

Beleidsdoorlichting

Jeugdsteisel

27-04-2010

1 Inleiding

In de begroting 2010 van Jeugd en Gezin is aangekondigd dat er in 2010 een beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer wordt gezonden. De beleidsdoorlichting is inhoudelijk gerelateerd aan de kabinetsvisie "Perspectief voor Jeugd en Gezin" die op 9 april 2010 aan de Tweede Kamer is gestuurd. De beleidsdoorlichting beslaat een deel van de artikelen 2 'Gezond opgroeien' en 3 'Zorg en bescherming' van de begroting (specifiek: operationele doelstellingen 2.1, 3.1 en 3.2). De beleidsdoorlichting geeft een terugblik op de ingezette maatregelen ter verbetering van het huidige stelsel en levert op onderdelen een nadere onderbouwing van de voorstellen die in de brief "Perspectief voor Jeugd en Gezin" worden gedaan.

Aan de hand van de volgende tien doorlichtingsvragen wordt er invulling gegeven aan de beleidsdoorlichting:

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstellingen heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossingen van het probleem)?
9. Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting is Professor dr. T.A. van Yperen als onafhankelijke deskundige betrokken. Professor Van Yperen is expert van het Kenniscentrum Nederlands Jeugdinstituut en bijzonder hoogleraar Onderzoek en ontwikkeling effectieve jeugdzorg aan de Universiteit Utrecht. Zijn bijdrage bestaat uit een reactie op de analyse zoals die is opgesteld. Deze bijdrage is terug te vinden in hoofdstuk 3, na beantwoording van de doorlichtingsvragen.

Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting zijn rapporten geanalyseerd die de afgelopen twee jaar zijn verschenen (zie bijlage 2). Ze hebben betrekking op:

- De Wet op de jeugdzorg
- De raming van het gebruik van jeugdzorg en de benodigde middelen
- Informatie-uitwisseling in de jeugdsector
- Wachtlijsten
- Ketenzorg
- Participatie van jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen
- Beter Beschermd
- Regeldruk

2 Doorlichtingsvragen

2.1 Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

In het jeugd- en gezinsbeleid staat het vergroten van het vermogen om kinderen en jeugdigen te verzorgen en op te voeden centraal, zodat zij gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en plezier hebben, hun steentje leren bijdragen aan de maatschappij en goed voorbereid zijn op de toekomst. Dit is tevens de missie van het programma "Alle kansen voor alle kinderen".

Met veel kinderen en gezinnen in Nederland gaat het heel goed. Dit blijkt ook uit internationale rapportages. Dat moet zo blijven. Er zijn echter ook kinderen en gezinnen met opgroei- en opvoedproblemen. Deze kinderen en gezinnen worden niet in alle gevallen adequaat geholpen, waardoor kinderen niet alle kansen die ze nodig hebben krijgen om op te groeien tot volwaardige participerende volwassenen. Drie knelpunten in het systeem van zorg voor jeugdigen luiden als volgt:

1. Door het gezin/mede-opvoeders wordt de zorg voor de kinderen en de problemen bij de opvoeding steeds vaker bij professionals gelegd.
2. De jeugdzorg is te weinig gericht op preventie waardoor een te groot beroep wordt gedaan op de (duurdere) gespecialiseerde zorg.
3. Ouders en kinderen moeten te lang wachten op de juiste hulp en professionals voelen zich door de bureaucratie belemmerd in hun beroepsuitoefening.

Het is de inzet van de beleidslijnen in het programma "Alle kansen voor alle kinderen" om deze knelpunten op te lossen.

Een korte toelichting op de geschetste knelpunten:

Ad 1) Positie gezin/mede-opvoeders

Het gezin, in alle mogelijke vormen, is de belangrijkste plek waar kinderen opgroeien. Gezinnen zijn onmisbaar voor een stabiele en vitale samenleving. Er is echter een trend dat ouders en mede-opvoeders de zorg voor de kinderen en problemen bij de opvoeding steeds vaker bij professionals leggen in plaats van binnen hun eigen sociale netwerk een oplossing te zoeken.

Ad 2) Preventie

Het kabinet wil ernstige opvoedingsproblemen voorkomen door ouders beter en vroegtijdig te informeren, adviseren en steunen bij opvoedingsvragen bijvoorbeeld door het ontwikkelen van de Centra voor Jeugd en Gezien en het goed implementeren van hulpmiddelen zoals de Verwijsindex Risicjongeren. Vroeghulp – thuis, op school en in de buurt – is nog onvoldoende beschikbaar en wordt nog onvoldoende ingezet om uiteindelijk zwaardere interventies te voorkomen, terwijl het beschikbare aanbod aan specialistische voorzieningen alsmaar groeit.

Ad 3) Minder bureaucratie en sneller de juiste hulp voor ouders en kinderen

Ouders en kinderen moeten vaak te lang wachten op de juiste hulp door procedures rondom indicatiestelling en wachtlijsten bij zorgaanbieders. Professionals voelen zich door bureaucratie belemmerd in hun beroepsuitoefening, waardoor ze minder tijd aan de ouders en kinderen kunnen besteden dan zij zouden willen.

2.1.1 Is dit probleem nog actueel?

Uit onderzoek blijkt dat de problemen bij de zorg voor jeugdigen nog steeds actueel zijn. Een analyse van de huidige problemen op basis van diverse onderzoeken is ook opgenomen in de brief *Perspectief voor Jeugd en Gezin*.

Uit de onderzoeken zijn de volgende problemen naar voren gekomen:

- De integratie van de toegang tot provinciale jeugdzorg, jeugd-lvg en jeugd-ggz is niet tot stand gekomen, waardoor de beoogde integrale aanpak voor jeugdigen en hun ouders nauwelijks van de grond is gekomen. Daarnaast levert de gescheiden toegang tot en financiering van de genoemde zorgvormen een hoge bureaucratische last op.
- De gescheiden financiering van de genoemde zorgvormen belemmert een integrale aanpak.
- De problemen waarmee jongeren en hun ouders worstelen kennen vaak een grillig verloop in de tijd en zijn daardoor lastig in het individuele recht zoals dat momenteel is vormgegeven vast te leggen.
- Jeugdigen met relatief lichte opvoed- of psychiatrische problemen komen (te) vaak terecht in vormen van gespecialiseerde zorg voor jeugd.
- Door de complexiteit van het stelsel wordt een deel van de jeugdigen met zware en complexe problematiek onvoldoende bereikt en ondersteund.

2.2 Wat is de oorzaak van het probleem?

Oorzaak probleem 1: Binnen het gezin/mede-opvoeders wordt de zorg voor de kinderen steeds vaker bij professionals gelegd.

De stijging van het beroep op professionals en specifiek op de gespecialiseerde jeugdzorg is al langere tijd aan de orde. De Staat is een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het voorkomen en bestrijden van risico's zoals ziekte, verwaarlozing en mishandeling. Ook de financiering van hulp en ondersteuning kwam steeds meer bij de overheid te liggen. Dat leidde voor mensen weliswaar tot meer persoonlijke vrijheid en een vermindering van afhankelijkheid van de directe omgeving (individualisering). Tegelijkertijd is in dit proces de minder zichtbare en meer indirecte afhankelijkheid, via de overheid, gegroeid. De ontwikkeling van de collectieve voorzieningen van de verzorgingstaat ging gepaard met een afnemende draagkracht van de sociale systemen zoals het gezin, de familie of de buurt. De sturende en zorgende rol van de overheid heeft terrein gewonnen ten koste van het particulier initiatief. Verantwoordelijkheden van burgers zélf – en hun organisaties – werden steeds meer ingeruild voor garanties van overheidswege. Dit wordt ook terug gezien in de opvoeding, waar de oplossing van opvoedproblemen een zaak wordt van instellingen en professionals en men eerder naar de overheid kijkt voor de oplossing van problemen.

Ook is onze maatschappij complexer geworden en zijn er voor kinderen en jongeren veel meer prikkels, die het opvoedingsklimaat niet ten goede komen. Kinderen met mildere problemen die vroeger nog goed konden meekomen, vallen nu vaker buiten de boot door de hogere eisen die de samenleving aan hen stelt. Neem ook de vernieuwingen in het onderwijs, waarin vaardigheden als plannen, zelfwerkzaamheid en samenwerken steeds belangrijker zijn geworden. Kinderen met behoefte aan structuur en duidelijkheid zullen niet altijd aan die eisen kunnen voldoen. Ook de verbeterde diagnostiek en het verruimen van diagnostische criteria, waardoor problemen eerder gesignaleerd kunnen worden, hebben tot een grotere vraag naar zorg geleid.

De hoge verwachtingen die horen bij het streven naar zelfrealisatie kunnen ook een hoge druk leggen op kinderen, en kan indirect leiden tot hogere zorgvraag. Ouders willen dat hun kinderen maatschappelijk slagen, gaan bij problemen actief op zoek naar een diagnose en legitimeren daarmee het beroep op zorg.

Oorzaak probleem 2: De jeugdzorg is te weinig gericht op preventie waardoor een te groot beroep wordt gedaan op de (duurdere) gespecialiseerde zorg.

- De manier waarop de zorg is ingericht werkt de opwaartse druk richting gespecialiseerde, zware – en dus duurdere – vormen van zorg, in de hand. Ook als met lichte interventies zou kunnen worden volstaan. Er worden in het algemeen te weinig vroeghulp en lichte interventies geboden, waardoor kinderen met lichte problemen vaker dan nodig terecht komen in gespecialiseerde zorg.
- Gemeenten hebben onvoldoende prikkels om te investeren in preventie en lichte hulp, als er ook een indicatie mogelijk is voor zwaardere zorg op kosten van de provincie.

Oorzaak probleem 3: Ouders en kinderen moeten te lang wachten op de juiste hulp en professionals voelen zich door de bureaucratie belemmerd in hun beroepsuitoefening

Door de toename van de vraag naar gespecialiseerde zorg is niet alle zorg meteen beschikbaar. Dit betekent dat ouders en kinderen soms lang moeten wachten tot de juiste hulp beschikbaar is. Hulpverleners ervaren een registratielast. Dit levert voor hulpverleners meer bureaucratie op, zodat ze minder tijd aan ouders en kinderen kunnen besteden.

Daarnaast werken hulpverleners uit verschillende sectoren nog onvoldoende samen om een adequaat antwoord te geven op de complexe problematiek van deze kinderen en gezinnen. Een deel van de jeugdigen heeft problemen op meerdere terreinen en hebben ondersteuning nodig vanuit verschillende domeinen. Behandelingstrajecten worden eerst afgemaakt vóórdat deskundigheid uit aanpalende sectoren wordt ingezet. Van een integrale aanpak van deze complexe problemen volgens één gezin één plan is in de praktijk nog onvoldoende sprake. De separate wet- en regelgeving en bijbehorende financieringssystematiek zijn geen onoverkomelijke belemmering voor intersectorale samenwerking, maar stimuleert deze ook niet. Dat is echter niet alleen het probleem van verkokerde regelgeving en financiering. In de cultuur in de jeugdzorg blijven hulpverleners teveel op hun eiland zitten. Besturen, managers en professionals uit de verschillende sectoren zijn nog niet gewend om veel met elkaar samen te werken. Men is niet goed op de hoogte van elkaars kunde en spreekt niet dezelfde taal. Daarnaast is vertrouwen in elkaars deskundigheid nog niet voldoende aanwezig. Ook heerst er nog steeds iets van een concurrentiegevoel tussen de instellingen, waardoor samenwerking wordt bemoeilijkt.

2.3 Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Ouders/verzorgers zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen. Als een gezin ondersteuning nodig heeft bij de opvoeding, kunnen ouders in eerste instantie een beroep doen op de sociale omgeving. In aanvulling op de primaire verantwoordelijkheid van de ouders ligt er óók een opdracht aan de overheid om gunstige randvoorwaarden te creëren. Deze rol is verankerd in het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De overheid draagt zorg voor algemene voorzieningen ter stimulering van de ontwikkeling van kinderen, en komt in beeld op het moment dat een gezin en de sociale omgeving on-

voldoende in staat blijken de opvoedingsvragen te kunnen beantwoorden, de problemen het hoofd te bieden en wanneer de ontwikkeling, de gezondheid of veiligheid van het kind in het geding is. Daarnaast is de niet optimale ontwikkeling van jongeren van invloed op de maatschappelijke kosten, waardoor het ingrijpen door de overheid niet alleen in het belang van het kind is, maar ook van de samenleving als geheel.

2.4 Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op de centraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Jeugdzorg is een nationale aangelegenheid binnen de Europese Unie.

Onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd en Gezin valt het zorg dragen voor een stelsel dat er aan bijdraagt dat kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, zorg krijgen en indien nodig in bescherming worden genomen. Dit moet ertoe leiden dat deze kinderen veilig kunnen opgroeien en zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige burgers. Onder deze verantwoordelijkheid valt:

- het stimuleren van een integrale jeugd- en gezinsketen mét duidelijke verantwoordelijkheden, en zónder vrijblijvendheid. Hierdoor zijn provincies, gemeenten, lokale en landelijke organisaties, BJZ, zorgverzekeraars en zorgaanbieders in staat hun verantwoordelijkheden waar te maken;
- het zorg dragen voor een toegankelijk, passend en samenhangend zorgaanbod voor kinderen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen, psychiatrische problemen en lichtverstandelijk gehandicapte kinderen en hun ouders of verzorgers;
- het voorzien in een effectieve aanpak van kindermishandeling en een systeem van jeugdbeschermingsmaatregelen;
- het toezicht houden op de kwaliteit van de jeugdzorg (door de Inspectie jeugdzorg).

Op decentraal niveau zijn de verantwoordelijkheden op twee niveaus belegd: Gemeenten hebben op grond van de wetten de verantwoordelijkheid voor het preventief jeugdbeleid (Wmo) en de Jeugdgezondheidszorg (Wpg).

Provincies zijn verantwoordelijk voor de provinciaal gefinancierde zorg (Wet op de Jeugdzorg). Vanaf 1980 is de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening in toenemende mate geregionaliseerd. Voor 1980 was financiering en beleid vooral een rijksaangelegenheid. Sinds 1989 is de provinciale verantwoordelijkheid in de wetgeving verankerd.

Daarnaast omvat de jeugdzorg ook de jeugd-GGZ (Zorgverzekeringswet en de AWBZ) en de jeugd-LVG (AWBZ).

Ouders en jongeren die hulp nodig hebben, kunnen daar zelf om vragen bij de instanties voor vrijwillige hulpverlening. Niet alle kinderen en ouders zijn echter in staat of bereid om vrijwillige hulp te zoeken of te accepteren. Als de situatie waarin kinderen zich bevinden bedreigend is voor de opvoeding en ontwikkeling, moet de overheid overwegen of de noodzakelijke hulp met inzet van een dwangmiddel, in het belang van het kind, alsnog op gang moet worden gebracht. Vanzelfsprekend moet het meest geëigende dwangmiddel in iedere situatie worden gebruikt: een ondertoezichtstelling (al dan niet met een uithuisplaatsing) of een ontneming van het gezag (gevolgd door voogdij). Deze vormen van zorg vormen de jeugdbescherming. Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de jeugdzorg vormen

het wettelijke kader voor het jeugdbeschermingsbeleid. De verantwoordelijkheid van het stelsel ligt ook hier bij de Rijksoverheid en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de provincies.

2.5 Welke doelstellingen heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

In de artikelen 2 en 3 zijn de volgende operationele doelstellingen verwoord die een oplossing van het probleem bieden:

1. Kinderen groeien lichamelijk en geestelijk gezond op.
 - a. Kinderen en hun ouders/verzorgers krijgen laagdrempelige ondersteuning bij het opgroeien, opvoeden en verzorgen. (*operationele doelstelling 2.1*)
2. Kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd krijgen zorg en worden, indien nodig, in bescherming genomen, zodat zij veilig kunnen opgroeien en zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige burgers.
 - a. Kinderen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen en hun ouders/verzorgers krijgen op tijd effectieve hulp bij een zorgaanbieder. (*operationele doelstelling 3.1*)
 - b. Snelle inzet van de meest adequate dwangmiddelen om hulp op gang te brengen indien dit niet op vrijwillige basis kan en kinderen in hun opvoeding en ontwikkeling ernstig worden bedreigd. (*operationele doelstelling 3.2*)

In de begroting 2009 zijn de volgende motiveringen bij de operationele doelstellingen opgenomen:

- Operationele doelstelling 2.1: Ouders/verzorgers zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen. Als een gezin ondersteuning nodig heeft bij de opvoeding, kunnen ouders in eerste instantie een beroep doen op de sociale omgeving. De overheid draagt zorg voor algemene voorzieningen ter stimulering van de ontwikkeling van kinderen, en komt in beeld op het moment dat een gezin en de sociale omgeving onvoldoende in staat blijken de opvoedingsvragen te kunnen beantwoorden, de problemen het hoofd te bieden en/of wanneer de gezondheid of veiligheid van het kind in het geding is.
- Operationele doelstelling 3.1: Soms zijn de problemen bij het opgroeien, opvoeden en verzorgen zo ernstig dat het sociale netwerk of de lokale voorzieningen geen toereikende zorg kunnen bieden. Dan kunnen kinderen en jongeren die ernstig worden bedreigd in hun ontwikkeling en hun ouders/verzorgers een beroep doen op de jeugdzorg. Zij moeten hierbij op tijd toegang hebben tot zorg en zij moeten kunnen rekenen op zorg die is toegesneden op de specifieke hulpvraag en die tijdig, professioneel en adequaat wordt geleverd.
- Operationele doelstelling 3.2: Ouders en jongeren die hulp nodig hebben, kunnen daar zelf om vragen bij de instanties voor vrijwillige hulpverlening. Niet alle kinderen en ouders zijn echter in staat of bereid om vrijwillige hulp te zoeken of te accepteren. Als de situatie waarin kinderen zich bevinden bedreigend is (of kan worden) voor de opvoeding en ontwikkeling, moet de overheid overwegen of de noodzakelijke hulp met inzet van een dwangmiddel, in het belang van het kind, alsnog op gang moet worden gebracht. Vanzelfsprekend moet het meest geëigende dwangmiddel in iedere situatie worden gebruikt: een ondertoezichtstelling (al dan niet met een uithuisplaatsing) of een ontneeming van het gezag (gevolgd door voogdij). Om ervoor te zorgen dat, in het belang van de jongere, de juiste maatregel zo snel mogelijk beschikbaar is en vervolgens adequaat wordt uitgevoerd, zijn diverse activiteiten in gang gezet.

