

Vergaderjaar 2006–2007

30 899

Evaluatie Wet op de jeugdzorg

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2006

1. Aanleiding

Dit kabinet is er veel aan gelegen dat kinderen in veiligheid kunnen opgroeien en een positieve ontwikkeling doormaken op weg naar volwassenheid. Het kabinet heeft daarom de afgelopen jaren met veel ambitie, inzet en overtuiging gewerkt aan verbeteringen in het jeugdbeleid. Veel van deze verbeteringen zijn opgepakt in het kader van Operatie Jong, de samenwerkingsoperatie van verschillende departementen. Maar ook langs andere wegen is veel tot stand gekomen. Het kind is steeds meer centraal gezet. Ook de Wet op de jeugdzorg, die op 1 januari 2005 in werking is getreden, bevat ten opzichte van de Wet op de jeugdhulpverlening, essentiële verbeteringen in de zorg aan kinderen en hun ouders. Zo hebben kinderen nu een aanspraak op jeugdzorg, en is er met het bureau jeugdzorg één herkenbaar loket ontstaan tot alle vormen van jeugdzorg.

Bij de behandeling van de Wet op de jeugdzorg door de Eerste Kamer (april 2004) is een motie Soutendijk c.s. aangenomen¹. Deze motie verzoekt de regering om binnen twee jaar te rapporteren over de voortgang in de organisatie en stroomlijning van de jeugdzorg en de opgedane ervaring bij de implementatie van de wet. Hierbij bieden wij u de resultaten aan van het onderzoek dat naar aanleiding van deze motie is uitgevoerd.² Het onderzoek gaat onder meer in op de sturing in de jeugdzorg en de afstemming met het lokale preventieve jeugdbeleid³. Het onderzoek gaat tevens in op de werking van de verschillende financieringsstromen in de jeugdzorg, naar aanleiding van onze toezegging om te bezien of één financieringsbron kan bijdragen aan betere zorg aan jeugdigen en ouders.

¹ Eerste Kamer 2003–2004, 28 168, F.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Ook de bureaucratie komt aan de orde, waarvoor met name gebruik is gemaakt van de bevindingen van de jeugdzorgbrigade.

Gelijktijdig met de evaluatie is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdbeleid (IBO) uitgevoerd. Het rapport «Het kind en de rekening», dat hiervan het resultaat is, bieden wij u hierbij eveneens aan². Het IBO geeft inzicht in de wijze waarop de financiële structuur van het jeugdbeleid

zodanig kan worden ingericht dat een effectieve en doelmatige uitvoering wordt ondersteund. In deze brief gaan wij in op de uitkomsten van beide rapporten en op enkele fundamentele aanbevelingen.

De evaluatie van de wet en het IBO-rapport zijn niet de enige documenten die een rol spelen bij een beoordeling van de werking van de jeugdzorg. De jeugdzorgbrigade, onder leiding van Frank de Grave, heeft zich hier een oordeel over gevormd vanuit het perspectief van de bureaucratie¹. Daarnaast heeft de Commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid Van Eijck zijn sturingsadvies «*Koersen op het kind*» gepresenteerd. Bij brief van 7 juli 2006² heeft het kabinet op deze rapporten gereageerd. Daarin heeft het aangegeven om nu te werken aan verdere verbeteringen binnen het bestaande stelsel en dat het volgende kabinet in 2007 – mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg – moet beoordelen of verdergaande stappen nodig zijn. Onze reactie op de evaluatie en het IBO is hiermee in lijn.

2. Evaluatie van de Wet op de jeugdzorg: conclusie

Bevindingen

Het onderzoek als gevraagd in de motie Soutendijk c.s. is uitgevoerd door BMC (Bestuur & Management Consultants). Daartoe zijn relevante documenten bestudeerd, hebben cliënten hun mening gegeven, en zijn interviews gehouden met en enquêtes verricht onder provincies, gemeenten, zorgkantoren, bureaus jeugdzorg, raad voor de kinderbescherming, zorgaanbieders en voorliggende voorzieningen. Het veldwerk heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2005–januari 2006³.

De evaluatie geeft een goed beeld van de werking van de Wet op de jeugdzorg in de praktijk, een jaar na inwerkingtreding. Uit de evaluatie komt een beeld naar voren van een sector die zich ontwikkelt, maar nog te veel knelpunten kent. Bij de interpretatie van de bevindingen moet bedacht worden dat de beoogde effecten nog niet optimaal zijn. In het veld is nog niet alles volledig ingebed en verbeteringen worden nog steeds doorgevoerd. Waar het nu vooral om gaat is om zicht te krijgen op de werking van de Wet op de jeugdzorg als systeem en of zich knelpunten voordoen, zodat hierop snel kan worden geanticipeerd met verbetervoorstellen. Dit is ook de achterliggende gedachte bij de motie Soutendijk.

De gesignaleerde knelpunten hebben met name betrekking op het functioneren van de werkwijzen en de doelmatigheid in de praktijk. Belangrijke verbeterpunten betreffen de wacht- en doorlooptijden, het zicht op effectieve methoden, de kwaliteit van de sturingsinformatie, de coördinatie van zorg aan multiprobleemgezinnen en de mate van professionalisering van de sector. Naar het oordeel van de onderzoekers is de primaire oorzaak van deze knelpunten niet direct in de wet gelegen. De onderzoekers adviseren wel nader onderzoek en besluitvorming met betrekking tot de positionering van de licht verstandelijk gehandicaptenzorg (hierop gaan wij in in paragraaf 4). Op hoofdlijnen vinden de onderzoekers het systeem van de Wet op de jeugdzorg geschikt om de met de wet beoogde doelen te realiseren. De onderzoekers zien een stelselwijziging dan ook niet als oplossing voor de knelpunten. Ook bij een ander stelsel zouden dezelfde knelpunten naar voren komen. Het onderzoek had overigens niet als doel om na te gaan of langs een ander wettelijk kader de doelen meer doelmatig en doeltreffend te realiseren zijn.

Het spreekt voor zich dat de knelpunten wel opgelost moeten worden om de effecten die met de wet zijn beoogd te kunnen bereiken. De onderzoekers doen daartoe 16 aanbevelingen, die zijn opgenomen als bijlage bij deze brief.

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 29 815, nr. 78.

² Tweede Kamer 2005–2006, 29 284, nr. 21.

³ Met het onderzoek was een bedrag gemoeid van 190 000 euro, excl. BTW.

Het onderzoek toont aan dat wat betreft de stand van zaken in de implementatie al heel veel is bereikt. Duidelijk is echter ook, dat de implementatie nog niet in de volle breedte is voltooid. Het onderzoek legt scherp de knelpunten in de jeugdzorg bloot. Hieruit komt naar voren dat de werking van de jeugdzorg nog enorm kan worden verbeterd. Deze verbeteringen zijn dringend noodzakelijk om de cliënt tijdig de zorg te bieden die aansluit bij zijn of haar probleem. Het komt nu aan op de slagkracht van de bestuurlijke en uitvoerende partijen in de jeugdzorg, om die veranderingen door te voeren die voor goede jeugdzorg aan kinderen en ouders nodig zijn.

