

Kabinetsreactie op het eindrapport van de jeugdzorgbrigade juni 2006

In deze notitie reageert het kabinet op het eindrapport van de jeugdzorgbrigade. De jeugdzorgbrigade is door het kabinet ingesteld naar aanleiding van de aandacht die tijdens de behandeling van het voorstel Wet op de Jeugdzorg in de Eerste Kamer is gevraagd voor bureaucratie in de jeugdzorg. Daarnaast waren in de Tweede Kamer zorgen geuit over bureaucratie en bleek uit de cijfers van de Taskforce aanpak wachtlijsten onder meer een toename van de doorlooptijden voor de toegangsfunctie van de bureaus jeugdzorg.

De jeugdzorgbrigade is sinds september 2004 met jeugdigen, ouders, werkers in de jeugdzorg en overheden aan de slag om onnodige bureaucratie te signaleren, goede voorbeelden op te sporen en aanbevelingen te doen om onnodige bureaucratie weg te nemen. De jeugdzorgbrigade is als volgt samengesteld: Frank de Grave is voorzitter, Dick van Hemmen en Thijs Malmberg zijn leden. De ondersteuning is in handen van Capgemini.

Wat heeft de brigade gedaan

De brigade heeft hierbij gekozen voor een onbureaucratische, bottom-up werkwijze, waarmee ze het vertrouwen van de sector heeft gekregen. Het eindrapport is het derde en laatste rapport van de jeugdzorgbrigade. In de eerste en de tweede rapportage stonden de signalerende en stimulerende taak centraal¹. Dit resulteerde in 64 aanbevelingen gericht op vermindering van bureaucratie. In het eindrapport doet de brigade aanvullend daarop nog eens 29 aanbevelingen gericht aan de sector, provincies en grootstedelijke regio's en het rijk. Het eindrapport bevat een monitor waarmee de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen uit de eerste en tweede rapportage in beeld wordt gebracht.

Behalve een nieuwe reeks aanbevelingen geeft de jeugdzorgbrigade in het eindrapport een algemene beschouwing op bureaucratie en de oorzaken van bureaucratie in de jeugdzorg. Op basis hiervan wordt een aantal algemene conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van de bureaucratie in de jeugdzorg als geheel.

In het eindrapport heeft de jeugdzorgbrigade drie projecten voorgedragen die een voorbeeld zijn en beloond worden met een beeldje voor onbureaucratisch handelen. Deze projecten staan symbool voor de goede ideeën die leven in de jeugdzorgsector. Het eerste beeldje is voor de totstandkoming van de cliëntenwijzer, ontwikkeld door het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg in samenwerking met de MOgroep. Het tweede beeldje is voor het project 'bestek van een keten', waarin zeven organisaties samenwerken om dak- en thuisloze jongeren weer perspectief te geven. Het derde beeldje is voor E-Halte, een landelijk te realiseren vraaggestuurde internetsite om kindermishandeling eerder te signaleren en de verschillende verantwoordelijke instanties snel de juiste actie te laten ondernemen.

Op 15 juni 2006 heeft de jeugdzorgbrigade het eindrapport opgeleverd en hiermee, een half jaar eerder dan voorzien, haar werkzaamheden afgerond.

Algemeen oordeel ten aanzien van het stelsel

De jeugdzorgbrigade komt in haar eindrapport tot de conclusie dat er een werkbaar jeugdzorgstelsel staat, met een hoeveelheid regels en bureaucratie die past bij de specifieke kenmerken van de sector. Volgens de jeugdzorgbrigade biedt de huidige wet - waar nodig op onderdelen aangepast – voldoende

¹ Tweede Kamer 2004-2005, 29815 nr. 26 en Tweede Kamer 2005-2006, 29815, nr. 44.

ruimte voor de noodzakelijke verdere ontwikkeling van de jeugdzorg en voor de (verbetering van de) aansluiting op het lokale jeugdbeleid.

Aanvullend op wat reeds is bereikt, is verdere winst te behalen in de organisatie van de keten van de jeugdzorg en op de onderwerpen effectiviteit, professionalisering, innovatie, efficiency en 'corporate governance'. Daarbij merkt de brigade op dat blijvende alertheid op bureaucratie nodig is, ook omdat bureaucratie deels een cultuurprobleem is.

