Paul Bonke van het IPO met alle direct betrokkenen, wetenschappers en het NIZW-jeugd een voorstel ontwikkeld voor een systeem van prestatie-indicatoren (zie bijlage). In de nota worden missie, kerndoelen en indicatoren gedefinieerd en worden meetinstrumenten per indicator voorgesteld. Vervolgens wordt beschreven welke stappen noodzakelijk zijn om verder te komen met de verantwoording over en het sturen op prestaties.

Er zijn 4 kerndoelen vastgesteld waaraan indicatoren zijn gekoppeld:

1. *De hulpvragen van cliënten zijn beantwoord.*

Prestatie-indicatoren zijn: mate van doelrealisatie; mate van cliënttevredenheid over de resultaten van de hulp; mate van reguliere beëindiging van de hulp.

2. *De autonomie van cliënten is versterkt.*

Prestatie-indicatoren zijn: mate waarin de ernst van de problematiek is verminderd; mate waarin cliënten herhaald beroep doen op (jeugd)zorg; mate waarin cliënten doorstromen naar lichtere of juist zwaardere vormen van hulp.

3. *De veiligheid van de jeugdige is hersteld.*

Prestatie-indicatoren zijn: mate waarin het gedwongen kader van ondertoezichtstelling en voogdij niet langer nodig is; mate waarin de ondertoezichtstelling en de voogdij succesvol zijn beëindigd.

4. Het vierde kerndoel is: *de jeugdige vormt geen bedreiging voor de veiligheid van de samenleving.* Prestatie-indicatoren zijn: mate waarin jeugdreclassering niet langer mogelijk is; mate waarin recidive van jeugdige delinquenten uitblijft.

In april 2006 hebben zowel de bestuurlijke partners (VWS, Justitie en IPO) als de branche (MOgroep) zich achter deze aanpak geschaard. Invoering vereist op onderdelen forse aanpassingen bij jeugdzorginstellingen. Het volledige systeem zal pas in 2009 in werking kunnen zijn. Maar voor een aantal onderdelen geldt dat deze al praktijk zijn of snel ingevoerd kunnen worden. Deze ontwikkelingen hangen op een aantal punten samen met lopende verbetertrajecten in de jeugdzorg. Het voornemen is dan ook om een en ander te koppelen aan een professionaliseringsagenda.

Overigens wordt bijvoorbeeld in Drenthe al succesvol gewerkt met prestatiesturing.

Meer cliënten voor hetzelfde geld

Bij ons in de instelling is erg veel veranderd sinds wij een aantal jaren geleden onze visie op zorg hebben opgefrist. Het zichtbaar maken van de resultaten is toen een expliciet onderdeel van onze zorgvisie geworden. Opmerkelijk was dat al onze medewerkers zich hier direct in konden vinden. Zij gaan gewoon voor het resultaat! Als je dit in je visie opneemt, moet je dat meteen concreet meten. Eerst hebben we de financiële en organisatorische randvoorwaarden gerealiseerd. Deze maken het de hulpverleners mogelijk om daadwerkelijk onze resultaten zichtbaar te maken. Daarbij maken we dankbaar gebruik van goede voorbeelden om ons heen.

Met de provincie kon ik afspreken een deel van de doeluitkering te besteden aan kwaliteit, onderzoek, opleiding en ontwikkeling. Een vast deel van dit bedrag besteden we momenteel aan de Stafafdeling kwaliteit en een deel gebruiken we voor het inhuren van onderzoeksexpertise van de universiteit. En tenslotte gaat een deel van de middelen naar het organiseren, ontwikkelen en uitvoeren van functiescholing en training van onze medewerkers. Zij leren te werken met de onderzoeksinstrumenten en de onderzoeks-informatie te gebruiken voor het onderbouwen van (beleids)beslissingen. Het lijkt duur, maar inmiddels behandelen wij voor hetzelfde geld veel meer cliënten dan voorheen, is het ziekteverzuim teruggelopen en hebben wij geen problemen met het invullen van vacatures.

*Peter Stam directeur Jeugdzorg Drenthe
Witboek provincies april 2006*

> *Provinciale subsidieverordeningen moeten worden vereenvoudigd tot de kern van de opdracht en de wijze van verantwoording, waarbij ruimte gelaten wordt voor de uitvoering en voor de zorgaanbieder als maatschappelijk ondernemer.*

Deze stelling ligt in het verlengde van de vorige en wordt door ons onderschreven.

> *De termijnen waarop opdrachten aan de jeugdzorg moeten worden uitgevoerd of waarop doelen moeten worden gehaald, mogen niet worden gebaseerd op de politieke cyclus – bij voorbeeld de eerstvolgende verkiezingen – maar moeten uitgaan van een realistische analyse van wat haalbaar is in de praktijk. Ontwikkelingen zoals meer methodisch werken en professionalisering kosten meerdere jaren.*

Hiermee kan de jeugdzorgbrigade instemmen.

> *Het aantal ambtenaren dat zich in een provincie bezighoudt met jeugdzorg mag niet groter mag zijn dan het aantal directeurs van instellingen. Nieuwe voorstellen en wijzigingen in het stelsel moeten voldoen aan de voorwaarde dat het leidt tot minder ambtenaren in het stelsel.*

De jeugdzorgbrigade riep in de vorige rapportage op tot reflectie op het aantal ambtenaren dat zich op rijks en provinciaal niveau bezighoudt met jeugdzorg. Over aantallen laten wij ons niet uit. Wat betreft het tempo van besluitvorming zal het wetsvoorstel dat het mogelijk maakt de bezwaarfase over te slaan en direct naar de rechter te gaan als een bestuursorgaan niet op tijd beslist, naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een snellere reactietijd.

> *Er mag geen regime ontstaan gebaseerd op incidenten omdat dat funest is voor een geleidelijke professionalisering van het werk. De overheid en de instellingen moeten reageren op schokkende incidenten in de praktijk. Iedere ernstige gebeurtenis moet grondig onderzocht worden en er moet lering uit getrokken worden. Zowel overheden als de instellingen moeten beter leren om te gaan met incidenten.*

In hoofdstuk 6 van deze rapportage komt beleidsvorming naar aanleiding van incidenten aan de orde als een van de oorzaken van het ontstaan van bureaucratie. Deze kritiek richt ook, en misschien wel vooral, op de rijksoverheid die de bevoegdheid tot wet- en regelgeving heeft en in het verleden in genoemde zin op incidenten heeft gereageerd. Overigens is dit niet per definitie afkeurenswaardig, maar het vraagt wel wijsheid om in de commotie die ontstaat niet door te schieten in regelgeving.

Afsluitende conclusie

De jeugdzorgbrigade herkent zich in veel van de genoemde punten. Sommigen kwamen al aan de orde in de vorige rapportage en staan nu genoteerd bij de te monitoren aanbevelingen (beperken informatiebehoefte, sturen op resultaat, minder beleidsdruk bij het rijk). Andere punten komen elders in deze rapportage aan de orde. Dit alles leidt op deze plaats tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan provincies (IPO)

- Ga op basis van de bereikte overeenstemming over sturen op resultaat over op het sluiten van contracten met maatschappelijke ondernemers. Daarbij moeten realistische en haalbare doelen worden gesteld. Maak daarbij ook een afweging van de kosten en baten van (al te gedetailleerde) prestatieverantwoording.
- In het verlengde van eerdere aanbevelingen kunnen provincies ook kennis en ervaringen delen over hun beleidsvoering. Dat kan bijvoorbeeld met gebruikmaking van intervisie.
- Zorg voor meer afstemming tussen ambtelijke medewerkers die over beleid, bedrijfsvoering en financiën gaan.

- Geef aandacht aan scholing van ambtenaren in kennis van de jeugdzorgsector. Stages in jeugdzorginstellingen kunnen de afstand tussen theorie en praktijk verkleinen. Wellicht is ook het omgekeerde vruchtbaar.
- Overleg met de MOgroep op welke wijze provinciale subsidieverordeningen kunnen worden vereenvoudigd.
- Hoewel de representativiteit van de enquête beperkt is, is overleg over de uitkomsten van deze enquête tussen provincies en MOgroep aan te bevelen. Het is aan te bevelen dat gedeputeerden en directeurs vaker informeel met elkaar om de tafel te gaan zitten, waardoor de beeldvorming waar nodig kan worden bijgesteld er over en weer meer begrip ontstaat voor de verschillende posities en verantwoordelijkheden.

7.7.2 Optreden provincies

In de vorige rapportage hebben wij aanbevolen dat de provincies meer kennis en ervaringen zouden moeten uitwisselen. Op een aantal specifieke terreinen is daarbij ook meer gemeenschappelijkheid in optreden gewenst. Dat geldt zeker voor onderwerpen die raken aan gelijke behandeling (de verhouding tot cliënten en cliëntenraden; zie hoofdstuk 5) en zaken die raken aan rechtsgelijkheid. Maar ook op het vlak van innovatie is samenwerking zinvol.

Zowel uit het oogpunt van efficiency (niet iedereen hoeft het wiel uit te vinden) als gezien de eis van rechtsgelijkheid vraagt de jeugdzorgbrigade aandacht voor het *beleid met betrekking tot de bureaus jeugdzorg*, respectievelijk de gelijke wijze van handelen van de bureaus jeugdzorg. De bureaus hebben tegen de achtergrond van het recht op jeugdzorg het Manifest 'focus op cliëntbelang' vastgesteld. Hierin formuleren zij hun uitgangspunten en maken zij afspraken over het bundelen van kennis, de wijze van indicatiestelling, de aanpak van kindermishandeling etc. Het Manifest bevat tevens afspraken over het verkorten van de doorlooptijden, professionalisering van de medewerkers en het borgen van kwaliteit. Het ligt op de weg van de provinciale en grootstedelijke overheden om zich te verbinden aan de opgave van de bureaus door als overheden ook gezamenlijk positie te kiezen in het beleid met betrekking tot bureau jeugdzorg en erop toe te zien dat hierbij voldoende voortgang wordt geboekt. Ook zou het interessant zijn om een onderwerp als 'Eigen Kracht Conferenties' eens op de interprovinciale agenda te zetten. Dit type vernieuwing heeft een interprovinciaal duwtje nodig.

7.7.3 Corporate Governance

Een van de conclusies met betrekking tot de sturende rol van de overheid (hoofdstuk 6.3) is dat er op centraal niveau minder detaillistisch moet worden gestuurd, waardoor er ruimte ontstaat voor instellingen. Daar staat tegenover dat het zgn. horizontale toezicht meer inhoud moet krijgen. De Raad van Toezicht vervult hierin een belangrijke rol. Hij houdt toezicht op het beleid van de raad van bestuur en daarmee op het realiseren van de doelen van de organisatie. Toezicht houden wordt de laatste jaren uitdrukkelijk gezien als een professionele aangelegenheid. Gezien de toegenomen schaalgrootte en complexiteit van instellingen alsmede de toenemende risico's in de publieke sector, moeten hoge eisen worden gesteld aan de deskundigheid en kwaliteit(en) van de toezichthouder. Daarbij is een onafhankelijke positie en een kritische houding vereist.

