Transitiecommissie
Stelselherziening Jeugd

Derde rapportage
Bijlagen

Februari 2014

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd is een onafhankelijke commissie ingesteld door de Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg om de voortgang van de decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten te volgen.



Postbus 556
2501 CN Den Haag
T (070) 376 54 45
E info@transitiecommissiejeugd.nl

Inhoud

Bijlage 1: Brief voorzitter TSJ aan de staatssecretarissen van VWS en van Ven J d.d. 16 december 4

Bijlage 2: Brief staatssecretarissen van VWS en van VenJ aan de voorzitter van de TSJ d.d. 23 januari 6

Bijlage 3: BMC, “Stand van zaken besluitvorming decentralisatie Jeugd”, d.d. februari 2014 8

Bijlage 4: Significant, “Rapportage inventarisatie afspraken zorgcontinuïteit”, d.d. 13 februari 2014 26

Bijlage 5: Bureau Van Montfoort, “Het nieuwe jeugdstelsel. Nota inzake fricties en spanningen bij inpassing van jeugdbescherming en jeugdreclassering en vorming AMHK”, d.d. 10 februari 2014 52

Bijlage 6: NSOB, “Van voortgang boeken naar bestemming kiezen. Strategisch improviseren om de decentralisaties te realiseren“, d.d. 21 februari 2014 108

Bijlage 1: Brief voorzitter TSJ aan de staatssecretarissen van VWS en van Ven J d.d. 16 december

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

Aan de Staatssecretaris van VWS
De heer drs M.J. van Rijn
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Datum: 16 december 2015
Betreft: follow-up regionale transitiearrangementen
Kenmerk: 2013-08

Hooggeachte heer Van Rijn,

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) heeft in het gesprek, dat zij op 21 november 2013 met de Commissie VWS van de Tweede Kamer had, aangegeven dat zij eenzelfde beoordelingsronde van regionale transitiearrangementen begin 2014 niet passend vindt bij haar taak en opdracht. Zij heeft hiervoor twee redenen genoemd: als zo diep in dit aspect van het decentralisatieproces wordt gedoken, belemmert dit (door de gewijzigde blik en door de beschikbare tijd) de 'helicopterview' die de TSJ nodig heeft om de algemene monitoringtaak te vervullen. In de tweede plaats wordt de TSJ bij een volgende beoordeling van de RTA's veel meer een partij in de decentralisatie terwijl haar kracht ligt in haar onafhankelijke blik op het proces.

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd heeft het overleg, dat u en uw ambtgenoot van VenJ op 25 november 2013 met de Commissie VWS van de Tweede Kamer hebben gevoerd, gevolgd. Ik ben u erkentelijk dat u hierin het standpunt heeft ingenomen dat u met de TSJ wil bespreken hoe de TSJ zal rapporteren over de acties die op grond van de aanbevelingen van de TSJ in de eindrapportage beoordeling regionale transitiearrangementen worden genomen en de resultaten hiervan. De TSJ wil met u een wijze vinden om recht te doen aan de breed gevoelde behoefte in de Commissie VWS om over het vervolg op de RTA's door de TSJ geïnformeerd te worden. Daarom wil de TSJ u toelichten hoe zij in haar derde, reguliere rapportage (extra) aandacht wil besteden aan het vervolg op de regionale transitiearrangementen.

Binnen haar reguliere monitoringtaak zal de TSJ, in overeenstemming met de stelselmeter van de TSJ, aandacht besteden aan de risico's met betrekking tot de continuïteit van zorg. Daarbij zal de TSJ in de eerste plaats bezien welke acties op grond van haar aanbevelingen hebben plaatsgevonden. U hebt hier in het overleg met de Commissie VWS van de Tweede Kamer op 25 november 2013 ook zelf naar verwezen. In de tweede plaats wil de TSJ zich een oordeel kunnen vormen over de stand van zaken met betrekking tot het vervolg op de regionale transitiearrangementen en dus de totstandkoming van afspraken tussen gemeenten en aanbieders die leiden tot een zorggarantie van

aanbieders voor de groepen jeugdigen die onder de werking van het wettelijke overgangsregime vallen. Deze zorggarantie impliceert tegelijkertijd het behoud van zorginfrastructuur. Hoewel de totstandkoming van afspraken over zorgcontinuïteit tussen gemeenten en aanbieders op zichzelf al de omvang van frictiekosten beperkt, biedt dit ook de basis voor het berekenen van uiteindelijke frictiekosten. De TSJ heeft hierover in haar eindrapportage beoordeling regionale transitiearrangementen aanbevelingen gedaan, waardoor zij de vraag hoe frictiekosten worden beperkt nu niet kan beoordelen.

Om de stand van zaken met betrekking tot het vervolg op de regionale transitiearrangementen in beeld te krijgen, zal de TSJ gebruik maken van de door het Rijk in samenwerking met de VNG georganiseerde 'uitvraag' bij gemeenten in het kader van de transitiemonitor. Uitkomsten van de monitor zullen door de TSJ gebruikt worden als bron van informatie over continuïteit van zorg, met als voorwaarde dat er geen gegevens openbaar worden over resultaten van individuele gemeenten. Voorts zal de TSJ gebruik maken van informatie die wordt verkregen op basis van besluitvorming in gemeenten (beleidsnota's) en van informatie die van aanbieders van verschillende typen jeugdhulp wordt verkregen.

De TSJ begrijpt dat u aan de Tweede Kamer een 'landelijk' beeld wilt geven. Daarom zal de TSJ zich zowel richten op de stand van zaken in een representatief aantal regio's als op de verschillende typen jeugdhulp. De TSJ zal daarbij wel meer aandacht geven aan regio's waarvan zij in haar eindrapportage beoordeling regionale transitiearrangementen heeft vastgesteld dat deze "nog een aanzienlijke concretiseringsslag hebben te maken, die om een forse inzet van alle betrokkenen vraagt" (categorie 2 in de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen).

Met het bovenstaande heb ik u namens de TSJ willen toelichten hoe het vervolg op de regionale transitiearrangementen goed binnen de reguliere monitoringtaak van de TSJ kan plaatsvinden.

Hoogachtend,



mr L.K. Geluk,
Voorzitter Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

c.c.
- de voorzitter van de VNG Commissie Jeugdzorg, dhr E. Dannenberg
- de portefeuillehouder jeugdzorg in het IPO-bestuur, dhr M.J.D. Witteman

Bijlage 2: Brief staatssecretarissen van VWS en van VenJ aan de voorzitter van de TSJ d.d. 23 januari

TSJ-2014.2
ONTVANGEN 27 JAN 2014

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd
T.a.v. de heer L. Geluk
Postbus 556
2501 CN DEN HAAG

Directoraat Generaal Volksgezondheid
Directie Jeugd

Bezoekadres:
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
drs. M.C. Driedonks
sr. beleidsmedewerker

T 070-3406672

M +31(0)6-21160346
Marloes.Driedonks@minvws.nl

Kenmerk

191087-116397-J

Uw Kenmerk
2013-08

Bijlage(n)
1

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Datum 23 JAN. 2014

Betreft Reactie brief TSJ over follow-up van de regionale transitiearrangementen (RTA's)

Geachte heer Geluk,

Hartelijk dank voor uw brief van 16 december 2013. In uw brief (kenmerk 2013-08) doet de Transcommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) een voorstel over de wijze waarop de TSJ in de komende rapportage aandacht zal besteden aan het vervolg van de regionale transitiearrangementen. Deze brief komt voort uit de wens van de Commissie van VWS van de Tweede Kamer dat de TSJ nogmaals een beoordeling van de RTA's in 2014 uitvoert.

In uw brief geeft de TSJ een toelichting over de wijze waarop de TSJ van plan is om de RTA's te beoordelen, in de derde regulliere rapportage. De TSJ zal ingaan op de wijze waarop door de regio's invulling is gegeven aan de aanbevelingen uit de eindrapportage beoordeling RTA (november 2013) over onder andere de totstandkoming van afspraken tussen gemeenten en aanbieders over zorgcontinuïteit. In de derde rapportage zal de TSJ een representatief landelijk beeld geven over de stand van zaken van het transitieproces waaronder de continuïteit van zorg en zal extra aandacht worden besteed aan de regio's die nog een aanzienlijke concretiseringsslag te maken hadden.

De totstandkoming van de RTA's hebben geleid tot een versnelling en een verdieping van het transitieproces. Zo zijn er naar aanleiding van de RTA's tussen Rijk, IPO en de VNG nadere waarborgen vastgesteld over de continuïteit van Bureaus Jeugdzorg (20 december 2013). Ook zijn in december 2013 bij alle regio's vliegende brigades langs geweest om inzichtelijk te maken hoe de nieuwe

budgetten jeugd voor gemeenten, tot stand zijn gekomen. Wij zijn u erkentelijk voor uw waardevolle rol die u hierin heeft gespeeld en gaan akkoord met uw voorstel voor de invulling van de derde rapportage, mits zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de gegevens uit de transitiemonitor jeugd, het digitale monitoringsinstrument van het Rijk en de VNG, om gemeenten niet onnodig te belasten met dubbele uitvraag.

Directoraat Generaal Volksgezondheid
Directie Jeugd

Kenmerk
191087-116397-J

Hoogachtend,

mede namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten,

de Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn

de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

mr. F. Teeven MPM

Bijlage 3: BMC, “Stand van zaken besluitvorming decentralisatie Jeugd”, d.d. februari 2014

BMC | onderzoek

Stand van zaken besluitvorming decentralisatie Jeugd

Resultaten van het onderzoek naar een landelijke afspiegeling van de stand van zaken op tien punten uit de stelselmeter.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

BMC
februari 2014

drs. K. Pons MMP
ir. A. van der Harg

Projectnummer: 107618
Correspondentienummer: DH-1302-3732

BMC | onderzoek

INHOUD

HOOFDSTUK 1		INLEIDING EN ONDERZOEKSVRAAG	1
	1.1	Inleiding	1
	1.2	Het onderzoek	1
HOOFDSTUK 2		AANPAK VAN HET ONDERZOEK	2
	2.1	Selectie gemeenten	2
	2.2	Geïnterviewde gemeenten	2
	2.3	Vragenlijst	2
HOOFDSTUK 3		ONDERZOEKSRESULTATEN	4
	3.1	Status stand van zaken	4
	3.2	Mijlpaal wel of niet bereikt?	6
	3.3	Wanneer mijlpaal wel bereiken?	7
HOOFDSTUK 4		KNELPUNTEN DECENTRALISATIE	9
	4.1	De mensen bij de gemeente	9
	4.2	Samenwerken met externe partijen	9
	4.3	Onzekerheid met hoge risico's over budget en regelgeving	10
HOOFDSTUK 5		TOT SLOT	11

BMC | onderzoek

Hoofdstuk 1 Inleiding en onderzoeksvraag

1.1 Inleiding

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) volgt de voortgang van de decentralisatie van jeugdhulp naar gemeenten. In de derde rapportage van de TSJ, die half februari uitkomt, beoordeelt de TSJ of in gemeenten op het niveau van College van B&W en Gemeenteraad besluiten zijn genomen over de (voorbereiding van de) inrichting van de nieuwe taken die gemeenten op 1 januari 2015 op het gebied van jeugdhulp krijgen (het 'functioneel ontwerp'). BMC is gevraagd het secretariaat van de TSJ te ondersteunen bij een onderzoek naar de stand van zaken van deze besluitvorming.

1.2 Het onderzoek

BMC heeft in week 2 tot en met 4 van 2015 onderzoek gedaan naar de stand van zaken van de besluitvorming op tien 'kritische succesfactoren' uit de stelselmeter. Deze tien factoren zijn:

1. Implementatieorganisatie van gemeenten
2. Bekostigingssystematiek
3. Deelname aan regionale samenwerking (inclusief regionale bekostigingssystematiek)
4. Inkoop volgens LTA
5. Toeleidingfunctie en casemanagement
6. Programma's van eisen voor te contracteren jeugdhulp
7. Kwaliteitsbeleid
8. Beschrijving gemeentelijke en regionale transformatiedoelstellingen
9. (Gemeentelijke en regionale) afspraken met aanbieders over continuïteit zorg
10. (Gemeentelijke en regionale) afspraken over taken BJZ

Hoofdstuk 2 Aanpak van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft het plan van aanpak van het onderzoek. We starten met de selectie van gemeenten, daarna gaan we in op de gehanteerde vragenlijst en de wijze van interviewen.

2.1 Selectie gemeenten

Om een landelijke afspiegeling van de stand van zaken rond de stelselmeter te kunnen maken, is per jeugdzorg regio een drietal gemeenten in de inventarisatie betrokken. Hiertoe selecteerden we willekeurig uit elke jeugdzorg regio één grote gemeente (meer dan 90.000 inwoners), één middelgrote gemeente (30.000-90.000 inwoners) en één kleine gemeente (minder dan 30.000 inwoners). Bij de acht regio's die uit zes of minder gemeenten bestaan, volstaan twee gemeenten. Twee regio's bestaan uit één gemeente. Op deze wijze selecteerden we 111 gemeenten voor de inventarisatie.

2.2 Geïnterviewde gemeenten

De onderzoekers van BMC zochten in de weken 3 en 4 van 2014 contact met "degene die primair op de hoogte is van de decentralisatie jeugdzorg" in de betreffende gemeente. Als er een gemeente niet bereikbaar bleek, dan kozen de onderzoekers een alternatieve gemeente binnen de regio en grootteklasse. Door deze aanpak zijn in twee weken (en de middelen die we hadden) 97 gemeenten gesproken. Het gaat om 39 kleine gemeenten, 39 middelgrote gemeenten en 19 grote gemeenten die gelijkmatig over de regio's zijn verspreid (zie bijlage 1). Dit zijn voldoende gemeenten om de resultaten landelijk te spiegelen. De resultaten geven dus een indicatie van de landelijke stand van zaken op elk van de tien 'kritische succesfactoren' van de stelselmeter.

2.3 Vragenlijst

De onderzoeker en de geïnterviewde stelden in gezamenlijkheid de stand van zaken vast. Deze werkwijze zorgde ervoor dat ze snel en accuraat een inschatting konden maken van de stand van zaken op elk van de tien 'kritische succesfactoren'. In de vragenlijst stelden we per punt uit de stelselmeter onderstaande informatie.

- Een van de vier fasen (en bijbehorende nummering):
    1. Geen voorbereiding

2. Ambtelijke voorbereiding
3. Aangenomen door het college van B&W
4. Aangenomen door de gemeenteraad

- Extra informatie:
  - Datum: wanneer een bepaald punt naar verwachting wel door de raad aangenomen zal worden; of
  - Situatie (1): het bovenstaande stadium is het eindstadium; of
  - Situatie (2): de gemeente weet nog niet wanneer de besluitvorming rond dit onderwerp rond zal zijn.

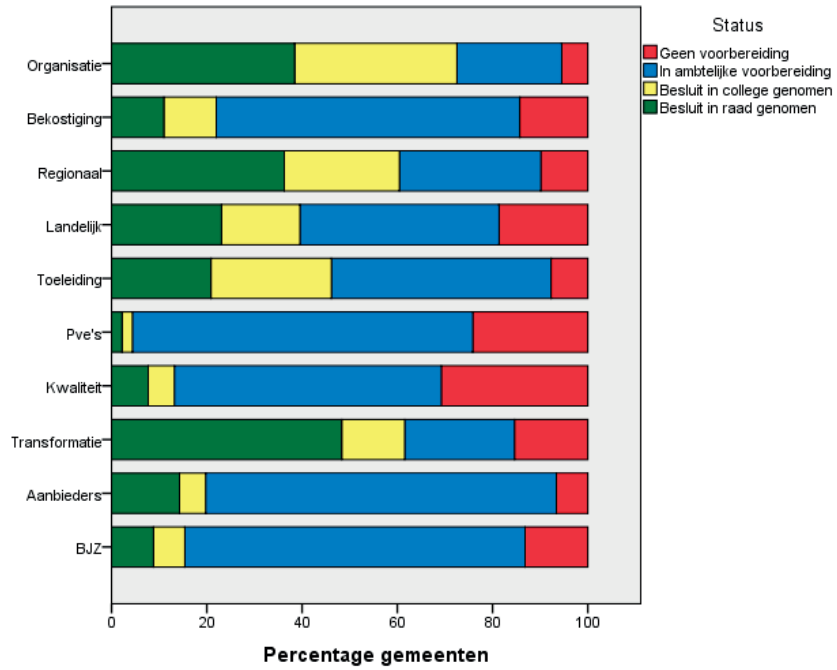
Tot slot is gevraagd naar maximaal drie zorgen, risico's of uitdagingen die de ambtenaar relevant acht in het kader van het onderzoek. In bijlage 1 is de tabel opgenomen die bij het onderzoek is gebruikt als vragenlijst.

Hoofdstuk 3 *Onderzoeksresultaten*

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. Eerst worden de resultaten van de stand van zaken weergegeven. Daarna maken we inzichtelijk bij hoeveel 'kritische succesfactoren' de besluitvorming is afgerond (ofwel de 'mijlpaal' wel of niet is bereikt). Tot slot laten we de prognose van gemeenten zien hoe lang zij nog nodig denken te hebben om de betreffende factoren af te ronden.

3.1 Status stand van zaken

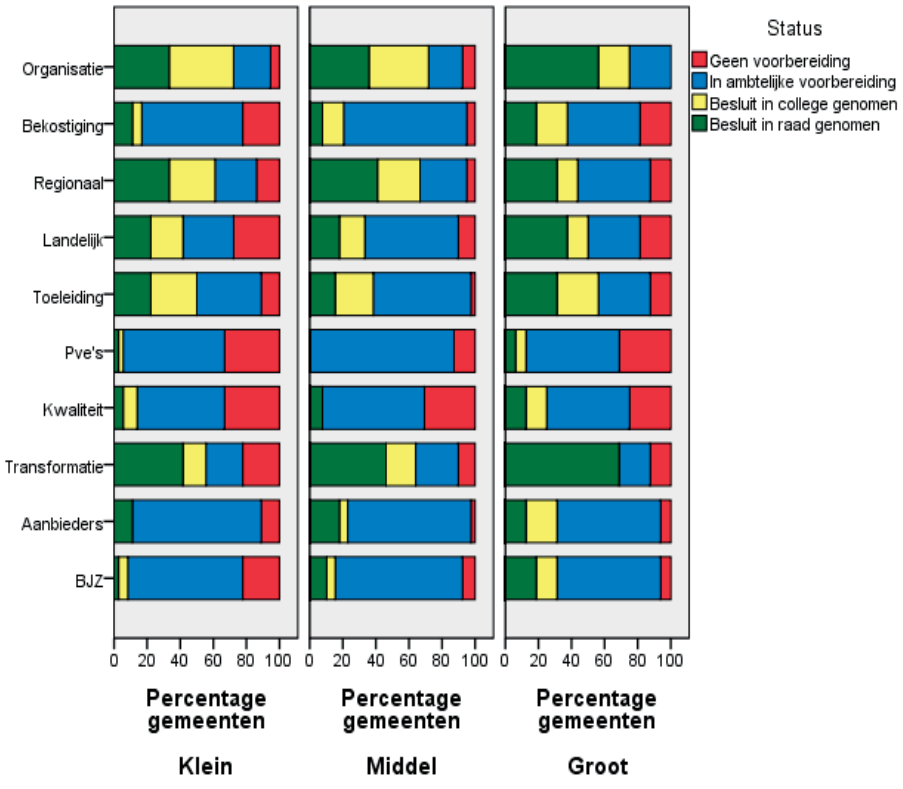
In onderstaande figuur zijn van de tien 'kritische succesfactoren' uit de stelselmeter de percentages van de vier antwoordmogelijkheden inzichtelijk gemaakt. Het rode vlak staat voor het percentage gemeenten dat aangaf nog geen voorbereiding op dat punt te hebben georganiseerd; het blauwe vlak staat voor de ambtelijke voorbereiding; het gele vlak voor de mijlpaal dat de plannen door het college zijn goedgekeurd en het groene vlak staat voor goedkeuring in de raad. In bijlage 2 is een tabel opgenomen met de betreffende percentages.



Figuur 1: Percentage gemeenten dat gegeven status heeft bereikt

Uit de resultaten blijkt dat besluiten over de 'kritische succesfactoren' transformatiedoelstellingen, implementatieorganisatie gemeenten, regionale samenwerking en toeleiding in meerderheid door college of raad zijn afgehandeld. Vooral rondom factoren als programma's van eisen, kwaliteit en afspraken met aanbieders en Bureaus Jeugdzorg moeten nog stappen worden gezet.

In de status van de besluitvorming zijn er verschillen tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. In figuur 4 zijn de antwoorden van de gemeenten op de tien 'kritische succesfactoren' gesplitst naar deze drie groepen gemeenten.

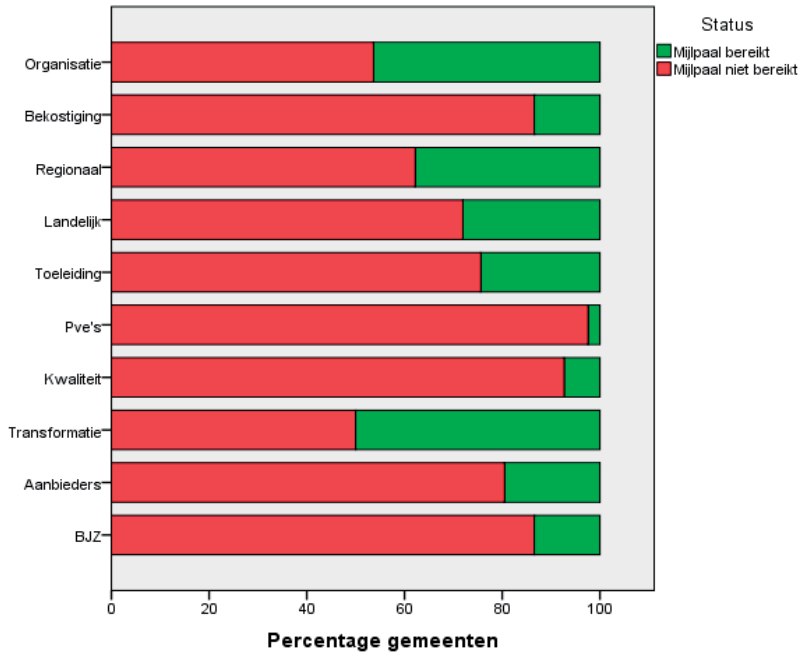


Figuur 2: Percentage gemeenten dat gegeven status heeft bereikt

Figuur 2 maakt helder dat grote gemeenten voor lopen in hun besluitvorming. Zij worden gevolgd door de middelgrote en vervolgens de kleine gemeenten. Dit beeld is herkenbaar vanuit eerdere decentralisaties.

3.2 Eindpunt besluitvorming wel of niet bereikt?

Een flink aantal gemeenten heeft ervoor gekozen om sommige onderwerpen niet te laten vaststellen door de gemeenteraad. Deze keuze verstoort het beeld in de figuren 1 en 2. Naast de stand van zaken vroegen de onderzoekers ook óf en zo ja wanneer, onderwerpen uit de stelselmeter aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Deze gegevens combineerden we in statusonderscheid tussen het eindpunt van de besluitvorming ('mijlpaal' wel of niet bereikt). De volgende figuur toont om die reden of per onderwerp of de mijlpaal is bereikt of niet.



Figuur 3: Percentage gemeenten dat naar eigen zeggen 'mijlpaal bereikt' heeft

Een 'mijlpaal' bereikt (groen) betekent dat in de gemeenteraad een besluit is genomen (fase 4) of dat de ambtenaar heeft aangegeven dat de betreffende status (3 of 2) het eindpunt is (situatie1). Kortom, de gemeente is met betrekking tot dit punt 'klaar'. Een 'mijlpaal' niet bereikt (rood) betekent dat er een datum is voor besluitvorming óf dat de gemeente niet weet wanneer de status bereikt zal worden (situatie 2). Deze gemeenten zijn nog niet klaar.

Figuur 3 toont dat veel besluitvorming over 'kritische succesfactoren' nog niet heeft plaatsgevonden. Zoals eerder opgemerkt zijn de meeste besluiten genomen over de transformatie en de organisatie. Belangrijke onderwerpen, zoals programma's van eisen, kwaliteit en afspraken met Bureaus Jeugdzorg en de aanbieders zijn nog niet vastgesteld. In bijlage 3 zijn de bijbehorende percentages in een tabel weergegeven.

3.3 Wanneer vindt de besluitvorming wel plaats?

Als een gemeente aangeeft de mijlpaal nog niet te hebben bereikt, betekent dat ze een datum aangegeven hebben óf dat nog niet bekend was wanneer het punt afgehandeld zal worden ("weet niet"). In onderstaande tabel is het aantal gemeenten dat 'mijlpaal niet bereikt' heeft aangegeven weergegeven; de gemiddelde verwachte datum dat de mijlpaal bereikt zal worden én het aantal gemeenten dat aangeeft nog niet te weten wanneer het punt afgerond zal zijn.

Tabel 1: prognose mijlpaal niet bereikt

Wanneer verwacht je klaar te zijn?	Aantal gemeenten "niet bereikt"	Mediaan datum "wel bereikt"	Aantal gemeenten "weet niet"
Implementatieorganisatie gemeente	43	Feb	8
Bekostigingssystematiek	68	Mei	16
Regionale samenwerking	53	Feb	10
Landelijke samenwerking	41	Apr	29
Toeleidingfunctie en casemanagement	52	Mrt	20
Programma's van eisen	64	Mei	25
Kwaliteitsbeleid	49	Jun	32
Transformatiedoelstellingen	34	Mrt	15
Afspraken aanbieders continuïteit	45	Jun	28
Afspraken over taken BJZ	59	Mrt	20

In veel gevallen heeft de besluitvorming op de tien 'kritische succesfactoren' nog niet plaatsgevonden. Van de gemeenten die aangegeven hebben een tijdpad voor deze factoren te hebben, zullen de punten: implementatieorganisatie gemeente, regionale samenwerking, toeleidingsfunctie en casemanagement, transformatie-doelstellingen en afspraken rond Bureaus Jeugdzorg in de meeste gevallen nog voor de gemeenteraadsverkiezingen afgerond worden. De andere 'kritische succesfactoren' worden vaker over de verkiezingen heen getild. Er zijn ook veel gemeenten die aangeven nog niet te weten wanneer ze deze factoren zullen afronden. Dan gaat het vooral over de afspraken met de aanbieders over de continuïteit, de programma's van eisen, het kwaliteitsbeleid en de landelijke samenwerking.

Hoofdstuk 4 Knelpunten decentralisatie

Dit hoofdstuk gaat in op de knelpunten, risico's en uitdagingen die door de geïnterviewde gemeenten zijn aangedragen. De onderstaande drie thema's werden het meest genoemd.

4.1 De mensen bij de gemeente

Werkdruk

De adviseurs van BMC hebben tijdens het onderzoek meestal gesproken met de programma- of projectleider decentralisatie jeugd van de betreffende gemeente. Het merendeel van deze mensen ervaart een flinke tijdsdruk. Indicatief is dat het onderzoek van 20 minuten vaak als belastend werd ervaren. De mensen waren bovendien door hun volle agenda's lastig te bereiken.

Kennis

Van een aantal programmamanagers kregen we terug dat kennis een groot probleem was. Veel termen en onderwerpen moesten door ons team onderzoekers worden toegelicht. Een aantal gemeenten is zich dus bewust van hun kennisachterstand en zien dit als een risico. Daarnaast kregen we bij een aantal gemeenten de indruk dat zij zich niet (voldoende) realiseerden dat ze kennis misten.

Capaciteit

Onvoldoende middelen zorgt (vooral bij de kleinere gemeenten) voor onvoldoende capaciteit. Er moet veel werk worden verzet en gemeenten hebben niet de (juiste en voldoende) handen om dit te doen. Een bijkomend risico is dat het werk door een kleine groep ambtenaren wordt uitgevoerd. Bij uitval verliest een gemeente relatief veel kennis en ervaring.

4.2 Samenwerken met externe partijen

Andere gemeenten

Regionale samenwerking kent de gebruikelijke kansen, zoals het bundelen van krachten. De geïnterviewde gemeenten benadrukten echter ook een keerzijde aan de samenwerking. Beleidsplannen en samenwerkingsovereenkomsten moeten door elk van de deelnemende gemeenteraden en colleges worden aangenomen. Er hoeft maar één van de raden tegen te

werken en de voortgang staat onder druk. Dit gegeven zorgt voor extra druk op de raden om toch maar goed te keuren en dat zorgt soms voor een vreemde dynamiek. Kortom, een risico voor de voortgang, maar ook rond het democratisch proces.

Andere partijen

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat de samenwerking met Jeugd-GGZ, zorgkantoren en zorgverzekeraars lastig tot stand komt. Gemeenten moeten door de decentralisatie met deze nieuwe partners samenwerken. Mensen moeten elkaar vinden en leren kennen. Dat kost tijd en energie, terwijl de druk al zo hoog is. Gemeenten zien deze lastig op gang komende samenwerking als een flink risico om beleid op tijd en goed op te zetten.

4.3 Onzekerheid met hoge risico's over budget en regelgeving

Onduidelijkheid budget en regelgeving

Gemeenten worstelen met de onduidelijkheid op het gebied van budget en regelgeving. De impact van deze onzekerheid wordt versterkt door de risico's die de (zekere) korting op het budget met zich meebrengen en de risico's rond de inkoop van de zwaardere zorg. Deze onderwerpen van onzekerheid en risico's worden door de meeste geïnterviewde gemeenten genoemd als de belangrijkste reden waarom besluiten rond een aantal 'kritische succesfactoren' nog niet zijn genomen.

Onzekere risico's

Gemeenten reageren pas als onzekerheden op wet en budget zeker zijn. Het is voor gemeenten lastig het 'functioneel ontwerp' van hun jeugdzorg inclusief budgettering vast te stellen, als er nog zaken onzeker zijn. Deze combinaties tussen onzekerheden en een verlangen naar calculeerbare risico's verlamt gemeentelijke besluitvorming.

BMC | onderzoek

Hoofdstuk 5 Tot slot

Het onderzoek richtte zich op tien 'kritische' succesfactoren waarover, volgens de planning van de stelselmeter, in december 2013 een besluit bij gemeenten genomen moet zijn. Het uitgangspunt hierbij is dat een goed verloop van de decentralisatie mede afhankelijk is van het tijdig bereiken van deze mijlpalen. Dit onderzoek heeft de stand van zaken in januari 2014 gemeten. De antwoorden van de 97 gemeenten die zijn geïnterviewd geven een indicatie van de stand van zaken op de tien 'kritische succesfactoren' bij alle 407 gemeenten in Nederland.

Geen van de 'kritische succesfactoren' is bij meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten bereikt. Daarnaast blijken flinke verschillen in de stand van zaken tussen de factoren. Een aantal 'kritische succesfactoren' wordt nog voor de verkiezingen afgehandeld, maar er zijn ook veel factoren waar nog geen concreet tijdpad voor is uitgestippeld. In de gesprekken met de gemeenten koppelden zij drie uitdagingen terug: de mensen bij de gemeenten die het werk moeten klaren, samenwerken met veel verschillende partijen en een lastige combinatie van onzekerheden en risico's rond budget en wetgeving.

BMC | onderzoek

Bijlage 1 Invulschema gemeenten

Vragen offerte	Bijbehorende 'kritische succesfactor' uit stelselmeter	Fase (1 t/m 4)	Gereed op?	Korte toelichting
Implementatieorganisatie van gemeenten	Besluit gemeenteraad over organisatie van invoering jeugdhulp			
Bekostigingssystematiek	Besluit gemeenteraad over bekostigingssystematiek			
Deelname aan regionale samenwerking (inclusief regionale bekostigingssystematiek)	Besluit gemeenteraad over deelname aan regionale samenwerking contracteren jeugdhulp			
Inkoop volgens LTA	Besluit gemeenteraad over deelname aan landelijke samenwerking contracteren jeugdhulp			
Toeleidingfunctie en casemanagement	Besluit gemeenteraad over inrichting toeleidingfunctie en casemanagement			
Programma's van eisen voor te contracteren jeugdhulp	Regionale en gemeentelijke programma's van eisen voor te contracteren jeugdhulp			
Kwaliteitsbeleid	Besluit gemeenteraad over kwaliteitsbeleid			
Beschrijving gemeentelijke en regionale transformatiedoelstellingen	Regionale en gemeentelijke beschrijving transformatie-doelstellingen			
(Gemeentelijke en regionale) afspraken met aanbieders over continuïteit zorg	Gemeentelijke afspraken met aanbieders voor hulp in 2015			
(Gemeentelijke en regionale) afspraken over taken BJZ	Gemeentelijke afspraken over taken BJZ			

BMC | onderzoek

Bijlage 2 Aantallen gemeenten

	Klein	Middel	Groot	Totaal
Achterhoek	0	3	0	3
Amsterdam-Amstelland	1	0	0	1
Arnhem	1	1	1	3
Drenthe	1	3	0	4
Eemland	1	1	1	3
Flevoland	1	0	1	2
Food Valley	1	1	1	3
Friesland	1	1	0	2
Gooi en Vechtstreek	1	1	0	2
Groningen	1	0	1	2
Haaglanden	1	1	0	2
Haarlemmermeer	0	0	1	1
Holland Rijnland	1	1	1	3
IJselland	1	1	1	3
Kop van Noord-Holland	1	0	0	1
Lekstroom	1	1	0	2
Midden Brabant	1	2	0	3
Midden Holland	2	1	0	3
Midden IJssel/Oost Veluwe	0	1	1	2
Midden Limburg	2	1	0	3
Midden-Kennemerland	1	1	0	2
Noord Kennemerland	2	0	1	3
Noord Limburg	1	1	1	3
Noord Oost Brabant	1	0	0	1
Noord Veluwe	1	1	0	2
Rijk van Nijmegen	1	1	0	2
Rijnmond	0	1	1	2
Rivierenland	2	1	0	3
Twente	1	1	1	3
Utrecht	0	0	1	1
Utrecht West	1	2	0	3
West Brabant Oost	1	1	1	3
West Brabant West	1	2	0	3
West-Friesland	1	1	0	2
Zaanstreek-Waterland	1	1	1	3
Zeeland	1	2	0	3
Zuid Holland Zuid	0	0	1	1
Zuid Limburg	1	1	1	3
Zuid Oost Brabant	1	1	1	3
Zuid-Kennemerland	1	0	0	1
Zuid-Oost Utrecht	1	1	0	2
Totaal	39	39	19	97

BMC | onderzoek

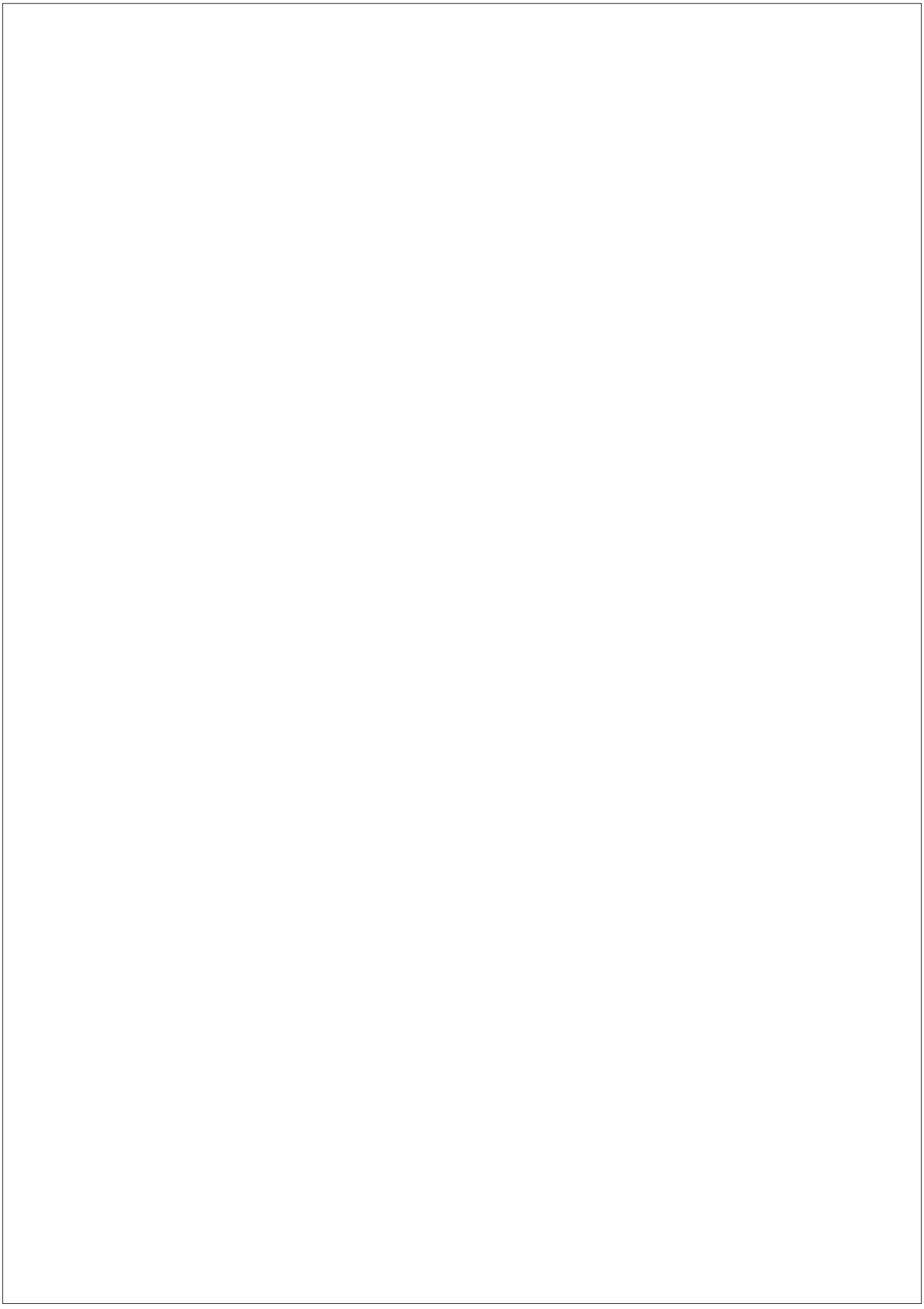
Percentages antwoorden

		Geen voorbereiding	In ambtelijke voorbereiding	Besluit in college genomen	Besluit in raad genomen
Organisatie invoering jeugdhulp	Klein	5,1%	20,5%	38,5%	35,9%
	Middel	7,7%	20,5%	35,9%	35,9%
	Groot	,0%	26,3%	26,3%	47,4%
	Totaal	5,2%	21,6%	35,1%	38,1%
Bekostigingssystematiek	Klein	20,5%	61,5%	7,7%	10,3%
	Middel	5,1%	74,4%	12,8%	7,7%
	Groot	15,8%	42,1%	21,1%	21,1%
	Totaal	13,4%	62,9%	12,4%	11,3%
Deelname aan regionale samenwerking contracteren jeugdhulp	Klein	12,8%	28,2%	28,2%	30,8%
	Middel	5,1%	28,2%	25,6%	41,0%
	Groot	10,5%	42,1%	15,8%	31,6%
	Totaal	9,3%	30,9%	24,7%	35,1%
Deelname aan landelijke samenwerking contracteren jeugdhulp	Klein	25,6%	33,3%	17,9%	23,1%
	Middel	10,3%	56,4%	15,4%	17,9%
	Groot	17,6%	29,4%	17,6%	35,3%
	Totaal	17,9%	42,1%	16,8%	23,2%
Inrichting toeleidingsfunctie en casemanagement	Klein	10,5%	39,5%	26,3%	23,7%
	Middel	2,6%	59,0%	23,1%	15,4%
	Groot	11,1%	27,8%	27,8%	33,3%
	Totaal	7,4%	45,3%	25,3%	22,1%
PvEs voor de contracteren jeugdhulp	Klein	30,8%	61,5%	2,6%	5,1%
	Middel	12,8%	87,2%	,0%	,0%
	Groot	26,3%	57,9%	10,5%	5,3%
	Totaal	22,7%	71,1%	3,1%	3,1%
Kwaliteitsbeleid	Klein	32,4%	54,1%	8,1%	5,4%
	Middel	30,8%	61,5%	,0%	7,7%
	Groot	22,2%	55,6%	11,1%	11,1%
	Totaal	29,8%	57,4%	5,3%	7,4%
Beschrijving transformatie doelstellingen	Klein	20,5%	23,1%	12,8%	43,6%
	Middel	10,3%	25,6%	17,9%	46,2%
	Groot	10,5%	21,1%	5,3%	63,2%
	Totaal	14,4%	23,7%	13,4%	48,5%
Afspraken met aanbieders voor hulp in 2015	Klein	10,3%	76,9%	2,6%	10,3%
	Middel	2,6%	74,4%	5,1%	17,9%
	Groot	5,3%	57,9%	21,1%	15,8%
	Totaal	6,2%	72,2%	7,2%	14,4%
Afspraken over taken BJZ	Klein	23,1%	69,2%	5,1%	2,6%
	Middel	7,7%	76,9%	5,1%	10,3%
	Groot	5,6%	66,7%	11,1%	16,7%
	Totaal	13,5%	71,9%	6,3%	8,3%