Op basis van deze slotconclusies doet de jeugdzorgbrigade de aanbeveling om geen discussie over een nieuw jeugdzorgstelsel te starten, maar de huidige wet de kans te geven zich te bewijzen. Waar nodig kunnen binnen het stelsel verbeteringen worden aangebracht. Daarbij wordt speciale aandacht gevraagd voor reductie van het aantal schakels in de keten van de jeugdbescherming. Een nieuwe periode van onzekerheid over de inrichting van het jeugdzorgstelsel vormt volgens de jeugdzorgbrigade een rijke voedingsbodem voor bureaucratie. Het debat over een nieuw stelsel gaat ten koste van kennis, continuïteit, vertrouwen in de overheid en betrokkenheid van mensen op hun werk, maar vooral ten koste van de aandacht voor de cliënt. Naar de mening van de jeugdzorgbrigade heeft de sector na de vele jaren van onzekerheid en wisselende perspectieven nu tijd nodig om zich inhoudelijk verder te ontwikkelen.

De jeugdzorgbrigade heeft een gedegen analyse op het thema bureaucratie geleverd en scherp geformuleerd waar sprake is van onnodige bureaucratie. Deze analyse en de conclusies en aanbevelingen die hieruit volgen zijn voor het kabinet een belangrijk gegeven dat wordt betrokken bij het verder verbeteren van het functioneren van de jeugdzorg. Daarbij worden ook betrokken het sturingsadvies *Koersen op het kind* van de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid en de eindrapport Jong-overeenkomst *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Tevens wordt op dit moment de Wet op de jeugdzorg tussentijds geëvalueerd en zal het kabinet op basis van deze evaluatie eventuele knelpunten aanpakken.

Reactie op de aanbevelingen aan het rijk

Hieronder gaat het kabinet in op de aanbevelingen die de jeugdzorgbrigade in haar eindrapport doet aan het rijk.

• Jeugdbeschermingsketen

De brigade vraagt in haar rapportage in het bijzonder aandacht voor de jeugdbeschermingsketen. De jeugdzorgbrigade is er op basis van de vele gesprekken van overtuigd dat indien men zich los maakt van de (belangen) van gevestigde instellingen en de huidige organisatorische scheidingen, ongetwijfeld doelmatigheidswinst mogelijk is. De brigade adviseert dan ook om tot een fundamentele heroverweging van rollen en taken in de keten van jeugdbescherming te komen zodat een kortere, efficiëntere keten ontstaat.

Met de brigade is het kabinet van mening dat de jeugdbeschermingsketen korter en efficiënter kan. Om nieuwe werkwijzen te beproeven zijn inmiddels ketenbrede pilots gestart. De Tweede Kamer is hierover al bij verschillende gelegenheden geïnformeerd, laatstelijk in een brief van 8 juni 2006 (5419518/06/DJJ) over de voortgang van Beter Beschermd. De pilots opereren binnen de bestaande kaders en gaan dus uit van de bestaande rollen van de ketenpartners. Het kabinet is er van overtuigd dat het mogelijk is om met oplossingen en verbeteringen in de bestaande praktijk te komen zonder dat de noodzakelijke functiescheiding tussen de betrokken partners geweld aan wordt gedaan. Het kabinet hecht daarbij aan de rol van de Raad voor de Kinderbescherming om te beoordelen of een kind zo ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, terwijl de ouders geen hulp aanvaarden, dat de hulp verplicht moet worden gesteld. De Raad heeft naast de expertise om die vraag te kunnen

beantwoorden ook het gezag en onafhankelijkheid die garandeert dat de afweging op een geobjectiveerde en controleerbare wijze plaatsvindt. In het advies van operatie JONG wordt deze bijzondere verantwoordelijkheid van Justitie bij het ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van kinderen en ouders ook onderkend.

Het is uiteraard denkbaar dat uit de evaluatie van de pilots blijkt dat om tot een nog efficiëntere werkwijze te komen een andere rolverdeling wenselijk zou zijn. Daarnaast wordt in het sturingsadvies van de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid een bundeling voorgesteld van de justitiële taken in de Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering. Hiervoor verwijzen wij naar de kabinetsreactie op het advies van de heer Van Eijck.

- **Herbezinning op beleidsinformatie**

De jeugdzorgbrigade wijst in het eindrapport nogmaals op de noodzaak om de omvang en de frequentie van de te verstrekken beleidsinformatie te bezien en na te gaan of alle informatie die gevraagd wordt echt nodig is om de eigen verantwoordelijkheden goed in te kunnen vullen.