In de gezondheidszorg is door de samenwerkende brancheorganisaties in 2005 de 'Zorgbrede Governancecode' opgesteld en aangeboden aan minister Hoogervorst. Het doel van de code is het vastleggen van breed gedragen normen voor goed bestuur, toezicht en verantwoording naar stakeholders en het vergroten van de invloed en betrokkenheid van belanghebbenden bij het

beleid van de zorginstellingen. De brancheorganisaties willen de governancecode als voorwaarde te stellen voor het lidmaatschap. Op deze manier wordt een impuls gegeven aan de verdere professionalisering van de bestuurders en toezichthouders in de zorg. Met de verbetering van het interne toezicht en de publieke verantwoording van instellingen wil de minister het verticale toezicht verminderen. Tevens is de minister voornemens de positie van de raad van toezicht wettelijk te verankeren

Een dergelijke ontwikkeling gaat ook aan de jeugdzorg niet voorbij. Waar jeugdzorginstellingen toenemend AWBZ-zorg gaan leveren worden deze daar nu al mee geconfronteerd. In de jeugdzorgbranche is eveneens een governancecode vastgesteld. Onduidelijk is hoe het staat met het toezicht in de jeugdzorg. En zijn aan de code ook geen andere instrumenten of consequenties verbonden. Uit de enquête die door de MOgroep is gehouden onder de jeugdzorginstellingen werd duidelijk dat de formele verhoudingen tussen provincie en instellingen kennelijk niet voor iedereen duidelijk waren, respectievelijk verschillend werden beoordeeld. Dit alles vraagt om het opnieuw doordenken van de relatie tussen instelling en overheid en de rol die het interne toezicht daarbij kan spelen.

Aanbevelingen aan instellingen (MOgroep) met betrekking tot governance

- Zet de governancecode (opnieuw) op de agenda. Welke rol speelt, respectievelijk zou de code in de moeten spelen in de jeugdzorgbranche? Hoe staat het met het naleven van de code en moet naleving verplicht worden gesteld?

Aanbevelingen aan provincies (IPO) met betrekking tot governance

- Maak duidelijk welke eisen worden gesteld op het vlak van governance (pas toe of leg uit) en voer jaarlijks een gesprek met de raden van toezicht.

8. Conclusies en algemene aanbevelingen ten aanzien van de bureaucratie in de jeugdzorg

8.1 De stand van de bureaucratie in de jeugdzorg

De afgelopen anderhalf jaar heeft de jeugdzorgbrigade vanuit een bottom-up werkwijze bureaucratie opgespoord. We hebben opgeroepen bureaucratie te melden, we hebben gesprekken gevoerd en werkbezoeken afgelegd waarbij we ons hebben laten informeren over de problemen in de praktijk. Ook jongeren hebben zijn meermalen betrokken in onze speurtocht naar bureaucratie. In het begin ontmoetten we wel enige scepsis: weer een club die tijd kost en ons van het werk houdt. Maar gelukkig sloeg deze scepsis al snel om in een positieve houding. Dit alles resulteerde in 64 aanbevelingen gericht op vermindering van bureaucratie in de twee voorgaande rapportages. De aanbevelingen richtten zich op instellingen (respectievelijk MOgroep), provincies (respectievelijk IPO) en op de ministeries van VWS en Justitie. In deze eindrapportage zijn aanvullend daarop nog eens 29 aanbevelingen opgenomen.

Onze pragmatische aanpak leidde ertoe dat knelpunten snel konden worden opgespoord en opgepakt. Deze werkwijze werd mede ingegeven door de overweging dat wij de sector niet wilden opzadelen met de zoveelste vragenlijst en het zoveelste onderzoek, wat al snel op gespannen voet zou kunnen komen te staan met onze opdracht. Het afzien van een systematisch onderzoek maakt het tegelijk ook lastig om aan het einde van ons werk een uitspraak te doen over de mate waarin nog (onontdekte, onnodige) bureaucratie in het stelsel resteert. Maar ook los van onze werkwijze is deze vraag niet eenvoudig te beantwoorden. Immers welke maatstaven moeten we daarbij hanteren? Welke mate van bureaucratistische last is acceptabel in relatie tot transparantie en verantwoording? In welke mate willen we waarborgen en beschermen en welke risico's willen we lopen? Dat zijn geen zakelijke maar politieke keuzes. En tenslotte zit bureaucratie niet alleen in de regels of de context, maar ook in het gedrag van mensen en in de manier waarop zij hun werk doen. Bureaucratie is deels een probleem van regels en afspraken, maar zoals in hoofdstuk 6 is betoogd ook in belangrijke mate een cultuurprobleem.

Dit laatste in aanmerking nemend, en ervan uitgaand dat onze aanbevelingen worden uitgevoerd, heeft de jeugdzorgbrigade wel een oordeel over de bureaucratistische druk in het jeugdzorgstelsel. Gezien de kwetsbaarheid van jeugdigen en medewerkers in de jeugdzorg, die vraagt om grote zorgvuldigheid en verantwoording, en gezien de noodzakelijke beheersing van publieke middelen, zijn wij van oordeel dat er een werkbaar jeugdzorgstelsel staat, met een hoeveelheid regels en bureaucratie die past bij de specifieke kenmerken van de sector.

Dat wil vanzelfsprekend niet zeggen dat er geen (verdere) verbeteringen mogelijk zijn. Naar ons oordeel bestaat daarvoor binnen de kaders van het huidige stelsel ook voldoende ruimte. Daarbij is wel blijvende alertheid op bureaucratie noodzakelijk. Onder 9.3 komen we daarop terug.

8.2 Uitvoering van de aanbevelingen van de jeugdzorgbrigade

Zoals hiervoor opgemerkt hebben wij veel medewerking ondervonden bij het opsporen van onnodige bureaucratie. In vervolg daarop signaleren wij bij alle betrokkenen, zowel bij het rijk alsook bij provincies (IPO) en de instellingen (MOgroep) een grote bereidheid tot het uitvoeren van onze aanbevelingen. Aan de aanbevelingen uit de twee voorgaande rapportages wordt ook al gewerkt. De MOgroep en de provincies zijn van mening dat de jeugdzorgbrigade ook na de beëindiging van de eigenlijke opdracht toe zou moeten zien op de uitvoering van de aanbevelingen. Ook jongeren en tweede kamerleden drongen erop aan dat de jeugdzorgbrigade de monitorfunctie na het uitbrengen van de slotrapportage zou voortzetten. De opvatting leeft

breed dat het voor de implementatie van de aanbevelingen van belang is de vinger aan de pols te houden en met enige regelmaat te rapporteren over de voortgang.

Los van de vraag *wie* de vinger aan de pols moet houden, onderschrijft de jeugdzorgbrigade deze gedachte. Er is immers nog veel 'onderhanden werk', zoals blijkt uit de monitor en de aanvullende aanbevelingen uit deze rapportage. Nu er zo'n breed commitment is aan de bestrijding van bureaucratie achten we het een goede zaak om deze bereidheid vast te houden door een regelmatige check op de uitvoering van de aanbevelingen.

8.3 Permanente aandacht voor bureaucratie

Bureaucratie is een verschijnsel dat de neiging heeft steeds opnieuw de kop op te steken. Blijvende alertheid is dan ook noodzakelijk, zowel bij het invoeren van nieuwe regels als in het handelen van alle dag van medewerkers. Er waren suggesties om een permanent meldpunt in het leven te roepen, waar nieuwe bureaucratische knelpunten en ongerijmdheden waar medewerkers tegenaan lopen konden worden gemeld. Immers niet alle effecten van nieuwe regels en werkmethoden die worden ingevoerd worden tevoren overzien. Zo is de jeugdzorgbrigade de afgelopen periode gestuit op spanningen tussen de Wet op de jeugdzorg en andere wet- en regelgeving. Ook kunnen zich knelpunten voordoen binnen instellingen die te maken hebben met de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd.

Wij zijn van oordeel dat de noodzakelijke permanente aandacht voor bureaucratie in eerste instantie een herkenbare plaats moet krijgen binnen instellingen. Daar zou een plek moeten zijn waar medewerkers onnodige bureaucratie, onwerkzame afspraken e.d. kunnen melden. Deze meldingen zouden met enige regelmaat moeten worden besproken en van oplossingen worden voorzien. Afhankelijk van de aard van de knelpunten zouden deze ook extern, bij MOgroep of provincie gemeld moeten worden, die op hun beurt alles in het werk stellen om deze knelpunten op te lossen. Zo kan een permanente aandacht voor bureaucratie ontstaan en tegelijk een vruchtbare wisselwerking tussen bedenkers van regels en de mensen die de regels in de praktijk moeten uitvoeren. Een goede uitwisseling van kennis en ervaringen tussen beleidsmakers en de mensen in de praktijk heeft ook een heilzame werking bij het maken van nieuwe regels.

8.4 Bureaucratie en het jeugdzorgstelsel

Het huidige jeugdzorgstelsel

De opdracht van de jeugdzorgbrigade richt zich op het bestijden van bureaucratie binnen de kaders van het huidige jeugdzorgstelsel. Wij werden echter ook enkele malen benaderd met (meer of minder uitgewerkte) concepten voor een geheel nieuwe inrichting van de jeugdzorg. Daarnaast hebben wij uiteraard kennis genomen van de publieke discussie over de noodzaak van een nieuw jeugdzorgstelsel geëntameerd door de Operatie Jong.

De jeugdzorgbrigade spreekt geen oordeel uit over het huidige stelsel, noch over de vraag of er een beter stelsel denkbaar is. Wij stellen slechts vast dat er na bijna 10 jaar discussie in 2005 een nieuwe Wet op de jeugdzorg in werking is getreden. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat op basis daarvan geen goede jeugdzorg mogelijk is. Nog los van de ervaring dat ieder stelsel zijn eigen bezwaren heeft (het ideale stelsel bestaat niet; daarvoor is dit onderwerp te complex), verdient het sterk de voorkeur eerst te kijken wat er binnen het huidige stelsel mogelijk is. Op diverse plaatsen in het land blijkt dat de huidige wet veel mogelijkheden biedt voor innovatieve ontwikkelingen. In het jeugdzorgveld leeft bovendien een sterke emotie tegen het opnieuw wijzigen van het stelsel. Er bestaat grote behoefte aan een fase waarin men toekomt aan zorginhoudelijke ontwikkelingen, ofwel aan de cliënt.

De jeugdzorgbrigade onderschrijft de door Operatie Jong bepleitte verbetering van de aansluiting van de jeugdzorg op het lokale beleid. Complementair daaraan is de noodzaak van ontkokering van het rijksbeleid, respectievelijk de bundeling van het jeugdbeleid op het lokale niveau. Wij zijn echter van mening dat de mogelijkheden daarvoor binnen het huidige stelsel aanwezig zijn. In de praktijk zijn in diverse gemeenten²¹ al formules -zoals Ouder Kind Centra- gevonden waarin de lokale functies (gemeentelijke gezondheidsdienst, consultatiebureau, schoolarts, verloskundige, maatschappelijk werk) worden gebundeld en tevens aansluiting op de jeugdzorg tot stand wordt gebracht. Dat gebeurt door binnen deze centra de voordeurfuncties van bureau jeugdzorg onder te brengen, waardoor een naadloze aansluiting op de specialistische jeugdzorg ontstaat. Provincies en bureaus jeugdzorg kunnen aan de verdere verbreiding van dit model bijdragen. De voordelen van het huidige stelsel –voldoende draagvlak voor specialistische toerusting; de integratie van jeugdzorg, jeugdbescherming & AMK en de ongedeelde toegang van jeugdzorg, jeugd-ggz en jeugd-LVG– blijven op deze wijze behouden, terwijl tegelijk een goede verbinding tussen lokaal jeugdbeleid en de jeugdzorg wordt gelegd.