BMC | onderzoek

Bijlage 3 *Percentages 'mijlpaal bereikt'*

	Mijlpaal bereikt	Mijlpaal niet bereikt
Organisatie invoering jeugdhulp	45,7%	54,3%
Bekostigingssystematiek	11,7%	88,3%
Deelname aan regionale samenwerking contracteren jeugdhulp	36,5%	63,5%
Deelname aan landelijke samenwerking contracteren jeugdhulp	26,3%	73,7%
Inrichting toeleidingsfunctie en casemanagement	22,6%	77,4%
PvE voor de contracteren jeugdhulp	3,3%	96,7%
Kwaliteitsbeleid	8,0%	92,0%
Beschrijving transformatie doelstellingen	49,0%	51,0%
Afspraken met aanbieders voor hulp in 2015	19,1%	80,9%
Afspraken over taken BJZ	12,4%	87,6%



Bijlage 4: Significant, “Rapportage inventarisatie afspraken zorgcontinuïteit”, d.d. 13 februari 2014

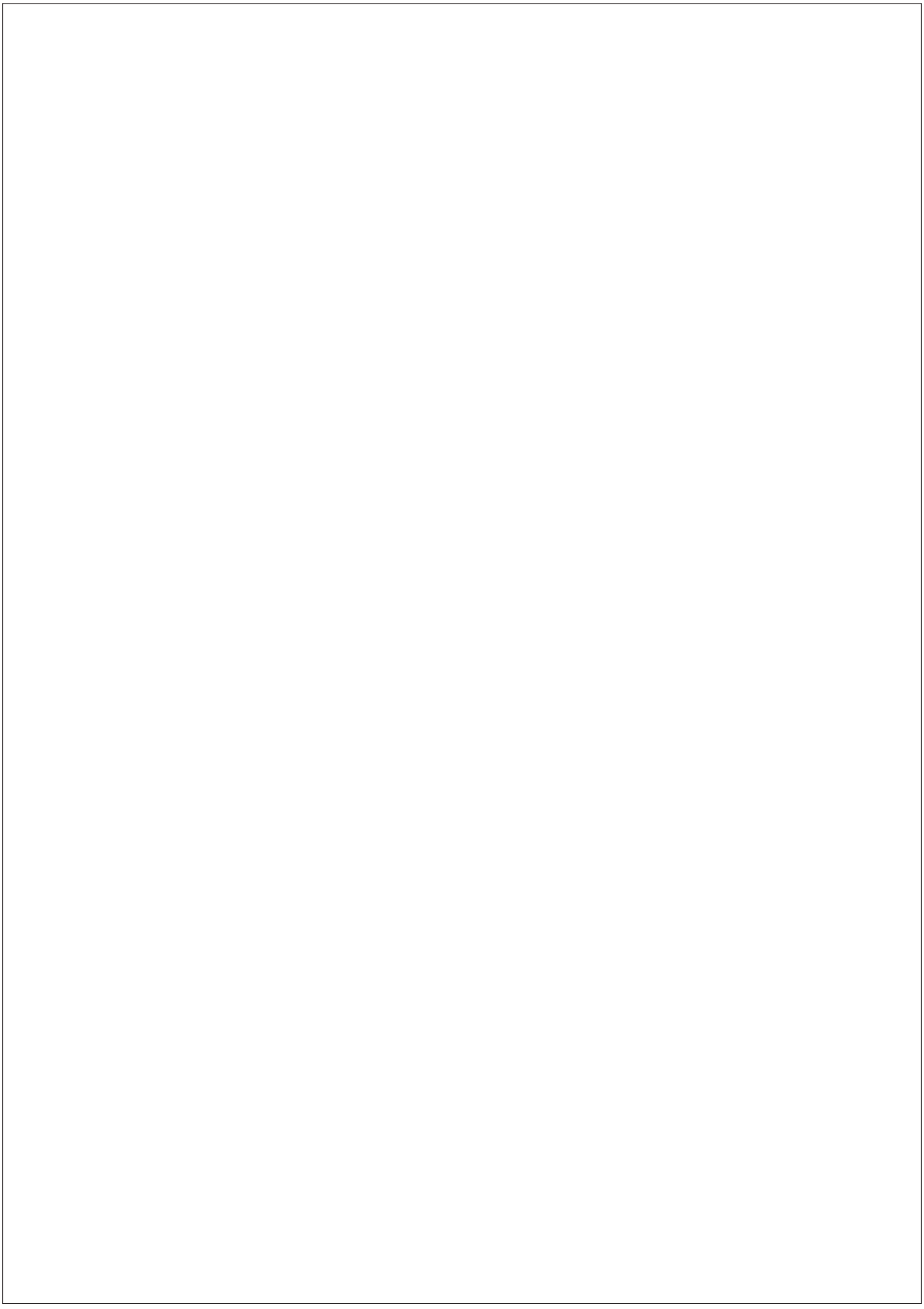
Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Rapportage inventarisatie afspraken zorgcontinuïteit

Follow-up Regionale Transitiearrangementen

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd
Barneveld, 13 februari 2014
Referentie: ET/bv/13.344
Auteur(s): W. van Plaggenhoef, T. Vietje, F. Pluut, E.T. Thijssen



Inhoudsopgave

Voorwoord **4**

1. Achtergrond en onderzoeksvraag **5**

1.1 Achtergrond 5

1.2 Onderzoeksvraag 5

1.3 Enkele opmerkingen bij de uitvoering van dit onderzoek 6

2. Aanpak en onderzoeksverantwoording **7**

2.1 Aanpak 7

2.1.1 Inventarisatie van afspraken over zorgcontinuïteit via gestructureerde telefonische interviews 7

2.1.2 Verkrijgen van bruikbare contactgegevens 7

2.1.3 Telefonische interviews met transitiemanagers 7

2.1.4 Telefonische interviews met zorgaanbieders 8

2.1.5 Reflectie op participatie in dit onderzoek 8

2.2 Onderzoeksverantwoording 8

2.2.1 Solide onderzoeksresultaten, met een voldoende landelijke afspiegeling 8

2.2.2 Reflectie op de soliditeit van gegeven antwoorden 11

2.2.3 Reflectie op de opbouw van de onderzoekspopulatie en landelijke afspiegeling 11

3. Resultaten telefonische inventarisatie **13**

3.1 Resultaten telefonische interviews met transitiemanagers 13

3.1.1 Transitiemanagers tonen zich overwegend positief over de basis die de budgetinformatie 2015 geeft om afspraken te maken 13

3.1.2 Transitiemanagers bevinden zich naar eigen zeggen midden in het proces van afspraken maken 14

3.1.3 Het merendeel van de transitiemanagers verwacht uiterlijk in de zomer 2014 tot afspraken te komen 15

3.2 Resultaten telefonische interviews met zorgaanbieders 15

3.2.1 Ruim driekwart van de gesproken zorgaanbieders geeft aan dat er in het geheel nog geen afspraken over zorgcontinuïteit zijn gemaakt 16

3.2.2 Zorgaanbieders weten in veel gevallen niet of en wanneer zij tot afspraken zullen komen 18

3.2.3 Enkele knelpunten worden herhaaldelijk genoemd bij het maken van afspraken over zorgcontinuïteit 18

3.2.4 Zorgaanbieders hebben in veel gevallen al maatregelen genomen anticiperend op de transitie en transformatie van de jeugdzorg 19

3.2.5 Reflectie op mogelijke verschillen tussen de ‘categorieën’ in de zin van de Eindrapportage Beoordeling transitiearrangementen 19

4. Conclusies **21**

A. Participerende regio’s **22**

B. Participerende zorgaanbieders **23**

C. Gehanteerd vraagstellingsformat transitiemanagers **25**

D. Gehanteerd vraagstellingsformat zorgaanbieders **26**

Voorwoord

Voorliggend rapport is de weerslag van een telefonische inventarisatie die door Significant bv is uitgevoerd in opdracht van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ). Het betreft een inventarisatie van de stand van zaken van afspraken tussen gemeenten en zorgaanbieders over het bieden van zorgcontinuïteit aan jeugdigen in 2015. Mede om de belasting bij gemeenten te beperken, heeft het onderzoek zich in dit geval primair op *zorgaanbieders* gericht.

De doorlooptijd waarin de bevraging van zorgaanbieders heeft moeten plaatsvinden (van 6 tot 31 januari 2014) was kort. In deze korte doorlooptijd heeft de inventarisatie zich gericht op het bereiken van een deelverzameling van zorgaanbieders die een 'landelijke afspiegeling' te noemen is. Door de gekozen aanpak, maar ook door de voorbeeldig te noemen participatie van transitiemanagers én zorgaanbieders is dit naar onze mening gelukt. De inventarisatie heeft tot doel om snel tot een aantal algemene, landelijke inzichten te komen; het is bijvoorbeeld geen 'regionale casestudie'. Wij verzoeken u dit rapport ook als zodanig te lezen.

De inventarisatie levert een duidelijk beeld op: er is op het moment van uitvoeren van deze inventarisatie (medio januari 2014) een fors verschil tussen het vertrouwen dat regio's (transitiemanagers) zeggen te hebben in de goede (tijdige!) totstandkoming van garanties voor zorgcontinuïteit en het beeld dat de zorgaanbieders daarbij hebben. Terwijl de meerderheid van de transitiemanagers aangeeft zich midden in het proces van afspraken maken te bevinden, en verwacht uiterlijk in de zomer van 2014 tot afspraken te komen, geven de in deze inventarisatie benaderde zorgaanbieders in grote meerderheid aan dat er in het geheel nog geen afspraken zijn gemaakt, en dat zij in veel gevallen niet weten of en wanneer zij wel tot deze afspraken zullen kunnen komen.

Bovenstaande conclusie is naar onze mening duidelijk op basis van deze inventarisatie te trekken. Dit vermeld hebbend, kunnen wij vaststellen dat zowel de participerende regio's (transitiemanagers) als zorgaanbieders (directie- en bestuursleden) die in dit onderzoek zijn betrokken over het algemeen een constructieve houding ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg aan de dag legden, waaruit nog steeds vertrouwen in een goede afloop lijkt te kunnen worden afgeleid.

Wij hopen stellig dat deze inventarisatie in opdracht van de TSJ verder aan deze goede afloop bijdraagt.

Elliott Thijssen
Partner

1. Achtergrond en onderzoeksvraag

1.1 Achtergrond

01 De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) zal medio februari haar derde reguliere rapportage uitbrengen. Om onderbouwd en beargumenteerd de stand van zaken van de stelselwijziging te verkrijgen, zal de TSJ de resultaten uit de Transitiemonitor Jeugd benutten. In aanvulling daarop zijn de afgelopen weken twee gerichte onderzoeken uitgevoerd; een onderzoek door bureau BMC en een onderzoek door Significant, waarvan onderhavig rapport het resultaat is.

02 Het onderzoek van Significant richt zich specifiek op het verzamelen van aanvullende informatie over de stand van zaken van afspraken tussen gemeenten en zorgaanbieders over het bieden van zorgcontinuïteit aan jeugdigen in 2015. Dit is ter uitvoering van de toezegging aan de Tweede Kamer van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie over het monitoren van het vervolg op de Regionale Transitiearrangementen. Mede om de belasting bij gemeenten te beperken, heeft het onderzoek zich in dit geval primair op *zorgaanbieders* gericht.

1.2 Onderzoeksvraag

03 De centrale onderzoeksvraag is: wat is de stand van zaken rondom de totstandkoming van afspraken over zorgcontinuïteit tussen gemeenten en zorgaanbieders?

04 De TSJ heeft Significant verzocht de volgende werkzaamheden te verrichten in het kader van dit onderzoek:

a. De inventarisatie bij aanbieders van alle typen jeugdzorg of zij op basis van de voorgenomen budgetten voor 2015 van gemeentelijke regio's aan deze regio's een zorggarantie voor jeugdigen in 2015 hebben gegeven;
b. Hierbij rekening te houden met het verschillende karakter van de zorggaranties per type jeugdzorg;
c. Een onderbouwing van de methodiek om tot een selectie van aanbieders te komen, die een landelijke afspiegeling kan worden genoemd;
d. Een controle uit te voeren op de resultaten van de inventarisatie bij de contactpersonen van de regio's voor de RTA's.

05 De doorlooptijd waarin de bevraging van zorgaanbieders heeft moeten plaatsvinden (van 6 tot 31 januari 2014) was kort. Niettemin zijn wij van mening dat wij - mede door de gekozen aanpak, maar ook door de voorbeeldig te noemen participatie van transitiemanagers én zorgaanbieders - tot resultaten hebben kunnen komen op basis van een selectie van zorgaanbieders die een 'landelijke afspiegeling' te noemen is. In de paragraaf 'Onderzoeksverantwoording' gaan wij hier nader op in.

06 Opgemerkt moet worden dat onderdeel d) van bovengenoemde onderzoeksvraag (een 'controlemoment achteraf' met de regio) in goed overleg met de TSJ is ingeruild voor een 'inventarisatiemoment vooraf'. Ook hierover meer in de paragraaf 'Aanpak'.

1.3 Enkele opmerkingen bij de uitvoering van dit onderzoek

07 Bij de uitvoering van het onderzoek behoren de volgende opmerkingen:

a. Het totale aantal zorgaanbieders in de jeugdzorg in Nederland loopt - afhankelijk van hoe 'jeugdzorg' precies wordt afgebakend, en hoe 'zorgaanbieder' wordt gedefinieerd - naar schatting in de honderden tot mogelijk enkele duizenden wanneer individuele 'vrijgevestigden' worden meegeteld. Een precieze afbakening van deze 'onderzoekspopulatie' was voor dit onderzoek niet beschikbaar. De uitdaging van het onderzoek is dan ook geweest om desondanks een verzameling zorgaanbieders te selecteren die zo veel mogelijk als 'landelijke afspiegeling' kan gelden;

b. Gegeven de doeleinden en beschikbare tijd en middelen voor dit onderzoek hebben wij gekozen voor een pragmatische aanpak waarin met gestructureerde en gerichte bel- en e-mailacties een zo substantieel mogelijke deelverzameling van de jeugdzorgaanbieders benaderd is. Dit is altijd tot op zekere hoogte 'selectief': de deelverzameling hangt onder andere af van welke contacten worden aangeleverd, wie bereikt wordt, wie tijd heeft en bereid is te participeren, en dergelijke;

c. Er bestaan meer a-selecte (standaard)technieken: bijvoorbeeld een grootschalige steekproeftrekking. Deze technieken zijn in dit geval echter onvoldoende effectief. Significant heeft veel ervaring met het inzetten van dergelijke technieken (geautomatiseerde enquêtes naar e-maildatabases of via specifiek ingerichte portals, rappeltechnieken et cetera) en weet juist vanuit die ervaring, dat het niet realistisch is om te verwachten dat zulke technieken voldoende bruikbare resultaten opleveren in de periode van drie weken die hier beschikbaar was. Om die reden is hier in goed overleg met de TSJ niet voor gekozen;

d. In de aanpak die wij in dit onderzoek hebben gehanteerd hebben wij steeds, in nauwe afstemming met de TSJ, aan de hand van de (bruikbaarheid van) respons bepaald welke 'witte vlekken' in de respons verder zouden moeten worden ingevuld. Het streven is steeds geweest toe te werken naar een verzameling van zorgaanbieders die een landelijke afspiegeling genoemd kan worden. Van landelijke afspiegeling is sprake wanneer de verzameling zorgaanbieders een voldoende mate van geografische spreiding ('dekking' over de jeugdzorgregio's) en spreiding over de verschillende typen jeugdzorg kent. Idealiter zou er tevens een spreiding bestaan naar grootte van de instelling, maar dat bleek gegeven de beperking in tijd niet haalbaar. In de verzameling zijn daardoor vooral de grotere aanbieders opgenomen, zonder overigens dat specifiek op 'grootte' is geselecteerd;

e. Wij merken op dat 'landelijke afspiegeling' iets anders is dan strikt 'statistische representativiteit'; zeker gegeven de indeling in regio's en subsectoren ontstaan al snel 'straten' (in de zin van 'gestratificeerde steekproef') waarin het aantal respondenten te klein is om representativiteit in statistische zin te garanderen.

2. Aanpak en onderzoeksverantwoording

2.1 Aanpak

2.1.1 Inventarisatie van afspraken over zorgcontinuïteit via gestructureerde telefonische interviews

08 Het onderzoek omvat het uitvoeren van een groot aantal telefonische interviews met transitiemanagers en directieleden of bestuurders van zorgaanbieders. Mede gericht op het beperken van het tijdsbeslag voor respondenten is het telefonische interview gestructureerd door middel van een 'vraagstellingsformat' (zie bijlage C: Vraagstellingsformat transitiemanagers en bijlage D: Vraagstellingsformat zorgaanbieders). Het werken met een vraagstellingsformat heeft - naast het beperken van de benodigde tijd voor zowel respondent als onderzoekers - ook het gunstige effect dat zoveel mogelijk vergelijkbare antwoorden worden verkregen, waardoor zoveel mogelijk landelijke parallellen getrokken kunnen worden.

2.1.2 Verkrijgen van bruikbare contactgegevens

09 De belangrijkste praktische opgave is geweest om in korte tijd tot bruikbare contactgegevens te komen waardoor het telefonische interview met ter zake deskundige medewerkers van zorgaanbieders kon plaatsvinden. Er circuleren diverse overzichten van jeugdzorgaanbieders in Nederland, onder andere overzichten van Jeugdzorg Nederland en het Nederlands Jeugdinstituut. Daardoor is relatief snel een landelijk overzicht te genereren van de bekende (en vaak grotere) zorgaanbieders. Dit maakt het in principe mogelijk om relatief snel tot algemene contactgegevens van de grotere aanbieders te komen

10 Aangezien het onderzoek zich echter toespitst op de regionale stand van zaken voor wat betreft de afspraken over zorgcontinuïteit, hebben wij echter in overleg met de TSJ gekozen voor een meer regionale aanpak met betrekking tot het verzamelen van geschikte contactgegevens. Daartoe hebben wij contactgegevens van zorgaanbieders via de regionale transitiemanagers verzameld. De transitiemanagers beschikken immers - mede door hun rol bij de totstandkoming van de Regionale Transitiearrangementen (RTA's) - in de meeste gevallen al over contactpersonen en -gegevens van zorgaanbieders in hun regio.

2.1.3 Telefonische interviews met transitiemanagers

11 In termen van volgorde van handelen hebben wij daarom allereerst de transitiemanagers van 41[1] jeugdzorgregio's benaderd (via een informatiebrief en telefonische follow-up) en deze een aantal vragen gesteld (zie paragraaf 28 en bijlage C) over de stand van zaken met betrekking tot afspraken met zorgaanbieders over zorgcontinuïteit.

12 Daarnaast hebben wij de transitiemanagers gevraagd naar een overzicht van zorgaanbieders en bijbehorende contactgegevens. Dit bleek in de praktijk uitstekend te werken. In korte tijd hebben wij zodoende

[1] Wij hebben begrepen dat in gemeenteverband inmiddels gerekend wordt met 42 regio's; het verschil betreft de splitsing van regio Midden-Limburg in Midden-Limburg Oost en West. In dit onderzoek is de regio Midden-Limburg als een (1) regio behandeld, in lijn met de verwerking tijdens de beoordeling van RTA's door de TSJ.

een lijst van enkele honderden zorgaanbieders weten te genereren, waarvan voor een belangrijk deel ook contactgegevens voorhanden waren, of door ons via het bestuurssecretariaat van de betreffende instelling zijn verkregen.

2.1.4 Telefonische interviews met zorgaanbieders

13 Bij het verzamelen van contactpersonen van zorgaanbieders hebben wij ons gericht op directieleden en bestuurders. Daarmee is beoogd respondenten te vinden met voldoende overzicht van de afspraken van de betreffende zorgaanbieder met de (vaak) verschillende regio's, die uitspraken kunnen doen met voldoende 'gewicht' over of de afspraken over zorgcontinuïteit er naar verwachting wel of niet zullen komen. In verreweg de meeste gevallen is het ook gelukt om een directie-/bestuurslid te interviewen.

14 Vervolgens hebben wij de contactpersonen bij de zorgaanbieders benaderd en deze een aantal vragen gesteld (zie paragraaf 32 en bijlage D) over de stand van zaken met betrekking tot afspraken met gemeenten (regio's) over zorgcontinuïteit.

15 Vanwege het feit dat veel zorgaanbieders werkzaam zijn voor meerdere regio's, en sommige grotere aanbieders zelfs landelijk actief zijn, ontstond vrij snel 'dekking' over de meeste regio's. In het vervolg hebben wij een aantal malen, in nauwe afstemming met de TSJ, aan de hand van de verkregen respons bepaald welke 'witte vlekken' in de respons verder zouden moeten worden ingevuld, en hier actief zorgaanbieders bij benaderd.

2.1.5 Reflectie op participatie in dit onderzoek

16 Wij zijn uitermate positief over de participatie van zowel transitiemanagers als zorgaanbieders in dit onderzoek. Het is opvallend te noemen dat de benaderde respondenten - ondanks de grote drukte waarin zij verkeren en alle onzekerheden rond de veranderingen in de jeugdzorg tegen de achtergrond waarvan dit onderzoek zich afspeelt - over het algemeen graag bereid waren om mee te werken aan het onderzoek, en dit overwegend met een constructieve basishouding deden.

2.2 Onderzoeksverantwoording

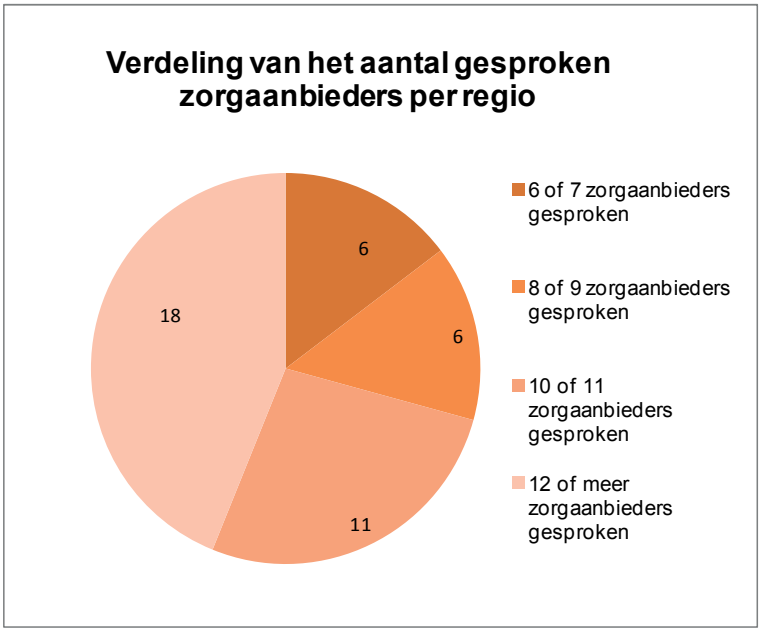
2.2.1 Solide onderzoeksresultaten, met een voldoende landelijke afspiegeling

17 In totaal zijn 41 transitiemanagers en 83 zorgaanbieders gesproken. Voor een volledig overzicht van de participanten in dit onderzoek verwijzen wij naar bijlage A (transitiemanagers) en bijlage B (zorgaanbieders). Uit elk van de 41 jeugdzorgregio's zijn ten minste 6, en maximaal 20 zorgaanbieders gesproken. Ook is er sprake van spreiding over de verschillende zorgsoorten. In deze paragraaf onderbouwen wij met een aantal grafieken onze stelling dat een selectie van zorgaanbieders is gesproken die kan worden beschouwd als een landelijke afspiegeling.

18 In figuur 1 is weergegeven hoeveel aanbieders per regio zijn gesproken. Hieruit blijkt dat er minimaal 6 aanbieders per regio zijn gesproken. Dit is een prachtig resultaat te noemen. Dat dit is gelukt is mede te

verklaren door het grote aantal bovenregionaal werkende zorgaanbieders. Dit betekende in de praktijk dat bij veel zorgaanbieders een heel aantal regio's kon worden besproken en 'afgevinkt'.

19 Voor enkele grote, bovenregionale zorgaanbieders (zoals 's Heeren Loo Zorggroep) geldt dat regionale vestigingen in het onderzoek zijn betrokken; deze zijn in dat geval als aparte zorgaanbieder genummerd, omdat het dan ook een relatief autonoom opererende regionale vestiging bleek.



Figuur 1. Verdeling van het aantal gesproken zorgaanbieders per regio

20 Aangezien de meeste zorgaanbieders in meerdere regio's werkzaam zijn, kon in de meeste interviews informatie worden vergaard over de stand van zaken in meerdere regio's. In tabel 1 is te zien hoeveel aanbieders informatie hebben aangeleverd over iedere regio. Zo hebben bijvoorbeeld twintig aanbieders uitspraken gedaan over de stand van zaken in de regio IJsselland.

21 Aangetekend moet worden dat juist dat grotere aantal regio's per zorgaanbieder (mede in relatie tot de redelijkerwijs beschikbare tijd van het interview) in de praktijk niet toelaat om met de betreffende zorgaanbieder heel specifiek de situatie in iedere regio door te nemen. De zorgaanbieder wordt echter wel in de gelegenheid gesteld om regio's waarvoor de beantwoording van vragen over zorgcontinuïteit afwijkt, specifiek te benoemen of toe te lichten.

Naam regio	Aantal gesproken zorgaanbieders
Achterhoek	13
Amsterdam-Amstelland	12
Arnhem	15
Drenthe	6
Eemland	11
Flevoland	10
Food Valley	15
Friesland	7
Gooi-en Vechtstreek	8
Groningen	6
Haaglanden	10
Haarlemmermeer	11
Holland Rijnland	10
Ijmond	7
Ijsselland	20
Kop van Noord-Holland	8
Lekstroom	11
Midden Brabant	9
Midden Holland	8
Midden Ijssel / Oost Veluwe	15
Midden Limburg	11
Nijmegen	12
Noord Limburg	12
Noord Veluwe	12
Noord-Kennemerland	12
Noord-Oost Brabant	10
Rijnmond	13
Rivierenland	13
Twente	16
Utrecht Stad	12
Utrecht West	12
West-Brabant-Oost	11
West-Brabant-West	14
West-Friesland	7
Zaanstreek Waterland	9
Zeeland	10
Zuid Limburg	8
Zuid-Holland-Zuid	12
Zuid-Kennemerland	13
Zuid-Oost Brabant	6
Zuid-Oost Utrecht	11

Tabel 1. Overzicht van het aantal gesproken zorgaanbieders per regio

22 In tabel 2 wordt weergegeven hoeveel van de gesproken aanbieders welk type jeugdzorg[2] aanbieden (tweede kolom), in hoeveel regio's zorgaanbieders zijn geïnterviewd per zorgsoort (derde kolom) en hoe vaak zorgaanbieders uitspraken hebben gedaan over ieder type jeugdzorg (vierde kolom). Hieruit blijkt dat het is gelukt om een voldoende landelijke spreiding over drie zorgsoorten te verkrijgen. Dat is niet het geval voor de jeugd-GGZ geboden door vrijgevestigden. Hiermee wordt rekening gehouden in de interpretatie van de resultaten.

Soort zorg	Aantal gesproken aanbieders	Aantal regio's	Aantal antwoorden
Jeugd - en opvoedhulp	46	41	265
Jeugd GGZ	46	41	203
Jeugd GGZ vrijgevestigd	2	3	3
Jeugd VG, LG, ZG en/of LVG	34	41	175

Tabel 2. Dekking over zorgtypen (aantal zorgaanbieders per zorgsoort)

2.2.2 Reflectie op de solliditeit van gegeven antwoorden

23 Respondenten zijn telefonisch bevraagd langs een gestructureerd 'vraagstellingsformat' (bijlage C en D). Het hanteren van een beperkt aantal antwoordcategorieën (bijvoorbeeld: 'niet', 'in beperkte mate', 'grotendeels' en 'ja, volledig') levert belangrijke (methodologische) voordelen. Het maakt mondelinge toelichting beter vergelijkbaar en sneller te analyseren. Maar het introduceert natuurlijk ook enige arbitrariteit en laat ruimte voor interpretatieverschillen: de ene respondent zegt sneller 'ja, er zijn al grotendeels afspraken gemaakt' dan de ander, bij misschien wel eenzelfde feitelijke situatie in die betreffende regio. Dit is een onvermijdelijk gevolg van het vragen naar inschattingen van respondenten. Mede door het aanzienlijke totale aantal gesproken zorgaanbieders hebben wij het beeld dat de gegeven antwoorden gemiddeld gesproken 'solide' te noemen zijn. Ze geven een voldoende betrouwbaar beeld van de landelijke stand van zaken.

2.2.3 Reflectie op de opbouw van de onderzoekspopulatie en landelijke afspiegeling

24 Ook al is 'grootte' van zorgaanbieders geen selectiecriterium geweest bij het verzamelen van zorgaanbieders is aan de lijst met participerende zorgaanbieders (bijlage B) snel te zien dat deze veel grote, bekende zorgaanbieders bevat. Hierbij is overigens geen 'volledigheid' nagestreefd. De gegenereerde lijst is vooral een uitkomst van de gehanteerde werkwijze om via de transitiemanagers tot contactgegevens van zorgaanbieders te komen. Het is goed mogelijk (en waarschijnlijk) dat transitiemanagers (vanuit de RTA's) vooral de gegevens hebben doorgegeven van de hen bekende, grotere instellingen.

25 In dit onderzoek is, mede gegeven de beperkte beschikbare tijd en middelen, ervoor gekozen niet voor dit effect (mogelijke *bias* richting grotere instellingen) te compenseren door (bijvoorbeeld) actief kleinere

[2] Er zijn verschillende typeringen en classificaties van 'soort jeugdzorg' in omloop. Voor de doeleinden van dit onderzoek is een hoofdindeling gehanteerd waarbij de zorgsoorten Jeugd VG, LG, ZG en/of LVG als een 'type' is behandeld, naast de Jeugd GGZ, en de Jeugd - en Opvoedhulp. Onder Jeugd- en Opvoedhulp wordt verstaan de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, dus exclusief de jeugdzorg in gedwongen kader.

instellingen (of bijvoorbeeld vrijgevestigden) te gaan benaderen. Het gevolg is onder meer dat in dit onderzoek slechts een enkele vrijgevestigde is gesproken.

26 Gegeven de aard van de antwoorden die dit onderzoek oplevert over de stand van zaken rond afspraken over zorgcontinuïteit, kan worden aangenomen dat wat geldt voor de grotere instellingen, in versterkte mate geldt voor de kleinere instellingen en vrijgevestigden. Als er nog geen afspraken zijn rond zorgcontinuïteit met de grotere aanbieders die de transitiemanagers aanleveren, dan is gemiddeld gesproken niet te verwachten dat zulke afspraken bestaan met kleinere instellingen en vrijgevestigden.

27 Hierboven stelden wij al dat wij er niettemin in denken te zijn geslaagd om in dit onderzoek een aantal respondenten te verzamelen dat gezamenlijk een voldoende landelijke afspiegeling vormt voor het trekken van solide conclusies over de afspraken rond zorgcontinuïteit.

3. Resultaten telefonische inventarisatie

3.1 Resultaten telefonische interviews met transitiemanagers

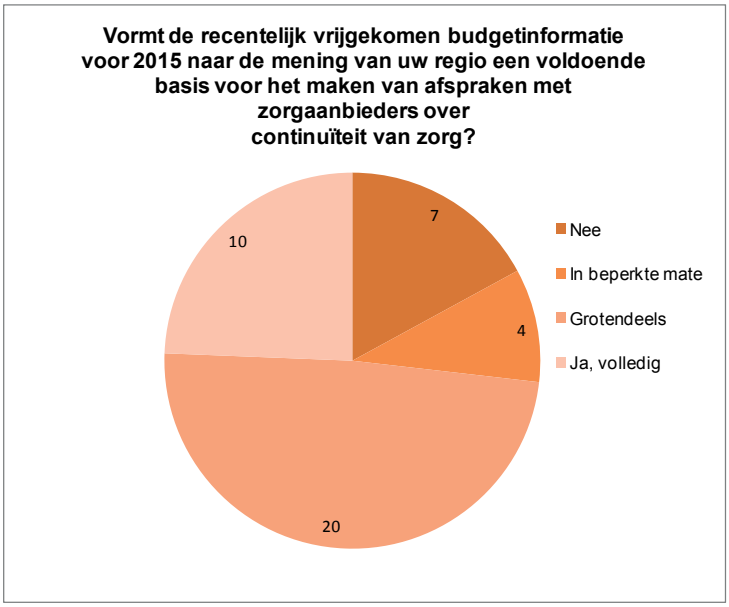
28 In het kader van de inventarisatie zijn 41 transitiemanagers gesproken. De belangrijkste vragen die hen zijn voorgelegd (zie ook bijlage C):

a. Vormt de recentelijk vrijgekomen budgetinformatie voor 2015 naar de mening van uw regio een voldoende basis voor het maken van afspraken met zorgaanbieders over continuïteit van zorg?
b. Heeft u inmiddels daadwerkelijk afspraken over zorgcontinuïteit weten te maken met alle zorgaanbieders?
c. (Indien er nog afspraken gemaakt moeten worden:) Wanneer denkt u deze afspraken wel gemaakt te hebben?

29 Tot slot is aan de transitiemanagers gevraagd om contactgegevens van zorgaanbieders aan te leveren. Ruim de helft van de transitiemanagers heeft hier ook gehoor aan gegeven.

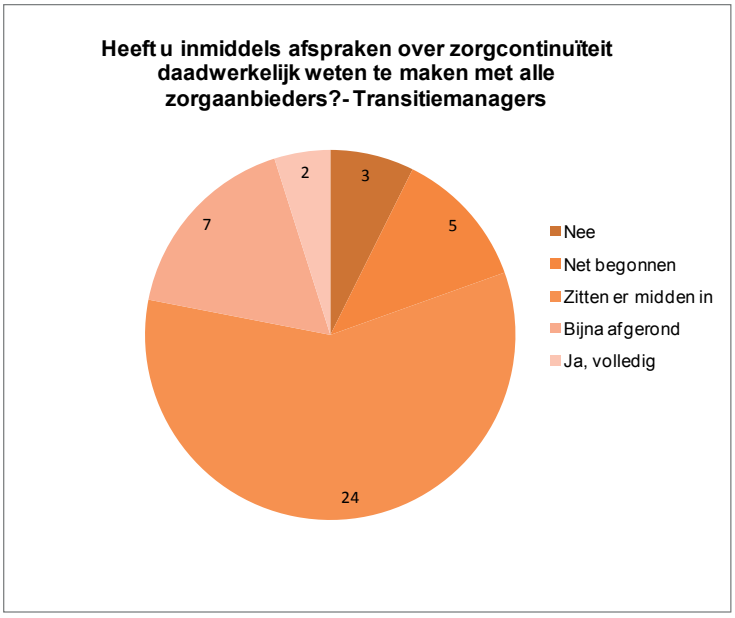
3.1.1 Transitiemanagers tonen zich overwegend positief over de basis die de budgetinformatie 2015 geeft om afspraken te maken

30 Uit een analyse op de antwoorden van de transitiemanagers blijkt dat een meerderheid van hen positief is over de basis die de budgetinformatie biedt om afspraken te maken met aanbieders (zie figuur 2). Niettemin geven elf van de 41 transitiemanagers (27%) aan op basis van de budgetinformatie niet of slechts in beperkte mate tot afspraken te kunnen komen. Zij stellen onder meer dat zij in afwachting zijn van de mei-circulaire 2014.



Figuur 2. Vormt de recentelijk vrijgekomen budgetinformatie voor 2015 naar de mening van uw regio een voldoende basis voor het maken van afspraken over continuïteit van zorg?

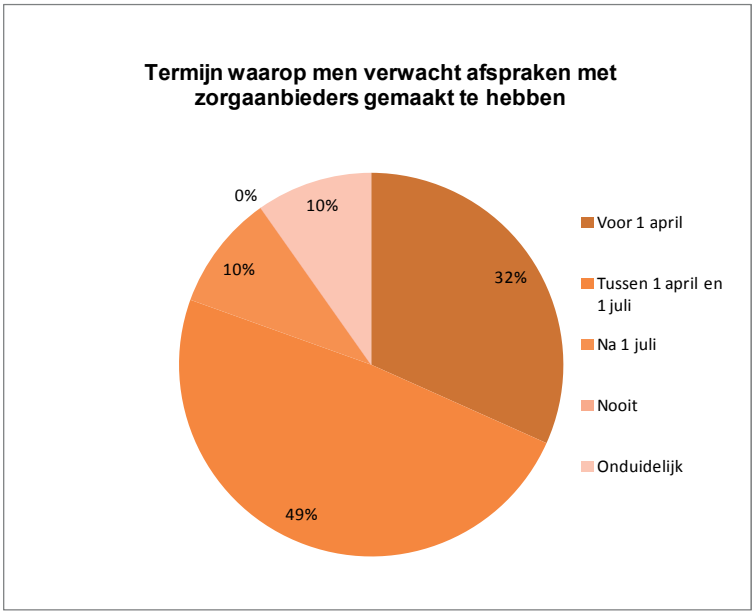
3.1.2 Transitiemanagers bevinden zich naar eigen zeggen midden in het proces van afspraken maken



Figuur 3. Zijn er inmiddels afspraken gemaakt met zorgaanbieders?

Medio januari 2014 zijn de meeste regio's volop bezig met het maken van afspraken over zorgcontinuïteit. Enkele regio's (3) geven aan in het geheel niet te zijn begonnen. En een beperkt aantal regio's (2) geeft aan afspraken te hebben gemaakt met alle 'grote' zorgaanbieders.

3.1.3 Het merendeel van de transitiemanagers verwacht uiterlijk in de zomer 2014 tot afspraken te komen



Figuur 4. Termijn waarop men verwacht afspraken met zorgaanbieders gemaakt te hebben

31 33 van de 41 transitiemanagers verwachten uiterlijk op 1 juli 2014 afspraken te hebben gemaakt over zorgcontinuïteit. 4 transitiemanagers zeggen geen uitspraken te kunnen doen over de termijn waarop zij afspraken kunnen maken.