2.6 Welke instrumenten worden ingezet?

Eigen kracht ouders en omslag naar meer preventie

Met het oog op laagdrempelige ondersteuning bij opgroeien, opvoeden en verzorgen (operationele doelstelling 2.1) zet het kabinet de onderstaande instrumenten in:

- Informatie, advies en ondersteuning via de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG): CJG's zijn opgericht als laagdrempelig centraal punt voor opvoed- en opgroevragen die ook lichte hulp kunnen bieden.
- Invoering van het Digitaal Dossier JGZ en de Verwijsindex Risicjongeren (VIR): digitalisering van de papieren dossiers in de jeugdgezondheidszorg moet er toe leiden dat overdracht van gegevens beter kan plaatsvinden, risico's eerder te signaleren zijn en kinderen beter gevolgd kunnen worden. Op basis van de VIR weet de melder in geval van signalering bij welke instellingen het kind nog meer in behandeling is.
- Binnen de JGZ en CJG's moet zoveel mogelijk uniform en op basis van bewezen effectieve interventies worden gewerkt. De minister stimuleert het programma Jeugd en het programma Standaard Jeugdgezondheidszorg, zodat richtlijnen, instrumenten en interventies ontwikkeld worden voor gebruik binnen de JGZ en CJG's.
- Ondersteuning van de samenwerking in ZAT's: aangezien de school de belangrijkste vindplaats is voor jongeren en kinderen in de schoolgaande leeftijd die problemen hebben. Snelle en passende hulp van partijen in het CJG of de geïndiceerde jeugdzorg kan op school via ZAT's worden georganiseerd.
- De Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin: de helpdesk is opgericht om advies en informatie over privacy en gegevensuitwisseling te geven aan instanties en professionals.

Deze vijf instrumenten zijn nader geanalyseerd. (Bijlage 1)

Minder bureaucratie en minder lange wachttijden

Om kinderen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen en hun ouders/verzorgers op tijd effectieve hulp te bieden (operationele doelstelling 3.1) zijn de volgende instrumenten ingezet:

- Aanpakken van wacht- en doorlooptijden: doel is dat de zorg aan kinderen binnen negen weken na indicatie start. Daarnaast is de minister voor Jeugd en Gezin met de provincies verbeterpunten overeengekomen die versneld moeten leiden tot een verbetering van de prestaties van de zorg bij opvoed- en opgroei problemen.
- Terugbrengen van de ervaren regeldruk van professionals en cliënten in 2011 met 25%: het verminderen van ervaren regeldruk en onnodige bureaucratie moet leiden tot meer tijd voor cliënten, betere hulpverlening, gemotiveerde professionals en minder rompslomp.
- Het beperken van de aanspraak op ondersteunende en activerende begeleiding AWBZ: het kabinet heeft besloten tot beperking vanaf 1 januari 2009 van de aanspraak op ondersteunende en activerende begeleiding op grond van de AWBZ, zodat de functie die overblijft open staat voor mensen met ernstig regieverlies of met ernstige, invaliderende aandoeningen of beperkingen.
- Aanpakken kindermishandeling: het doel is het voorkomen, signaleren en stoppen van kindermishandeling en het beperken van de schade voor het mishandelde kind door middel van de RAAK-aanpak.

- Kwaliteitsverbetering en innovatie in de jeugdzorg: o.m. door het ondersteunen van beroepsverenigingen bij het uitvoeren van het gezamenlijk actieplan 'Professionalisering'.

Voor de beleidsdoorlichting is de focus is gelegd op de eerste twee instrumenten. Deze zijn nader geanalyseerd (zie bijlage 1).

Als snelle inzet van de meest adequate dwangmiddelen nodig is om hulp op gang te brengen en indien dit niet op vrijwillige basis kan en als kinderen in hun opvoeding en ontwikkeling ernstig worden bedreigd (operationele doelstelling 3.2) zijn de volgende instrumenten ingezet:

1. Een nieuwe werkwijze voor de besluitvorming over de inzet van jeugdbescherming; leidt tot een reductie van de doorlooptijd van gemiddeld 10 tot maximaal 2 maanden.
- Verbetering informatie-uitwisseling ter ondersteuning van de samenwerking in de jeugdbeschermingsketen: in 2009 is de digitale ondersteuning voor het in te voeren casusoverleg gereed en ingevoerd en vindt digitaal informatie-uitwisseling tussen de organisaties plaats.
- Wetsvoorstel voor de wijziging van de kinderbeschermingswetgeving (boek 1 Burgerlijk Wetboek): hierdoor is meer maatwerk mogelijk en komt nadrukkelijk het belang van het kind voorop te staan.
- Scholing in de nieuwe methoden voor een effectieve uitoefening van de voogdij.
- Wet op de jeugdzorg: evaluatie van de wet
- Inzicht in de behoefte die bestaat aan een gedwongen kader voor voortgezette hulp aan jongeren van 18 jaar en ouder, aansluitend op een eerder ingezet kinderbeschermings- of strafrechtelijk traject.

Alle instrumenten die ingezet zijn ter verbetering van (gezins)voogdij zijn in samenhang geanalyseerd.

Daarnaast is in het algemeen gekeken naar de instrumenten Wet op de Jeugdzorg en hulp aan jongeren van 18 jaar en ouder. (Bijlage 1)

2.6.1 Hoe is de samenhang tussen de instrumenten?

Eigen kracht ouders en omslag naar meer preventie

Ten aanzien van de samenhang tussen de instrumenten om de algemene doelstelling *Gezond opgroeien* (artikel 2) te realiseren kan geconcludeerd worden dat die allen ingezet worden ter ondersteuning van een omslag naar preventie. Het kabinet wil ernstige opvoedingsproblemen voorkomen door ouders beter te informeren, adviseren en steunen bij opvoedingsvragen. Hierbij wordt met name ingezet op inspanningen in het gemeentelijk domein: het ontwikkelen van de Centra voor Jeugd en Gezin, uitbreiding van informatie, advies en steun bij de opvoeding, meer ZAT's, vroege signalering van problemen, en het goed implementeren van hulpmiddelen zoals het Digitaal Dossier JGZ en de VIR.

Minder bureaucratie en minder lange wachttijden

De rode draad door de instrumenten die zijn ingezet met het oog op *Zorg en bescherming* (artikel 3) is het credo *De vrijblijvendheid voorbij*. Het Programmaminiesterie voor Jeugd en Gezin heeft met de instrumenten beoogd om ongewenste situaties in het jeugdbeleid op te heffen: ouders en kinderen zouden niet meer te lang hoeven wachten op de juiste hulp en professionals zouden zich niet meer door bureaucratie belemmerd moeten voelen in hun beroepsuitoefening. Een nieuwe wijze van financiering, het terugdringen van de wacht- en doorlooptijden, het vernieuwen van de kinderbescherming, een betere samenwerking tussen pro-

vincies en gemeenten en de hulpverlenende instanties onderling en met het verminderen van de regeldruk zou deze doelstelling gehaald moeten worden.

De samenhang tussen de artikelen 2 en 3 is gelegen in het feit dat een sterkere inzet op preventie de instroom in de zorg kan beperken. Hierdoor zullen de wachtlijsten en de wachttijden afnemen. Er ontstaat zo meer tijd voor die kinderen die echt zware zorg nodig hebben.

2.6.2 Is er sprake van overlap?

Elk van de onder 2.6 genoemde instrumenten draagt bij aan het realiseren van de doelstelling *'laagdrempelige ondersteuning bij opgroeien, opvoeden en verzorgen'* (operationele doelstelling 2.1). Bij de uitwerking van de verschillende trajecten kwam bij gemeenten de vraag op hoe deze zo vorm kunnen krijgen dat zij gezamenlijk maximaal de gestelde doelen kunnen realiseren. Om samenhang tussen de instrumenten te versterken en om overlap te voorkomen heeft het ministerie voor Jeugd en Gezin de initiatieven gebundeld onder de noemer *Samenwerken voor de Jeugd*, met onder andere een helpdesk en een website.

Uit de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg blijkt mogelijke overlap in de onderzoekswerkzaamheden van het AMK en die van de Raad voor de Kinderbescherming in het geval van vermoedens van kindermishandeling.

Er is geen overlap tussen de instrumenten die worden ingezet om de *wachtlijsten* aan te pakken en de instrumenten die worden ingezet om de regeldruk te verminderen. Wel treffen deze twee dossiers elkaar op het raakvlak financiering. Door de financiering van de jeugdzorg te verbeteren, krijgen provincies meer mogelijkheden om te sturen en de middelen doelmatiger in te zetten. Voorbeelden hiervan zijn het schrappen van duur en omvang uit het indicatiebesluit en samenvoegen van de doeluitkering zorgaanbod en doeluitkering bureau jeugdzorg. Deze instrumenten dragen ook bij aan het verminderen van de regeldruk.

Het SCP (Stevens e.a., 2009) heeft geconstateerd dat er naast de provinciale jeugdzorg vele andere vormen van professionele zorg zijn die in relatie tot elkaar staan. Over de intensiteit van deze verbindingen is nog onvoldoende informatie beschikbaar.

Vanwege de samenhang tussen voorzieningen van de verschillende sectoren van provinciaal gefinancierde jeugdzorg, jeugd-GGZ, jeugd-LVG en JJI's adviseert de CFJ (2009) één budget met één besluitvormende instantie, omdat het dichtschroeven van de omvang bij de ene voorziening per definitie effect heeft op de andere voorziening (waterbedeffect). Ook HHM (IJland e.a., 2009) pleit voor het bundelen van financieringsstromen in de jeugdzorg net als het Verwey-Jonker Instituut (2009) dat een oproep doet om de verkokering tegen te gaan met één loket, één indicatieorgaan en één intersectoraal budget.

2.7 Wat is bekend over de uitvoering van het beleid?

Eigen kracht ouders en omslag naar meer preventie CJG/preventie

De basisvoorwaarde voor de realisatie van een CJG is het maken van goede afspraken met de instanties die idealiter onderdeel uit gaan maken van de CJG's of er nauwe samenwerkingsrelaties mee aangaan (jeugdgezondheidszorg, aanbieders van opvoedingsondersteuning, Bureau Jeugdzorg, onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen, politie, GGZ, MEE, de huisarts, het veiligheidshuis). De voortgang van het maken van deze afspraken acht het kabinet voldoende gezien het

doel dat in 2011 elke gemeente een CJG heeft (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2009). Op 31 december 2009 hadden 95 gemeenten een CJG. Het bereiken van de in de Jeugd en Gezin begroting 2009 opgenomen doelstelling van 125 gemeenten met een CJG is begin februari 2010 behaald. Half maart 2010 was in 155 gemeenten een CJG operationeel.

In het voorjaar van 2010 verschijnt een onderzoeksrapportage over de wijze waarop in 10 gemeenten wordt gewerkt aan de vorming van CJG's en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan. Deze rapportage geeft een beeld van de stand van zaken bij CJG-vorming begin 2010. Hoe ver zijn gemeenten, welke plannen en ambities hebben ze, hoe voeren ze de plannen uit en welke resultaten hebben ze tot dusverre geboekt?

In september 2008 was de dekkingsgraad van ZAT's op het VO 100%. Op ROC's (MBO) 82% en op Weer Samen Naar School verbanden (WSNS) 69% (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2009).

VIR

Begin dit jaar is het wetsvoorstel verwijsindex risicjongeren (Kst. 31 855) door de Eerste Kamer aangenomen. De algemene maatregel van bestuur (amvb) waarin ondermeer de categorieën van meldingsbevoegde instanties en functionarissen worden aangewezen ligt inmiddels bij de Raad van State voor advies. Naar verwachting kunnen de wet en de amvb nog voor de verkiezingen van 9 juni aanstaande in werking treden. Op dit moment zijn er zo'n 300 gemeenten op de landelijke verwijsindex aangesloten. Het streven is om voor medio 2010 een landelijk dekkend netwerk van de Verwijsindex te hebben gerealiseerd.

Minder bureaucratie en minder lange wachttijden

Bureaucratie/aanpak regeldruk

De aanpak van regeldruk wordt voortdurend door het veld genoemd als belangrijkste knelpunt in de jeugdsector¹. Het project Regeldruk AanPak (RAP) heeft de ambitie om de ervaren regeldruk voor professionals en cliënten in 2011 met 25% terug te dringen ten opzichte van 2007. Het verminderen van ervaren regeldruk moet leiden tot meer tijd voor cliënten, betere hulpverlening, gemotiveerde professionals en minder rompslomp. Op basis van de uitgevoerde landelijke nulmeting ervaren regeldruk in begin 2008 is met betrokken partijen een breed gedragen actieplan aanpak regeldruk opgesteld.

In 2009 zijn er resultaten behaald en acties op poten gezet om de regeldruk te verminderen. In opdracht van Jeugd en Gezin is het A-team (automatiseringsteam) van de MOgroep gestart met hun ronde langs de bureaus jeugdzorg om de meest urgente ICT-knelpunten op te lossen. In mei 2010 zullen alle bureaus zijn bezocht.

RAP streeft naar minder registratielast voor het veld:

- Door het inzetten van het jaardocument jeugdzorg is het niet meer nodig om aan iedere financier een apart verantwoordingsdocument te sturen. Vanaf 2012 hoeven instellingen zich over de jeugdzorg alleen nog via het jaardocument jeugdzorg te verantwoorden.
- Door het uitvragen van minder beleidsinformatie. Het nieuwe rapportageformat beleidsinformatie bestaat uit 25% minder items. Per 2011 zal hiermee worden gewerkt.

1. Dit bleek uit een peiling van 'Jeugdpoort' in 2008 en het rapport 'hulpverlener aan het woord' (SP, november 2009). In dit laatste rapport gaf ruim vier van de vijf jeugdhulpverleners aan dat bureaucratie de grootste bedreiging is voor de jeugdzorg.

- Door het vereenvoudigen van de indicatiestelling. Eind 2007 is de dertien weken termijn voor herindicatie vervallen. Sinds 1 januari 2010 is de omvang van de zorg uit het indicatiebesluit geschrapt. RAP heeft tevens het voornemen de duur uit het indicatiebesluit te schrappen.

Op de regeldruk voor cliënten aan te pakken is de MOgroep in 2009 gestart met het project Cliënten op Weg in de jeugdzorg. Belangrijke speerpunten zijn de vernieuwing van de cliëntenroute in de zomer 2010 en de verbetering van bereikbaarheid van de professional. Om de toegang tot de jeugd GGZ te verbeteren zijn doorbraakprojecten ingezet.

Zowel Jeugd en Gezin als de provincies zetten zich in om de regeldruk terug te dringen. Met alle provincies en grootstedelijke regio's zijn in 2008 samenwerkingsafspraken gemaakt om de regeldruk met 25% te verminderen. De provincies spelen bovendien een belangrijke rol in het realiseren van een cultuuromslag in de sector: controle en wantrouwen moeten plaatsmaken voor ruimte voor de professional.

Wachlijsten

In 2008 en 2009 hebben provincies en grootstedelijke regio's (hierna: provincies) de extra middelen ingezet om de wachlijsten aan te pakken. De provincies hebben met de extra middelen meer zorg ingekocht. Via kwartaalrapportages hebben de provincies het Rijk geïnformeerd over de voortgang van de aanpak. Ook heeft er in een aantal provincies verdiepend onderzoek plaatsgevonden naar de wereld achter de wachlijstcijfers.

Casusoverleg bescherming

Ten aanzien van de afweging of gedwongen hulp nodig is op het moment dat een cliënt wordt aangemeld bij BJZ, heeft vooral de introductie van het casusoverleg bescherming een positief effect gehad. Dit casusoverleg is ingevoerd in het kader van het programma Beter Beschermd en betreft overleg tussen de Raad en BJZ/AMK. Eind 2008 waren er landelijk 49 casusoverleggen actief. In de loop van 2009 is dit uitgebreid tot 61 casusoverleggen, waarmee een landelijke dekking is bereikt. Deze werkwijze heeft als doelstelling om met behoud van kwaliteit, in 75% van alle kindzaken, een maximale doorlooptijd van twee maanden voor het treffen van een kinderbeschermingsmaatregel vanaf 1 januari 2010 te bereiken (Baecke e.a., 2009).