Deze ontwikkeling wordt ook bevorderd door het beleid van Staatssecretaris Ross. Om de afstemming op lokaal niveau te verbeteren heeft zij besloten de verschillende financiële regelingen van het rijk bij elkaar te voegen. Geldstromen die vanuit VWS naar gemeenten gaan (jeugdgezondheidszorg, kinderopvang, peuterspeelzalen, bijstand, schoolmaatschappelijk werk) worden zoveel mogelijk gebundeld in een algemene geldstroom, waardoor de oprichting van centra voor jeugd en gezin gemakkelijker wordt en de gemeente meer regie krijgt. In elke wijk zou volgens de staatssecretaris een dergelijk centrum moeten komen waar ouders voor een breed scala aan diensten terecht kunnen en zo mogelijk direct worden geholpen of snel worden doorverwezen. Het zijn echter primair de gemeenten die voor de totstandkoming van deze Centra voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk zijn.

Bureaucratie en stelseldiscussie

Gezien de opdracht van de jeugdzorgbrigade, het bestrijden van bureaucratie, willen wij er met nadruk op wijzen dat een nieuwe stelseldiscussie gepaard zal gaan met veel extra bureaucratie gedurende een groot aantal jaren. De focus zal, net als de afgelopen 10 jaar, weer langdurig zijn gericht op de verdeling van geld, taken en verantwoordelijkheden. Deelbelangen steken de kop op en verdringen de aandacht voor het gezamenlijke belang²². Een ander gevolg van een nieuwe stelseldiscussie is dat het in een dergelijke periode ontbreekt aan een gemeenschappelijk doel. De sector raakt gedesorïenteerd. Aandacht en energie gaan zitten in structuurvragen in plaats van in de noodzakelijke zorginhoudelijke ontwikkeling van de jeugdzorg.

Naar de mening van de jeugdzorgbrigade zitten de knelpunten echter meer op het vlak van de *cultuur* dan van de *structuur*. Structuurwijzigingen lossen dan niets op. *Willing people make failing systems work and unwilling people make working systems fail*. Een structuurwijziging is bovendien een kostbare operatie. Dat geld kan beter worden besteed aan jeugdigen. Middelen en energie moeten nu gericht worden op de zorg zelf, zoals vergroting van effectiviteit van zorg, professionaliteit en innovatie. We halen daarbij met instemming de uitspraak²³ van de Nationale Ombudsman aan die, verwijzend naar gelijklopende uitspraken van de WRR en de Algemene Rekenkamer, vaststelde dat er een systematische overwaardering is voor nieuw beleid ten opzichte van de uitvoering van bestaand beleid.

²¹ Amsterdam, Almelo, Almere, Eindhoven, Tilburg, Rotterdam

²² “De publieke sector gaat kapot aan voortdurende stelselwijzigingen”; Jeroen Dijsselbloem en Ella Kalsbeek in ‘Tussen regels en realiteit; een praktijkonderzoek’.

²³ in het programma “Buitenhof” april 2006

8.5 Slotconclusies en aanbevelingen met betrekking tot bureaucratie in de jeugdzorg

Conclusies

- I. Gezien de kwetsbaarheid van jeugdigen en medewerkers die vraagt om grote zorgvuldigheid en verantwoording, en gezien de noodzakelijke beheersing van de publieke middelen, zijn wij van oordeel dat er een werkbaar jeugdzorgstelsel staat, met een hoeveelheid regels en bureaucratie die past bij de specifieke kenmerken van de sector. Daarbij gaan wij ervan uit dat onze aanbevelingen worden uitgevoerd.
- II. Blijvende alertheid op bureaucratie is noodzakelijk mede omdat bureaucratie ook een cultuurprobleem is.
- III. De huidige wet -waar nodig op onderdelen aangepast- biedt voldoende ruimte voor de noodzakelijke verdere ontwikkeling van de jeugdzorg en voor de (verbetering van de) aansluiting op het lokale jeugdbeleid.
- IV. Aanvullend op wat reeds is bereikt, is verdere winst te behalen in de organisatie van de keten van de jeugdzorg en op de onderwerpen effectiviteit, professionalisering, innovatie, efficiency en corporate governance.

Aanbevelingen

- I. Start geen discussie over een nieuw jeugdzorgstelsel. Een nieuwe periode van onzekerheid over de inrichting van het jeugdzorgstelsel vormt een rijke voedingsbodem voor bureaucratie. Het debat over een nieuw stelsel gaat ten koste van kennis, continuïteit, vertrouwen in de overheid en betrokkenheid van mensen op hun werk, maar vooral ten koste van de aandacht voor de cliënt. De sector heeft na de vele jaren van onzekerheid en wisselende perspectieven nu tijd nodig om zich inhoudelijk verder te ontwikkelen.
- II. Geef de huidige wet de kans zich te bewijzen. Waar nodig kunnen binnen het stelsel verbeteringen worden aangebracht. Geef daarbij speciale aandacht aan reductie van het aantal schakels in de keten van de jeugdbescherming.
- III. Wees permanent attent op onnodige bureaucratie door binnen instellingen en binnen de branche een plek te creëren waar onnodige bureaucratie, knelpunten in de uitvoering, onwerkzame regels etc. gemeld kunnen worden. Deze knelpunten kunnen halfjaarlijks worden geagendeerd voor overleg met de bestuurlijk verantwoordelijken.
- IV. Voorzie in monitoring van de uitvoering van de aanbevelingen en doe halfjaarlijks verslag aan betrokken partijen en de Tweede Kamer over de voortgang.

Bijlage I. Monitor uitvoering eerdere aanbevelingen jeugdzorgbrigade

MONITOR AANBEVELINGEN AAN BUREAUS JEUGDZORG	REACTIE BUREAUS JEUGDZORG (MOGROEP)	STATUS
<p>1. Leg in formulieren en brochures moeilijke termen uit in voor jeugdigen begrijpelijke taal. Leg goed uit waarom en wanneer bepaalde stappen worden gezet zodat jongeren zich betrokken voelen.</p>	<p>De Bureaus Jeugdzorg maken gebruik van (onderdelen van) de "Cliëntroute". Een stroomschema over de verschillende routes van hulpverlening binnen de Bureaus jeugdzorg. Hierin wordt duidelijk welke stappen gezet worden in het hulpverleningstraject.</p>	<p>Afgehandeld</p>
<p>2. Betrek de hierna genoemde aspecten bij het <i>inrichten van het indicatietraject</i>:</p> <p>a. Maak het proces begrijpelijk voor de cliënt. Dit geldt voor het mondeling en schriftelijk taalgebruik.</p> <p>b. Zorg voor continuïteit in de begeleiding van de cliënt. De casemanager is de persoon die de cliënt vanaf het begin door het indicatietraject en verder richting zorguitvoering leidt. Naast continuïteit voor de cliënt zijn de voordelen hiervan meer betrokkenheid van de medewerker bij de cliënt, betere geïnformeerde van de medewerker en minder overdrachtsmomenten. Dit alles versterkt de vertrouwensband die cruciaal is in de relatie hulpverlener-cliënt. Dit geldt nog extra voor zorgmijders.</p> <p>c. Sluit aan op de beschikbare informatie uit het lokale voorveld ter voorkoming van dubbele bevraging van de cliënt en van dubbel werk. Daartoe dient zoveel mogelijk te worden voortgebouwd op dossiers van andere instellingen. Een mogelijkheid is mandatering van voorliggende instellingen voor de eerste stappen (aanmelding, screening) in het indicatieproces.</p> <p>d. Beperk de informatie tot wat absoluut nodig is voor een indicatie. Iedere handeling dient doelgericht te zijn voor het indicatieproces. Bedenk dat het binnen bureau jeugdzorg gaat om indicatiediagnostiek en niet om behandeldiagnostiek. Dat impliceert dat niet alle details en aspecten met betrekking tot de problematiek van de cliënt aan de orde hoeven te komen, maar alleen hetgeen nodig is om tot een indicatie te komen.</p>	<p>In het Manifest Focus op Cliëntbelang zijn verschillende uitgangspunten opgenomen. Eén daarvan betreft de hiernaast genoemde criteria voor het inrichten van het indicatietraject. Dit wordt door de gezamenlijke bureaus Jeugdzorg uitgewerkt in het OCB-traject. (Ontwikkelen criteria kindermishandeling en indicatiestelling)</p>	<p>Wordt aan gewerkt. De criteria voor het indicatietraject zijn eind juni 2006 gereed. De implementatie moet eind 2007 voltooid zijn.</p>

- e. **Maak onderscheid naar complexiteit van problematiek.**
 Voorkom dat eenvoudige gevallen in een onnodig zwaar en langdurig traject terechtkomen, bijvoorbeeld door in het indicatietraject afzonderlijke routes te hanteren voor respectievelijk eenvoudige, gemiddelde en complexe gevallen. Ga in de achtereenvolgende stappen van het indicatieproces steeds uit van de minimaal noodzakelijke inzet van deskundigen. Alleen waar nodig verder verdiepen en selectief aanvullende expertise raadplegen.
- f. **Belast zorginhoudelijke medewerkers zo min mogelijk met administratieve handelingen.**
 Laat de formele afhandeling van het indicatiebesluit over aan specialisten die kennis hebben van alle –nogal eens wijzigende- formaliteiten waaraan moet worden voldaan.
- g. **Anticipeer op de informatiebehoefte van zorgaanbieders.**
 Door in het indicatietraject rekening te houden met de informatiebehoefte van zorgaanbieders kunnen zij zo optimaal mogelijk aan de slag met de cliënt.
3. Maak ter verbetering van de logistiek, en daarmee van de **verkorting van de doorlooptijden**, gebruik van de mogelijkheid deel te nemen aan het *Doorbraakproject*.
 Het verkorten van doorlooptijden is een belangrijk onderdeel van het OCB-traject. Middels de ontwikkeling van criteria voor aanpak kindermishandeling en indicatiestelling kunnen de doorlooptijden worden verkort. Bijvoorbeeld door de introductie van het stroomgericht indiceren. “Good practices” uit de lopende doorbraakprojecten zullen bij de implementatie van de landelijk uniforme criteria worden meegenomen. De implementatie is gepland voor tweede helft 2006.
 De implementatie is eind 2007 voltooid.
4. Ontwikkel een **eenduidige visie op de kwaliteit van alle bureaus jeugdzorg** zodat voor elke jongere/verzorger duidelijk is waar het bureau jeugdzorg -waar ook in het land- voor staat.
 Tegen de achtergrond van het recht op jeugdzorg en de daaruit voortvloeiende eis van rechtsgelijkheid, hebben de gezamenlijke bureaus jeugdzorg eind 2005 het ‘Manifest focus op cliëntbelang’ vastgesteld. De bureaus formuleren hierin hun uitgangspunten. Zij maken afspraken over het bundelen van kennis, de wijze van indicatiestelling, de aanpak van kindermishandeling etc. Het Manifest bevat tevens afspraken over het verkorten van de doorlooptijden, professionalisering van de medewerkers en het borgen van kwaliteit.
 Uitgevoerd; vastgesteld in november 2005