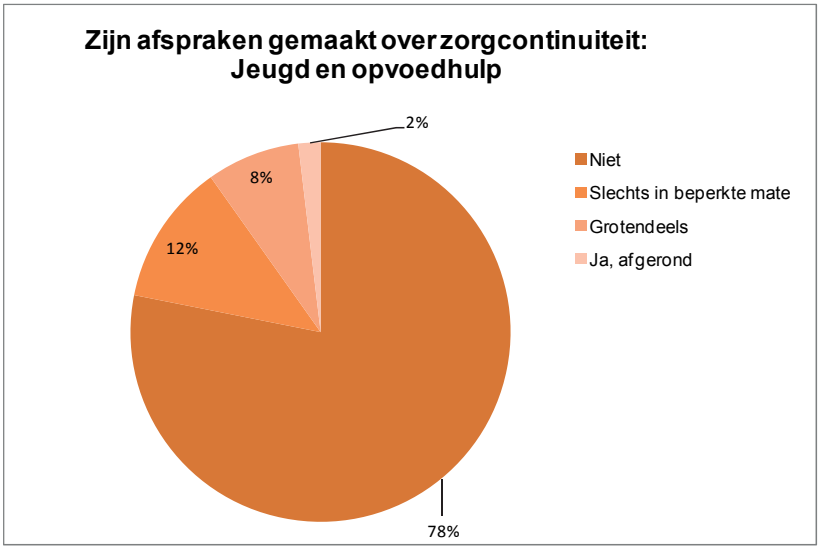
3.2 Resultaten telefonische interviews met zorgaanbieders

32 De 83 geïnterviewde contactpersonen bij zorgaanbieders is gevraagd of zij met de verschillende regio's waarvoor de betreffende zorgaanbieder werkzaam is, afspraken hebben gemaakt over zorgcontinuïteit[3]. Indien zij nog niet tot afspraken zijn gekomen, is hen gevraagd op welke termijn zij verwachten tot concrete afspraken met regio's te zullen komen.

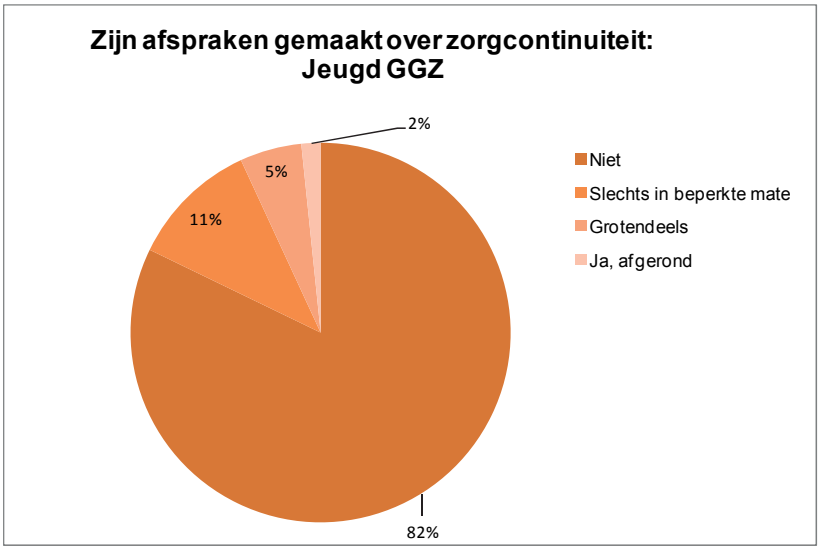
[3] Zie voor het volledige vraagstellingsformat bijlage D.

3.2.1 *Ruim driekwart van de gesproken zorgaanbieders geeft aan dat er in het geheel nog geen afspraken over zorgcontinuïteit zijn gemaakt*

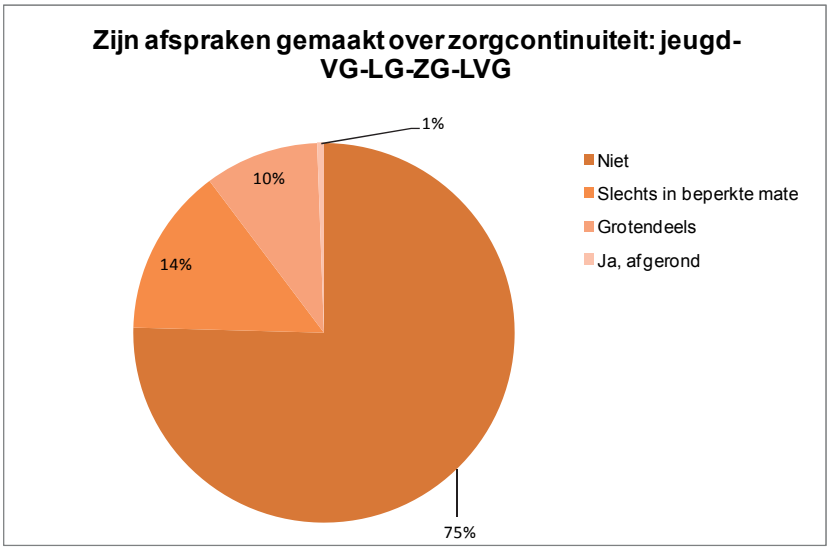
33 Ongeveer driekwart van de gesproken aanbieders geeft aan nog geen afspraken te hebben gemaakt. Het merendeel van de aanbieders is wel degelijk in gesprek met de regio's, maar geeft aan dat dit nog niet tot concrete afspraken heeft geleid. Er blijkt geen noemenswaardig verschil te zijn tussen de antwoorden die worden gegeven door aanbieders op de verschillende zorgsoorten (zie figuren 2 tot en met 4).



Figuur 5. Zijn er voor het zorgtype Jeugd- en opvoedhulp afspraken gemaakt over zorgcontinuïteit?

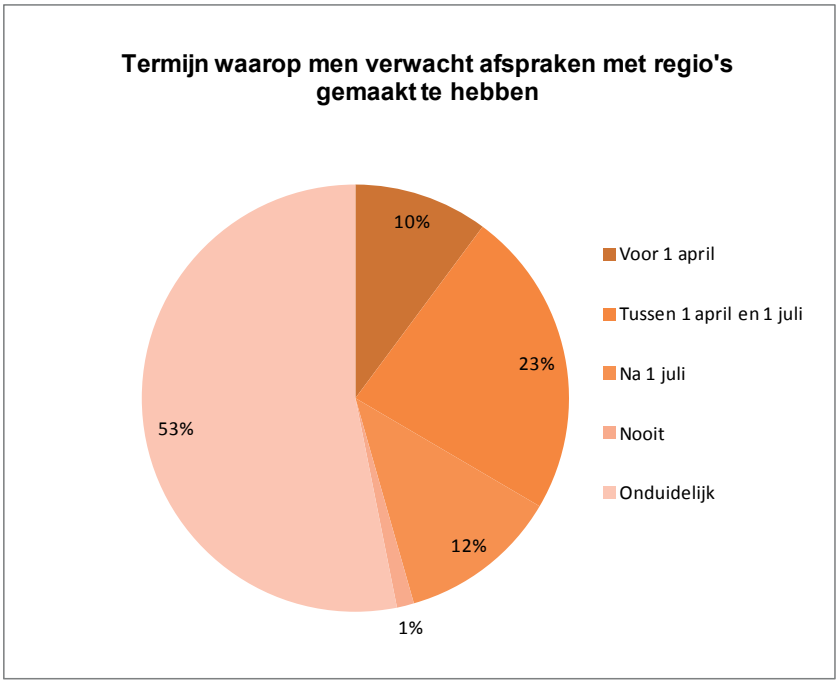


Figuur 6. Zijn er voor de zorgsoort Jeugd GGZ afspraken gemaakt over zorgcontinuïteit?



Figuur 7. Zijn er voor de zorgsoort Jeugd VG-LG-ZG-LVG afspraken gemaakt over zorgcontinuïteit?

3.2.2 *Zorgaanbieders weten in veel gevallen niet of en wanneer zij tot afspraken zullen komen*



Figuur 8. Termijn waarop men verwacht afspraken gemaakt te hebben

34 Het merendeel van de zorgaanbieders geeft aan geen duidelijkheid te hebben over de termijn waarop afspraken gemaakt zullen zijn. Er zijn enkele (vooral nieuwe, kleinere) aanbieders die aangeven te vrezen dat er helemaal geen zorg bij hen zal worden ingekocht. Voor het overgrote deel van de zorgaanbieders geldt dat vooral wordt getwijfeld aan de termijn waarop de afspraken gemaakt zullen worden, maar met de verwachting dat partijen 'hier uiteindelijk wel uit zullen komen'.

3.2.3 *Enkele knelpunten worden herhaaldelijk genoemd bij het maken van afspraken over zorgcontinuïteit*

35 Aan zorgaanbieders is de vraag gesteld welke knelpunten zij ervaren bij het maken van afspraken met regio's. Hieronder geven wij de meest genoemde knelpunten weer:

a. Onduidelijkheid over budget: Zorgaanbieders geven aan dat zij tot op heden onvoldoende duidelijkheid hebben gekregen van gemeenten over de budgetten die zij per 2015 zullen hebben. De vrijgekomen budgetinformatie in december 2013 biedt volgens de aanbieders onvoldoende soelaas, omdat gemeenten op basis daarvan nog steeds geen contracten zeggen te kunnen sluiten. De voortdurende onzekerheid over budgetten, stelt de zorgaanbieders voor het dilemma om nu al te anticiperen op nog onbekende kortingen of om nog langer af te wachten - met het risico de benodigde bezuinigingen niet tijdig gerealiseerd te hebben;

b. Regio's geven geen helderheid over het beoogde tijdspad: Zorgaanbieders tasten in het duister over de budgetten die hen per 2015 toekomen en daar bovenop komt dat gemeenten geen tijdspad communiceren wanneer de duidelijkheid er wel komt;
c. Onduidelijkheid over de inkoop van bovenregionale functies. Aanbieders geven aan dat gemeenten vooral gericht zijn op het inkopen van zorg voor de eigen gemeente, en nog onvoldoende oog hebben voor het bovenregionaal inkopen van (specialistische) jeugdzorg.

36 Daarnaast worden specifiek door aanbieders van jeugd-GGZ herhaaldelijk de volgende knelpunten genoemd:
a. Onduidelijkheid over hoe de inkoop van de jeugd-GGZ geregeld gaat worden;
b. Een door zorgaanbieders ervaren gebrek aan kennis bij gemeenten: zowel ten aanzien van jeugd-GGZ zelf, als over de wijze waarop dit ingekocht kan worden;
c. De jeugd-GGZ sector raakt naar zeggen van de zorgaanbieders goed personeel kwijt: goed personeel stapt vanwege alle onzekerheid over naar volwassen-GGZ.

3.2.4 Zorgaanbieders hebben in veel gevallen al maatregelen genomen anticiperend op de transitie en transformatie van de jeugdzorg

37 Aan de aanbieders is gevraagd welke maatregelen zij hebben genomen om bedrijfsmatig goed voorbereid te zijn op de transitie. De meest genoemde maatregelen zijn:
a. Het maken van scenario-analyses: verschillende zorgaanbieders geven aan voor verschillende denkbare kortingspercentages berekend te hebben welke effecten die kortingen zullen hebben. Voor ieder scenario hebben zij een maatregelenpakket geformuleerd;
b. Het proactief aanpassen van de bedrijfsvoering: verschillende zorgaanbieders geven aan reeds bezuinigingen te hebben doorgevoerd op het gebied van personeel. Veelgenoemde maatregelen zijn: het aanvragen van ontslagen, het niet verlengen van contracten en het instellen van een vacaturestop. Daarnaast worden kostenbesparingen gerealiseerd door het terugbrengen van overhead, het 'afslanken' van het productaanbod en het afstoten van vastgoed;
c. Het proactief inzetten op transformatie: zorgaanbieders zeggen in veel gevallen al in te zetten op transformatie, bijvoorbeeld door het zoeken van samenwerking met andere zorgaanbieders en het overhevelen van zwaardere zorg naar meer lichte, ambulante zorg. Ook bereiden zij zich voor op de transitie door deel te nemen aan pilots en werknemers te detacheren in wijkteams;
d. Het investeren in contact met gemeenten: zorgaanbieders geven aan veel tijd en energie te steken in het onderhouden van contact met gemeenten. Zij investeren in hun zichtbaarheid bijvoorbeeld door het inzetten van gerichte 'marketingstrategieën'.

3.2.5 Reflectie op mogelijke verschillen tussen de 'categorieën' in de zin van de Eindrapportage Beoordeling transitiearrangementen

38 In haar Eindrapportage Beoordeling transitiearrangementen (november 2013) heeft de TSJ de regio's in deze eindrapportage een kwalificatie gegeven, die zich richtte op de potentie om de doelstellingen van de RTA's alsnog tijdig te realiseren zodra de randvoorwaarden hiervoor zijn gerealiseerd (vooral helderheid over het macrobudget).

a. In de eerste categorie vallen die regio's die òf al met aanbieders afspraken hebben gemaakt over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur òf met helderheid over het beschikbare budget snel tot afspraken kunnen komen;
b. In de derde categorie plaatst de TSJ enkele van de 41 regio's waarvan de TSJ om verschillende redenen niet verwacht dat zij tijdig met aanbieders afspraken maken;
c. Daartussen zit een grote middengroep van regio's in de tweede categorie, die met extra maatregelen, processtappen en voorbereidende werkzaamheden nog tijdig afspraken met aanbieders kunnen realiseren.

39 De inventarisatie naar afspraken over zorgcontinuïteit waarop deze rapportage van toepassing is heeft zich niet specifiek gericht op een van bovengenoemde categorieën. Er is met alle regio's en alle zorgaanbieders in de betreffende regio's contact gelegd zonder rekening te houden met of bijzondere aandacht te geven aan de categoriekwalificatie die door de TSJ in november is gehanteerd.

40 Wel is achteraf een verschillenanalyse uitgevoerd naar in dit onderzoek gegeven antwoorden door regio's met verschillende TSJ-kwalificaties. Het resultaat van deze analyse was dat er geen betekenisvol verschil is waar te nemen tussen de gemiddelde antwoorden die in dit onderzoek zijn gegeven binnen regio's van bovengenoemde categorie 1, 2 en 3.

41 De vraag is hoe dit ontbreken van een verschil moet worden geduid. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan de mogelijkheid dat 'categorie 3'-regio's een inhaalslag (ten opzichte van de categorie-1 en categorie-2 regio's) hebben weten te bewerkstelligen sinds november 2013. Maar een mogelijkheid is ook dat de timing van dit onderzoek (medio januari 2014) nu in de praktijk de waarneming oplevert dat slechts weinig regio's al tot afspraken over zorgcontinuïteit hebben kunnen komen, waardoor de resultaten voor de overige regio's (nog) weinig onderscheidend zijn. Dit is in het kader van deze inventarisatie niet verder onderzocht.

4. Conclusies

42 De inventarisatie levert naar onze mening een duidelijk beeld op: er is op het moment van uitvoeren van deze inventarisatie (medio januari 2014) een fors verschil tussen het vertrouwen dat regio's (transitiemanagers) zeggen te hebben in de goede (tijdige!) totstandkoming van garanties voor zorgcontinuïteit en het beeld dat de zorgaanbieders daar bij hebben. Terwijl de meerderheid van de transitiemanagers aangeeft zich midden in het proces van afspraken maken te bevinden, en verwacht uiterlijk in de zomer van 2014 tot afspraken te komen, geven de in deze inventarisatie benaderde zorgaanbieders in grote meerderheid aan dat er in het geheel nog geen afspraken zijn gemaakt, en dat zij in veel gevallen niet weten of en wanneer zij wel tot deze afspraken zullen kunnen komen.

43 Bovenstaande conclusie is naar onze mening duidelijk op basis van deze inventarisatie te trekken. Dat vermeld hebbend vinden wij het vermeldenswaardig dat zowel de in deze inventarisatie participerende regio's (transitiemanagers) als zorgaanbieders (directie- en bestuursleden) over het algemeen een constructieve houding ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg aan de dag legden, waaruit nog steeds vertrouwen in een goede afloop lijkt te kunnen worden afgeleid.

A. Participerende regio's

Naam regio	Contactpersoon
Achterhoek	Suzanne Büter
Amsterdam-Amstelland	Wilmar Hendriks
Arnhem	Belinda Bonting
Drenthe	Han Tuller
Eemland	Christa Hoogeveen
Flevoland	Anita Ekas
Food Valley	Gerrit Visser
Friesland	André de Jong (waarnemend)
Gooi-en Vechtstreek	Petra Filius
Groningen	Hans Kamminga
Haaglanden	Arie Opstelten
Haarlemmermeer	Marga Drewes
Holland Rijnland	Peter Jehee
Ijmond	Gea de Jong
Ijsselland	Linda Nugter
Kop van Noord-Holland	Brecht Sies
Lekstroom	Maurits Depla
Midden Brabant	Rob Ahsmann
Midden Holland	Peter Paul Doodkorte
Midden Ijssel / Oost Veluwe	Annelies Tukker
Midden Limburg	Gonnie Poel
Nijmegen	Mandy Arens
Noord Limburg	Martine van Tuyn
Noord Veluwe	John Prein
Noord-Kennemerland	Hans de Vries
Noord-Oost Brabant	Hanny van de Moosdijk
Rijnmond	Jonathan Houtman
Rivierenland	Susanna Rijninks
Twente	Alice van den Nieuwboer
Utrecht Stad	Martin Wisselink
Utrecht West	Christian de Jongh
West-Brabant-Oost	Ellen van den Hout
West-Brabant-West	Peter van Batenburg
West-Friesland	Mohamed el Fedalli
Zaanstreek Waterland	Ansgar Willenborg
Zeeland	Nicole Baart
Zuid Limburg	Bianca Vaessen
Zuid-Holland-Zuid	Angelique Zoetekauw
Zuid-Kennemerland	Lysbeth vd Bos
Zuid-Oost Brabant	Carla Wijngaarden
Zuid-Oost Utrecht	Machteld Koelewijn

Bijlage A: Participerende regio's (transitiemanagers)

B. Participerende zorgaanbieders

Naam zorgaanbieder	Gesprekspartner	Functie gesprekspartner
s-Heeren Loo	Corine Postma	Directeur regiomanagers
s-Heerenloo Zuid-Oost Nederland	Herman Geurts	Beleidsmedewerker WMO en NZA ZVW financiering
s-Heerenloo	Annemarijn Wensink	Rayon manager Utrecht verantwoordelijk voor jeugd
Accare	A.A. Rietveld	Voorzitter RvB
ACT-Express	Jan Punter	Directeur
Adelante	Moniek de Haas	Beleidsadviseur
Altrecht	Hans Attema	Projectleider Transitie Jeugd
Amacura/Amalexis	Pieter Jan Schmeits	Operationele directie
Amarant (Idris, Leo Kannerhuis)	Anne Willems	Programma manager jeugd
Ambiq	Mevrouw Hageman	Directeur Salland
Autimaat BV	Frans de Bruijn	Directeur
Bosman GGZ	Gabriëlle Kaspers	Transitiecoördinator Jeugdzorg
Brijder	Laura Schermer	Directeur cluster jeugd
BTSW	Yessey van der Plas	Psycholoog
Buro van Roosmalen	Ruud van Roosmalen	Directeur/bestuurder
Campus Jeugdzorg	Jan Doldersum	Directeur
Cardea	Gerrit Jan Hoogeland	Bestuurder
Curium LUMC	Mevr. Reinhard	Directeur
Daelzicht	Jenny Buijks	Bestuurder
De Care Express	Franco Floris	Directeur
De Hartekampgroep	Janneke van der Lely	Clustermanager
De Hondsberg (vallen onder koraalgroep)	Roel Kooijmans	Adviseur zorgmanagement beleid advies & onderzoek
De Kern	Hans Bonten	Directeur
De Viersprong	Roel Verheul en Mark Verheij	Voorzitter RvB
Stichting Driestroom	Muilenburg	Voorzitter RVB
Elker en Poortje (bestuurlijk gefuseerd)	Johan Dusseljee	Directeur financiën bedrijfsvoering
Emergis	Rick Mentjox	Directeur
Entrea jeugdzorg onderwijs onderzoek	Marcel Quanjel	Manager onderzoek & ontwikkeling en bestuurssecretaris
Flexus Jeugdplein	Wim Spierings	Voorzitter RvB
GGnet	Taco van Lent	Directeur zorgeenheid jeugd
GGZ Breburg	Ariette van Rekum	Lid van de RvB
GGZ Rivierduinen	Dhr. Kadee	Directeur
GGZ WNB	Mark Spook	Programmamanager Jeugd
Horizon	Hans du Prie	Directeur
Icarus/SJSJ/Het Keerpunt	Jan Rombout	Bestuurder
Intermetzo	Frank Candel en Monique Mulders	Voorzitter RvB resp. Bestuurssecretaris
Jeugdriagg	Kees Bastiaanse	Directeur/bestuurder
Juvent	Hein Abbing	Bestuurder
Juzt	Coen Dresen	Lid van de RvB
Karakter	Hans van Geenhuizen	Directeur bedrijfsvoering
Karakter	Joost van den Brink	Projectleider decentralisatie
Kleur - (onderdeel van Dichterbij)	Jasper Pors	Clustermanager
Koraalgroep	Ben van Broeckhoven	Directeur
Lijn 5	Janine Roos	Regiomanager
Lijn 5	Ernst Bouweriks	Regiomanager
Lucertis (onderdeel van Parnassia Groep)	Jan van Schilt	Directeur bedrijfsvoering
MEE	Simone van Ruth	Bestuurder
Mee Gelderse Poort	Hanneke Jacobs	Directeur Mee Gelderse Poort
Stichting Mozaiek welzijnsdiensten	Johan Andreé	Directeur/bestuurder

Bijlage B: Participerende zorgaanbieders

Naam zorgaanbieder	Gesprekspartner	Functie gesprekspartner
Mutsaersstichting	Jos Peters	Bestuurssecretaris
Novo	A. Renting	bestuurder
Vrijgevestigde Psychologen en Psychotherapeuten (NVVP)	Bert Hebing	Voorzitter van de NVVP
Opvoedpoli	Henry ten Hoeve	Directeur in Den Helder en Alkmaar
Pactum	Jan Brinkman	Directeur
Pactum	Jose de Ruyter	Regiomanager
Parlan	Job Laghuwitz	Transitiemanager Parlan
Zorgverlening - PGZ	Dhr. Boumans	Algemeen directeur
Pluryn (Nijmegen)	Henk van den Broek	Directeur Regio Nijmegen
Pluryn/Hoenderloo Groep	Erwin Duits	Directeur Hoenderloo Groep en binnen Pluryn verantwoordelijk voor de jeugdtak
Praktijk van Waterschoot	Fons van Waterschoot	Directeur
Pro Persona	Thilda Geverinck	Teamleider Jeugd Ede
Riagg Zuid	Mevrouw Bomhof	Lid van de RvB
RIBW IJsselvecht	Aart van Walstijn	Lid van de RvB
Rivas	Douwe Brik	Manager Jeugd
Rubicon	Bart Vijgen	Bestuurder
Safegroup	Marloes Geven	Manager zorg
SDW Zorg	Peter Meijs	Directeur/bestuurder
SGJ	Bart Nitrauw	Bestuurder
SIG	Hella Nuyten	Clustermanager ambulante ondersteuning
Spirit	Ellen Schulze	Beleidsmaker
Synthese	Marcia Adams	Bestuurder
Tactus Verslavingszorg	J. de Vries	Directeur
Timon	Henk Jonker	Transitiemanager
Triade Flevoland	Atie Gelderloos	Directeur divisie jeugd
Trias Jeugdhulpverlening	Fokke Witteveen	Bestuurder
Triversum	Berden	Voorzitter RvB, kinder- en jeugdpsychiater & opleider
Triversum	Ineke van Hooff	Directeur bedrijfsvoering
Trivium	Arno Lelieveld	Directeur
Vitree	P. van der Linden	Bestuurder
Youké	Fawzia Nasrullah	Lid van de RvB
Youké	Ans van Wijk	Regiomanager binnen de regio's Utrecht West, Utrecht Stad, Lekstroom & Zuid-Oost Utrecht
Yulius	Jan Menting	Directeur
Zozijn Zorg	Hans Silvis	Directeur kind en jeugd

Bijlage B: Participerende zorgaanbieders

C. Gehanteerd vraagstellingsformat transitiemanagers

Naam regio	
Datum	
Gesprekspartner(s)	
Gesprek door	

	Antwoord
Vormt de recentelijk vrijgekomen budgetinformatie voor 2015 naar de mening van uw regio een voldoende basis voor het maken van afspraken met zorgaanbieders over continuïteit van zorg?	
Heeft u inmiddels afspraken over zorgcontinuïteit daadwerkelijk weten te maken met alle zorgaanbieders?	
Eventuele toelichting:	
Indien antwoord indien er nog afspraken gemaakt moeten worden: Wanneer denkt u deze afspraken wel gemaakt te zullen hebben?	
Eventuele toelichting:	
Bent u bereid contactgegevens van de (grootste) zorgaanbieders te verstrekken?	
Toelichting	

D. Gehanteerd vraagstellingsformat zorgaanbieders

Naam zorgaanbieder	
Datum	
Gesprekspartner(s)	
Functie gesprekspartner	
Gesprek door	
Aanbod zorgaanbieder:	
- Jeugd - en opvoedhulp	
- Jeugd GGZ	
- Jeugd GGZ (vrijgevestigden)	
- Jeugd -VG, -LG, -ZG en -LVG	

Regio	Werkzaam voor mij/u?	Contact met regio over decentralisatie jeugdhulp?	Zijn afspraken gemaakt over zorgcontinuïteit voor onderstaande zorgtypen? Jeugd - en opvoedhulp	Jeugd-GGZ	Jeugd-GGZ (vrijgevestigden)	Jeugd -VG, -LG, -ZG en -LVG	Toelichting (bij alle soorten antwoorden)
Achterhoek							
Amsterdam-Amstelland							
Arnhem							
Drenthe							
Eemland							
Flevoland							
Food Valley							
Friesland							
Gooi-en Vechtstreek							
Groningen							
Haaglanden							
Haarlemmermeer							
Holland Rijnland							
Ijmond							
Ijsselland							
Kop van Noord-Holland							
Lekstroom							
Midden Brabant							
Midden Holland							
Midden IJssel / Oost Veluwe							
Midden Limburg							
Nijmegen							
Noord Limburg							
Noord Veluwe							
Noord-Kennemerland							
Noord-Oost Brabant							
Rijnmond							
Rivierenland							
Twente							
Utrecht Stad							
Utrecht West							
West-Brabant-Oost							
West-Brabant-West							
West-Friesland							
Zaanstreek Waterland							
Zeeland							
Zuid Limburg							
Zuid-Holland-Zuid							
Zuid-Kennemerland							
Zuid-Oost Brabant							
Zuid-Oost Utrecht							

Welke knelpunten ervaart uw organisatie om afspraken over zorgcontinuïteit te maken?	Toelichting
Knelpunt 1	
Knelpunt 2	
Knelpunt 3	
Knelpunt 4	
Knelpunt 5	
Knelpunt 6	
Knelpunt 7	
Knelpunt 8	
Knelpunt 9	
Knelpunt 10	
Overige knelpunten	

Welke maatregelen neemt uw organisatie of heeft uw organisatie genomen om bedrijfsmatig goed voorbereid te zijn op de transitie per 1 januari 2015?	Toelichting
Maatregel 1	
Maatregel 2	
Maatregel 3	
Maatregel 4	
Maatregel 5	
Maatregel 6	
Maatregel 7	
Maatregel 8	
Maatregel 9	
Maatregel 10	
Overige maatregelen	

Bijlage 5: Bureau Van Montfoort, “Het nieuwe jeugdstelsel. Nota inzake fricties en spanningen bij inpassing van jeugdbescherming en jeugdreclassering en vorming AMHK”, d.d. 10 februari 2014

HET NIEUWE JEUGDSTELSEL

NOTA INZAKE FRICTIES EN SPANNINGEN
BIJ INPASSING VAN
JEUGDBESCHERMING EN JEUGDRECLASSERING EN VORMING AMHK



Woerden, 10 februari 2014
Peter Kouwenberg
Joost van den Braak
Pauline Willems

van montfoort

Inhoudsopgave

1. Samenvatting 3
1.1 Samenvatting 3
1.2 Risico's en aanbevelingen per thema 6
2. Inleiding 13
2.1 Het onderzoeksveld: jeugdbescherming en jeugdreclassering in het nieuwe jeugdstelsel 13
2.2 De onderzoeksthema's en onderzoeksvragen 14
2.3 De onderzoeksuitvoering 15
2.4 De rapportage 16
2.5 Beleidstheorieën 16
2.6 Voorwaarden vanuit de beleidstheorieën 17
3. Thema 1. Gemeentelijke beleidsruimte 19
3.1 Wet en documenten 19
3.2 Stand van zaken 21
3.3 Fricties, tegenstellingen, mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen bij de gemeentelijke beleidsruimte 22
4. Thema 2. De inpassing van de jeugdbescherming 24
4.1 Wet en documenten 24
4.2 Het normenkader voor de gecertificeerde instelling 27
4.3 Stand van zaken in de jeugdbescherming 27
4.4 Fricties, tegenstellingen, mogelijk oplossingen, risico's en aanbevelingen bij inpassing van de jeugdbescherming 28
4.4.a De Nieuwe Jeugdbescherming 28
4.4.b Drang en dwang en zorgmelding 31
4.4.c Varianten aansluiting jeugdbescherming op wijkteams 32
5. Thema 3. De inpassing van de jeugdreclassering 34
5.1 Wet en documenten 34
5.2 Positie jeugdreclassering 34
5.3 Stand van Zaken 36
5.4 Fricties, tegenstellingen, mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen bij inpassing van de jeugdbescherming 39
6. Thema 4. De positie van het AMHK 42
6.1 Wet en documenten 42
6.2 Stand van Zaken 44
6.3 Fricties, tegenstellingen, mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen bij inpassing van het AMK 44
7. Overgangsproblemen 47
7.1 Budget en risico's tot aan 2015 47
7.2 Fricties, spanningen,mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen bij de overgang 47

BIJLAGE 1 Wijkteams 51
BIJLAGE 2 Uitspraken Teeven bij plenaire behandeling van de jeugdwet in de Tweede Kamer 52
BIJLAGE 3 Lijst met geïnterviewde personen 56

1. Samenvatting[1]

1.1 Samenvatting

a. Aanleiding en opdracht

Het jeugdstelsel wordt per 1-1-2015 gedecentraliseerd. Een omvangrijke verschuiving van taken van de ene bestuurslaag naar de andere verandert het speelveld‘ volledig, niet alleen voor bestuurslagen, maar ook voor instellingen en voor cliënten.

Tegen deze achtergrond heeft de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) Van Montfoort gevraagd een inventariserend onderzoek uit te voeren inzake de inpassing van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering in het nieuwe jeugdstelsel en de mogelijke spanningen en tegenstrijdigheden daarbij.

Daarbij gaat het om vier onderzoeksvragen bij vier thema‘s:

I	Wat is de beleidsruimte voor de gemeente inzake (inpassing van) jeugdbescherming en jeugdreclassering?
II	Wat zijn modellen en benaderingen voor de inpassing van de jeugdbescherming, wat zijn fricties en tegenstellingen bij inpassing en wat zijn mogelijke oplossingen met het oog op een effectieve inpassing?
III	Wat zijn modellen en benaderingen voor de inpassing van de jeugdreclassering, wat zijn fricties en tegenstellingen hierbij en wat zijn mogelijke oplossingen voor die fricties en tegenstellingen met het oog op een effectieve inpassing?
IV	Wat zijn modellen en benaderingen voor inpassing van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), wat zijn fricties en tegenstellingen bij inpassing en wat zijn mogelijke oplossingen met het oog op een effectieve inpassing?

Tijdens de twee gesprekken met de begeleidingscommissie van de TSJ kwamen wij tot de conclusie dat het effectiever is om bij de fricties, tegenstellingen en mogelijke oplossingen, ook de risico‘s te beschrijven met aanbevelingen.

b. Aanpak onderzoek

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij het volgende gedaan:

- Een literatuur- en documentenstudie uitgevoerd.
- Onze eerste bevindingen in een telefonische consultatieronde voorgelegd aan 20 verschillende experts en aan de begeleidingscommissie van de TSJ.
- De op grond hiervan aangepaste notitie eind oktober in een rondetafelgesprek voorgelegd aan de experts die wij eerder telefonisch hebben geconsulteerd.
- De eindrapportage is mede gebaseerd op de uitkomsten van het rondetafelgesprek.
- Tevens is er afstemming geweest met de projectleider van het Ondersteuningsprogramma AMHK (Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling).

[1] Deze uitgebreide samenvatting is in feite een verkorte versie van het rapport

c. Wat is reeds door gemeenten bereikt en welke aandachtsgebieden en risico's zijn er nog?
Waar de TSJ in juni 2012 nog haar zorgen uitte over de voortgang van de transitie, constateert de TSJ in haar op 12 november 2013 verschenen eindrapportage, dat er intussen een enorme versnelling heeft plaatsgevonden.

Elf regio's zijn ver met de voorbereidingen voor het maken van zorgafspraken met aanbieders over zorgcontinuïteit. Twee regio's lukt het volgens de TSJ niet om binnen 6 weken tot de noodzakelijke afspraken te komen. De rest van het land is op weg, maar moet voortvarend door. Zij hebben nog 6 à 8 weken nodig om tot verdere afspraken te komen. Dit komt voornamelijk door onduidelijkheid over het budget, waardoor te weinig concrete afspraken konden worden gemaakt. Belangrijk is dat er op korte termijn duidelijkheid over het budget komt.

Ook wij zien in ons onderzoek de genoemde versnelling. Met name op het gebied van de jeugdbescherming zijn er veel pilots en veelbelovende ontwikkelingen. Er zijn veel minder ontwikkelingen en pilots op het gebied van de jeugdreclassering. Dat er een AMHK gevormd dient te worden, werd pas duidelijk bij de indiening van de Jeugdwet. Het AMHK staat dan ook nog in de kinderschoenen. Voor de vorming van het AMHK is er een apart ondersteuningsprogramma. De aansturing van dit ondersteuningsprogramma is belegd bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in nauw overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J).

d. Beleidstheorieën
Wij hebben in het bijzonder twee beleidstheorieën benut om in de lopende ontwikkelingen fricties, tegenstellingen en mogelijke oplossingen te signaleren.

De eerste beleidstheorie betreft de sturing
Wij constateren dat bij de jeugdwet een vergelijkbare financiële prikkel geldt als bij de Wet Werk en Bijstand. Gemeenten die hun beleid op het voorkomen van kinderbeschermingsmaatregelen niet goed organiseren, worden ‗gestraft' doordat zij voor hoge en niet te beïnvloeden uitgaven komen te staan. Niet alleen de kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen moeten door de gemeenten worden gefinancierd, maar ook de in dat kader noodzakelijke zorg.
Meccano Kennis voor Beleid heeft, in samenwerking met de universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek onderzoek uitgevoerd op dit terrein[2]. Op basis daarvan concluderen wij dat het van belang is dat de gemeenten in hun beleid en in de uitvoering de noodzakelijke professionele kennis, waaronder die over jeugdbescherming en jeugdreclassering, maximaal benutten. Deze kennis is thans belegd bij de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg, inclusief het AMK.

De tweede beleidstheorie betreft de ketensamenwerking
Van Montfoort concludeert in ‗Jeugdzorg: Ketens voor kinderen'[3]: bij integrale zorg wordt gestreefd naar één toegang/één loket. Jeugdzorg en jeugdbeleid omvatten immers verschillende sectoren, circuits en ketens. Deze ‗bundeling van eerste schakels' blijkt vervolgens vaak op gespannen voet te staan met de

[2] Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uitgevoerd door Meccano Kennis voor Beleid in samenwerking met de universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek, 2007
[3] Van Montfoort (2009). Jeugdzorg: Ketens voor kinderen. In: Ketenzorg, praktijk in perspectief. Rosendal, H.; Ahaus, K.; Huijsman, R. & Raad, C. (red.). Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.

koppeling die deze schakels hadden met de achterliggende schakels. In andere termen: de samenwerking in de breedte' (één loket) kan op gespannen voet staan met de samenwerking in de diepte'. Ondanks alle inspanningen voor integrale zorg en verbetering van de ketensamenwerking blijft dit probleem hardnekkig bestaan. Het is dus de vraag of één loket het antwoord is op stagnaties in de ketensamenwerking. Voor een effectieve ketensamenwerking zijn andere zaken wellicht meer van belang: niet alles op een hoop gooien/geen totaalaanpak, maar dialoog, samenwerking, vraagsturing en veranderingsbereidheid.
Uit deze beleidstheorie en het uitgangspunt van de gemeenten zelf (1 gezin, 1 plan, 1 regisseur) volgt hoe belangrijk het is dat de ketenverbindingen goed worden belegd. Dat betekent de juiste schakeling op het juiste moment. In het programma Beter Beschermd en Aanpak Jeugdcriminaliteit van V&J is hierop enorm geïnvesteerd, zowel in de doorlooptijden als in de ICT-ondersteuning.

Ketensamenhang en ketensnelheid behouden is dan ook een tweede belangrijke voorwaarde voor de inpassing van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering in de transitie/transformatie. Overigens is dit een van de eisen in het concept-normenkader[4] voor de gecertificeerde instelling.

e. Visie

De twee hoofddoelstellingen in de stelselwijziging kunnen we kortweg samenvatten in één zin: een veilige ontwikkeling van het kind binnen het eigen gezin en in een veilige buurt.
De samenvattende visie die wij aantreffen als het gaat om de jeugdbescherming is: eigen kracht, regie van de ouders over hun eigen leven en het inzetten van netwerk en burgerparticipatie.
Daartoe vinden we in grote lijnen in alle gemeenten een overeenkomstige inrichting:

- In de uitvoering geldt de aanpak: één gezin, één plan, één regie. Er wordt uitgegaan van de eigen kracht van het gezin.
- In bijna alle wijken of kleinere gemeenten worden vormen van gebiedsgerichte buurt- en wijkteams[5] grofweg vanuit twee verschillende visies ingezet. Generiek als het gaat om het integraal aanpakken van problematiek bij volwassenen en jeugdigen, specifiek als het uitsluitend jeugdthema's betreft. Soms is er binnen een generiek wijkteam een op jeugd gericht focusteam.[6] Deze wijkteams richten zich op de ondersteuning en hulp aan de burgers in de wijk. De zorg wordt dichtbij de burgers gebracht en ontschot. Vanuit de wijkteams kan dan gespecialiseerde vrijwillige jeugdzorg ingezet worden. Of, als het gaat om kinderen met een ernstig bedreigde ontwikkeling en ouders die wel willen maar niet kunnen meewerken, wordt een vorm van bemoeizorg (drang) ingezet. Als dit niet de gewenste resultaten oplevert of als de ouders uiteindelijk niet of onvoldoende mee willen werken, wordt een maatregel voor kinderbescherming geïnitieerd.
- In hoofdstuk 4, dat gaat over de jeugdbescherming, gaan wij verder in op de aansluiting van de jeugdbescherming op deze wijkteams.

Over de inbedding van de jeugdreclassering is op dit moment bij de gemeenten slechts in beperkte mate een visie ontwikkeld. Op een aantal plaatsen (bv. in de provincie Utrecht en in Amsterdam) is door de gemeenten gekozen voor integratie van jeugdbescherming en jeugdreclassering vanuit de visie dat het gros van jeugdreclassering gerelateerd is aan gezins- en opvoedproblematiek. Veel Bureaus Jeugdzorg kiezen voor deze integratie. Verharde jongeren, een grote minderheid, krijgen dan een andere aanpak.

[4] Concept Normenkader, versie 0.12 d.d. 17-09-2013
[5] Met buurt- en wijkteams wordt ook het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) bedoeld als de buurt- en wijkteams met het CJG zijn verbonden of onderdeel hiervan uitmaken.
[6] Sociale Wijkteams in Ontwikkeling, VNH, juli 2013

De gemeente Rotterdam wil haar regie op de jeugdreclassering uitbreiden door bv. ZSM (Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk) in de Veiligheidshuizen onder te brengen. Ook is er op diverse plekken gemeentelijk beleid ontwikkeld met betrekking tot veelplegers en overlastgevende groepen.

Dat er AMHK's komen is pas bekend vanaf het moment dat het wetsontwerp van de Jeugdwet is gepubliceerd. De vorming van het AMHK staat nog overal in de kinderschoenen.

1.2 Risico's en aanbevelingen per thema

Thema 1. Gemeentelijke beleidsruimte (Hoofdstuk 3)

In dit hoofdstuk constateren wij dat de gemeenten beleidsmatig geen rechtstreekse invloed hebben op uitspraken in het civiel- en strafrecht voor jeugdigen, en niet direct op het aantal kinder-beschermingsmaatregelen en de zorg die vanuit de kinderbescherming noodzakelijk wordt geacht, noch op het normenkader waaraan de gecertificeerde instelling moet voldoen.