2.7.1 Wat is bekend over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering van jeugdzorgaanbieders is hoofdzakelijk een verantwoordelijkheid van de financiers van de jeugdzorg. Provincies en zorgaanbieders zijn daarom druk met de invoering van bekostigingseenheden die instellingsmanagement en financier informatie verschaffen over prestaties van de instelling.

Ook de 10 prestatie-indicatoren die het IPO, de MOgroep jeugdzorg, de ministeries van VWS en Justitie en het Nji in 2006 hebben vastgesteld dragen bij aan de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Zorgaanbieders registreren vanaf eind 2009 op deze indicatoren.

Binnen de jeugd-GGZ wordt geëxperimenteerd met de Doorbraakmethode. De *Doorbraakmethode* is een gestructureerde manier van werken, speciaal ontwikkeld om beschikbare kennis en goede voorbeelden versneld in te voeren in de praktijk. Doel is het verbeteren van de uitvoeringspraktijk door slimmer te werken en door het verspreiden en snel invoeren van innovaties en good practices. Door-

braak gaat over de (her)inrichting van de bedrijfsvoering van instellingen en richt zich vaak op interne logistiek, maar kan ook worden ingezet om ketenzorg te realiseren. Naar aanleiding van de succesvolle experimenten van 14 teams in de Jeugd-GGZ in 2008, heeft de Tweede Kamer per moties gevraagd om continuering van de Doorbraakprojecten in de Jeugd-GGZ en om verbreding van de Doorbraakmethode naar de provinciale jeugdzorgaanbieders. Jeugd en Gezin draagt medeverantwoordelijkheid voor een systeem waarin kinderen en hun ouders zo snel en zo goed mogelijk worden geholpen. Efficiënt georganiseerde zorg kan bijdragen aan kortere wacht- en doorlooptijden (toegankelijkheid), minder bureaucratie en regeldruk en hulp die sneller en beter geboden wordt door beter gemotiveerd personeel (kwaliteit). Dit alles komt ten goede aan de betaalbaarheid van de zorg. Inmiddels is besloten om in 2010 een tweede ronde 'versnelling in de jeugd-GGZ'. Jeugd en Gezin is op dit moment bezig te bezien hoe 'slim organiseren' gestimuleerd kan worden binnen de provinciale jeugdzorgaanbieders.

Het feit dat er op dit moment geen zorgcontinuüm is en er onderscheid qua wet- en regelgeving is tussen de verschillende domeinen draagt niet bij aan doelmatigheid in de bedrijfsvoering, zoals blijkt uit onderzoek:

- B&A (2009) wijst op het gebrek aan een zorgcontinuüm van preventieve lichte vormen van zorg en ondersteuning tot (zwaar curatieve) geïndiceerde zorg. Dit zou tot gevolg hebben dat daardoor op basis van zorgincidenten wordt gehandeld, in plaats van op basis van zorgplanning. Wanneer één plan voor een jeugdige wordt opgesteld blijkt er in een kwart van de plannen sprake van een combinatie van zorg uit verschillende sectoren waarbij via verschillende procedures de voor de uitvoering van het plan benodigde indicaties moeten worden verkregen. Uit de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg blijkt ook dat de doorstroommogelijkheden naar minder intensievere vormen van jeugdzorg vaak beperkt zijn.
- ITS (Smeets en Wester, 2009) constateert dat zorg en onderwijs in de zin van wet- en regelgeving gescheiden werelden zijn. Indicatiestelling is tijdsintensief en ondoorzichtig en wordt vanuit twee perspectieven (onderwijs en zorg) beoordeeld zonder dat er sprake is van een integrale benadering en daarmee een integraal antwoord. Het *Kader Integraal Indiceren* zou ertoe moeten leiden dat ouders en kinderen die van meerdere typen zorg gebruik maken beter worden geholpen en minder administratieve lasten ondervinden. De implementatie van het *Kader Integraal Indiceren* is nog niet in alle regio's van de grond gekomen. Ook al lukt het soms om gelijktijdig de indicaties in een integraal pakket aan de cliënt aan te bieden, toch ervaren cliënten dat de verzilvering ervan praktisch nooit gelijktijdig plaatsvindt vanwege verschillende wachttijden tussen de verschillende sectoren (Baecke e.a., 2009).
- In het rapport *Knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen* (Smeets e.a., 2009) wordt aanbevolen om de eisen van samenwerking vast te leggen in wet- en regelgeving, waarbij de ministeries OCW, VWS en J&G met elkaar afstemmen. Het domeindenken tussen onderwijs en jeugdzorg zou doorbroken moeten worden en de aanpak *één kind, één plan* landelijk meer uniform vormgeven.

2.8 Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen?

Doel 1: Gezond opgroeien

Zoals aangegeven onder 2.7 verschijnt in het voorjaar van 2010 een onderzoeksrapportage over de CJG-vorming.

De implementatie van VIR en Digitaal Dossier JGZ zijn nog niet voltooid en ook het functioneren van ZAT's is het komende jaar onderwerp van onderzoek. Het aantal gemeenten dat aangesloten is op VIR was in februari 69% met een totaal aantal meldingen van 117.386 (waarvan 121.254 matches).

Doel 2a: Zorg

In 2009 zijn de wachtlijsten langer dan negen weken 71% gedaald ten opzichte van het jaar 2008. Deze reductie is een direct gevolg van de prestatieafspraken die van kracht waren voor 2008 en 2009. In 2008 en 2009 zijn, naast het opvangen van de groei, duizenden kinderen extra geholpen. Uit overleg met de provincies en grootstedelijke regio's (hierna: provincies) is echter ook gebleken dat volledige reductie van de wachtlijsten gedurende de looptijd van de prestatieafspraken niet voor alle provincies mogelijk is. Probleem in een aantal provincies is een hogere groei van de vraag naar jeugdzorg dan geraamd. Daarom is voor 2010 en 2011 een nieuw afsprakenkader gemaakt tussen de minister voor Jeugd en Gezin en de verantwoordelijke provincies en grootstedelijke regio's.

Tabel: ontwikkeling van de wachtlijsten

	Aantal wachtenden langer dan 9 weken					
	1 jan 2008	1 jan 2009	1 april 2009	1 juli 2009	1 okt 2009	1 jan 2010
Totaal	6310	5510	4893	4946	3693	1803

Eind 2009 is de Kamer geïnformeerd over het nieuwe afsprakenkader (TK 31839, nr. 24). In het afsprakenkader zijn de provincies met mij overeengekomen dat aan alle kinderen de zorg wordt geboden die nodig is. Waarbij:

- aan kinderen bij wie de veiligheid in het geding is en kinderen in crisissituaties direct de geïndiceerde zorg wordt geboden;
- kinderen binnen negen weken worden geholpen. Langer wachten kan, als dat volgens bureau jeugdzorg voor de betreffende jongere inhoudelijk verantwoord is.

Doel 2.b Bescherming

Een aantal van de instrumenten worden nu, of moeten nog worden, geïmplementeerd. Het betreft hier:

- Wetsvoorstel voor de wijziging van de kinderbeschermingswetgeving (boek 1 Burgerlijk Wetboek).
- Scholing in de nieuwe methoden voor een effectieve uitoefening van de voogdij.

Ten aanzien van de overige instrumenten is over het effect het volgende op te merken. De invoering van de nieuwe werkwijze in de keten, bedoeld om de doorlooptijd tot een jeugdbeschermingsmaatregel te verkorten, heeft tot effect gehad dat er sprake is van een afname tot gemiddeld 120 à 130 dagen. Dit is een aanzienlijke daling van grofweg 65 %. De doelstelling om de doorlooptijden in 75% van de zaken naar twee maanden terug te brengen komt daarmee dichterbij. Eind 2010 moeten de activiteiten gerealiseerd zijn om deze doelstelling te kunnen bereiken.

Naar de implementatie van de nieuwe werkwijze voor de gezinsvoogdij, de Delta-methode, en het effect hiervan, loopt op dit moment wetenschappelijk onderzoek. De resultaten hiervan worden voor de zomer bekend. De eerste uitkomsten wijzen op positieve effecten van Delta op de duur van de OTS en de kans op uithuisplaatsing.

Om snel en zorgvuldig besluiten te kunnen nemen over de inzet van een kinderschermingsmaatregel moet de benodigde informatie tijdig voor handen zijn. Het project informatiemanagement draagt zowel bij aan het verkorten van de doorlooptijd als het wegnemen van overbodige administratieve lasten, c.q. vermindering van de ervaren regeldruk. Een belangrijk product is het ondersteunende systeem van het casusoverleg bescherming, genaamd COBOS. Met dit systeem hebben alle deelnemers aan het casusoverleg bescherming zicht op de relevante en actuele casus- en kindinformatie, waardoor de besluitvorming over en de toedeling van een casus effectief en efficiënt verloopt.

2.9 Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke (positieve of negatieve) effecten op de geformuleerde doelstellingen?

De laatste jaren heeft de groei van de vraag naar specialistische hulp voor kinderen verder doorgezet. Zowel de vraag naar provinciale jeugdzorg, speciaal onderwijs, geestelijke gezondheidszorg en zorg voor licht verstandelijk gehandicapten groeit.

Het feit dat er verschillende financieringsstromen bestaan voor provinciaal gefinancierde jeugdzorginstellingen, jeugd-LVG (AWBZ), jeugd-GGZ (Zvw) en het verblijf van jeugdigen in JJI's (Baecke e.a., 2009) draagt niet bij aan het realiseren van de doelstelling van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin om op tijd effectieve hulp te bieden bij opvoed- en opgroei problemen. B&A (2009) concludeert dat op basis van de regelingen dat een intersectorale samenwerking voor zorgcombineerders niet wordt geblokkeerd, maar dat er ook geen *incentives* zijn in de regelingen voor de uitvoerende instellingen om intersectoraal aanbod te ontwikkelen.

Er is een grote diversiteit aan zorgvormen die niet allemaal scherp zijn af te bakenen, waardoor het niet altijd duidelijk is waar iemand terecht kan. Dit gold ook over de ondersteunende en activerende begeleiding uit de AWBZ.

De pakketmaatregelen AWBZ hebben invloed gehad op de cliënten van Bureau Jeugdzorg. Het Ministerie voor J&G heeft hiertoe onderzoek laten verrichten om zicht te krijgen op de te verwachten effecten van de pakketmaatregelen voor het domein Jeugd. De provinciaal gefinancierde jeugdzorg heeft compensatie ontvangen voor de genomen pakketmaatregelen.

2.10 Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Het Ministerie voor Jeugd en Gezin is eind februari 2007 van start gegaan. Met ingang van 2008 heeft Jeugd en Gezin een eigen begroting (Hfdst. 17).

De begroting van het Ministerie voor Jeugd en Gezin is opgebouwd uit 3 artikelen. Relevant voor deze beleidsdoorlichting zijn de artikelen (operationele doelstellingen) 2.1, 3.1 en 3.2.

Artikel 2.1 Kinderen en hun ouders/verzorgers krijgen laagdrempelige ondersteuning bij het opgroeien, opvoeden en verzorgen

Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)

Het grootste bedrag op artikel 2.1 is het budget voor de Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin. Dit budget is als volgt opgebouwd:

bedragen opgenomen in de BDU CJG	2008	2009	2010	2011	totaal
Tijdelijke regeling specifieke uitkering Jeugdgezondheidszorg (R)	190	190	190	190	760
Toevoeging prenatale jeugdzorg		6	6	6	18
OVA 2008	6	6	6	6	25
OVA 2009		6	6	6	22
Subtotaal Jeugdgezondheidszorg inclusief OVA	196	208	208	208	825
- Extra middelen Kabinet	21	46	71	100	238
- Regeling gezins- en opvoedondersteuning	15	15	15	15	60
- Middelen preventief jeugdbeleid (motie Verhagen)	10	10	10	10	40
- Regeling in kader Bestuursakkoord Opvoeden in de buurt		13	13	13	39
OVA 2008	2	2	3	4	11
OVA 2009		2	3	4	5
Subtotaal Jeugdzorg inclusief OVA	48	89	115	146	397
Totaal BDU CJG	244	296	323	354	1223

bedragen in € mln

De intensivering voor dit instrument betreft de extra middelen van het kabinet vanaf 2008, met een oploop tot en met 2011. De regeling Opvoeden in de buurt liep vanaf 2006 via het Gemeentefonds tot en met 2008 en stond vanaf 2009 weer op de begroting voor Jeugd en Gezin.

Via het accres van het Gemeentefonds loopt eveneens een intensivering oplopend van € 25 mln in 2008 tot € 100 mln in 2011. In totaal is er dus in 2011 € 454 mln beschikbaar voor de Centra voor Jeugd en Gezin.

De onderbouwing van de benodigde intensivering is samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten tot stand gekomen. Hierbij is onder andere een extrapolatie gemaakt van de benodigde kosten in de vier grote steden.

Overige intensiveringen artikel 2.1:

- Bij de start van het Ministerie voor Jeugd en Gezin is op basis van het Regeerakkoord een budget beschikbaar gesteld voor nieuw te ontwikkelen beleid (w.o. gezinsbeleid) en de opstart en inrichting van Jeugd en Gezin.

Bedragen in € mln				
Omschrijving:	2008	2009	2010	2011
Beleidsprogramma kansen voor kinderen	3	3	2	2

- In juli 2008 hebben de ministers voor Jeugd en Gezin en voor wonen, wijken en Integratie, een beleidsbrief "diversiteit in het jeugdbeleid" naar de TK gestuurd. Het programma diversiteit in het jeugdbeleid richt zich op het eerder en beter bereiken van migrantenkinderen en hun ouders, zodat de kinderen goede ontwikkelkansen krijgen. Voor dit programma is vanuit Jeugd en Gezin en WWI in totaal € 10 miljoen beschikbaar gesteld in de periode 2008-2011.

Bedragen in € mln				
Omschrijving:	2008	2009	2010	2011
Diversiteit	0,9	2	2	2

- Bij het Budgetrapport 2009 is voor het uitvoeren van het beleidsprogramma voor diverse terreinen (w.o. aanpak bureaucratie, communicatie, participatie, gezinsbeleid etc.) middelen beschikbaar gesteld.

Bedragen in € mln

Omschrijving:	2008	2009	2010	2011
Diversen		2	2	2

- Als gevolg van de economische crisis heeft het kabinet 'Impulsmiddelen' beschikbaar gesteld. Een hiervan is de stimuleringsenveloppe jeugdwerkloosheid voor programma's gericht op aanpak en bestrijding van jeugdwerkloosheid.

Bedragen in € mln				
Omschrijving:	2008	2009	2010	2011
Jeugdwerkloosheid		17,5	16	1

Artikel 3.1 Kinderen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen en hun ouders/ verzorgers krijgen op tijd effectieve hulp bij een zorgaanbieder

Doeluitkering jeugdzorg

Het grootste deel bedrag op dit artikel betreft de doeluitkering jeugdzorg aan de provincies en grootstedelijke regio's (hierna provincies). Dit budget is als volgt opgebouwd:

Structureel beschikbaar gesteld	2008	2009	2010	2011
Doeluitkering historisch bepaald (incl OVA)	1.001	1.030	1.030	1.030
Toevoegingen structureel ivm vraagontwikkeling		64	105	126
Toevoegingen incidenteel ivm wachtlijsten	118	9		
Totaal structureel doeluitkering jeugdzorg	1.119	1.103	1.135	1.156

bedragen in € mln

Het grootste deel van deze doeluitkering betreft het historisch, op grond van het bestaande aanbod, bepaalde budget. Het is de bedoeling om dit budget beter te laten aansluiten bij de vraag naar jeugdzorg. Omdat de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg nog steeds groeit zijn er in de afgelopen jaren aan dit begrotingsartikel structureel middelen toegevoegd. Het SCP heeft een ramingsmodel ontwikkeld om de vraag naar jeugdzorg te kunnen voorspellen.

Gesloten jeugdzorg

Op dit artikel wordt voorts de gesloten jeugdzorg verantwoord. Hiervoor zijn de volgende bedragen beschikbaar:

	2008	2009	2010	2011
Stand begroting 2008	85	85	85	85
Overheveling van Justitie	3	35	66	66
Toevoeging voor kwaliteitsimpuls	11	30	36	29
Toevoeging voor vraagontwikkeling			27	27
Overige (incidentele) toevoegingen		10	11	12
Totaal uitgaven gesloten jeugdzorg	99	160	225	219

bedragen in € mln

Voor het grootste deel betreft het hier bestaande capaciteit die met budget is overgeheveld van de Justitiebegroting naar dit beleidsartikel op de Jeugd en Gezin-begroting. De toevoegingen voor een kwaliteitsimpuls en voor extra capaciteit als gevolg van een groeiende vraag zijn intensiveringen. De overige toevoegingen betreffen technische mutaties en OVA2. Het totaal beschikbare bedrag is afge-

2 Overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (OVA) is de jaarlijkse structurele toevoeging aan de doeluitkering om de gestegen lonen als gevolg van CAO-afspraken in de sector financieel te dekken

stemd op de behoefte aan gesloten jeugdzorg, die jaarlijks geraamd wordt op basis van een prognosemodel.