- | | | |
|---|--|---|
| 5. Verschaf gezinsvoogden met pupillen die op grote afstand zijn geplaatst extra budget en bewegingsmogelijkheden om voldoende contact te hebben met jeugdigen. | Een belangrijk element van het Deltaplan Gezinsvoogdij is het vergroten van de contacttijd tussen gezinsvoogd en pupil. De implementatie van het Deltaplan Gezinsvoogdij is gestart in 2006. | Wordt aan gewerkt; voltooid eind 2008. |
| 6. Ontwerp in aansluiting op het indicatieformulier van de bureaus jeugdzorg een uniforme aanvulling die landelijk gebruikt kan worden tbv plaatsing in een JJI . | Dit punt is besproken in een overleg tussen de Bureaus Jeugdzorg en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De Bureaus Jeugdzorg nemen in dit traject het voortouw. | Wordt opgepakt; streefdatum gereed : 31-12-2006 |
| 7. Voorzie het ministerie van Justitie op zo kort mogelijke termijn van een overzicht van de knelpunten bij de toepassing van de AWB in de jeugdzorg | Overzicht van knelpunten is gemaakt. Wordt op korte termijn toegezonden aan Ministerie van Justitie. | Is gebeurd. |

MONITOR AANBEVELINGEN AAN ZORGAANBIEDERS

REACTIE MOGROEP

STATUS

- | MONITOR AANBEVELINGEN AAN ZORGAANBIEDERS | REACTIE MOGROEP | STATUS |
|--|---|---|
| 8. Leg in voor jeugdigen begrijpelijke taal uit waarom en wanneer bepaalde stappen worden gezet. Betrek jongeren maximaal bij het (inrichten van) het hulpproces. | - In het HKZ-schema voor de jeugdzorgaanbieders is betrokkenheid van de jeugdige bij zijn hulpverleningsplan een vereiste. Jeugdigen moeten met het plan instemmen. Deze instemming wordt geregistreerd.
In het HKZ-schema is tevens vastgelegd dat de jeugdige de uitleg over zijn behandeling dient te begrijpen.
De zorgaanbieder dient dit te controleren.
- De mening van jongeren wordt tijdens de behandeling gepeild via de C-toets (klanttevredenheid). | 80% van de zorgaanbieders moet HKZ-gecertificeerd zijn op 31-12-2007.
90% van de zorgaanbieders gebruikt de C-toets op 31-12-2007. |
| 9. Vang hulp zo snel mogelijk aan. Het vertrouwen in de zorgverlening neemt hierdoor toe en weerstand en behandelduur lopen niet onnodig op. Indien sprake is van wachtlijsten, zet dan wachtlijstbegeleiding of andere vormen van voorzorg in. | Dit punt is onderdeel van het "Aanvalsplan Wachtlijsten", zoals dat momenteel wordt opgesteld (afronding eind april) door VWS, provincies, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg. | Wordt aan gewerkt;
geïmplementeerd 31-12-2006 |
| 10. Richt hulp op datgene wat op korte termijn haalbaar en nodig is: kom tot vraag- en doelgericht werken. <i>Ga uit van het '(goed) genoeg'-principe</i> en bied niet meer hulp dan nodig. | Dit punt is onderdeel van het "Aanvalsplan Wachtlijsten", van het Ministerie van VWS, provincies, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg. Hierbij wordt opgemerkt dat het vaststellen van behandeling en behandelduur is voorbehouden aan professionals uit de branche Jeugdzorg en niet bepaald mag worden door lokale, provinciale of nationale overheid en politiek. | Wordt aan gewerkt;
geïmplementeerd 31-12-2006 |
| 11. Benut de capaciteit zodanig dat zoveel mogelijk cliënten geholpen worden. Daartoe zijn voldoende informatie en toerusting op het vlak van planning, capaciteitsbeheer en doorlooptijden noodzakelijk. | Dit punt is onderdeel van het "Aanvalsplan Wachtlijsten", van VWS, provincies, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg. | Wordt aan gewerkt;
geïmplementeerd 31-12-2006 |
| 12. Anticipeer tijdig op de situatie van de cliënt na zorgbeëindiging , zodat cliënten ook daadwerkelijk kunnen uitstromen. Dat wil zeggen investeer in de situatie van vervolgpvang of (in samenwerking met gemeenten en woningcorporaties) in begeleide kamerbewoning en zelfstandige huisvesting van jongeren. | Veel zorgaanbieders investeren hier reeds in, vaak met vaste (lokale) partners. De MOgroep heeft geen landelijk beeld over lopende trajecten hierin. | Wordt aan gewerkt bij individuele zorgaanbieders |

Pm jeugdzorgbrigade:
 Het blijkt dat dit onderwerp ook de aandacht heeft van Operatie Jong

13. Bevorder dat er landelijk gelijke bedragen komen voor zak- en kleedgeld.	De MOgroep is hier geen voorstander van. De instellingen bepalen zelf de hoogte van zak- en kleedgeld. Dit in overleg met cliëntenorganisaties en cliëntenraden.	Afgehandeld
14. Informatie met betrekking tot pleegzorg		
<ul style="list-style-type: none"> a. Voor de algemene informatievoorziening geldt dat pleegouders zoveel mogelijk gelijke en in ieder geval volledige informatie moeten ontvangen van de verschillende pleegzorginstanties. b. Dossiers en de informatieoverdracht aan pleegouders met betrekking tot een pleegkind dienen volledig en actueel te zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Er is een landelijke intentieverklaring “Communicatie met pleegouders” opgesteld en ondertekend, waarin vijf kwaliteitscriteria zijn geformuleerd. Informatievoorziening aan pleegouders is één van deze vijf criteria. De intentieverklaring wordt binnen de pleegzorgaanbieders geïmplementeerd. 	Afgehandeld
<i>Zie ook aanbeveling 19 aan het ministerie van Justitie</i>	<ul style="list-style-type: none"> b. Vastgelegd in het modelcontract Pleegzorg: <ul style="list-style-type: none"> - De zorgaanbieder pleegzorg stelt de pleegouder(s) op de hoogte van alles wat voor een verantwoorde opvoeding en verzorging van het pleegkind van belang is. - De pleegouder(s) en de zorgaanbieder pleegzorg houden elkaar op de hoogte van voorvallen of ontwikkelingen die van invloed zijn of te maken hebben met de opvoeding en verzorging van het pleegkind. - De zorgaanbieder en de pleegouder(s) gaan zorgvuldig en vertrouwelijk om met de gegevens die de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen betreffen. Deze verplichting geldt ook na het vertrek van het pleegkind uit het pleeggezin. 	Afgehandeld
<ul style="list-style-type: none"> 15. Bureaucratie als gevolg van wijziging van indicatie en de noodzaak van her-indicaties bij pleegzorgpupillen: <ul style="list-style-type: none"> • het pleegzorgveld maakt een probleemanalyse ten behoeve van de MOgroep; • naar aanleiding hiervan overlegt de MOgroep dit najaar met de bureaus jeugdzorg en de ministeries van VWS en Justitie over mogelijke oplossingen. 	<p>Probleemanalyse is verricht: alle partijen zijn overtuigd van de onnodige bureaucratie die dit oplevert. In najaar volgt overleg.</p>	<p>Wordt aan gewerkt; implementatietermijn afhankelijk van de gekozen oplossing</p>

16. Er zou een **snelloket** moeten komen waar **pleegouders** ondersteuning krijgen bij het oplossen van onbedoelde en onterechte financiële problemen als gevolg van hun zorg voor een pleegkind.

De discussie hierover richt zich vooral op het financiële risico dat een dergelijk loket met zich meebrengt. In casu: wie betaalt? Wordt meegenomen in overleg met de Bureaus Jeugdzorg, VWS en Justitie komend najaar.

Wordt aan gewerkt; implementatie-termijn afhankelijk van de gekozen oplossing

17 10%-regeling voor de (netwerk)pleegzorg.

IPO komt met een uitgewerkt voorstel.

IPO heeft voorstel gedaan aan MOgroep

MONITOR AANBEVELINGEN HULPVERLENING IN UITZONDERLIJKE SITUATIES AAN ZORGAANBIEDERS, BUREAUS JEUGDZORG, PROVINCIES/GROOT STEDELIJKE REGIO'S EN GEMEENTEN

REACTIES BETROKKENEN

STATUS

- | | | |
|--|--|----------------------------|
| <p>1. Alle partijen dienen te erkennen dat in uitzonderlijke gevallen (<i>hulpverlening voor stadsnomaden, zigeunergezinnen</i>) de reguliere eisen en regels een onneembare barrière vormen. Alleen noodprocedures, regelarme ingangen in de verschillende hulpsystemen kunnen voorkomen dat dergelijke gezinnen tussen de wal en het schip van de regels en de zorg vallen.</p> | <p>Zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg beseffen dat uitzonderlijke gevallen vragen om een beleidsvrije ruimte waarin in geval van nood hulpverlening voor deze gevallen vorm kan krijgen.</p> | <p>Afgehandeld</p> |
| <p>2. Met zorgaanbieders dienen additionele en speciale (financiering)afspraken kunnen worden gemaakt, aangezien de gangbare hulp- en financieringsschema's niet passen.</p> | <p>Dit wordt besproken in Bestuurlijk Overleg binnen IPO en vervolgens met de MOgroep.</p> | <p>Voor 1-1-07 reactie</p> |
| <p>3. Bureau jeugdzorg zou moeten kunnen beschikken over een speciaal budget om in de crisisfase in staat te zijn ook praktische vormen van hulp te geven, zodat de eerste primaire nood gelenigd kan worden.</p> | <p>Dit wordt besproken in Bestuurlijk Overleg tussen IPO en MOgroep. Er dienen middelen gereserveerd te worden voor een flexbudget bij de Bureaus Jeugdzorg.</p> | <p>Voor 1-1-07 reactie</p> |
| <p>4. De provincie of stadsregio dient een noodbudget achter de hand te houden zodat er financiële ruimte is om extra zorg op maat in te kopen.</p> | <p>Hangt samen met voorgaande punt</p> | <p>Voor 1-1-07 reactie</p> |
| <p>5. De gemeente zou als regisseur voor lokale zaken als huisvesting, maatschappelijk werk, uitkering en onderwijs, voor dit soort gevallen regelarme noodroutes door instellingen moeten creëren.</p> | <p>Is nog niet opgepakt omdat het adres onduidelijk was.
Voorstel jeugdzorgbrigade:
- IPO stelt dit aan de orde bij de VNG
- Individuele provincies stellen dit aan de orde stellen bij de regionale afdelingen van de VNG</p> | |