Dit maakt het van belang dat de gemeenten de preventie en wat professor W. Slot de brede kinderbescherming noemt (en wat ook wel bemoeizorg of drang wordt genoemd) goed en effectief organiseren. Op deze wijze hebben de gemeenten alle beleidsruimte inzake (inpassing van) jeugdbescherming en jeugdreclassering.

 # RISICO 1
Het belangrijkste risico zien wij in het feit dat de Bureaus Jeugdzorg/LWI's[7] niet in alle regio's betrokken zijn bij de vorming en uitvoering van het beleid. Het blijkt dat, waar die betrokkenheid er wel is, er onder meer sprake is van kwalitatief en kwantitatief veelbelovende initiatieven (daling kinderbeschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen).

 # AANBEVELING 1
Wij bevelen daarom aan dat deze betrokkenheid alsnog in alle regio's wordt gerealiseerd.

 # RISICO 2
Wij constateren een kwantitatief risico bij de inkoop van kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen en de inkoop van zorg die wordt ingezet in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel of het jeugdstrafrecht. Dat wil zeggen: er is een risico dat niet de juiste zorg of de juiste hoeveelheid kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen en zorg wordt ingekocht.

 # AANBEVELING 2
Wij adviseren de Raad voor de Kinderbescherming een inkoopadvies te laten opstellen voor de regio, vergelijkbaar met wat nu Bureau Jeugdzorg voor de provincies doet.

[7] Als wij in het vervolg over Bureaus Jeugdzorg spreken doelen wij ook op de door de Bureaus Jeugdzorg gemandateerde Jeugdbescherming en Jeugdreclassering van de Landelijke Werkende Instellingen (LWI's): de William Schrikker Groep, Joods Maatschappelijk Werk, SGJ Christelijke Jeugdzorg en het Leger des Heils.

Thema 2. De inpassing van de jeugdbescherming (Hoofdstuk 4)

A. Methodisch werken en de Nieuwe Jeugdbescherming

 # RISICO 3

Als risico zien wij dat sommige gemeenten bij de voorbereiding van de inkoop onvoldoende het belang meewegen van methodisch werken en van de bestaande ketenafspraken. Zeer recent heeft V&J een (nog niet gepubliceerd) kostprijsonderzoek laten doen, op basis waarvan de tarieven 2014 zijn vastgesteld.
Het is onduidelijk of alle gemeenten op de hoogte zijn van de ontwikkelingen die wel de ‗Nieuwe Jeugdbescherming' genoemd worden (p.28 e.v.) en de werkzame elementen daarin, waardoor een drastische afname van het aantal en de lengte van de ondertoezichtstellingen (OTS'en) plaatsvindt, alsmede van het aantal uithuisplaatsingen.

Weliswaar wordt het risico beperkt door de eisen die het normenkader in methodisch opzicht aan de gecertificeerde instelling[8] stelt, maar als gemeenten onverhoopt het belang van intensief methodisch werken en van ketenafspraken niet ervaren, zullen deze kwaliteitsaspecten toch onder druk komen te staan. Dat is niet alleen nadelig voor de cliënt, maar kan de gemeenten op hoge en niet beïnvloedbare kosten jagen, doordat deze methoden laten zien dat zij de OTS'en kunnen verkorten en het aantal uithuisplaatsingen aanzienlijk kunnen verminderen.

 # AANBEVELING 3

Onlangs zijn er ketenafspraken voor de jeugdbescherming gemaakt en vastgesteld. Het verdient aanbeveling om als gemeenten deze afspraken serieus te nemen. Wij adviseren gemeenten goed zicht te krijgen op de prijs-kwaliteit verhouding door middel van bijvoorbeeld een benchmarking. Dit is niet alleen in het belang van de cliënt, maar ook om hogere en niet beïnvloedbare kosten te vermijden.

Het verdient tevens aanbeveling dat de Nieuwe Jeugdbescherming methodisch verder wordt uitgewerkt, als handreiking naar de gemeenten die deze veelbelovende methode willen hanteren. Wij adviseren dat de werkgroep Jeugdbescherming/Jeugdreclassering van de VNG hier het voortouw in neemt. Tevens adviseren wij in deze handreiking aandacht te besteden aan de regiefunctie (er is in wet- en regelgeving sprake van een grote hoeveelheid regisseurs) en aan de rechtsbescherming van de burger bij de drangvariant.

B. Drang en dwang

In het kader van de Nieuwe Jeugdbescherming wordt regelmatig gesproken over drang en dwang[9]. Het wetsvoorstel wil de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen - al dan niet met zachte drang - tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening[10].

[8] Concept Normenkader, versie 0.12 d.d. 17-09-2013
[9] Memorie van Toelichting (MVT), p 31
[10] Idem

Op de vraag of dit al of niet geoorloofd is antwoordde Staatsecretaris Teeven tijdens de behandeling van de Jeugdwet in de Tweede Kamer: „Ja, maar die ruimte is er al op dit moment. Ik hoef dat niet in de wet op te nemen. We hoeven niet alles in de wet op te nemen. Het kan al en het gebeurt al op dit moment". [11]

 # RISICO 4

Professor Ido Weijers wijst er op dat er met drang veel macht bij de gemeente komt, en dat de wet daar niets tegenover stelt. De gemeenten geven prioriteit aan vrijwillige medewerking van de ouders, zo nodig onder dreiging van zwaardere maatregelen, de zogeheten bemoeizorg of drang. Weijers stelt verder: „Er is geen toetsingskader voor het handelen van gemeenten in deze zogeheten vrijwillige fase. Men gaat er op gemeentelijk niveau van uit dat alles mag"[12].
Ook cliëntenfora op internet uiten hun ongenoegen over het gebrek aan rechtsbescherming en de „Big Brother is watching you" mentaliteit.

 # AANBEVELING 4

Wij adviseren dat algemene en meerduidige termen zoals „drang' en „doorzettingsmacht' worden vervangen door concrete aanduiding van bevoegdheden die de gemeente gebruikt om verandering in een opvoedingssituatie te bevorderen. Bij iedere bevoegdheid bestaat reeds een vorm van rechtsbescherming voor de burger. Bijvoorbeeld: bij schoolverzuim kan de leerplichtambtenaar de Officier van Justitie inschakelen. De betrokkenen hebben dan de rechtsbescherming die hoort bij een strafrechtelijke procedure. Dat de gemeente discretionaire ruimte bij bevoegdheden gebruikt om voorwaarden te stellen – „het kind gaat vanaf heden naar school en als dat niet gebeurt, wordt de Officier van Justitie ingeschakeld' – is niet bijzonder. Het kan zijn, dat de gezinsleden dit ervaren als „met de rug tegen de muur staan', maar zij hebben in een dergelijk geval wel een keuze: voldoen aan de voorwaarde of niet voldoen aan de voorwaarde en dan hun standpunt verdedigen in een juridische procedure.
Nader onderzoek kan worden gedaan naar de vraag of burgers voldoende mogelijkheden hebben om bemoeienis vanuit gemeentelijke instanties te weigeren. Dit kan in eerste instantie gezocht worden binnen het nieuwe stelsel. De gemeente kan een voorziening treffen waar burgers kunnen vragen om de bemoeienis met de opvoedingssituatie van hun kinderen te stoppen. Denkbaar is dat de Nationale Ombudsman of de Raad voor de Kinderbescherming deze rol op zich kan nemen. Bij twijfel kan de Raad de zaak voorleggen aan de rechter. Een afwijzing van een maatregel door de rechter betekent, dat op dat moment niet voldoende is onderbouwd dat de jeugdige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en dat er dus geen grond is voor ongevraagde bemoeienis.
Wij adviseren dat de werkgroep Jeugdbescherming/Jeugdreclassering van de VNG het voortouw neemt voor een handreiking over bovenstaande.

C. *Varianten aansluiting jeugdbescherming op buurt- en wijkteams*

Voor de gemeenten liggen er met betrekking tot een veiligheidsteam drie varianten:
a. Minimale variant: alleen dwang
b. Midden variant: drang en dwang
c. Maximale variant: drang en dwang en zorgbesprekingen

Zorgbesprekingen zijn besprekingen vanuit het wijkteam met het veiligheidsteam als zij zich zorgen maken om de veiligheid van het kind. Het is een bespreking tussen professionals. Omdat er al veel van

[11] Zie Bijlage 2
[12] I. Weijers. NRC, 8 oktober 2013

de situatie bekend is, is een onderzoek niet noodzakelijk en vervangt deze bespreking de melding bij het AMHK.
In Hoofdstuk 6 over de positie van het AMHK zullen wij aangeven waarom er ons inziens geen juridische belemmeringen voor al deze varianten bestaan.
In alle varianten zal de Raad voor de Kinderbescherming een rol spelen. De werkgroep jeugdbescherming/jeugdreclassering van de VNG heeft een handreiking ontworpen voor de samenwerking tussen de gemeenten en de Raad.
Niets dwingt de gemeenten om voor de ene of de andere variant te kiezen. Wel is het zo dat de gemeente in variant b en c veel meer professionele kennis naar de wijkteams brengt, dit het voorkomen van een maatregel vergemakkelijkt, maar ook de gang naar een eventuele maatregel. Bovendien maakt het de continuïteit in de persoon van de professional groter.
Als de gemeente besluit dat de gecertificeerde instelling tevens de gemandateerde instelling is die rechtstreeks bij de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek tot onderzoek kan doen, dan is de concentratie van kennis, professionele inzet en snelheid in het veiligheidsteam in potentie zeer groot.

Een nadrukkelijke voorwaarde is dat de gecertificeerde instelling bereid moet zijn tot samenwerking met het sociale domein. En daarmee afstand neemt van het beeld dat bij veel gemeenten op basis van het verleden bestaat, dat de jeugdbescherming en jeugdreclassering in een ivoren toren zitten.

 # RISICO 5
Wij zien het als een risico dat het voor sommige gemeenten lastig kan zijn de consequenties van hun keuze voor één van de varianten te overzien.

 # AANBEVELING 5
Wij adviseren daarom dat het ondersteuningsprogramma AMHK en de werkgroep jeugdbescherming/jeugdreclassering, beide van de VNG, gezamenlijk tot een handreiking met beschrijving van voor- en nadelen van de drie varianten komen, op basis waarvan de gemeenten hun keuze kunnen maken.

Thema 3. De inpassing van de jeugdreclassering (Hoofdstuk 5)

De uitvoering van de jeugdreclassering is een strafrechtelijke maatregel, waarvan de basis in het Wetboek van Strafrecht ligt. De Raad voor de Kinderbescherming is verantwoordelijk voor de toeleiding middels de onderzoeken en de adviezen die zij uitbrengt. Het OM houdt toezicht op de naleving van de opgelegde voorwaarden door de veroordeelde jeugdige en de Raad voor de Kinderbescherming op de uitvoering van de maatregel.
Het bijzondere van het jeugdstrafrecht is het pedagogisch karakter, de strafrechtelijke maatregel is gericht op een gunstige ontwikkeling van de jeugdige en daarom veelal gekoppeld aan zorg.
Bij de zogenaamde Dubbele Maatregel is er sprake van zowel een jeugdbeschermings- als een jeugdreclasseringsmaatregel. Deze wordt volgens een speciale methodiek door 1 medewerker uitgevoerd.
Het jeugdstrafrecht richt zich op het voorkomen van recidive, dus op speciale preventie. De jeugdreclassering heeft zich de laatste jaren meer en meer toegelegd op het betrekken van het familienetwerk.

Het is de vraag of de gemeenten wel een goed inzicht hebben in alle producten die zij moeten inkopen, zoals bijvoorbeeld Intensieve Traject Begeleiding (ITB), Multi Systeem Therapie (MST) en Gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM). Wij verwijzen hiervoor naar **AANBEVELING 2** (Inkoopadvies).

 # RISICO 6

Niet alle gemeenten nemen een duidelijke rol bij de preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit. Deze rol betreft:

- De aanpak van problematische jeugdgroepen waarbij de gemeente regisseur is.
- De aanpak schoolverzuim.
- Nazorg voor gedetineerde jongeren.
- Verantwoordelijkheid voor de opvolging zorgmeldingen vanuit het werkproces vroegsignalering door de politie.
- De aanpak van veelplegers.

 # AANBEVELING 6

Wij adviseren gemeenten, voor zover deze vraagstukken voor hen van toepassing zijn, hierop beleid te ontwikkelen. Als voorbeeld noemen we schoolverzuim. Meer dan 30 procent van de jeugdreclasseringzaken betreft overtredingen van de leerplichtwet. Een doelstelling van de gemeenten kan zijn om het aantal strafrechtelijke ingrepen in geval van schoolverzuim te verlagen.

De gemeente heeft een aantal manieren om te sturen. Vanzelfsprekend via de afstemming in de ‗Driehoek' (gemeente, politie en Openbaar Ministerie) en via de regie over de Veiligheidshuizen. Ook inkoopcontracten met de gecertificeerde instellingen zijn instrumenten van (beleids)regievoering waarover de gemeenten beschikken.
Een samenhangend beleid is in kleinere gemeenten echter niet eenvoudig tot stand te brengen. Zoals de startnotie van de TSJ beschrijft: —grotere gemeenten of centrumgemeenten zijn vaak vanuit veiligheidsdomein (Openbare Orde en Veiligheid) verantwoordelijk voor de Veiligheidshuizen. Zorg en welzijn in kleinere gemeenten zijn niet altijd goed aangesloten bij deze ontwikkelingen". [13]

Toch liggen ook hier verschillende mogelijkheden voor de gemeenten: de gemeenten zouden nu al kunnen beginnen schoolverzuim minder via het strafrecht aan te pakken door de leerplicht en de wijkteams een grotere rol te geven.

Ten slotte dienen er tussen het Rijk en VNG duidelijke afspraken gemaakt te worden over de financiering in het kader van het adolescenten strafrecht.

Thema 4. De positie van het AMHK (Hoofdstuk 6)

Voor de vormgeving en de koppeling aan de wijkteams zijn er in wezen drie modellen:

1. Het AMHK is een aparte organisatie en alle meldingen lopen via deze organisatie.
2. Het AMHK neemt als organisatie deel aan alle veiligheidsteams, waar de professionals uit de wijkteams hun zorgen met de professionals van de veiligheidsteams bespreken (zorgbesprekingen).

[13] Startnotitie onderzoek TSJ d.d. 1 augustus 2013, p. 2

3. Het AMHK wordt gekoppeld aan de gecertificeerde instelling, die zorg draagt voor de organisatie van het meldpunt, de zorgbesprekingen en de crisisdienst.

Of de derde variant mogelijk is, daarover zijn de geraadpleegde juristen het oneens.

Eén redenering is de volgende: een regio kan besluiten het AMHK onder te brengen bij een gecertificeerde instelling. Een argument om dat te doen is dat er daardoor een veel betere aansluiting ontstaat op het gedwongen kader. Dat is een voordeel. Dat voordeel is niet ontstaan door een betere prestatie van de gecertificeerde instelling, maar door een besluit van de regio van gemeenten om dat voordeel te gunnen aan één gecertificeerde instelling. Dat voordeel wordt vervolgens per definitie onthouden aan andere gecertificeerde instellingen. Bij een aanbestedingsprocedure zijn de andere mededingende gecertificeerde instellingen dus in het nadeel (geen gelijk speelveld).
Een tweede redenering zegt dat het maar de vraag is of het uitgangspunt dat de regio afzonderlijke en los van elkaar staande ‗producten' gaat aanbesteden op een ‗gewone' markt, juist is. Dat is een zeer bepaalde interpretatie van de Jeugdwet. De Jeugdwet is helemaal niet duidelijk over de vraag of de gemeenten dat op die manier moeten doen. Het is ook mogelijk om bepaalde taken te zien als overheidstaak en die dicht bij of zelfs in de overheid te positioneren. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (WSW)/straks Participatiewet. De gemeente Woerden en drie andere gemeenten houden gezamenlijk ‗De Sluis Groep' in stand voor de uitvoering van de WSW. De gemeenten hebben een ‗schap' (een openbaar lichaam) gevormd op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het schap heeft een NV gevormd, waarvan alle aandelen in handen zijn van de gemeenten. De gemeenten hoeven niets aan te besteden voor deze ‗verbonden partij'. Ook voor de Jeugdwet kan een analoge constructie gevolgd worden, als de gemeente of de samenwerkende gemeenten daarvoor kiezen. Dan komt er dus een schap met daaronder een stichting, of twee stichtingen, en daarin worden het AMHK en de gecertificeerde instelling ondergebracht.

 # RISICO 7
Het is een risico dat met de vorming van het AMHK de jeugdbeschermingketen doorbroken wordt.

 # AANBEVELING 7
Wij adviseren dat het ondersteuningsprogramma AMHK van de VNG de drie beschreven varianten met voor- en nadelen uitwerkt, op basis waarvan de gemeenten hun keuze kunnen maken.

Overgangsproblemen (Hoofdstuk 7)

In het Bestuurlijk Overleg d.d. 19 december hebben Rijk (VWS, V&J), VNG en Interprovinciaal Overleg (IPO) over de overgangsproblemen bij de Bureaus Jeugdzorg afspraken gemaakt[14]:

Hoewel met deze afspraken de overgangsproblemen in belangrijke mate lijken te zijn opgelost zijn er een aantal **kanttekeningen** te maken.

- De in dit rapport beschreven Nieuwe Jeugdbescherming leidt nu al tot minder OTS'en en tot vervanging van OTS'en door vrijwillige zorg (drang). Omdat er in het kader van de financiering geen sprake is van substitutie tussen het gedwongen en het vrijwillige kader, ontstaat er in zo'n geval een

[14] Zie voor details Hoofdstuk 7

financieel probleem bij het Bureau Jeugdzorg. Zo heeft Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA) in 2014 een bedrag van €1,9 miljoen minder aan inkomsten vanuit V&J. Dit is het gevolg van de sterke daling van OTS'en in 2013 (29%) en het bepalen van de uitkering op 12-maandsgemiddelde t-1. Voorkomen moet worden dat een proactief Bureau Jeugdzorg financieel verzwakt wordt, te meer omdat Bureaus Jeugdzorg ook al met frictiekosten te maken krijgen.

- Een probleem is dat niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor deze frictiekosten. Daarom hebben sommige Bureaus Jeugdzorg een voorziening voor frictiekosten opgenomen. Op minimaal twee plaatsen (Gelderland en Stadsregio Amsterdam) wordt zo'n voorziening echter op dit moment niet geaccepteerd door de Provincie/Grootstedelijke regio.
- De nieuwe wet leidt tot schaalverkleining van de Bureaus Jeugdzorg. De vraag is dan ook of deze organisaties nog levensvatbaar zijn.
- De LWI's voeren ongeveer 25% van de jeugdbescherming en jeugdreclassering uit. In tegenstelling tot de toezegging van de staatssecretarissen in de hierboven genoemde aanbiedingsbrief van 12 november 2013 zijn de LWI's niet door de overheden betrokken bij de aanpak van de fricties en de 80% garantieregeling. Dit leidt tot grote onzekerheid voor de LWI's en mogelijk tot faillissementen. Onduidelijk ook is wat dit voor de continuïteit van zorg aan de cliënten gaat betekenen.
- Op de valreep van het afronden van dit rapport berichtte Binnenlands Bestuur het volgende: ~~–~~De provincie Overijssel mag het contract met Bureau Jeugdzorg per 2015 niet opzeggen. Dat heeft de rechtbank in Zwolle bepaald. De uitspraak kan grote gevolgen hebben voor de nieuwe Jeugdwet omdat de argumenten ook voor de andere provincies kunnen gelden. Ook over de frictiekosten heeft de rechtbank een uitspraak gedaan. Al lange tijd is onduidelijk wie moet opdraaien voor de kosten van de transitie. Volgens de rechtbank is het rijk stelselverantwoordelijk en als gevolg daarvan ook verantwoordelijk voor de kosten die een stelselwijziging met zich meebrengen."

 # RISICO 8

Ten slotte dient er aandacht te zijn voor de naleving van de Archiefwet betreffende de dossiers van cliënten tijdens de transitie. Mede door de vele fusies kunnen volwassenen hun dossier vaak nu al niet terugvinden blijkt uit onderzoek dat het kenniscentrum Nederlands Jeugdinstituut (NJI) in 2012 in opdracht van Pro Juventute uitvoerde. Trouw meldt op 9 december 2012 dat deskundigen zich zorgen maken dat met de decentralisatie en het verdwijnen van de Bureaus Jeugdzorg dossiers niet worden behandeld en bewaard overeenkomstig de Archiefwet.[15].

 # AANBEVELING 8

De Archiefwet moet worden nagestreefd voor alle cliëntendossiers. Bureau Jeugdzorg is primair verantwoordelijk voor de naleving van de Archiefwet op hun dossiers. Het rijk en de gemeenten moeten de Bureaus Jeugdzorg dusdanig ondersteunen dat zij de dossiers volgens de wet kunnen overdragen.

[15] Trouw, 9 december 2012

van montfoort

2. Inleiding

2.1 Het onderzoeksveld: jeugdbescherming en jeugdreclassering in het nieuwe jeugdstelsel

Het jeugdstelsel wordt per 1-1-2015 veranderd. Inhoudelijke uitgangspunten zijn:

- Voorkomen van, vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedproblemen.
- Versterken van het opvoedkundig klimaat in de gezinnen.
- Bevorderen van de opvoedkwaliteiten van ouders om zelf de verantwoordelijkheid te dragen.
- Herstellen en versterken van probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en het sociale netwerk; uitgaan van eigen kracht van de jeugdige, ouders en sociale netwerk.
- Bevorderen van de veiligheid van jeugdigen in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit.
- Bij meervoudige problemen op diverse leefgebieden dienen jeugdhulp, uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en uitvoering van jeugdreclasseringsmaatregelen zoveel mogelijk in samenhang met andere hulp te worden verleend: integrale hulp, vanuit het principe: één gezin, één plan één regisseur‘.
- Door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugd en gezinnen.

De gemeenten worden, conform het regeerakkoord en het Bestuursakkoord van Rijk, IPO en VNG, vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor:

- de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg;
- de gesloten jeugdzorg;
- de geestelijke gezondheidzorg voor jeugdigen (jeugd-ggz);
- de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking;
- de begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen;
- vervoer bij begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen;
- kortdurend verblijf ten behoeve van jeugdigen;
- ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg);
- de uitvoering van Kinderbeschermingsmaatregelen en van Jeugdreclassering.

Daarnaast wordt de uitvoering van de Participatiewet (samenvoeging Wet Werk en Bijstand, deel van de Wajong en Wet Sociale Werkvoorziening) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) vanaf 2015 bij de gemeenten gelegd. Ook komt er per 2014 een nieuw stelsel voor Passend Onderwijs.

Primaire doelen van de stelselwijziging zijn: preventie en uitgaan van eigen kracht, demedicalisering, ontzorgen en normaliseren, eerder bieden van de juiste hulp, integrale hulp (één gezin, één plan, één regisseur) en meer ruimte voor de professional om de juiste hulp te bieden. De transitie moet dan ook gepaard gaan met een inhoudelijke vernieuwing (de transformatie). De TSJ constateerde enkele maanden geleden nog dat veel noodzakelijke maatregelen voor een verantwoorde decentralisatie niet tot stand zijn gekomen, dat de kaders waarbinnen gemeenten moeten gaan uitvoeren nog niet bekend zijn en dat ook nog niet duidelijk is welke informatie gemeenten nodig hebben voor de decentralisatie. In haar eindrapportage Beoordeling Transitiearrangementen schrijft de TSJ dat zij vanuit het totstandkomingproces van de regionale transitiearrangementen mogelijkheden ziet voor regio‘s en aanbieders om tijdig een ‗zachte landing‘ van de transitie te bewerkstelligen. De beschikbare tijd is echter kort en alle actoren moeten zich hier nu sterk voor maken.

Een omvangrijke decentralisatie van taken van de ene bestuurslaag naar de andere verandert het speelveld‘‘ volledig, niet alleen voor bestuurslagen maar ook voor instellingen en voor cliënten.

Tegen deze achtergrond heeft de TSJ Van Montfoort gevraagd een inventariserend onderzoek uit te voeren inzake de inpassing van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering in het nieuwe jeugdstelsel en de mogelijke spanningen en tegenstrijdigheden daarbij.

2.2 De onderzoeksthema’s en onderzoeksvragen

Wij hebben voor de uitvoering van het onderzoek vier centrale thema‘s onderscheidden:

Thema 1. Beleidsmatig: gemeentelijke beleidsruimte
De gemeenten worden verantwoordelijk voor de werkvelden jeugdbescherming en jeugdreclassering. Tegelijkertijd spelen het Rijk (ministerie van V&J inzake gecertificeerde instellingen), de Raad voor de Kinderbescherming (advies inzake strafzaken en civiele zaken) en de kinderrechter (uitspraak Maatregel van Kinderbescherming of Jeugdreclassering) een rol, evenals landelijk beleid met betrekking tot het strafrecht. Vraag is welke invloed gemeenten op (het beleid van) deze partijen hebben en hoe groot dan wel beperkt hun beleidsruimte is.

Thema 2. Inhoudelijk: inpassing jeugdbescherming
Eén gezin, één plan, één regie en Eigen Kracht zijn hier de kernwoorden, zowel in de Jeugdwet als in de beleidsplannen van de verschillende gemeenten. Centrale inhoudelijke vraag is hoe dit te realiseren is met behoud van de focus op veiligheid voor kinderen en hoe de aansluiting met voorveld, vrijwillige zorg en jeugdbescherming en jeugdreclassering tot stand komt.

Thema 3. Inhoudelijk: inpassing jeugdreclassering
Jeugdreclassering komt bij de discussies over de inpassing van het gedwongen kader in de transitie van de jeugdzorg nog weinig aan de orde. Wij willen de jeugdreclassering specifieke aandacht geven in het onderzoek. De inpassing van de jeugdreclassering stelt immers andere uitdagingen, vanwege de samenhang in de strafrechtsketen (met partijen als OM, Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechter) en specifieke landelijke beleidsontwikkelingen (adolescentenstrafrecht, Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen, ZSM en dergelijke).

Thema 4. Inhoudelijk en procedureel: positie AMHK
Instroom in het huidige jeugdzorgstelsel verloopt nu o.a. via de zorgmeldingen bij Bureau Jeugdzorg, via het AMK en de voordeur/toegang van Bureau Jeugdzorg. De positie van het AMK gaat echter drastisch veranderen door het samengaan met het Steunpunt Huiselijk Geweld. Daarmee verdwijnt de toegang naar Bureau Jeugdzorg, de koppeling tussen melding en snelle hulp en verandert ook de positie van de Raad voor de Kinderbescherming.

Deze thema's zijn als volgt in de vier onderzoeksvragen opgenomen:

I	Wat is de beleidsruimte voor de gemeente inzake (inpassing van) jeugdbescherming en jeugdreclassering?
II	Wat zijn modellen en benaderingen voor de inpassing van de jeugdbescherming, wat zijn fricties en tegenstellingen bij inpassing en wat zijn mogelijke oplossingen met het oog op een effectieve inpassing?
III	Wat zijn modellen en benaderingen voor de inpassing van de jeugdreclassering, wat zijn fricties en tegenstellingen hierbij en wat zijn mogelijke oplossingen voor die fricties en tegenstellingen met het oog op een effectieve inpassing?
IV	Wat zijn modellen en benaderingen voor inpassing van het AMK, wat zijn fricties en tegenstellingen bij inpassing en wat zijn mogelijke oplossingen met het oog op een effectieve inpassing?

Tijdens de twee gesprekken met de begeleidingscommissie van de TSJ kwamen wij tot de conclusie dat het effectiever is om bij de fricties, tegenstellingen en mogelijke oplossingen, ook de risico's te beschrijven met aanbevelingen.

2.3 De onderzoeksuitvoering

In het onderzoek staan de benaderingen, fricties en mogelijke oplossingen per thema centraal. Bij ieder onderscheiden thema hebben wij in de offerte al een aantal aspecten benoemd. Dat hebben wij mede gedaan op basis van onze betrokkenheid bij en kennis van vele lokale/provinciale ontwikkelingen en initiatieven rond de totstandkoming van wat wij Nieuwe Jeugdbescherming noemen en die wij bij het tweede thema zullen bespreken[16].
Het beeld zoals in de offerte geschetst hebben wij vanuit verschillende invalshoeken aangevuld:

- Een literatuur- en documentenstudie.
  In de wettekst, de Memorie van Toelichting, het normenkader voor de gecertificeerde instellingen, de wijziging van de wet Kinderbeschermingsmaatregelen, de eerdere notities van de TSJ en het Transitieplan jeugd zijn wij nagegaan wat er over de vier onderscheiden thema's wordt vermeld.
- Wij hebben onze eerste bevindingen in een telefonische consultatieronde voorgelegd aan 20 verschillende experts[17] en aan de begeleidingscommissie van de TSJ.
- De op grond hiervan aangepaste notitie is eind oktober voorgelegd in een ronde tafel gesprek aan de experts die wij eerder telefonisch hebben geconsulteerd.
- De rapportage is mede gebaseerd op de uitkomsten van het rondetafelgesprek.
- Tevens is er afstemming geweest met de projectleider Ondersteuningsprogramma AMHK om dubbelingen te voorkomen.

[16] Voorbeelden zijn: Overijssel (Verve), Utrecht (Save), Rotterdam (Beter Beschermd Plus), Flevoland (Voorhoedeteams Jeugdbescherming), Amsterdam (Generiek Gezinsgericht Werken), Gelderland (De Nieuwe Jeugdbescherming), Haaglanden (Vliegwiel 1) en Zuid-Holland (Ontwikkeling Methode Veilig Thuis i.c. inzet van vrijwilligers in de Jeugdbescherming samen met Humanitas)
[17] Voor een overzicht: zie bijlage 1

2.4 De rapportage

We starten met de bespreking van de vier verschillende beleidstheorieën die bij het onderzoeksonderwerp betrokken kunnen worden.
Daarna komen de onderzoeksthema's aan bod. Per thema komen aan de orde:

1 de wet en andere relevante documenten
2 de huidige stand van zaken
3 fricties, tegenstellingen, mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen voor de geconstateerde fricties en spanningen

2.5 Beleidstheorieën

In de startnotitie van de TSJ wordt geconstateerd dat aan de decentralisatie naar de gemeenten impliciet twee beleidstheorieën ten grondslag liggen. Het betreft de noodzakelijke verbinding van verschillende terreinen en de notie dat de gemeente hiervoor het beste gremium is. In de startnotitie staat:

1 Om risico's en problemen te voorkomen, veerkracht en competenties van jeugdigen en hun gezinnen te vergroten, moeten de interventies gericht zijn op verkleining van de risico- en probleemfactoren en vergroting van de beschermende factoren. Om dit te realiseren is het van belang om verschillende relevante terreinen zoals sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid beter met elkaar te verbinden[18].

2 De gemeente is, met het oog op een effectieve jeugdbescherming en jeugdreclassering, het beste gremium voor de regie inzake het tot stand brengen van deze verbindingen. Taak voor de gemeente is om sturing aan de lokale dynamiek te geven waarin de gewenste verbindingen gestalte krijgen en tegelijkertijd het waarborgen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid[19].

Ons inziens spelen nog twee andere (beleids)theorieën impliciet een rol.

3 De Jeugdwet hanteert - impliciet - de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wet Werk en Bijstand (WWB). Gemeenten krijgen in dit kader van de rijksoverheid twee budgetten: een inkomensdeel en een werkdeel. Uit het inkomensdeel moeten de uitkeringen worden betaald. Uit het werkdeel moeten de reïntegratie-activiteiten worden betaald. Gemeenten dienen zelf eventuele tekorten op die budgetten aan te vullen. Daar staat tegenover dat overschotten op het inkomensdeel in de gemeentekas vloeien. Het is dus zaak voor gemeenten om zo weinig mogelijk instroom in de bijstand te hebben, en zo veel mogelijk uitstroom.

Een vergelijkbare financiële prikkel geldt bij de Jeugdwet. Gemeenten die hun beleid op het voorkomen van kinderbeschermingsmaatregelen niet goed organiseren, worden ‗gestraft' doordat zij voor te hoge uitgaven komen te staan.
Maar uit onderzoek blijkt dat er meer nodig is dan alleen een financiële prikkel om beleid goed te kunnen organiseren: in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft Meccano

[18] Startnotitie onderzoek TSJ d.d. 1 augustus 2013, p.5
[19] idem

Kennis voor Beleid, in samenwerking met de universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek, onderzoek uitgevoerd op dit terrein[20]. In dit onderzoek wordt enerzijds geconcludeerd dat de prikkel bij de WWB heeft gewerkt, anderzijds dat de problematiek in de slogan –Werk boven inkomen" een versimpeling is, dat er vaak sprake is van complexe problematiek en dat hiervoor een hybride sturingsvorm het meest geschikt is. Er zal gezocht moeten worden, zo concludeert het rapport in hoofdstuk 7.3, naar de optimale mix van regelgeving, prestatieprikkels en het bevorderen van de inzet van professionele kennis en kunde. Wij achten deze theorie uit het Meccano-onderzoek ook van toepassing op de jeugdzorg. Het gaat inzake sturing ook hier om een optimale mix van regelgeving, prestatieprikkels en het bevorderen van de inzet van professionele kennis en kunde. In dit kader is het dus van belang dat de gemeenten in hun beleid en de uitvoering ook de professionele kennis van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering maximaal benutten. Deze is thans belegd bij de Raad voor de Kinderbescherming, het AMK en de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg.

4 Een vierde beleidstheorie betreft de effectieve ketensamenwerking. Ketensamenwerking is een belangrijk thema in de jeugdzorg. Bij integrale zorg wordt gestreefd naar één toegang/één loket. Jeugdzorg en jeugdbeleid omvatten immers verschillende sectoren, circuits en ketens.
Deze bundeling van eerste schakels' blijkt vervolgens maar al te vaak op gespannen voet te staan met de koppeling die deze schakels hadden met de achterliggende schakels. In andere termen: de samenwerking in de breedte' (één loket) kan op gespannen voet staan met de samenwerking in de lengte'.

Ondanks alle inspanningen voor integrale zorg en verbetering van de ketensamenwerking blijft dit probleem hardnekkig bestaan. Het is dus zeer de vraag of het werken aan integrale jeugdzorg met één loket wel het antwoord is op stagnaties in de ketensamenwerking. Voor een effectieve ketensamenwerking zijn andere zaken wellicht meer van belang: niet alles op een hoop gooien/geen totaalaanpak, dialoog voor doorzetten, samenwerking gestuurd door de vraag en zelf veranderen[21].

2.6 Voorwaarden vanuit de beleidstheorieën

Beleidstheorie 3: Hoe werkt de WWB (Wet Werk en Bijstand)?
Uit het in de vorige paragraaf aangehaalde onderzoek van Meccano blijkt dat het van belang is dat er optimale mix is van regelgeving, prestatieprikkels en het bevorderen van de inzet van professionele kennis en kunde. Op een aantal plaatsen (Overijssel, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam) wordt wat genoemd wordt een Nieuwe Jeugdbescherming ontwikkeld waarin het samenspel in ontwikkeling en uitvoering tussen gemeenten en Bureau Jeugdzorg/LWI's groot is. De eerste resultaten van deze pilots zijn indrukwekkend als het gaat om het terugdringen van het aantal kinderbeschermingsmaatregelen.

In die zin is dus een eerste belangrijke voorwaarde voor de inpassing van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering dat er een goede en evenwichtige betrokkenheid is van de professionals bij beleidsontwikkeling en uitvoering.

[20] Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uitgevoerd door Meccano kennis voor beleid in samenwerking met de universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek, 2007.
[21] Van Montfoort, Jeugdzorg: Ketens voor kinderen in: Ketenzorg, praktijk in perspectief. Rosendal, H.; Ahaus, K.; Huijsman, R. & Raad, C. (red.). Maarssen: Elsevier gezondheidszorg. Pag. 259-265.

De TSJ benoemt een hieraan gerelateerde factor bij de beschrijving van de succesfactoren voor de Transitie Arrangementen als volgt: ‘Erkenning van elkaars rol en verantwoordelijkheid. De verschillende partners van gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid en gaan vanuit deze verantwoordelijkheid de samenwerking aan. Erkenning is dan een noodzakelijke stap om een zakelijk partnerschap tot stand te brengen”.[22]

Beleidstheorie 4 Over effectieve ketensamenwerking
Uit deze beleidstheorie en het uitgangspunt van de gemeenten zelf (één gezin, één plan, één regisseur) volgt hoe belangrijk het is dat de ketenverbindingen goed worden belegd. Dat betekent de juiste schakeling op het juiste moment. In het Programma Beter Beschermd en Aanpak Jeugdcriminaliteit van V&J is hierop enorm geïnvesteerd, zowel in de doorlooptijden als in de ICT-ondersteuning.

Ketensamenhang en ketensnelheid behouden is dan ook een tweede belangrijke voorwaarde voor de inpassing van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering in de transitie/transformatie.

[22] TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, November 2013, p.14.

van montfoort

3. Thema 1. Gemeentelijke beleidsruimte

Onderzoeksvraag 1
Beleidsmatig: Wat is de beleidsruimte voor de gemeente inzake (inpassing van) jeugdbescherming en jeugdreclassering?

3.1 Wet en documenten

Taken en verantwoordelijkheden
De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid voor het organiseren van een herkenbare en laagdrempelige jeugdhulp en wordt tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclasseringsmaatregelen. Zo krijgt één bestuurslaag de regie op het zorgcontinuüm van vroeghulp, gedwongen kader en passende nazorg[23].
Het college is er verantwoordelijk voor dat er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is om aan de gemeentelijke taken te kunnen voldoen[24].

De verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de uitvoering van kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen staat in de Wet Jeugd in artikel 2.4 als volgt omschreven:

1. ~~Z~~odra het college tot het oordeel komt dat een maatregel met betrekking tot het gezag over een minderjarige die zijn woonplaats heeft binnen de gemeente overwogen moet worden, doet het college een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming".
2. Het college is ten behoeve van een jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen, van de j eugdreclassering en van de jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing, hetgeen in ieder geval inhoudt dat het college:
   a. voorziet in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen en
   b. de jeugdhulp inzet die de gecertificeerde instelling nodig acht ter uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel, of die de rechter, het openbaar ministerie, de directeur of de selectiefunctionaris van de justitiële jeugdinrichting of de gecertificeerde instelling nodig achten ter uitvoering van jeugdreclasseringsmaatregel".

Gemeenten hebben de vrijheid om de toegangsfunctie zelf in te vullen[25]. De gemeente moet vanuit haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen de toeleiding naar het gedwongen kader organiseren[26]. Het college kan daartoe de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken om een onderzoek te doen naar de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel. De gemeente kan ook een jeugdhulpaanbieder aanwijzen die rechtstreeks bij de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek tot onderzoek kan doen. Ook de gecertificeerde instelling en het AMHK hebben deze bevoegdheid. De gemeente moet dan wel hiervan op de hoogte worden gesteld.
De Raad voor de Kinderbescherming en het college leggen hun wijze van samenwerken vast in een protocol. Hierin wordt ook vastgelegd welke gecertificeerde instelling in het verzoekschrift aan de rechter

[23] Memorie van Toelichting, p.29
[24] Artikel 2.5 lid1
[25] Transitieplan, mei 2013
[26] MvT, p.131; artikel 3.1

wordt opgenomen[27].

Uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel en een jeugdreclasseringsmaatregel kan alleen uitgevoerd worden door gekwalificeerde, gecertificeerde instellingen. De gemeente heeft een leveringsplicht[28]. Zij moet over een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen beschikken om te realiseren dat een uitspraak van de rechter kan worden uitgevoerd[29]. Deze leveringsplicht van de gemeente geldt ook voor de eventueel noodzakelijke jeugdhulp in het kader van een kinderbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel. De gecertificeerde instelling is bevoegd te bepalen of jongeren aanvullende hulp nodig hebben[30]. De gecertificeerde instelling kan echter uitsluitend die jeugdhulp inzetten die de gemeente heeft ingekocht.
Op deze wijze heeft de gemeente de regie, ook in financiële zin. Juist om conflicten te voorkomen, overlegt de gecertificeerde instelling over de nodige jeugdhulp met de gemeente. Mocht de gecertificeerde instelling van mening zijn dat de gemeente haar verplichtingen niet nakomt, dan treedt de instelling hierover in overleg met de gemeente. Voor jeugdhulp die niet door de gemeente is ingekocht, geldt dat de gecertificeerde instelling deze niet zonder meer kan aanwijzen. De specifieke vorm van hulp kan door de gemeente worden geweigerd, bijvoorbeeld omdat naar de mening van de gemeente een vergelijkbare vorm van jeugdhulp beschikbaar is. De gecertificeerde instelling die zich niet met dit (negatieve) besluit kan verenigen, kan naar de bestuursrechter gaan met het verzoek om alsnog in de nodig geachte jeugdhulp te voorzien[31].
Het is een risico dat de gemeente zo alsnog wordt verplicht deze hulp te financieren.

Bevoegdheden
Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. De gemeente moet, zo stelt de Memorie van Toelichting van de Jeugdwet, voldoende toegerust zijn om haar verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. De gemeente moet daarom over voldoende bevoegdheden beschikken om ook in het gedwongen kader invloed te kunnen uitoefenen[32].
Om invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid voor hun nieuwe taken dienen gemeenten over beleidsruimte te beschikken. Deze beleidsruimte dienen zij te hebben om de organisatie van de jeugdhulp af te stemmen op de lokale problematiek en de lokale infrastructuur en de jeugdhulp effectief en efficiënt te organiseren[33]. Dit biedt gemeenten veel ruimte om de verantwoordelijkheden die zij krijgen voor de jeugdhulp in te richten, zo stelt het Transitieplan Jeugd van 13 mei 2013[34].

De bevoegdheden van de gemeente beperken zich wat betreft de jeugdbescherming en jeugdreclassering tot twee gebieden: de inkoop en het doen van een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming.

Naar de aard en werking lijken jeugdbescherming en jeugdreclassering taken te zijn waarin de rol van de gemeente beperkt zal blijven. Ook de Raad van State wijst hierop: de instroom wordt door de rechter bepaald, de inhoud van de zorg door de gecertificeerde instelling. Echter, zo stelt de Memorie van

[27] MvT p.132; artikel 3.1 lid 5 en 6.
[28] MvT, p.15
[29] art 2.4, lid 2.
[30] art. 2.4 lid 2, onder b.
[31] Nota n.a.v. het nader verslag d.d. 8 oktober 2013, p. 7.
[32] MvT, p.91
[33] Nota n.a.v. het nader verslag Jeugdwet, p.5.
[34] Transitieplan mei 2013, p.15.

Toelichting, door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente te beleggen krijgt één bestuurslaag de regie op het zorgcontinuüm van vroeghulp, gedwongen kader en passende nazorg. De Memorie van Toelichting stelt: door deze manier van organiseren en interveniëren kan het beroep op specialistische en gedwongen hulp worden verminderd. In deze opzet ligt *de prikkel* besloten voor de gemeente om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp[35]. Dit komt de continuïteit en de coördinatie van hulp aan kwetsbare gezinnen ten goede en brengt het doel van dit voorstel dichterbij: versterking van eigen kracht van de jongere en het probleemoplossend vermogen van gezin en sociale omgeving[36].

De rol van gemeenten is op civielrechtelijk gebied overigens een andere dan op strafrechtelijk gebied. In het strafrecht speelt rechtsgelijkheid een belangrijke rol en is in zekere zin lokale differentiatie minder gewenst[37]. Zo citeert het normenkader de Memorie van Toelichting: voor zowel jeugdbescherming als jeugdreclassering geldt dat bij de uitvoering de volgende beginselen moeten worden gewaarborgd: proportionaliteit en subsidiariteit, rechtsgelijkheid, verbod van willekeur, rechtszekerheid en uniformiteit[38]. Het OM is omwille van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van mening dat de opgelegde Maatregelen in het gehele land uniform moeten worden uitgevoerd[39]. Het OM wil dan ook met klem dat voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de verplichte justitiële maatregelen[40].
Er zijn naar schatting circa 30.000 zorgmeldingen per jaar van de politie bij de Bureaus Jeugdzorg. De Raad van Korpschefs wil waarborgen dat te grote verschillen tussen gemeenten worden voorkomen. De Raad wil dat de één loket-gedachte voor meldingen overeind blijft om te voorkomen dat meldingen/kinderen tussen wal en schip vallen[41].

Als reactie op de geuite zorgen stelt het Rijk dat met deze Jeugdwet een stelsel is gewaarborgd van uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid doordat de gemeente (ook financieel) verantwoordelijk is voor de gehele keten, inclusief het gedwongen kader[42].

3.2 Stand van zaken

De Jeugdwet gaat naar verwachting op 1 januari 2015 in. Er is dus nog geen ervaring met de gemeentelijke beleidsruimte inzake het nieuwe jeugdstelsel. De staatssecretarissen hebben met VNG en IPO afgesproken dat er regionale transitiearrangementen worden opgesteld. Deze zijn voor 31 oktober aangeleverd. Daarin staat uitgewerkt hoe de samenwerkende gemeenten zorgcontinuïteit (en de bij Jeugdbescherming behorende infrastructuur) realiseren en hoe frictiekosten beperkt worden. In sommige regio's worden voor meerdere jaren afspraken gemaakt. De TSJ heeft de regionale transitiearrangementen dit najaar getoetst. Uit deze toetsing blijkt dat de arrangementen in 11 van de 41 regio's aan de eisen voldoen.

[35] MvT, p.3.
[36] MvT p.29/30
[37] Transitieplan, mei 2013
[38] Normenkader, versie 17-09-2013, p.7
[39] MvT, p.90
[40] MvT, p.90
[41] idem
[42] MvT, p.91

3.3 Fricties, tegenstellingen, mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen bij de gemeentelijke beleidsruimte

De financiële prikkels beschreven in de Jeugdwet bieden kansen, maar kennen ook risico's. Kans voor de gemeenten is het goed op orde brengen van het _voorveld' om daarmee de instroom in de kinderbescherming- en jeugdreclasseringsmaatregelen te verminderen. Dat levert een financiële beloning voor de gemeente op. Tegelijkertijd is de gemeente gehouden aan de hoeveelheid jeugdhulp die in de kinderbescherming- of jeugdstrafrechtketen noodzakelijk wordt geacht. Dat brengt financiële risico's met zich mee.

In beleidstheorie 3 (*Hoe werkt de WWB?)* staat beschreven dat een optimale mix van regelgeving, prestatieprikkels en het gebruik maken van professionele kennis en kunde (o.a. van de jeugdbescherming- en jeugdstrafrechtketen) van belang zijn bij het organiseren en uitvoeren van beleid.

Daar komt bij dat de gemeenten, doordat zij verschillende beleidsterreinen kunnen combineren, een beter antwoord zouden kunnen geven op de vragen die samenhangen met de veiligheid van kinderen of de onveiligheid die zij veroorzaken. Immers de problematiek is vooral ook een sociaal verschijnsel, samenhangend met armoede, werkloosheid en beperkingen, en er is een grote interferentie met de problematiek van de ouders.

Juist in die samenhangende visie is nog veel te ontwikkelen en moet er aandacht blijven voor methodiek en innovatie. Opvallend is bv. dat in de notitie Sociale Wijkteams in Ontwikkeling[43] de hele jeugdbescherming en jeugdreclassering niet voorkomt.

 # RISICO 1

Het belangrijkste risico zien wij in het feit dat de Bureaus Jeugdzorg/Landelijk Werkende Instellingen (WWI's)[44] niet in alle regio's betrokken zijn bij de vorming en uitvoering van het beleid. Wij laten in dit rapport zien dat, waar die betrokkenheid er wel is, er onder meer sprake is van kwalitatief en kwantitatief veelbelovende initiatieven (daling kinderbeschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen).

 # AANBEVELING 1

Wij bevelen daarom aan dat deze betrokkenheid alsnog in alle regio's wordt gerealiseerd.

 # RISICO 2

Wij constateren een kwantitatief risico bij de inkoop van kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen en de inkoop van zorg, die dient te worden ingezet in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel of het jeugdstrafrecht. Dat wil zeggen: het is een risico dat niet de juiste zorg of de juiste hoeveelheid kinderbeschermings- en jeugdreclasserings maatregelen en zorg wordt ingekocht.

[43] VNG, juli 2013

[44] Als wij in het vervolg over Bureaus Jeugdzorg spreken doelen wij ook op de door de Bureaus Jeugdzorg gemandateerde Jeugdbescherming en Jeugdreclassering van de Landelijke Werkende Instellingen (LWI's): de William Schrikker Groep, Joods Maatschappelijk Werk, SGJ Christelijke Jeugdzorg en het Leger des Heils.

 # AANBEVELING 2

Wij adviseren de Raad voor de Kinderbescherming een inkoopadvies te laten opstellen voor de regio, vergelijkbaar met wat nu Bureau Jeugdzorg voor de provincies doet.

4. Thema 2. De inpassing van de jeugdbescherming

Onderzoeksvraag 2
Wat zijn modellen en benaderingen voor de inpassing van de jeugdbescherming, wat zijn fricties en tegenstellingen bij inpassing en wat zijn mogelijke oplossingen met het oog op een effectieve inpassing?

4.1 Wet en documenten

Jeugdwet
Een kinderbeschermingsmaatregel is een ultimum remedium. Hiertoe wordt pas overgegaan als de ontwikkeling van het kind (ernstig) wordt bedreigd en het duidelijk is dat hulpverleners in het vrijwillige kader, samen met de jongere, diens gezin en anderen in zijn omgeving, die bedreiging niet zullen kunnen wegnemen.
Uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel en een jeugdreclasseringsmaatregel kan alleen geschieden door gekwalificeerde, gecertificeerde instellingen[45]. In het normenkader (versie 0.12) staat dat de gecertificeerde instelling een vastgestelde missie, visie en strategie moet hebben met concrete doelstellingen. Deze instellingen mogen zelf geen jeugdhulp aanbieden. Dat doet de jeugdhulpaanbieder.
De gezinsvoogd is, net als de jeugdreclasseerder, zo staat in de MvT, primair casusregisseur en geen hulpverlener[46].
De gecertificeerde instelling wijst bij een ondertoezichtstelling (OTS) binnen vijf dagen een gezinsvoogd aan. De gezinsvoogd kan aanvullende hulp inzetten[47]. Dit dient in overleg met de gemeente te gebeuren.
Als de gezinsvoogd van mening is dat de OTS of de uithuisplaatsing niet verlengd hoeft te worden, moet hij de Raad voor de Kinderbescherming hiervan tijdig en beargumenteerd op de hoogte stellen[48]. De gecertificeerde instelling kan daarnaast rechtstreeks de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken onderzoek te doen naar nut en noodzaak van een verderstrekkende maatregel[49].
Het wetsvoorstel wil nadrukkelijk bevorderen dat de Raad voor de Kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang - tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening[50].

De uitvoering van kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen en bepaalde specialistische vormen van (gesloten) zorg komen zo beperkt voor, dan wel zijn dermate dure vormen van jeugdhulp of vereisen veel kennis van de inkopende partij dat het om die redenen zowel inhoudelijk als vanwege het financiële risico opportuun is dat gemeenten deze taken in samenwerkingsverbanden oppakken. Dat geldt ook voor het instellen van een AMHK en het organiseren van de kindertelefoon[51].
Voor de uitvoering van de genoemde leveringsplicht zal de gemeente bovenregionaal gaan

[45] Jeugdwet, artikel 3.2, lid 1
[46] MvT, p.98 en 132
[47] MvT, p.32
[48] MvT, p.32
[49] MvT, p.131
[50] (MvT p.30/31)
[51] MvT, p.21

samenwerken. De samenwerkende gemeenten zullen contracten sluiten met gecertificeerde instellingen die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringsmaatregelen uitvoeren. Gemeenten zijn in dit kader ‗uitgekomen' op 41 regio's voor de nieuwe Jeugdwet[52].

Regie en (casus)regisseurs

Belangrijke uitgangspunten in de Jeugdwet en in bijna alle gemeentelijke plannen en experimenten zijn: integrale aanpak, ‗één gezin, één plan, één regisseur'.
De term regisseur of casemanager is in de wet overigens niet helder. Onduidelijk blijft wat de regisseur nu precies doet, wat regie voeren inhoudt en welke bevoegdheden een dergelijke regisseur heeft. Tegelijkertijd blijken er meerdere regisseurs te zijn. Zo staat in de Memorie van Toelichting op de Jeugdwet dat de Raad voor de Kinderbescherming in jeugdreclasseringzaken als administratieve casusregisseur functioneert[53]. Over de jeugdreclasseerder wordt gesteld dat hij primair casusregisseur is en geen hulpverlener. Dat wordt ook gesteld over de jeugdbeschermer: ook hij is primair casusregisseur en geen hulpverlener[54].

De wet en de Memorie van Toelichting spreken van een integrale aanpak[55]: het is van belang, zo wordt gesteld, om verschillende relevante terreinen zoals sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid beter met elkaar te verbinden[56]. Integraal werken betekent dan dat er op al deze terreinen tegelijkertijd wordt gewerkt en de cliënt vanuit al deze terreinen wordt bezien (de ‗hele' cliënt). Het moet dan niet zo zijn dat er met (veel) verschillende plannen per terrein wordt gewerkt. Verbinding tussen de sectoren op cliëntniveau is noodzakelijk. Daarom moet er één plan komen voor de cliënt/het cliëntsysteem en één regisseur die voor afstemming en koersbepaling zorgt.

Maar ook op een ander niveau wordt het uitgangspunt ‗één gezin, één plan, één regie' gebruikt. Dan gaat het om continuïteit door de tijd heen voor de cliënt. Het realiseren van continuïteit door middel van één contactpersoon of regisseur is geen sinecure. Kinderen krijgen hoe dan ook met wisselend personeel te maken (ziekte, zwangerschap, wisseling van baan), met gemiddeld zes overplaatsingen bij een uithuisplaatsing en met meerdere groepswerkers indien zij in een tehuis verblijven. De discontinuïteit voor kinderen en gezin werkt averechts en geeft geen pedagogische continuïteit. Concreet betekent dit dat kinderen die al ingrijpende en traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt, steeds opnieuw te maken krijgen met breuken in relaties. Ze krijgen niet de kans zich te hechten aan volwassenen die er echt voor hen zijn. Het gebrek aan stabiliteit en continuïteit heeft grote negatieve gevolgen. De kinderen krijgen het gevoel dat ze niets waard zijn en dat niemand te vertrouwen is. Daardoor raken ze letterlijk en figuurlijk steeds verder van huis. Uit onderzoek blijkt dat jonge kinderen die in een instelling zijn geplaatst vaker emotionele, aandacht- en gedragsproblemen ontwikkelen, ook na adoptie of opname in een stabiel pleeggezin. Ze lopen bovendien het risico te gaan zwerven, verslaafd te raken of in de criminaliteit terecht te komen. Continuïteit in de pedagogische en/of hulpverleningsrelatie is dus voor het kind van groot belang. De jeugdbeschermer moet in het verlengde hiervan met zo weinig mogelijk wisselingen in hulpverleners werken en pogingen doen om een langdurige contactpersoon voor de cliënt te zijn dan wel een dergelijke persoon te vinden.

[52] MvT, p.21
[53] P.34
[54] MvT, p.98 en 132
[55] Art. 2.1 onder f
[56] Startnotitie onderzoek TSJ d.d. 1 augustus 2013, p.5

Samengevat: voor integraal werken is een regisseur nodig die zorg draagt voor de afstemming tussen de hulp en hulpverleners vanuit allerlei lokale terreinen. Voor continuïteit voor een cliënt is een contactpersoon of regisseur nodig, door de tijd heen. Daarom is in de jeugdbescherming interne ontschotting nodig (ontschotting tussen toegang/zorgmeldingen/onderzoek/gezinsvoogdij voogdij/jeugdreclassering) en het werken met één contactpersoon dan wel casemanager.
In de termen van de vierde beleidstheorie (*Effectieve Ketensamenwerking*): het gaat zowel om regie in de breedte (integraal) als om regie in de lengte (continuïteit). Dat is de uitdaging waar de gemeente en de sector voor staan.

Wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen
Op 1 januari 2015 zal eveneens het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen van kracht worden, zo is de verwachting.
In het wetsvoorstel dat momenteel bij de Eerste Kamer ligt, is niet gekozen voor een verruiming van de grond voor de huidige ondertoezichtstelling. Die blijft hetzelfde dubbel-criterium houden: een ernstige bedreiging van de ontwikkeling en andere middelen hebben gefaald of zullen naar verwachting falen. Ontzetting en ontheffing worden vervangen door de ‗gezagsbeëindiging'.

Maatregel van Opgroeiondersteuning
De Maatregel van opgroeiondersteuning (ook wel ‗OTS light' genoemd) komt er niet. In de nieuwe Jeugdwet is de Maatregel door de Tweede Kamer geschrapt.
De Maatregel van Opgroeiondersteuning (MvO) maakte deel uit van de geplande herziening van de kinderbeschermingswetgeving. Die herziening loopt al jaren. In het voorjaar van 2011 heeft de Tweede Kamer er uitgebreid over gesproken. Eén van de vernieuwingen was toen de MvO, een soort lichte OTS. De MvO zou ouders dwingen om lichte hulp te accepteren, gericht op een concreet doel. De rechter zou daardoor (op advies van de Raad) beschikken over drie mogelijke maatregelen: de (lichte) Maatregel van Opgroeiondersteuning, de (zware) ondertoezichtstelling, al dan niet met uithuisplaatsing en de (definitieve) gezagsbeëindiging. De Maatregel van Opgroeiondersteuning zou naar verwachting veel extra werk voor de Raad met zich meebrengen.
De regering en de Tweede Kamer hebben nu besloten dat de MvO niet doorgaat. Door de overheveling van de jeugdhulp naar de gemeenten is die Maatregel niet meer nodig, vinden zij. Een en ander is geregeld in artikel 12.6 van de nieuwe Jeugdwet.
Opgemerkt moet worden dat de herziening van de kinderbeschermingswetgeving nog niet door de Eerste Kamer is goedgekeurd. De regering wil de herziene kinderbeschermingswetgeving op 1 januari 2015 van kracht laten worden, samen met de nieuwe Jeugdwet. Of dat lukt is afhankelijk van de bespreking van beide wetstrajecten in de Eerste Kamer[57].

Ondertoezichtstelling
De rechtsgrond voor de OTS verandert. Het gaat nog steeds om een ernstige bedreiging, maar tevens dient er sprake te zijn van het niet accepteren van noodzakelijke zorg en de verwachting dat de ouder de verantwoordelijkheid voor de opvoeding binnen een aanvaardbaar te achten termijn weer kan dragen.
Art 255 lid 1: *indien de minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouder(s) met gezag, door hen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders/ouder met gezag binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en*

[57] Nieuwsbericht Raad voor de Kinderbescherming, 30-10-2013

opvoeding in staat is te dragen.

Gezagsbeëindiging
Dit is de vervanging van de maatregelen ontzetting en ontheffing. Gezagsbeëindiging kan plaats vinden zodra duidelijk is dat ouders de verantwoordelijkheid voor de opvoeding niet binnen een aanvaardbare termijn kunnen dragen, bezien vanuit het belang van het kind. Art 266: *indien de minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en de ouder niet in staat is de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, of de ouder het gezag misbruikt.*

4.2 Het normenkader voor de gecertificeerde instelling

In het normenkader (versie 0.12) staat dat de gecertificeerde instelling resultaatgericht moet zijn.
Dat betekent inzake de OTS:

- Afwending van ontwikkelingsbedreiging zodanig dat geen hulp in gedwongen kader meer nodig is.
- Wegnemen van fysieke en/of psychische onveiligheid.
- Uithuisplaatsing is opgeheven of wordt zo mogelijk voorkomen.
- Stabiliteit en continuïteit in de opvoedingssituatie is georganiseerd.

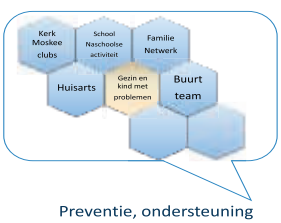
En inzake de voogdij:

- Ontwikkelingsbedreiging is afgewend zodanig dat geen nieuwe schade ontstaat.
- Fysieke en/of psychische veiligheid is geborgd.
- Stabiliteit en continuïteit in de opvoedingssituatie is gegarandeerd vanuit professioneel wettelijk vertegenwoordigerschap.

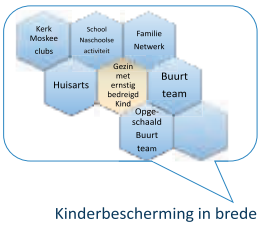
In het normenkader wordt bij de resultaten van de bemoeienis van jeugdbescherming en/of jeugdreclassering expliciet veiligheid genoemd (bij OTS: de fysieke en of psychische onveiligheid is weggenomen, idem bij Voogdij). Toetsing van de gecertificeerde instelling betreft dus ook het aspect hoe zij de veiligheid van jeugdigen bevordert.

4.3 Stand van zaken in de jeugdbescherming

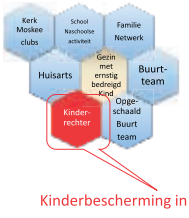
De jeugdbescherming in brede en in enge zin. Professor W. Slot sprak in zijn afscheidsrede over de toekomst van de kinderbescherming. Hij gebruikte de termen _kinderbescherming in brede zin‘ en _ kinderbescherming in enge zin‘[58]. Slot onderscheidt 3 niveaus:



Preventie, ondersteuning



Kinderbescherming in brede zin



Kinderbescherming in engere zin

[58] Prof. Wim Slot, afscheidsrede Jeugdbescherming van nabij, 10 oktober 2013

Niveau 1 Preventie en ondersteuning:
Het gaat hier om kinderen en gezinnen met milde opvoed- en opgroeiproblemen.

Niveau 2 Kinderbescherming in brede zin:
Het gaat om gezinnen die net niet aan het dubbel-criterium voldoen: kinderen met een ernstig bedreigde ontwikkeling en ouders die wel willen, maar niet kunnen meewerken. Op dit niveau wordt geprobeerd inzet van niveau 3 te voorkomen, maar wordt ook, indien nodig, snel geschakeld naar niveau 3.

Niveau 3 Kinderbescherming in engere zin:
Het betreft hier gezinnen die voldoen aan het dubbel-criterium, waarbij de inschatting is dat een maatregel nodig is.

De gemeente heeft geen rechtstreekse sturing op niveau 3, het niveau waarbij het ouderlijk gezag of de (keuze)vrijheid van de jongere wordt ingeperkt en dat onder civiel- of strafrecht valt.
Het grootste deel van de kinderbescherming (‗kinderbescherming in brede zin') valt wel onder de gemeentelijke regie. Dit betreft niveau 2.

Overigens is het beschermen van kinderen een taak van alle hulpverleners, ook op niveau 1, die zich met kinderen en gezinnen bemoeien. Pas als dit niet lukt is inzet vanuit de ‗kinderbescherming in brede zin' noodzakelijk met als ultiem middel een kinderbeschermingsmaatregel.

4.4 Fricties, tegenstellingen, mogelijk oplossingen, risico's en aanbevelingen bij inpassing van de jeugdbescherming

Bij ons onderzoek betreffende de jeugdbescherming richten wij ons op drie thema's:
a) De Nieuwe Jeugdbescherming
b) Drang en dwang en zorgmelding
c) Varianten aansluiting jeugdbescherming op wijkteam

4.4.a De Nieuwe Jeugdbescherming

De afgelopen acht jaar is er veel geïnvesteerd in methodiekontwikkeling, onder meer in het kader van de programma's Beter Beschermd en Aanpak Jeugdcriminaliteit[59] en op de doorontwikkeling van methodisch werken in jeugdbescherming en jeugdreclassering in onder meer de Vliegwielprojecten. De methodische resultaten van deze investeringen betreffen o.a. de Deltamethode Gezinsvoogdij, de methode Voogdij, het Landelijk Handelingsprotocol AMK en de ORBA-werkwijze[60], het Handboek Jeugdreclassering en het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafketen (LIJ). Ook zijn er afspraken gemaakt over de doorlooptijden in de justitiële keten.
Onderzoek naar effecten van de Deltamethode Gezinsvoogdij laat zien dat toepassing leidt tot een aanzienlijke verkorting van de OTS (1 jaar verkorting) en een halvering van het aantal uithuisplaatsingen. Zo heeft het methodisch werken volgens de Deltamethode een positief effect op de duur van de OTS, de kans op uithuisplaatsing en de duur daarvan. Wanneer de gezinsvoogd samen met de opvoeders van de jeugdige concrete opvoedingsdoelen stelt in het Plan van Aanpak, hangt dit samen met een verkorting

[59] Beide programma's van het Ministerie van V&J
[60] ORBA staat voor: Onderzoek Risicotaxatie Besluitvorming AMK's

van de duur van de OTS met 8 maanden. Terwijl een toename van de werkervaring van de gezinsvoogd met één jaar gerelateerd is aan een verlenging van de duur van de OTS met een halve maand, blijkt elk extra jaar werkervaring met de Deltamethode juist samen te gaan met een verkorting van de duur van de OTS met 3 maanden. Verder betekent een Plan van Aanpak dat is opgesteld volgens de Deltamethode een halvering van de kans op een uithuisplaatsing. Wanneer er in het Plan van Aanpak bovendien concrete opvoedingsdoelen worden gesteld, kan de duur van de uithuisplaatsing met 14 maanden worden verkort. Hoewel het werken met het Plan van Aanpak en andere hulpmiddelen behorend bij de Deltamethode door een deel van de gezinsvoogden als een ‗administratieve last' wordt ervaren, tonen de onderzoeksuitkomsten het belang van deze methodische werkwijze aan. [61]

De laatste drie jaar heeft er een doorontwikkeling van deze methoden plaatsgevonden (versterking van het oplossingsgericht werken, zoals in Generiek Gezinsgericht Werken, Verve, SAVE, Doorontwikkeling Delta, Signs of Safety en het Jeugdbeschermingsplein), hetgeen wij samenvatten in de term de Nieuwe Jeugdbescherming.

De Nieuwe Jeugdbescherming vat jeugdbescherming op als het geheel van niveau 2 en niveau 3 van Professor Slot. In deze Nieuwe Jeugdbescherming ontstaan specifieke vormen van aansluiting van de jeugdbescherming bij de wijkteams: wij zien dit bijvoorbeeld in Amsterdam, Rotterdam, Overijssel en Utrecht. In Utrecht heten dit SAVE-teams. Dit zijn teams die gebiedsgebonden werken en die de huidige functies omvatten van het AMK, de zorgmeldingen bij Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, de uitvoering van de maatregelen van kinderbescherming en de jeugdreclassering. Er is een verbinding tussen deze teams en de Centra voor Jeugd en Gezin. De ‗jeugdbeschermer' is in dit geval de casemanager. De Raad voor de Kinderbescherming doet mee in deze teams; daarbij behoudt de Raad de wettelijke eigen rol en bevoegdheden. Voor het domein volwassenen kan in deze gevallen een casemanager worden aangewezen. Deze casemanager kan een sociaal werker zijn vanuit de maatschappelijke dienstverlening, een medewerker van de maatschappelijke opvang of een medewerker van de gemeente. Wij noemen deze teams de veiligheidsteams.

In deze gemeenten is er een samenspel van ontwikkeling en uitvoering tussen de gemeenten en Bureau Jeugdzorg/LWI en de Raad voor de Kinderbescherming gaande.
De Nieuwe Jeugdbescherming wordt opgevat als het geheel van ongevraagde bemoeienis met een cliënt, van zorgmelding tot en met de nazorg na afloop van maatregelhulp. Vanuit de cliënt gezien is dit in wezen één primair proces ‗Jeugdbescherming'[62].
De eerste resultaten van deze pilots zijn indrukwekkend als het gaat om het terugdringen van het aantal maatregelen.

Staatssecretaris Teeven zei over de Vliegwielprojecten het volgende bij de plenaire behandeling van de Jeugdwet in de Tweede Kamer:
‗In Rotterdam-Zuid is het aantal uithuisplaatsingen bijna gehalveerd. Niet alleen in Rotterdam-Zuid, maar ook in Amsterdam zijn de resultaten zeer positief. Amsterdam meldt dat het aantal ondertoezichtstellingen sinds 2005 op zijn laagste punt is, een daling van 32% vanaf de start van het nieuwe Generiek Gezinsgericht Werken[63]'.

[61] Geert Jan Stams, Mirjam Top–van der Eem, Samantha Limburg, Eveline S. van Vugt, Peter H. van der Laan, Implementatie en doelmatigheid van de Deltamethode Gezinsvoogdij, Kohnstamm Instituut, Amsterdam 2010
[62] Appèl voor een nieuwe Jeugdbescherming, Candel, van der Maat, Sprokkereef, Kouwenberg, van Montfoort, 2011
[63] Zie Bijlage 2

Maar ook gaf hij aan: De Vliegwielprojecten in Rotterdam en Amsterdam zijn bedacht door de mensen zelf. Die zijn bottom-up ontworpen en getest in de praktijk[64]'.

De William Schrikker Groep kwam op 28 januari 2014 met een persbericht naar buiten dat ook bij hen de doorontwikkeling van de deltamethode heeft geleid tot een daling van 30% in het aantal uithuisplaatsingen[65].

Het is daarom interessant de werkzame elementen van deze Nieuwe Jeugdbescherming te benoemen. Deze zijn:

- Veiligheid en ontwikkeling van het kind, nu en in de toekomst, staan centraal.
- Burgers hebben en houden de regie over de opvoeding, in plaats van dat er regie over hen wordt genomen, tenzij dit absoluut niet anders kan.
- Meer praten met kinderen en ouders, in plaats van over hen.
- Kind centraal, niet de instanties: één primair proces.
- Praktisch: geen dogma's, leren van ervaringen.
- Methodische ontwikkeling richting Eigen Kracht en inzet van het netwerk.
- Een integrale aanpak (regie).
- Continuïteit van hulpverlener of ondersteuner.
- Een veiligheidsteam.
- Drang en dwang wordt uitgevoerd vanuit de jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- Het benutten van de professionele kennis door de wijkteams vanuit de jeugdbescherming (deze is thans belegd bij de Raad voor de Kinderbescherming, het AMHK, de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg/LWI's).
- Een goed samenspel tussen gemeente als regievoerder enerzijds en de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdbescherming/jeugdreclassering en AMK anderzijds.

 # RISICO 3

Als risico zien wij, dat sommige gemeenten bij de voorbereiding van de inkoop onvoldoende het belang meewegen van methodisch werken en van de bestaande ketenafspraken. Zeer recent heeft V&J een (nog niet gepubliceerd) kostprijsonderzoek laten doen, op basis waarvan de tarieven 2014 zijn vastgesteld.
Het is onduidelijk of alle gemeenten op de hoogte zijn van de Nieuwe Jeugdbescherming (p.28 e.v.) en de werkzame elementen, waardoor een drastische afname van het aantal en de lengte van de OTS'en plaatsvindt, alsmede van het aantal uithuisplaatsingen.

Weliswaar wordt het risico beperkt door de eisen die het normenkader in methodisch opzicht aan de gecertificeerde instelling[66] stelt, maar als gemeenten onverhoopt het belang van intensief methodisch werken en van ketenafspraken niet ervaren, zullen deze kwaliteitsaspecten toch onder druk komen te staan. Dat is niet alleen nadelig voor de cliënt, maar kan de gemeenten op hoge en niet beïnvloedbare kosten jagen, doordat deze methoden laten zien dat zij de OTS'en kunnen verkorten en het aantal uithuisplaatsingen aanzienlijk kunnen verminderen.

[64] Idem
[65] Persbericht WSG d.d. 28-01-2014
[66] Concept Normenkader, versie 0.12 d.d. 17-09-2013

 # AANBEVELING 3

Onlangs zijn er ketenafspraken voor de jeugdbescherming gemaakt en vastgesteld. Het verdient aanbeveling om als gemeenten deze afspraken serieus te nemen. Wij adviseren gemeenten goed zicht te krijgen op de prijs-kwaliteit verhouding door middel van bijvoorbeeld een benchmarking. Dit is niet alleen in het belang van de cliënt, maar ook om hogere en niet-beïnvloedbare kosten te vermijden.

Het verdient tevens aanbeveling dat de Nieuwe Jeugdbescherming methodisch verder wordt uitgewerkt, als handreiking naar de gemeenten die deze veelbelovende methode willen hanteren. Wij adviseren dat de werkgroep Jeugdbescherming/Jeugdreclassering van de VNG hier het voortouw in neemt. Tevens adviseren wij in deze handreiking aandacht te besteden aan de regiefunctie (er is in wet- en regelgeving sprake van een grote hoeveelheid regisseurs) en aan de rechtsbescherming van de burger bij de drangvariant.

4.4.b Drang en dwang en zorgmelding

In het kader van de Nieuwe Jeugdbescherming wordt regelmatig gesproken over drang en dwang[67]. Het wetsvoorstel wil de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen - al dan niet met zachte drang - tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening[68].

Op de vraag of dit al of niet geoorloofd is antwoordde Staatsecretaris Teeven tijdens de behandeling van de Jeugdwet in de Tweede Kamer: ~~Ja~~, maar die ruimte is er al op dit moment. Ik hoef dat niet in de wet op te nemen. We hoeven niet alles in de wet op te nemen. Het kan al en het gebeurt al op dit moment". [69]

 # RISICO 4

Professor Ido Weijers wijst er op dat er met drang veel macht bij de gemeente komt, en dat de wet daar niets tegenover stelt. De gemeenten geven prioriteit aan vrijwillige medewerking van de ouders, zo nodig onder dreiging van zwaardere maatregelen, de zogeheten bemoeizorg of drang. Weijers stelt verder: Er is geen toetsingskader voor het handelen van gemeenten in deze zogeheten vrijwillige fase. Men gaat er op gemeentelijk niveau van uit dat alles mag [70]. Ook cliëntenfora op internet uiten hun ongenoegen over het gebrek aan rechtsbescherming en de ‗Big Brother is watching you' mentaliteit.

 # AANBEVELING 4

Wij adviseren dat algemene en meerduidige termen zoals ‗drang' en ‗doorzettingsmacht' worden vervangen door concrete aanduiding van bevoegdheden die de gemeente gebruikt om verandering in een opvoedingssituatie te bevorderen. Bij iedere bevoegdheid bestaat reeds een vorm van rechtsbescherming voor de burger. Bijvoorbeeld: bij schoolverzuim kan de leerplichtambtenaar de Officier van Justitie inschakelen. De betrokkenen hebben dan de rechtsbescherming die hoort bij een strafrechtelijke procedure. Dat de gemeente discretionaire ruimte bij bevoegdheden gebruikt om voorwaarden te stellen – ‗het kind gaat vanaf heden naar school en als dat niet gebeurt, wordt de Officier van Justitie ingeschakeld' – is niet bijzonder. Het kan zijn, dat de gezinsleden dit ervaren als ‗met de rug tegen de muur staan', maar zij hebben in een dergelijk geval wel een keuze: voldoen aan de voorwaarde

[67] Memorie van Toelichting (MVT), p 31
[68] Idem
[69] Zie Bijlage 2
[70] I. Weijers. NRC, 8 oktober 2013

of niet voldoen aan de voorwaarde en dan hun standpunt verdedigen in een juridische procedure.
Nader onderzoek kan worden gedaan naar de vraag of burgers voldoende mogelijkheden hebben om bemoeienis vanuit gemeentelijke instanties te weigeren. Dit kan in eerste instantie gezocht worden binnen het nieuwe stelsel. De gemeente kan een voorziening treffen waar burgers kunnen vragen om de bemoeienis met de opvoedingssituatie van hun kinderen te stoppen. Denkbaar is dat de Nationale Ombudsman of de Raad voor de Kinderbescherming deze rol op zich kan nemen. Bij twijfel kan de Raad de zaak voorleggen aan de rechter. Een afwijzing van een maatregel door de rechter betekent dat op dat moment niet voldoende is onderbouwd dat de jeugdige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en dat er dus geen grond is voor ongevraagde bemoeienis.
Wij adviseren dat de werkgroep Jeugdbescherming/Jeugdreclassering van de VNG het voortouw neemt voor een handreiking over bovenstaande.

4.4.c Varianten aansluiting jeugdbescherming op wijkteams

Voor de gemeenten liggen er met betrekking tot het eerder genoemde veiligheidsteam drie varianten:
a. Minimale variant: alleen dwang
b. Midden variant: drang en dwang
c. Maximale variant: drang en dwang en zorgbesprekingen

Zorgbesprekingen zijn besprekingen vanuit het wijkteam met het veiligheidsteam, als zij zich zorgen maken om de veiligheid van het kind. Het is een bespreking tussen professionals. Omdat er al veel van de situatie bekend is, is een onderzoek niet noodzakelijk en vervangt deze bespreking de melding bij het AMHK. Door het AMHK aanwezig te laten zijn bij de zorgbespreking wordt er een koppeling georganiseerd.
In hoofdstuk 6 over de positie van het AMHK zullen wij aangeven waarom er ons inziens geen juridische belemmeringen voor al deze varianten bestaan.
In alle varianten zal de Raad voor de Kinderbescherming een rol spelen. De Raad schrijft hierover zelf: ~~D~~at vraagt erom dat de Raad door de gemeente (of een door de gemeente gemandateerde instelling) kan worden ingeschakeld, zodra men in een jeugdhulptraject de inzet van dwang gaat overwegen. Ten opzichte van de huidige situatie schuift de Raad als het ware naar voren, het gemeentelijk domein in. De Raad gaat, wanneer de gemeente de Raad daartoe verzoekt, de gemeente adviseren over de vraag of het pad naar het gedwongen kader moet worden ingezet. Als dit het geval is, volgt het raadsonderzoek dat daar het beste bij past. Dit betekent dat naast de bestaande typen raadsonderzoeken een nieuw raadsproduct ontstaat: advies aan gemeenten over de inzet van het gedwongen kader.
Deze advisering wordt, in combinatie met de intake van raadsonderzoeken (civiel en straf) geleverd door een nieuw te vormen frontoffice of voorportaal van de Raad. Dit frontoffice is dus meer dan de huidige intake"[71].
De werkgroep Jeugdbescherming/Jeugdreclassering van de VNG heeft een handreiking ontworpen voor de samenwerking tussen de gemeenten en de Raad.

Niets dwingt de gemeenten om voor de ene of de andere variant te kiezen.

Wel is het zo dat de gemeente in variant b en c veel meer professionele kennis naar de wijkteams brengt, dit het voorkomen van een maatregel vergemakkelijkt, maar ook de gang naar een eventuele maatregel. Bovendien maakt het de continuïteit in de persoon van de professional groter.

[71] Raad voor de Kinderbescherming, Memo 26 augustus 2013

Als de gemeente besluit dat de gecertificeerde instelling tevens de gemandateerde instelling is, die rechtstreeks bij de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek tot onderzoek kan doen, dan is de concentratie van kennis, professionele inzet en snelheid in het veiligheidsteam in potentie zeer groot.

Een nadrukkelijke voorwaarde is dat de gecertificeerde instelling bereid moet zijn tot samenwerking met het sociale domein. En daarmee afstand neemt van het beeld dat bij veel gemeenten op basis van het verleden bestaat, dat de jeugdbescherming en jeugdreclassering in een ivoren toren zitten.

 # RISICO 5

Wij zien het als een risico dat het voor sommige gemeenten lastig kan zijn de consequenties van hun keuze voor een van de varianten te overzien.

 # AANBEVELING 5

Wij adviseren daarom dat het ondersteuningsprogramma AMHK en de werkgroep Jeugdbescherming/Jeugdreclassering, beide van de VNG, gezamenlijk tot een handreiking met beschrijving van voor- en nadelen van de drie varianten komen, op basis waarvan de gemeenten hun keuze kunnen maken.