Veel van de noodzakelijke verbeteringen zijn inmiddels in gang gezet. In onze brief «Investeren in jeugd; een overzicht» zijn wij uitgebreid ingegaan op de initiatieven die dit kabinet heeft genomen. Maar ook mede-overheden en sector hebben grote inspanningen gepleegd om de zorg aan kinderen en hun ouders sneller en beter voor elkaar te krijgen. Zo worden de wachttijden in de jeugdzorg met een aanvalsplan aangepakt. Het kabinet heeft hier € 100 miljoen extra voor uitgetrokken. Meer dan 3000 kinderen ontvangen inmiddels jeugdzorg uit de extra middelen voor het aanvalsplan. Provincies en zorgaanbieders leveren met deze extra inzet een gigantische prestatie. De MOgroep is een intensief traject gestart gericht op verbetering van de indicatiestelling. Het IPO heeft in overleg met alle partijen een protocol ontwikkeld om de toegang tot de jeugd-GGZ via het bureau jeugdzorg beter te laten verlopen, en in het kader van Beter Beschermd zijn pilots gestart voor verbetering van de samenwerking tussen bureau jeugdzorg/AMK, raad voor de kindbescherming en kinderrechter in de keten van de jeugdbescherming. Ook is bereikt dat op veel plaatsen bureaus jeugdzorg structureel deelnemen aan Zorgadvies-teams. Met de voortgangsrapportage¹ en hebben wij u over deze en andere ontwikkelingen geïnformeerd.

Over de noodzaak van aanpassing in het stelsel lopen de opvattingen uiteen. Zoals gezegd is het systeem van de Wet op de jeugdzorg volgens de onderzoekers op hoofdlijnen geschikt om de gestelde doelen te realiseren. Deze constatering sluit aan bij de conclusie van de jeugdzorgbrigade, dat er een werkbaar jeugdzorgstelsel staat. De Commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid pleit daarentegen voor aanpassing van het stelsel.

Wij delen de conclusie van het onderzoek dat het nu nog niet mogelijk is een oordeel te vellen dat ten gunste of ten nadele van het huidige stelsel uitpakt. Een besluit hierover is uiteraard aan het volgende kabinet. Het spreekt echter voor zich dat de knelpunten die zich in de praktijk voordoen met kracht en voortvarendheid opgelost moeten worden. Alleen dan kunnen de positieve effecten die met de wet zijn beoogd om de positie van het kind te versterken, worden gerealiseerd. Daartoe doen de onderzoekers een groot aantal aanbevelingen. Wij onderschrijven deze aanbevelingen uit het onderzoek en nemen alle aanbevelingen over. Het rapport en de aanbevelingen kunnen eveneens op draagvlak rekenen van IPO, VNG, Zorgverzekeraars Nederland, het Landelijk Cliëntenforum, MOgroep, GGZ-Nederland, en VGN (de twee laatst genoemden behoudens aanbeveling 7). De basis om de noodzakelijke verbeteringen met kracht voort te zetten is daarmee aanwezig.

Wij zullen het initiatief nemen tot een verbeteragenda met gerichte acties gekoppeld aan termijnen. In deze agenda wordt per actie aangegeven welke van de betrokken partijen verantwoordelijk is voor de uitvoering daarvan. Begin volgend jaar moet deze agenda klaar zijn. In deze agenda

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 29 815, nr. 87.

krijgen ook de aanbevelingen van de jeugdzorgbrigade een plek, evenals de uitkomsten van het IBO, de evaluatie van het AMK en andere relevante onderzoeken en adviezen. Dit geldt eveneens voor de verschillende initiatieven die al in gang zijn gezet. Zo ontstaat een samenhangend kader met voor een ieder duidelijke en gedragen doelstellingen. De aanbevelingen uit de evaluatie zijn hiertoe toebedeeld aan de partijen tot wie de aanbeveling zich richt, waarbij de eerst genoemde de verantwoordelijkheid neemt voor een adequate uitvoering hiervan. Tussentijds zal getoetst worden of hiermee alle knelpunten worden opgelost. Via de voortgangsberichten jeugdzorg zullen wij uw Kamer over de voortgang van de acties informeren.

In de paragrafen 4 tot en met 7 gaan wij in op specifieke bevindingen uit de evaluatie.

3. IBO rapport «Het kind en de rekening»: conclusie

Bevindingen

Het kabinet heeft op 1 juli 2005 besloten tot een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de financiering van het jeugdbeleid¹. Reden hiervoor is (1) de relatieve complexiteit van de institutionele structuur van het jeugdbeleid; en (2) de financieringsstructuur die vanwege het grote aantal betrokken organisaties niet gericht is op het genereren van optimale prikkels voor een doelmatige en effectieve uitvoering van het jeugdbeleid. De centrale vraag in het onderzoek was hoe de financiële structuur van het jeugdbeleid zodanig kan worden ingericht dat sprake is van een effectieve en doelmatige uitvoering. De werkgroep IBO financiering jeugdbeleid (hierna: de werkgroep) heeft een analysekader opgesteld aan de hand waarvan de huidige financiële structuur is getoetst en gewogen. Daarnaast is het sturingsadvies van de Commissaris jeugd- en jongerenbeleid, de heer Van Eijck, aan het analysemodel getoetst.

De werkgroep constateert dat veel partijen bij het jeugdbeleid zijn betrokken, elk met hun eigen financieringsstromen en bekostigingsmodellen. Dit leidt tot verschillende verantwoordingsstromen en tot bureaucratie en administratieve lasten. De werkgroep constateert dat door het ontbreken van duidelijke producten en prijzen moeilijk een inschatting te maken is van de (totale) kosten van de jeugdzorg en dat vergelijkingen moeilijk te maken zijn. De werkgroep stelt tenslotte vast dat de doelmatigheid van het stelsel onder druk staat door het ontbreken van de juiste financiële prikkels. De werkgroep waarschuwt dat de introductie van een open einde regeling, waarbij de keten wordt gefinancierd op basis van $p(\text{prijs}) \times q(\text{productie})$ kan leiden tot afwenteling tussen partijen in de keten en daarmee tot ondoelmatigheid.

Op grond van deze analyse komt de werkgroep tot de conclusie dat er ruimte is voor verbetering. Zij doet 19 aanbevelingen, die deels binnen het stelsel te realiseren zijn, en waarvoor deels stelselwijziging noodzakelijk is (zie bijlage 1).

Belangrijke adviezen voor de korte en middellange termijn:

- Baseer het macrobudget voor de jeugdzorg op de objectief te verwachten vraag en een gemiddelde normprijs per jeugdige en verdeel het aldus bepaalde macrobudget objectief over de provincies rekening houdend met risicofactoren.
- Richt het jeugdbeleid nadrukkelijker op preventie en realiseer een «verschuiving» van de beschikbare middelen van de achterkant naar de voorkant van de keten.
- Introduceer een financiële prikkel bij gemeenten tot het voeren van een

¹ Het IBO heeft dus niet alleen betrekking op de jeugdzorg, maar beslaat de gehele jeugdketen.

goed preventief jeugdbeleid. Bij goed presteren, dus een lagere instroom in de geïndiceerde jeugdzorg, ontvangt de gemeente een bonus. Daarentegen zijn gemeenten ook medeverantwoordelijk voor de extra kosten als er sprake is van hogere instroom in de jeugdzorg als gevolg van onvoldoende presteren van de gemeenten.