MONITOR AANBEVELINGEN AAN DE PROVINCIES (IPO)	REACTIE PROVINCIES (IPO)	STATUS
1. Maak gezamenlijk met de MOgroep landelijke afspraken over het provinciale beleid met betrekking tot vertrouwenspersonen en daarbij passende financiering.	IPO heeft een bijeenkomst georganiseerd met de clientvertrouwenspersonen over hun positie. IPO heeft specifiek m.b.t. de financiering een werkgroep gestart die rapporteert over wat mogelijk en wenselijk is.	Voor 1-1-07
2. Wissel onderling beleidsinhoudelijke kennis en ervaring uit, zodat provincies van elkaars ervaringen kunnen profiteren.	De 'platformfunctie' krijgt thans nadrukkelijk aandacht. IPO is gestart met regelmatige themabijeenkomsten om kennis en ervaringen uit te wisselen. Verder is er gestart met een interprovinciale benchmark.	Gebeurt; is afgehandeld
3. Voor het einde van het jaar zijn er werkbare afspraken: a. over de grensproblematiek (1) en het tekort aan plaatsen vindt in oktober/november overleg plaats door provinciale bestuurders. Hieraan gekoppeld vindt overleg met het veld plaats; b. over de interpretatie en handelwijze met betrekking tot het woonplaatscriterium overlegt IPO met VWS en Justitie	a. het voorstel van IPO en MOgroep is om na 18 maanden verblijf van een jeugdige buiten de provincie de dossiers en zeggenschap integraal over te dragen aan de provincie waar de jeugdige verblijft. IPO en MO zullen dit voorstellen aan VWS en Justitie. Vwb de netwerkplaatsingen bij pleegzorg is eveneens de afspraak gemaakt van overheveling na 18 maanden naar de provincie en de pleegzorginstelling waar de jeugdige zich bevindt. Er resteren nog wat kleinere punten die te maken hebben met de onderlinge verrekening tussen provincies; hiervoor liggen oplossingen voor. b. IPO stemt hierover af met de MOgroep en neemt dit mee in het voorstel aan VWS en Justitie in het kader van de grensproblematiek (zie a). Over dit voorstel vindt vervolgens overleg plaats tussen IPO, VWS en Justitie.	a. afspraken zijn gemaakt en vastgelegd in brief b. in behandeling; voor 1-1-07
4. Provincies dienen te waken over de invulling en naleving van afspraken met betrekking tot (de positie van) pleegouders. Hiervoor is een gestructureerd overleg met de Provinciale Pleegouderraad (POR) en de NVP in de betreffende regio gewenst.	Provincies financieren en overleggen met de NVP op regionaal niveau. Het rijk onderhoudt contact met de landelijke NVP. Er schijnen problemen te zijn tussen de NVP landelijk en regionaal, waardoor overleg bemoeilijkt wordt. Aan een oplossing wordt gewerkt. Alle provincies hebben overleg met (vertegenwoordigers van) pleegouders.	Gebeurt; is regulier beleid. Overigens afhankelijk van oplossing problematiek NVP.

**MONITIR AANBEVELINGEN AAN DE MINISTERIES VAN
VWS & JUSTITIE EN IPO**

REACTIES MINISTERIES

STATUS

5. Herbezin op de omvang en de frequentie van de **te verstrekken informatie**. Bezie of alle informatie die gevraagd wordt echt nodig is om de eigen verantwoordelijkheden goed in te kunnen vullen. Naarmate een overheid minder direct verantwoordelijk is, is minder gedetailleerde informatie nodig.

De ministeries van VWS en Justitie gaan op dit moment samen met het IPO en de MOgroep na, welke vereenvoudigingen en prioriteiten kunnen worden aangebracht in de beleidsinformatie. Daarbij wordt tevens een inventarisatie betrokken van de MOgroep naar de knelpunten die de bureaus jeugdzorg ervaren bij de registratie. Het rijk verwacht de Tweede Kamer rond de zomer hierover te kunnen informeren.

Wordt aan gewerkt; nadere stappen medio 2006

MONITOR AANBEVELINGEN AAN MINISTERIES VAN VWS & JUSTITIE

REACTIES & ACTIES MINISTERIES

(De teksten tussen aanhalingstekens komen uit de reactie van de bewindslieden op de 2^e rapportage van de jeugdzorgbrigade in een brief aan Tweede Kamer dec. 2006. De overige zijn gebaseerd op mededelingen van het ministerie)

1. Geef invulling aan de feitelijke **verantwoordelijkheidsverdeling** tussen rijk en provincies. Het rijk is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel en de hoofdlijnen van het beleid. Het rijk betreft de provincies -als direct verantwoordelijken voor de uitvoering- bij de totstandkoming van haar beleid. De provincies zijn beleidsmatig verantwoordelijk voor de directe aansturing in de praktijk.
2. Verbeter de **beleidscoördinatie** binnen en tussen de departementen. Dit wordt vergemakkelijkt indien het rijk zich beperkt tot de hoofdlijnen van beleid en de regierol.
3. **Beperk het aantal beleidsinitiatieven** door prioritering en het vaststellen beperkt aantal meetbare doelstellingen. Gebruik daarbij de methodiek van 'Resultaatgericht beleid':
 - De overheid stuurt op een beperkt aantal heldere, meetbare doelstellingen.
 - Alle betrokken jeugdzorgpartijen worden in een 'board' op elkaar gebonden om de doelstellingen te realiseren.
 - Per doelstelling worden enkele indicatoren vastgesteld.

"Het Rijk onderschrijft deze uitgangspunten. Het Rijk wil werken conform de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de Wet op de jeugdzorg en de code interbestuurlijke verhoudingen zijn neergelegd. Uitgangspunt is dat zaken die primair bij de provincie thuishoren en niet direct het stelsel raken, niet tot de verantwoordelijkheid van het rijk behoren. Bij de beoordeling van de provinciale programma's wordt deze verantwoordelijkheidsverdeling ook tot uitgangspunt genomen. Zoals de jeugdzorgbrigade ook in haar rapportage meldt, heeft deze verantwoordelijkheidsverdeling ook consequenties voor de relatie met de Tweede Kamer. "

Het rijk wil werken volgens deze uitgangspunten.

"Het Rijk onderschrijft dit uitgangspunt. Via Operatie Jong heeft dit een concrete invulling gekregen"

Jong is in uitvoering. Niet alle problemen zijn daarmee opgelost.

Naschrift jeugdzorgbrigade:

Met Jong zijn niet alle coördinatieproblemen opgelost.

"We onderschrijven het belang om op prestaties te sturen. Wij zijn in gesprek met de MOgroep, het IPO en de Inspectie jeugdzorg over het vaststellen van een beperkt aantal prestatie-indicatoren voor alle provincies. Ook het inrichten van kwaliteitssystemen en benchmarks en de introductie van een transparantere bekostigingssystematiek moeten op termijn de mogelijkheid om te sturen op prestaties vergroten."

Prestatieindicatoren zijn vastgesteld en worden gefaseerd ingevoerd, e.e.a. afhankelijk van de beschikbare informatie. (Zie hfst 8.7 eindrapportage)

4. Schep duidelijkheid over **noodzaak tot uitvoering van de lokale taken** met betrekking tot (preventief) jeugdbeleid en geef hieraan een verplichtend karakter.

“Wij zijn het met de brigade eens dat de verantwoordelijkheden van gemeenten onder de huidige Welzijnswet te vrijblijvend zijn geformuleerd. Dit was reden om met VNG en IPO afspraken te maken over de functies die minimaal op lokaal niveau aanwezig moeten zijn. Deze functies zijn verankerd in het wetsvoorstel WMO, als onderdeel van het prestatieveld jeugd. De wijze waarop gemeenten invulling geven aan deze functies is een kwestie van lokaal maatwerk. In het plan, dat gemeenten op grond van de WMO moeten opstellen, dienen gemeenten wel aan te geven hoe zij het jeugdbeleid willen vormgeven. Hierover leggen zij verantwoording af aan de burger (horizontale verantwoording). Daarnaast worden met name kleine gemeenten via een traject van de VNG ondersteund bij de invulling van de regiefunctie en de invulling van het jeugdbeleid op lokaal niveau.”

Discussie over mate van uitvoering

Naschrift jeugdzorgbrigade:

De lokale taken komen slechts aan de orde in de toelichting van de WMO, zonder dat daar duidelijke verplichtingen uit voortvloeien. Immers gemeenten kunnen besluiten of, en in welke mate zij de taken uitvoeren. Dit is problematisch gezien het grote belang van de uitvoering van deze taken in het kader van de Wet op de jeugdzorg. De instroom in de jeugdzorg wordt belangrijk beïnvloed door de uitvoering van de voorliggende lokale taken: de opgroei-, opvoed- en gezinsondersteuning (informatie, preventie, signalering, maatschappelijk werk, lichte ambulante hulpverlening). Wanneer deze taken onvoldoende worden vervuld neemt de vraag naar jeugdzorg toe.

Overigens signaleren wij ook de recente inspanningen van de staatssecretaris om op lokaal niveau impulsen te geven aan de preventieve taken (de totstandkoming van centra voor jeugd en gezin, het fourneren van extra middelen en het bundelen van geldstromen die naar gemeenten gaan). Daarmee is het voornoemde probleem echter niet opgelost.

5. Het **schrappen** van duizenden **onnodige (her)indicaties**, die slechts op bureaucratische gronden nog vòòr 1 juli 2005 zouden moeten plaatsvinden.

Dit punt is voortvarend opgepakt door de ministeries en levert zijn opbrengsten op in de praktijk .

Uitgevoerd

- | | | |
|--|--|--|
| <p>6. Bevorder de totstandkoming van elektronische cliëntdossiers die door alle hulpverleners kunnen worden geraadpleegd waardoor jongeren niet steeds dezelfde gegevens te hoeven verstrekken.</p> | <p>Eind april is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken omtrent de versnelde invoering van het elektronisch kinddossier in de jeugdgezondheidszorg (Tweede Kamer 2005-2006, 29284 en 30300 XVI, nr 19). Op 1 januari 2007 moet het gemeenschappelijke registratiesysteem voor jeugdgezondheidszorgorganisaties beschikbaar zijn. Het jaar 2007 is dan het implementatiejaar op lokaal niveau. Vanaf 1 januari 2008 kan het systeem operationeel zijn in alle jeugdgezondheids-zorgorganisaties. De verwijfsindex risicjongeren biedt instellingen adequate en actuele informatie over instellingen die met dezelfde risicojeugdige werken en instellen die bij een jeugdige risico's op uitval signaleren. Om de verwijfsindex snel tot stand te brengen heeft he kabinet €5 miljoen uitgetrokken. Door de inzet van deze middelen is het mogelijk om in de tweede helft van 2006 de verwijfsindex ter beschikking te stellen voor alle gemeenten.</p> | <p>Wordt aan gewerkt; het elektronisch kinddossier is op 1-1-2007 beschikbaar. De verwijfsindex wordt in de tweede helft van 2006 ter beschikking gesteld.</p> |
| <p>7. Kom tot afstemming tussen de indicatiestellingen van Bureau Jeugdzorg (Wet jeugdzorg), de LVG-zorg en de GGZ-zorg(AWBZ).
(zie ook de volgende aanbeveling)</p> | <p>“Daarnaast wordt gewerkt aan harmonisatie van de indicatiestelling tussen bureau jeugdzorg, CIZ en onderwijs. Doel is te voorkomen dat cliënten die meerdere indicaties nodig hebben meerdere keren hetzelfde verhaal moeten doen en dezelfde onderzoeken moeten doorlopen.”</p> <p>Voortgang: In 7 proefregio's wordt gewerkt aan het project harmonisering indicatiestelling. Er zijn afspraken over integrale indicatieroutes gemaakt die momenteel in de praktijk worden getoetst. In september 2006 is een landelijk raamwerk beschikbaar waarna afspraken over implementatie worden gemaakt. Het IPO heeft in overleg met de MOgroep, Zorgverzekeraars Nederland, GGZ-Nederland, NVO/NIP, het CIZ en het ministerie van VWS een protocol indicatiestelling jeugdigen met psychiatrische problematiek opgesteld. Dit protocol is op 12 april jl. bestuurlijk vastgesteld.</p> | <p>Deels afgerond: op 12 april jl. is een protocol indicatiestelling jeugdigen met psychiatrische problematiek vastgesteld. Eind 2006 is een landelijk raamwerk beschikbaar.</p> |
| <p>8. Ontwerp in aansluiting op het indicatieformulier van de bureaus jeugdzorg een uniforme aanvulling die landelijk gebruikt kan worden ten behoeve van plaatsing in een JJI.</p> | <p>“Het indicatieformulier van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het indicatieformulier van de bureaus jeugdzorg zijn volgens de jeugdzorgbrigade niet goed op elkaar afgestemd. Dit betekent dat medewerkers grotendeels dezelfde informatie op twee verschillende manieren moeten weergeven. Dit is tijdrovend en frustrerend werk. DJI is gevraagd om samen met de MOgroep zorg te dragen voor een betere afstemming van de formulieren.”</p> | <p>Opdracht tot afstemming gegeven.</p> |