5. Thema 3. De inpassing van de jeugdreclassering

Onderzoeksvraag 3
Wat zijn modellen en benaderingen voor de inpassing van de jeugdreclassering, wat zijn fricties en tegenstellingen hierbij en wat zijn mogelijke oplossingen voor die fricties en tegenstellingen met het oog op een effectieve inpassing?

5.1 Wet en documenten

De Jeugdwet
Indien de rechter, de Officier van Justitie, de Raad voor de Kinderbescherming of de directeur van een JJI een jeugdreclasseringsmaatregel oplegt dient deze te worden uitgevoerd. De verplichte jeugdreclassering-begeleiding heet voortaan Toezicht en Begeleiding (MvT, p.33), zowel voorafgaand aan als na de zitting, net zoals dat bij volwassenenreclassering het geval is. Hulp en steun vervalt.
Het verschil is overigens wel dat volwassenreclassering geen vrijwillig toezicht en begeleiding biedt vóór de zitting noch in het kader van nazorg. De gecertificeerde instelling begeleidt de jongere, maar de Raad voor de Kinderbescherming houdt toezicht op de naleving van de voorwaarden (MvT, p.34).

De genoemde personen en instanties zijn ook bevoegd, net als de gecertificeerde instellingen, te besluiten dat jeugdhulp nodig is (Wet Jeugd, art. 2.4 lid 2, onder b). De jeugdreclasseerder levert niet zelf de eventueel noodzakelijke reguliere jeugdhulp, dat doet de jeugdhulpaanbieder. De jeugdreclassering is primair casusregisseur en geen hulpverlener (MvT, p. 98). De gecertificeerde instelling kan een aanwijzing opnemen waarin zij bepaalt dat de jeugdige jeugdhulp moet accepteren. Daarover voert zij overleg met het college.
De Raad voor de Kinderbescherming heeft de wettelijke taak toezicht te houden op de uitvoering van de jeugdreclasseringstaken door de gecertificeerde instelling. Waar nodig kan de Raad voor de Kinderbescherming aanwijzingen geven. De Raad voor de Kinderbescherming fungeert in deze als administratieve casusregisseur (MvT, p.34).

Het is de plicht van de gemeente om over een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen te beschikken, zodat zeker is gesteld dat de uitspraak van de rechter – of een andere instantie - kan worden uitgevoerd. Volgens artikel 2.4. heeft de gemeente een leveringsplicht als bij de uitvoering van jeugdreclassering aanvullende hulp nodig is. Hier worden per regio afspraken over gemaakt. Tevens wordt door de VNG bekeken of hier landelijke inkoopafspraken over gemaakt kunnen worden.

5.2 Positie jeugdreclassering

De uitvoering van de jeugdreclassering is een strafrechtelijke maatregel, waarvan de basis in het Wetboek van Strafrecht ligt. De Raad voor de Kinderbescherming is verantwoordelijk voor de toeleiding middels de onderzoeken en de adviezen die zij uitbrengt. Het OM houdt toezicht op de naleving van de opgelegde voorwaarden door de veroordeelde jeugdige en de Raad voor de Kinderbescherming op de uitvoering van de maatregel.
Het bijzondere van het jeugdstrafrecht is het pedagogisch karakter, de strafrechtelijke maatregel is gericht op een gunstige ontwikkeling van de jeugdige en daarom veelal gekoppeld aan zorg.

Bij de zogenaamde Dubbele Maatregel is er sprake van zowel een jeugdbescherming als een jeugdreclasseringsmaatregel. Deze wordt volgens een speciale methodiek door 1 medewerker uitgevoerd.
Het jeugdstrafrecht richt zich op het voorkomen van recidive, dus op speciale preventie. De jeugdreclassering heeft zich de laatste jaren meer en meer toegelegd op het betrekken van het familienetwerk.

Het Adolescentenstrafrecht (inwerkingtreding verwacht 1 januari 2014).
Door het adolescentenstrafrecht wordt het mogelijk om voor de groep 16 tot en met 22 jaar te kiezen voor toepassing van het volwassenenstrafrecht, dan wel het jeugdstrafrecht. Dit kan een uitbreiding van de taak van de jeugdreclassering tot en met 22 jaar gaan betekenen (MvT p.57). In de praktijk was dit overigens al mogelijk tot 21 jaar.
Dit wil wel zeggen dat een jeugdreclasseringsmaatregel en de verantwoordelijkheid van de gemeente hiervoor, tot 2 jaar daarna (de looptijd van de proeftijd) kan doorlopen.
Wordt er door het OM (in ZSM[72]), de Rechter Commissaris bij voorgeleiding, of de Kinderrechter (Advies van de Raad voor de Kinderbescherming of de adviseur van de reclassering) voor het volwassenenstrafrecht gekozen dan kan er alleen nog sprake zijn van volwassenenreclassering. Wordt er voor het jeugdstrafrecht gekozen dan kan er zowel voor de jeugdreclassering als de volwassen reclassering worden gekozen. De jeugdreclassering kan kiezen voor de methodiek jeugdreclassering (~~-de~~ jongere aanspreken") of voor de aanpak jongvolwassenen (jovo-aanpak). De volwassenenreclassering kan kiezen voor de volwassenenreclassering of de aanpak jongvolwassenen (jovo-aanpak). De jongvolwassenenaanpak is alleen mogelijk in de leeftijd 18 tot en met 22 jaar.

Het normenkader voor de gecertificeerde instelling
In het normenkader, versie 0.12, staat dat de gecertificeerde instelling resultaatgericht moet zijn.
Dat betekent inzake de jeugdreclassering:

- Dat dynamische criminogene factoren zijn verminderd waardoor de kans op herhaling van delinquent gedrag wordt verminderd.
- Dat het handelingsrepertoire bij de betrokken jongeren is vergroot.
- Dat de jeugdige houdt zich aan de opgelegde afspraken.
- Stabiliteit en continuïteit.
- In het normenkader worden tevens eisen gesteld aan de methodiek die door de gecertificeerde instelling wordt gebruikt (in deel C) voor jeugdreclassering, daarbij moet worden voldaan aan de specifiek werkzame factoren:
  - het recidive-risico en schade-risico van de jeugdige;
  - de delictgerelateerde risicofactoren van de jeugdige en zijn systeem (voor zover die beïnvloedbaar zijn);
  - de responsiviteit van de jeugdige (mogelijkheden en leerstijl);
  - de noodzaak voor aanvullende zorg en ondersteuning.

Tevens vermeldt het normenkader (in deel E) dat ketensamenwerking een van de vier kwaliteitsaspecten is waarop gecertificeerde instellingen getoetst zullen worden.

Netwerkaanpak samen met gezin

[72] Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk

Het landelijk ingevoerde Handboek Jeugdreclassering concentreert zich op het voorkomen van recidive, het beïnvloeden van de dynamische criminogene factoren, en het waar nodig bieden van bescherming vanuit de pedagogische focus van het jeugdstrafrecht. In toenemende mate richt de jeugdreclassering zich de laatste jaren daarnaast op een netwerkaanpak. Tevens is er een methode ontwikkeld voor de samenloop van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen (de aanpak Dubbele Maatregel bij tegelijkertijd zowel een ondertoezichtstelling als een jeugdreclasseringsmaatregel). We zien dat problematiek op deze wijze zowel individueel als ook gezinsgericht wordt aangepakt. Dit zien wij in de aanpak Overlastgevende Multi Problem Gezinnen (OPMG) in Amsterdam, in de integrale aanpak van de projecten Verve in Overijssel, SAVE in Utrecht en het Vliegwielproject bij Bureau Jeugdzorg Haaglanden/Zuid-Holland.

Intensieve Traject Begeleiding (ITB)
ITB valt uiteen ITB CRIEM en ITB-Harde Kern

ITB CRIEM duurt meestal 3 maanden, maar kan worden verlengd. De maatregel wordt opgelegd aan jongeren van niet-westerse afkomst die voor de eerste keer, of voor meerdere lichte vergrijpen met justitie in aanraking komen. Het doel is te voorkomen dat de jongere opnieuw delicten pleegt. Het leven tussen twee culturen en de moeite die het gezin heeft om te integreren worden als risicofactoren gezien. De jongere wordt begeleid door de jeugdreclassering. Hierna volgt reguliere begeleiding door de jeugdreclassering.

ITB-Harde Kern is een maatregel die meestal voor 6 maanden wordt opgelegd, maar kan worden verlengd. De maatregel wordt opgelegd aan jongeren die een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd en/of al eerder met justitie in aanraking zijn geweest. In plaats van jeugddetentie krijgt de jongere begeleiding van de jeugdreclassering. Als de jongere zich niet aan de afspraken houdt, stopt het traject en volgt alsnog jeugddetentie. Na afloop van de maatregel volgt reguliere begeleiding door de jeugdreclassering.

Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafketen
Er is veel geïnvesteerd in het versterken van de samenwerking in de keten van het jeugdstrafrecht. Dit heeft onder meer geleid tot de ontwikkeling en invoering van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafketen (LIJ). De samenwerking in de keten van het jeugdstrafrecht blijft na de decentralisatie een essentieel belang of wordt mogelijk nog groter. De jeugdbescherming ontwikkelt zich meer richting de wijkteams. De justitiële jeugdinrichtingen (JJI) moeten er alert op zijn de aansluiting met de gemeenten niet te verliezen, omdat zij verder van de gemeenten komen te staan en een ander instrumentarium gebruiken binnen het LIJ.

5.3 Stand van Zaken

Weinig specifieke aandacht
In de stelselwijziging wordt weinig over de jeugdreclassering gesproken. Hoewel er in de praktijk op het gebied van de jeugdreclassering veel gebeurt waar gemeenten reeds bij betrokken (horen te) zijn, hebben de meeste gemeenten geen duidelijk beeld van de jeugdreclassering. Ook zijn er nauwelijks experimenten waarin de plaats van de jeugdreclassering voldoende aandacht krijgt. Twee uitzonderingen: binnen de G4 is een groepsgerichte aanpak ontwikkeld, zoals bv. de Top 600 in

Amsterdam; de gemeente Rotterdam wil haar regie op de jeugdreclassering uitbreiden door bijvoorbeeld ZSM in de Veiligheidshuizen onder te brengen, hiervoor loopt een pilot.

De gemeenten hebben wel een duidelijke rol bij de preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit. Deze rol betreft:

- De aanpak van problematische jeugdgroepen waarbij de gemeente regisseur is.
- De aanpak schoolverzuim.
- Nazorg voor gedetineerde jongeren.
- Verantwoordelijkheid voor de opvolging zorgmeldingen vanuit het werkproces vroegsignalering door de politie.

Aanpak problematische jeugdgroepen.
De gemeenten hebben de regie bij de aanpak van problematische jeugdgroepen. De ervaring bij de aanpak heeft geleerd dat een vroegtijdige aanpak van overlastgevende groepen door inzet van jongerenwerk, het bieden van voorzieningen en zorg goede resultaten kan geven en het afglijden naar criminaliteit kan voorkomen.

Schoolverzuim
Meer dan 30 procent van de jeugdreclasseringszaken betreft overtredingen van de leerplichtwet, oftewel schoolverzuim. De school constateert dat er sprake is van ongeoorloofd verzuim. Een groot deel van de schoolverzuimzaken betreft inhoudelijk gezien meer ‗zorg' of ‗jeugdbescherming' dan jeugdcriminaliteit, omdat schoolverzuim een structureel karakter kan hebben. Juist bij deze zaken is een integrale benadering met gezin en netwerk noodzakelijk.
De leerplichtambtenaar van de gemeente onderzoekt hoe het schoolverzuim tot stand is gekomen en kan tot de conclusie komen dat er een proces verbaal wordt opgemaakt en ingezonden wordt aan het OM. De leerplichtzaken worden besproken in het casusoverleg met OM, Raad voor de Kinderbescherming en leerplicht. De Raad voor de Kinderbescherming doet onderzoek voorafgaand aan de leerplichtzitting en adviseert over inzet van jeugdbescherming of jeugdreclassering. De leerplichtambtenaar is vaak nog betrokken bij de strafzitting in verband met inbreng van de laatste actuele verzuiminformatie.
De gemeente zou veel sterker de regie kunnen nemen bij het voorkomen van schoolverzuim vanuit de Zorg en Advies Teams. Hier wordt nu vaak onvoldoende intensieve ‗outreachende' hulp aan de jongere en het gezin geboden waardoor veel zaken doorstromen naar het strafrecht en naar de jeugdreclassering. Inzet van sociale wijkteams en ontschot werken bieden hier in de toekomst veel mogelijkheden. Bijvoorbeeld doordat signalen van schoolverzuim eerder worden opgepakt en doorgezet naar wijkteams. Hier is wel een gezamenlijke visie op schoolverzuim van OM, Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde Instelling en gemeente voor nodig.

ZSM-tafels
Afdoening van jeugdstrafzaken vindt plaats aan zogenaamde ZSM tafels. Er is één ZSM locatie per regio waar dagelijks door OM, politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland alle jeugdstrafzaken worden afgestemd en waar zo mogelijk een beslissing wordt genomen. Er wordt bij ZSM voor jeugd een beslissing genomen over bewijsbaarheid en de routering van de jeugdstrafzaak. Lichte zaken gaan naar Halt, zwaardere zaken naar een officiers- of kinderrechterzitting. Voorafgaand aan een zitting doet de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek en wint daarbij informatie in uit het gemeentelijk netwerk. De Raad voor de Kinderbescherming kan mogelijke zorgen of eerdere hulpverlening aan de jeugdige betrekken bij het strafadvies waaronder het opleggen van een

jeugdreclasseringsmaatregel. Bij complexe problematiek kan de zaak geagendeerd worden op het risico-overleg in het Veiligheidshuis.
Jongeren in voorlopige hechtenis worden altijd besproken in het netwerk- en trajectberaad, waarbij de gemeente aanwezig is.

Veiligheidshuis
Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit.
De ketenpartners signaleren problemen, bedenken oplossingen en voeren die samen uit. Werkprocessen worden op elkaar afgestemd, zodat strafrecht en zorg elkaar aanvullen. Ingezet wordt op gedragsverandering, recidivevermindering en verbetering van de kwaliteit van leven van de delinquent. Men gaat dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werk.
Er zijn lokaal verschillen als het gaat om de partners die in het Veiligheidshuis participeren. Een aantal organisaties participeert in alle Veiligheidshuizen:

- Gemeenten
- Politie
- Openbaar Ministerie
- Raad voor de Kinderbescherming
- Reclasseringsorganisaties
- Welzijnsorganisaties

Een aantal organisaties is (nog) niet in alle Veiligheidshuizen vertegenwoordigd: Halt, Dienst Justitiële Inrichtingen, Bureau Jeugdzorg, GGD, GGZ, algemeen maatschappelijk werk, verslavingszorg en Slachtofferhulp Nederland.
Er zijn twee nieuwe ontwikkelingen: het Veiligheidshuis concentreert zich meer en meer op complexe zaken en de regie over het Veiligheidshuis is sinds begin 2013 verplaatst van justitie naar de gemeenten.

Netwerkberaad
De Raad voor de Kinderbescherming organiseert wekelijks in elke opvanginrichting een Netwerkberaad. Hierin bespreken Raad voor de Kinderbescherming, jeugdinrichting (JJI) en jeugdreclassering alle (nieuw) ingestroomde jongeren. Het doel van het beraad is om zo snel mogelijk alle relevante informatie over een jongere te verzamelen, partijen bij elkaar te brengen en afspraken te maken wie wat doet. In de regio waar de jongere is geplaatst, vervult het Netwerkberaad een belangrijke schakelrol tussen jeugdinrichting, Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering; in de regio waar de jongere vandaan komt ligt deze rol bij de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering.

Trajectberaad
Naast het Netwerkberaad loopt ook het Trajectberaad. Dit beraad vindt niet plaats binnen de jeugdinrichting (JJI), maar in de (regio van) de gemeente waar de jongere woont, veelal in het Veiligheidshuis. Tijdens het beraad vindt inhoudelijke afstemming plaats en worden afspraken gemaakt over de doelen van het trajectplan en over de begeleiding van de jongere en zijn ouders. De gemeente adviseert in dit overleg de ketenpartners over de inzet van gemeentelijke voorzieningen.

Deelnemers aan het Trajectberaad zijn: de casusregisseur van de Raad voor de Kinderbescherming, een begeleider van de jeugdreclassering, een vertegenwoordiger van de jeugdinrichting (JJI) en een

contactpersoon van de gemeente. De deelnemers van de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering aan het Trajectberaad zijn afkomstig uit de regio waar de jongere vandaan komt; de JJI is bij het Trajectberaad niet fysiek aanwezig, maar wordt wel betrokken (telefonisch of via ICT-voorzieningen).

Trajectplan
Het Trajectplan bestaat uit het Perspectiefplan dat elke jeugdinrichting opstelt kort na binnenkomst én het plan van aanpak – het nazorgplan - dat de jeugdreclassering opstelt ter voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. In het Plan van Aanpak kunnen ook eventuele schorsingsvoorwaarden worden opgenomen indien de jongere tijdens de voorlopige hechtenis een schorsing krijgt.
Omdat de meeste jongeren maar kort in een JJI verblijven, doorlopen zij alleen het Netwerkberaad en het eerste Trajectberaad. Indien een jongere tot aan de terechtzitting in de inrichting verblijft, worden het strafadvies en de zittingsrapportage in een tweede trajectberaad afgestemd en besproken. Een derde en zelfs vierde Trajectberaad vindt plaats voor jongeren die zijn veroordeeld tot een lange jeugddetentie of een PIJ-Maatregel (Plaatsing in Jeugdinrichting). Dit derde of vierde Trajectberaad dient ter voorbereiding van de nazorg en zal daarom pas plaatshebben wanneer de straf of maatregel al geruime tijd loopt. Ook wordt bekeken of een overdracht van de begeleiding naar de reclassering voor volwassenen zinvol is.

5.4 Fricties, tegenstellingen, mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen bij inpassing van de jeugdbescherming

De jeugdreclassering wordt vanaf 2015 door de gemeenten gefinancierd en de volwassenenreclassering door de Rijksoverheid. De gemeente heeft geen invloed op de keuze voor jeugdreclassering of volwassenenreclassering en dientengevolge ook niet op de budgettaire bestedingen. De spanning die kan ontstaan is dat de gemeenten uit kostenoverwegingen met name aansturen op de instroom naar de volwassenenreclassering. Dat kan door het informeel aandringen op toepassing van het volwassenenstrafrecht in de „Driehoek', en door het alsnog kiezen voor de volwassenenreclassering bij het jeugdstrafrecht. Hier adviseert de Raad voor de Kinderbescherming overigens onafhankelijk in.

De koppeling tussen jeugdbescherming en jeugdreclassering, Veiligheid en Zorg, ZSM, de gerichtheid op het gezin, de samenwerking in de Veiligheidshuizen en dergelijke bieden veel mogelijkheden om van de mix van sanctie, toezicht en zorg een goed werkend geheel te maken. Nu al zien we dat de JJI's een grote leegstand kennen en dat ook ZSM invloed heeft op het aantal jeugdreclasseringsmaatregelen. Gemeenten hebben de regie over de Veiligheidshuizen. Dat loopt het beste in de G4, waar het immers slechts één gemeente betreft. Rotterdam wil ZSM in het Veiligheidshuis onderbrengen om zo de samenwerking met de gemeenten te versterken, maar het grote aantal casussen en het tempo van bespreking bevorderen deze afstemming niet. Bovendien betreffen sommige ZSM-tafels wel 40 of zelfs 80 gemeenten. Melding aan de gemeente is wel uitgeprobeerd in Amsterdam-West, waar het grote probleem was dat er ook veel lichte zaken zijn en sepots.
Het valt te overwegen de Raad voor de Kinderbescherming een schakel te laten zijn naar de wijkteams. De Raad voor de Kinderbescherming is voornemens in het kader van haar advies en het onderzoek de wijkteams te raadplegen. Zij kan ook de schakel zijn voor de zwaardere gevallen vanuit ZSM. De lichtere gevallen kunnen aan de wijkagent of buurtregisseur worden gemeld.
Het is dus zaak om de Raad voor de Kinderbescherming, wijkteam, AMHK en gecertificeerde instelling structureel te laten samenwerken zodat gemakkelijk op casusniveau gegevens worden uitgewisseld. Dat

kan het beste op wijkniveau geschieden, wat betekent dat de Raad voor de Kinderbescherming moet aansluiten in wat we hier gemakshalve maar het veiligheidsteam rond een wijkteam noemen.
Daarnaast nemen de gemeenten deel aan het Netwerkberaad en het Trajectberaad en spelen dus een rol in de nazorg.
Op deze onderdelen dienen de gemeenten dus goede en sluitende beleids- en netwerkafspraken te maken, waarbij de Raad voor de Kinderbescherming een constante factor is in alle verschillende stadia.
In de werkgroep Jeugdbescherming/Jeugdreclassering van de VNG is een handreiking voor samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming ontworpen, die de gemeenten suggesties biedt hoe deze afspraken gestalte te geven.
Met betrekking tot de samenwerking op het gebied van nazorg ligt er nu al een taak bij de gemeenten. In dat kader kunnen de gemeenten dus ook invloed hebben op de recidive.
Met betrekking tot het schoolverzuim liggen er voor de gemeenten via het beleid met betrekking tot schoolverzuim en de inzet van de leerplichtambtenaar ook regiemogelijkheden op dit terrein.

Waar jeugdreclassering een apart terrein is met een aparte keten in het strafrecht is het een goede zaak dat de huidige Bureaus Jeugdzorg een inhoudelijke koppeling hebben met de jeugdbescherming, bijvoorbeeld in de Dubbele Maatregel en bij integraal werken. Aandachtspunt daarbij is dat de specifiek gerichte jeugdreclasseringmethodieken daar niet geheel in verdampen. Om dit te borgen zijn deze dan ook opgenomen in het normenkader waar een instelling aan moet voldoen wil zij jeugdreclassering aanbieden. Het is van belang dat de gemeenten, als zij contracten met gecertificeerde instellingen sluiten, zich bewust zijn vanuit welke visie de gecertificeerde organisatie werkt (gezinsgericht, zorggericht, in staat tot Dubbele Maatregel of toezichtgericht). De gecertificeerde instelling moet dit in haar missie en visie met concrete doelstellingen omschrijven (zie het normenkader).

Een risico is dat er zoveel actoren in het jeugdstrafrecht zijn dat de jeugdreclassering ook binnen de gemeenten verzuild raakt (onderwijs, veiligheid, jeugdzorg). Ook is er het risico dat sommige producten die vanaf 2015 door de gemeenten moeten worden ingekocht, in de tussenperiode moeilijk financierbaar zijn. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor bij Multi Systeem Therapie (MST). Alleen in het kader van een Gedragsbeïnvloedende Maatregel (GBM) vergoedt Justitie nu opgelegde zorg. Alle andere opgelegde zorg loopt via de zorgkantoren met een geheel andere regelgeving. Het is niet duidelijk of dit budget wordt overgeheveld, terwijl de gemeenten straks wel geacht worden dit in te kopen.
Ook is het van belang dat de gemeenten voldoende middelen reserveren voor bv. de realisatie van de Gedragsbeïnvloedende Maatregel.
Het is de vraag of de gemeenten wel goed inzicht hebben in alle producten die zij moeten inkopen, zoals bv. ITB, MST en GBM. Wij verwijzen hiervoor naar **AANBEVELING 2** (Inkoopadvies).

 # RISICO 6
Niet alle gemeenten nemen een duidelijke rol bij de preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit. Deze rol betreft:

- de aanpak van problematische jeugdgroepen waarbij de gemeente regisseur is;
- de aanpak schoolverzuim;
- nazorg voor gedetineerde jongeren;
- verantwoordelijkheid voor de opvolging zorgmeldingen vanuit het werkproces vroegsignalering door de politie;
- de aanpak van veelplegers.

van montfoort

 # AANBEVELING 6

Wij adviseren gemeenten, voor zover deze vraagstukken voor hen van toepassing zijn, hierop beleid te ontwikkelen. Als voorbeeld noemen we schoolverzuim. Meer dan 30 procent van de jeugdreclasseringzaken betreft overtredingen van de leerplichtwet. Een doelstelling van de gemeenten kan zijn om het aantal strafrechtelijke ingrepen in geval van schoolverzuim te verlagen.

De gemeente heeft een aantal manieren om te sturen. Vanzelfsprekend via de afstemming in de ‗Driehoek' en via de regie over de Veiligheidshuizen. Ook inkoopcontracten met de gecertificeerde instellingen zijn instrumenten van (beleids)regievoering waarover de gemeenten beschikken.
Een samenhangend beleid is voor kleinere gemeenten echter niet eenvoudig tot stand te brengen. Zoals de startnotie van de TSJ beschrijft: ―Grotere gemeenten of centrumgemeenten zijn vaak vanuit veiligheidsdomein (Openbare Orde en Veiligheid) verantwoordelijk voor de Veiligheidshuizen. Zorg en welzijn in kleinere gemeenten zijn niet altijd goed aangesloten bij deze ontwikkelingen.‖[73].

Toch liggen ook hier verschillende mogelijkheden voor de gemeenten: de gemeenten zouden nu al kunnen beginnen schoolverzuim minder in het strafrecht aan te pakken door de leerplicht en de wijkteams een grotere rol te geven.

Ten slotte dienen er tussen het Rijk en VNG duidelijke afspraken gemaakt te worden over de financiering in het kader van het adolescentenstrafrecht.

[73] Startnotitie onderzoek TSJ d.d. 1 augustus 2013, p. 2

6. Thema 4. De positie van het AMHK

Onderzoeksvraag 4
Wat zijn modellen en benaderingen voor inpassing van het AMK, wat zijn fricties en tegenstellingen bij inpassing en wat zijn mogelijke oplossingen met het oog op een effectieve inpassing?

6.1 Wet en documenten

Jeugdwet
Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) worden samengevoegd tot het AMHK[74]. De gemeenten voeren de regie over de brede ketenaanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling[75]. De gemeente kan besluiten om alle zorgmeldingen bij het AMHK te laten melden (MvT, p.24). Het AMHK moet een meldcode vaststellen waarin wordt geregeld hoe de organisatie omgaat met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling[76]. Het AMHK kan rechtstreeks de Raad voor de Kinderbescherming inschakelen[77].

Taken van het AMHK zijn[78]:
- Het AMHK geeft advies en consult aan de melder (professional of burger).
- Het AMHK fungeert als meldpunt inzake (een vermoeden van) geweld in huiselijke kring, waaronder kindermishandeling.
- Het AMHK doet onderzoek naar aanleiding van een melding van (een vermoeden van) geweld in huiselijke kring, waaronder kindermishandeling.
- Het AMHK koppelt terug naar de melder.

Het AMHK schakelt zo nodig passende professionele hulp in. Na verloop van tijd controleert het AMHK tot welk resultaat de ingeschakelde hulp heeft geleid. Het AMHK informeert, indien nodig, de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. Wordt het kind in zijn ontwikkeling bedreigd dan draagt het AMHK de casus onmiddellijk over aan de Raad voor de Kinderbescherming. Het AMHK schakelt zo nodig voor goede letselduiding forensisch medische (pediatrische) expertise in.

Voor alle helderheid: de formuleringen binnen de Jeugdwet geven de ruimte om het AMHK niet als een aparte organisatie, maar als een functie te zien.

Het AMHK dient in twee ketens te integreren (jeugdketen en volwassenenketen). Dat is een complexe opgave. Het is nog onduidelijk hoe de samenhang tussen het AMHK (wettelijk verankerd in de WMO) met de jeugdketen en de volwassenenzorg wordt geborgd[79].
Samen met de VNG en de brancheorganisaties zal een ontwikkel- en implementatietraject AMHK worden gestart[80].

[74] MvT, p.28
[75] MvT p.123 Wet Jeugd; artikel 2.5 onderdeel e
[76] MvT, p.17
[77] MvT, p.30
[78] MvT, p.28 en WMO, artikel 12a
[79] Transitieplan, sept. 2013
[80] MvT, p.28

De positie van meldingen, zowel bij het AMHK als de Raad voor de Kinderbescherming, oogt complex. Het AMHK is onder andere meldpunt voor kindermishandeling en heeft onder meer als taak het doen van onderzoek naar aanleiding van een melding van (een vermoeden van) geweld in huiselijke kring, waaronder kindermishandeling. Er zijn daarnaast verschillende ‗meldingstrajecten' bij de Raad voor de Kinderbescherming:

- De Raad voor de Kinderbescherming doet onderzoek indien het college hiertoe een verzoek heeft gedaan.
- Een door de gemeente aangewezen jeugdhulpaanbieder kan rechtstreeks bij de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek tot onderzoek doen.
- Ook het AMHK kan zich rechtstreeks tot de Raad voor de Kinderbescherming wenden voor onderzoek.
- Iedere burger kan in acute bedreigende situaties dit verzoek aan de Raad voor de Kinderbescherming doen.

Vraag is hier hoe het onderzoek van/door het AMHK zich verhoudt tot het onderzoek door de Raad voor de kinderbescherming.

Het gemeentelijk jeugdbeleid dient wel expliciet in te gaan op de wijze waarop het beleid inzake preventie en bestrijding van kindermishandeling in het kader van de Jeugdwet wordt uitgevoerd in samenhang met de organisatie van het AMHK[81]. Verder moet in het gemeentelijk plan worden opgenomen welke acties zullen worden ondernomen in het kader van afstemming tussen enerzijds preventie en bestrijding van kindermishandeling en anderzijds de organisatie van het AMHK.
Van gemeenten wordt verwacht dat zij de krachten op dit vlak op bovenlokaal niveau bundelen[82].

WMO
De organisatie van het AMHK wordt niet in de Jeugdwet geregeld, maar in de WMO. In de WMO is artikel 12a gewijd aan de taken van het AMHK zoals hierboven vermeld. De artikelen 12b tot en met 12q zijn gewijd aan het omgaan met persoonsgegevens door het AMHK.

Verplichte meldcode
Sinds 1 juli 2013 zijn organisaties en zelfstandig opererende professionals verplicht een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te hebben. Dit is vastgelegd in de Wet Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. De wet geldt voor de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en justitie.

Een meldcode is geen meldplicht. De professional neemt de beslissing om vermoedens van huiselijk geweld wel of niet te melden. De meldcode geeft houvast in het nemen van de beslissing.
In de wet is wel een meldrecht opgenomen, die overigens al bestond voor kindermishandeling. Een meldrecht houdt in de dat professionals met een beroepsgeheim vermoedens van mishandeling mogen melden bij het AMHK zonder toestemming van de betrokkenen.
Uit onderzoek van Doeven (2008) blijkt dat professionals die werken met een meldcode drie keer zo vaak ingrijpen als collega's die zo'n code niet gebruiken. Nog onduidelijk op dit moment is of de meldcode zal leiden tot meer meldingen bij het AMHK.

[81] MvT, p.112
[82] Wet Jeugd, artikel 2.5, onderdeel e

van montfoort

6.2 Stand van Zaken

Op dit moment is het AMK nog onderdeel van Bureau Jeugdzorg. Dat betekent dat via het AMK snel hulp kan worden ingeschakeld. De laatste jaren is er binnen Beter Beschermd een werkwijze ontwikkeld met betrekking tot doorlooptijden en afhandeling van meldingen. Zo is een –ijfmazig raderwerk" ontstaan dat in grote lijnen goed functioneert.
Een groot deel van het aantal zorgmeldingen is afkomstig van de politie. Politie, het AMK en Bureau Jeugdzorg hebben de laatste jaren veel tijd gestoken in het goed organiseren van de meldingen van de politie. De zorgmeldingen van de politie komen rechtstreeks bij de Bureaus Jeugdzorg binnen. Hierdoor kan ook langs een meer hulpverleningsgerichte weg direct worden geïntervenieerd. De politie doet zo'n 30.000 zorgmeldingen per jaar bij de Bureaus Jeugdzorg[83]. Hiervan gaan er 7.300 door naar de Raad voor de Kinderbescherming[84]. Van de 31.693 afgesloten onderzochte *kinderen* (in 19.254 onderzoeken), zijn er 3.952 overgedragen naar de Raad, dat is 12,5% (2011). In 2010 was dit respectievelijk 30.296 met 3.654 overdrachten naar de Raad (12,1%) [85]. In 30% van de gevallen concludeert de Raad dat een Kinderbeschermingsmaatregel niet opgelegd hoeft te worden[86].

6.3 Fricties, tegenstellingen, mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen bij inpassing van het AMK

In de transitie jeugdzorg wordt de thans bestaande jeugdbeschermingsketen verbroken. Zo verdwijnt de toegangsfunctie van Bureau Jeugdzorg en daarmee het loket voor de zorgmeldingen van de politie. Dat betekent dat er ook geen _adres' meer is voor de vele zorgmeldingen die Bureau Jeugdzorg tot nu toe via (met name) de politie binnen kreeg. Daardoor worden de mogelijkheden voor directe snelle hulp minder en gaat er een _knip' komen tussen het adres waar de zorgmeldingen binnenkomen en het adres waar hulp wordt verleend naar aanleiding van die zorgmeldingen.

Het AMHK krijgt een bredere functie dan alleen de kindermishandeling en jeugdbescherming. Gemeenten staan dus voor de opgave om in de transitie waarborgen in te bouwen die er toe leiden dat de essentiële onderdelen uit het huidige stelsel in de toekomst, zij het op een andere wijze georganiseerd, behouden blijven.

Daarbij moet echter wel worden bedacht dat het in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling gaat om meer dan alleen de jeugdbeschermingsketen. Bij eenmaal gesignaleerde gevallen gaat het in hoofdzaak om ondersteuning, hulp, behandeling. De zorg voor volwassenen speelt daarin een belangrijke rol omdat het eerst en vooral gaat om volwassenenproblematiek: verslaving, psychiatrie, trauma's, relaties. Waar de bescherming van kinderen speelt, moet er snel een directe relatie met enerzijds de Raad voor de Kinderbescherming en anderzijds met de zorg worden gelegd. Niet alleen met de jeugdzorg, maar ook met de volwassenenzorg. Immers de interferentie tussen de veiligheid van de kinderen en de problemen van volwassenen is zeer groot.

Het is een risico dat het in elkaar vlechten van twee verschillende culturen en werkwijzen de slagvaardigheid naar aanleiding van de meldingen vermindert. Daar staat tegenover dat het AMHK een

[83] Bron Zie eerder citaat
[84] De boer en Croon, Quick Scan Overlap Onderzoekstaken AMK, RvK, 2012, cijfers over 2010
[85] AMK rapportage 2011 van Jeugdzorg Nederland
[86] De Boer en Croon, idem

meerwaarde kan opleveren voor met name kinderen die slachtoffer of getuige zijn van huiselijk geweld. De gemeenten hebben dus de opgave om de meerwaarde van het AMHK te realiseren door de cultuurverschillen te overbruggen.

Met het AMHK zijn nog geen pilots uitgevoerd. Als we de vorming van het AMHK koppelen aan de beleidstheorieën dan is het van belang dat de gemeenten ervoor zorgen dat het AMHK over voldoende (hoge) expertise beschikt en dat het zeer korte lijnen onderhoudt met de wijkteams, de gecertificeerde instelling(en), de Raad voor de Kinderbescherming en de volwassenenzorg. In alle regio's waar nu aan de vorming van AMHK 's wordt gewerkt (bijna alle regio's zijn inmiddels gestart), behoren de hierboven genoemde vier soorten van korte lijnen tot de kern van de discussie over de inhoudelijke vormgeving van het AMHK. Het ondersteuningsprogramma van de VNG ondersteunt regio's in de richting van bovenstaande aanbevelingen. De aansturing van het ondersteuningsprogramma is belegd bij VNG en VWS in nauw overleg met V&J.

Het is echter niet noodzakelijk dat de gemeenten het AMHK als een aparte organisatie realiseren. De WMO spreekt daar niet van. Er staat: Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de organisatie van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.[87]
Dit laat dus de mogelijkheid open dat de gemeenten de functies in samenhang organiseren.

Sommige uitvoerders en gemeenten pleiten voor een koppeling van de melding kindermishandeling aan de veiligheidsteams die drang en dwang of alleen dwang uitvoeren. Eindhoven bijvoorbeeld wil onderscheid maken in zorgmeldingen door hulpverleners en meldingen van anderen (bijvoorbeeld politie en leraren). Door de jeugdbescherming/jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming direct aan de wijkteams te koppelen kunnen alle zorgen vanuit het wijkteam direct worden besproken met de professionals van de jeugdbescherming. Ook de politie kan hier gebruik van maken, naarmate haar werk beter geïntegreerd raakt met dat van de wijkteams.
Zo kan er ter plekke voor oplossingen worden gezorgd. Alle overige meldingen verlopen via het AMHK. Het meldpunt dient ons inziens gekoppeld te worden aan een crisisdienst, juist ook omdat veel zorgelijke situaties in crisissituaties worden aangetroffen. Een combinatie met GGZ-crisisdienst en andere crisisdiensten ligt voor de hand. In wezen heeft dit meldpunt een vangnetfunctie voor alles wat niet via de veiligheidsteams kan lopen.

Anderen pleiten voor een koppeling tussen AMHK en de gecertificeerde instelling, niet in de laatste plaats omdat de directe koppeling tussen melding en hulp verdwijnt en het isolement van de gecertificeerde instelling een stap terug in de tijd zou betekenen.
Als voorbeeld noemen we hier de zorgbesprekingen in Utrecht. Zorgbesprekingen zijn besprekingen vanuit het wijkteam met de SAVE-teams, als zij zich zorgen maken om de veiligheid van het kind. Omdat er al veel van de situatie bekend is, is een onderzoek niet noodzakelijk en vervangt deze bespreking de melding bij het AMHK. De ‚jeugdbeschermer' is in dit geval de casemanager. De Raad voor de Kinderbescherming doet mee in deze teams; daarbij behoudt de Raad de wettelijke eigen rol en bevoegdheden. Voor het domein volwassenen kan in deze gevallen een casemanager worden aangewezen. Deze casemanager kan een sociaal werker zijn vanuit de maatschappelijke dienstverlening, een medewerker van de maatschappelijke opvang of een medewerker van de gemeente.

In wezen zijn er voor de vormgeving en de koppeling aan de wijkteams drie modellen:

[87] Jeugdwet, Wetsvoorsel 27 juni 2013, p.52, Artikel 12a WMO

a. Het AMHK is een aparte organisatie en alle meldingen lopen via deze organisatie.
b. Het AMHK neemt als organisatie deel aan alle veiligheidsteams, waar de professionals uit de wijkteams hun zorgen met de professionals van de veiligheidsteams bespreken (zorgbesprekingen).
c. Het AMHK wordt gekoppeld aan de gecertificeerde instelling, die zorg draagt voor de organisatie van het meldpunt, de zorgbesprekingen en de crisisdienst.

Of de derde variant mogelijk is, daarover zijn de geraadpleegde juristen het oneens.

Eén redenering is de volgende: een regio kan besluiten het AMHK onder te brengen bij een gecertificeerde instelling. Een argument om dat te doen is dat er daardoor een veel betere aansluiting ontstaat op het gedwongen kader. Dat is een voordeel. Dat voordeel is niet ontstaan door een betere prestatie van de gecertificeerde instelling, maar door een besluit van de regio van gemeenten om dat voordeel te gunnen aan één gecertificeerde instelling. Dat voordeel wordt vervolgens per definitie onthouden aan andere gecertificeerde instellingen. Bij een aanbestedingsprocedure zijn de andere mededingende gecertificeerde instellingen dus in het nadeel (geen gelijk speelveld).
Een tweede redenering zegt dat het maar de vraag is of het uitgangspunt dat de regio afzonderlijke en los van elkaar staande ‗producten' gaat aanbesteden op een ‗gewone' markt, juist is. Dat is een zeer bepaalde interpretatie van de Jeugdwet. De Jeugdwet is helemaal niet duidelijk over de vraag of de gemeenten dat op die manier moeten doen. Het is ook mogelijk om bepaalde taken te zien als overheidstaak en die dichtbij of zelfs in de overheid te positioneren. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)/straks Participatiewet. De gemeente Woerden en drie andere gemeenten houden gezamenlijk De Sluis Groep in stand voor de uitvoering van de WSW. De gemeenten hebben een ‗schap' (een openbaar lichaam) gevormd op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen. Het schap heeft een NV gevormd, waarvan alle aandelen in handen zijn van de gemeenten. De gemeenten hoeven niets aan te besteden voor deze ‗verbonden partij'. Ook voor de Jeugdwet kan een analoge constructie gevolgd worden, als de gemeente of de samenwerkende gemeenten daarvoor kiezen. Dan komt er dus een schap met daaronder een stichting, of twee stichtingen, en daarin worden het AMHK en de gecertificeerde instelling ondergebracht.