- Maak de prestaties van gemeenten, provincies en zorgaanbieders transparant en publiceer landelijke benchmarks.

Met deze (en andere) adviezen (zie het rapport) kan naar de mening van de werkgroep een verbeteringslag worden aangebracht in de doelmatigheid van het jeugdbeleid. Gezien het feit dat sprake blijft van een groot aantal schakels in de jeugdketen en het aantal hieraan verbonden transactiemomenten en transactiekosten onverminderd hoog blijven ziet de werkgroep aanleiding om op de lange termijn aanpassingen in de institutionele structuur te doen. In dit verband constateert de werkgroep dat het sturingsadvies van de heer Van Eijck in essentie een aantal verbeteringen in termen van doelmatigheid met zich meebrengt. Daar bovenop doet de werkgroep een aantal aanvullende aanbevelingen. Belangrijke aanbevelingen:

- Maak gemeenten verantwoordelijk voor de regie van de integrale jeugdketen van 0–23 jaar. Maak gemeenten daarnaast verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van aanbod voor preventief jeugdbeleid én licht ambulante zorg. Breng de bijbehorende financiële middelen voor licht ambulante hulpverlening onder bij de overige gemeentelijke middelen voor het jeugdbeleid in het gemeentefonds. Hierdoor hebben gemeenten een direct (financieel) belang bij het voeren van een doelmatig preventief jeugdbeleid.
- Breng de verantwoordelijkheid voor de zware gespecialiseerde jeugdzorg onder bij de rijksoverheid. Dit betreft de zware ambulante jeugdzorg, de zware dagbehandeling en de residentiële jeugdzorg.

Reactie

Het IBO brengt op toegankelijke wijze de huidige financieringsarrangementen van het jeugdbeleid in kaart. De werkgroep is er in geslaagd de knelpuntenanalyse te vertalen in concrete aanbevelingen. Wij herkennen de knelpunten die de werkgroep benoemt. De aanbevelingen gericht op de korte en middellange termijn bieden ons inziens een goede basis voor het optimaliseren van de financiering van het jeugdbeleid, waardoor de doelmatigheid wordt bevorderd en kinderen en ouders sneller de noodzakelijke hulp krijgen. Wij laten het aan het nieuwe kabinet om zich een oordeel te vormen over de aanbevelingen die de werkgroep doet over de lange termijn. Hierbij is het goed denkbaar dat gekeken wordt naar bundeling van geldstromen vanuit meerdere domeinen uit het sturingsadvies van de heer Van Eijck.

De werkgroep breekt een lans voor een krachtig preventief jeugdbeleid. Tijdig signaleren immers is relatief goedkoop, kan zwaardere (opvoedings)problematiek voorkomen en daarmee ook de instroom in duurdere zorgvormen. Het advies van de werkgroep sluit aan bij ons beleid, hoewel de gekozen benadering van de werkgroep slechts ingaat op een deel van het jeugddomein. De afgelopen jaren zijn de gemeenten op diverse manieren ondersteund. Wij wijzen in dit kader op de «gereedschapskist» voor gemeenten, de impuls opvoed- en gezinsondersteuning, en de tijdelijke Regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg. Ook het kernpunt uit de Operatie Jong «Zorg in en om de school» is van groot belang voor een goed preventief jeugdbeleid. Uit de monitor die in het voortgezet onderwijs is uitgevoerd blijkt dat scholen meer resultaat boeken op drie gebieden: sneller mobiliseren van begeleiding of hulp, samenwerking met externe instellingen en vermindering van

voortijdig schoolverlaten. Verdergaande stappen, bijvoorbeeld het introduceren van financiële prikkels voor gemeenten, laten wij over aan het oordeel van een nieuw kabinet.

De aanbevelingen van de werkgroep over de bepaling van het macrobudget voor de jeugdzorg en de verdeling hiervan over de provincies zijn interessant. Wij zullen deze aanbevelingen betrekken bij de uitwerking van een nieuwe financieringsystematiek voor de vrijwillige hulpverlening in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, die nu in voorbereiding is. De heldere analyse van de knelpunten in de huidige systematiek is daarbij van grote waarde. Op termijn kan onderzocht worden in hoeverre ook de budgetten van de jeugdbescherming ondergebracht kunnen worden in het macrobudget.

De werkgroep adviseert de prestaties van gemeenten, provincies en zorgaanbieders transparant te maken en om landelijke benchmarks te publiceren. Er lopen op dit moment diverse trajecten gericht op het zichtbaar maken van prestaties. De MOgroep is dit jaar gestart met de inrichting van een benchmark bij jeugdzorgaanbieders. Het IPO heeft een eerste benchmark laten uitvoeren naar de prestaties van provincies. De VNG ontwikkelt een benchmark voor het gemeentelijke domein. En IPO, de ministeries van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de MOgroep tenslotte hebben in september 2006 tien prestatie-indicatoren vastgesteld die de prestaties van zorgaanbieders zichtbaar maken voor overheden en publiek.

Op de aanbeveling uit het IBO om geldstromen zoveel mogelijk te bundelen gaan wij in paragraaf 4 in. De aanbeveling om effectmeting te faciliteren komt terug in paragraaf 6.

4. Werking verschillende financieringsstromen

Bevindingen

Het jeugdzorgaanbod kent verschillende financiers: de provincies betalen zorg waarop aanspraak bestaat op grond van de Wet op de jeugdzorg, de zorgverzekeraars de jeugd-GGZ en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (LVG-zorg) en het ministerie van Justitie het verblijf in justitiële jeugdinstellingen en de daar geboden zorg. Het lokale jeugdbeleid wordt door de gemeenten bekostigd. In het evaluatie-onderzoek zijn diverse knelpunten gesignaleerd die samenhangen met de financieringsbronnen.

Knelpunten zijn vooral:

- het ontbreken van een totaal overzicht over de jeugdzorg
- verschillende regio's van provincies en zorgkantoren
- domeindiscussies
- verschillen in verantwoordingseisen, registraties en formulieren.

De onderzoekers trekken de conclusie dat cliënten in directe zin geen knelpunten ondervinden als gevolg van meerdere financieringsbronnen. Het is het bureau jeugdzorg dat, met het indicatiebesluit, de mogelijke nadelen van verschillende financiers wegneemt. In indirecte zin hebben de geconstateerde knelpunten mogelijk wel consequenties voor de cliënt, doordat uitvoerende organisaties in de praktijk soms minder flexibel zijn en minder goed kunnen anticiperen om zorg op maat te bieden.

De onderzoekers wijzen erop dat de genoemde knelpunten niet zo zeer het gevolg zijn van de verschillende financieringsstromen, maar van het ontbreken van voldoende sturingsinformatie over (de behoefte aan en het aanbod van) de zorg, en nog onvoldoende afgestemde registratie-

systemen. Dit compliceert de mogelijkheid tot sturen door provincies en zorgkantoren. De aanbevelingen zijn dan ook gericht op verbetering van deze aspecten: Voor een integrale jeugdzorg is het belangrijk te werken aan eenheid van taal, afstemming van bekostigingseenheden, informatievoorziening en dergelijke. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de IBO-werkgroep, om eenheid van taal in de jeugdzorgketen te bevorderen in termen van productdefinities. Dit leidt tot maximale transparantie, vereenvoudigt het maken van afspraken en verlaagt de transactiekosten.