10. Afstemming Wet op de jeugdzorg, Burgerlijk wetboek, AWBZ en WGBO (Wet geneesk. behandelovereenkomst).

Indien bureau jeugdzorg indiceert voor een AWBZ-instelling, is op grond van de WGBO *instemming* vereist van zowel de ouders als (vanaf 12 jaar) de minderjarige zelf. Onder toezicht geplaatste pupillen en/of hun ouders willen die instemming soms niet geven, waardoor de benodigde zorg niet, of slechts door inschakeling van de rechter, kan worden gegeven. Dit is merkwaardig gezien het feit dat de rechter de jeugdige al onder toezicht heeft geplaatst. Daardoor wordt bureau jeugdzorg meer dan eens geconfronteerd met een niet of zeer moeilijk uitvoerbare taak voor minderjarigen die specifieke AWBZ-hulp nodig hebben. Dit probleem wordt veroorzaakt doordat de Wet op de jeugdzorg, BW, AWBZ en WGBO onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. De volgende mogelijke oplossingsrichtingen zijn denkbaar:

- a. aanpassing van de WGBO in die zin dat een uitzondering wordt gemaakt op het instemmingvereiste in geval van een ondertoezichtstelling (OTS) en een machtiging uithuisplaatsing in een AWBZ-instelling;
- b. aanpassing van de Wet op de jeugdzorg in die zin dat in geval van uithuisplaatsing in een AWBZ-instelling het instemmingsvereiste van de WGBO wordt vervangen door de machtiging van de kinderrechter;
- c. ontheffing van de ouder uit het gezag in geval geen instemming wordt verleend.

Bezie welke (overgangs)maatregelen op korte termijn getroffen kunnen tbv de plaatsing in AWBZ instellingen.

11. Betrek **pleegouders** nadrukkelijk bij de totstandkoming van de brief over pleegzorg en het programma *Beter Beschermd*.

12. Evalueer de **eigen bijdrageregeling van jeugdigen** en beoordeel of de baten wel opwegen tegen de lasten.

“Dit probleem wordt door ons erkend. Op dit moment wordt bezien of wijziging van wetgeving terzake nodig is. Tegelijkertijd wordt ook geprobeerd met voorlichting beter gebruik van de bestaande mogelijkheden binnen de huidige wetgeving te stimuleren, o.a. via de privacyhelpdesk als het om privacy-belemmeringen gaat en algemene informatiebrochures.

Specifiek t.a.v. de wet Bopz is geconstateerd dat vooral in de kinderen jeugdpsychiatrie de mogelijkheden die de wet Bopz biedt met grote terughoudendheid wordt gehanteerd. Hierop vindt dan ook gerichte voorlichting plaats.

Tot slot biedt ook het recht zelf een mogelijkheid. Als een ouder van een ondertoezicht gestelde minderjarige van jonger dan 12 jaar, toestemming voor een medische behandeling weigert, kan deze toestemming vervangen worden door die van de kinderrechter, maar alleen op verzoek van Bureau jeugdzorg (artikel 1:264 BW).”

Naschrift Jeugdzorgbrigade:

Deze laatst genoemde mogelijkheid is wel een zeer bureaucratische. Met de oplossing genoemd onder a. kan veel bureaucratische arbeid bij zowel bureau jeugdzorg, als de raad voor de kinderbescherming als de kinderrechter worden bespaard.

Pleegouders zijn en worden betrokken.

De evaluatie van de eigen bijdrage regeling zal worden meegenomen in een onderzoek naar de financiële aspecten rond de jeugdzorg. Dit onderzoek zal naar verwachting eind 2006 worden afgerond.

Wordt aan gewerkt.

Gebeurt

Wordt meegenomen bij financiële evaluatie van de Wet eind 2006.

Monitor aanbevelingen aan het ministerie van Justitie

Reactie ministerie

(De teksten tussen aanhalingstekens komen uit de reactie van de bewindslieden op de 2^e rapportage van de jeugdzorgbrigade in een brief aan Tweede Kamer dec. 2006. De overige zijn gebaseerd op mededelingen van het ministerie)

- | | | |
|---|--|---|
| 13. Verschaf jongeren die onbedoeld terechtkomen in een justitiële inrichting zoveel mogelijk de faciliteiten van een niet-justitiële jeugdzorginrichting . | “Het probleem van de samenplaatsing van jongeren op civielrechtelijke titel en op strafrechtelijke titel in justitiële jeugdinstellingen is ons bekend. Er wordt op dit moment hard gewerkt aan de ontwikkeling van alternatief aanbod voor de jeugdigen die op civielrechtelijke titel behandeling nodig hebben binnen een gesloten setting. De scheiding tussen strafrechtelijk geplaatsten en civielrechtelijke geplaatsten zal naar verwachting vanaf januari 2007 gerealiseerd worden.” | -

Gebeurt m.i.v. 2007. Onduidelijk of aanbeveling ook gevolg krijgt in de periode vòòr 2007. |
| 14. Bezie in overleg met de MOgroep hoe de onduidelijkheden rond (de toepassing van) de Awb (Algemene Wet bestuursrecht) bij bureau jeugdzorg kunnen worden opgelost. Mocht wetswijziging nodig zijn om tot betere afstemming te komen, voorzie dan tussentijds in een zorgvuldige, niet bureaucratische en werkbare situatie. | “Wij hebben naar aanleiding van dit signaal aan de MOgroep gevraagd concreet aan te geven wat de onduidelijkheden en de knelpunten zijn. Op basis hiervan kunnen wij bezien hoe wij de onduidelijkheden bij de toepassing van de Awb kunnen oplossen.”

Een eerste inventarisatie over knelpunten t.a.v. de bezwaarprocedure is door de MOgroep aangeleverd. Hierover vindt eind mei overleg plaats met Justitie en VWS. | Wordt aan gewerkt. |
| 15. Stimuleer de aanwezigheid van jongeren en hun ouders/verzorgers bij de rechtszitting . Dit zal weliswaar op korte termijn leiden tot extra kosten, maar deze zullen zowel financieel als in het hulpverleningsresultaat worden terugverdiend. | “Dit najaar wordt door de rechterlijke macht gewerkt aan een nieuw procesreglement ten behoeve van kinderrechters. Bij de ontwikkeling daarvan wordt deze aanbeveling meegenomen.” | Najaar 2006 wordt gewerkt aan nieuw proces reglement |
| 16. Bij OTS-verzoeken met betrekking tot meerdere kinderen uit één gezin(ssituatie), zou een van de bevoegde rechtbanken tevens bevoegd moeten zijn om te oordelen over verzoeken ten aanzien van de andere kind(eren) uit dat gezin die in een ander arrondissement hoofdverblijf hebben. | Wordt bezien in het kader van <i>Beter Beschermd</i> . | Wordt bezien in kader Beter Beschermd |

17. Maak een landelijke afspraak met kinderrechters zodat verzoekschriften geen 'inhoudelijke' informatie meer hoeven te bevatten (daarvoor wordt verwezen naar bijlagen) maar alleen nog zakelijke en juridische gegevens.	Momenteel wordt een onderzoek uitgevoerd in het kader van Beter Beschermd waarin geïventariseerd wordt welke informatie voor kinderrechters de meest relevante is om besluiten te kunnen nemen. De bevindingen worden eind juni ingebracht in het project over afstemming werkwijze in de keten, dat ook de informatie-uitwisseling wil verbeteren.	Bevindingen worden eind juni 06 ingebracht in project afstemming werkwijze in de keten
18. Verleen pleegkinderen die door een instelling voor pleegzorg geplaatst zijn ontheffing van de eis van een 'verklaring van geen bezwaar'	"Het signaal van de jeugdzorgbrigade is voor ons aanleiding om met de sector te bezien of de veiligheid op een andere, niet bureaucratische wijze kan worden gewaarborgd dan door het verlenen van een verklaring van geen bezwaar voor pleegkinderen."	Wordt aan gewerkt
19. De Raad zou bij een OTS standaard de politiearchieven en het justitiële documentatie-register dienen te raadplegen . Indien dat gegevens oplevert die van belang zijn voor de bescherming van het kind, dienen deze te worden opgenomen in de rapportage ten behoeve van de gezinsvoogd.	"Met de jeugdzorgbrigade zijn wij van mening dat een gezinsvoogd goed geïnformeerd moet zijn over de situatie waarin het kind verkeert en met name de achtergrond van de opvoeders. Wij vinden dat de veiligheid van het kind voorop moet staan. De Raad voor de Kinderbescherming zal daarom de gegevens uit het centrale justitiële documentatieregister opvragen, hetzij op verzoek van bureau jeugdzorg hetzij eigenstandig, indien signalen duiden op crimineel gedrag. De aanbeveling wordt dus ter hand genomen." De Raad voor de Kinderbescherming voert de aanbeveling inmiddels in praktijk uit.	Aanbeveling is uitgevoerd
20. Bevorder naar aanleiding van het genoemde knelpunt dat de Raad voor de Kinderbescherming informatie ook digitaal (per mail) stuurt aan bureau jeugdzorg. Kom op termijn tot meer geavanceerde digitale communicatie en dossiervorming .	Wordt meegenomen in <i>Beter Beschermd</i> .	Wordt meegenomen in BB.
21. Pak (binnen het verbeterprogramma Beter Beschermd) de inhoudelijke afstemming van rapportages aan.	"De meeste knelpunten die zijn geschetst worden meegenomen in het programma Beter Beschermd van het ministerie van Justitie. Zo ook de inhoudelijke afstemming van rapportages in de keten".	Wordt meegenomen in BB.

22. Maak op korte termijn **afspraken tussen Raad voor de Kinderbescherming en het AMK** over de eisen waaraan een onderzoek mbt tot kindermishandeling moet voldoen, zodat het dossier snel kan worden doorgeleid aan de kinderrechter waarmee de wachttijd voor het aanpakken van kindermishandeling met enkele maanden kan worden bekort.