 # RISICO 7
Het is een risico dat met de vorming van het AMHK de jeugdbeschermingketen doorbroken wordt.

 # AANBEVELING 7
Wij adviseren dat het ondersteuningsprogramma AMHK van de VNG de drie beschreven varianten met voor- en nadelen uitwerkt, op basis waarvan de gemeenten hun keuze kunnen maken.

7. Overgangsproblemen

7.1 Budget en risico's tot aan 2015

Bureaus Jeugdzorg worden geconfronteerd met mogelijk ernstige fricties en zelfs faillissementen door de bezuinigingen en door afbouw van de toegangsfuncties, het AMK, alsmede het verdwijnen van de functie indicatiestelling. Gemeenten weten nog niet welk budget zij in 2015 precies krijgen[88]. Bovendien belasten de gemeenten het budget met uitvoeringskosten. Allereerst kan dit ernstige consequenties hebben voor de continuïteit van de zorg. De frictiekosten worden bovendien hoger doordat niet alle gemeenten bereid zijn medewerkers over te nemen die door de fricties op straat komen te staan. Het betreft hier vaak burgers uit de eigen gemeenten. Bovendien maken de gemeenten zo onvoldoende gebruik van jeugdbeschermingkennis. We citeren de staatssecretarissen: "Gemeenten zijn - na het overgangsregime - niet verplicht om het Bureau Jeugdzorg te subsidiëren, of om medewerkers van Bureau Jeugdzorg over te nemen. Deze medewerkers kunnen dan wellicht bij een andere aanbieder van jeugdhulp of gecertificeerde instelling aan de slag" (idem p12/13).
Over de frictiekosten schrijven zij dat gemeenten, zorgaanbieders en de huidige financiers (provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en Rijk) in gesprek zijn over het minimaliseren van de frictiekosten.
Het moge duidelijk zijn dat de transitie geen garantie is voor continuïteit van organisaties. Vanzelfsprekend geldt dat een goede voorbereiding van de transitie en de fricties ook een verantwoordelijkheid van organisaties zelf is. Maar ook dan liggen knelpunten op de loer: waar deze verantwoordelijkheid wordt genomen en er reserveringen worden gemaakt voor de frictiekosten, dreigt soms de Provincie/Grootstedelijke Regio in te grijpen door de reservering als bovenmatig terug te vorderen, zelfs als die reservering al door de accountant is goedgekeurd.
Van belang is in ieder geval de conclusie dat het Rijk kan ingrijpen als de zorgcontinuïteit onvoldoende is gegarandeerd.

7.2 Fricties, spanningen,mogelijke oplossingen, risico's en aanbevelingen bij de overgang

In hun aanbiedingsbrief bij de eindrapportage 'Beoordeling transitiearrangementen' van de TSJ beschrijven de staatssecretarissen aan de Tweede Kamer de situatie. Wij citeren hen dan ook bij de beschrijving van dit risico hieronder.

"Zowel uit het rapport van de TSJ als de bevindingen van het Ondersteuningsprogramma Transitiearrangementen Jeugd in de regio's volgt dat voor de continuïteit van de taken van de huidige Bureaus Jeugdzorg specifieke aandacht nodig is. Met de stelselwijziging wordt de toegang een verantwoordelijkheid van gemeenten en worden de taken op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering uitgevoerd door gecertificeerde instellingen. Het AMK wordt samengevoegd met het Steunpunt Huiselijk Geweld tot een AMHK. Uit gesprekken van het Ondersteuningsprogramma Transitiearrangementen Jeugd met bestuurders en transitiemedewerkers van alle vijftien Bureaus Jeugdzorg rijst het beeld dat het eigenaarschap van de transitie van de Bureaus Jeugdzorg onvoldoende

[88] V&J geeft het volgende aan voor de Jeugdbescherming/Jeugdreclassering: Het totale budget dat overgaat is het bedrag dat in 2012 voor 2014 is begroot. Gaat om bedrag dat in begroting 2012 voor 2014 in de boeken staat (337, excl. OVA. In 2014 gaat de doelmatigheidskorting in van 9,8 mln. Dat is een kleine 3%. De korting wordt meegenomen in het evaluatie kostenonderzoek en later wordt besloten of de q dan wel de p volstaat. Korting op V&J budget gaat pas per 2017 in (37 mln.)

is belegd en de organisatorische consequenties, schaal en bedrijfsmatige aspecten van de transitie voor de Bureaus Jeugdzorg in de meeste regio's nog onvoldoende in beeld zijn.
Het is van belang dat zo spoedig mogelijk voor zowel medewerkers als cliënten helderheid ontstaat over de vormgeving van de huidige Bureau Jeugdzorg-taken in 2015 en dat bestuurders helderheid hebben over hun reorganisatieopgave voor 2015. De provincie heeft nu een verantwoordelijkheid als opdrachtgever/financier en zal ondersteunen bij *factfinding* en afbouw. De gemeenten als toekomstig opdrachtgever/afnemer zijn verantwoordelijk voor vormgeving van de functies zoals vastgelegd in het voorstel voor de Jeugdwet, waaronder de vormgeving van een laagdrempelige toegang. Gemeenten kunnen actief bijdragen aan de zachte landing. Tegen deze achtergrond hebben de provincies, regio's en Bureaus Jeugdzorg elk hun eigen rol en verantwoordelijkheid om de problematiek inzichtelijk te maken en tot afspraken te komen. Het Rijk zal met voortvarendheid in de komende maanden in overleg met IPO en VNG de volgende stappen zetten:

1) Inventarisatie huidige situatie
2) Confrontatie inventarisatie met afspraken in regionale transitiearrangementen
3) Gerichte vervolgafspraak per regio
4) Transitieplan per Bureau Jeugdzorg

De stappen sluiten aan bij het advies van de TSJ dat bestuurspartijen de regie nemen om duidelijkheid te scheppen over de toekomstige positie van Bureaus Jeugdzorg. De zogenoemde Landelijk Werkende Instellingen zullen in deze aanpak worden betrokken"[89].

Op 19 december 2013 hebben Rijk, IPO en VNG het volgende afgesproken:

Afspraken per bestuurlijke partner:

De gemeenten:

- Gemeenten zullen zich maximaal inspannen om de deskundigheid die nu bij medewerkers van Bureau Jeugdzorg aanwezig is te behouden voor die taken die straks onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen.
- Gemeenten nemen uiterlijk 28 februari 2014 in overleg met het Bureau Jeugdzorg in regionaal verband een bestuurlijk besluit met daarbij de garantie van de continuïteit van de benodigde functies van het huidige Bureau Jeugdzorg (AMK, toegang, crisishulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering) en van de infrastructuur die noodzakelijk is om jeugdigen en ouders de continuïteit te kunnen bieden in 2015.

Het Rijk:

- Het invoeringsbudget voor gemeenten/VNG in 2014 blijft op hetzelfde niveau als in 2013, zodat gemeenten zich adequaat kunnen voorbereiden op het nieuwe jeugdstelsel.
- Als gemeenten zelf geen afspraken maken met het Bureau Jeugdzorg over garanties voor de continuïteit van de functies die zij bij hen afnemen en hiervoor geen stabiele infrastructuur is in 2015, dan treedt er een overgangsregeling in werking.
- De overgangsregeling houdt in dat gemeenten voor de benodigde functies (toegang, crisishulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en AMK) van de huidige Bureaus Jeugdzorg, voor 2015 een budgetgarantie moeten geven van minimaal 80% van het budget van het Bureau Jeugdzorg in 2014 aan de Bureaus Jeugdzorg en/of hun rechtsopvolgers (inclusief afspraken over

[89] Aanbiedingsbrief d.d. 12 november 2013

overname van medewerkers).
- In deze overgangsregeling worden alle regio's genoemd die op 28 februari 2014 nog géén garanties hebben gegeven over continuïteit van de benodigde functies en de noodzakelijke infrastructuur in 2015.
- Het Rijk neemt het initiatief ná 28 februari 2014 voor een afspraak met IPO en VNG om te bespreken hoe om te gaan met resterende frictiekosten voor de Bureaus Jeugdzorg.
- Door verevening binnen het totale te decentraliseren budget garandeert het Rijk dat individuele gemeenten bij de meicirculaire 2014 minimaal 95% van het budget krijgen dat hen in december 2013 is toegezegd.

De provincies:
- De provincies spreken de Bureaus Jeugdzorg aan om actief mee te werken aan de innovatie van de functies die vanaf 2015 onder verantwoordelijkheid van gemeenten worden uitgevoerd
- De provincies spreken met de Bureaus Jeugdzorg af dat zij bindende afspraken maken met de Landelijk Werkende Instellingen over de continuïteit van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering voor de cliënten voor wie zij de maatregel op 1 januari 2015 uitvoeren (het zorgaanbod wordt niet in dit traject doorgenomen).
- De provincies zien er op toe en bevorderen dat:
    - Bureaus Jeugdzorg vóór 1 juni 2014 een transitieplan hebben opgesteld in overleg met de betrokken gemeenten. In dat plan moeten afspraken worden opgenomen over passende afbouwtermijnen, waarbij de continuïteit in 2014 en 2015 is geborgd.
    - Er overleg plaatsvindt tussen de gemeenten in regionaal verband en de Bureaus Jeugdzorg en de samenwerking tussen regio's indien één Bureau Jeugdzorg te maken heeft met meerdere regio's.
    - De gemeenten zoveel mogelijk betrokken worden bij de uitvoering van de functies van de Bureaus Jeugdzorg in 2014. Zo kunnen zij de besluitvorming over de zorgtoewijzing aan gemeenten (indicatie) mandateren, zodat de Bureaus Jeugdzorg al de mogelijkheid hebben om in 2014 het personeel dat zich met deze taken bezig houdt te stimuleren om ander werk te zoeken.
- Het Rijk en het IPO bespreken met elkaar op welke andere wijze zij de BJZ's kunnen ondersteunen. [90]

Hoewel met deze afspraken de overgangsproblemen in belangrijke mate lijken te zijn opgelost zijn er een aantal **kanttekeningen** te maken.

- De in dit rapport beschreven Nieuwe Jeugdbescherming leidt nu al tot minder OTS'en en tot vervanging van OTS'en door vrijwillige zorg (drang). Omdat er in het kader van de financiering geen sprake is van substitutie tussen het gedwongen en het vrijwillige kader, ontstaat er in zo'n geval een financieel probleem bij het Bureau Jeugdzorg. Zo heeft Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA) in 2014 een bedrag van € 1,9 miljoen minder aan inkomsten vanuit V&J. Dit is het gevolg van de sterke daling van OTS'en in 2013 (29%) en het bepalen van de uitkering op 12-maandsgemiddelde t-1.Voorkomen moet worden dat een pro-actief Bureau Jeugdzorg financieel verzwakt wordt, te meer omdat Bureaus Jeugdzorg ook al met frictiekosten te maken krijgen.

[90] Uit verslag van het Bestuurlijk Overleg d.d. 19 december 2013: bestuurlijke afspraken Rijk (VWS, V&J), VNG en IPO over Bureaus Jeugdzorg

- Een probleem is dat niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor deze frictiekosten. Daarom hebben sommige Bureaus Jeugdzorg een voorziening voor frictiekosten opgenomen. Op minimaal twee plaatsen (Gelderland en Stadsregio Amsterdam) wordt zo'n voorziening echter op dit moment niet geaccepteerd door de Provincie/Grootstedelijke Regio.
- De nieuwe wet leidt tot schaalverkleining van de Bureaus Jeugdzorg. De vraag is dan ook of deze organisaties nog levensvatbaar zijn.
- De LWI's voeren ongeveer 25% van de jeugdbescherming en jeugdreclassering uit. In tegenstelling tot de toezegging van de staatssecretarissen in de hierboven genoemde aanbiedingsbrief van 12 november 2013 zijn de LWI's niet door de overheden betrokken bij de aanpak van de fricties en de 80% garantieregeling. Dit leidt tot grote onzekerheid voor de LWI's en mogelijk tot faillissementen. Onduidelijk ook is wat dit voor de continuïteit van zorg aan de cliënten gaat betekenen.
- Op de valreep van het afronden van dit rapport berichtte Binnenlands Bestuur het volgende: ~~D~~De provincie Overijssel mag het contract met Bureau Jeugdzorg per 2015 niet opzeggen. Dat heeft de rechtbank in Zwolle bepaald. De uitspraak kan grote gevolgen hebben voor de nieuwe Jeugdwet omdat de argumenten ook voor de andere provincies kunnen gelden. Ook over de frictiekosten heeft de rechtbank een uitspraak gedaan. Al lange tijd is onduidelijk wie moet opdraaien voor de kosten van de transitie. Volgens de rechtbank is het rijk stelselverantwoordelijk en als gevolg daarvan ook verantwoordelijk voor de kosten die een stelselwijziging met zich meebrengen."

 # RISICO 8

Ten slotte dient er aandacht te zijn voor de naleving van de Archiefwet betreffende de dossiers van cliënten tijdens de transitie. Mede door de vele fusies kunnen volwassenen hun dossier vaak nu al niet terugvinden blijkt uit onderzoek dat het kenniscentrum Nederlands Jeugdinstituut (NJI) in 2012 in opdracht van Pro Juventute uitvoerde. Trouw meldt op 9 december 2012 dat deskundigen zich zorgen maken dat met de decentralisatie en het verdwijnen van de Bureaus Jeugdzorg dossiers niet worden behandeld en bewaard overeenkomstig met de Archiefwet.[91].

 # AANBEVELING 8

De Archiefwet moet worden nagestreefd voor alle cliëntendossiers. Bureau Jeugdzorg is primair verantwoordelijk voor de naleving van de Archiefwet op hun dossiers. Het Rijk en de gemeenten moeten de Bureaus Jeugdzorg dusdanig ondersteunen dat zij de dossiers volgens de wet kunnen overdragen.

[91] Trouw, 9 december 2012

van montfoort

BIJLAGE 1 Wijkteams

Voorbeelden van hoe gemeenten de balans zoeken rondom wel of niet splitsen in meerdere teams.
Een ander voorbeeld van een belangrijke inschatting is, wanneer de verschillen in benodigde aanpak tussen doelgroepen dermate groot zijn, dat er reden is om te splitsen in meerdere focusteams. Dit speelt met name op het moment dat wijkteams op een zo breed mogelijk gebied zelf een zo groot mogelijk deel van de ondersteuning verlenen en de aanvullende inzet van (gespecialiseerde en duurdere) andere aanbieders willen minimaliseren. De vraag is dan of de medewerkers nog een behapbare scope hebben (oftewel, voldoende focus in hun werk om de gewenste kwaliteit te leveren).
Deze overweging speelt bijvoorbeeld in de gemeente Utrecht, waar buurtteams grotendeels zelf de begeleiding, ondersteuning en zorg oppakken en alleen in bijzondere situaties of bij zware of gespecialiseerdere problematiek aanvullende zorg betrekken of daarnaar doorverwijzen. Dat voorkomt fragmentatie en verlaagt de kosten, maar experimenten met de Buurtteams Jeugd & Gezin en Sociaal hebben ook bevestigd dat er dan meer wordt gevraagd van de kennis en vaardigheden van de professionals, van het specifieke werkveld van jeugd respectievelijk zorg/ondersteuning aan volwassenen/ouderen. Zij moeten bovendien een groter netwerk kennen en onderhouden. De kwaliteit vereist dan een realistische en hanteerbare scope van werkzaamheden voor de medewerker, dus lijkt een splitsing in twee focusteams gepast. Echter, Utrecht wil ook het principe van één huishouden, één plan, één hulpverlener handhaven. Daarom is er naar buiten toe sprake van één Buurtteam: er komt dus één aanspreekpunt en daarachter werken twee groepen professionals.
De gemeente Eindhoven heeft er, in tegenstelling tot het voorbeeld hiervan uit Utrecht, voor gekozen om direct vanuit het eindbeeld te werken. Dit betekent één integraal team per gebied dat ondersteuning kan bieden aan alle doelgroepen en domeinen. Eindhoven wil één aanspreekpunt voor een huishouden, een bekend gezicht waarbij men met vragen op alle leefdomeinen terecht kan. Deze contactpersoon blijft altijd het aanspreekpunt, ook wanneer specialistische ondersteuning tijdelijk noodzakelijk is. Het perspectief is dat deze specialistische ondersteuning door de generalist zal worden ingekocht. Door deze aanpak kijken de generalistenteams naar de gehele populatie in een gebied, binnen een huishouden naar alle leden van dit huishouden en per persoon naar de gehele unieke mens. Hiermee geeft Eindhoven direct vorm en inhoud aan het principe één huishouden, één plan, één contactpersoon. Uit ervaringen in Eindhoven blijkt dat buurtbewoners het als zeer prettig ervaren om met één contactpersoon te maken te hebben.
Daarnaast blijkt dat de generalisten zeer breed inzetbaar zijn in het sociaal domein. De bandbreedte van de teams is groter dan de gemeente Eindhoven had verwacht, waarmee de gemeente ziet dat de differentiatie op de 1e lijn in grote mate aanwezig is in het huidige systeem. De generalisten kijken bovendien niet alleen naar de beperkingen van mensen, maar juist vanuit de mogelijkheden en kansen. Hierdoor richten de generalisten zich naast de kwetsbare huishoudens ook op de zelfredzame huishoudens, omdat in alle huishoudens potentieel ligt. In de praktijk gaat het in de rol van de generalist vooral vaak om het overbrengen van kennis in het gewone leven en minder om het inzetten van specialisme. [92]

[92] Tekst afkomstig uit het Rapport Sociale Wijkteams in Ontwikkeling, VNG, juli 2013

van montfoort

BIJLAGE 2 Uitspraken Teeven bij plenaire behandeling van de jeugdwet in de Tweede Kamer

Uitspraken Teeven bij de plenaire behandeling van de Jeugdwet in de Tweede Kamer:
Ik kom nu op de nieuwe kinderbeschermingswetgeving, die onder andere aan de orde is gesteld door mevrouw Keijzer. Die is een jaar geleden in deze Kamer aanvaard met een groot aantal amendementen. Eén amendement introduceert een nieuwe kinderbeschermingsmaatregel: de lichte maatregel, de zogenaamde OTS light. Die is de geschiedenis ingegaan als het amendement-Dijsselbloem. Als ik zie wat die vliegwieltrajecten opleveren, is dat precies wat indertijd met het amendement-Dijsselbloem werd beoogd. Ik heb ook nog eens even nagelezen wat oud-collega Dijsselbloem daarover heeft gezegd. Hij wilde ervoor zorgen dat kinderen niet onnodig in het gedwongen kader zouden komen. Ik vertrouw er eigenlijk op dat, als gemeenten zo doorgaan, als de professionals die opdracht kunnen waarmaken, en als wij hun de ruimte en de vrijheid geven om dat te doen, die verplichte Maatregel van Opgroeiondersteuning in het gedwongen kader niet meer nodig is. Dat is het oordeel van het kabinet.

Staatssecretaris **Teeven**:
Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng, ook op het terrein van het gedwongen kader. Ik heb daar met belangstelling en interesse kennis van genomen. Ik zie dat dit onderwerp ook de leden zeer bezighoudt. Ik heb mijn antwoord als volgt ingedeeld. Ik begin met een algemeen deel. Dan kom ik te spreken over de decentralisatie. In dat kader komt een groot aantal onderwerpen aan bod. Ik ga daarbij kort in op het amendement op stuk nr. 57. Dat amendement verdient aparte bespreking omdat de regering daar nog niet schriftelijk op heeft gereageerd. Het is goed dat ik de leden de kans geef om de woorden van het kabinet even toch zich te laten doordringen. Dan ga ik in op de jeugdbescherming, de jeugdreclassering, de verhouding tussen de Raad voor de Kinderbescherming, het AMHK en alle onderwerpen die daarbij aan de orde komen. Vervolgens maak ik enkele opmerkingen over de reclassering. Dan ga ik in op de privacy waar mevrouw Bergkamp uitgebreid over heeft gesproken en geef ik een toelichting op het punt dat mevrouw Voortman naar voren heeft gebracht, namelijk in hoeverre de niet-rechtmatig in het land verblijvende vreemdeling recht heeft op jeugdhulp. Ik kom apart te spreken over amendement 33 van mevrouw Keijzer over de delegatiebepalingen in relatie tot amendement 22. Ik behandel alle delegatiebepalingen, ook de bepalingen die op het terrein van mijn collega liggen. Ook daar geef ik een oordeel over. Tot slot ga ik in op de amendementen. Ik hoop dit rond 22.30 uur afgerond te hebben.

De **voorzitter**:
Het mag ook sneller.

Staatssecretaris **Teeven**:
Ik zal het proberen.
Voorzitter. Collega Van Rijn heeft al over veel gesproken. Voordat ik inga op de vragen, behandel ik een paar algemene noties. Soms — dit komt gelukkig steeds minder vaak voor — wordt de vraag gesteld of het wel verstandig is om jeugdbescherming en jeugdreclassering mee te laten gaan in de decentralisatie naar de gemeenten. Het antwoord is helder, namelijk ja. Ik moet eerlijk zeggen dat ik twee jaar geleden, tijdens Rutte I, toen dit in het regeerakkoord stond en ook onderdeel was van mijn portefeuille, hier zelf ook over heb getwijfeld. Een aantal van u weet dat ook, want wij hebben daarover van gedachten gewisseld. Ik licht dit antwoord toe aan de hand van een voorbeeld

Dit voorbeeld heeft te maken met Vliegwielprojecten waar ik in het kader van de transformatie mee werd geconfronteerd. Mevrouw Bergkamp gebruikte het woord "transformatie". Die projecten hadden tot doel om te kijken wat er werkt. In die zin ben ik getroffen door de opmerkingen van de heer Gerritsen, directeur van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam. Hij vond dat het best aardig heeft gewerkt. Twee jaar geleden hadden zij grote problemen met Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam en nu hebben zij een aantal problemen echt kunnen tackelen.
Ik was vorige week woensdag bij de jeugdbescherming in Rotterdam om de tussenresultaten van de Vliegwielprojecten te vernemen. Het departement van Veiligheid en Justitie financiert die projecten met 10 miljoen euro. In Rotterdam-Zuid is het aantal uithuisplaatsingen bijna gehalveerd. Niet alleen in Rotterdam-Zuid, maar ook in Amsterdam zijn de resultaten zeer positief. Amsterdam meldt dat het aantal ondertoezichtstellingen sinds 2005 op zijn laagste punt is, een daling van 32% vanaf de start van het nieuwe Generiek Gezinsgericht Werken. Dat is gedaan met de gelden in het kader van de Vliegwielprojecten waarmee wij bezig zijn. Ik hoop dat mevrouw Bergkamp mij goed kan verstaan ondanks het feit dat ik snel spreek, anders zie ik haar bij de interruptiemicrofoon.
Nu zou men kunnen vragen wat de voorbeelden die ik noem te maken hebben met die decentralisatie. De Vliegwielprojecten zijn voorbeelden van hoe de jeugdbescherming er vanaf 2015 zal uitzien. Het kind en de omgeving centraal, inzet op preventie en eigen kracht, korte justitiële interventies, geen eindeloos lange trajecten en een soepele ketensamenwerking. Dat zijn zaken die aansluiten bij de normen rond certificering. Om die onderwerpen gaat het immers.
Het is aardig om te zien dat de praktijk heel goed kan werken. Het Jeugdplein in Rotterdam bij Bureau Jeugdzorg is buitengewoon inventief. Daar zitten alle disciplines aan tafel en daarvandaan wordt gecommuniceerd met de Veiligheidstafel in het Veiligheidshuis. Daar zijn tegelijkertijd privacyproblemen aan de orde, want daar wordt de informatie uitgewisseld tussen het vrijwillige en het gedwongen kader en ook nog eens met de Veiligheidstafel in het Veiligheidshuis. Dat komt de operationele slagkracht en het belang van kinderen ten goede, maar je moet goed kijken naar de doelbinding.
Ook belangrijk is — ik kijk naar mevrouw Leijten — dat de praktijk hiermee wil werken. Wij hebben ons zelf ook wel eens afgevraagd of iedereen dat wil. Een aantal directeuren van Bureaus Jeugdzorg wil dat wel, maar het is de vraag of de mensen die bij Bureau Jeugdzorg werken er zelf mee willen werken. De Vliegwielprojecten in Rotterdam en Amsterdam zijn bedacht door de mensen zelf. Die zijn bottom-up ontworpen en getest in de praktijk. Staatssecretaris Van Rijn en ik denken dat de gemeenten hun voordeel kunnen doen met de Vliegwielprojecten. De verscheidenheid aan projecten die op dit moment in Amsterdam en Rotterdam lopen, biedt de gemeente inzicht in de keuzes die zij als regisseur kan maken ten aanzien van de jeugdbescherming, maar ook inzicht in hoe de keten rondom de jeugdbescherming kan worden ingericht. Ook ontstaat er inzicht in de positieve financiële consequenties.
De heer Gerritsen zei het vorige week in Het Parool heel treffend. Hij zei: wij worden een beetje het slachtoffer van ons eigen succes, want als het gaat om het gedwongen kader, wordt er gefinancierd p x q op dit moment. Als die dalingen zo groot zijn, moeten wij uitkijken dat wij de staatssecretaris niet opnieuw om centjes moeten vragen. Ik vat het wat simpel samen, maar dat was ongeveer de tekst. Het heeft dus voordelen, maar er is ook de perverse reactie dat er negatieve kanten zijn als je te snel daalt.

Volgende passage:
Mevrouw **Ypma** (PvdA):
Ik heb in mijn bijdrage aandacht gevraagd voor datgene wat de belangenorganisatie van medewerkers in de jeugdzorg naar voren brengt, namelijk dat zij graag de ruimte wil vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker die bij een gecertificeerde instelling werkt nog voordat de maatregel is uitgesproken al in te zetten, met als doel ouders te bewegen tot vrijwillige medewerking. Er zit een

ontsnappingsclausule in de wet. Mijn vraag aan de staatssecretaris was concreet of hij ook van plan is om dit uit te breiden en om het ook aan te moedigen dat hiermee wordt gewerkt.

Staatssecretaris **Teeven**:
Wij hebben dat op het Jeugdplein en in Amsterdam aangemoedigd. Wij hebben daar ook de vrijheid geboden om hiermee aan het werk te zijn. De resultaten zijn heel bemoedigend. Je ziet ook dat mensen die in de jeugdreclassering werken heel goed in staat zijn om hieraan invulling te geven, ook bijvoorbeeld door het soort opleiding en de achtergrond van die medewerkers, met een veel betere vermenging van professionals die zich met verschillende taken binnen de jeugdhulp, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering bezighouden. Dat heeft ook echt meerwaarde. De verkokering gaat eruit, dus wij willen dat zeker aanmoedigen.

Volgende passage:
Staatssecretaris **Teeven**:
Voorzitter. Mevrouw Ypma vroeg of de mogelijkheid tot het combineren van drang en dwang voldoende geregeld is of dat er meer moet worden geregeld in de wet. Ik denk dat ik daar voldoende over heb gezegd.
Mevrouw Ypma heeft ook gevraagd of een professional van het AMK een melding kan afhandelen en tevens een kinderbeschermingsmaatregel kan opleggen namens een gecertificeerde instelling. Zij vroeg om een toezegging om daarmee te gaan experimenteren. Wij delen de opvatting van mevrouw Ypma dat het aantal professionals in het gezin teruggedrongen moet worden. Zij zei dat het niet de bedoeling kan zijn dat het AMK straks het werk van de gezinsvoogd gaat onderzoeken. Dat is inderdaad niet de bedoeling. Als een gezinsvoogd signalen krijgt dat er over een kind in een gezin zorgen zijn, kan hij dat zelf melden bij de Raad voor de Kinderbescherming. Dan hoeft hij niet eerst naar een AMK, dus daar zit geen dubbeling. Het is nog anders. De aanpak die mevrouw Ypma voor ogen heeft, wordt in het kader van gezinsgericht werken al toegepast. Daar wordt juist ingezet op één werker per gezin. Ik wijs op het project Generiek Gezinsgericht Werken in Amsterdam en de SAVE-teams in Utrecht.

Mevrouw **Ypma** (PvdA):
Betekent dit dat een voogd ook zelf opvoedadvies mag geven, of zit daar de strikte scheiding voor de heer Teeven? Dat zou zonde zijn, omdat wij juist bij de voorbeelden die de heer Teeven noemt …

De **voorzitter**:
U bedoelt de staatssecretaris, neem ik aan?

Mevrouw **Ypma** (PvdA):
Ja, mijn excuses. Ik bedoel dat wij in de voorbeelden die de staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie noemt, zien dat het zo goed werkt als je niet steeds met verschillende gezichten in dat gezin komt. Als wij echt willen werken met één gezin, één plan, één regisseur, dan helpt het enorm als zo'n voogd ook dat soort taken op zich mag nemen, zoals nu gebeurt in Amsterdam.

Staatssecretaris **Teeven**:
Daarvoor zijn op dit moment geen wettelijke belemmeringen. In de praktijk wordt hiermee op dit moment ook al zo gewerkt. Het is misschien wel goed om de evaluatie van die projecten even af te wachten, want er zijn ook wel wat problemen. Het voert wat te ver om hierop in te gaan bij de bespreking van dit wetsvoorstel, maar in Rotterdam-Zuid zijn hiermee wel wat problemen. Dat gaat men nu in een project in

Noord anders doen. Wij denken echter dat het niet nodig is om de experimenteerruimte die nu wordt gebruikt, in de wet op te nemen. Er staat wel een experimenteerartikel in de wet, maar dat is hiervoor niet van toepassing.

Mevrouw **Ypma** (PvdA):
Dat is toch teleurstellend, want volgens mij moet je die experimenteerruimte juist uitbreiden. Op die manier kun je ervoor zorgen dat er daadwerkelijk volgens het principe wordt gewerkt: één gezin, één plan, één regisseur. Dat principe staat ook in het regeerakkoord. Is de staatssecretaris het met mij eens dat experimenteerruimte het werken volgens dat principe bevordert?

Staatssecretaris **Teeven**:
Ja, maar die ruimte is er al op dit moment. Ik hoef dat niet in de wet op te nemen. We hoeven niet alles in de wet op te nemen. Het kan al en het gebeurt al op dit moment.

Mevrouw **Ypma** (PvdA):
Oké, dus het mag wel.

Staatssecretaris **Teeven**:
Het mag wel, ja.

BIJLAGE 3 Lijst met geïnterviewde personen

Lijst geïnterviewde personen

- Mevr. Schmitz (bestuurder Bureau Jeugdzorg Noord-Holland)
- Mevr. De Vries (transitiemanager gemeente Den Bosch)
- Mevr. Scheidel (programmamanager Decentralisatie gemeente Rotterdam)
- Dhr. Czech (programmamanager Transitie gemeente Eindhoven)
- Mevr. Noom (wethouder gemeente Zaanstad)
- Dhr. Nusse (programmamanager Stelselwijziging Jeugd Raad voor de Kinderbescherming)
- Dhr. Sprokkereef (bestuurder Bureau Jeugdzorg Utrecht)
- Dhr. Dirksen (bestuurder Bureau Jeugdzorg Overijssel)
- Dhr. Gerritsen (bestuurder Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)
- Dhr. Sleyfer (senior beleidsadviseur Ministerie V&J)
- Dhr. Heijdelberg (bestuurder William Schrikker Groep)
- Mevr. Van de Haar (manager Finance Bureau Jeugdzorg Rotterdam)
- Dhr. Hageraats (programmamanager Transitie gemeente Amsterdam)
- Mevr. Calkoen (kinderrechter)
- Mevr. Schutte (senior adviseur Jeugd en onderwijs VNG)
- Mevr. Dubbelman (landelijk jeugdofficier van justitie voor het Openbaar Ministerie, lid Topberaad Jeugdcriminaliteit)
- Dhr. Brouwers (lid Landelijk Overleg Jeugd)
- Dhr. W. Pattje (programmaleider Ondersteuningsprogramma van de VNG voor de vorming van de AMHK's)
- Dhr. Slot (Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, Begeleidingscommissie Onderzoek)
- Dhr. Brons (Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, Begeleidingscommissie Onderzoek)

Bijlage 6: NSOB, "Van voortgang boeken naar bestemming kiezen. Strategisch improviseren om de decentralisaties te realiseren", d.d. 21 februari 2014

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Van voortgang boeken naar bestemming kiezen;
strategisch improviseren om de decentralisaties te realiseren

dr. Martijn van der Steen
prof. dr. Mark van Twist
drs. Nancy Chin-A-Fat
Jorgen Schram BSc

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
21 februari 2014

1. Inleiding

Wie de rapporten over de decentralisaties leest kan zich weinig anders voorstellen dan dat het met de operatie de verkeerde kant op gaat. Ondanks goede bedoelingen en hard werk van veel betrokkenen lijkt het maar niet te lukken om alles op tijd af te hebben. De wetgeving moet in recordtempo afgerond worden en wordt bijna in 'real time' aangepast aan de bezwaren die partijen er bij maken. De implementatie is in volle gang, en ondertussen wordt er nog gewerkt aan wat het precies wordt. Onduidelijk is of het allemaal wel door gaat, maar zeker is dat het al bijna afgerond moet zijn. De decentralisaties in het sociale domein vormen één van de grootste operaties van dit Kabinet[1], en veranderingen de posities van gemeenten fundamenteel, maar het beeld dat mediaberichten en onderzoeksrapporten steeds opnieuw oproepen is dat van vertraging, achterstand, onzekerheid en het missen van kritische deadlines. De decentralisaties lopen achter op schema en het is onduidelijk of die achterstand nog in te lopen is.

De decentralisatie van de jeugdzorg is voor gemeenten een omvangrijke en complexe opgave. Er staat iets groots te gebeuren, dat de kern van het lokaal bestuur, het rijk en niet te vergeten de mensen waarvoor de voorzieningen bedoeld zijn, diep raakt. Gemeenten voeren weliswaar al veel taken uit op het gebied van zorg voor jeugdigen (zoals de jeugdgezondheidszorg en het preventieve jeugdbeleid), maar deze worden aangevuld met taken die nu onder de verantwoordelijkheid van andere bestuurslagen vallen. Cliënten krijgen weliswaar al zorg of ondersteuning, maar worden straks op een andere manier en soms door andere organisaties benaderd. Soms gaat het om lichte ondersteuning, maar in het domein van Jeugd gaat het ook om zware zorgvoorzieningen, zoals de gesloten jeugdzorg, de ambulante jeugdzorg en de pleegzorg.[2] Zo bewegen belangrijke taken van het rijksniveau, het provinciale en (soms) het regionale niveau naar individuele gemeenten – om van daaruit hun weg te vinden naar individuele cliënten. Dit stelt elk van de huidige 403 gemeenten voor grote organisatorische uitdagingen. De uitdagingen zijn tweeledig.

Ten eerste is het de vraag hoe gemeenten straks, als ze alle taken *hebben*, met de nieuwe mogelijkheden en verantwoordelijkheden om zullen gaan. Hoe gaan ze invulling geven aan de ambitie om diensten meer geïntegreerd te leveren en verbindingen te leggen in verschillende soorten vragen en kwesties die cliënten hebben? Hoe gaan ze om met de ambitie om de rol van eigen kracht en het lokale netwerk van cliënten te vergroten? Dat gaat dus concreet om wat gemeenten *straks* gaan doen als de decentralisaties een feit zijn en het werk op lokaal niveau van start gaat.

Ten tweede, en in termen van volgordelijkheid als eerste, is er de vraag van hoe de *overgang van taken* verloopt. Dat gaat over de manier waarop de taken, verantwoordelijkheden en middelen zich van het rijksniveau en het provinciale niveau naar de gemeenten bewegen en of en hoe de randvoorwaar-

[1] Regeerakkoord VVD-CDA, 30-09-2010. *Vrijheid en verantwoordelijkheid.*
[2] *Transitieplan Jeugd Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO.* 21 februari 2014.

den voor taakuitoefening gereed gemaakt worden. In deze fase gaat het om de voorbereiding op de nieuwe situatie. Wat is er nodig om straks te beginnen? Welke garanties zijn er (nodig) om goede taakuitoefening mogelijk te maken? Hoe wordt het juridisch goed geregeld? Wat zijn de organisatorische implicaties, bijvoorbeeld in de contractering van zorgverleners en de inhuur of aankoop van benodigde gebouwen?

De voorbereidende activiteiten kennen een "harde" deadline; er is een moment afgesproken waarop de voorbereiding gereed moet zijn, zodat de werkelijke aanpak van taken kan beginnen. Tegelijkertijd is dat moment zelf een afspraak tussen partijen, die niet als een natuurwet boven het veld hangt. De deadline blijkt bovendien beweeglijk, want er is al mee geschoven en mogelijk verschuift deze nog meer. Inmiddels is het proces in een fase beland, waarin onduidelijk is of de voorbereidingen tijdig kunnen worden afgerond om op 1 januari 2015 tot de nieuwe werkwijze over te gaan. De vraag die nu opkomt is daarom ***of en hoe de deadline van 1 januari 2015 nog kan worden behaald?*** Over die vraag gaat dit essay.

2. Stand van zaken: vertraagde voortgang

Om de tijdigheid van het decentralisatieproces te waarborgen heeft het kabinet in 2012 twee 'hulpmiddelen' beschikbaar gesteld. Het eerste hulpmiddel is de Transitieagenda Jeugdzorg, die door de staatssecretarissen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is opgesteld.[3] Hierin zijn in een 'spoorboekje' de verschillende stappen en deadlines benoemd om de realisatie tijdig af te ronden. Zo is voor alle betrokken partijen helder wat er wanneer moet gebeuren. Deze transitieagenda dient als leidraad bij het transitieproces en laat zien wat gemeenten op welk moment gedaan moeten hebben om 1 januari 2015 te halen als moment waarop gemeenten de regie moeten hebben over alle jeugdhulp. Dat betekent dat de Jeugdwet dan gewijzigd moet zijn, om op bestuurlijk, financieel en inhoudelijk niveau gemeenten in staat te stellen in redelijke vrijheid van beleid de regierol op de jeugdhulp uit te kunnen voeren. Op bestuurlijk niveau betekent het dat de huidige verantwoordelijkheden omtrent jeugdigen van de Ministeries van VWS, VenJ, de provincies en zorgverzekeraars/zorgkantoren naar gemeenten worden overgedragen. Op financieel niveau is er sprake van een bundeling van financieringsstromen, harmonisatie van bekostigingssystemen en de invoering van jeugdzorgbrede eigen bijdrage. Inhoudelijk dient er een omslag (in het veld benoemd als "de transformatie") te komen van complexe, verkokerde zorg naar integrale, preventieve ondersteuning en zorg dichtbij.[4] Deze verschillende 'overgangen' vormen samen de bouwstenen van het geheel van de decentralisatie van de jeugdzorg; zonder het één lukt het ander niet. Het 'spoorboekje' laat zien welke activiteiten op welk moment ondernomen moeten worden en wat op welk moment gerealiseerd moet zijn om op 1 januari 2015 "klaar" te zijn.