Gezien de inhoudelijke overlap tussen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten, adviseren de onderzoekers wel om bundeling van de financieringsstromen nader te onderzoeken. Dit advies is mede ingegeven door de herijking van de AWBZ, en de keuzes die daarin zijn gemaakt. Besloten is dat de jeugd-GGZ naar de Zorgverzekeringswet verschuift waardoor een extra financieringsbron ontstaat. De zorg aan licht verstandelijk gehandicapten is dan nog de enige vorm van jeugdzorg die op grond van de AWBZ wordt gefinancierd. Samenvoeging van deze zorg met de provinciale jeugdzorg zorgt ervoor dat het aantal financieringsbronnen niet toeneemt.

De IBO-werkgroep geeft aan dat, om verkokering in de financiering in de keten tegen te gaan, idealiter sprake is één macrobudget voor het jeugd-beleid. Dit bevordert de doelmatigheid. Het IBO ziet voor de nabije toekomst hiertoe twee mogelijkheden: de bundeling van geldstromen in het lokale (gemeentelijke) domein en een bundeling van geldstromen ten behoeve van jeugdzorg op indicatie. De meest eenvoudige manier voor dit laatste is om de budgetten voor jeugd-GGZ en jeugd-LVG over te hevelen naar de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Ook in het sturingsadvies deel 2 van de heer Van Eijck wordt bundeling van geldstromen voorgesteld.

Reactie

De huidige wijze van financiering van de jeugdzorg is niet ideaal, zo blijkt uit de evaluatie en het IBO. Wij zien voordelen bij het stroomlijnen van de financieringsbronnen in de jeugdzorg. Hiertoe hebben wij verschillende stappen genomen: De voorgenomen overheveling van de zorg aan civielrechtelijk geplaatste jeugdigen van de Beginselenwet justitiële jeugd-inrichtingen naar de Wet op de jeugdzorg betekent dat buiten het strafrecht voor kinderen met ernstige gedragsproblemen één wettelijk kader ontstaat.

In lijn met het advies van de IBO-werkgroep en de constatering uit de evaluatie, achten wij het voorts wenselijk een bundeling in de Wet op de jeugdzorg van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten met opvoed- of opgroei problemen (thans AWBZ-gefinancierd), nader te onderzoeken. Het ligt niet voor de hand om de jeugd-GGZ te bundelen, gezien het feit dat de jeugd-GGZ onderdeel is van de gezondheidszorg. De jeugd-GGZ levert deskundigheid en behandeling bij veel voorkomende combinaties van psychische en lichamelijke problematiek bij jeugdigen. De zorginhoudelijke verschillen tussen de meer psychiatrische zorg en de provinciaal gefinancierde jeugdzorg zijn dermate groot, dat bundeling van de financiering in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg een zeer complexe zaak zou zijn. Daarom sluiten wij ons aan bij de aanbeveling uit de evaluatie, en zullen we hierbij vooral winst zoeken in het maken van heldere afspraken tussen beide deelsectoren.

Daarnaast zal samenvoeging van bestaande geldstromen van gemeenten en bundeling daarvan in het gemeentefonds bijdragen aan een stroom-

lijning van geldstromen op gemeentelijk niveau. Zoals aangegeven in de reactie van het kabinet op het sturingsadvies van de heer Van Eijck¹ onderschrijven wij voorts het advies om «licht ambulante hulp die nu onder de provinciale geïndiceerde jeugdzorg valt» onder te brengen in het gemeentelijke domein. Dit biedt de mogelijkheid om alle lichte vormen van hulp dichtbij de kinderen én dichtbij de signaleerders aan te bieden.

Ook de bundeling van taken op het gebied van opvoed- en opgroei-ondersteuning in Centra voor Jeugd en Gezin zal bijdragen aan stroomlijning van het jeugdbeleid. De Centra bieden alle benodigde ondersteuning en antwoorden op vragen op het terrein van opvoeden en opgroeien die te licht zijn voor het domein van de geïndiceerde hulpverlening. Indien nodig bieden zij overbruggingszorg totdat de benodigde geïndiceerde hulpverlening daadwerkelijk verleend kan worden. Deze Centra zijn een oplossing voor de lokale versnippering, waardoor cliënten makkelijker de weg weten te vinden. Het maakt het bovendien makkelijker om een goede aansluiting te realiseren met geïndiceerde jeugdzorg. Door deze bundeling kunnen jeugdigen en ouders beter en sneller worden ondersteund.

5. Positie bureau jeugdzorg

Bevindingen

De cliënten in de jeugdzorg zijn gematigd positief over de bureaus jeugdzorg. Cliënten in het vrijwillig kader zijn meer tevreden dan cliënten in het niet vrijwillig kader, wat te begrijpen is omdat de laatste groep de hulp gedwongen krijgt opgelegd. Tweederde van de cliënten in het vrijwillig kader vindt dat het bureau jeugdzorg zijn probleem goed heeft aangepakt. Ruim 80 procent van de cliënten in vrijwillig kader is (redelijk) tevreden over de plek waarnaar men is doorverwezen. Over de snelheid van handelen bij het bureau jeugdzorg is men minder tevreden. En ondanks de ene toegang vinden cliënten dat ze nog vaak hetzelfde verhaal moeten vertellen. De onderzoekers bevelen dan ook aan dat de bureaus jeugdzorg de al beschikbare informatie bij voorliggende voorzieningen beter benutten.

De indicatiestelling voor de jeugd-GGZ is nog onvoldoende ingebed in de bureaus jeugdzorg². Zorgaanbieders twijfelen nog vaak aan de betekenis van het indicatiebesluit. Van alle zorgaanbieders gebruikt 57 procent het indicatiebesluit altijd of meestal als basis. Van de provinciaal gefinancierde zorgaanbieders is dit 69 procent. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de indicatiestelling door bureau jeugdzorg verbetering behoeft. De onderzoekers spreken van de noodzaak tot professionalisering en standaardisering van indicatietrajecten. De onderzoekers bevelen ook aan om te bezien of in een aantal situaties niet kan worden volstaan met «lichtere» of steekproefgewijze indicatietrajecten.

De samenwerking tussen bureau jeugdzorg en de raad voor de kinderscherming is nog niet optimaal. In het evaluatieonderzoek naar de wettelijke regeling van het AMK is hierop uitgebreid ingegaan. Volgens de onderzoekers kan een betere samenwerking worden bereikt door meer te denken en werken in teams in plaats van in ketens.

Reactie

Wij onderschrijven de aanbeveling dat de indicatiestelling door bureau jeugdzorg verbeterd moet worden. Bureaus jeugdzorg moeten meer gebruikmaken van beschikbare informatie bij voorliggende voorzieningen. Niet alleen uit oogpunt van efficiency, maar vooral ook omdat de cliënt dan niet steeds hetzelfde verhaal hoeft te vertellen. Voor de aansluiting met voorliggende voorzieningen is, in vervolg op de adviezen van de heer

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 29 284/29 815, nr. 21.

² Dit sluit aan bij de bevindingen in het Inspectierapport «Toegang naar jeugd-GGZ kan sneller en beter».