Dit punt maakt onderdeel uit van het programma *Beter Beschermd*. In april 2006 zijn in zes regio's landelijke pilots gestart om de samenwerking in de praktijk te verbeteren. In mei volgen waarschijnlijk nog 2 regio's. Ze ontwikkelen alle op hun eigen manier werkwijze die moeten leiden tot zorgvuldige doch snelle besluitvorming (in beginsel binnen een week). Eind 2006 volgen uit een evaluatie van de pilots voorstellen voor landelijke invoering van een normtijd en voorstellen voor best-practices. Daarmee wordt in feite de landelijke dekking van verbeteringen in 2006 dicht benaderd.

Eind 2006
middels pilots
in belangrijke
mate
gerealiseerd

23. **Prioriteiten.** Maak uit de landelijke verbeterplannen een selectie van maatregelen op twee gronden:
- maatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan de versnelde aanpak van kindermishandeling;
- maatregelen die snel kunnen worden uitgevoerd.
Deze maatregelen dienen met voorrang en op korte termijn te worden ingevoerd.

Voor de afstemming AMK-Raad zie bovenstaande. Door de ontwikkeling van werkwijzen aan de praktijk over te laten en niet van bovenaf op te leggen (zie bij 22) wordt bereikt dat maatregelen meteen kunnen worden ingevoerd en dat ze praktisch uitvoerbaar zijn. Dit is de snelst mogelijke manier om uitvoering te geven aan deze aanbeveling van de jeugdzorgbrigade. In de opdracht voor de pilots over betere samenwerking staat wordt expliciet gerefereerd aan deze aanbeveling (voorrang dossiers die kindermishandeling betreffen).

In uitvoering.

MONITOR AANBEVELINGEN PLEEGZORG AAN VWS & JUSTITIE

(Tussentijds advies jeugdzorgbrigade november 2005)

1. Doe een uitspraak over de **formele positie van pleegouders**. Waar staan zij ten opzichte van de belangen van het kind? Welke positie nemen ze in ten opzichte van bureau jeugdzorg en de pleegzorgvoorziening?

Erken pleegouders als relevante partner in de zorg voor het pleegkind en verschaft hen daaraan gerelateerde mogelijkheden om betrokken te zijn bij, en mee te kunnen praten over beslissingen over hun pleegkind. Daarbij hoort ook het klachtrecht.

2. Verbeter de **regie in de pleegzorg** door reductie van het aantal betrokkenen of door een instantie als centraal verantwoordelijke en aanspreekpunt van pleegouders aan te wijzen.
3. Het verdient overweging om de **administratieve afhandeling** van de kosten met betrekking tot justitiële pleegkinderen onder te brengen bij de pleegzorgvoorziening (in plaats van bij bureau jeugdzorg). De pleegzorgvoorziening heeft immers al een financiële relatie met de pleegouders.

4. Regel in **pleegzorgcontracten** niet alleen de plichten van pleegouders maar ook hun rechten, zoals met betrekking tot facilitering en materiële ondersteuning. Pleegzorgcontracten behoren samenwerkingscontracten te zijn, waarin ook de bevoegdheden en de ondersteuning van pleegouders worden vastgelegd. Verschaf helderheid over rollen en taken o.a. met betrekking tot bezoekenregelingen.

Reactie staatssecretaris VWS (brief inzake Pleegzorg, december 2005)

“Pleegouders zijn een serieuze partij bij de hulpverlening en hebben veel zicht op het wel en wee van het kind. Daarom moet de kennis die een pleegouder opbouwt, door het kind in de thuissituatie te zien opgroeien, benut worden bij de besluitvorming. Zij zijn één van de spelers die bij de jeugdzorg betrokken zijn, naast de ouders, een eventuele (gezins)voogdijmedewerker, de pleegzorgmedewerker en bureau jeugdzorg.”

“Ik vind dat er voldoende aanleiding is voor een wettelijke regeling die de positie van pleegouders duidelijk vastlegt. Daarom zal ik, om de positie van pleegouders beter te regelen en te formaliseren, de Wet op de jeugdzorg aanpassen. Het zijn van pleegouder is een positie op zich. De wetwijziging zal de rechten en plichten van deze positie omschrijven.”

“Bij veel pleeggezinnen zijn meerdere instanties betrokken. Er moet een duidelijke taakverdeling zijn tussen pleegzorgwerker, ouders, pleegouders en eventueel (gezins)voogdijmedewerkers, met name wat betreft de begeleiding van ouders en pleegouders. Het begeleiden van zowel de pleegouders als de ouders zorgt voor meer draagvlak voor de hulpverlening en laat het hulpverleningsproces soepeler verlopen. Wij zullen aan de sector vragen met een voorstel te komen om de regie in de pleegzorg te verbeteren.”

“Daarnaast moeten in het pleegcontract niet alleen de plichten van pleegouders genoemd worden, maar ook hun rechten.”

STATUS

Wordt aan gewerkt;
termijn
voorjaar 2007

Wordt aan gewerkt;
termijn eind
2006

Idem, eind
2006

- | | | |
|---|---|--|
| 5. Op rijksniveau dient gestructureerd overleg plaats te vinden met (vertegenwoordigers van) pleegouders. | “Om pleegouders te betrekken bij het landelijk beleid en om zicht te blijven houden op ontwikkelingen binnen de pleegzorg en ervaringen van pleegouders zal ik structureel overleg met de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen blijven voeren en dat ook gaan doen met het Landelijk overleg pleegouderraden.” | Gebeurt. |
| 6. Onzekerheden over de toekomst van pleegkinderen moeten zo snel mogelijk worden opgeheven. Waar mogelijk dient overdracht van voogdij aan pleegouders plaats te vinden. | “Zekerheid is voor kinderen een cruciale voorwaarde voor hun ontwikkeling. Kinderen in een pleeggezin, of dat nu op vrijwillige basis is of met behulp van een onder toezicht stelling of een gezagsmaatregel, moeten daarom zo snel mogelijk duidelijkheid hebben over hun toekomstige situatie; gaan ze weer terug naar huis of blijven ze bij het pleeggezin. Hierbij is het streven om een kind in zo min mogelijk verschillende opvoedingssituaties te laten komen.”
“Wanneer binnen een jaar, met eventuele verlenging van een jaar, is gebleken dat het kind niet terug naar huis kan, dan kan de pleegzorg met de opvoedingsvariant een nieuw perspectief bieden. [...] Die variant gaat ervan uit dat de pleegouders hun pleegkind tot de volwassenheid opvoeden.[...] Om binnen de opvoedingsvariant duurzame zekerheid te geven aan het kind en de pleegouders, is het nodig dat de ots wordt omgezet in een voogdijmaatregel, waarbij de voogdij in principe naar bureau jeugdzorg gaat. De minister van Justitie heeft in juni 2004 wetswijzigingen aangekondigd om o.a. dit knelpunt op te lossen. Dit vormt onderdeel van het programma Beter Beschermd van de minister van Justitie om de kinderbescherming te verbeteren. Nog dit jaar (2006) zal het wetsvoorstel voor advisering worden voorgelegd. Pleegouders dienen in staat te worden gesteld de voogdij, indien gewenst, van bureau jeugdzorg over te nemen. [...] Wij zullen met pleegouders overleggen welke randvoorwaarden er nodig zijn om de voogdij op zich te nemen en eventueel de pleegoudervoogdregeling bezien op belemmeringen voor pleegouders om het gezag op zich te nemen”. | Wordt aan gewerkt. Wetgeving in het voorjaar van 2007. |
| 7. Breng vergoedingen zoveel mogelijk onder in een lumpsum voor alle kosten per pleegkind. Dit bespaart veel administratieve rompslomp. | “De basisvergoeding wordt over het algemeen als adequaat ervaren. Bij bijzondere omstandigheden zijn de vergoedingen echter te weinig flexibel voor maatwerk. Tegelijkertijd kunnen pleegouders steeds vaker te maken krijgen met kosten die niet gedekt worden door de pleegvergoeding (zoals bijvoorbeeld kosten voor kinderopvang). Pleegouders hebben ook last van het feit dat toeslagen voor crisis, drie of meer pleegkinderen en gehandicapte pleegkinderen niet meer ‘gestapeld’ mogen worden. De MO-groep inventariseert momenteel de bij pleegkinderen noodzakelijke ziektekosten die niet onder de nieuwe basisverzekering vallen. [...] Mocht deze | Wordt eind 2006 meegenomen bij onderzoek financiële aspecten van de Wet op de jeugdzorg. |

inventarisatie aantonen dat de (additionele) zorgverzekering van pleegkinderen knelpunten oplevert, dan zal ik die knelpunten wegnemen en de ministeriële regeling pleegzorg daarop aanpassen. Ik wil bovenstaande financiële punten in samenhang bezien. Hierbij kijk ik ook naar aspecten van de nieuwe ziektekostenregeling en een mogelijke differentiatie in de pleegvergoeding. Die differentiatie dient mede om bijzondere kosten op te vangen bij crisisplaatsingen en bij gehandicapte kinderen."

Lopende ontwikkelingen professionalisering en effectiviteit jeugdzorg

(Uit het rapport 'Prestatieindicatoren Jeugdzorg; naar een gezamenlijke visie en implementatie'.)

A: een professionele jeugdzorg

Hieronder vallen:

- a. Inzet MOgroep vastgelegd in notitie over effectiviteit jeugdzorg
- b. Inzet MOgroep vastgelegd in de notitie 'Professionalisering in de jeugdzorg'
- c. Certificering bureaus jeugdzorg en zorgaanbod (MOgroep/HKZ)
- d. Ontwikkeling databank producten jeugdzorg met oog op evidence based methoden (NIZW)
- e. Onderzoeksprogrammering (Zon-Mw)
- f. Erkenningcommissie programma's jeugdreclassering (Justitie)
- g. Ontwikkeling instrument Quick-Step en instrument op basis van ISIS-tabel voor vaststellen aard en zwaarte problematiek (t.b.v toepassing bij alle bureaus jeugdzorg, ook bij jeugdbescherming)
- h. Invoering Deltaplan Gezinsvoogdij en volgen van effecten (Leidt nieuwe methode en caseloadverlaging tot kortere OTS-en?)
- i. Ontwikkeling praktijkgestuurd effectonderzoek binnen instellingen.