Naar aanleiding van deze aanbeveling gaan wij op dit moment samen met het IPO en de MOgroep na, welke vereenvoudigingen en prioriteiten kunnen worden aangebracht in de beleidsinformatie. Daarbij wordt tevens een inventarisatie betrokken van de MOgroep naar de knelpunten die de bureaus jeugdzorg ervaren bij de registratie. Naar verwachting zal het kabinet de Tweede Kamer in het najaar informeren.

- **Geldigheidsduur indicatiebesluit**

De jeugdzorgbrigade constateert dat onderliggende regelgeving (AMvB's) nogal gedetailleerd lijkt. Dit levert in aantal gevallen onnodige bureaucratie op. Eén van de punten die onder meer uit de hiervoor genoemde inventarisatie van de beleidsinformatie naar voren komt is dat de geldigheidsduur van het indicatiebesluit, die dertien weken bedraagt, tot onnodige bureaucratie en onbetrouwbare beleidsinformatie leidt.

In het uitvoeringsbesluit is de bepaling opgenomen dat de in het indicatiebesluit te noemen termijn waarbinnen een aanspraak tot gelding moet worden gebracht, ten hoogste dertien weken bedraagt. Als dit niet binnen de gestelde termijn gebeurt, vervalt de aanspraak en zal herindicatie moeten plaatsvinden. De reden daarvoor is dat nagegaan moet worden of de geïndiceerde zorg nog steeds de aangewezen zorg is. De situatie kan immers zodanig zijn veranderd dat wellicht andere zorg is aangewezen.

Het kabinet is voornemens om deze termijn niet meer wettelijk voor te schrijven en wel om de volgende redenen. Het is van groot belang dat de cliënt op tijd de juiste zorg krijgt aangeboden. Eerder maakte de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport al afspraken met provincies en grootstedelijke regio's over het wegwerken van de wachttijden in de jeugdzorg. Alle kinderen met een jeugdzorgindicatie moeten aan het eind van het jaar niet langer dan negen weken op zorg hoeven te wachten. De 13-weeken termijn wordt dan overbodig.

Het bureau jeugdzorg heeft de taak om, na afgifte van het indicatiebesluit, de cliënt bij te staan bij het vinden van de juiste zorg en houdt hiermee zicht op de situatie van de cliënt. Mocht het toch zo zijn dat kinderen, in uitzonderlijke situaties, langer dan negen weken moeten wachten dan zal het bureau jeugdzorg, als het vaststelt dat de zorgbehoefte is gewijzigd, alsnog herindiceren. Ook de zorgaanbieder kan hierom verzoeken. Dit is maatwerk. De bepaling dat herindicatie *standaard* voor iedere jeugdige na uiterlijk dertien weken moet plaatsvinden leidt tot onnodige bureaucratie.

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

Jongeren- en cliëntenraden zijn belangrijk. Het kabinet wil ze een goede positie geven. Uitgangspunt is dat instellingen en overheden aan de wettelijk vastgelegde plicht voldoen op het punt van de medezeggenschap van cliënten. Het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg maakt momenteel een inventarisatie van de aanwezigheid en het functioneren van cliëntenraden. In dat kader zal binnenkort ook een rondgang langs de provincies worden gemaakt om de reden van de afwezigheid van cliëntenraden te achterhalen. Daarbij zal ondersteuning worden aangeboden bij het opzetten van nieuwe en bij het versterken van bestaande raden.

Het kabinet is van mening dat het wettelijk vastleggen van bevoegdheden en de verplichting om raden te faciliteren veel bureaucratie met zich meebrengt. In de Wet op de jeugdzorg is bepaald dat er in een cliëntenraad ten minste twee plaatsen voor jeugdigen zijn. Afhankelijk van de doelgroep van de instelling kan het zinvol zijn om daarnaast ook een jongerenraad in te stellen. Als die er komt is het goed om vast te stellen wat de taak van de jongerenraad is en hoe die raad zich verhoudt tot de cliëntenraad. Dit vraagt om maatwerk en afspraken in de praktijk. De aanbeveling van de jeugdzorgbrigade aan de instellingen om de jongerenraad als volwaardige en belangrijke gesprekspartner te beschouwen zou per instelling moeten resulteren in afspraken over de positie en bevoegdheden van de jongerenraad en de wijze waarop de instelling de jongerenraad hierin ondersteunt. We zullen hiervoor in het landelijk beleidskader aandacht vragen bij de provincies. De bevoegdheden en de financiering van de cliëntenraden zullen in het landelijk beleidskader verder worden uitgewerkt. Het kabinet overweegt daarbij de systematiek van de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorg te volgen. Het lijkt ons niet wenselijk om vooruitlopend op deze ontwikkeling al landelijke richtlijnen vast te leggen.