Van Eijck en de inventagroep, de ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin en de samenwerking van deze centra met andere partijen in Zorgadviesteams relevant. Het kabinet is ervan overtuigd dat de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin belangrijke winst betekent voor jeugdigen: het wordt beter mogelijk om het kind en/of ouders eerder en sneller in zijn eigen omgeving te helpen. Daarnaast zorgen de Centra voor Jeugd en Gezin voor een goede overdracht naar het geïndiceerde domein als zij zelf de benodigde ondersteuning niet kunnen bieden. Voorts versterkt de participatie van het Centrum voor Jeugd en Gezin de slagkracht van het Zorgadviesteam: het vermindert het aantal deelnemende partijen en zorgt ervoor dat sneller over de volle reikwijdte afspraken gemaakt kunnen worden. Voor de samenwerking zijn verschillende modellen mogelijk. In het traject «Opvoeden in de buurt» worden deze modellen onderzocht en uitgewerkt.

Het protocol «Indicatiestelling jeugdigen met psychiatrische problematiek» bevordert de toeleiding naar de jeugd-GGZ. Door overeenstemming over de te hanteren instrumenten wordt voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht waardoor onnodige vertraging optreedt. Ook voor de aansluiting met de instellingen voor licht verstandelijk gehandicapten wordt een protocol gemaakt. Het kader «Integraal indiceren», opgesteld in het kader van het Jong-thema Harmonisatie indicatiestelling, bevordert snelle doorgeleiding naar zorg én speciaal onderwijs. Voor nu achten wij van belang dat er ingezet wordt op een globalere indicatiestelling. De indicatiestelling krijgt daarbij meer het karakter van «voorsortering». Dit kan een plek krijgen in het project Verbetering Indicatiestelling BJZ (VIB), van de bureaus jeugdzorg, waarin criteria zijn geformuleerd waaraan de werkprocessen, instrumenten en medewerkers moeten voldoen. Verschillende indicatiestromen zijn benoemd.

«Indicatiesteller bureau jeugdzorg» is een nieuwe functie waarvoor nog geen specifieke opleiding bestaat. Om de professionaliteit te verhogen is voor het zittende personeel een inhaalslag nodig. Eind 2005 hebben wij hiervoor € 1,5 miljoen ter beschikking gesteld. Idealiter leveren de initiële opleidingen mensen af die direct aan de slag kunnen in de jeugdzorg. Met de beroepenstructuur Zorg en Welzijn wordt duidelijk gemaakt welke competenties het werkveld nodig heeft. Het Nederlands Jeugdinstituut inventariseert welke beroepen binnen de jeugdzorg onderscheiden kunnen worden om deze beroepenstructuur te kunnen verfijnen voor de jeugdsector.

De samenwerking tussen bureau jeugdzorg en de raad voor de kindbescherming vraagt om een naadloze afstemming. De proefprojecten die dit jaar zijn gestart in het kader van het programma Beter Beschermd zullen binnen afzienbare tijd tot verbeterde samenwerking leiden. De Tweede Kamer is hierover bij brief van 8 juni¹ geïnformeerd. Na evaluatie zal in overleg met IPO en MOgroep een besluit worden genomen over het landelijk bevorderen van aangetoonde good-practices, de introductie van een landelijke norm voor de doorlooptijd en over een systeem van monitoring. Doelmatig en doeltreffend acteren van AMK en raad op met name het koppelvlak blijft onze voortdurende aandacht houden. De bevindingen van genoemde proefprojecten, de jeugdzorgbrigade en niet in de laatste plaats de uitkomsten van de Operatie Jong zijn een belangrijke inspiratiebron voor het verder gestalte geven aan deze opdracht.

6. Recht op zorg

Bevindingen

De Wet op de jeugdzorg introduceert een recht (aanspraak) op jeugdzorg,

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 29 815, nr. 76.

wanneer het bureau jeugdzorg een indicatie stelt. Om dit te kunnen garanderen is enerzijds van belang dat de cliënt inhoudelijk de zorg krijgt die nodig is (kwaliteit) en anderzijds dat deze zorg ook daadwerkelijk beschikbaar is (kwantiteit). Op beide aspecten doen zich knelpunten voor, zo blijkt uit de evaluatie. Doorlooptijden bij het bureau jeugdzorg zijn te lang, en ook na de indicatie moet er gewacht worden voor de zorg start. Verder geven bureaus jeugdzorg aan, dat er nog te weinig zicht bestaat op de effectiviteit van de zorg. Hierdoor heeft men niet altijd het inzicht of de cliënt de zorg krijgt die gezien zijn probleem het meest is aangewezen. In de praktijk blijkt het beschikbare aanbod nog te vaak de indicatie te bepalen, waar de Wet op de jeugdzorg juist beoogde een omslag te maken van aanbod- naar vraagsturing. De IBO-werkgroep adviseert aandacht voor effectmeting van interventies en zorgprogramma's te intensiveren en op termijn alleen die interventies te (laten) financieren die bewezen effectief zijn.

Reactie

De gesignaleerde knelpunten zijn bekend. Over de aanpak hebben wij uw Kamer verschillende malen geïnformeerd. Bij de inwerkingtreding van de wet waren de wachtlijsten voor het zorgaanbod nog niet teruggebracht. Wij constateren dat dit de uitvoering van de wet op diverse fronten onder druk heeft gezet. Om de wachttijd voor provinciale jeugdzorg na indicatiestelling eind dit jaar terug te hebben gebracht tot maximaal negen weken hebben wij op 28 april 2006 prestatie-afspraken gemaakt met alle provincies en grootstedelijke regio's. Voor de uitvoering heeft het kabinet incidenteel een bedrag van € 100 miljoen beschikbaar gesteld. De provincies krijgen alleen extra middelen bij gebleken prestatie. Met een structurele impuls van € 40 miljoen moeten de provincies ervoor zorgen dat de wachttijden blijvend binnen de negen weken blijven. Ook de doorlooptijden van het bureau jeugdzorg moeten fors korter. De bureaus zijn hieraan zet; zij zullen de werkprocessen doelmatiger moeten inrichten. Hier is nog veel winst te boeken, hetgeen mede door de doorbraakmethode kan worden bereikt.

Wij onderschrijven de noodzaak om het zicht op effectieve zorg te verbeteren. Daartoe lopen verschillende initiatieven. Het Nederlands Jeugdinstituut maakt kennis over effectiviteit toegankelijk voor de sector, onder andere via de website www.jeugdinterventies.nl. Voor de beoordeling van de interventies wordt gewerkt aan een breed gedragen erkenningsstelsel. ZonMw is gevraagd om een programma Jeugd op te stellen voor de periode 2007–2012 dat de beschikbaarheid van «evidence based» instrumenten en interventies gaat bevorderen. Enerzijds door het verrichten van effectiviteitsonderzoek naar bestaande veelbelovende programma's die reeds in Nederland worden gebruikt. Anderzijds door het toepasbaar maken van in het buitenland bewezen effectieve programma's en instrumenten voor de Nederlandse situatie en – indien nodig – het ontwikkelen van nieuwe programma's. Hierop vooruitlopend is al een aantal deelprogramma's gestart.