B: Transparantie in, verantwoording van en sturing op de prestaties

Hieronder vallen:

- j. IPO-traject: Effectiviteitverantwoording door zorgaanbieder via de lijnen doelrealisatie, cliënttevredenheid en mate van herstel autonomie
- k. Landelijk traject Prestatie-indicatoren (autonomie, recidive, veiligheid, doelrealisatie en cliënttevredenheid)

Korte beschrijving per ontwikkeling

a. Inzet MOgroep vastgelegd in notitie over effectiviteit jeugdzorg:

De MOgroep heeft onlangs een nota over effectiviteitbeleid in de jeugdzorg vastgesteld. Hieruit blijkt dat de organisaties jeugdzorg toe willen werken naar een helder stramien voor bepaling en eigen sturing op de kwaliteit en effectiviteit in de jeugdzorg. Ook de MOgroep beschrijft de verschillende ontwikkelingen en zoekt naar een zinvolle verdeling naar onderwerp en verantwoordelijkheid. Met deze nota is door de werkgroep terdege rekening gehouden bij haar verdere voorstellen.

b. Inzet MOgroep vastgelegd in notitie 'Professionalisering in de jeugdzorg'

In de recente nota 'Professionalisering in de jeugdzorg' (november 2005) legt de MOgroep de plannen uiteen ten aanzien van de beroepsvorming, opleiding en beroepsontwikkeling, certificering/accreditatie/registratie en ontwikkeling van beroepsverenigingen. Besluitvorming over de te ondernemen stappen op dit vlak vindt in maart 2006 plaats.

c. Certificering bureaus jeugdzorg en zorgaanbod (MOgroep/HKZ)

De MOgroep (branche bureaus jeugdzorg en branche zorgaanbieders) werken toe naar een systeem van certificering in de jeugdzorg. Met HKZ worden/zijn schema's ontwikkeld waaraan organisaties zouden moeten gaan voldoen, willen zij de gezamenlijk afgesproken kwaliteit en kwaliteitszorg kunnen garanderen, waaraan de branches wensen te voldoen. Het systeem betreft algemene kwaliteitsaspecten, voor de bedrijfsvoering, voor de dienst- en hulpverlening, etc. Overigens bevat dit systeem ook zaken die direct verband houden met doelrealisatie (het onderdeel KWIS) en meting cliënttevredenheid (C-toets).

d. Ontwikkeling databank producten jeugdzorg met oog op evidence based methoden (NIZW)

Iedereen is er langzamerhand van overtuigd dat de jeugdzorg over niet al te lange tijd in hoofdzaak nog moet werken met programma's die evidence based zijn (experimenten uitgezonderd). Om de organisaties te helpen overzicht te krijgen en te houden over de programma's die er bestaan voor de verschillende doelgroepen (onder te verdelen naar aard en ernst van problematiek) faciliteert VWS het Kenniscentrum Jeugd (voormalig NIZW) om de Databank Effectieve Jeugdinterventies te realiseren. Hierin worden alleen positief beoordeelde interventies opgenomen. Dit maakt verantwoorde keuzes van programma's door de organisaties jeugdzorg mogelijk. Overigens betekent het toepassen van deze evidence based programma's nog niet dat daadwerkelijk effect is verzekerd, want dit hangt zeer af van feitelijke wijze van uitvoering in de praktijk. Maar de kans daarop wordt wel vergroot.

e. Onderzoeksprogrammering (Zon-Mw)

Op rijksniveau zijn er middelen beschikbaar voor nader onderzoek t.b.v. verbetering van de jeugdzorg. Hiervoor wordt een programmering opgezet door Zon-Mw, de organisatie die voor OCW en VWS tot zorgvuldige en efficiënte besteding van de beperkte onderzoeksmiddelen komt. Daartoe is overigens ook de eerder genoemde databank van belang, omdat daaruit blijkt waar hiaten zijn en waar dus vervolgonderzoek met name op zou moeten worden ingezet.

f. Erkenningencommissie programma's jeugdreclassering (Justitie)

Voor interventies/sancties op het terrein van het strafrecht, en daarmee ook voor het onderdeel jeugdreclassering in de bureaus jeugdzorg, is door Justitie een landelijke erkenningencommissie ingesteld, die eisen stelt aan de te hanteren programma's, zodat op voorhand (ex ante) verzekerd wordt, dat de programma's kans maken effect te sorteren. De MOgroep beschrijft de programma's in een programmaboek, welke beschrijving getoetst zal worden door de commissie aan een aantal voorgeschreven criteria. Het is de bedoeling dat op termijn alleen nog erkende programma's binnen de jeugdreclassering worden toegepast. Overigens zegt dit nog niet dat bij toepassing van deze erkende programma's de te verwachten effecten ook werkelijk worden bereikt, maar wel dat aan belangrijke voorwaarden daartoe wordt voldaan.

g. Ontwikkeling instrument Quick-Step en instrument op basis van ISIS-tabel (t.b.v toepassing bij alle bureaus jeugdzorg, ook voor de jeugdbescherming)

Het NIZW werkt momenteel aan een instrument waarmee bij binnenkomst van een cliënt de bureaus jeugdzorg een eerst grove inschatting kunnen maken van de aard en ernst van de problematiek. Ook na afloop van een periode van jeugdzorg kan dit instrument herhaald worden toegepast om te zien welke ontwikkeling zich in aard en ernst van de problematiek heeft voorgedaan. Dit instrument helpt het bureau efficiënt te werken. Het zuivert uit welke problematiek nog voor gemeentelijke voorzieningen is, welke verder gebracht kan worden met lichte inzet van het bureau jeugdzorg en welke een indringender diagnostiek vereist met het oog op indicatiebesluit en te verwachten noodzakelijk geïndiceerd zorgaanbod. Maar met dit instrument kan ook een zekere effectmeting tot stand komen, hetgeen dienstbaar is aan het traject prestatie-indicatoren jeugdzorg (zie onder). Op verzoek van het IPO heeft VWS onlangs besloten het NIZW te gaan financieren om het instrument nader te valideren en aan te scherpen, mede op basis van draagvlak bij de bureaus jeugdzorg dit instrument breed in te voeren.

h. Invoering Deltaplan en volgen van effecten (leidt nieuwe methode en caseloadverlaging tot kortere OTS-en?)

De gezinsvoogdij wordt ingrijpend verbeterd door een nieuwe methodiek en caseloadverlaging. Bij landelijke implementatie speelt tegelijk een discussie een rol hoe de te verwachten verbeteringen doorwerken in een betere jeugdbescherming en via welk instrument dit met een evaluatieonderzoek kan worden gevolgd. Het ziet ernaar uit, dat hiervoor ook het instrument Quick-Step kan worden gehanteerd. Immers, bij jeugdzorg gaat het om het verminderen of opheffen van de problemen bij cliënten, bij jeugdbescherming om het wegnemen van de gronden dat een verplichtende maatregel moet worden toegepast. In wezen verschillende de te realiseren effecten niet echt van elkaar (zie onder de paragraaf over definiëring van de prestatie-

indicatoren). Een knelpunt is hier nog wel hoe een relatie kan worden gelegd tussen geconstateerde problematiek en te realiseren doel bij toepassing van jeugdzorg/jeugdbescherming.

i. Ontwikkeling praktijkgestuurd effectonderzoek binnen instellingen (Praktikon, NIZW, Collegio, PI Research, Jeugdzorg Drenthe)

Om meer zicht op effectiviteit te krijgen is begin 2005 een projectgroep gestart met vertegenwoordigers van verschillende organisaties. Met financiële steun van het ministerie van VWS voert deze groep in de periode 2005-2007 twee projecten uit. In een zogeheten *Verstevigingsproject* wordt een bronnenboek 'Zicht op effectiviteit' gemaakt waarin de principes van effectonderzoek in de praktijk worden beschreven. Daarnaast beschrijven zes instellingen hun werkwijze in deze onderzoeksaanpak. Ze krijgen bovendien ondersteuning om knelpunten bij de opzet en de uitvoering weg te werken. Langs deze weg zijn de instellingen aan het einde van de eerste fase, medio 2006, te beschouwen als 'modellocaties' voor praktijkgestuurd onderzoek. In een *Verbredingsproject* vindt er een overdracht van de ervaringen plaats naar minimaal vier andere instellingen. Dit project start in de loop van 2006 en loopt door tot eind 2007. Deze instellingen krijgen tijdelijk extra ondersteuning bij de implementatie van het onderzoek.

j. IPO-traject: Effectiviteitverantwoording door zorgaanbieder via de lijnen doelrealisatie, cliënttevredenheid en mate van herstel autonomie

In IPO-verband hebben de provincies en drie grootstedelijke regio's op grond van hun wettelijke verantwoordelijkheden reeds besloten om van zorgaanbieders een verantwoording over de effectiviteit te gaan vragen langs de volgende drie lijnen:

- **Doelrealisatie:** worden de in het hulpverleningsplan vastgelegde en met de cliënt overeengekomen doelen ook werkelijk bereikt? (via KWIS)
- **Cliënttevredenheid** (te meten met een nog nader te bepalen versie van de C-toets)
- Mate van **versterking van autonomie:** Is er na het doorlopen van een jeugdzorgtraject geen of een lichtere vorm van hulp nodig, of juist zwaardere hulp?

Over deze effectiviteitscriteria (zo u wilt prestatie-indicatoren) is reeds overeenstemming met de MOgroep bereikt, maar over verdere uitwerking en operationalisering vindt nog nader overleg tussen IPO en MOgroep plaats.

Daarbij wordt de vereiste aangehouden dat de effectiviteitverantwoording een integraal onderdeel is van de primaire processen bij de organisaties jeugdzorg zelf, zodat intrinsieke motivatie bij de medewerkers voor intern effectiviteitsbeleid in stand wordt gehouden en bevorderd, ter verbetering van de eigen werkwijzen. Verantwoording aan de overheid moet hiervan een natuurlijke afgeleide zijn. Dit is ook van belang met het oog op de betrouwbaarheid van de gegevens.

Ook geldt als criterium dat de extra administratieve last bij invoering van dit systeem van effectiviteitverantwoording slecht zeer beperkt zou mogen zijn. Dus moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande registratiesystematiek en instrumenten, die organisaties nu al toepassen. Het is van groot belang dat de werkgroep bij de landelijke voorstellen blijft aansluiten bij de hier reeds gekozen prestatie-indicatoren en vereisten.

k. Landelijk traject Prestatie-indicatoren (autonomie, recidive, veiligheid, doelrealisatie en cliënttevredenheid)

In de paragraaf "Aanleiding" is reeds vermeld dat er een landelijke bijeenkomst werd gehouden om alle genoemde lijnen bijeen te brengen en een eerste discussie te voeren over de prestatie-indicatoren, die bij de jeugdzorg gehanteerd zouden moeten worden. Daarbij zijn de indicatoren **versterking autonomie, doelrealisatie en cliënttevredenheid** uit het IPO-traject overgenomen. Dit waren criteria die met name van belang zijn bij beoordeling van het zorgaanbod in de jeugdzorg. Maar als ook de activiteiten van het bureau jeugdzorg moeten worden inbegrepen in een landelijke traject voor prestatie-indicatoren, spelen ook de criteria **veiligheid** (m.n. bij de jeugdbescherming) en de mate van **het tegengaan van recidive** (met name bij de jeugdreclassering) een rol. Vandaar dat deze twee criteria toen aan de eerdere drie zijn toegevoegd. Bovendien is bij deze bijeenkomst de opdracht verstrekt aan de werkgroep tot een voorstel voor landelijke invoering van een systeem van prestatie-indicatoren te komen.

Bijlage III: Afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CV	Cliëntenvertrouwenspersoon
Divosa	Directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid.
GGZ	Geestelijke GezondheidsZorg
IPO	InterProvinciaal Overleg
JJI	Justitiële Jeugd Inrichting
JWB	Jeugdwelzijnsberaad
LVG	Licht Verstandelijk Gehandicapten
MOgroep	Maatschappelijke Ondernemers groep; branchevereniging van de jeugdzorg
OTS	Ondertoezichtstelling
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (VWS), ministerie van
WGBO	Wet Geneeskundige Behandel Overeenkomst
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning