

# Tweede rapportage

Oktober 2005

jeugdzorg  
BRIGADE



# Inhoudsopgave

## Samenvatting

1. Inleiding
  - 1.1 Opdracht, samenstelling en werkwijze van de brigade
  - 1.2 Terugblik en acties naar aanleiding van de eerste rapportage
  - 1.3 De tweede rapportage
  - 1.4 De agenda voor de komende periode en vooruitblik op de eindrapportage
2. Beeldje voor onbureaucratisch handelen
3. De jeugdigen zelf aan het woord
  - 3.1 De samenwerking met jongeren
  - 3.2 Bijeenkomsten met jongeren
  - 3.3 Jongeren ontwerpen handleiding over voogdij
  - 3.4 Bureaucratie: een voorbeeld uit de praktijk van jongeren
4. Bureaucratie in de relatie met jeugdigen of hun ouders
  - 4.1 Bureaucratie en onduidelijkheid rondom cliëntenvertrouwenspersoon
  - 4.2 Gelderse jongeren praten en beslissen mee
5. Bureaucratie op het niveau van instellingen
  - 5.1 Doorlooptijden bureau jeugdzorg
  - 5.2 Doorlooptijden in de zorgverlening
  - 5.3 Bureaucratie rond indicatiestelling
  - 5.4 Bureaucratie in relatie tot de Algemene wet bestuursrecht
  - 5.5 Hulpverlening in uitzonderlijke situaties
6. Bureaucratie in de keten van de jeugdbescherming
  - 6.1 Besluiten en taalgebruik van kinderrechtters
  - 6.2 Bureaucratie rond het 'hoofdverblijf' van kinderen
  - 6.3 Vereenvoudiging van verzoekschriften
  - 6.4 Verklaring van geen bezwaar bij plaatsing in pleeggezin
  - 6.5 Dikke rapportages
  - 6.6 Informatieoverdracht jeugdbescherming
  - 6.7 Dubbelonderzoek AMK en Raad voor de Kinderbescherming
  - 6.8 Overdracht van gegevens in de jeugdbescherming
  - 6.9 Laat wat vandaag kan worden opgelost niet wachten tot morgen
7. Bureaucratie in de pleegzorg
  - 7.1 Provinciegrensoverschrijdende plaatsingen
  - 7.2 Bureaucratie als gevolg van wijziging van indicatie en de noodzaak van her-indicaties
  - 7.3 Verbetering positie pleegouders
8. Bureaucratie in de overheidsaansturing van de jeugdzorg
  - 8.1 Bureaucratie gerelateerd aan de verhoudingen tussen de bestuurlijke partners
  - 8.2 Handreiking voor vermindering van beleidsdrukte: resultaatgericht beleid
  - 8.3 Bureaucratie in het provinciale domein
  - 8.4 Resultaatgericht beleid
  - 8.5 Aanbevelingen met betrekking tot bureaucratie in de overheidsaansturing

## Bijlagen

- I. Afkortingen
- II. Eigen bijdrage regeling
- III. Omvang van de ambtelijke formatie
- IV. Resultaatgericht beleid

## Samenvatting

De jeugdzorgbrigade pakt bureaucratie aan op basis van signalen van cliënten, ouders/verzorgers en het jeugdzorgveld. In deze tweede rapportage worden de knelpunten die bij ons zijn aangedragen voorzien van zo concreet mogelijke aanbevelingen voor oplossingen. Het uitgangspunt is steeds de dagelijkse praktijk van cliënten en hulpverleners soepeler, sneller en efficiënter te laten verlopen.

De grote diversiteit van de aangemelde knelpunten maakt het lastig de aanbevelingen kort samen te vatten. De aanbevelingen zijn echter zeer herkenbaar –in kaders- in de rapportage opgenomen waardoor een selectieve lezer zich snel een beeld kan vormen. Op deze plaats volgt een algemene beschrijving van de bij de jeugdzorgbrigade gemelde knelpunten, respectievelijk van de aard van de aanbevelingen.

De rapportage begint echter met het in het zonnetje zetten van een bijzonder geval van onbureaucratisch handelen. Ook elders komen **goede voorbeelden** aan de orde die de brigade in de praktijk tegenkwam.

De **knelpunten die jongeren zelf ervaren** komen daarna als eerste aan bod. Hieruit komen aanbevelingen voort over het gezamenlijke gebruik van cliëntendossiers, het zorgdragen voor begrijpelijke taal in formulieren en duidelijkheid over het zak- en kleedgeld en de eigen bijdrage. Naar aanleiding van een praktijkvoorbeeld worden aanbevelingen gedaan gericht op de verbetering van de situatie van jongeren die onbedoeld in een justitiële jeuginrichting verblijven. Ook wordt er een goed initiatief van jongeren zelf vermeld.

In de categorie **bureaucratie in de relatie met jeugdigen en hun ouders** wordt aangedrongen op meer duidelijkheid over de positie en de eisen die mogen worden gesteld aan de cliëntenvertrouwenspersoon. Tevens wordt een voorbeeld van succesvolle cliëntenparticipatie genoemd.

De gesignaleerde **bureaucratie op het niveau van instellingen** leidt tot een cluster van aanbevelingen voor de inrichting van het indicatietraject, waardoor de *doorlooptijd* binnen bureau jeugdzorg kan worden verkort. Jongeren kunnen hierdoor sneller worden geholpen. Met hetzelfde oogmerk worden aanbevelingen gedaan gericht op de logistiek van bureau jeugdzorg. Ook voor de zorgaanbieders zijn aanbevelingen geformuleerd voor de verkorting van de verblijfsduur, waardoor jongeren sneller kunnen terugkeren in een normale situatie.

De *indicatiestelling* levert op meerdere fronten bureaucratistische knelpunten op: in de keten, in de afstemming met de AWBZ, in de samenloop van AWBZ met justitiële jeuginrichtingen en bij ondertoezichtstellingen. Het zwaartepunt van deze problemen wordt aangepakt door de Operatie Jong. In aanvulling daarop worden waar mogelijk concrete aanbevelingen geformuleerd. De toepassing van de Algemene wet bestuursrecht door bureau jeugdzorg blijkt in de praktijk aanleiding te geven tot problemen en onduidelijkheden. Deze worden geagendeerd in een overleg met het ministerie van Justitie. Tot slot worden aanbevelingen gedaan gericht op het soepeler laten verlopen van hulpverlening in uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld bij (stads)nomaden.

Naar aanleiding van verschillende signalen van **bureaucratie in de keten van de jeugdbescherming** wordt verslag gedaan van een bijeenkomst met betrokkenen: kinderrechtshouders, gezinsvoogden, raad voor de kindbescherming en de MOgroep. Er werden acht knelpunten besproken, variërend van taakgebruik van rechtshouders, juridische terminologie die verschillend geïnterpreteerd wordt, overbodige juridische eisen, dubbel uitgevoerde werkzaamheden, tot de trage overdracht van gegevens in de keten. Deze knelpunten worden, vergezeld van de afspraken voor de oplossing, vermeld in deze rapportage.

Een soortgelijke bijeenkomst van betrokkenen vond plaats naar aanleiding van **knelpunten in de pleegzorg**. Hier kwamen bureaucratie bij provinciegrensoverschrijdende plaatsingen aan de orde

evenals problemen rond wijzigingen in de indicatie. Ook deze knelpunten worden, gevolgd door afspraken voor oplossingen, in deze rapportage vermeld. Over de knelpunten die pleegouders ondervinden wordt een afzonderlijke bijeenkomst met hen georganiseerd.

Als laatste categorie komt de **bureaucratie in de overheidsaansturing** aan bod. In aansluiting op hetgeen daarover al is opgemerkt in de eerste rapportage, worden de bestuurlijke verhoudingen en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bestuurlijke partners nader geanalyseerd en tegen het licht gehouden. Een belangrijke conclusie is dat in een stelsel waarin bestuurlijke verantwoordelijkheden niet helder worden onderscheiden en onvoldoende afstemming plaatsvindt, beleidsdrukte, informatiedrukte en personele drukte elkaar onontkoombaar gevangen gehouden in een vicieuze, bureaucratische cirkel van oorzaak en gevolg. Ontsnapping hieruit is alleen mogelijk wanneer de bestuurlijke partners zich consequent houden aan de feitelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies en elkaars verantwoordelijkheden daarin respecteren. Resultaatgericht beleid kan in combinatie met verbeterde coördinatie, beperking en prioritering van beleidsinitiatieven en met een goede afstemming tussen rijk, provincies en het veld zorgen voor meer samenhang, uitvoeringsgerichtheid en concrete resultaten.

# 1. Inleiding

## 1.1 Opdracht, samenstelling en werkwijze van de brigade

### **Opdracht**

'Elk kind telt!' is ons motto. De jeugdzorgbrigade is onafhankelijk, maar niet onpartijdig. Zij kiest partij voor de jeugd. Jeugdzorg is een recht en moet worden ervaren als rechtvaardig en behulpzaam.

De jeugdzorgbrigade heeft als taak om samen met de jeugd, ouders en werkers in de jeugdzorg onnodige bureaucratie te signaleren en aan te pakken om zo te bevorderen dat jongeren zo goed en zo snel mogelijk worden geholpen.

De opdrachtgevers van de jeugdzorgbrigade, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister van Justitie hebben de jeugdzorgbrigade twee taken meegegeven:

- het signaleren van onnodige bureaucratie die jeugdigen, ouders en instellingen ervaren.
- het stimuleren van succesvolle verbeteringen die bureaucratie voorkomen.

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

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

De jeugdzorgbrigade stimuleert het veld om knelpunten te melden. Het blijft echter de jeugdzorg zelf die met haar inzet en betrokkenheid het resultaat moet bereiken.

### **Samenstelling jeugdzorgbrigade**

De jeugdzorgbrigade is als volgt samengesteld: Frank de Grave (voorzitter), Dick van Hemmen en Thijs Malmberg.

### **Afstemming met Operatie Jong**

Met Operatie Jong zijn de volgende afstemmingsafspraken gemaakt:

- De jeugdzorgbrigade bestrijdt onnodige bureaucratie, o.a. als gevolg van de Wet op de jeugdzorg. De jeugdzorgbrigade gaat na wat, gegeven de huidige structuren, aan vermindering van bureaucratie kan worden gedaan.
- Operatie Jong heeft als interdepartementaal project de opdracht om de werking en de samenhang in de gehele jeugd(zorg)keten verbeteren. Deze oplossingen liggen meer op het niveau van modellen en structuren.
- Beide trajecten zijn complementair. De jeugdzorgbrigade en Operatie Jong houden elkaar op de hoogte van ontwikkelingen en komen tot onderlinge afstemming indien overlap dreigt.

### **Werkwijze**

De brigade staat voor een aanpak vanuit de basis. Zij is geen ombudsman of organisatieadviseur, maar een aanjager die activeert tot verbetering van de uitvoering van de jeugdzorg.

De jeugdzorgbrigade heeft een praktische instelling. Zij luistert naar jeugd, ouders en medewerkers; zij gaat in gesprek over initiatieven, knelpunten en oplossingen en zij organiseert de

discussie over mogelijke succesvolle toepassingen. Op basis hiervan doet zij aanbevelingen aan de betrokken partijen in de jeugdzorg.

### **Rapportages**

De brigade rapporteert halfjaarlijks aan haar opdrachtgevers over de vorderingen. Daarin worden de knelpunten waarmee de jeugdzorgbrigade is geconfronteerd voorzien van zo concreet mogelijke aanbevelingen ter oplossing. De aanbevelingen zijn gericht aan de voor het onderwerp verantwoordelijke partij, te weten het rijk (de departementen van VWS en Justitie), provincies & grootstedelijke regio's, bureaus jeugdzorg en zorginstellingen. Wanneer het onderwerpen betreft die naar hun aard vragen om een landelijk afgestemde aanpak van jeugdzorginstellingen richten we de aanbevelingen mede aan de MOgroep, de brancheorganisatie voor de jeugdzorg.

De jeugdzorgbrigade heeft niet alleen oog voor de knelpunten in de jeugdzorg. Er is ook veel goeds te melden over de jeugdzorg hoewel dat de pers vaak niet haalt. Wij geven in onze rapportage ook aandacht aan een aantal goede ontwikkelingen die we in het veld tegenkomen die de jeugdzorg soepeler laten verlopen. Deze worden vermeld als GOEDE VOORBEELDEN in de rapportage. Daarnaast kennen we een aparte categorie voor een bijzonder geval van onbureaucratisch en geïnspireerd handelen. Aan de betrokkenen wordt het BEELDJE uitgereikt dat de kunstenaar Jan Jaap Horstink voor de jeugdzorgbrigade heeft gemaakt. Deze figuur staat op de omslag van de rapportages.

### **Looptijd jeugdzorgbrigade**

De jeugdzorgbrigade is van opvatting dat de looptijd van haar werkzaamheden zonder bezwaar met een half jaar bekort kan worden. Dat betekent dat de derde en laatste rapportage in mei 2006 verschijnt. Dat geeft voldoende tijd om de signalen van bureaucratie uit het veld op te pakken en van aanbevelingen te voorzien. De bewindslieden hebben met de verkorting van de looptijd ingestemd.

## **1.2 Terugblik en acties naar aanleiding van de eerste rapportage**

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

Op sommige punten kon de jeugdzorgbrigade niet meer doen dan een oproep aan betrokkenen. Bijvoorbeeld waar het de *houding en opstelling* van hulpverleners betreft. Met een aantal andere gesignaleerde problemen houdt de Operatie Jong zich bezig.

Met de volgende signalen uit de eerste rapportage is de jeugdzorgbrigade de afgelopen periode aan de slag gegaan:

- het signaal dat jeugdigen en ouders te maken krijgen met *onbegrijpelijke taal in formulieren* etc.
- de signalen van bureaucratie in de pleegzorg
- de signalen van bureaucratie in de keten van de jeugdbescherming ('dikke rapporten')
- de lange doorlooptijden
- de afstemming van indicatiestellingen

Grote winst is geboekt op het gesignaleerde punt van duizenden *onnodige (her)indicaties*, die slechts op bureaucratistische gronden nog vòòr 1 juli 2005 zouden moeten plaatsvinden. Dit zou veel onnodig werk en aanzienlijke kosten met zich meebrengen.

De ministeries van VWS en Justitie hebben dit signaal van de jeugdzorgbrigade voortvarend opgepakt. Het resultaat daarvan is dat voor de groep jeugdigen, waarvoor de bureaus jeugdzorg al

eerder (voor 1 januari 2005) hebben vastgesteld dat de cliënt aangewezen is op jeugdzorg, de plicht tot (her)indicatie vervalt. Om deze vrijstellingen te bewerkstelligen is een wetsvoorstel ingediend. Totdat het wetsvoorstel van kracht is, mag reeds gewerkt worden als ware de wet in werking. Het gevolg van dit alles is dat naar schatting 10.000 indicaties minder behoeven te worden gesteld en dat er voldoende tijd is om de overige indicaties te realiseren. Voor jeugdigen die ook na 1 januari 2006 zorg nodig hebben, kan het bureau jeugdzorg indiceren op een moment waarop (her)indiceren ook inhoudelijk wenselijk is, doch uiterlijk vóór 1 januari 2006.

Het laatste thema in de eerste rapportage was het punt van de *bureaucratie in de overheidsaansturing* van de jeugdzorg. Er werd een grote beleidsdrukte gesignaleerd: initiatieven, onderzoeken, pilots, buitelen over elkaar heen waarbij het overzicht zoek raakt.

*“Erg veel bestuurders en ambtenaren trekken aan wel heel veel touwtjes. De energie die daaraan in het veld moet worden besteed, gaat ten koste van de feitelijke cliënthulp”.*

Daarnaast werd aandacht besteed aan de overmaat en detaillering van regels rond informatie en verantwoording. Uit deze signaleringen vloeiden een aantal aanbevelingen voort waarbij werd aangedrongen op terughoudendheid ten aanzien van voorgenomen nieuwe beleidsinitiatieven, acties, projecten etc. Voorts werd voor nieuwe initiatieven een toets vooraf bepleit op noodzaak, stapeling van initiatieven, samenhang met het bestaande beleid en op mogelijke bureaucratische effecten. Aanbevolen werd dat de departementen en het IPO in onderling overleg scherpe afspraken zouden maken over het beteugelen van de informatiestromen. In deze rapportage komen wij nader op het thema beleidsdrukte terug (hoofdstuk 8).

Tot slot verdient het vermelding dat de betrokkenen bij de jeugdzorg, bewindslieden, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de brancheorganisatie van de jeugdzorg (de MOgroep) en kamerleden positief reageerden op onze rapportage en hun medewerking hebben verleend aan het werk van de brigade.

### **1.3 De tweede rapportage**

In deze tweede rapportage van de jeugdzorgbrigade staat de *stimulering* centraal. Dat wil zeggen het doen van zoveel mogelijk *concrete aanbevelingen* voor gesignaleerde problemen uit de eerste rapportage (zie onder 1.2) en eveneens voor nieuwe bureaucratische problemen die zijn aangemeld en opgespoord. De aanbevelingen dragen eraan bij dat meer jongeren beter en sneller kunnen worden geholpen. Om niet in herhaling te vervallen verwijzen wij voor de globale inhoud van deze rapportage naar de samenvatting.

De brigade heeft ook in de afgelopen periode goed samengewerkt met de partijen in de jeugdzorg. Vele organisaties en personen hebben hun medewerking gegeven aan onze zoektocht naar bureaucratie en aan het vinden van oplossingen.

### **1.4 De agenda voor de komende periode en vooruitblik op de eindrapportage**

In de komende periode zal de jeugdzorgbrigade uiteraard nauwlettend volgen wat er gebeurt met de aanbevelingen uit deze tweede rapportage. In het najaar vinden overleggen plaats met de bewindslieden van Justitie en VWS, met provincies (IPO) en met de branchevereniging van jeugdzorginstellingen (MOgroep). Ook vinden gesprekken met kamerfracties plaats. Daarnaast worden werkbezoeken afgelegd, zowel naar aanleiding van knelpunten als naar aanleiding van goede ontwikkelingen.

Verder staan opnieuw bijeenkomsten op het programma waar knelpunten uit verschillende domeinen aan de orde komen:

#### *Bureaucratie rond pleegouders*

Pleegouders vormen een bijzondere groep binnen de pleegzorg. Naar aanleiding van klachten van pleegouders organiseert de jeugdzorgbrigade een bijeenkomst met (vertegenwoordigers van) pleegouders waar de specifieke problemen die pleegouders ondervinden aan de orde komen.

#### *Bureaucratie rond cliëntenraden*

De jeugdzorgbrigade kreeg signalen dat er bureaucratische belemmeringen bestaan voor het functioneren van cliëntenraden. Naar aanleiding daarvan wordt een bijeenkomst met (vertegenwoordigers uit) cliëntenraden georganiseerd.

#### *Bureaucratie in de relatie kinderrechter, raad voor de kindbescherming, gezinsvoogden & AMK.*

In september 2005 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met kinderrechters, raad voor de kindbescherming en gezinsvoogden. Begin 2006 vindt opnieuw een bijeenkomst plaats om te zien hoever de oplossing van knelpunten is gevorderd.

#### *Bureaucratie rond pleegzorginstellingen*

In aansluiting op een eerste bijeenkomst met professioneel betrokkenen bij de pleegzorg in september, wordt in januari 2006 een tweede bijeenkomst georganiseerd waar de oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten aan de orde komen.

Mede naar aanleiding van lopende initiatieven van provincies en instellingen, zullen wij in de volgende rapportage specifiek stilstaan bij bureaucratische elementen in de relatie tussen provincie en instellingen.

Intussen staan wij uiteraard nog steeds open voor nieuwe signalen van bureaucratie, uit welke hoek dan ook. Wij nodigen iedereen die betrokken is bij de jeugdzorg van harte uit met ons mee te strijden tegen bureaucratie en andere hindernissen die de jeugdzorg onnodig bemoeilijken.

### **Tot besluit**

Bureaucratie komt niet uit de lucht komt vallen, maar is in belangrijke mate een afspiegeling van de toenemende eisen die overheid en samenleving stellen aan het handelen van alle organisaties, dus ook aan jeugdzorgorganisaties. Het gaat daarbij om transparantie, zorgvuldigheidseisen, kwaliteitseisen, juridische eisen, eisen met betrekking tot registratie en dossiervorming en natuurlijk om verantwoording, zowel financieel als inhoudelijk. In dat besef probeert de jeugdzorgbrigade *onnodige bureaucratie* tegen te gaan. Kan het niet efficiënter, slimmer, eenvoudiger of sneller geregeld worden? Zijn de regels die we bedacht hebben echt noodzakelijk? Welke informatie hebben we daadwerkelijk nodig?

Verder dient bij alle kritische signaleringen bedacht te worden dat de Wet op de jeugdzorg pas op 1 januari 2005 in werking is getreden. Opgedane ervaringen, maar ook voortschrijdend inzicht kunnen in de komende periode een steviger grondslag bieden voor het stimuleren van maatregelen ter voorkoming van onnodige bureaucratie.



## 2. Beeldje voor onbureaucratisch handelen

Zoals reeds aangegeven besteedt de jeugdzorgbrigade speciale aandacht aan een bijzonder geval waar onbureaucratisch werd gehandeld.

**Het beeldje voor onbureaucratisch handelen wordt uitgereikt aan Bureau Jeugdzorg Haaglanden, de Stadsregio Haaglanden en de Hoenderloo-groep voor hun bijzondere inspanningen en eendrachtige, onbureaucratische samenwerking bij de hulpverlening in een bijzonder complexe situatie.**

*In 2004 meldde de politie bij Bureau Jeugdzorg Haaglanden een Romagezin met acht kinderen dat overlast gaf. Het gezin had een lange historie met verblijfplaatsen in verschillende gemeenten. Steeds weer waren ze over de gemeentegrens gevlucht of gezet. Er was steeds sprake van gebrek aan basisvoorzieningen, zoals onderdak, kleding, bedden, eten. In het gezin deden zich bijna alle denkbare problemen tegelijk voor: er was sprake van analfabetisme, criminaliteit, zedenloosheid, schoolverzuim (de kinderen waren praktisch nooit naar school geweest), werkloosheid, een openstaand strafblad en schulden. Eerder was door middel van jeugdbeschermingsmaatregelen geprobeerd de kinderen weer in het spoor te krijgen, maar de ouders bleken niet in staat de ingezette hulp zelf voort te zetten. Uithuisplaatsing zorgde eerder voor meer problemen (onrust, wantrouwen) dan voor verbetering. In 2004 dreigde voor het gezin huissuitzetting en werd een ondertoezichtstelling uitgesproken. Daarop vluchtten ze naar een parkeerterrein, waar onmiddellijk sprake was van een tekort aan eerste levensbehoeften zoals voedsel, dekens, kleding.*

### **Knelpunten en problemen met regels**

De regels in de jeugdzorg zijn duidelijk niet op dit soort ingewikkelde, multi-probleemgevallen toegesneden. Dit gezin had in principe recht op hulp, zowel van de jeugdzorg als van lokale instellingen, maar er kon niet worden voldaan aan de vele reguliere voorwaarden. Oorzaak was de complete chaos in het gezin: niets was op orde, papieren waren weg of verouderd en de oplossing van het ene probleem werd gehinderd door het bestaan van een ander probleem. Zo ontstonden vicieuze, bureaucratische cirkels waaruit geen uitweg te vinden was

### **Gevonden oplossingen**

In dit geval hebben bureau jeugdzorg Haaglanden, de stadsregio Haaglanden en zorgaanbieders de handen ineen geslagen en met veel inspanning, creativiteit en uithoudingsvermogen uiteindelijk een oplossing gevonden. Bureau jeugdzorg heeft voor de eerste noodzakelijke kosten van levensonderhoud een fonds aangeboord. Het gezin is vervolgens, in afwachting van een passende oplossing, op kosten van een regionale zorgaanbieder ondergebracht in een pension. Door de inzet van bureau jeugdzorg en bijzondere financiering van de Stadsregio Haaglanden is het gezin uiteindelijk in zijn geheel ondergebracht bij de Hoenderloogroep, die als enige in staat en bereid was het hele gezin met deze complexe problematiek op te nemen en hulp te verlenen.

Het gezin verblijft inmiddels enige tijd in de Hoenderloogroep. De kinderen gaan voor het eerst van hun leven naar school (en nog graag ook), schulden worden gesaneerd, uitstaande straffen uitgezeten en de volwassen leden van het gezin verrichten, ook voor het eerst van hun leven, min of meer gestructureerd betaalde werkzaamheden. Bureau Jeugdzorg Haaglanden is vol lof over de bereikte vorderingen.

Door eendrachtig handelen en met veel inspanningen is dit probleem uiteindelijk opgelost. Maar het heeft onevenredig veel tijd en moeite gekost. Hoewel er in principe recht op hulp bestond, maakten reguliere procedures, die uiteraard niet zijn toegesneden op dit soort uitzonderlijke gevallen, dit in feite onmogelijk. In de toekomst moet de organisatie van de hulp sneller en soepeler verlopen. In hoofdstuk 5.9 komen we nader terug op dit type problematiek en doen wij aanbevelingen voor de aanpak in komende gevallen.

### **Waardering jeugdzorgbrigade**

Op deze plaats wil de jeugdzorgbrigade haar waardering uitspreken voor het creatieve, onbureaucratische handelen en de verrichte inspanningen door betrokkenen. Er is naar het oordeel van de jeugdzorgbrigade meer dan voldoende reden om het beeldje voor onbureaucratisch handelen toe te kennen aan:

- Bureau Jeugdzorg Haaglanden, Henk Salet, bureau manager
- Jeugdformat, Rotterdam, Hetty Goedvolk, cluster manager
- Hoenderloo-groep, Hans Nieuwerkerke, directeur
- Stadgewest Haaglanden, Ton van der Stoep, portefeuillehouder jeugdzorg

Het beeldje wordt op 25 oktober 2005 aan genoemden overhandigd door staatssecretaris mevrouw C. Ross-van Dorp van VWS.

### 3. De jeugdigen zelf aan het woord

#### 3.1 De samenwerking met jongeren

De jeugdzorgbrigade kiest ervoor de stem van de jongeren zelf een vaste plek te geven in haar werkzaamheden. Met het Jeugdwelzijnsberaad (JWB), het netwerk van alle jongerenraden in Nederland, is afgesproken expliciet aandacht te besteden aan de signalen en adviezen uit de wereld van de jongeren zelf. Deze afspraak is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst met de jongeren van het Jeugdwelzijnsberaad.

Kern van de overeenkomst is dat:

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

#### 3.2 Bijeenkomsten met jongeren

In februari 2005 vond de eerste bijeenkomst met jongeren plaats. In de eerste rapportage maakten wij melding van hun klacht dat jongeren, respectievelijk hun ouders, zoveel formulieren moeten invullen. Naar aanleiding daarvan zijn wij nagegaan om welke formulieren het gaat. Gebleken is dat jongeren in de jeugdzorg eigenlijk alleen het formulier *aanvraag indicatiebesluit* van bureau jeugdzorg moeten invullen en ondertekenen. Het probleem van de vele formulieren zit vooral in de vele verschillende instanties waarmee jongeren te maken krijgen, zoals de gemeente voor ondersteuning en speciaal vervoer en het speciaal onderwijs, waarvoor steeds opnieuw dezelfde gegevens moeten worden vermeld in nieuwe aanvraagformulieren.

##### *Aanbeveling aan het rijk*

- Bevorder de totstandkoming van elektronische cliëntdossiers die door alle hulpverleners kunnen worden geraadpleegd waardoor jongeren niet steeds dezelfde gegevens te hoeven verstrekken.

In juni 2005 heeft in de justitiële jeugdinrichting Harreveld in Almelo een tweede bijeenkomst met jongeren plaatsgevonden. Frank de Grave sprak daar met jongens en meiden (en begeleiders) uit de jeugdinstanties Harreveld, Nové, de Hoenderloo Groep, Trias en Jarabee. De volgende problemen kwamen aan de orde.

##### 3.2.1 Eigen bijdrage regeling

Jongeren die zelf inkomsten hebben (veelal een bijbaantje naast school) betalen een eigen bijdrage aan jeugdzorginstellingen. Er bestaat bij jongeren veel onduidelijkheid over hoe de eigen bijdrageregeling in elkaar zit en werkt (zie bijlage II). Jongeren vinden het ook lastig dat de eigen bijdrage per instelling, en zelfs binnen dezelfde instelling kan verschillen.

Daarnaast blijkt dat de inning van de eigen bijdragen een grote belasting vormt voor de jeugdzorginstellingen. De regeling is ingewikkeld en vraagt erg veel werk. De kosten staan in geen verhouding tot de zeer minimale opbrengst. Instellingen moeten bewijzen van (bij)verdiensten van kinderen opvragen (die telkens wijzigen), die administratief gaan verwerken, verrekenen en dan

innen, met alle bureaucratie van dien. Bovendien zitten onrechtvaardigheden in het systeem, die ertoe leiden dat van jongeren, afhankelijk van hun plaatsing, verschillend worden behandeld. Instellingen zouden liefst van de regeling af willen. Daarmee is iedereen (financieel) beter af. In de praktijk wordt de regeling om deze reden al vaak niet uitgevoerd.

*Aanbeveling aan het rijk:*

- Evalueer de eigen bijdrageregeling en beoordeel of de baten wel opwegen tegen de lasten.

### 3.2.2 Moeilijke woorden en ingewikkelde formulieren

Jongeren ervaren bureaucratie in de moeilijke woorden en de ingewikkelde formulieren die gebruikt worden. Hiervoor is al vermeld dat het in de jeugdzorg vooral gaat om de *aanvraag indicatiebesluit*. Dit formulier is in jongerentaal opgesteld, maar er zijn een aantal wettelijke termen zoals *indicatiestelling*, *geïndiceerde* en *aanspraak hebben op* die nog moeten worden uitgelegd.

Dit zelfde probleem bestaat bij het taalgebruik in vonnissen en beschikkingen van kinderrechtters. Hieraan punt is aan de orde gesteld in de bijeenkomst met de kinderrechtters (zie hoofdstuk 6: 'Bureaucratie in de keten van jeugdbescherming').

*Aanbeveling aan de jeugdzorginstellingen (MOgroep):*

- Leg in formulieren en brochures moeilijke termen uit in voor jeugdigen begrijpelijke taal.

### 3.2.3 Zak- en kleedgeld

Ook voor het zak- en kleedgeld geldt dat er tussen instellingen verschillen bestaan. Verschillen die er niet zouden moeten zijn, vinden de jongeren.

*Aanbevelingen aan jeugdzorginstellingen (MOgroep):*

- Bevorder dat er landelijk gelijke bedragen komen voor zak- en kleedgeld.

## 3.3 Jeugdigen ontwerpen handleiding over voogdij

In aansluiting op de vorige paragraaf wil de jeugdzorgbrigade nog een initiatief van jeugdigen dat in samenwerking met Kidslive! tot stand is gekomen in de schijnwerpers zetten

*In Limburg hebben jongeren uit de jeugdzorg zelf een folder gemaakt over voogdij. In hun eigen taal informeren ze andere jeugdigen over wat voogdij precies is, wat er allemaal gebeurt en hoe ermee om te gaan. Kortom, wat een jongere die met voogdij te maken krijgt gewoon moet weten.*

Kidslive! is een netwerk van organisaties en mensen, jong en oud, gericht op het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen. Van 18 tot en met 20 november organiseert Kidslive! in samenwerking met de provincie Limburg de dag(en) van de Rechten van het Kind.

### 3.4 Bureaucratie: een voorbeeld uit de praktijk van jongeren

(uit het gesprek met jongeren, juni 2005)

*Een 16-jarig meisje uit de randstad zit in een justitiële jeugdinrichting in het oosten van het land. Ze hoort eigenlijk niet thuis in een justitiële inrichting, maar er is geen andere plaats beschikbaar. Ze heeft maar weinig contacten met haar gezinsvoogd, want die moet helemaal uit Rotterdam komen en de beschikbare tijd en het reisbudget van de voogd zijn niet afgestemd op dergelijke lange reistijden en hoge reiskosten. Het meisje zelf mag maar beperkt contact hebben met haar familie en vrienden, omdat ze valt onder de gebruikelijke regels van een justitiële inrichting. Dat betekent slechts beperkt bezoek en éénmaal per week een uur waarin ze mag telefoneren.*

Dit is een schrijnend voorbeeld van een meisje dat dubbel slachtoffer is. Slachtoffer van het tekort aan geschikte plaatsen en van de bureaucratie die er geen rekening mee houdt dat ze in feite niet in een justitiële inrichting thuishoort. In dergelijke gevallen is toch echt enige flexibiliteit op zijn plaats zodat een jongere niet meer dan onvermijdelijk is benadeeld wordt in een dergelijke situatie.

*Aanbeveling aan justitiële jeugdinrichtingen (ministerie van Justitie):*

- Verschaf jongeren die onbedoeld terechtkomen in een justitiële inrichting zoveel mogelijk de faciliteiten van een niet-justitiële jeugdzorginrichting.

*Aanbeveling aan de jeugdbescherming i.c. de bureaus jeugdzorg (MOgroep):*

- Verschaf gezinsvoogden met pupillen die op grote afstand zijn geplaatst extra budget en bewegingsmogelijkheden om voldoende contact te hebben met jeugdigen.

Deze laatste knelpunten staan in verband met het in de eerste rapportage door jeugdigen genoemde probleem dat medewerkers soms de neiging hebben zich te verschuilen achter protocollen en formaliteiten. Natuurlijk zijn protocollen en niet voor niets, maar het mogen geen schuilplaatsen worden voor minder goed handelen.

Het voorgaande hangt ook samen met de professionaliteit en de kwaliteit van werken in de jeugdzorg. Er is de afgelopen jaren, en zeker met de inwerkingtreding van de nieuwe wet, veel veranderd in de jeugdzorg. En bovendien is de samenleving hogere eisen gaan stellen aan het handelen in de (jeugd)zorg. De kwaliteit van handelen kan alleen maar worden verbeterd indien duidelijk is aan welke kwaliteitseisen de zorg en de medewerkers moeten voldoen en er tevens gericht wordt geïnvesteerd in de deskundigheidsbevordering van werkers in de jeugdzorg.

Voor het punt van de kwaliteitseisen wordt verwezen naar hoofdstuk 5.1.3 en voor de verdere ontwikkeling van het stelsel naar hoofdstuk 8.

## 4. Bureaucratie in de relatie met jeugdigen of hun ouders

### 4.1 Bureaucratie en onduidelijkheid rondom vertrouwenspersoon

De nieuwe Wet op de Jeugdzorg introduceert de onafhankelijke vertrouwenspersoon (VP) voor zowel cliënten als ouders/verzorgers. Provincies financieren de vertrouwenspersonen. Jeugdzorginstellingen zijn verplicht cliënten over de vertrouwenspersoon te informeren. Het ontbreekt echter aan landelijke afspraken over de financiering van vertrouwenspersonen. Iedere provincie onderhandelt afzonderlijk over de bekostiging. Dit resulteert in verschillende bedragen en daardoor in een verschillende inzet van vertrouwenspersonen per provincie. Deze verschillen leiden tot rechtsongelijkheid en een onduidelijke situatie voor jongeren en instellingen.

*Aanbevelingen aan de provincies (IPO) en de jeugdzorginstellingen (MO-groep):*

- Maak gezamenlijk landelijke afspraken over het provinciale beleid met betrekking tot vertrouwenspersonen en daarbij passende financiering.

### 4.2 Gelderse jongeren praten en beslissen mee

De provincie Gelderland heeft jeugdparticipatie tot een speerpunt van haar jeugd(zorg)beleid gemaakt. De bedoeling is jongeren bij beleidsontwikkeling te betrekken en hen zo invloed en (mede)verantwoordelijkheid te geven. De gedegen wijze waarop dit is aangepakt en de resultaten zijn zodanig dat de jeugdzorgbrigade dit initiatief wil aanmerken als een GOED VOORBEELD.

Bij jeugdparticipatie worden verschillende niveaus onderscheiden:

1. luisteren naar jongeren
2. jongeren ondersteunen om hun ideeën te uiten
3. rekening houden met ideeën van jongeren
4. jongeren betrekken bij besluitvormingsprocessen
5. jongeren delen in macht en verantwoordelijkheid

*In 2004 is in Gelderland een pilot jeugdparticipatie gestart, waarbij geen onderzoeksbureau, maar jongeren-studenten van twee universiteiten en een hogeschool de verbindende rol vervulden tussen de provincie en de Gelderse jongeren.*

*Er is in eerste instantie een keuze gemaakt voor drie thema's binnen de jeugdzorg: aandacht voor verschillende culturen binnen bureau jeugdzorg, jeugdparticipatie bij jeugdzorginstellingen en de opzet van spoedeisende zorg. In een tweede traject zijn de thema's jeugdreclassering, zorg op school en informatiebehoefte van VMBO-scholieren gekozen. In pilots is geëxperimenteerd met verschillende mogelijkheden om invloed op beleid uit te oefenen. Uit de evaluatie is gebleken dat het mogelijk is jongeren zinvol te betrekken en invloed te laten uitoefenen op het jeugdzorgbeleid op regionaal niveau.*

*De provincie heeft de aanbevelingen van jongeren overgenomen en gaat zorgen dat die nu in de reguliere beleidspraktijk worden gebracht. Een concreet succes is al geboekt met de invloed die jongeren die in de crisisopvang verbleven hebben gehad op de plannen van de jeugdzorginstellingen voor spoedeisende zorg. Hun inbreng heeft geleid tot een andere kijk van jeugdzorgmedewerkers op dit onderwerp en tot veranderingen in de opzet. Jongeren gaven bijvoorbeeld aan dat zij in geval van crisisopvang liever niet bij familie verblijven. Zij willen hun familie niet in het conflict betrekken en zien daarnaast ook voordelen (rust, afstand, nieuwe structuur) in een niet met hun ouders verbonden omgeving.*

*Een andere opbrengst is dat er, naast een beter contact tussen jongeren en de jeugdzorg, ook meer contact en inzicht ontstaat bij politici en provinciale beleidsmakers.*

*In het volgende provinciale beleidsprogramma worden nieuwe onderwerpen benoemd voor de jeugdparticipatie. Het zullen onderwerpen zijn waarover in 2006 besluitvorming plaatsvindt én die directe consequenties hebben voor jongeren.*

## 5. Bureaucratie op het niveau van instellingen

### 5.1 Doorlooptijden bureau jeugdzorg

In de eerste rapportage zijn de lange doorlooptijden al aan de orde gesteld. In de afgelopen maanden heeft de jeugdzorgbrigade een aantal bureaus jeugdzorg bezocht om goede voorbeelden op te sporen. Onder de 'doorlooptijd' van bureau jeugdzorg wordt verstaan: de tijd die verstrijkt tussen de aanmelding voor geïndiceerde zorg en het moment van het indicatiebesluit. Het is in het belang van de cliënt om de doorlooptijd zo kort mogelijk te houden, en in ieder geval binnen de door het veld gehanteerde norm van 55 dagen, zodat hulp zo snel mogelijk kan aanvangen.

#### 5.1.1 Inrichting indicatietraject bureau jeugdzorg

De doorlooptijd van bureau jeugdzorg wordt mede bepaald door (de inrichting van) het indicatietraject<sup>1</sup>. Hoewel zich bij bureaus gelijksoortige ontwikkelingen voordoen, acht de jeugdzorgbrigade de integrale aanpak van bureau jeugdzorg Utrecht een GOED VOORBEELD, gezien de doelgerichte wijze waarop het indicatietraject verloopt en inhoudelijk aansluit in de keten.

Een punt waar wij eveneens de aandacht op willen vestigen is de manier waarop de invoering van nieuwe werkwijze is begeleid, namelijk door hiervoor een interne 'helpdesk' in het leven te roepen waar medewerkers met vragen en knelpunten terecht kunnen. Deze helpdesk is ondergebracht bij een persoon die over brede deskundigheid beschikt en die op beleidsbeslissend niveau in de organisatie is gepositioneerd, zodat deze naast het geven van antwoorden zo nodig ook aanpassingen kan doorvoeren. Zo ontstaat er niet alleen een informatiestroom van boven naar beneden, maar ook van beneden naar boven. Daardoor worden medewerkers gemotiveerd en kan snel actie worden ondernomen bij knelpunten.

In het volgende kader staan de aspecten die een rol kunnen spelen in de verkorting van de doorlooptijd als aanbevelingen verwoord:

#### *Aanbevelingen aan de bureaus jeugdzorg:*

Betrek de hierna genoemde aspecten bij het inrichten van het indicatietraject:

- a. Maak het proces begrijpelijk voor de cliënt.
- b. Zorg voor continuïteit in de begeleiding van de cliënt.
- c. Sluit aan op de beschikbare informatie uit het lokale voorveld ter voorkoming van dubbele bevraging van de cliënt en van dubbel werk.
- d. Beperk de informatie tot hetgeen absoluut nodig is om te komen tot een indicatie.
- e. Maak onderscheid naar de complexiteit van de problematiek.
- f. Belast zorginhoudelijke medewerkers zo min mogelijk met administratieve handelingen.
- g. Anticipeer op de informatiebehoefte van zorgaanbieders.

<sup>1</sup> Overigens bestaan er tal van andere, niet of minder beïnvloedbare factoren, die invloed uitoefenen op de doorloopsnelheid, zoals:

- de medewerking van de cliënt (nakomen afspraken etc);
- de afhankelijkheid van derden, zoals GGZ, LVG, RvdK, AMK, kinderrechter;
- het aantal aanmeldingen in relatie tot de capaciteit, cq het budget van bureau jeugdzorg. Als zich veel cliënten aanmelden, doen zich intern verstoppingen voor, die leiden tot verlenging van de doorlooptijden;
- de zwaarte van de problematiek; deze lijkt toe te nemen. De multidisciplinaire beoordeling van zware, complexe problematiek kost meer tijd;
- bewustwording van de cliënt: soms vraagt het enige tijd voordat de cliënt tot het inzicht komt dat (een bepaalde vorm van) hulp nodig is. Daarvoor kan een langer durende periode (doorlooptijd) nodig en zinvol zijn.



*Toelichting:*

*a. Maak het proces begrijpelijk voor de cliënt.*

Dit geldt voor het informeren van de cliënt maar ook voor het taalgebruik in formulieren.

*b. Zorg voor continuïteit in de begeleiding van de cliënt.*

De casemanager is de persoon die de cliënt vanaf het begin door het indicatietraject en verder richting zorguitvoering leidt. Naast continuïteit voor de cliënt zijn de voordelen hiervan meer betrokkenheid van de medewerker bij de cliënt, betere geïnformeerde van de medewerker en minder overdrachtsmomenten. Dit alles versterkt de vertrouwensband die cruciaal is in de relatie hulpverlener-cliënt. Dit geldt nog extra voor zorgmijders.

*c. Sluit aan op de beschikbare informatie uit het lokale voorveld ter voorkoming van dubbele bevraging van de cliënt en van dubbel werk.*

Daartoe dient zoveel mogelijk te worden voortgebouwd op dossiers van andere instellingen. Een mogelijkheid is mandatering van voorliggende instellingen voor de eerste stappen (aanmelding, screening) in het indicatieproces.

*d. Beperk de informatie tot datgene dat absoluut nodig is om te komen tot een indicatie.*

Iedere handeling dient doelgericht te zijn voor het indicatieproces. Bedenk dat het binnen bureau jeugdzorg gaat om indicatiediagnostiek en niet om behandeldiagnostiek. Dat impliceert dat niet alle details en aspecten met betrekking tot de problematiek van de cliënt aan de orde hoeven te komen, maar alleen hetgeen nodig is om tot een indicatie te komen.

*e. Maak onderscheid naar complexiteit van problematiek.*

Voorkom dat eenvoudige gevallen in een onnodig zwaar en langdurig traject terechtkomen, bijvoorbeeld door in het indicatietraject afzonderlijke routes te hanteren voor respectievelijk eenvoudige, gemiddelde en complexe gevallen. Ga in de achtereenvolgende stappen van het indicatieproces steeds uit van de minimaal noodzakelijke inzet van deskundigen. Alleen waar nodig verder verdiepen en selectief aanvullende expertise raadplegen.

*f. Belast zorginhoudelijke medewerkers zo min mogelijk met administratieve handelingen.*

Laat de formele afhandeling van het indicatiebesluit over aan specialisten die kennis hebben van alle –nogal eens wijzigende- formaliteiten waaraan moet worden voldaan.

*g. Anticipeer op de informatiebehoefte van zorgaanbieders.*

Door in het indicatietraject rekening te houden met de informatiebehoefte van zorgaanbieders kunnen zij zo optimaal mogelijk aan de slag met de cliënt.

### 5.1.2 Versnellen doorlooptijden: de 'Doorbraakmethode'

Naast de in de vorige paragraaf aangegeven inhoudelijke opzet, is ook een 'slimme' logistiek van belang bij het versnellen van de doorlooptijd. Daarbij is de 'Doorbraakmethode' behulpzaam. In de gezondheidszorg zijn hiermee aansprekende successen geboekt. Een daarvan is de 'mama-care-poli' waarbij een doorlooptijd voor het onderzoek naar borstkanker van twee weken (gesprek, onderzoek, diagnose en behandelvoorstel) is teruggebracht tot één dag.

In een doorbraakprogramma werken *Doorbraakexperts* en jeugdzorgwerkers samen. De deelnemende instellingen stellen teams samen bestaande uit alle disciplines die bij het betreffende proces betrokken zijn. Er wordt gewerkt volgens een verbetermodel, waarin veranderingen fasegewijs worden ingevoerd. In werkconferenties worden de in de praktijk opgedane ervaringen uitgewisseld en nieuwe aanpakken bedacht.

Dit voorjaar zijn de bureaus jeugdzorg van Flevoland, Groningen en Overijssel gestart met *Doorbraak*. Concrete resultaten zijn voor de zomer van 2006 te verwachten. Inmiddels blijkt ook een aantal andere bureaus geïnteresseerd. Op basis van de resultaten en good practices van de eerste groep wordt op een later tijdstip met een volgende groep bureaus gestart. Het Doorbraakproject wordt opgenomen in het ontwikkelprogramma van de MOgroep.

Daarnaast zijn met partners in de jeugdzorg gesprekken gaande over de toepassing van *Doorbraak* in de keten van de jeugdzorg. Zoals in de keten van de jeugdbescherming: AMK > Raad voor de Kinderbescherming > bureau jeugdzorg. Het Doorbraakproject wordt gefinancierd door VWS.

*Aanbeveling aan de bureaus jeugdzorg en partners in de jeugdzorgketen:*

- Maak ter verbetering van de logistiek, en daarmee van de verkorting van de doorlooptijden, gebruik van de mogelijkheid deel te nemen aan het *Doorbraakproject*.

### 5.1.3 De kwaliteit van bureau jeugdzorg

Het indicatietraject is uiteraard gebaseerd op een visie op kwaliteit. Inmiddels is bij alle bureaus jeugdzorg het zgn. '*referentiewerkmodel*' ingevoerd. Uit een check is gebleken dat alle bureaus de aanpassingen op basis van de Wet op de jeugdzorg hebben ingevoerd en ook maatregelen hebben genomen om die te borgen. Zo ligt er een basis die onduidelijkheid, verschillende werkwijzen en daarmee bureaucratie voorkomt.

De volgende stap is de invulling van de werkprocessen in kwalitatieve zin. In het verlengde van het visiedocument dat de bureaus jeugdzorg eerder gezamenlijk hebben vastgesteld, is het wenselijk dat de bureaus tot onderlinge afspraken komen waarbij zij zich binden aan normen voor kwaliteit en professionaliteit. Daarmee maken zij cliënten, andere jeugdzorginstellingen en het lokale veld duidelijk op welke wijze het bureau jeugdzorg, waar dan ook, kwalitatief inhoud geeft aan haar taken. Ook gezien de mobiliteit van cliënten kan hierdoor onduidelijkheid en bureaucratie worden voorkomen. De ontwikkeling en implementatie van het referentiewerkmodel kan hierbij als voorbeeld dienen.

*Aanbeveling aan de bureaus jeugdzorg (MOgroep)*

- Ontwikkel een eenduidige visie op de kwaliteit van alle bureaus jeugdzorg zodat voor elke jongere/verzorger duidelijk is waar het bureau jeugdzorg -waar ook in het land- staat.

## 5.2 Doorlooptijden in de zorgverlening

Ook de doorloopsnelheid in de zorg, dan verblijfsduur genoemd, moet in het belang van de cliënt zo kort mogelijk zijn. De heersende opvatting onder deskundigen is dat een behandeling langer dan 12 maanden (daghulp) en 24 maanden (residentiële hulp) veelal weinig meer toevoegt aan het behandelresultaat. In de praktijk blijken die termijnen nogal eens te worden overschreden. Uiteraard kan de specifieke behoefte van een cliënt een geldige reden vormen voor een langer verblijf. Voorzover een langere verblijfsduur te maken heeft met de interne beheersing van cliëntenstromen en het niet (tijdig) anticiperen op wisselingen in de cliëntenpopulatie is hier winst te boeken.

### *Aanbevelingen aan zorgaanbieders*

- Vang hulp zo snel mogelijk aan. Het vertrouwen in de zorgverlening neemt hierdoor toe en weerstand en behandelduur lopen niet onnodig op. Indien sprake is van wachtlijsten, zet dan wachtlijstbegeleiding of andere vormen van voorzorg in.
- Richt hulp op datgene wat op korte termijn haalbaar en nodig is. Vraag- en doelgericht werken is hierbij van groot belang. Ga uit van het '(goed) genoeg'-principe en bied niet meer hulp dan nodig.
- Benut de capaciteit zodanig dat zoveel mogelijk cliënten geholpen worden. Daartoe zijn voldoende informatie en toerusting op het vlak van planning, capaciteitsbeheer en doorlooptijden noodzakelijk.
- Anticipeer tijdig op de situatie van de cliënt na zorgbeëindiging, zodat cliënten ook daadwerkelijk kunnen uitstromen. Dat wil zeggen investeer in de situatie van vervolgvang of (in samenwerking met gemeenten en woningcorporaties) in begeleide kamerbewoning en zelfstandige huisvesting van jongeren.

## 5.3 Bureaucratie rond de indicatiestelling

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de jeugdzorg geeft bureau jeugdzorg ook indicaties af voor de jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg (j-GGZ), en op termijn ook voor Licht Verstandelijk Gehandicapten (LVG). Deze sectoren worden via de AWBZ gefinancierd, dit in tegenstelling tot de jeugdzorg die via de rijksbegroting gefinancierd wordt. In de eerste rapportage heeft de jeugdzorgbrigade toegezegd de problemen rond de afstemming van de indicatiestelling samen met betrokken partijen op te pakken.

### 5.3.1 Afstemming indicatiestelling bureau jeugdzorg op AWBZ

De Wet op de jeugdzorg stelt andere eisen aan een indicatie dan de AWBZ. Het indicatieproces kent een andere inrichting en heeft een andere benadering van problematiek. Gelijksortige formuleringen en terminologie hebben verschillende betekenissen. Verder gaat de AWBZ uit van andere data, die door de jeugdzorg niet worden geregistreerd omdat deze niet, of anders, in het proces (standaard referentiewerkproces en informatieprotocol) voorkomen.

De afgelopen maanden is door meerdere bureaus jeugdzorg getracht hiervoor oplossingen te bedenken. Op het punt van de praktische samenwerking is dat gelukt (zie onder 5.3.2) maar voor de inhoudelijke eisen bleek dat lastig. Dat onderdeel strandde op strijdigheden op het niveau van de formele eisen waaraan moet worden voldaan.

Onze conclusie luidt dan ook dat deze problemen alleen kunnen worden opgelost op landelijk niveau in onderling overleg tussen VWS, de MOgroep en het IPO. Inmiddels heeft VWS opdracht

gegeven dit probleem in het kader van JONG aan te pakken. Daarmee is de bemoeienis van de jeugdzorgbrigade op dit punt overbodig geworden.

### 5.3.2 Samenwerking rond indicatiestelling in de keten op praktisch niveau

Naast de formele vereisten moeten ook op praktisch niveau afspraken gemaakt worden over samenwerking. Het gaat daarbij om onderlinge werkafspraken zoals:

- afstemming diagnostiek met de jeugd-ggz
- afstemming van verwijzingen door huisartsen en de raad voor de kindbescherming
- afstemming met zorgkantoor
- afspraken mbt spoedeisende problematiek

Intussen zijn in de meeste provincies afspraken gemaakt met de GGZ. Bureau jeugdzorg Overijssel heeft een set stukken met analyses van processen en voorstellen richting ketenpartners ontwikkeld die al vaak als model is gebruikt door andere bureaus. Ook in Gelderland zijn aanbevelingen geformuleerd over de wijze waarop dit kan worden opgepakt. Voorzover nog nodig kunnen bureaus van deze voorbeelden gebruik maken. Ook bestaat er een landelijk samenwerkingsconvenant tussen de bureaus jeugdzorg en de raad voor de kindbescherming op basis waarvan regionaal nadere afspraken worden gemaakt.

### 5.3.3 Plaatsing van onder toezichtgestelde pupillen in AWBZ-instellingen

Indien bureau jeugdzorg jongeren indiceert voor behandeling een AWBZ-instelling, is op grond van de Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO) *instemming* vereist van zowel de ouders als (vanaf 12 jaar) de minderjarige zelf. Onder toezicht geplaatste pupillen en/of hun ouders willen die instemming soms niet geven, waardoor de benodigde zorg niet, of slechts door inschakeling van de rechter, kan worden gegeven. Dit is merkwaardig gezien het feit dat de rechter de jeugdige al onder toezicht heeft geplaatst. Daardoor wordt bureau jeugdzorg meer dan eens geconfronteerd met een niet of zeer moeilijk uitvoerbare taak voor minderjarigen die specifieke AWBZ-hulp nodig hebben. Het gevolg is dat jeugdigen niet (of niet tijdig) de behandeling krijgen die ze nodig hebben.

Dit probleem wordt veroorzaakt doordat de Wet op de jeugdzorg, BW, AWBZ en WGBO onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. De volgende mogelijke oplossingsrichtingen zijn denkbaar:

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

Het rijk onderkent dat er een probleem bestaat en is voornemens waar nodig de betreffende wetten aan te passen. Omdat dat veelal een langdurig proces is, zou in afwachting van een definitieve oplossing gezocht moeten worden naar maatregelen die tot dat moment voorzien in een pragmatische oplossing.

*Aanbeveling aan de ministeries van VWS en Justitie:*

- Bezie welke (overgangs)maatregelen op korte termijn getroffen kunnen worden ten behoeve van de plaatsing van OTS-pupillen in een AWBZ instellingen.

#### 5.3.4. Bureaucratie rond indicatie & aanmelding voor een Justitiële Jeugdinstelling (JJI).

Voor een jongere die in een JJI geplaatst wordt moet bureau jeugdzorg een indicatieformulier van de Dienst Justitiële Jeugdinstellingen (DJI) van het ministerie van Justitie invullen. In dit indicatieformulier wordt dezelfde informatie gevraagd die al vermeld staat in het indicatieformulier van bureau jeugdzorg zelf, maar de rubrieken en de onderwerpen zijn net wat anders gerangschikt. Dit betekent dat medewerkers grotendeels dezelfde informatie op twee verschillende manieren moeten weergeven. Dit is tijdrovend en frustrerend werk. Bovendien wordt er informatie gevraagd die in feite niet noodzakelijk is voor het besluit tot plaatsing, zoals informatie over gezinsleden. Dit staat haaks op het 'good-enough' principe (dat bureaucratie voorkomt door de beperking tot datgene dat noodzakelijk is).

De indicatieformulieren van bureau jeugdzorg voldoen aan wettelijke normen en zijn gebaseerd op het landelijke referentiewerkmodel. Deze zouden dus voor DJI acceptabel moeten zijn. Voor zover extra informatie nodig is voor plaatsing in een JJI kan daarvoor een aanvullend formulier worden ontworpen dat door alle bureaus gebruikt wordt.

*Aanbeveling aan het ministerie van Justitie en de bureaus jeugdzorg (MOgroep):*

- Ontwerp in aansluiting op het indicatieformulier van de bureaus jeugdzorg een uniforme aanvulling die landelijk gebruikt kan worden ten behoeve van plaatsing in een JJI.

#### 5.4 Bureaucratie in relatie tot de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Algemene wet bestuursrecht geeft regels voor de zorgvuldigheid van de besluitvormingsprocessen in de relatie tussen burger en overheid. Omdat bureau jeugdzorg bevoegd is zwaarwegende besluiten te nemen, is de AWB ook van toepassing op bureau jeugdzorg. Hoewel de wetgever bij de Wet op de Jeugdzorg aandacht heeft besteed aan de samenhang met de AWB, krijgt de jeugdzorgbrigade signalen dat zich in de praktijk knelpunten voordoen die leiden tot bureaucratie.

Door samenloop met andere, ook van toepassing zijnde procedures binnen bureau jeugdzorg zou de AWB leiden tot onduidelijkheden en tegenstrijdigheden. Zoals het bestaan van verschillende regimes voor bezwaar en beroep die niet met elkaar in overeenstemming lijken te zijn. Ook kan het gebeuren dat over een besluit zowel een klacht als een bezwaar worden ingediend, en een geschil tegelijkertijd door verschillende instanties wordt behandeld. Daarbij bestaat het risico dat de bezwaarcommissie en de klachtencommissie tot een ander oordeel komen, wat tot verwarring en onbegrip bij cliënten zou leiden.

Een ander voorbeeld zijn de verschillen in de verschillende indicaties die in het (on-vrijwillige) voogdkader gesteld worden. Hiertegen zou zowel bezwaar als beroep mogelijk zijn. Dit leidt tot spanning tussen de positie van bureau jeugdzorg als wettelijk vertegenwoordiger van de jeugdige en de uitoefening van de taak als bestuursorgaan.

Naar de mening van de jeugdzorgbrigade is er dringend behoefte aan verheldering over de toepassing van de AWB in de jeugdzorg. Mocht hiervoor wetswijziging noodzakelijk zijn dan zou in de tussentijd een zorgvuldige én werkbaar situatie dienen te worden gecreëerd.

*Aanbeveling aan MOgroep:*

- Voorzie het ministerie van Justitie op zo kort mogelijke termijn van een overzicht van de knelpunten bij de toepassing van de AWB in de jeugdzorg.

*Aanbeveling aan het ministerie van Justitie:*

- Bezie in overleg met de MOgroep hoe de onduidelijkheden rond (de toepassing van) de AWB bij bureau jeugdzorg kunnen worden opgelost. Mocht wetswijziging nodig zijn om tot betere afstemming te komen, voorzie dan tussentijds in een zorgvuldige, niet bureaucratische en werkbare situatie.

## 5.5 Hulpverlening in uitzonderlijke situaties (stadsnomaden, zigeunergezinnen)

In deze paragraaf wordt teruggekomen op de hulpverlening aan het Roma-gezin uit hoofdstuk 2. Dit type problematiek doet zich meer voor, onlangs ook in Amsterdam. De gezinnen voldoen niet aan de formele eisen voor hulp, terwijl overduidelijk is dat hulp hoogst noodzakelijk is. De casus heeft de betrokkenen in Haaglanden onevenredig veel tijd en inspanning gekost. In de toekomst moet dat in soortgelijke gevallen eenvoudiger en sneller kunnen.

Globaal gaat het hier om twee soorten knelpunten:

- a. Veel van de zorg die een dergelijk gezin als eerste nodig heeft, is geen formele jeugdhulp in de zin van de Wet op de Jeugdzorg, maar zorg waarvoor de verantwoordelijkheid bij de lokale overheid ligt. Zoals het voorzien in de eerste levensbehoeften, hulp bij materiële problemen en leerondersteuning. Het lokale veld is niet op dergelijke situaties toegerust. Gemeentelijke diensten hanteren een strak gereguleerd beleid voor het verlenen van bijstand en huisvesting. Wanneer niet kan worden voldaan aan een aantal voorwaarden houdt het vaak op. Tegelijk hebben kinderen hier een absoluut gebrek aan noodzakelijke, primaire levensbehoeften. Niets doen zou inhumain zijn en in strijd met de Internationale Rechten van het Kind. In het genoemde geval hebben jeugdzorginstellingen tijdelijk in de levensbehoeften voorzien. Hiervoor is in hun budget echter geen ruimte en bijgevolg lopen ze financiële risico's.
- b. Ook de jeugdhulpverlening vormt een probleem. De gezinsleden hebben ieder individueel hulp nodig. Uithuisplaatsing van kinderen resulteert blijkens ervaringen in méér in plaats van minder problemen als gevolg van de sterke onderlinge band in de Roma-cultuur. Voor dergelijke multi-probleem gezinnen waarbij zowel individuele als groepshulp nodig is, bestaat echter nauwelijks adequate (jeugd)hulp. Bovendien kan ook hier door de omstandigheden niet worden voldaan aan formele eisen om voor hulp in aanmerking te komen.

*Aanbevelingen aan de verschillende partijen betrokkenen bij hulpverlening in uitzonderlijke situaties (stadsnomaden, zigeunergezinnen):*

- **Alle partijen** dienen te erkennen dat in deze uitzonderlijke gevallen de reguliere eisen en regels een onneembare barrière vormen. Alleen noodprocedures, regelarme ingangen in de verschillende hulpsystemen kunnen voorkomen dat dergelijke gezinnen tussen de wal en het schip van de regels en de zorg vallen.
- **De provincie of stadsregio** dient een noodbudget achter de hand te houden zodat er financiële ruimte is om extra zorg op maat in te kopen.
- **Bureau jeugdzorg** zou moeten kunnen beschikken over een speciaal budget om in de crisisfase in staat te zijn ook praktische vormen van hulp te geven, zodat de eerste primaire nood gelenigd kan worden;
- Met **zorgaanbieders** dienen additionele en speciale (financiering)afspraken kunnen worden gemaakt, aangezien de gangbare hulp- en financieringsschema's niet passen;
- De **gemeente** zou als regisseur voor lokale zaken als huisvesting, maatschappelijk werk, uitkering en onderwijs, voor dit soort gevallen regelarme noodroutes door instellingen moeten creëren.

De grootstedelijke regio Haaglanden heeft toegezegd de bijzondere toegang en behandeling van dit type casussen bij de gemeenten in Haaglanden aan de orde te stellen. Wellicht kan VWS de problematiek via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa (Directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid) aan de orde stellen.

## 6. Bureaucratie in de keten van de jeugdbescherming

Al direct bij de openingsmanifestatie van de jeugdzorgbrigade werd duidelijk dat er knelpunten zitten in de keten van de jeugdbescherming. Kinderrechters beklagden zich over de dikke dossiers die ze gezinsvoogden kregen en gezinsvoogden beklagden zich over de dikke dossiers die ze voor kinderrechters moesten maken! In de loop van de tijd zijn er nog meer meldingen van bureaucratie binnengekomen. Dat heeft ertoe geleid dat de jeugdzorgbrigade in september 2005 een bijeenkomst heeft georganiseerd met alle betrokkenen bij de jeugdbescherming: kinderrechters, gezinsvoogden, de Raad voor de Kinderbescherming en een vertegenwoordiger van de brancheorganisatie van de jeugdzorg.

De aanwezigen hebben zich verbonden om de gesignaleerde knelpunten op te pakken en zoveel mogelijk tot een oplossing te brengen. Een aantal punten valt onder het project *Beter Beschermd* van het ministerie van Justitie. De Raad voor de Kinderbescherming werkt samen met de bureaus jeugdzorg (MOgroep) en de rechterlijke macht aan het project '*Afstemming werkwijze in de keten*'. Bij deze projecten kunnen ook nieuwe knelpunten worden ondergebracht, zodat de samenhang van beleid gewaarborgd is.

In het navolgende passeren de knelpunten de revue en wordt aangegeven aan welke oplossingsrichting gedacht wordt. Begin 2006 komen de deelnemers aan dit overleg opnieuw bij elkaar om te bezien welke zaken tot een oplossing zijn gebracht en waar nog extra actie of aandacht nodig is.

### 6.1 Besluiten en taalgebruik van kinderrechters

Jeugdigen vinden het taalgebruik in de vonnissen en beschikkingen van rechters moeilijk en begrijpen vaak niet wat er gebeurt. Dit signaal heeft verschillende aspecten. Kinderrechters worden getraind om vonnissen in begrijpelijke taal uit te leggen, maar veel hangt ook af van de voorbereiding van de voogden op de zitting en de handelwijze van advocaten.

Kinderrechters signaleren echter als belangrijker onderliggend probleem dat uit een oogpunt van bezuiniging de aanwezigheid van jeugdigen en ouders bij de rechtszitting wordt ontmoedigd, zodat de zaak 'procedureel' kan worden afgedaan door middel van een schriftelijke 'akkoordverklaring'. Dat betekent dat jeugdigen en ouders dus niet bij de behandeling van hun zaak betrokken zijn, niet gehoord worden en geen vragen kunnen stellen over wat er besloten wordt. In een later stadium blijkt dat jongeren of ouders vaak toch niet goed begrijpen wat er gebeurd is en ontstaat er ongenoegen, dat zich wreekt op de relatie met de gezinsvoogd (die hiervoor ten onrechte verantwoordelijk wordt gehouden) .

De deelnemers aan het overleg zijn van mening dat het ongewenst is dat rechterlijke uitspraken buiten de aanwezigheid van de jeugdige/ouders worden genomen. Jeugdigen moeten gehoord kunnen worden en, ook uit pedagogisch oogpunt, worden betrokken bij de rechtsgang. Het gezag en de impact van een uitspraak worden vergroot als jongeren zelf de motivering en de uitspraak van de rechter kunnen horen. Dit is in het belang van de bewustwording, het probleembesef en de eigen verantwoordelijkheid van jongeren en draagt bij aan het slagen van de hulpverlening in het vervolgtraject.

Uitgangspunt zou moeten zijn dat de jeugdige altijd wordt uitgenodigd en ook nadrukkelijk wordt verwacht aanwezig te zijn bij de zitting. Dit zal consequenties hebben voor de werkdruk van de rechterlijke macht. Maar de efficiencywinst die in de huidige situatie aanvankelijk wordt geboekt, verkeert verderop in de hulpverleningsketen in zijn tegendeel. Daardoor wordt per saldo geen winst geboekt, maar verlies, zowel financieel als in de resultaten van hulpverlening aan jeugdigen.

Dit najaar (2005) wordt door de rechterlijke macht gewerkt aan een nieuw procesreglement ten behoeve van kinderrechters. Bij de ontwikkeling daarvan wordt het voorgaande meegenomen.



*Voorgestelde oplossing:*

- Stimuleer de aanwezigheid van jongeren en hun ouders/verzorgers bij de rechtszitting. Dit zal weliswaar op korte termijn leiden tot extra kosten, maar deze zullen zowel financieel als in het hulpverleningsresultaat worden terugverdiend.

## **6.2 Bureaucratie rond het 'hoofdverblijf' van kinderen**

Indien kinderen uit één gezin verblijven op adressen die gelegen zijn in verschillende arrondissementen, moeten verzoeken tot verlenging van de OTS bij verschillende rechtbanken worden ingediend. Dit veroorzaakt niet alleen onnodige bureaucratie, maar kan ook leiden tot verschillende beoordelingen van rechters. Dat is ongewenst in het belang van de kinderen.

Uit de bespreking kwam naar voren dat kinderrechters hiervoor in de praktijk veelal praktische oplossingen vinden. Dat neemt niet weg dat dit inderdaad wringt met de formele regels. Het verdient dus aanbeveling dat de regelgeving wordt aangepast.

*Voorgestelde oplossing:*

- Bij OTS-verzoeken met betrekking tot meerdere kinderen uit één gezin(ssituatie), zou een van de bevoegde rechtbanken tevens bevoegd moeten zijn om te oordelen over verzoeken ten aanzien van de andere kind(eren) uit dat gezin die in een ander arrondissement hoofdverblijf hebben.

## **6.3 Vereenvoudiging verzoekschriften**

Een aantal bureaus jeugdzorg participeert in een landelijk project om het registratiesysteem (IJ) aan te passen op de Wet op de jeugdzorg en de nieuwe werkprocessen. Daarbij wordt tevens gekeken naar de kwaliteit van documenten en getracht een efficiëntere werkwijze te bewerkstelligen. Dit geldt ook voor de verzoekschriften en de beschikkingen. Het komt echter vaak voor dat de gezinsvoogd informatie twee keer moet verstrekken: één keer in het verzoekschrift en nog een keer in de bijlagen zoals in het plan van aanpak, of het Indicatiebesluit.