Het werken met evidence based instrumenten is één van de voorwaarden om te komen tot effectieve jeugdzorg. Om het feitelijke resultaat van de geleverde zorg te meten heeft de sector recent prestatie-indicatoren vastgesteld die de komende jaren worden geïmplementeerd.

7. Aansluiting jeugdstrafrechtketen

Bevindingen

Het evaluatie-onderzoek was vooral gericht op de afstemming van de activiteiten van de bureaus jeugdzorg met de strafrechtketen gezien vanuit

de Wet op de jeugdzorg en niet vanuit het perspectief van het jeugdstrafprocesrecht. Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincies nog slechts een beperkte rol spelen bij het totstandbrengen van een goede aansluiting tussen jeugdzorg en strafrechtketen. De ervaringen met de samenwerking zijn nog wisselend. Omdat er goede voorbeelden zijn zien de onderzoekers zeker mogelijkheden om een goede aansluiting tussen beide ketens te bevorderen. Ook de afstemming binnen jeugdzorg kan beter, vooral waar het gaat om de reactie van jeugdzorg op zorgmeldingen vanuit het strafrechtelijk kader.

Voor het oplossen van aansluitingsknelpunten is het van belang dat partijen het eens zijn over te bereiken doelen en bereid zijn zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau afspraken te maken om tot verdere verbetering in de samenwerking te komen.

Reactie

In het onderzoek is name aandacht besteed aan de preventieve activiteiten van jeugdzorg en de reactie op zorgsignalen vanuit de jeugdstrafrechtketen. Op dat punt constateert het rapport dat deze reactie verbeterd kan worden. Wij vinden het van groot belang dat zorgsignalen vanuit de jeugdstrafrechtketen worden doorgeleid naar en opgepakt door bureau jeugdzorg. Dit kunnen zorgsignalen zijn vanuit de politie, waarbij (nog) geen sprake is van een strafbaar feit. Hierover zijn in maart van dit jaar afspraken gemaakt tussen politie en MOgroep. Onderdeel hiervan is de landelijke invoering van een standaardformulier voor doorverwijzing. Dit formulier is inmiddels uitgetest in pilotregio's en zal op 1 januari 2007 beschikbaar zijn voor alle korpsen. Om het proces van doorverwijzen te stimuleren, is in het landelijk kader Nederlandse politie 2007 een afspraak opgenomen over het monitoren van deze doorverwijzingen.

Ook kunnen zorgsignalen worden geconstateerd in het justitieel casus overleg jeugd (JCO). Het basisonderzoek straf van de raad bevat immers zowel een expliciete strafals zorgcomponent. In veel gevallen is de jeugd-reclassering, onderdeel van bureau jeugdzorg, in dit overleg aanwezig en zorgt deze voor de juiste vervolgstappen binnen bureau jeugdzorg. Wanneer er geen vertegenwoordiger van bureau jeugdzorg aanwezig is, zorgt de vertegenwoordiger van de raad voor de kinderbescherming voor de doorgeleiding van zorgsignalen naar bureau jeugdzorg.

Het is van groot belang dat ook, of misschien wel juist bij crimineel gedrag, op een eenvoudige wijze beschikt kan worden over de inzet van jeugdzorgvoorzieningen. Crimineel gedrag en opvoedproblemen treden immers vaak in combinatie naar voren. Het is daarom belangrijk dat de samenwerking tussen raad voor de kinderbescherming en bureau jeugdzorg een vanzelfsprekende is. De aanbeveling om in de samenwerking tussen jeugdzorg en raad voor de kinderbescherming meer te denken vanuit gedeelde te bereiken doelen en het maken van managementafspraken sluit aan bij een richting, waarin al wordt gewerkt.

In de arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit c.q. in stuurgroepen van Frontoffice of Veiligheidshuis kunnen bureau jeugdzorg en de raad met regionale justitiële en lokale ketenpartners doelstellingen delen en afspraken maken over verwijzing van risicjongeren. In deze bestaande gremia en in lopende trajecten (onder andere in het kader van Jeugd Terecht) wordt hieraan verder aandacht besteed.

Tussen de MOgroep en de raad voor de kinderbescherming zullen daarnaast gesprekken gestart worden over pedagogische uitgangspunten en

daaraan gekoppeld het gebruik van instrumenten voor aanmelding of taxatie, die vanuit de eigen rol en functie zijn te gebruiken en aan te vullen.

Het onderzoek was dus veel minder gericht op de afstemming van de jeugdreclassering met de justitiële partners en de regie binnen de strafrechtketen. Als jongeren met het strafrecht in aanraking komen moet snel en effectief worden opgetreden. Ook de nazorg moet goed geregeld zijn. De huidige verantwoordelijkheidsverdeling sluit daar onvoldoende op aan. De Commissaris Jeugd en Jongerenbeleid stelt daarom onder andere voor de justitiële taken op dat terrein, waaronder de jeugdreclassering, te bundelen en te plaatsen onder directe verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het Kabinet gaf al eerder aan dit een aantrekkelijke gedachte te vinden en een besluit daarover mede te willen baseren op het onderliggende rapport. De onderhavige evaluatie doet echter geen directe uitspraken over deze taakverdeling. Gegeven de nog korte tijd die dit Kabinet heeft te gaan wil zij een beslissing daarover, die ook wetswijziging vraagt, alsnog aan een volgend Kabinet overlaten.

8. Ten slotte

De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg geeft een goed beeld van de praktijk, een jaar na inwerkingtreding van de wet. Het onderzoek toont aan dat er in de jeugdzorg al heel veel is bereikt. Uit het onderzoek wordt ook duidelijk dat er nog te veel knelpunten zijn. De uitvoering van de jeugdzorg moet enorm worden verbeterd. Wij zullen daartoe samen met alle partijen in de jeugdzorg een verbeteragenda opstellen voor een integrale aanpak van de knelpunten. Hiervoor bestaat breed draagvlak. In deze agenda zullen ook de acties een plaats krijgen die zijn geëntameerd door de jeugdzorgbrigade en Operatie Jong. In deze brief hebben wij aangegeven dat veel van de daartoe noodzakelijke acties ook al in gang zijn gezet. Kinderen en ouders moeten dit snel gaan merken. Alleen dan kunnen de positieve effecten die met de wet zijn beoogd worden gerealiseerd. Via de voortgangsberichten jeugdzorg zullen wij uw Kamer over de voortgang informeren.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Aanbevelingen evaluatie Wet op de jeugdzorg

Hieronder volgen de aanbevelingen die de onderzoekers doen op basis van de bevindingen. De eerst genoemde partij achter de aanbeveling neemt de verantwoordelijkheid voor een adequate uitvoering.

Aanbeveling 1: Signalen derden (MOgroep)

- Ontwikkel een nadere procedure voor het reageren op signalen derden (en zorgmeldingen). Zorg hierbij voor afstemming of organisatorische samenvoeging van de voordeuren van BJZ en AMK en een procedure die voor alle situaties helder is voor melders. Houd hierbij rekening met de mogelijkheden die de wet biedt met betrekking tot het uitwisselen van persoonsgegevens en de bescherming van de privacy van cliënten.
- Definieer de hiervoor vereiste competenties voor betrokken medewerkers en zorg dat zij beschikken over deze competenties.

Aanbeveling 2: Samenwerking tussen het BJZ en de Raad (Rijk, IPO, MOgroep, Raad)

- Verbeter de samenwerking tussen het BJZ en de Raad door meer te redeneren vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de cliënt en meer te werken in teamverband.

Aanbeveling 3: Verbetering toegang tot jeugd-GGZ en afstemming speciaal onderwijs (MOgroep, GGZ Nederland, provincies, zorgkantoren)

- Begeleid en evalueer de implementatie van het voor BJZ's en jeugd-GGZ bedoelde protocol voor de indicatiestelling bij jeugdigen met psychiatrische problematiek.
- Maak nadere afspraken over de afstemming en informatie-uitwisseling tussen GGZ instellingen en BJZ's. De zij-instroom van cliënten via de huisarts behoeft hierbij speciale aandacht. De zij-instroom via de huisarts is nog veel groter dan bedoeld en nadere afspraken dienen te worden gemaakt met huisartsen over toegangscriteria en informatie uitwisseling.
- Zorg voor een goede afstemming met de implementatie van de landelijke richtlijn integraal indiceren voor cluster 4 kinderen.
- Voer aanbeveling 3 uit in samenhang met aanbeveling 4 (zie hierna).

Aanbeveling 4: Doorontwikkeling indicatiestelling jeugdzorg (MOgroep, VGN, CIZ en GGZ Nederland)

- Ontwikkel een methodiek voor indicatiestelling waarbij bij aanvang van het traject wordt gedifferentieerd naar ernst van problematiek en sprake is van vraaggestuurde indicatiestelling. Een betere benutting van reeds bij voorliggende voorzieningen beschikbare informatie is hierbij een belangrijk aandachtspunt.
- Bij de differentiatie wordt hierbij bedoeld eenvoudigere indicatietrajecten bij mildere problematiek en uitgebreidere trajecten bij ernstigere problematiek. Zo mogelijk wordt hierbij ook gebruik gemaakt van (gedeeltelijke) toetsing achteraf (nadat behandeling is gestart). Dit laatste is bij een crisisplaatsing al een standaardprocedure.
- Van belang is dat bij deze ontwikkeling nauw wordt samengewerkt tussen BJZ's, zorgaanbieders en cliënten.
- Definieer bij de ontwikkelde methodiek de vereiste competenties voor betrokken medewerkers en zorg dat zij gaan beschikken over deze competenties.

Aanbeveling 5: Inhoudelijke beleidsinformatie (IPO, ZN, MOgroep, GGZ-Nederland, VGN, Rijk, Raad en CIZ)

- Evalueer de huidige beleidsinformatie en additionele sturingsinformatie van provincies en zorgkantoren qua inhoud en proces.
- Ontwikkel op basis van de doorontwikkelde indicatiestelling (aanbeveling 4) en op basis van het principe «sturen en verantwoordten op resultaat» aangepaste voorstellen voor de sturingsinformatie.
- Houdt hierbij nadrukkelijk rekening met goede indicatoren voor aard en ernst van problematiek bij instroom, cliënttevredenheid, doelrealisatie bij uitstroom en functioneren van de cliënt in de samenleving daarna (outcome).
- Zorg bij de ontwikkeling van de sturingsinformatie dat sprake is van eenheid van taal voor de verschillende taken en deelsectoren binnen de jeugdzorg.

Aanbeveling 6: Cultuuromslag naar resultaatgericht werken (MOgroep, GGZ-Nederland, VGN, Raad, Rijk, IPO en LCFJ)

- Een cultuuromslag naar meer resultaatgericht werken heeft niet alleen betrekking op uitvoerende organisaties in de jeugdzorg. Ook de andere actoren als Rijk en financiers zullen vanuit hun positie in dezelfde lijn moeten meebewegen.
- Ontwikkel een aanbod op het gebied van resultaatgericht werken. Hierbij kunnen verschillende middelen als scholing, werkbegeleiding en intervisie worden ingezet. Aandachtspunten bij deze verdere professionalisering van de jeugdzorg zijn in ieder geval: sturen en verantwoordten, werken in ketens en de cliënt-hulpverlener relatie.
- Biedt dit aanbod aan voor alle partijen in de jeugdzorg.

Aanbeveling 7: Financiering (Rijk, IPO, MOgroep, GGZ Nederland en VGN).

- Aanbevolen wordt te onderzoeken of de jeugd-LVG overgeheveld kan worden naar de provinciale jeugdzorg. Hiermee lijkt integraal jeugdzorgbeleid het beste gegarandeerd te kunnen worden.
- Investeer de komende drie jaar in het bevorderen van basisvoorwaarden voor een integrale jeugdzorg (zie ook aanbeveling 8). Dit is zowel bij één als meerdere financiers voor de jeugdzorg van belang.
- Neem over drie jaar bij de volgende evaluatie van de Wjz een definitief besluit over de financiering. Op dat moment is er ook meer duidelijkheid over de toekomst van de AWBZ en ervaring met Wmo en Zvw.

Aanbeveling 8: Afstemming provinciale jeugdhulpverlening en AWBZ-zorg (Rijk, IPO, ZN, MOgroep, GGZ-Nederland en VGN).

- Zorg voor een nadere vergelijking en afstemming wat betreft de definities voor functies en bekostigingseenheden tussen de provinciale jeugdhulpverlening en AWBZ-zorg.
- Maak afspraken over een gezamenlijke set met indicatoren voor sturing en verantwoording (zie ook aanbeveling 5).
- Zorg voor afstemming en maak afspraken over hoe om te gaan met betrekking tot de toewijzingstaak (begeleidingstaak) van BJZ's en zorgkantoren.

Aanbeveling 9: Toekomst zorgkantoren (Rijk, IPO en ZN)

- Volg in de komende jaren de ontwikkeling van de overheveling van zorgkantoor taken naar verzekeraars in het belang van en mogelijkheden voor een op de regionale vraag naar jeugdzorg afgestemd aanbod.
- Zorg, indien nodig, voor nadere afspraken tussen provincies en verze-

keraars om een adequate jeugdzorg op regionaal niveau te kunnen garanderen.

Aanbeveling 10: Nieuwe bekostigingssystematiek (Rijk, IPO en MOgroep)

- Geef hoge prioriteit aan het doorvoeren van de nieuwe bekostigingssystematiek voor de provinciale jeugdzorg.

Aanbeveling 11: Positionering BJZ en casemanagement (Rijk, IPO, MOgroep, GGZ-Nederland en VGN)

- Maak een meer expliciete beleidskeuze omtrent de positie van het BJZ in de jeugdzorgketen. Het gaat hierbij vooral om de juiste balans tussen indicatietaak (toegang) en regierol (recht op zorg). Betrek hierbij ook de wijze waarop MEE invulling geeft aan de functie casemanagement.
- Kom van daaruit in overleg met zorgaanbieders tot een hanteerbare invulling van de functie van casemanagement.

Aanbeveling 12: Versterking lokaal jeugdbeleid (Rijk, VNG en IPO)

- Ontwikkel nadere voorstellen voor een betere ordening van lokaal aanbod. De schaal, betrokken partijen en een adequate aansluiting op jeugdzorg zijn hierbij belangrijke elementen.
- Ondersteun vervolgens deze voorstellen voor ordening door het bieden van voorlichting en begeleiding.
- Onderzoek hoe en in welke omvang het beste gekomen kan worden tot een structurele financiële impuls voor het lokale jeugdbeleid. Zorg daarbij dat prikkels worden ingebouwd om te komen tot goed beleid.

Aanbeveling 13: Voorzieningen voor 16-plussers (gemeenten, provincies, jeugdzorg, woningcoöperaties en VROM)

- Zorg dat lokaal voldoende voorzieningen beschikbaar zijn waarmee de uitstroom van 16-plussers uit de jeugdzorg kan worden vergemakkelijkt.
- Maak met betrokken partijen afspraken over hoe desgewenst tijdelijk vervolfbegeleiding kan worden geboden aan uitgestroomde cliënten vanuit de jeugdzorg.

Aanbeveling 14: Aansluiting jeugdstrafrechtketen (Rijk, IPO, MOgroep, Raad en politie)

- Verbeter binnen de BJZ's de samenhang tussen de verschillende afdelingen, omdat dit voor externen regelmatig verwarring oplevert en benut deze samenhang ook voor een efficiënte communicatie met de JCO's in de regio.
- Verbeter de samenwerking tussen BJZ en de Raad door meer te denken en te handelen vanuit gedeelde te bereiken doelen, onderlinge afstemming in de operationele praktijk en het maken van managementafspraken als het gaat om cliënten in de strafrechtketen die ook zorg behoeven.
- Richt de indicatietrajecten voor cliënten jeugdreclassering minder bureaucratisch in (zie ook aanbeveling 4).
- Ontwikkel voor provincies voorbeeldvarianten waarmee de aansluiting tussen de zorgketen en strafrechtketen kan worden verbeterd.

Aanbeveling 15: Coördinatie van zorg en gezinscoaching (provincies en gemeenten)

- Ontwikkel (in het verlengde van de ervaringen in uitgevoerde experimenten en de recente standpuntbepaling van het Rijk) lokaal/regionaal beleid ten aanzien van de coördinatie van zorg voor multi-probleemgezinnen en maak hierover met betrokken partijen heldere afspraken.

Aanbeveling 16: Verbeterplan en afstemming (Rijk, IPO, MOgroep, GGZ-Nederland, VGN, VNG, Inspectie Jeugdzorg, Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg)

- Continueer de Stuurgroep Jeugdzorg voor de landelijke afstemming en begeleiding van de aanbevolen veranderingen.
- Stel op basis van de aanbevelingen in dit onderzoek en andere recent verschenen rapporten over de jeugdzorg een integraal verbeterplan voor de jeugdzorg op.
- Zorg voor een zodanige fasering in dit verbeterplan dat alle gewenste veranderingen zijn doorgevoerd voor de volgende brede evaluatie van de Wjz in 2009.

Aanbevelingen IBO (verkort opgenomen)

Objectief vaststellen en verdelen van macrobudget

1. Vergroot de bestedingsmogelijkheden voor gemeenten en provincies door bundeling van bestaande budgetten in brede (macro)budgetten. Denk hierbij voor de korte termijn aan bundeling van de geldstromen op lokaal niveau in het Gemeentefonds en bundeling van de huidige doeluitkeringen voor Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod in een macrobudget jeugdzorg.
2. De financiële verantwoording wordt voortgezet op basis van het principe van single audit, single information.
3. Baseer de omvang van het macrobudget jeugdzorg op basis van de objectief te verwachten vraag naar jeugdzorg en een gemiddelde normprijs per jeugdige. Bepaal de te verwachten vraag naar jeugdzorg aan de hand van een beperkt aantal risicofactoren.
4. Vertaal het model voor het vaststellen van het budget naar een verdeelmodel waarmee het macrobudget jeugdzorg over de provincies verdeeld kan worden, eveneens op basis van de in aanbeveling 3 genoemde risicofactoren.

Aanbevelingen huidig stelsel

5. Stimuleer dat gemeenten als verantwoordelijke partij voor het preventief jeugdbeleid gaan werken met vroegsignalering op basis van een risicotaxatiemodel.
6. Richt het jeugdbeleid nadrukkelijker op preventie en realiseer een «verschuiving» van de beschikbare middelen van de achterkant naar de voorkant van de keten.
7. Bevorder dat bij alle partijen in de jeugdzorgketen (gemeenten, provincies, bureaus jeugdzorg, zorgaanbieders, rijksoverheid) sprake is van «eenheid van taal» in termen van productdefinities. Vergelijk de Diagnose Behandel Combinaties (DBC's) in de gezondheidszorg. Dit leidt tot maximale transparantie, vereenvoudigt het maken van afspraken en verlaagt de transactiekosten.
8. Verplicht gemeenten en provincies tot het maken van prestatieafspraken over de aansluiting tussen de lokale voorzieningen en de jeugdzorg. Concretiseer dit door de vijf vastgestelde functies in het

- kader van de WMO te vertalen naar prestatie-indicatoren. Koppel hieraan een financiële prikkel in de vorm van een bonus/malus.
9. Maak de prestaties van gemeenten op de vijf vastgestelde functies preventief jeugdbeleid transparant en publiceer landelijke benchmarks. Organiseer dit ook voor de prestaties van provincies en zorgaanbieders.
 10. Aan een macrobudget jeugdzorg kan het budget voor jeugd-GGZ en LVG jeugd worden toegevoegd. Dit betreft een overheveling vanuit de AWBZ naar het macrobudget jeugdzorg en vereist een wetswijziging. Dit is op middellange termijn haalbaar.
 11. Intensiveer de aandacht voor effectiviteitsmeting van interventies en zorgprogramma's.
 12. Organiseer het toezicht op de jeugdketen conform het Integraal Toezichtkader Jeugdbeleid (ITJ).

Verbeteringen lange termijn

13. Maak gemeenten verantwoordelijk voor de regie van de integrale jeugdketen van 0–23 jaar. Maak gemeenten daarnaast verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van aanbod voor preventief jeugdbeleid én licht ambulante zorg.
14. Faciliteer onderzoek naar de optimale schaalgrootte van de lokale uitvoeringsorganisaties.
15. Creëer als ultimatum remedium een interventiemogelijkheid voor de rijksoverheid bij structureel slecht presteren door gemeenten bovenop de reeds bestaande instrumenten. Hiermee wordt de bescherming van kinderen maximaal geborgd. Deze interventiemogelijkheid komt boven op het bestaande kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.
16. Onderzoek de verschillende verantwoordelijkheden, financieringsstromen en administratieve lasten die het al dan niet ontstaan van brede scholen beïnvloeden.
17. Bundel de taken op het terrein van veiligheid. Dit betreft de uitvoering van de jeugdbescherming, jeugdreclassering, zorgcoördinatie (casusregie) en de uitvoering van HALT.
18. Breng de verantwoordelijkheid voor de zware gespecialiseerde jeugdzorg onder bij de rijksoverheid. Dit betreft de zware ambulante jeugdzorg, de zware dagbehandeling en de residentiële jeugdzorg.
19. Creëer één onafhankelijk landelijk indicatieorgaan waarin de indicatiestelling voor de gespecialiseerde jeugdzorg (inclusief jeugd GGZ, LVG jeugd) en het speciaal onderwijs, te beginnen met de groep leerlingen waarbij de meeste overlap met de jeugdzorg plaatsvindt, wordt ondergebracht.