Als tweede hulpmiddel is in september 2012 de *Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd* (TSJ) door het Rijk, de IPO en de VNG geïnstalleerd. De TSJ heeft tot taak het volgen van de voorbereiding op de overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp aan gemeenten, zodat tijdig de benodigde maatregelen worden genomen om onderweg mogelijke risico's te beheersen. De TSJ rapporteert periodiek over de voortgang in zogeheten 'reguliere rapportages'. De rapportages geven een beeld van de voortgang in het proces en de eventuele vertraging op of afwijking van het uitgezette tijdpad. Het spoorboekje en de TSJ maken samen inzichtelijk hoe het met de voorbereiding van de transitie gaat, waar vertraging optreedt, welke risico's zich voordoen en wat dat voor het beoogde eindresultaat – een kwalitatief goede overgang per 1 januari 2015 – betekent.

[3] Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 20-03-2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, kenmerk DJ-U-3097290.
[4] *Transitieplan Jeugd Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO.* 21 februari 2014.

In de eerste rapportage in januari 2013 constateert de TSJ dat er *"de afgelopen twee jaar onvoldoende voortgang is geboekt. Niet alleen bij de landelijke kaderstelling, maar ook bij de facilitering van gemeenten om invulling te kunnen geven aan het transitie- en transformatieproces."* De zorgen van de TSJ hebben vooral betrekking op de sturing op het transitieproces, dat tot dan toe nog niet heeft geleid tot de juridische, bestuurlijke en financiële kaders voor gemeenten. Daarnaast is de continuïteit van de zorg nog niet voldoende geregeld.[5] Bestuurders van gemeenten en provincies herkennen de zorgen van de TSJ over de voortgang, en geven dan al aan dat het wellicht beter is om de transitie meer gefaseerd aan te pakken.[6] Zo glijden of geleiden gemeenten stapsgewijs, langzaam maar zeker de volledige transitie in, zonder de druk dat alles op 1 januari 2015 in één keer volledig en goed moet. Het Rijk, het IPO en de VNG houden op dat moment nog vast aan de intentie om de verantwoordelijkheid van de jeugdhulp in één keer over te hevelen naar de gemeenten op 1 januari 2015. Er is geen ruimte voor een getrapte overgang, men houdt vast aan een overgang in één grote stap. In mei 2013 presenteren het Rijk, VNG en IPO een plan om tot een betere voortgang te komen in het transitie- en transformatieproces van de decentralisatie van de jeugdzorg.[7] Het Rijk, het IPO en de VNG willen tijdens het proces ondersteunend optreden, en gemeenten moeten zelf bepalen op welke schaalgrootte zij de regionale uitvoering organiseren. Daarmee blijft het principe van de ene stap overeind, maar krijgen gemeenten meer ruimte om zelf te zoeken naar eigen schaalniveau en eigen invulling. Zo is de kwestie van de min of meer gedwongen opschaling als belemmering van de voortgang uit de weg en ontstaat – dat is althans de hoop – nu volledige ruimte om tempo te maken met de uitvoering van de transitie.

In juni 2013, bij de tweede rapportage van de TSJ, lijkt het proces de goede kant op te gaan. De TSJ ziet een zichtbare versnelling en een toenemend urgentiebesef bij gemeenten, het Rijk, IPO en VNG. Zo starten veel gemeenten pilots, om te experimenteren met een werkwijze die past bij de principes achter de decentralisatie; integrale zorg, veel ruimte voor eigen kracht, preventieve aanpak. Toch blijven er bij de TSJ grote zorgen over de invoeringsdeadline van 1 januari 2015. Er moet nog steeds heel veel gebeuren en het tijdsbestek waarin dat allemaal nog kan wordt steeds korter. De deadlines komen dichterbij en het tijdpad sluit zich steeds meer. Zo is de landelijke kaderstelling nog niet openbaar en moeten *regionale transitiearrangementen* (RTA) in zeer korte tijd van de grond komen. Dat is van groot belang, omdat in de logica van het spoorboekje dat cruciale afspraken en arrangementen zijn om *verder* te kunnen. Niet alleen is nodig dat deze er zijn, ze zijn vooral ook nodig om weer volgende stappen te kunnen zetten. De TSJ suggereert dat het mogelijk nu al nodig is om vooruitlopend op het mogelijk missen van deze deadlines al rekening te houden met overgangsscenario's. Daar kunnen de risico's door middel van een getrapte transitie verkleind worden en ontstaat meer ruimte voor gemeenten om in hun eigen tempo en op hun eigen manier de decentralisatie invulling te geven.

In een rapportage van de VNG van oktober 2013 is aangegeven dat gemeenten inmiddels de RTA's hebben vorm gegeven. De RTA's zijn vooral gericht op de continuïteit van zorg in 2015 en bevatten afspraken die zij als gemeenten gezamenlijk willen aangaan met aanbieders van jeugdzorg.[8] Ook de TSJ is positief over de samenwerking tussen gemeenten, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg voor het opstellen van de RTA's. De TSJ stelt vast dat dit geleid heeft tot zowel een versnelling als een verdieping van het decentralisatieproces. De basis is daarmee sterker geworden. Toch blijven er grote risico's in het tijdpad bestaan. Zo hebben gemeenten nog geen helderheid over het budget dat zij krijgen in 2015 en worden de redelijkerwijs te verwachten "frictiekosten" heen en weer geschoven tussen partijen. Dat ze er zullen zijn staat nagenoeg vast, maar waar ze komen te liggen is onduidelijk.

[5] Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Eerste rapportage. Januari 2013.
[6] Briefadvies 'Overgangsscenario' TSJ. 26-03-2013. Kenmerk TCJ 2013-01.
[7] Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 13-05-2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, kenmerk 115272-103299-J.
[8] Vierde inventarisatie – Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Samenwerking voor de decentralisatie jeugdzorg. 31 Oktober 2013.

In de derde rapportage van de TSJ, in februari 2014, wordt nog eens kritisch gekeken naar het schema waarop de operatie nu ligt. De TSJ stelt vast dat op cruciale punten *forse vertraging* is opgetreden. Het spoorboekje is nog wel de basis van de inspanning van partijen, maar er zijn inmiddels dusdanig veel achterstanden, dat het bijna onmogelijk is om via de opvolging van de stappen uit het spoorboekje tijdig op de bestemming te geraken. Dat gaat niet meer zozeer om gevoelde urgentie, maar om het praktisch onvermogen om – gegeven de doorlooptijden en omstandigheden (bijvoorbeeld gemeenteraadsverkiezingen) nog op tijd de uitgezette stappen te zetten. Het spoorboekje toont daarmee niet meer hoe partijen op tijd op de bestemming aankomen, maar hoeveel vertraging ze hoogstwaarschijnlijk hebben. Zelfs met wat naar beneden bijgestelde ambities lukt het niet om op 1 januari 2015 "klaar" te zijn. De TSJ concludeert daarom dat *"met de huidige aanpak de transitie per 1 januari 2015 niet op verantwoorde wijze kan worden gerealiseerd."* De voorbereiding op de decentralisaties is een heel eind op streek, maar het tijdpad is inmiddels dusdanig krap geworden dat het bijna ondenkbaar is dat het nog lukt om de voorbereiding tijdig af te ronden. Er is veel voortgang geboekt, maar de vertraging is inmiddels te omvangrijk om op tijd klaar te zijn. En hoewel het nog meer dan tien maanden is tot 1 januari 2015 is nu al, gegeven de doorlooptijden en deadline, zichtbaar dat de uiteindelijke planning onhaalbaar is.[9]

3. Analyse: *gevarieerde* voortgang

Het proces van de transitie van de Jeugdzorg heeft dus *vertraging* opgelopen. Tegelijkertijd heeft die vertraging een gevarieerd karakter; het tempo is in alle gemeenten en regio's, en ook per decentralisatie, net even anders. Sommige gemeenten liggen "gewoon" op schema of lopen zelfs voor; anderen lopen achter, maar hebben het schema nog steeds in zicht. Weer anderen liggen nu al op een onhaalbare achterstand of vertonen geen signalen van de benodigde plotselinge versnelling. Zo is er dus – eigenlijk geheel in lijn met het idee van *decentralisatie* – heel veel lokaal verschil in tempo en voortgang.

De tussenrapportage[10] van de VNG van december 2013 bijvoorbeeld beschrijft de voorlopige voortgang met de samenwerkingsverbanden ter voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg. Uit de VNG-monitor blijkt dat de 42 regio's die de transitie jeugdzorg voorbereiden onderling grote verschillen laten zien in hun voortgang. Dit sluit aan bij de resultaten van de eindrapportage[11] van de TSJ over de Regionale Transitiearrangementen (RTA's). Daarin wordt aangegeven dat in de maanden voorafgaand aan de rapportage er hard is gewerkt door gemeenten, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg om de RTA's op te stellen. Desalniettemin blijkt wat betreft concreetheid van afspraken, als de mate waarin 'zakelijk partnerschap' is ontwikkeld tussen gemeenten, zorgaanbieders, Bureaus Jeugdzorg en huidige financiers, er sprake te zijn van een kloof tussen de werkelijke situatie en de gewenste situatie. De regio's hebben *allen* tijdig een RTA opgesteld en afspraken gemaakt over continuïteit van zorg, hoewel met wisselende kwaliteit. De TSJ acht alle regio's in staat om de slag te maken naar concrete afspraken met aanbieders om zorgcontinuïteit te realiseren (mits helderheid over het gemeentelijk budget tijdig beschikbaar komt). De TSJ benadrukt wel dat een substantieel aantal gemeenten hun beleidsintenties nog fors moet concretiseren en operationaliseren willen concrete afspraken mogelijk zijn.

De TSJ merkt net als de VNG op dat een aantal arrangementen kwalitatief zeer goed is en als voorbeeld kan dienen voor regio's waar nog een duidelijke concretisering moet plaatsvinden. De TSJ constateert echter dat *geen enkele* RTA aan *alle* eisen voldoet. Het verschil tussen de regio's onderling maakt dat het lastig is om de overheveling in één keer uniform te laten plaatsvinden. Er wordt dan immers geen rekening gehouden met de verschillende posities van de regio's in het transitieproces. In

[9] Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Derde rapportage. Februari 2014.
[10] Ambassadeurs Decentralisatie Sociaal Domein. Tussenrapportage. December 2013.
[11] Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Eindrapportage. November 2013.

de eindrapportage van de TSJ is een kwalificatie van de 41 regio's weergegeven, welke zich richt op de potentie om de doelstellingen van de RTA's tijd te realiseren. Daarin staat centraal de afspraken tussen gemeenten en aanbieders om zorgcontinuïteit en behoud van infrastructuur te garanderen. De TSJ onderscheidt drie categorieën:

Categorie 1	Regio's die òf al met aanbieders afspraken hebben gemaakt over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur òf met helderheid over het beschikbare budget snel tot afspraken kunnen komen.
Categorie 2	Regio's die met extra maatregelen, processtappen en voorbereidende werkzaamheden nog tijdig deze afspraken kunnen realiseren.
Categorie 3	Regio's waar de TSJ niet verwacht dat onder andere met helderheid over het beschikbare budget voor 2015 tijdig afspraken met aanbieders gemaakt kunnen worden.

In de eerste categorie vallen 11 regio's, die gericht met aanbieders en huidige financiers hebben gewerkt aan concrete afspraken op basis waarvan aanbieders een garantie hebben kunnen afgeven met betrekking tot zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur. Deze regio's liggen, kort gezegd, grotendeels op schema voor een start op 1 januari 2015.

Daarnaast is er de tweede categorie, waarin 28 regio's vallen. Deze regio's hebben de benodigde afspraken nog niet gerealiseerd, maar zijn een heel eind op weg. Ze zijn nog niet klaar, maar ze zouden met extra maatregelen en een aantal versnellende stappen nog op tijd klaar kunnen zijn. Deze categorie is verdeeld in twee subgroepen: de ene subgroep heeft al concrete afspraken met aanbieders gemaakt, maar moet nog enkele detaillerende stappen zetten. De andere subgroep bestaat uit regio's die van 'ver moesten komen', maar zoveel progressie hebben laten zien dat zij niet in categorie 3 zijn ingedeeld. Zij moeten nog een flinke afstand afleggen, maar hebben inmiddels zoveel snelheid ontwikkeld dat aangenomen kan worden dat zij uiteindelijk op tijd klaar zullen zijn.

De derde categorie behelst 2 regio's, waarvoor het op basis van de huidige stand van zaken en het tempo waarin gewerkt wordt niet denkbaar is dat zij tijdig klaar zullen zijn. Het lukt hen niet om op tijd afspraken met aanbieders gereed te hebben. Dat is nu al min of meer zeker. Een aantal van de partijen in categorie twee zou uiteindelijk ook in deze derde categorie kunnen belanden. Het is dus niet zo dat dit nu de definitieve stand van zaken is en dat het aantal regio's met problemen beperkt is tot twee. In deze fase zouden *alle* gemeenten eigenlijk al in categorie één moeten zijn. Daar komt bij dat wat hier als RTA is meegeteld *niet* voldoet aan de oorspronkelijke voorwaarden. Het is dus al een bijgestelde norm voor de telling.

In een onderzoek[12] van BMC van 7 februari 2014 is aan de hand van tien punten uit de *stelselmeter* gekeken naar de stand van zaken van de gemeentelijke besluitvorming over de decentralisaties. Per jeugdzorgregio heeft BMC één grote, één middelgrote en één kleine gemeente onderzocht op de tien onderstaande punten uit de stelselmeter:

1. Implementatieorganisatie gemeente
2. Bekostigingssystematiek
3. Regionale samenwerking
4. Landelijke samenwerking
5. Toeleidingfunctie en casemanagement
6. Programma's van eisen
7. Kwaliteitsbeleid
8. Transformatiedoelstellingen

[12] BMC (2014). *Stand van zaken besluitvorming decentralisatie: Resultaten onderzoek landelijke afspiegeling stand van zaken tien punten uit de stelselmeter*. 7 Februari 2014.

9. Afspraken aanbieders continuïteit
10. Afspraken over taken BJZ

Het onderzoek is uitgevoerd in 98 Nederlandse gemeenten (39 kleine gemeenten, 39 middelgrote gemeenten en 19 grote gemeenten) en leverde een aantal zorgwekkende conclusies op. Allereerst lijken gemeenten zich volgens de onderzoekers het belang van het tijdig aanbieden van kwaliteitseisen en PvE's naar aanbieders *niet* te realiseren. Ze vinden het onderwerp belangrijk, maar zien nog niet de urgentie die nodig is. Een belangrijke reden om nog niet tot besluitvorming te komen is de aanhoudende onzekerheid over budget en regelgeving. Dit is belangrijk, omdat gemeenten dus zitten te wachten tot hier uitsluitsel over is. Zolang er geen zekerheid is over budget en regelgeving valt niet te verwachten dat men tempo gaat maken met de besluitvorming. De voorbereiding staat in veel gemeenten op die manier 'on hold'. Men is wel aan het nadenken over vormen en constructies, maar ze gaan niet over tot contractering en afspraken, als gevolg van onduidelijkheid. De aankomende verkiezingen voor de Gemeenteraad maken dat inmiddels in veel gemeenten de besluitvorming nagenoeg stil is komen te liggen. Het is bovendien de vraag hoe snel na de verkiezingen de processen weer opgepakt kunnen worden en of de gemeenten die tot nu toe geen voortgang hebben geboekt het dan wel lukt.

Een vierde onderzoek[13] van onderzoeksbureau *Significant* van 10 februari 2014 inventariseert bij aanbieders van alle typen jeugdzorg of zij op basis van de voorgenomen budgetten voor 2015 van gemeentelijke regio's aan deze regio's een *zorggarantie* voor jeugdigen in 2015 hebben gegeven. Dit onderzoek kijkt dus vanuit het perspectief van de jeugdzorgaanbieders. In drie weken tijd (van 6 januari tot en met 31 januari 2014) zijn in elk van de 41 jeugdzorgregio's tussen de 6 en 20 aanbieders ondervraagd. Resultaten van dit onderzoek laten het volgende zien:

- Transitiemanagers geven aan zich midden in het proces van afspraken maken te bevinden;
- Merendeel van de transitiemanagers verwacht uiterlijk in de zomer 2014 afspraken te hebben gemaakt met de zorgaanbieders;
- Driekwart van de zorgaanbieders geeft aan dat er nog geen afspraken zijn gemaakt over het waarborgen van de zorgcontinuïteit;
- Zorgaanbieders weten in veel gevallen niet of, en wanneer zij tot afspraken zullen komen.

De verschillende onderzoeken tonen – elk op zijn eigen manier – hetzelfde beeld. De transitie is in volle gang, gemeenten en zorgverleners zijn hard bezig, en ook de bestuurlijke partners zijn druk. Er is veel bereikt, maar het is over de volle breedte niet genoeg om te voldoen aan het zelf vastgestelde spoorboekje. Op sommige plaatsen wel, maar op andere plaatsen weer niet. De transitie gaat door, maar heeft inmiddels een grote maar ook gevarieerde vertraging opgelopen. Die vertraging maakt dat het principe van eenduidige, algemene en de integrale overheveling van taken (*overal alles tegelijk over*) onmogelijk is geworden. Het lukt niet om de doelen volgens de beoogde aanpak te behalen. Een aantal gemeenten haalt tijdig de eindstreep, een aantal zeker niet, en voor veel gemeenten is dat onduidelijk. Voor alle gemeenten geldt dat hoe ver ze komen nog sterk afhankelijk is van hoe snel na de verkiezingen de nieuwe Gemeenteraden en Colleges de besluitvorming oppakken. In sommige gemeenten zal dat voor een versnelling zorgen, voor anderen zal het (verdere) vertraging betekenen.

4. Analyse: *zelf opgelegde* vertraging

De berichten over vertraging en achterstanden op de planning zijn in de transitie van de jeugdzorg niet nieuw. Integendeel, al vanaf het begin van de operatie wordt gewezen op de ingewikkeldheden en de waarschijnlijkheid van een sterk wisselend tempo in gemeenten en regio's. De bron van de vertra-

[13] Significant (2014). *Inventarisatie afspraken zorgcontinuïteit: Follow-up RTA's*. 10 Februari 2014.

ging bevindt zich aan twee kanten van het spectrum.[14] Aan de ene kant is de transitie-operatie een verhaal van een zoektocht naar steeds uitblijvende zekerheid. Gemeenten geven aan dat ze bepaalde zekerheden – wetten, regels, kaders, afspraken, feiten, duidelijkheid over budget – nodig hebben om verder te kunnen. Tegelijkertijd is die zekerheid lastig te bieden; deels omdat achter de zekerheid langdurige processen voor de (rijks-)overheid zitten en deels omdat veel zekerheid principieel lastig te bieden is. Er is het nodige *niet* bekend en ook moeilijk te voorspellen. Dat maakt dat de zekerheid die zo gewenst is uiteindelijk niet of – in het perspectief van een aantal gemeenten – niet voldoende is. En tot die tijd wacht men af, kan men niet verder, en loopt de vertraging op. Zonder schuld toe te willen delen is dit vertraging die sterk wordt veroorzaakt door vertraging bij het Rijk; gemeenten krijgen geen duidelijkheid en kunnen "dus" niet door.

Aan de andere kant van het continuüm is de vertraging veroorzaakt door eigen handelen van gemeenten. Ze wachten lang af, komen er zelf nog niet uit, zijn druk met andere dingen, hebben te kampen met personele wisselingen, of ze zoeken nog steeds naar een goed werkend model. Ze zijn druk op zoek, maar dat leidt nog niet tot alle benodigde concrete resultaten. Deze vertraging is vanuit dat perspectief zelf veroorzaakt; het vereist op een bepaald moment doorzettingsmacht, creativiteit, onderhandelingsvaardigheid, organisatievermogen en politieke inzet om volgende stappen te zetten in de organisatie van het nieuwe stelsel. Dat is een combinatie van factoren die niet overal aanwezig is en die vaak een externe urgentie nodig heeft om tot werkelijke uitwerking te komen. Die urgentie is er enerzijds overal *wel* – niemand ontkent het belang van het goed regelen van de decentralisaties – maar anderzijds is 1 januari 2015 nog wel heel ver weg. Het spoorboekje brengt weliswaar in beeld hoe achterstanden van nu leiden tot onoverbrugbare tekorten in 2015, maar dat is uiteindelijk toch van een andere orde dan een incident buiten, een burger die een vraag heeft, of een ondernemer die protesteert. Die zaken krijgen uiteindelijk voorrang, ondanks dat iedereen inziet dat de transitie van het grootste belang is.

Zo is er door een combinatie van factoren dus vertraging ontstaan en is het nu de vraag hoe die vertraging nog te overbruggen is. Nieuw en anders is dat de vertraging nu steeds concreter wordt. Het is als met een persoon die schulden heeft en zich daar uit probeert te werken. Een tijd lang lukt het om met goede intenties de boel bij elkaar te houden; "we blijven positief, we zetten de schouders er onder, we geloven er in dat het ons lukt." Voor enige tijd zijn de schulden er al wel, nemen ze misschien door verhogingen en boetes zelfs toe, maar kan de persoon die ze heeft zich er nog tamelijk vrij in bewegen. Dan is er hoop, inzet en de oprechte intentie om er zelf met een miraculeuze ontsnapping nog doorheen te komen. Totdat op een moment de stapel rekeningen niet alleen hoger, maar ook *dwingender* wordt. Een deurwaarder meldt zich, de creditcard wordt geblokkeerd, de woningcorporatie dreigt de sleutel in te nemen. De schulden zijn dan niet per se hoger, maar de consequenties er van worden meer direct en onvermijdelijk. Goede intenties en de hoop om er zelf uit te komen, met een uitzonderlijke inspanning, kunnen dan niet meer. De confrontatie met andere instanties trekt die opgetrokken sluier van goede bedoelingen weg. In de jeugdzorg is dat ook aan de hand. Langzamerhand wordt zichtbaar dat zorgaanbieders geen nieuwe aanstellingen kunnen aanbieden. De gemeente krijgt zijn begroting niet rond zonder afspraken over de budgetten. Cliënten kunnen naar de rechter stappen, omdat hun positie onduidelijk is. De accountant of auditor weigert een goedkeurende verklaring af te geven, omdat afspraken nog niet gemaakt zijn. De goede bedoelingen en het oprechte geloof dat het lukt om net op tijd klaar te zijn wordt er niet minder door, maar de confrontatie met externe partijen maakt dat die eigen ruimte steeds meer ingeperkt wordt. Zo is 1 januari 2015 op zich nog best ver weg; tegelijkertijd is het inmiddels in de concrete afspraken al erg dichtbij. En neemt de mogelijkheid tot een miraculeuze ontsnapping af.

[14] Steen, M. van der, J. R. de Hoog, A.R. Wendt en M.J.W. van Twist (2013). *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties.* Den Haag, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Daarnaast is de vertraging ook een gevolg van de zelf (!) gekozen aanpak. Het gekozen instrument van het spoorboekje is een veelzeggende metafoor, die bepalend is voor hoe de situatie van nu en de opties voor de toekomst worden overwogen. Het beeld van het *spoorboekje* gaat uit van een van te voren uitgedachte planning, met cruciale deadlines en monitoring van de voortgang. Het spoorboekje betekent ook dat stappen achter elkaar in de tijd worden geplaatst. Alles beweegt over één spoor, en zodra één wagon vertraging heeft staat de hele trein stil. En omdat de afstand tot de volgende halte niet afneemt, ontstaat zo een snel oplopende vertraging. Die kan niet amper ingelopen worden én geldt voor de "hele trein". Zo is het spoorboekje een beeld dat *control* mogelijk maakt ("hoe ver zijn we", "wat zijn de volgende stappen", "hoeveel vertraging hebben we", "wanneer komen we waar aan", "welke bijsturing is nodig"), maar zorgt datzelfde beeld er tegelijkertijd voor dat het proces op een bepaald moment letterlijk de control voorbij is. De vertraging *kan* niet meer ingelopen worden; het spoorboekje maakt dat zichtbaar, maar biedt er geen uitweg meer voor. Op een NS-station wordt dan de vertraging omgeroepen en kunnen reizigers zich met koffie opmaken voor een uur extra reistijd. Of, in het geval van de laatste trein, een nacht op het station of een dure taxi-rit. Voor de decentralisaties is dat lastiger; wat is het equivalent van de vertraging lijdzaam ondergaan (wachten), leed verzachten (gratis koffie) of tegen hoge kosten dan maar de alternatieve oplossing kiezen (de taxi)?

Het beeld van het spoorboekje is een uitdrukking van het discours van *rationele planning* en *projectmanagement*. Daarin is de decentralisatie-opgave niet uniek. In de literatuur – en praktijk! – over planning, sturing en implementatie is de laatste decennia een sterke bias ontstaan voor projectmatige en planmatige sturing. Echt belangrijke en/of grote opgaven worden aangepakt op een gedetailleerd geplande wijze. Die impliceert dat onder relatief stabiele condities wordt toegewerkt naar een vooraf afgebakend eindpunt. Strategische planning betekent dan het uitzetten van een pad dat de kosten, opbrengsten, kansen op versnelling en risico's van vertraging of overschrijding in balans brengt. Als dat plan gereed is dan begint de uitvoering conform die planning. Voortgang wordt afgemeten aan het plan. Vooruitgang is het boeken van voortgang op de afgesproken planning. Er is altijd enige ruimte voor afwijking, maar die wordt gezien als 'foutmarge'. Later dan gepland is "te laat" en betekent een tekort. Dat kan gecompenseerd, gecorrigeerd of ingelopen worden, maar dat zijn extra inspanningen. Die kunnen worden begroot, bijvoorbeeld als foutmarge of als 'post onvoorzien'.

De methodiek van strategische planning is passend voor opgaven die voldoende stabiel en voorspelbaar zijn. De realiteit van processen waarin deze vorm van planning wordt toegepast is echter dat er sprake is van complexiteit, onzekerheid en nieuwe opkomende uitdagingen die zich pas tijdens het proces manifesteren; juist dat de kwesties groot en belangrijk zijn betekent vaak dat ze ook veel partijen omvatten, vol zitten met politieke keuzes, en talrijke onvoorspelbare interacties betekenen. Het plan kan dat onmogelijk allemaal vooraf voorzien en dat zorgt voor "problemen" en "vertraging" in de uitvoering. Niet omdat de uitvoering niet deugt, maar omdat het plan ontoereikend is. Vreemd genoeg leidt dat vervolgens niet tot aanpassing van het onderliggende plan – en de logica daarvan – maar tot het volharden in de rationele planning, het opvoeren van de inzet en pogingen om de complexiteit van uitvoering te temmen. Het tekort van het model van strategische planning leidt tot het steeds verder ingraven in datzelfde model.

In een context van grote complexiteit is het passender om gaandeweg het proces de volgende stappen te bepalen; niet als zwaktebod – "ze kunnen het niet, dus dan maar zo" – maar als herkenning van wat de omstandigheden zijn en vragen. Doel zoeken en met kleine stappen voortgang vinden zijn geen zwaktebod bij gebrek aan een "echt" plan, maar zijn bij uitstek de passende strategie om te midden van complexiteit de uiteindelijke bestemming te bereiken. Die bestemming is niet vooraf bekend, de richting wel, en het is de kunst van een goed strategisch proces om onderweg te ontdekken wat het meest ambitieuze, passende én haalbare doel is. Dat is nog steeds doelgericht en koersvast, maar met ingebouwde en bedoelde ruimte om lokaal en in 'real time' aan te passen en in te spelen op wat er gebeurt. Aanpassing is dan geen foutmarge, maar juist datgene dat het plan goed maakt en laat werken. *Strategisch incrementalisme*, het bedoeld voortgaan via een strategie van kleine stapjes, is een

label dat deze manier van werken expliciet maakt. Het spoorboekje is dan niet de route langs de stations in de vooraf afgesproken volgorde, op de afgesproken tijden; het is een reeks doelen die gehaald moeten worden, in volgorde, snelheid en logica die tijdens het proces gevonden moet worden, en waarbij het gaandeweg het proces raadzaam kan blijken om een zijpad te nemen of een bestemming over te slaan. Dat betekent niet dat het proces doelloos voortgaat. Het doel staat juist centraal, maar als ijkpunt om onderweg de keuzes te maken over de weg die er – met de kennis van dat moment – het best naartoe leidt. Onderstaande figuur laat de verschillen zien:

Strategische planning	**Strategisch incrementalisme**
Kenbaar	Onkenbaar
Voorspelbaar	Onvoorspelbaar
Afwijken als te verhelpen uitzondering	Afwijken als onvermijdelijke regel
Voorbereiden op de voorziene vraag, met reservering voor uitzonderingen	Voorbereiden op het onbekende, het vermogen om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen

Strategisch incrementalisme stelt niet de lange termijn planning centraal, maar gaat uit van het steeds opnieuw lokaal en in 'real time' inschatten van wat op dat moment gevraagd is. Er zijn doelen die gerealiseerd moeten worden, en onderweg wordt steeds bezien wat de situatie is, waar kansen en bedreigingen liggen, en hoe dit kunnen worden ingezet in doelgericht handelen. Management gaat daarmee minder om het afwerken van het uitgezette spoorboekje of plan, maar om het waarnemen van wat er 'real time' gebeurt en welke opties er zijn voor vervolgstappen. Weick en Sutcliffe (2007)[15] spreken in dat opzicht van "mindfull management"; managers moeten letterlijk het hoofd oprichten van de planning en om zich heen kijken naar wat ze in hun omgeving zien gebeuren. Ze zien bijvoorbeeld dat de zorgverleners aarzelen om tot een akkoord te komen. In de logica van het spoorboekje is het risico dat de doelstelling daardoor niet gehaald wordt; vanuit strategisch incrementalisme is het een signaal dat een belangrijke partij bedenkingen heeft die zich in de contractering manisfesteren, maar ook in het verdere proces gevolgen kunnen hebben. De aarzeling wordt daarmee ook al veel eerder alarmerend; het signaal gaat niet pas op rood als na maanden moeizame gesprekken het akkoord *niet* of maar half gesloten wordt, maar vanaf het eerste moment waarop de twijfel en de aarzeling zichtbaar wordt. Afspraken en contracten zijn uitdrukkingen van het onderliggende proces. Dat proces wordt meer bepalend in de sturing. Soms betekent dat extra investeren in contact en relatie, en vertraging op de geplande doorlooptijd. Maar dat kan goed te verhelpen zijn als de vertraging vroeg in het proces leidt tot versnelling later. Daarvoor is geen vuistregel te noemen; niet elke vertraging betekent later versnelling. Dat zal een lokale afweging zijn; "goed" strategische incrementalisme betekent een goed ontwikkeld vermogen om die inschattingen te maken en een onderliggend arrangement dat die mogelijkheden ook faciliteert.

De praktijk van de transitie jeugdzorg is in dit opzicht een voorbeeld van een bredere kwestie. Dit essay gaat over de vertraging – en versnelling – van het proces van de transitie van de jeugdzorg, maar het is net zozeer een uitdrukking van een terugkerend probleem bij het denken over beleidsuitvoering en strategie. Daarin wordt steeds als eerste optie het idioom en de methodiek van strategische planning en projectmatig werken ingezet, op basis van aannames over voorspelbaarheid en kenbaarheid van de thematiek. De materie wordt "gecompliceerd" beschouwd en het plan zet de stappen uit waarmee stukje bij beetje het vraagstuk wordt ontrafeld. Zo ontstaat langzaam de oplossing, die bijna letterlijk als een bouwwerk in elkaar wordt gezet. Hoewel dat beeld aantrekkelijk is, blijken veel maatschappelijke vraagstukken niet te voldoen aan de belangrijkste voorwaarde: ze zijn niet kenbaar en voorspelbaar, niet "gecompliceerd", maar complex. Dat is meer dan alleen een overtreffende trap van gecompliceerd – "nog ingewikkelder" – maar heeft een fundamentele dimensie; het gaat om onzekerheid en onvoorspelbaarheid die voortkomt uit de complexe dynamiek in het systeem. De antwoorden zijn nog niet te voorspellen, omdat ze pas in de nabije toekomst ontstaan, als actoren en processen op elkaar gaan inwerken en voor gevolgen zorgen. De uitkomsten van de dynamiek worden sterk bepaald

[15] Weick, K. en K. Sutcliffe (2007). *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty.* San Francisco CA: Jossey Bass.

door *lokale factoren*. Dat betekent dat het lastig is om een algemeen pad uit te zetten; keuzes kunnen het beste gemaakt worden op het niveau van het lokale systeem, het niveau dat de meeste en meest relevante dynamiek verzorgt.

In de context van de decentralisaties is het de vraag wat het relevante systeemniveau is. Vanuit het perspectief van het Rijk – dat streeft naar landelijke *gelijktijdige* en *gelijkvormige* dekking – is het relevante systeemniveau "het land"; dus alle gemeenten even snel, hetzelfde en op dezelfde manier. Vanuit de taken zelf bezien is het lokale en regionale systeem veel relevanter: daar moeten met lokale partijen overeenkomsten gesloten worden, zijn het de per definitie lokale cliënten die de exacte situatie bepalen en zijn het ook de lokale bestuurders en ambtenaren die een cruciale rol vervullen in het proces. Al die lokale factoren bepalen de lokale dynamiek, waarop via de lijn van strategisch incrementalisme moet worden ingespeeld. Dat betekent dat het proces niet gelijktijdig en gelijkvormig zal zijn, maar juist overal anders, met verschillende snelheden en andere prioriteiten. Dat kan nog steeds betekenen dat iedereen omstreeks dezelfde datum met ongeveer hetzelfde klaar is. Het gebeurt alleen op een andere manier, onder andere voorwaarden en met andere stappen op weg naar het resultaat.

5. Bestemming gezocht; voortgang boeken door het spoorboekje te laten varen

In dit essay hebben we geanalyseerd hoe verschillende studies over de voortgang van de transitie in het domein van de Jeugd verloopt. Dat beeld is niet positief en ook niet optimistisch. De opgave loopt op principiële punten achter op schema en voor zowel het Rijk als de gemeenten geldt dat er amper aanleiding is om te verwachten dat zij hun achterstanden tijdig inhalen. Sommige gemeenten lukt dat wel, en ook het Rijk zal veel knelpunten nog op kunnen lossen, maar niet alles, overal en algemeen. En waar het wel lukt gebeurt het onder dusdanige tijdsdruk dat de zelfopgelegde belofte dat het straks allemaal vlekkeloos, foutloos en geruisloos over gaat in het nieuwe arrangement niet gehaald zal worden. Met de snelheid en de noodverbanden die nu nodig zijn, ontstaan als vanzelf grotere en kleinere weeffouten die, zoals evaluaties van grootschalige veranderingsoperaties in complexe systemen leren, de kiemen zijn voor grotere problemen later in het proces. Dat maakt dat er nu grote twijfel is ontstaan over de volgende stappen met de decentralisaties; nog verder intensiveren en met een ultieme inspanning de eindstreep alsnog proberen te halen, of het geheel uitstellen en in ambitie en omvang afbouwen. En wat zijn dan de realistische deadlines en doelstellingen? Hoeveel uitstel is nodig en welke ambities zijn nog wel haalbaar?

Onze analyse geeft op die vraag geen antwoord. Niet omdat het antwoord niet te vinden is - hoewel dat te betwijfelen valt -, maar omdat de rapportages en geproduceerde documenten iets anders laten zien dat bij het bepalen van de koers voor het vervolg veel meer relevant is: de decentralisatie loopt niet "achter", maar is gevangen geraakt in een beeld dat zelf niet goed de aard van de operatie dekt. De metafoor van het spoorboekje – met de gedefinieerde bestemming, vooraf aangeduide tussenstations, en een tijdpad om langs die stations te bewegen – is bedrieglijk. De stations worden gemist en de deadlines niet gehaald, wat het beeld van *vertraging*, *achterstand* en de noodzaak tot *versnelling* oproept. Dat beeld leidt tot afwegingen over het vermogen van gemeenten om die versnelling nog in te zetten en allemaal de afgesproken – of opgelegde – eindstreep te halen. Het probleem is echter niet de vertraging van al die gemeenten, maar de idee van het spoorboekje en de vastgestelde eindbestemming zelf. De bestemming ligt niet vast, maar beweegt voortdurend. Het doel is niet duidelijk, maar moet door partijen onderweg gevonden worden. De aangegeven tussenstations zijn interessante richtpunten, maar ze liggen niet per se achter elkaar om op vastgestelde volgorde te worden afgewerkt. Regionale samenwerking kan prima later in het proces, net zoals het bereiken van regionale samenwerking nu niets zegt over het ontwikkelen van een goede gezamenlijke werkwijze straks. Gemeenten die wel op tempo langs het uitgezette spoorboekje razen doen dat mogelijk door belangrijke vragen te laten liggen; hoe worden bijvoorbeeld eigen kracht en lokale dynamiek onderdeel van de uitvoering? Dat is ingewikkeld om uit te werken, kost tijd, en levert in termen van het spoorboekje vertraging en

afwijking van het schema op. Tegelijkertijd is het straks misschien wel de bron van een geslaagde werkwijze in het sociale domein.

In de inleiding van ons essay formuleerden we twee opgaven die bij de decentralisaties aan de orde zijn; gemeenten moeten straks nieuwe taken gaan uitvoeren én ze moeten er voor zorgen dat ze daar bijtijds klaar voor zijn. Wie niet klaar is kan straks ook niet goed de nieuwe taken uitvoeren. Dat is de basis van het denken in termen van het spoorboekje en vertraging. Maar wat als de voorbereiding geen proces is van langs een vooraf bedacht pad de eindstreep halen, maar juist richting zoeken, werkwijze ontwikkelen en onderweg pas de bestemming vinden betekent? Wat als partijen niet over één spoor denderen, maar in een open omgeving op zoek zijn naar hoe ze met de opgave om kunnen gaan? En daar eigen, lokale en specifieke oplossingen voor vinden, die ze op hun eigen manier en volgens een eigen pad halen? Het beeld van het spoorboekje zit dan in de weg, in plaats van dat het helpt. Het maakt het zoeken moeilijk en het vertroebelt de afweging over hoe ver partijen zijn en hoe ze in het vervolg verder kunnen komen. Om voortgang te boeken moeten partijen het vooraf vastgestelde spoorboekje laten varen en investeren in structuren, interventies en hulpmiddelen die het zoeken beter mogelijk maken. Wat dan *niet* helpt is het verder oppoken van de verwachtingen en het herhalen van de eerder uitgesproken deadlines en doelen.

Het is onvermijdelijk dat er op een gegeven moment in het proces wordt toegewerkt naar een bepaald transitiemoment, waarop de verschillende verantwoordelijkheden definitief bij gemeenten belegd worden. Om dat moment te bepalen is het echter logischer om de variëteit die in het proces is ontstaan als uitgangspunt te nemen en te zien wat er van daaruit mogelijk is en kan. Ook vanuit één datum en één transitiemoment is er nog steeds variëteit en verschil mogelijk. Sommige gemeenten of regio's doen dan meer dan minimaal afgesproken, anderen doen minder of doen het voorlopig nog even anders. Sommige gemeenten kunnen probleemloos starten op 1 januari 2015 en staan te popelen om te beginnen. Andere willen wel beginnen, maar missen nog een aantal elementen die wel zijn voorgeschreven. Ze zijn kwalitatief op zich klaar en hebben een gezamenlijke capaciteit ontwikkeld die hen in staat zou moeten stellen om het straks goed te organiseren; kunnen zij de mogelijkheid krijgen om toch van start te gaan en onderweg straks de ontbrekende zaken op orde te brengen? En kunnen de gemeenten die nog niet klaar zijn om een voor hen op maat gesneden uitstel te nemen; niet per se voor alles, maar wel voor een aantal elementen? Kunnen gemeenten alvast beginnen, ook als nog niet alle raadsbesluiten en mandaten helemaal rond zijn? Mogen sommige gemeenten starten, als de rest nog niet zover is?

De discussie die nu voor ligt is niet of er wel of geen uitstel nodig is en of gemeenten er wel of niet klaar voor zijn. Wat nu nodig is, is een fundamenteler debat over hoe het improvisatievermogen de basis van het arrangement kan worden. Dat betekent verschil, variëteit en onzekerheid over de uitkomst. Om de gewenste bestemming te bereiken – lokaal goed verankerde jeugdzorg in alle gemeenten – moeten gemeenten de mogelijkheid krijgen om hun eigen, lokale bestemming te bepalen.