Overige intensivering artikel 3.1:

Bedragen in € mln				
Omschrijving:	2008	2009	2010	2011
Verwijsindex	3	3,5	0,5	0,5

De Verwijsindex risicjongeren is een landelijk elektronisch systeem waarin professionals jongeren over wie men zich ongerust maakt kunnen aanmelden. Onderwijs, justitie en politie, jeugdzorg, (jeugd)gezondheidszorg en werk en inkomen worden aangesloten op de Verwijsindex risicjongeren. Voor het ontwikkelen, implementeren en beheer van dit programma zijn bovengenoemde budgetten beschikbaar gesteld.

Artikel 3.2 Snelle inzet van de meest adequate dwangmiddelen om hulp op gang te brengen indien dit niet op vrijwillige basis kan en kinderen in hun opvoeding en ontwikkeling ernstig worden bedreigd.

Bedragen in € mln				
Omschrijving:	2008	2009	2010	2011
OTS/voogdij	224	275	314	335

- Van 2008 naar 2009 is er een grote stijging. Deze stijging kent 2 oorzaken: groei en caseloadverlaging in het kader van het Deltaplan.
- De stijging van 2009 naar 2010 betreft alleen groei.
- De stijging van 2010 naar 2011 betreft alleen groei.

3 Bijdrage Tom van Yperen

3.1 Inleiding

De voorliggende beleidsdoorlichting geeft een kort overzicht van de kernproblemen in het jeugdstelsel en de inzet van beleidsinstrumenten die moeten leiden tot een oplossing. De doorlichting geeft daarbij op belangrijke aspecten adequate analyse van het gevoerde beleid. In het beeld dat wordt geschetst ontbreekt echter een aantal elementen. In dit hoofdstuk wordt de analyse puntsgewijs, aan de hand van de tien vragen die in de inleiding staan, besproken en aangevuld.

3.2 De problemen in het stelsel

In de beleidsdoorlichting worden drie knelpunten in het stelsel genoemd. Aanvullend op wat in het vorige hoofdstuk aan de orde is gekomen, worden deze drie hier kort besproken en er twee aan toegevoegd.

1. *Opvoeders leggen problemen bij professionals.* Het eerstgenoemde knelpunt is terecht gesignaleerd. Het is echter niet zozeer te beschouwen als een tekortkoming van het stelsel, als wel een uiting van een brede maatschappelijke ontwikkeling. Ouders kijken te snel en te gemakkelijk naar de overheid als de instantie die met zorgvoorzieningen veel voorkomende problemen moet (helpen) oplossen. Wat voor ouders geldt, gaat ook op voor belangrijke mede-opvoeders (bijvoorbeeld groepsleidsters in de kinderopvang en leerkrachten in het onderwijs): ook zij labelen in toenemende mate problemen bij kinderen als iets waarvoor zij professionele hulp nodig achten.
2. *Te weinig preventie en lichte hulp, teveel beroep op gespecialiseerde zorg.* Dit knelpunt is terecht genoemd. Er zit een groot gat tussen enerzijds de basisvoorzieningen en anderzijds de gespecialiseerde voorzieningen. Een stevig aanbod van preventie en een qua inhoud en omvang goede eerste lijn ontbreekt.
3. *Wachlijsten en bureaucratie.* Ook dit knelpunt is terecht gesignaleerd. Het heeft politiek veel herkenning en belangstelling. Dat is niet voor niks: het levert veel maatschappelijke discussie op.
4. *Een versnipperd stelsel.* Dit knelpunt wordt in de doorlichting onder de oorzaken van het derde knelpunt genoemd. Het verdient echter meer op de voorgrond te staan, omdat het een hindernis vormt voor zowel de goede hulp aan jeugdigen als het voeren van een effectief en efficiënt beleid. In de beleidsdoorlichting wordt terecht gesteld dat van een integrale aanpak bij die gezinnen waar dat nodig is nog te weinig sprake is. Datzelfde geldt feitelijk ook voor het beleid: ook daarvoor geldt dat een integrale benadering door de versnippering moeizaam van de grond komt.
5. *Twijfel over de effectiviteit van het stelsel.* Dit knelpunt wordt in de analyse niet expliciet genoemd. Er bestaat echter voldoende aanleiding om niet voetstoots aan te nemen dat het met de kwaliteit – en in het bijzonder de effectiviteit - van de diensten en zorgvormen in de jeugdsector wel goed zit. Er worden veel beleidsmaatregelen en instrumenten ingezet om op dit punt meet transparantie en kwaliteit te realiseren. Onderzoek laat immers

zien dat professionals vaak weinig overeenstemmen in hun diagnose- en indicatiestelling. Uiteenlopende studies laten bovendien zien dat veel vormen van preventie, eerstelijns hulp en gespecialiseerde behandelvormen in de praktijk nog niet goed zijn onderbouwd.³ Het gevolg is dat toeval een belangrijke rol speelt in de plaatsing van jeugdigen in zorgvormen en in de resultaten van die zorg.

3.3 De oorzaken

De oorzaken die in het vorige hoofdstuk ten aanzien van de eerste drie knelpunten zijn genoemd, zijn voor het leeuwendeel juist. Ze komen hier kort aan de orde, met enkele aanvullende opmerkingen, gevolgd door een bespreking van de oorzaken van de twee toegevoegde knelpunten.

1. *Opvoeders leggen problemen bij professionals.* Hierachter lijken twee fenomenen schuil te gaan. In de eerste plaats de beleidsdoorlichting gesignaleerde ingewikkelder geworden samenleving, de opkomst van de verzorgingsstaat, de diagnostische labeling van 'gewone' problemen en de daaraan gekoppelde vraag naar speciale zorg. Een tweede fenomeen dat genoemd moet worden is dat er sprake lijkt van een toenemende handelingsverlegenheid bij opvoeders en beroepsopvoeders: men weet vaak niet hoe om te gaan met alledaagse opvoedingsproblemen.⁴ De daar werkende professionals hebben te weinig het profiel van belangrijke medeopvoeders van de jeugdigen. Hun opleiding lijkt op dat punt tekort te schieten. In de beleidsdoorlichting komt dat te weinig aan bod.
2. *Te weinig preventie en lichte hulp, teveel beroep op gespecialiseerde zorg.* Het is – technisch gesproken – juist dat in het vorige hoofdstuk bij dit knelpunt wordt gesteld dat de gemeenten onvoldoende prikkels hebben om te investeren in preventie en lichte hulp, als er ook een indicatie mogelijk is voor zwaardere zorg op kosten van de provincie. Tegelijk roept dit een belangrijke vraag op. Het ontbreken van de prikkel mag vanuit een rationeel-economisch perspectief misschien kloppen, vanuit het perspectief van de burger wekt dit onderlinge afschuifgedrag van overheden bevreemding en ondermijnt het vertrouwen in het bestuur van de samenleving. Gemeenten hebben in het kader van de Wmo van het Rijk immers de maatschappelijke opdracht gekregen (en op zich genomen) om te zorgen voor een adequate preventie en eerstelijnszorg voor jeugdigen en hun opvoeders. Waarom nemen zelfs de overheden hun eigen – onderling afgesproken - verantwoordelijkheden dan niet serieus? In de beleidsdoorlichting van het Rijk worden op dit punt introspectie ten aanzien van het functioneren van de overheid in het algemeen en kritische noten naar de bestuurlijke partners van het Rijk in het bijzonder gemist.
3. *Wachlijsten en bureaucratie.* Toenemende vraag naar zorg is een terecht genoemde oorzaak van de wachlijsten. Daarnaast is de gebrekkige efficiëntie een oorzaak die genoemd moet worden. In zogeheten Doorbraakpro-

³ Voor een nadere toelichting, zie Yperen, T.A. van (2007). *Indicatiestelling in de jeugdzorg*. In: K. van Rijswijk & I. van Berckelaer-Onnes (Red.), *Indicatiestelling in onderwijs en zorg: hoeksteen of obstakel?* (pag 59-83). Amsterdam: Boom.

⁴ Zie o.a. Hermanns, J. (2009). *Het opvoeden verleerd*. Oratie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

jecten⁵ in enkele bureaus jeugdzorg en locaties in de jeugd-ggz is aangetoond dat processen veel sneller kunnen. Vermoedelijk geldt dit ook voor de zorgaanbieders. Deze successen vinden echter nauwelijks brede navolging. Registratielast wordt ook als oorzaak genoemd. In het voorgaande hoofdstuk ontbreekt echter een analyse van wat de reden is van deze registratielast. Professionals horen screenings- en diagnostische instrumenten te gebruiken en hun dossiers bij te houden. Dat leren ze allemaal in hun opleiding. De indicatiestelling is gebonden aan een formele procedure om rechtsgelijkheid te waarborgen en burgers te beschermen tegen willekeur. Een zekere mate van bureaucratie is daarin functioneel. Instellingen horen verantwoording af te kunnen leggen van de bestede gemeenschapsmiddelen. Dus moet er informatie worden vastgelegd. Waarom wordt de registratielast dan zo knellend ervaren? Wat is de reden dat de last kennelijk uit de hand is gelopen? Dat wordt niet duidelijk.

4. *Een versnipperd stelsel.* Het jeugdstelsel is historisch gegroeid uit een veelheid van initiatieven. In verschillende paragrafen van het vorige hoofdstuk staat waartoe dat geleid heeft: verkokerde regelgeving en financiering, een eilandcultuur bij hulpverleners. Geconstateerd wordt ook dat een intersectorale samenwerking niet wordt geblokkeerd, maar dat er ook geen incentives zijn om intersectoraal te werken. Opmerkelijk is dat in de beleidsdoorlichting de rol van de Rijksoverheid op dit punt zo weinig aandacht krijgt. Al decennia lang zijn pogingen ondernomen de versnippering terug te dringen.⁶ Keer op keer blijken het veld en het beleid er niet voldoende in te slagen de pogingen tot een goed einde te brengen. Kennelijk gaat het hier om zeer moeilijk overbrugbare verschillen in sectoren. Een grondiger analyse van wat hier aan de hand is – en welke rol de overheid hierin speelt – lijkt op zijn plaats.
5. *Twijfel over de effectiviteit van het stelsel.* Het jeugdstelsel is, in vergelijking met bijvoorbeeld de gezondheidszorg, een relatief jong veld dat nog veel moet investeren in de (verdere) kwaliteitsontwikkeling. Het kan bijvoorbeeld – zoals in de medische sector – nog niet profiteren van een lange traditie van wetenschappelijk onderzoek. Dat is één van de redenen waarom de besluitvorming en veel ondersteunings- en behandelvormen in de sector nog niet evidence-based zijn. Daarnaast geldt dat de beroepsvorming en de rol van de beroepsverenigingen in de sector nog sterk in ontwikkeling zijn. Het zelfinnoverend vermogen van de sector is daardoor onvoldoende op orde.

3.4 Verantwoordelijkheid van het rijk

In het vorige hoofdstuk wordt de verantwoordelijkheid van het Rijk vooral gebaseerd op twee gronden:

- De in het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind vastgelegde verantwoordelijkheid van de overheid.
- Het feit dat een goed functionerende jeugd een algemeen maatschappelijk belang dient.

⁵ Zie www.nji.nl > Projecten > Kwaliteitsverbetering > Doorbraak in de jeugdzorg. Zie ook www.versnellingjeugdggz.nl.

⁶ Voor een historisch overzicht, zie www.nji.nl/jeugdzorg > Evaluatie Wet op de Jeugdzorg > Historisch overzicht

In aanvulling hierop zijn nog twee redenen voor deze verantwoordelijkheid te noemen.

- Wil de versnippering in het stelsel opgelost worden, dan vergt dat een centrale regie in het beleid en (mogelijk) een aanpassing van de landelijke wet- en regelgeving. Niet voor niks heette een eerdere poging van de Rijksoverheid om het jeugdstelsel te vereenvoudigen *Regie in de jeugdzorg*.⁷ In een zo verbrokkeld en verdeeld stelsel is een centrale sturing onontbeerlijk, zeker als uit de voorgaande decennia is gebleken dat het veld er niet zelf in slaagt orde op zaken te stellen.
- Zoals hier eerder is gesteld, is de jeugdsector relatief jong en heeft het op de inhoudelijke kwaliteit nog niet voldoende zelfinnoverend vermogen ontwikkeld. Daardoor is de sector nog behoorlijk afhankelijk van de overheid als het gaat om het entameren en financieren van kwaliteitstrajecten. Dat de overheid deze rol pakt, is van grote waarde gezien de forse knelpunten die bestaan. Het rijk investeert daarbij ook veel in *empowerment* van de sector, met als doel de rol van de beroepsverenigingen te vergroten en de rol van de overheid als voortrekker te verkleinen. In paragraaf 3.7 komt dit punt terug.

3.5 Doelstellingen overheidsbeleid

In het voorgaande hoofdstuk worden twee doelen genoemd, die betrekking hebben op het ondersteunen en beschermen van kinderen. Feitelijk gaat het daarbij om de einddoelen waar alle oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten effect op moeten hebben:

- Kinderen groeien lichamelijk en geestelijk gezond op en krijgen daarbij ondersteuning.
- Kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd krijgen zorg en worden – indien nodig – in bescherming genomen.

Een probleem bij deze formulering is dat de afstand tussen de in de beleidsdoorlichting genoemde instrumenten en de einddoelen bijzonder groot en daarmee onscherp is.

In principe is tussen de genoemde einddoelen en de instrumenten een vijftal intermediaire doelen te plaatsen die duidelijk corresponderen met de genoemde knelpunten:

1. De eigen kracht en het zelfoplossend vermogen van opvoeders en beroepsopvoeders is vergroot.
2. De kwaliteit en het volume van preventie en lichte hulp is van adequaat niveau; de groei van het beroep op gespecialiseerde zorg is tot staan gebracht.
3. De wachtlijsten en bureaucratie zijn tot maatschappelijk en politiek aanvaardbaar niveau teruggebracht.
4. Onnodige en onlogische scheidingen in bestuur, financiering en uitvoering zijn opgeheven.
5. De inhoudelijke kwaliteit van het stelsel voldoet aan professionele en wetenschappelijke maatstaven.

⁷ Zie www.nji.nl/jeugdzorg > Evaluatie Wet op de Jeugdzorg > Historisch overzicht

3.6 Instrumenten

In paragraaf 2.6 van het vorige hoofdstuk is een groot aantal instrumenten genoemd. Deze zijn in die paragraaf geordend naar de knelpunten 1 en 2 bij elkaar (opvoeders leggen problemen bij professionals; er is weinig preventie en lichte hulp) en 3 (wachtlijsten en bureaucratie). In bijlage 1 zijn de instrumenten bovendien gekoppeld aan de twee einddoelen. De beoordeling van de instrumenten is lastig omdat – zoals eerder opgemerkt – de afstand tussen de instrumenten en de einddoelen erg groot is. Daarnaast wordt er in paragraaf 2.6 van de beleidsdoorlichting een aantal instrumenten niet expliciet vermeld. Hieronder volgt in kort bestek een herordening van de instrumenten – gerubriceerd naar de in de vorige paragraaf voorgestelde intermediaire doelen - en hier en daar een korte bespreking ervan.

1. *De eigen kracht en het zelfoplossend vermogen van opvoeders en beroepsopvoeders is vergroot.*

- a. Informatie, advies en ondersteuning via CJG's (fysiek en digitaal).
- b. Digitaal dossier JGZ en VIR.

Sec genomen zijn dit – binnen de mogelijkheden van de overheid – adequate instrumenten. Ze zijn gericht op laagdrempelige ondersteuning van opvoeders, vroegsignalering bij problematiek en de mogelijkheid op die signalering met lichte hulp te reageren.

Wat hier mist als instrument is het versterken van de opvoedingsvaardigheden van medeopvoeders, zoals leerkrachten en leidsters in de kinderopvang. Daar waar kinderen een groot deel van hun dag doorbrengen, mag men veronderstellen dat de beroepskrachten in die voorzieningen zich verantwoordelijk voelen en gedragen als opvoeders, dat hun diploma onder meer inhoudt dat ze geleerd hebben goed op te voeden en de meest voorkomende 'gewone' problemen in de opvoeding het hoofd weten te bieden. Daarom mag men ervan uitgaan dat de overheid minstens de eis stelt dat in de kerndoelen van de voorzieningen het bieden van een goede opvoeding tot uiting komt en dat de daar werkzame professionals zich gekwalificeerd hebben als goede (beroeps-)opvoeders. In de beleidsdoorlichting komt dit te weinig aan bod.

2. *De kwaliteit en het volume van preventie en lichte hulp is van adequaat niveau; de groei van het beroep op gespecialiseerde zorg is tot staan gebracht.*

- a. Informatie, advies en ondersteuning via CJG's.
- b. Ondersteuning van de ZAT's.

Ook dit zijn op zich adequate instrumenten. De ZAT's eigenlijk zijn bedoeld voor gevallen waarbij er al sprake is van problematiek waarbij de inzet van gespecialiseerde hulp overwogen wordt. Deze voorziening kan echter toe bijdragen dat er - als alternatief voor de gespecialiseerde hulp - beter wordt gekeken naar de eerstelijns ondersteuningsmogelijkheden in het gezin en op school.

3. *De wachtlijsten en bureaucratie zijn tot maatschappelijk en politiek aanvaardbaar niveau teruggebracht.*
- Helpdesk Privacy (voorlichting van professionals over de mogelijkheden van uitwisseling van informatie).
 - Aanpakken wacht- en doorlooptijden (afspraken met provincies over prestatiegericht sturen, werken met evidence-based methoden, verbetering beleidsinformatie, betere preventie en nazorg; verkorting doorlooptijden jeugdbeschermingsketen).
 - Terugdringen regeldruk met 25%
 - Verbetering informatie-uitwisseling in jeugdbeschermingsketen.
 - Beperken van de aanspraak op ondersteunende en activerende begeleiding AWBZ

In theorie zijn de meeste van de genoemde instrumenten bruikbaar om de wachtlijsten en de regeldruk te verminderen. Onduidelijk is welke rol het laatstgenoemde instrument moet spelen bij de oplossing van het knelpunt dat hier aan de orde is.

Wat in het overzicht niet wordt genoemd is het feit dat het Rijk extra financiële middelen beschikbaar heeft gesteld aan de provincies en grootstedelijke regio's om de wachtlijsten weg te werken.

4. *Onnodige en onlogische scheidingen in bestuur, financiering en uitvoering zijn opgeheven.* Hier wordt in de beleidsdoorlichting weinig expliciet over gezegd. Gezegd kan worden dat de CJG-vorming een afstemming inhoudt van activiteiten op lokaal niveau. De Wet op de jeugdzorg was bedoeld als een instrument om een vereenvoudiging van het stelsel te realiseren. De ZAT's faciliteren de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs.
5. *De inhoudelijke kwaliteit van het stelsel voldoet aan professionele en wetenschappelijke maatstaven.*
- Binnen de JGZ en CJG's moet zoveel mogelijk uniform en op basis van effectieve interventies worden gewerkt.
 - Aanpakken kindermishandeling.
 - Kwaliteitsverbetering en innovatie jeugdzorg.
 - Nieuwe werkwijze besluitvorming jeugdbescherming.
 - Wetsvoorstel wijziging kindbeschermingswetgeving.
 - Scholing professionals in effectieve uitvoering voogdij.
 - Wet op de jeugdzorg.
 - Inzicht in behoefte aan gedwongen kader hulp 18+.

Het overzicht laat zien dat het Rijk veel instrumenten inzet op de bevordering van de kwaliteit van het stelsel. De keuze van de instrumenten is daarbij in principe adequaat.

Expliciet moet hierbij worden genoemd dat het Rijk een forse impuls heeft gegeven aan de beroepsvorming in de jeugdhulpverlening, de versterking van de beroepsverenigingen en de ontwikkeling van tuchtrecht in de sector. Dat alles gebeurde in het Actieprogramma Professionalisering. Daarnaast heeft het Rijk de beroepsverenigingen gestimuleerd om de ontwikkeling van richtlijnen ter hand te nemen. Bovendien heeft het Rijk met een actief kennisbeleid een antwoord gegeven op de zwakke kennisinfrastructuur in de sector. Op basis daarvan kon onder meer bij het Nederlands Jeugdinstituut het kennisbeheer in de sector worden vormgegeven en via ZonMw veel kennisontwikkeling (o.a. via wetenschappelijk onderzoek) worden gestimuleerd. In de beleidsdoorlichting wordt daarvan slechts in bescheiden mate melding gemaakt.

3.7 Doelmatigheid en doeltreffendheid (effect) beleid

De paragrafen 2.7 en 2.8 van het vorige hoofdstuk geven gedeeltes een correct beeld van de uitvoering en – voor zover bekend omdat onderzoek nog loopt – de effecten van het beleid. Het voert te ver op alle details in te gaan. In deze paragraaf worden op onderdelen kanttekeningen geplaatst, geordend naar de knelpunten die eerder zijn genoemd.

1. *Opvoeders leggen problemen bij professionals.* Rijk zet sterk in op het vergroten van de eigen kracht van opvoeders via de versterking van het lokaal-preventieve jeugdbeleid. De vorming van de CJG's moet daar een sterke motor in zijn. Dat is een goede zaak. De vraag is of dit voldoende zal zijn. Kenmerkend in het overheidsbeleid is een te zwakke pedagogische taakstelling van de basisvoorzieningen, met name de kinderopvang en het onderwijs. Ouders worden terecht beschouwd als de eerstverantwoordelijken in de opvoeding. Daar waar kinderen echter een bijzonder groot deel van hun dag doorbrengen (kinderopvang, school), mag men veronderstellen dat de beroepskrachten in die voorzieningen zich verantwoordelijk voelen en gedragen als opvoeders en dat hun diploma onder meer inhoudt dat ze geleerd hebben goed op te voeden en de meest voorkomende 'gewone' problemen in de opvoeding het hoofd weten te bieden⁸. Dat is te weinig benadrukt, ook door de overheid. Illustratief zijn de kerndoelen van het onderwijs⁹: de focus is daarbij primair gericht op de vakken, niet op de pedagogische vorming van kinderen en jongeren meer in het algemeen.
2. *Te weinig preventie en lichte hulp, teveel beroep op gespecialiseerde zorg.* Ten aanzien van dit knelpunt zet het Rijk ook sterk in op de vorming van de CJG's. Het Rijk constateert in dat kader dat gemeenten te weinig prikkels hebben om in te zetten op preventief jeugdbeleid, als ze jeugdigen kunnen doorsturen naar de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Al eerder is opgemerkt dat op dit punt introspectie ten aanzien van het functioneren van de overheid in het algemeen en kritische noten naar de bestuurlijke partners van het Rijk in het bijzonder gemist worden. Als succesmaat voor dit knelpunt hanteert het Rijk verder de toename van het aantal CJG's en ZAT's. Wat bij die indicator mist is de specificatie in hoeverre de voorzieningen voldoen aan belangrijke kwaliteitscriteria. Met name de vraag in welke mate of de opgezette voorzieningen en maatregelen aanwijsbaar bijdragen aan de oplossing van de knelpunten is nog te onduidelijk. Dat hangt samen met een gebrek aan gestelde eisen aan de voorzieningen. Bijvoorbeeld: onvoldoende helder is of een operationeel CJG in adequate mate (in kwaliteit en volume) voorziet in een aanbod van preventie en eerstelijnszorg. En toename van CJG's hoeft zonder deze eis niet bij te dragen aan een verminderd beroep op gespecialiseerde zorg. Integendeel, als in een CJG de signalering goed is geregeld, maar de eerste lijn is verder niet op orde, kan dit resulteren in een toename van het beroep op tweedelijnszorg.
3. *Wachlijsten en bureaucratie.* De maatregelen en instrumenten zijn voor het leeuwendeel te onderschrijven. Twee kanttekeningen zijn hierbij van belang.
Zoals in vorige paragraaf is opgemerkt, heeft het Rijk financiële middelen aan de provincies ter beschikking heeft gesteld om het aantal wachtenden

⁸ Voor meer uitleg, zie Yperen, T.A. van (2009). *Betere ketens. Bouwen aan een effectief stelsel voor jeugd en opvoeding.* In: Graas, D., Liefwaard, T., Schuengel, C., Slot, W. & Stegge, H. (Red.). *De Wet Jeugdzorg in de dagelijkse praktijk* (pag. 89-108). Houten: Bohn Stafleu Van Lochem.

⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Kerndoelen primair onderwijs.* Den Haag: Ministerie van OCW.

te verminderen. Het is zeer de vraag of dit een effectief middel is. Immers, strikt genomen is het te zien als een financiering van een ongewenst fenomeen.

Ten aanzien van de regeldruk gaat het Rijk voortvarend te werk. De beleidsdoorlichting wekt echter de indruk dat, met name waar het gaat om het terugdringen van de bureaucratie, de maatregelen te eenzijdig gericht zijn op het schrappen van regels. Het terugdringen van de bureaucratie kan niet zonder eisen te stellen aan de sector als het gaat om de handhaving van principes van professionaliteit, rechtsgelijkheid en verantwoording. Een voorbeeld. De formele indicatiestelling bij toekenning van gespecialiseerde zorg is maatschappelijk een belangrijk instrument om een gebrekkige kwaliteit van de oordeels- en besluitvorming (en daarmee het risico op willekeur) van professionals te reguleren compenseren¹⁰. In het kader van het terugdringen van de regeldruk wordt momenteel de wettelijk vereiste specificatie van de duur en de omvang van de zorg uit het indicatiebesluit geschrapt. Dat gebeurt echter zonder dat klip en klaar is afgesproken hoe de kwaliteit van de indicatiebesluiten (i.c. de rechtsgelijkheid bij de toekenning van zorg met een bepaalde duur en omvang aan cliënten en het in het verlengde daarvan het versterken van de positie van de cliënt) is gegarandeerd. Het schappen van deze specificaties maakt het indicatiebesluit bovendien inhoudelijk gezien minder relevant; het gaat voorbij aan de noodzaak om hoe dan ook op enig moment met cliënten helder af te spreken welke zorg lijkt te zijn aangewezen en wat de geschatte duur en omvang zal zijn¹¹. Het netto effect van de maatregel is dat het bureaucratische karakter van het indicatiebesluit (in negatieve zin) in zekere zin wordt vergroot: het wordt een voor de cliënt inhoudelijk weinig betekenisvol ritueel. Op dit punt zou een terugpratende overheid niet misstaan: beste sector, als u minder regels wil, maar de burger wil tegelijkertijd rechtsgelijkheid en bescherming van cliënten tegen professionele willekeur, met welke kwaliteitsmaatregelen gaat u dan het schrappen van wettelijke regels compenseren?

4. *Een versnipperd stelsel*. De paragrafen geven een schets van de toename van het aantal CJG's, gemeenten aangesloten bij de VIR, casusoverleggen jeugdbescherming, ZAT's etc. Ze zullen de samenwerking zeker bevorderen. De maatregelen laten de scheidingen in sectoren, bestuur en financiering echter ongemoeid.

Voor de noodzakelijke samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdzorg ontbreekt tot op heden een integrale beleidsvisie. Over het algemeen worden de Zorg- en Advies Teams (ZAT's) genoemd als het instrument om samenwerking vorm te geven. Het ZAT is er echter strikt genomen alleen voor casusoverleg bij leerlingen bij wie reeds ernstige problemen worden vermoed en op gespecialiseerde jeugdzorg aangewezen lijken te zijn.

5. *Twijfel over de effectiviteit van het stelsel*. Zoals eerder opgemerkt heeft de sector veel ondersteuning en sturing nodig. De landelijke overheid heeft daarin in de loop der decennia veelvuldig haar verantwoordelijkheid

¹⁰ Voor een nadere uitleg, zie Yperen, T.A. van (2007). Indiciestelling in de jeugdzorg. In: K. van Rijswijk & I. van Berckelaer-Onnes (Red.), *Indiciestelling in onderwijs en zorg: hoeksteen of obstakel?* (pag 59-83). Amsterdam: Boom.

¹¹ In de Evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg constateren Baecke e.a. dat het nog maar de vraag is of de indicatiestelling als momentopname wel het juiste middel is, omdat jeugdproblematiek snel kan fluctueren. Zij stellen meer een procesbenadering voor. Echter, ook in een dergelijk proces blijven volgens de handboeken van behandelaars momenten bestaan waarin de cliënt en de behandelaar moeten besluiten hoe het behandeltraject eruit zal zien.

genomen en neemt deze nog steeds. Het is een belangrijke partij die veel kwaliteitstrajecten voor de sector entameert of financieel ondersteunt (zoals kennisbeleid, professionaliseringstrajecten, versterking van beroepsverenigingen, aanpak van wachtlijsten, efficiencyverbeteringen) en daarmee een vooraanstaande rol speelt in de ontwikkeling van het jeugdstelsel. Ze is met de instrumenten die ze heeft een belangrijke motor in de kwaliteitsontwikkeling.

Bijzondere aandacht verdient in dit verband het kennisbeleid van de landelijke overheid. Zoals gezegd heeft ze op dit terrein een stevige impuls gegeven aan het kennisbeheer en de kennisontwikkeling. In het rond 2005 geformuleerde kennisbeleid is ervan uitgegaan dat kennis*implementatie* een activiteit is van de veldpartijen zelf; de financiering ervan werd aan de markt overgelaten.¹² Achteraf gezien blijkt er van de ontwikkeling van een implementatie-markt nauwelijks iets terecht te komen. Veldpartijen blijken te moeten worden geactiveerd om 'state of the art' kennis te gaan gebruiken. Goede praktijken – ook als die enorme voordelen voor cliënten hebben – blijken zich niet gemakkelijk te verspreiden. Het Rijk speelt hier recent op in door onder meer beroepsverenigingen te ondersteunen bij de ontwikkeling van richtlijnen en door – samen met de provincies, de inspectie en de branche-organisaties - het werken met prestatie-indicatoren ten aanzien van de resultaten van de zorg te stimuleren. Dit zijn zonder meer adequate reacties. Ze verdienen dan ook meer expliciete aandacht in de beleidsdoorlichting. In het verlengde daarvan lijkt een herformulering van het kennisbeleid nodig. Dat moet leiden tot een verdere ontwikkeling van een samenhangende aanpak van het Rijk en andere (bestuurlijke) partners in het veld om het gebruik van kennis in de praktijk te bevorderen.

Algemeen

Zoals eerder opgemerkt speelt de landelijke overheid een vooraanstaande rol in de ontwikkeling van het jeugdstelsel. Deze functie bergt het risico dat de overheid teveel zaken naar zich toe trekt. Op sommige punten lijkt dat ook het geval. Zo speelt het Rijk een centrale rol in de ontwikkeling van de Helpdesk Privacy en de ontwikkeling van een Digitaal Centrum voor Jeugd en Gezin. Het Rijk lijkt daarbij onvoldoende gebruik te maken van mogelijkheden van andere partijen in het veld om dit soort zaken op te pakken en uit te voeren. Daar staat tegenover dat in de kwaliteitsontwikkeling van het stelsel het Rijk sterk heeft ingezet op de *empowerment* van de beroepsgroepen. Zo versterkt ze de rol van beroepsverenigingen om het zelfregulerend vermogen van de sector (middels beroepsvorming, ontwikkeling van richtlijnen en tuchtrecht) vorm te geven. Bij de vorming van de CJG's blijkt het Rijk daarentegen weer teveel op afstand te staan: ze stelt te weinig eisen aan de maatschappelijke effecten die ermee moeten worden gesorteerd. Al met al schetst dit het beeld van een landelijke overheid die een goede rol zoekt in het op orde brengen van het bijzonder complexe jeugdstelsel: soms met te weinig, soms met precies goede en soms op teveel afstand opererend.

Nieuw beleid

Het Rijk heeft onlangs met de provincies afspraken gemaakt over de mogelijkheden om de doeluitkering in te zetten voor ambulante hulp – zonder indicatie – door de gemeente.¹³ Dit afsprakenkader blijkt een uitstekend instrument om de samenwerking tussen overheden om de toestroom naar de geïndiceerde zorg in te

¹² Kaders voor VWS-Kennisprogramma Jeugd, 27 juni 2005, pag. 9.

¹³ Afsprakenkader Minister voor Jeugd en Gezin en IPO over de aanpak en de financiering van de jeugdzorg in 2010 en 2011. Den Haag, 11 november 2009.

dammen te stimuleren. Bovendien is in de onlangs gepresenteerde kabinetsvisie op het stelsel voorgesteld de sector ingrijpend verder te vernieuwen.¹⁴ Expliciet wordt in deze visie gesteld dat ouders een belangrijke eigen verantwoordelijkheid als opvoeder hebben en dat leerkrachten belangrijke medeopvoeders zijn. Tevens wordt voorgesteld een sterke eerstelijns op te bouwen en het stelsel vergaand te vereenvoudigen. Dat laatste gebeurt door stroomlijning van voorzieningen via de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) op gemeentelijk niveau en door de financiering te stelen op twee stromen:

- jeugd- en opvoedhulp (preventie, eerstelijnszorg en gespecialiseerde zorg) via de gemeente en
- jeugd-ggz (eveneens preventie, eerstelijnszorg en gespecialiseerde zorg) via de zorgverzekeraars.

Als de nu voorliggende visie ook vertaald gaat worden in uitvoerend beleid, zal dat een enorme verbetering van het stelsel opleveren. Dat is winst. Maar ook in de nieuwe stelselvisie blijft er opvallend genoeg een aantal zaken liggen. Ten eerste: de vraag is of met de decentralisering van de jeugdzorg naar de gemeenten de vereenvoudiging niet doorschiet en een nieuwe versnippering optreedt, namelijk een verdeling van de jeugdzorg over meer dan 400 gemeenten die elk hun eigen beleid kleuren. In de kabinetsvisie wordt gepoogd dit te ondervangen door voor te stellen dat gemeenten voor de gespecialiseerde zorg samenwerken op het niveau van ongeveer 25 GGD-regio's. Nog onvoldoende is echter uitgewerkt hoe dat bestuurlijk goed handen en voeten krijgt. Ten tweede: de positie van de jeugdbescherming is nog niet goed bepaald. De verantwoordelijkheid zou bij de gemeente komen, maar de uitvoering bij verschillende niveaus en organisaties (veiligheidshuizen, bureaus jeugdzorg, raden voor de kindbescherming). Ten derde: de visie komt niet tegemoet aan de reeds lang bestaande wens de scheiding tussen de enerzijds de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en anderzijds de jeugd-ggz op te heffen. Veel landelijke partijen pleiten voor een bundeling van de financiering op dit punt.¹⁵ Het Rijk lijkt er echter nog steeds vanuit te gaan dat het veld hier zelfregulerend vermogen heeft. Het kabinet kiest in zijn stelselvisie ervoor dat de financiering van de jeugd-ggz gescheiden blijft van de rest. De huisarts kan rechtstreeks doorverwijzen naar de jeugd-ggz. De argumenten hiervoor zijn opmerkelijk. Ten eerste wordt gesteld dat de jeugd-ggz nog geen twee jaren geleden is overgeheveld van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet. Dat doet echter de vraag rijzen of daarbij voldoende is geanticipeerd op een eventuele stelselwijziging in de zorg voor jeugd. De tweede reden die wordt aangevoerd is dat maar weinig jeugdigen in de jeugd-ggz gebruik maken van zorg uit andere disciplines. Dat gebrek aan gecombineerde zorg kan echter juist een symptoom zijn van het versnipperde stelsel (i.e. een verkokerde toeleiding en gebrekkige samenwerking).

Ten vierde: in de Kabinetsvisie is voorgesteld om – samen met het schoolmaatschappelijk werk - het CJG een functie in de school te geven als het gaat om signalering van problematiek en ondersteuning bij lichtere problemen. Onduidelijk is hoe de voorgestelde ontwikkelingen in het jeugdstelsel zich concreet moeten verhouden met de ontwikkelingen in het kader van 'Passend Onderwijs'.

14 Minister voor Jeugd en Gezin / minister van Justitie (2010). Perspectief voor Jeugd en Gezin. Brief aan de Tweede Kamer, 9 april 2010, kenmerk DjenG/SenS-2999069.

15 Voor een overzicht, zie www.nji.nl/jeugdzorg > Evaluatie Wet op de Jeugdzorg > Standpunten

3.8 Conclusies

In de jeugdsector is een aanzienlijke ondersteunings- en sturingskracht nodig. De landelijke overheid manifesteert zich als een partij die veel kwaliteitstrajecten voor de sector entameert of financieel ondersteunt en daarmee een vooraanstaande rol speelt in de ontwikkeling van het jeugdstelsel. In de beleidsdoorlichting komt dat duidelijk tot uiting. In dit hoofdstuk is aangegeven dat op veel punten de beleidsdoorlichting een goede analyse biedt, zowel ten aanzien van de kernproblemen in de sector, als de oorzaken van de problemen, de rol van de landelijke overheid in de oplossing van de problemen als de daarbij gehanteerde instrumenten. Tegelijk zijn ten aanzien van de kernproblemen enkele belangrijke aanvullingen geboden. Voorts is geadviseerd de doelen van het beleid aan te scherpen door intermediaire doelen te formuleren en daaraan gekoppeld een meer expliciete relatie te leggen tussen de knelpunten in de sector, de instrumenten die worden gehanteerd om oplossingen te bieden, de intermediaire doelen die ermee worden gediend om uiteindelijk bij te dragen aan de realisatie van algemene einddoelen.

Aangegeven is dat de rol van het Rijk in belangrijke mate bijdraagt aan de oplossing van de knelpunten in het veld die in de beleidsdoorlichting worden genoemd. Veel van de instrumenten die in de analyse zijn aangegeven, zijn in dat kader adequaat. Ter aanvulling op de doorlichting is in dit hoofdstuk een aantal kanttekeningen geplaatst.

- De signalering dat opvoeders problemen bij professionals neigen te leggen is niet zozeer een stelselvraagstuk, maar eerder een maatschappelijk verschijnsel. Ten aanzien van het stelsel is het van belang dat de overheid meer eisen stelt aan de opvoedingstaken van de basisvoorzieningen en opvoederskwaliteit van de daar werkzame professionals.
- Gemeenten kunnen een gebrekkig volume aan preventie en eerstelijnszorg op kosten van de provincie afwentelen op een grotere vraag naar gespecialiseerde zorg. Technisch gesproken is het juist te constateren dat voor gemeenten een prikkel ontbreekt om de preventie en eerste lijn, waar zij primair verantwoordelijk voor zijn, op orde te brengen. Wat echter ook ontbreekt zijn kritische noten ten aanzien van het functioneren van de gezamenlijke overheden op dit punt en de vraag of de lokale overheden de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid wel voldoende serieus nemen.
- Een zekere mate van bureaucratie is functioneel als het gaat om het waarborgen van rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor cliënten. Schrappen van regels is dan ook niet zonder meer een adequaat instrument. Helder moet zijn of de professionaliteit, rechtsgelijkheid en transparantie afdoende blijven gewaarborgd. Daar is meer aandacht voor nodig.
- De slepende problemen met het overbruggen van belangrijke waterscheidingen in de sector vragen om een grondiger analyse van deze problematiek, welke rol de overheid hierin speelt en met welke instrumenten de overheid de problemen afdoende kan bijdragen aan de oplossing van deze problemen.
- Het Rijk heeft een belangrijke rol gespeeld in de uitbouw van het kennisbeheer en de kennisontwikkeling in de sector. Het aanvankelijke idee dat de kennisimplementatie aan de markt is over te laten, blijkt niet meer geldig. Een nieuw te formuleren kennisbeleid moet onder meer duidelijk maken welke samenhangende strategieën (bestuurlijke) partners in het veld moeten kiezen om het gebruik van kennis in de praktijk te bevorderen.

4 Bijlagen

4.1 Bijlage 1

In paragraaf 2.6 zijn de ingezette instrumenten ter verwezenlijking van de doelstellingen genoemd. In deze bijlage worden ze nader geanalyseerd. De instrumenten zijn per doelstelling opgesomd.

4.1.1 Instrumenten doelstelling 1: Kinderen groeien lichamelijk en geestelijk gezond op

4.1.1.1 Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)

Als ouders en kinderen vragen hebben over opvoeden en opgroeien kunnen zij hiervoor terecht bij laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning in de buurt in de vorm van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Deze centra zijn aangekondigd in het Coalitieakkoord, en zijn een middel om de kabinetsdoelstelling dat in 2011 jeugdigen en hun ouders snel en goed worden ondersteund, te behalen. De CJG's hebben een landelijke dekking en zijn bestemd voor alle ouders, kinderen én jongeren van -9 maanden tot 23 jaar (dus niet alleen voor probleemgezinnen). Het is een laagdrempelig centraal punt voor opgroei- en opvoedvragen. De CJG's bieden, na signalering van (zwaardere) problematiek, ook lichte hulp en krijgen de coördinatie om te komen tot een integraal plan van aanpak (*één gezin, één plan*). De CJG's vormen voor professionals een centraal punt om vroegtijdig problemen of risico's te kunnen signaleren. Diverse instanties worden daarvoor in het CJG samengebracht. De jeugdgezondheidszorg vormt de kern van de CJG's. Een belangrijk onderdeel van het basismodel voor een CJG is daarnaast dat elk centrum een schakel maakt met de Zorg- en Adviesteams (ZAT's) bij scholen en met de Bureaus Jeugdzorg (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Op 15 september 2009 waren er 70 gemeenten die een CJG hebben. In 2009 verwachten 147 gemeenten een CJG te hebben, in 2010 316 en in 2011 alle gemeenten. De Minister concludeert dat deze prognose voldoet aan de doelstelling (300 CJG's in 2010) van Jeugd en Gezin is. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft de Minister van Jeugd en Gezin dat een kleine 60% van de gemeenten afspraken maakt met de jeugdgezondheidszorg, 55% van alle gemeenten afspraken heeft gemaakt met de aanbieders van opvoedingsondersteuning, bijna de helft van alle gemeenten afspraken maakt met Bureau Jeugdzorg, ruim 40% van de gemeenten afspraken heeft gemaakt met het onderwijs en dat een zelfde percentage van de gemeenten afspraken heeft gemaakt met andere instanties zoals de kinderopvang, peuterspeelzalen, politie, GGZ, MEE, de huisarts en/of het veiligheidshuis (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2009).

Het digitaal bereikbaar zijn van het CJG levert een belangrijke bijdrage aan de laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning. Om gemeenten hierbij te ondersteunen werkt Jeugd en Gezin aan een basismodel digitaal CJG (DCJG). Het DCJG is een extra voorziening en dus geen vervanging van het fysieke inlooppunt van het CJG (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2009).

Om te komen tot *één gezin, één plan* is een goede invulling van zorgcoördinatie noodzakelijk. Een kleine 25% van de gemeenten geeft aan dat er in 2008 voldoende aanbod van zorgcoördinatie was, waarmee deze functie van het CJG volgens de gemeenten het minste is ingevuld. De Minister vindt dit percentage onvoldoende. Hij verwacht dat gemeenten met meer urgentie invulling geven aan het tot stand brengen van meer zorgcoördinatie. In het voorjaar van 2010 zal een onderzoeksrapportage verschijnen naar aanleiding van effectiviteitsonderzoek van

de CJG's ten aanzien van de mate waarin CJG's ouders en kinderen bereiken en preventieve jeugdzorg bieden. Het onderzoek zal circa tien gemeenten beslaan (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2009).

De WRR (2009) constateert dat veel schooldirecteuren en docenten de CJG's te ver af vinden zitten van de vindplaats van probleemjongeren; de school. Scholen zijn de plekken waar ouders binnen durven te komen.

4.1.1.2 Invoering van het Digitaal Dossier JGZ en de Verwijsindex Risicjongeren (VIR)

Binnen de CJG's is goede informatievoorziening van groot belang. Integrale en landelijke ketenbrede informatie-uitwisseling komt moeizaam op gang vanwege de terughoudendheid van professionals ten aanzien van het gebruik van ICT en de versnippering in gebruikte ICT-systemen (Bremmer e.a., 2008).

Digitalisering van de papieren dossiers in de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) moet er toe leiden dat overdracht van gegevens beter kan plaatsvinden, risico's eerder te signaleren zijn en kinderen beter gevolgd kunnen worden. Daarbij is gekozen voor een gefaseerde aanpak. Daartoe schaffen JGZ-instellingen onder regie van de gemeenten zelf een bestaand automatiseringspakket aan. Er is een ondersteuningstraject ingesteld bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) om gemeenten en instellingen te ondersteunen bij het bestuurlijk traject om de Digitaal Dossier JGZ-pakketten aan te schaffen. Het Digitaal Dossier JGZ betreft inhoudelijke informatie over de problemen van een kind; zogenaamde *wat-informatie* en wordt uitsluitend binnen de jeugdgezondheidszorg gebruikt. Voor de uitwisseling van informatie binnen de JGZ wordt een landelijke *kop* ontwikkeld. Daarvoor is het nodig dat de digitale pakketten voldoen aan landelijk op te stellen gemeenschappelijke standaarden. Ook is een uitwisselingsmedium nodig voor het overdragen van de gegevens. Hiermee ontstaat een landelijk werkend Digitaal Dossier JGZ.

De VerwijsIndex Risicjongeren (VIR) is een landelijke functionaliteit waar lokale, dan wel regionale risicosignaleringsystemen op aangesloten kunnen worden. In 2010 moeten alle lokale verwijsindexen op de VIR zijn aangesloten (Andersson Elffers Felix, 2008). Informatie uit de VIR betreft *dat-informatie*. Dat wil zeggen dat een professional zowel in het geval van signalering, als in het geval van zorgverlening weet bij welke instellingen de cliënt nog meer in behandeling is. Aan de hand van deze informatie kan contact op worden genomen met de betreffende instelling om informatie uit te wisselen. Als de instelling gevonden is, blijkt de bereikbaarheid van de collega's vaak een probleem met als gevolg vertraging in de hulpverlening en extra inspanning en inefficiëntie voor de hulpverlener (Bremmer e.a., 2008).

Voor invoering van het Digitaal Dossier JGZ en de Verwijsindex Risicjongeren was in 2009 via het Gemeentefonds een bedrag beschikbaar van € 10 miljoen, oplopend tot structureel € 20 miljoen in 2011 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

4.1.1.3 Uniforme werkwijze en effectieve interventies binnen JGZ en CJG's

De Minister acht het van groot belang dat binnen de JGZ en CJG's zoveel mogelijk uniform en op basis van bewezen effectieve interventies wordt gewerkt. Het programma Jeugd en het programma Standaard Jeugdgezondheidszorg die via Zon-Mw plaatsvinden, dragen ertoe bij dat richtlijnen, instrumenten en interventies ontwikkeld worden voor gebruik binnen de JGZ en CJG's. Hiervoor was in 2009 € 6,5 miljoen beschikbaar (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Professionals die zorg bieden aan kinderen en gezinnen, worden ondersteund met

kennis over de effectiviteit van instrumenten en interventies. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft daartoe de taak de kennis rond jeugd- en opvoedingsvraagstukken te verzamelen, verrijken, valideren en verspreiden. Hiervoor was in 2009 € 4,6 miljoen beschikbaar.

4.1.1.4 Ondersteuning van de samenwerking in ZAT's

De school is de belangrijkste vindplaats voor kinderen en jongeren in de schoolgaande leeftijd die problemen hebben. Snelle en passende hulp van partijen in het CJG of geïndiceerde jeugdzorg kan op school via Zorg- en Adviesteams (ZAT's) worden georganiseerd. In ZAT's werken professionals van school, maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, Bureau Jeugdzorg, leerplicht en politie samen om snel problemen te signaleren, en de juiste hulp of ondersteuning voor de jeugdige, de ouders en de docenten in te schakelen. Voor elke deelnemende organisatie is samenwerken in ZAT's onderdeel van de wettelijke taak (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). In september 2008 was de dekkingsgraad van ZAT's op het VO 100%. Op ROC's (MBO) 82% en op Weer Samen Naar School verbanden (WSNS) 69% (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2009).

De WRR (2009) stelt dat ZAT's idealiter een sleutelrol vervullen bij een brede vroegtijdige aanpak van vroegtijdig schoolverlaten met aandacht voor sociaal-emotionele problemen, verslaving of schulden.

Het NJI is op 1 oktober 2009 gestart met een impactonderzoek van ZAT's. Dit onderzoek richt zich op de prestaties en resultaten van ZAT's in het Primair Onderwijs (PO), Voortgezet Onderwijs (VO) en Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) ten behoeve van kinderen en jongeren, hun ouders en de school. Eind 2010 zijn de resultaten van dit onderzoek bekend (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2009). Voor de ondersteuning van de samenwerking in ZAT's was in 2009 € 1,75 miljoen beschikbaar via de begroting van OCW (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

4.1.1.5 De Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin

Bij de start van het programmaministerie is de helpdesk privacy Jeugd en Gezin opgericht die advies en informatie over privacy en gegevensuitwisseling geeft aan instanties en professionals. Daarnaast biedt de helpdesk een digitale wegwijzer, die aangeeft wie welke informatie met wie mag uitwisselen (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2008). Desondanks blijkt bij veel professionals onduidelijkheid over juridische (on)mogelijkheden bij het uitwisselen van informatie. Hierdoor zijn professionals terughoudend om *wat-informatie* te delen, hetgeen de ketensamenwerking belemmert. Er kan winst worden behaald door professionals meer vertrouwd te maken met privacywetgeving en hen handvatten te bieden om problemen met de jongere en/of zijn ouders bespreekbaar te maken, zodat informatie-uitwisseling op basis van toestemming plaats kan vinden. Ook kan er zonder toestemming informatie uitgewisseld worden zoals bij een conflict van plichten. Voorlichting over deze mogelijkheden aan professionals blijkt noodzakelijk (Bremmer e.a., 2008).

4.1.2 Instrumenten doelstelling 2a: Kinderen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen en hun ouders/verzorgers krijgen op tijd effectieve hulp bij een zorgaanbieder

4.1.2.1 Aanpakken van wacht- en doorlooptijden

De provincies en grootstedelijke regio's ontvangen een doeluitkering voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg. Hiermee zijn zij in staat het Bureau Jeugd-

zorg in stand te houden en zorgaanbod te subsidiëren voor kinderen met een jeugdzorgindicatie. Doelstelling is dat de zorg aan kinderen binnen negen weken na indicatie start. Daarnaast is de minister voor Jeugd en Gezin met de provincies verbeterpunten overeengekomen die versneld moeten leiden tot een verbetering van de prestaties van de zorg bij opvoed- en opgroei problemen. Het gaat hierbij onder andere om meer prestatiegericht sturen, werken met evidence based methoden, verbetering beleidsinformatie en betere aansluiting op preventieve en nazorg trajecten.

HHM (2009) constateert in haar onderzoek naar wachtenden op provinciale jeugdzorg dat ruim 60% van de wachtende cliënten geen alternatieve zorg ontvangt: er wordt onvoldoende structureel aan actieve wachtlijstbegeleiding gedaan. Bovendien hebben de betrokken professionals niet alle wachtende cliënten voldoende in beeld. Een eenduidige en geaccepteerde methodiek in het veld ontbreekt om de aard en urgentie van de problemen van wachtenden op provinciale jeugdzorg vast te stellen. Dat betekent dat de gegevens met betrekking tot de ernst van de problematiek van wachtenden regionaal niet zijn te bundelen tot één landelijk niveau. HHM beveelt aan dat er herkenbare klantgroepen of risicogroepen worden ontwikkeld om duidelijk te maken in welke mate het bestaan van een wachtlijst voor deze groepen een risico vormt en om de aanpak van de wachtlijstproblematiek specifiek op de verschillende klantgroepen te richten, zodat de aanpak effectiever wordt. Soms is er rond een beperkte groep een vorm van actief casemanagement georganiseerd. Het beleid is vooral afgestemd op het oplossen van crisis. Met betrekking tot de rol van de provincie en de regionale ketenpartijen wordt geconcludeerd dat hierbij grote verschillen voorkomen. Er is geen duidelijkheid als het gaat om de verantwoordelijkheid ten aanzien van de wachtlijsten en dat leidt er toe dat er geen sprake is van eenduidig wachtlijstmanagement in het land.

4.1.2.2 Terugbrengen van de ervaren regeldruk van professionals en cliënten

De ambitie van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin is om de ervaren regeldruk van professionals en cliënten in 2011 met 25% terug te brengen. Het verminderen van ervaren regeldruk en onnodige bureaucratie moet leiden tot meer tijd voor cliënten, betere hulpverlening, gemotiveerde professionals en minder rompslomp. Onderdeel van deze ambitie is het terugdringen van verantwoordingsinformatie die van het rijk wordt gevraagd aan gemeenten en provincies. In de zomer van 2008 is een nulmeting afgerond naar de ervaren regeldruk door cliënten en professionals. Op grond van deze nulmeting is een plan van aanpak opgesteld. In het kader van de doelstelling zet Jeugd en Gezin erop in om de administratieve lasten in 2011 te verminderen met € 2,4 miljoen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Capgemini (Bostelen, 2008) heeft de ervaren regeldruk in de eerste helft van 2008 onderzocht bij 196 cliënten en 563 professionals (in totaal 759). Alle partners in de brede jeugdzorgketen zijn in dit onderzoek vertegenwoordigd; primair en voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, REC 4, consultatiebureau, GGD, SMW, MEE, Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, CIZ, jeugd-GGZ, jeugd-LVG en de provinciale jeugdzorgaanbieders.

Cliënten ervaren de meeste regeldruk door onduidelijke indicatieprocedures, het bij iedere organisatie opnieuw moeten vertellen van het verhaal, het groot aantal hulpverleners waar ze mee te maken krijgen binnen één instelling, het groot aantal formulieren dat ze in moeten vullen en onvoldoende zicht op gemaakte keuzes en mogelijkheden. Professionals ervaren regeldruk omdat als de keten niet werkt er steeds een schakel bijkomt, omdat de ICT faciliteiten gebruiksonvriendelijk zijn, de registratieverplichtingen toenemen met nieuwe werkwijzen, elk gesprek of

contact moet worden vastgelegd voor de productregistratie en extra werk dat voortkomt uit de binnen de sectoren verschillende eisen die aan de verantwoording worden gesteld.

4.1.3 Instrumenten doelstelling 2b: Snelle inzet van de meest adequate dwangmiddelen om hulp op gang te brengen indien dit niet op vrijwillige basis kan en kinderen in hun opvoeding en ontwikkeling ernstig worden bedreigd

4.1.3.1 Nieuwe werkwijze jeugdbescherming: Beter Beschermd

Een wetsvoorstel voor de wijziging van de kinderbeschermingswetgeving (boek 1 Burgerlijk Wetboek) ligt bij de Eerste Kamer. Met de voorgestelde wijzigingen zal meer maatwerk mogelijk zijn en komt nadrukkelijk het belang van het kind voorop te staan. Een nieuwe werkwijze voor de besluitvorming over de inzet van jeugdbescherming is in het kader van het project *Beter Beschermd* in 2009 landelijk ingevoerd en leidt tot een reductie van de doorlooptijd van gemiddeld 10 tot maximaal 2 maanden. De verwachting is dat in 2010 in 75% van de gevallen binnen 2 maanden na de melding een uitspraak over de kinderbeschermingsmaatregel wordt gedaan. De kern van de werkwijze bestaat uit in te voeren casusoverleg en uit parallel uitgevoerde werkzaamheden door de betrokken organisaties, Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en rechtbank. € 1,5 miljoen is gereserveerd voor het casusoverleg en € 10 miljoen voor een versnelling van de instroom. In totaal is voor de Raad van de Kinderbescherming € 77 miljoen gereserveerd.

In 2009 is de digitale ondersteuning voor het in te voeren casusoverleg met het oog op verbetering van de informatie-uitwisseling ter ondersteuning van de samenwerking in de jeugdbeschermingsketen gereed en ingevoerd en vindt digitaal informatie-uitwisseling tussen de organisaties plaats. In de loop van 2009 is de uitvoeringspraktijk voorbereid op de invoering van de beoogde wijzigingen met een daarop gericht implementatietraject. In 2009 is ook gestart met de scholing in de nieuwe methoden voor een effectieve uitoefening van de voogdij door de Bureaus Jeugdzorg waarvoor € 2 miljoen beschikbaar was.

In het programma Beter Beschermd is met vier trajecten, gezamenlijk met de ketenpartners, gewerkt aan verbeteringen in de jeugdbescherming. Dit zijn de volgende trajecten:

- A. Verkorting van de doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen;
- B. Verbeterde informatievoorziening in de jeugdbeschermingsketen;
- C. Verbeterde uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en;
- D. Herziening kinderbeschermingswetgeving.

A. Verkorting van de doorlooptijden

Een belangrijk uitgangspunt voor de jeugdbescherming is dat besluitvorming snel en zorgvuldig gebeurt. In 2005 bleek uit onderzoek dat er, behalve in crisissituaties, gemiddeld één jaar kan zitten tussen het bekend worden van een zorgelijke situatie van een minderjarige en, na het onderzoek van bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming en de uitspraak van de kinderrechters, het eerste contact van de (gezins)voogdijwerker met het kind en het gezin. Deze zorgwekkende uitkomst was in 2005 één van de redenen om in het programma Beter Beschermd te gaan werken aan de verkorting van de doorlooptijd. Daarom is een landelijke werkwijze ontwikkeld om de doorlooptijd in de jeugdbescherming drastisch te verkorten, te weten: het casusoverleg bescherming. Vanaf begin 2008 is gewerkt aan de landelijke invoering van dit casusoverleg. Deze invoering is succesvol afgerond. In totaal zijn er 61 casusoverleggen in het land actief. De winst

wordt hoofdzakelijk behaald door efficiënte samenwerking en parallelle werkzaamheden, waardoor dubbel werk zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarbij is een nieuwe normtijd vastgesteld: binnen 2 maanden is er waar nodig een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming uitgevoerd en een kinderschermingsmaatregel uitgesproken.

Afgesproken is dat vanaf 1 januari 2010 in 75% van de gevallen deze nieuwe normtijden gehaald zullen worden. Dit betekent een teruggang in de doorlooptijd van gemiddeld 10 naar 2 maanden. Uit een recente meting van de doorlooptijd blijkt dat er sprake is van een afname tot 120 à 130 dagen. Dit is een aanzienlijke daling van grofweg 65%. De doelstelling komt dichterbij. De invoering van het casusoverleg bescherming is echter niet voldoende om de gewenste kwaliteit te realiseren. Teneinde een zorgvuldige verkorting van de doorlooptijd mogelijk te maken hebben de ketenpartners ook 'eigen' kwaliteitstrajecten lopen. De Raad voor de Kinderbescherming heeft het gehele onderzoeksproces herzien en een nieuwe raadsmethodiek ontwikkeld, waarvan de implementatie gaande is. De bureaus jeugdzorg werken aan verbetering van de indicatiestelling. Het op elkaar aan laten sluiten van deze verschillende nieuwe processen, die samen genomen de grootste tijds winst moeten opleveren, vergt een enorme inspanning. Eind 2010 zullen de nieuwe werkprocessen volledig zijn ingebed in de organisaties, waardoor naar verwachting ook de nieuwe normtijd wordt gehaald. Dit betekent dat de voorgenomen planning te optimistisch is gebleken, maar dat de doelstelling naar verwachting op termijn wel zal worden gehaald.

B. Verbeterde informatievoorziening in de jeugdbeschermingsketen

Om snel en zorgvuldig besluiten te kunnen nemen over de inzet van een kinderschermingsmaatregel moet de benodigde informatie tijdig voor handen zijn. Het project informatiemanagement richt zich op het verbeteren van de informatievoorziening in de jeugdbeschermingsketen. Het project draagt zowel bij aan het verkorten van de doorlooptijd als het wegnemen van overbodige administratieve lasten, c.q. vermindering van de ervaren regeldruk.

Een belangrijk product is het ondersteunende systeem van het casusoverleg bescherming, genaamd COBOS. Met dit systeem hebben alle deelnemers aan het casusoverleg bescherming zicht op de relevante en actuele casus- en kindinformatie, waardoor de besluitvorming over en de toedeling van een casus effectief en efficiënt verloopt. De implementatie van COBOS binnen de Raad voor de Kinderbescherming en de bureaus jeugdzorg is recentelijk afgerond. Alle casusoverleggen worden inmiddels hiermee ondersteund.

Een andere belangrijke ontwikkeling die de informatie-uitwisseling tussen de drie ketenpartners in de jeugdbescherming aanzienlijk versnelt is de invoering van het Elektronisch Berichten Verkeer (EBV). Dit is een overheidsbrede standaard voor informatie-uitwisseling en een gestandaardiseerd vervolg op het al eerder gerealiseerde beveiligd e-mailverkeer, maar dan tussen de ICT-systemen van de ketenpartners. Bij de Raad voor de Kinderbescherming en de bureaus jeugdzorg is het Elektronisch Berichten Verkeer reeds in gebruik. Over het meest geschikte moment van aansluiting met de rechtspraak wordt op dit moment overlegd. De planning wordt sterk beïnvloed door een traject ter vervanging van primaire systemen bij de gerechten.

C. Verbeterde uitvoering van kinderschermingsmaatregelen

Om ten tijde van de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel werkelijk het belang van het kind te dienen is effectieve uitvoering en een stevige positie van de professional essentieel. De nieuwe methodiek voor de uitvoering van gezinsvoogdij, de Deltamethode, en de nieuwe methodiek voor voogdij zijn hiervoor belangrijke instrumenten.

I. methodiek gezinsvoogdij: de Deltamethode

Het opheffen van geconstateerde opgroei- en opvoedproblemen in het gezin en herstel van de pedagogische vaardigheden van de ouders staan centraal bij de uitvoering van de ondertoezichtstellingen. Om dit zo effectief mogelijk te laten zijn is samen met het veld de Deltamethode ontwikkeld. De essentie is een planmatige, op de ontwikkelingsbehoefte van het kind gerichte werkwijze die duidelijkheid bij en betrokkenheid van cliënten bevordert. Ook maakt risicomangement een belangrijk onderdeel uit van de methode.

De Deltamethode heeft inmiddels een vaste plek gekregen in het werk van de gezinsvoogdijwerker. Alle provincies geven aan dat de gezinsvoogdijwerkers in de Deltamethode zijn opgeleid. Het opleiden van gezinsvoogdijwerkers in de Deltamethode is een continu proces, omdat nieuw aangenomen medewerkers ook de opleiding zullen moeten volgen.

Gezinsvoogdijwerkers kunnen hun taak beter uitvoeren als zij voldoende tijd hebben voor de gezinnen en jeugdigen die zij onder hun hoede hebben. Tijd om contact te hebben met het gezin zelf, maar ook tijd voor consultatie van collega's en het organiseren van de hulp die gezinnen en jeugdigen nodig hebben om de bedreiging op te heffen. Daarom is, gekoppeld aan de nieuwe methodiek voor de gezinsvoogdij, ook een verlaging van het aantal cliënten per gezinsvoogdijwerker gerealiseerd. Deze verlaging van de caseload is in januari 2007 vastgelegd met het convenant "verlaging caseload gezinsvoogdij". Afsproken werd om de caseload gefaseerd te verlagen naar 1:15. Met ingang van juli 2009, met uitzondering van het Leger des Heils, is in alle provincies en grootstedelijke regio's bij de bureaus jeugdzorg de gemiddelde caseload van 1:15 is gehaald.

Op dit moment wordt er in mijn opdracht een evaluatie uitgevoerd naar de implementatie van de Deltamethode en de verlaging van de caseload. De resultaten van het onderzoek komen in de eerste helft van 2010 beschikbaar.

II. vernieuwde methodiek voogdij

De bureaus jeugdzorg voeren, naast ondertoezichtstellingen, voogdijen uit in die gevallen waarin, na de beëindiging van het gezag van de ouders door de kinderrechter, er geen 'natuurlijke persoon' (bijvoorbeeld een pleegouder) is die deze verantwoordelijkheid op zich kan en wil nemen. Het gezag over een minderjarige is bij voogdij anders geregeld dan bij een ondertoezichtstelling. In het eerste geval (voogdij) berust het gezag bij bureau jeugdzorg, in het tweede geval (ondertoezichtstelling) blijft het gezag bij de ouders. Daarom was het noodzakelijk om voor de voogdij een eigen methodiek te ontwikkelen. Als randvoorwaarde voor dit traject is de visie van de minister voor Jeugd en Gezin op de voogdij meegegeven met als speerpunten:

- een zo groot mogelijke continuïteit in de opvoedingssituatie,
- waar mogelijk overdracht van de voogdij naar een natuurlijke persoon,
- een zinvolle invulling van de rol van de ouders,
- een evenwichtige uitwerking van de rollen van de voogdijwerker: als hulpverlener en wettelijk vertegenwoordiger.

Begin 2008 is een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van de methode. De start van dit traject was het ontwerpen van een theoretisch fundament. In dat fundament zijn bovengenoemde aandachtspunten verwerkt. Het fundament koerst sterk op de plaatsing van de voogdijpupil in een pleeggezin (pleeggezinplaatsing, tenzij), gevolgd door de overdracht van de voogdij aan de pleegouders. Deze werkwijze geeft de grootste garantie voor de continuïteit in de opvoedingssituatie. Op dit fundament is vervolgens de methodiek gebouwd. De methode is recentelijk afgerond. Op dit moment vindt de voorbereiding van de implementatie plaats. Ook bij Nidos is een nieuwe methodiek voor de uitoefening van voogdijen ontwikkeld. Deze is begin 2009 gereedgekomen en inmiddels geïmplementeerd.

Aanvullend op de ontwikkeling en implementatie van de methodiek zijn intussen ook stappen gezet om enkele belemmeringen in de wet- en regelgeving voor de

invoering van de voogdijmethode weg te nemen. Zo is in het wetsvoorstel Verbeterte Rechtspositie Pleegouders voorgesteld het onderscheid in begeleiding van en pleegvergoeding voor één- en tweeoudervoogden te laten vervallen en wordt – middels een algehele bijstelling van de pleegvergoeding – een oplossing gezocht voor het verschil in financiering van pleegzorg in het vrijwillige respectievelijk het gedwongen kader.

D. Herziening kindbeschermingswetgeving

Op 18 juli 2009 is aan de Tweede Kamer het wetsvoorstel voor de wijziging boek 1 BW (wijziging van de kindbeschermingswetgeving) aangeboden. Enkele belangrijke veranderingen zijn:

- de grond voor de ondertoezichtstelling is verruimd; bovendien krijgt de kinderrechter de mogelijkheid alle kinderen uit één gezin onder toezicht te plaatsen;
- de maatregelen tot ontheffing of ontzetting van de ouders uit het gezag zijn samengevoegd in één maatregel tot beëindiging van het gezag;
- in de gronden voor de gezagsbeperkende ondertoezichtstelling en de maatregel die het gezag van ouders beëindigt, staat het belang van het kind centraal;
- alleen dan een kindbeschermingsmaatregel als hulp in het vrijwillig kader niet wordt aanvaard;
- de burgemeester kan mogelijk beschermwaardige zaken voor onderzoek voorleggen aan de Raad voor de Kinderbescherming en de Raad vragen zijn onderzoeksresultaten voor te leggen aan de kinderrechter, in die gevallen waarin de Raad na onderzoek besluit geen verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel in te dienen;
- de Raad voor de Kinderbescherming krijgt ook een toetsende taak bij de uitoefening van voogdijen;
- pleegouders krijgen bij plaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling blokkaderecht, zoals ook al is geregeld bij plaatsingen in het vrijwillige kader en dat van de voogdij.

Het wetsvoorstel ligt nu ter behandeling aan de Tweede Kamer voor. Intussen zijn de voorbereidingen getroffen voor de implementatie van de gewijzigde wetgeving bij de Raad voor de Kinderbescherming, de bureaus jeugdzorg, Nidos en de rechterlijke macht.

Uit de evaluatie van Twijnstra en Gudde (Geest-Ahuis en Kilic-Karaaslan, 2009) blijkt dat er vanuit de Tweede Kamer bestuurlijke dekking voor het programma *Beter Beschermd* was. Bovendien bood de programmatische aanpak de participerende partijen de gelegenheid om zaken met elkaar te ontwikkelen en uit te voeren. Alle spelers zaten aan tafel en deden mee: uitvoeringspartijen, de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor de Rechtspraak, de MOgroep en het Nidos. Het Ministerie van Justitie / Programmaministerie voor Jeugd en Gezin had een faciliterende rol. Het IPO vertegenwoordigde de provincies. Bij de start werd afgesproken dat er geen stelsel discussie gevoerd zou worden. Dit gaf veiligheid en vertrouwen in het programma. Informatievoorziening op programmaniveau was goed geregeld via de nieuwsbrief; *Beter Beschermd* is een merknaam geworden. Informatievoorziening tussen projecten was goed geregeld via het programma-teamoverleg.

Aandachtspunten die Twijnstra en Gudde benoemde betroffen de doelen die niet SMART geformuleerd waren, de projectadministratie die ondoorzichtig en rommelig was, de rolverdeling van de verschillende betrokken partijen die onduidelijk bleef, de implementatie die niet geborgd was (iedere uitvoeringsorganisatie was zelf verantwoordelijk voor de implementatie, maar het was niet duidelijk wie ver-

antwoordelijk was voor het overkoepelend geheel). Ook de externe communicatie over het project was niet goed geborgd.

4.1.4 Instrumenten algemeen

4.1.4.1 Evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg

In de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg (Baecke e.a., 2009) wordt geconstateerd dat met de invoering van de Wet op de jeugdzorg de vraag van de cliënt centraler is komen te staan. De wet heeft ertoe bijgedragen dat meer jeugdigen en hun ouders de zorg krijgen waar zij recht op hebben. Zo heeft de acceptatieplicht van de zorgaanbieder de positie van de cliënt versterkt. Ook is sinds de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg een betere aansluiting ontstaan tussen de (vrijwillige) jeugdzorg en de (verplichte) jeugdbescherming. Voorts is de aansluiting tussen het gemeentelijke preventieve jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg verbeterd. Provincies hebben hierin een goede rol vervuld.

Maar er worden in het evaluatieonderzoek ook belangrijke kanttekeningen geplaatst. Hoewel de onderzoekers constateren dat de indicatiestelling objectief gebeurt, plaatsen zij kanttekeningen bij dit instrument als toegangspoort tot zorg. De conclusie van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg is dan ook dat er sinds de inwerkingtreding van de wet veel ten goede veranderd is, maar dat er ook persistente knelpunten zijn. De onderzoekers brengen deze knelpunten in verband met een drietal belangrijke uitgangspunten van de Wet op de jeugdzorg:

- Bij de invoering van de Wet op de jeugdzorg werd verondersteld dat het individuele recht op zorg zou leiden tot passende zorg voor de cliënt. Deze verwachting is niet uitgekomen. Wachtlijsten en een bureaucratische vormgeving van de indicatiestelling staan snelle zorg juist in de weg. Door de indicatiestelling zijn lange bureaucratische procedures ontstaan, waardoor jongeren langer dan nodig moeten wachten op de noodzakelijke zorg. Het kost soms zelfs meer tijd en geld om de indicatie te verkrijgen dan dat de zorg kost en duurt die daaruit voortvloeit. De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg wijst uit dat het recht op zorg onbedoeld vooral het denken in behandel eenheden heeft bevorderd. Dit belemmert het actief meedenken met de cliënt over de meest passende oplossing voor zijn of haar probleem.
De problemen waarmee jongeren en hun ouders worstelen, kennen bovendien vaak een grillig verloop in de tijd en zijn daardoor lastig in het individuele recht zoals dat momenteel is vormgegeven vast te leggen. Dit recht is immers een uitdrukking van een momentopname terwijl jeugdproblematiek snel kan fluctueren.
- De beoogde integrale aanpak voor kinderen met meervoudige problemen is nauwelijks van de grond gekomen. De verschillende naast elkaar bestaande financieringssystemen belemmeren de totstandkoming van intersectorale zorg. Ook de beoogde integratie van de toegang tot provinciale jeugdzorg, jeugd-LVG en jeugd-GGZ is niet gerealiseerd.
- De evaluatie wijst uit dat bij het stellen van indicaties de cliënt nog onvoldoende centraal staat. Professionals moeten bij de vaststelling van welke hulp of ondersteuning nodig is, meer samen met de cliënt meedenken over de meest wenselijke oplossing in aansluiting op de eigen draagkracht en de kracht van het sociale netwerk.

4.1.4.2 Hulp aan jongeren van 18 jaar en ouder

In de begroting van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin is opgenomen dat er duidelijkheid moet ontstaan over of er behoefte bestaat aan een gedwon-

gen kader voor voortgezette hulp aan jongeren van 18 jaar en ouder, aansluitend op een eerder ingezet kinderschermings- of strafrechtelijk traject. Belangrijk in dit verband is dat het hierbij – naast de afronding van zorg aan jongvolwassenen – ook kan gaan om volwassenen die naar verwachting langdurig zijn aangewezen op zorg die alleen in een gedwongen kader geboden kan worden.

Het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (2009) bevestigt dat de leeftijdsgrens van 18 jaar leidt tot belemmeringen in de hulpverlening aan een groep van kwetsbare jongeren in de leeftijd van 18 tot 23. Het betreft vooral jongeren die in hun ontwikkeling nog niet in staat zijn om zelfstandig te functioneren, hoewel zij volgens de wet meerderjarig zijn. Door afwezigheid van een sociaal netwerk en een ondersteunende thuissituatie ontbreekt het deze jongeren aan steun en aansturing op de weg naar zelfstandigheid. Het gaat meestal om jongeren die uit de residentiële jeugdzorg of een pleeggezin komen, jongeren die kampen met specifieke problematiek zoals psychiatrische problemen of om LVG-jongeren. Vaak verdwijnen ze uit het beeld van de zorg. Een deel van de jongeren redt het niet en komt later met zwaardere problematiek, of als zwerfjongeren weer in zicht.

Knelpunten betreffen een tekort aan passend hulpverleningsaanbod, het ontbreken van de juiste expertise voor deze groep 18+ jongeren in de zorg, het vrijwillige karakter van de hulpverlening na 18 jaar, een slechte aansluiting tussen jeugd- en volwassenenzorg en onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de zorg voor deze doelgroep. Aanbevolen wordt om tot voldoende specifiek aanbod te komen, de aansluiting tussen jeugd- en volwassenenzorg te verbeteren en de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij gemeenten te beleggen zodat zij verantwoordelijk zijn voor de basis aan begeleiding en (na)zorg. De betreffende wethouder is idealiter eindverantwoordelijk voor de keten en verantwoordelijk voor de coördinatie van zorg. Daarbij is het van belang de verkokering tegen te gaan: één loket, één indicatieorgaan, één intersectoraal budget.

4.2 Bijlage 2: Samenvatting

In het jeugd- en gezinsbeleid staat het vergroten van het vermogen om kinderen en jeugdigen te verzorgen en op te voeden centraal, zodat zij gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en plezier hebben, hun steentje leren bijdragen aan de maatschappij en goed voorbereid zijn op de toekomst.

Aan het beleid liggen knelpunten ten grondslag die belemmeren dat de jongeren snel de juiste zorg krijgen, zodat zij zich goed (blijven) ontwikkelen en kunnen deelnemen aan de maatschappij. Belangrijkste knelpunten zijn:

- 1) de zorg voor de kinderen en de problemen bij de opvoeding worden steeds vaker door het gezin/mede-opvoeders bij professionals gelegd.
- 2) De jeugdzorg is te weinig gericht op preventie waardoor een te groot beroep gedaan wordt op de (duurdere) gespecialiseerde zorg.
- 3) Ouders en kinderen moeten te lang wachten op de juiste hulp en professionals voelen zich door de bureaucratie belemmerd in hun beroepsuitoefening.

In de begroting zijn voor de geformuleerde knelpunten maatregelen/instrumenten opgenomen die een bijdrage moeten leveren aan de oplossing ervan en het bereiken van de drie operationele doelstellingen:

- *Operationele doelstelling 2.1:* Kinderen en hun ouders/verzorgers krijgen laagdrempelige ondersteuning bij het opgroeien, opvoeden en verzorgen.
- *Operationele doelstelling 3.1:* Kinderen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen en hun ouders/verzorgers krijgen op tijd effectieve hulp bij een zorgaanbieder.
- *Operationele doelstelling 3.2:* Snelle inzet van de meest adequate dwangmiddelen om hulp op gang te brengen indien dit niet op vrijwillige basis kan en kinderen in hun opvoeding en ontwikkeling ernstig worden bedreigd.

De volgende instrumenten zijn ingezet om deze doelstellingen te bereiken:

Eigen kracht ouders en omslag naar meer preventie

- Informatie, advies en ondersteuning via de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)
- Invoering van het Digitaal Dossier JGZ en de Verwijsindex Risicjongeren (VIR).
- Binnen de JGZ en CJG's moet zoveel mogelijk uniform en op basis van bewezen effectieve interventies worden gewerkt.
- Ondersteuning van de samenwerking in ZAT's.
- De Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin.

Minder bureaucratie en minder lange wachttijden

- Aanpakken van wacht- en doorlooptijden.
- Terugbrengen van de ervaren regeldruk van professionals en cliënten in 2011 met 25.
- Het beperken van de aanspraak op ondersteunende en activerende begeleiding AWBZ.
- Aanpak kindermishandeling.
- Kwaliteitsverbetering en innovatie in de jeugdzorg.

Snelle inzet van de meest adequate dwangmiddelen om hulp op gang te brengen indien dit niet op vrijwillige basis kan en kinderen in hun opvoeding en ontwikkeling ernstig worden bedreigd

- Een nieuwe werkwijze voor de besluitvorming over de inzet van jeugdbescherming.
- Verbetering informatie-uitwisseling ter ondersteuning van de samenwerking in de jeugdbeschermingsketen.

- Wetsvoorstel voor de wijziging van de kinderschermingswetgeving (boek 1 Burgerlijk Wetboek).
- Scholing in de nieuwe methoden voor een effectieve uitoefening van de voogdij.
- Wet op de jeugdzorg: evaluatie van de wet
- Inzicht in de behoefte die bestaat aan een gedwongen kader voor voortgezette hulp aan jongeren van 18 jaar en ouder, aansluitend op een eerder ingezet kinderschermings- of strafrechtelijk traject.
- Alle instrumenten die ingezet zijn ter verbetering van (gezins)voogdij zijn in samenhang geanalyseerd.

In de beleidsdoorlichting zijn de meeste van deze instrumenten op basis van onderzoek geanalyseerd en kan worden geconcludeerd dat in de afgelopen periode onder andere met vorming van de CJG's (Half maart 2010 was in 155 gemeenten een CJG operationeel) een flinke stap is gezet in de omslag naar meer preventie en ondersteuning van ouders. Door onder andere de introductie de Verwijsindex risicjongeren is de informatie-uitwisseling over risicjongeren sterk verbeterd. Met het project regeldruk aanpak (RAP) wordt voortvarend gewerkt aan het terugdringen van de ervaren regeldruk (ambitie in 2011 met 25% vermindering). Doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen zijn sterk teruggedrongen en met nieuwe methoden is de uitvoering van de (gezins)voogdij verbeterd.

In de afgelopen jaren zijn door professionals, instellingen en mede-overheden veel verbeteringen aangebracht in de zorg en ondersteuning voor jeugdigen en gezinnen. Desalniettemin krijgen helaas niet alle kinderen tijdig de zorg die zijn nodig hebben. Uit diverse onderzoeken die in de beleidsdoorlichting aan de orde komen, waaronder de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg en het onderzoek naar de combinaties van zorg door jeugdigen, blijkt dat:

- De integratie van de toegang tot provinciale jeugdzorg, jeugd-lvg en jeugd-ggz niet tot stand is gekomen, waardoor de beoogde integrale aanpak voor jeugdigen en hun ouders nauwelijks van de grond is gekomen. Daarnaast levert de gescheiden toegang tot en financiering van de genoemde zorgvormen een hoge bureaucratische last op en belemmeren een integrale aanpak.
- De problemen waarmee jongeren en hun ouders worstelen kennen vaak een grillig verloop in de tijd en zijn daardoor lastig in het individuele recht zoals dat momenteel is vormgegeven met een indicatiebesluit vast te leggen.
- Jeugdigen met relatief lichte opvoed- of psychiatrische problemen komen (te) vaak terecht in vormen van gespecialiseerde zorg voor jeugd.
- Door de complexiteit van het stelsel wordt een deel van de jeugdigen met zware en complexe problematiek onvoldoende bereikt en ondersteund.

De grenzen van wat binnen het bestaande wettelijk kader mogelijk is, zijn echter bereikt. Het kabinet heeft daarom in zijn visie *Perspectief voor Jeugd en Gezin* voorstellen gedaan om te komen tot een nieuw stelsel voor de zorg voor jeugd.

4.3 Bijlage 3: Overzicht rapporten

Wet op de jeugdzorg

- Baecke, J. A. H., R. de Boer, P. J. J. Bremmer, M. Duenk, D. J. J. Kroon, M. M. Loeffen, C. E. Mobach en M. Schuyt (2009). Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg. Eindrapport. Amersfoort: BMC.

Raming gebruik en benodigde middelen

- Stevens, J., E. Pommer, H. van Kempen, E. Zeijl, J. Woittiez, K. Sadiraj, R. Gilsing en S. Keuzenkamp (2009). De jeugd een zorg. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Commissie Financiering Jeugdzorg (CFJ, 2009). Het eerste advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg. Den Haag: CFJ.

Informatie-uitwisseling jeugdsector

- Bremmer, P.J.J., B. J. M. Knokkeler, M. Glas, H. Kerkdijk, B. Hulsebosch en F. Ebeling (2008). Kernrapport haalbaarheid (ketenbrede) informatie-uitwisseling binnen de jeugdsector. Amersfoort: BMC.
- Andersson Elffers Felix (2008). Evaluatie proeftuinen Verwijsindex Risicjongeren najaar 2008. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Wachtlijsten

- Vernhout, G., C.M. Ijland, E. M. Jeckmans, L.E. Drouven en J. E. A. Hartmans-Menting (2009). Eindrapportage. Onderzoek naar wachtenden op provinciale Jeugdzorg. Enschede: Hoeksma, Homans & Menting organisatieadviseurs BV (HHM).
- Vernhout, G. (2008). Resultaten verdiepend onderzoek naar jeugdigen met een licht verstandelijke handicap die wachten op AWBZ-zorg. Enschede: Hoeksma, Homans & Menting organisatieadviseurs (HHM).

Ketenzorg

- Nji (2009). Analyse Ambulante (geïndiceerde) jeugdzorg. Utrecht: Nji.
- Ijland, C., E. Jeckmans en N. Dam (2009). Rapportage intersectoraal aanbod jeugdzorg. Enschede: Hoeksma, Homans & Menting organisatieadviseurs BV (HHM).
- Verwey-Jonker Instituut (2009). (Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2009). Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Smeets, E. En M. Wester (2009). Knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen/Its.
- Linschoten, R.L.O., K.P. Goudswaard en J.A. Kamps (2008). Verkeerd verbonden. Naar houdbare voorzieningen in de jeugdzorg. Den Haag: Taskforce invoering maatregelen AWBZ-zorg voor jeugd-LVG en jeugd-GGZ.
- Vliet, N. H. M. van, J. E. A. Hartmans-Menting, A. van Dijk-Jonkman en E. M. Jeckmans (2009). Effecten AWBZ pakketmaatregelen op de Provinciale Jeugdzorg. Concept eindrapportage. Enschede: Hoeksma, Homans & Menting organisatieadviseurs (HHM).
- B&A Consulting BV (2009). Combinaties van zorg bij jeugdigen. Rapport. B&A Consulting BV: Den Haag.
- Oberon (2009). Een sluitende jeugdzorgketen. Onderzoek naar de aansluiting van de geïndiceerde jeugdzorg en het gemeentelijk jeugdbeleid. Utrecht: Oberon.

- Ministerie voor Jeugd en Gezin (2009). Brief aan de Tweede Kamer. Samenwerken voor de jeugd, voortgang projecten Jeugd en Gezin. Den Haag: JZ/LJ-2963206.

Participatie jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen

- Gezondheidsraad (2009). Autismspectrumstoornissen: een leven lang anders. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Sociaal-Economische Raad (SER, 2009). De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn. Advies over de participatie van jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen. Den Haag: SER.

Beter Beschermd

- Geest-Ahuis, M.M. F. van der en M. Kilic-Karaaslan (2009). Evaluatie van het programma Beter Beschermd. Amersfoort: Twynstra en Gudde.

Regeldruk

- Bostelen, E. Van, B. Buys Ballot, B. Dumas, P. Mehlkopf, E. Spoelman, A. Visser (2008). Nulmeting naar ervaren regeldruk in de brede jeugdketen. Eindrapportage. Utrecht: Capgemini