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

De jeugdzorgbrigade signaleert dat het op landelijk niveau ontbreekt aan afstemming en regie met betrekking tot innovatie. Zij maakt daarbij onderscheid tussen enerzijds de noodzaak te komen tot regie en coördinatie in de veelheid van innovatieontwikkelingen die 'van boven' op de instellingen neerdaalt. De landelijke partners (rijk, provincies en MOgroep) zouden in een dergelijk platform ontwikkelingen kunnen afstemmen met de onderzoeksagenda en kennis en ervaring uit praktijkonderzoek. Anderzijds wijst de brigade op de noodzaak om een platform op brancheniveau in te stellen waar ruimte en ondersteuning aan kansrijke ideeën en ontwikkelingen uit de praktijk wordt geboden.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de jeugdzorgbrigade om op landelijk niveau aandacht, afstemming en regie met betrekking tot innovatie te organiseren. Om te helpen bij het vormgeven van innovatie is recent de kennisinfrastructuur voor de jeugdsector herzien. Drie instituten zijn daarbij vooral van belang: het Nederlands Jeugd Instituut (voorheen NIZW), het Centrum Jeugdgezondheid bij het RIVM en ZonMW. Deze instituten gaan werken op vraag van het veld. ZonMW is gevraagd om een programma Jeugd te ontwikkelen dat de hiaten gaat opvullen. Het betreft een breed programma voor jeugd waar ontwikkelingsvragen vanuit de sector een plek kunnen krijgen. Binnen dit programma vindt ook afstemming plaats met de inzet vanuit het Ministerie van Justitie op het terrein van innovatie en effectiviteit van justitiële gedragsinterventies. Naar verwachting zal dit programma in 2007 starten.

De jeugdzorgbrigade stelde al in haar eerdere rapporten dat er op rijksniveau sprake is van een grote beleidsactiviteit. Als voorbeelden worden onder meer het referentiewerkmodel, Beter Beschermd, methodiekontwikkeling t.b.v. jeugdreclassering, doorbraak, aansluiting gemeentelijk jeugdbeleid en de nieuwe bekostigingssystematiek genoemd. Het kabinet erkent het signaal van beleidsdrukte maar stelt tegelijkertijd vast dat een groot aantal projecten voortkomt uit de implementatie van de Wet op de jeugdzorg en tijdelijk van aard is. In het Bestuursakkoord 2003 zijn afspraken gemaakt over een aantal noodzakelijke implementatieactiviteiten voor de periode 2004 tot en met 2006. Uit dit budget zijn activiteiten op het gebied van financiering, informatiehuishouding en kwaliteit & innovatie bekostigd. Daarnaast betreft het door alle betrokken partijen gedragen noodzakelijke verbetertrajecten, zoals bijvoorbeeld het programma Beter Beschermd.

Het is van belang om deze trajecten goed op elkaar af te stemmen. In de stuurgroep jeugdzorg, waarin alle bij de jeugdzorg betrokken partners deelnemen (rijk, provincies, MOGroep, GGZ-N, ZN, het Landelijk Cliëntenforum, VGN en VNG) zal dit worden besproken.

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

Terecht stelt de jeugdzorgbrigade dat het ontbreken van een uniforme bekostigingssystematiek voor de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders de waarde van de uitkomsten van een benchmark beperkt. Ook het genereren van landelijke beleidsinformatie en de invoering van projecten met betrekking tot kwaliteitsvergelijking en -verbetering wordt hierdoor gehinderd. Het rijk heeft daarom het voornemen om te komen tot een landelijk uniforme bekostigingssystematiek. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, werkt - met IPO en de MOgroep - hard aan een voortvarende invoering van de nieuwe systematiek. In dit kader zijn er in vier provincies en grootstedelijke regio's pilots gestart om de bekostigingssystematiek voor het zorgaanbod uit te testen in de praktijk. Ook wordt een onderzoek uitgevoerd naar de financiële normering van de producten van het bureau jeugdzorg. In de brief van d.d. 13 juni jl. (DJB/JZ-2689800 Verlenging Tijdelijk besluit uitkeringen Jeugdzorg) is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Uit de pilots is gebleken dat het komen tot eenduidige bekostigingseenheden en de bijbehorende administratieve aanpassingen meer tijd behoeft. Het kabinet zet samen met het IPO en de sector in op invoering per 1-1-2008.

- **Professionalisering**

De jeugdzorgbrigade stelt in haar eindrapport dat voor het resultaat van het hulpverleningsproces vooral de interactie tussen cliënt en hulpverlener en de professionaliteit van de hulpverlener in hoge mate bepalend is. (Jeugd)zorg is en blijft mensenwerk. De komende jaren zal verder uit moeten kristalliseren wat een werker in de jeugdzorg moet kennen, kunnen en doen. Het kabinet stimuleert dat via het Nederlands Jeugd Instituut, het Centrum voor BeroepsOntwikkeling en ZonMw. Deze kennis moet zijn beslag krijgen in het handelen van de professional. Het kabinet is met de jeugdzorgbrigade van mening dat hier een inhaalslag nodig is. Zaken die aandacht behoeven zijn: de beroepenstructuur, initiële opleidingen en bij- en nascholing, het werken volgens protocollen en standaarden, beroepsregisters en de rol van de beroepsverenigingen.

- **Eigen Kracht Conferenties**

De jeugdzorgbrigade vraagt in haar eindrapport aandacht voor de Eigen-kracht-conferentie. Familie, vrienden en het sociaal netwerk blijken samen met de jongere zeer goed in staat om plannen te

maken die veilig en uitvoerbaar zijn. De uitgangspunten van de Eigen-kracht-conferenties passen bij die van de Wet op de jeugdzorg. Het gaat om het versterken van de positie van de cliënt, het accent op de draagkracht van de families en het leggen van de verantwoordelijkheid bij families. Inzet van Eigen Kracht bevordert vraaggestuurd werken en biedt voldoende waarborgen voor de veiligheid van het kind. Eigen Kracht Conferenties kunnen voorafgaand aan de indicatiestelling worden uitgevoerd, ten behoeve van het stellen van een goede indicatie of al eerder binnen het preventieve jeugdbeleid. Het kabinet is daarom ook verheugd over het initiatief van de provincie Overijssel om de Eigen Krachtmethodiek structureel in te zetten. Wij zullen de Eigen Krachtmethodiek via het landelijk beleidskader jeugdzorg onder de aandacht brengen van de provincies.

- **Verkorting van de doorlooptijden**

De jeugdzorgbrigade doet de aanbeveling aan de bureaus jeugdzorg om ter verbetering van de logistiek, en daarmee de verkorting van de doorlooptijden, gebruik te maken van de mogelijkheid deel te nemen aan het *Doorbraakproject*. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling van harte. Door het werk logistiek en inhoudelijk anders te organiseren hebben bureaus jeugdzorg in Flevoland, Overijssel en Groningen de doorlooptijden drastisch verkort en wordt er voor een groot deel zonder wachtlijsten gewerkt. Teams binnen deze bureaus hebben ontdekt hoe de doorlooptijd van het indicatietraject bij de toegang en het onderzoekstraject van de AMK's merendeels binnen twee weken kan blijven. In het hele land gaan nu nieuwe teams met deze ervaringen aan de slag (10 toegangsteams en 10 AMK's). Hiermee wordt binnen alle provincies en grootstedelijke regio's ervaring opgedaan met Doorbraak. Om deze succesvolle methode in te voeren in de jeugdzorg heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 7,5 ton euro aan de provincies en grootstedelijke regio's ter beschikking gesteld. Binnen het project is expliciet aandacht voor afstemming met de trajecten Beter Beschermd, Opstellen Criteria Bureaus Jeugdzorg (OCB) van de MOgroep en Onderzoek Risicotaxatie Besluitvorming AMK's (ORBA). Hiermee wordt tevens een bijdrage geleverd aan het terugdringen van de eerder besproken beleidsdrukke.

Tenslotte

Het kabinet vindt het van groot belang dat de aanbevelingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en zal de monitor die door de jeugdzorgbrigade is opgezet dan ook voortzetten. Het kabinet zal voor het eind van het jaar samen met het IPO, MOgroep en het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg de stand opmaken. Het kabinet is voornemens om de Tweede Kamer in december 2006 en vervolgens met iedere voortgangsrapportage in september te informeren over de stand van zaken. De provincies hebben aangegeven dat zij ieder jaar in juni een speciale dag zullen organiseren, waarop zij de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen presenteren.