In de praktijk blijkt zich intussen een vereenvoudigde handelwijze te hebben ontwikkeld waarbij geen dubbele stukken worden verstrekt, maar wordt gewerkt met verwijzingen naar bijlagen. Dit scheelt medewerkers veel tijd en werk en bespaart de kinderrechters dubbel leeswerk. Deze handelwijze zou tot landelijk beleid moeten worden verheven.

*Voorgestelde oplossing:*

- Maak een landelijke afspraak met kinderrechters zodat verzoekschriften geen 'inhoudelijke' informatie meer hoeven te bevatten (daarvoor wordt verwezen naar bijlagen) maar alleen nog zakelijke en juridische gegevens.

#### 6.4 Verklaring van geen bezwaar bij plaatsing in pleeggezin

In de Ministeriële regeling Pleegzorg (art. 2 lid 2) staat dat instellingen voor pleegzorg een 'verklaring van geen bezwaar' moeten aanvragen bij de Raad voor de Kinderbescherming voorafgaand aan plaatsing en bij iedere nieuwe inwonende. Als deze verklaring ook bij een *bijplaatsing* moet worden aangevraagd voor alle reeds aanwezige pleegkinderen boven de 12 jaar, is er sprake van onnodige bureaucratie. Het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar voor deze pleegkinderen kan namelijk als onnodig worden aangemerkt, gezien een andere bepaling uit de Ministeriële Regeling waardoor de vereiste waarborgen in feite al eerder zijn gegeven (art. 2 lid 4).

*Voorgestelde oplossing:*

- Verleen pleegkinderen die door een instelling voor pleegzorg geplaatst zijn ontheffing van de eis van een 'verklaring van geen bezwaar'

#### 6.5 Dikke rapportages

Zowel kinderrechtshouders, gezinsvoogden en de RvdK zijn van mening dat de dossiers te dik zijn en de rapportages aan de kinderrechtshouders te lang. Overigens blijkt het beleid met betrekking tot rapportages ook te verschillen per rechtbank. Als eerste zijn duidelijke afspraken nodig over de inhoud cq de eisen die worden gesteld aan de (kwaliteit van) de rapportages. Op basis daarvan kan worden gekomen tot een landelijk uniforme en in de keten afstemde handelwijze.

*Aanbeveling aan het ministerie van Justitie:*

- Pak (binnen het verbeterprogramma *Beter Beschermd*) de inhoudelijke afstemming van rapportages aan.

#### 6.6 Informatieoverdracht jeugdbescherming

Nadat een ondertoezichtstelling is uitgesproken, heeft de gezinsvoogd de opdracht opvoeder/ouder en kind weer bij elkaar te brengen. Daarvoor is kennis nodig over de opvoeders en over de omgeving van het kind, zodat de opvoedingssituatie kan worden goed beoordeeld. Op basis van de voorhanden informatie maakt de gezinsvoogd een risicoanalyse waarbij de bedreigende factoren in beeld worden gebracht en een plan van aanpak waarin wordt beschreven hoe gewerkt gaat worden om de bedreigende factoren op te heffen.

Voor een goede aanpak is het uiteraard essentieel de bedreigende factoren goed in beeld te hebben. Helaas kan de gezinsvoogd vaak niet beschikken over alle relevante gegevens. Belangrijke informatie over de achtergrond van de opvoeders, zoals veroordelingen, criminele activiteiten en gewelddadigheden, ligt opgeslagen in politiearchieven en in het justitiële documentatieregister. Omdat bureau jeugdzorg op grond van privacyregels geen toegang heeft tot deze gegevens, komt deze informatie niet terecht bij de gezinsvoogd. Daardoor kan deze de situatie waarin het kind verkeert niet goed beoordelen en kunnen de belangen van het kind worden geschaad. In feite is het belang van het kind hier dus ondergeschikt aan de privacy van de opvoeders. Zolang de voogd geen toegang heeft tot de betreffende gegevens ligt de oplossing voor dit probleem bij de raad voor de kindbescherming, die wel toegang heeft.

*Voorgestelde oplossing:*

- De Raad zou bij een OTS standaard de politiearchieven en het justitiële documentatieregister dienen te raadplegen. Indien dat gegevens oplevert die van belang zijn voor de bescherming van het kind, dienen deze te worden opgenomen in de rapportage ten behoeve van de gezinsvoogd.

## **6.7 Dubbel onderzoek AMK en Raad voor de Kinderbescherming**

De start van de aanpak van kindermishandeling duurt vaak langer dan noodzakelijk. Een van de oorzaken is dat de Raad voor de Kinderbescherming het onderzoek van het AMK vaak nog eens overdoet, in plaats van het AMK onderzoek over te nemen. Dit knelpunt blijkt ook naar voren te zijn gekomen in een onderzoek dat is uitgevoerd in de regio Amsterdam, voorjaar 2005.

*Voorgestelde oplossing:*

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

## **6.8 Overdracht van gegevens in de jeugdbescherming**

Op veel plekken gaat onnodig veel tijd zitten in trage en bureaucratische vormen van uitwisseling van informatie. De Raad voor de Kinderbescherming bijvoorbeeld stuurt stukken (onderzoeksresultaten) van cliënten per post naar bureau jeugdzorg cq de jeugdbescherming. Daar gaan medewerkers de tekst ten behoeve van het behandelplan van de jongere overtypen.

Het blijkt dat binnen *Beter Beschermd* de mogelijkheden voor elektronische overdracht worden geïnventariseerd. Het gaat dan in eerste instantie om het elektronisch versturen van documenten die nu per post worden verstuurd. Daarnaast wordt gezocht naar een meer integrale oplossing in de vorm van keteninformatisering.

*Voorgestelde oplossing:*

- Bevorder naar aanleiding van het genoemde knelpunt dat de Raad voor de Kinderbescherming informatie ook digitaal (per mail) stuurt aan bureau jeugdzorg.
- Kom op termijn tot meer geavanceerde digitale communicatie en dossiervorming (ligt in lijn met de aanbeveling onder 3.2 die vanuit de vanuit de optiek van de jongeren al werd geformuleerd).

## 6.9 Laat wat vandaag kan worden opgelost niet wachten tot morgen

De jeugdzorgbrigade stelt vast dat er op allerlei fronten bureaucratie is geconstateerd in het traject van de jeugdbescherming. Bekend is dat het ministerie van Justitie met het programma *Beter Beschermd* bezig is de problemen in kaart te brengen en aan te pakken. Dit programma is recent nog aangepast om ook in de keten de samenwerking te verbeteren. Uiteraard is afstemming en samenhang van groot belang. Maar een aantal verbeteringen kunnen snel gerealiseerd worden. Vooral wanneer het gaat om het sneller aanpakken van kindermishandeling is een dergelijke inspanning zeer de moeite waard.

*Voorgestelde oplossing:*

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

Onder a. en b. vallen de aanbevelingen met betrekking tot de '*Informatieoverdracht t.b.v. de jeugdbescherming*' (6.6) en '*Dubbel onderzoek AMK en RvdK*' (6.7)

Onder b. valt de korte termijn aanbeveling '*Overdracht gegevens in de jeugdbescherming*' (6.8)

## 7. Bureaucratie in de pleegzorg

In de loop van de tijd zijn er meerdere signalen binnengekomen over bureaucratie in de pleegzorg. In september 2005 heeft de jeugdzorgbrigade een bijeenkomst georganiseerd met de verschillende betrokkenen bij de pleegzorg (instellingen, MOgroep, IPO, VWS) waar de gesignaleerde knelpunten zijn besproken. Daarbij zijn zoveel mogelijk concrete afspraken gemaakt voor het vinden van oplossingen. Afgesproken is dat begin 2006 opnieuw een bijeenkomst plaatsvindt om te bezien welke punten zijn opgelost en waar nog aanvullende actie nodig is. Daarnaast kunnen nieuw gemelde knelpunten worden besproken.

### 7.1 Provinciegrensoverschrijdende plaatsingen

Voor grensoverschrijdende zorg is begin 2005 in IPO-verband de zgn. 10% regeling afgesproken. Dat wil zeggen dat pas onderlinge verrekening tussen provincies plaatsvindt indien een marge van 10% van het budget wordt overschreden. De werking van deze regeling wordt te zijner tijd geëvalueerd. De regeling geldt voor alle vormen van zorg. Het blijkt echter dat niet alle provincies deze regeling gelijk interpreteren cq uitvoeren. Voor de pleegzorg spelen daar een aantal problemen doorheen:

- a. Bij *langdurige plaatsingen ver buiten de eigen regio* is het niet handig is dat de begeleiding van de jeugdige door het oorspronkelijke bureau jeugdzorg plaatsvindt. Deze situatie zorgt voor onduidelijkheid, bureaucratie en onbegrip bij pleegkinderen en pleegouders. Overdracht van dossiers ligt meer voor de hand. De vraag waar dan de financiële last ligt dient daarbij ook te worden beantwoord.
- b. Problemen rond het *woonplaatscriterium*. De Wet op de Jeugdzorg geeft aanspraak op jeugdzorg op basis van een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg dat werkzaam is in de provincie waar de jeugdige *duurzaam verblijft*. Echter, het begrip *duurzaam verblijf* verschilt qua inhoud en juridische consequenties van het begrip '*woonplaats*'. Het niet hanteren van een eenduidig begrip heeft onwenselijke neveneffecten bij een ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. Het gevaar bestaat dat het indicatiebesluit en de ondertoezichtstelling als gevolg hiervan door verschillende bureaus jeugdzorg uitgevoerd worden. Daarnaast is de vraag hoe lang een kind ergens moet wonen, wil men de verblijfplaats als *woonplaats* gaan aanmerken.
- c. Het toenemende *tekort aan pleegzorgplaatsen* (als gevolg van het sterk stijgende aantal uithuisplaatsingen).

*Voor de oplossing van deze knelpunten zijn de volgende afspraken gemaakt:*

- Voor het einde van het jaar zijn er werkbare afspraken:
  - over de grensproblematiek en het tekort aan plaatsen vindt in oktober/november overleg plaats door provinciale bestuurders. Hieraan gekoppeld vindt overleg met het veld plaats;
  - over de interpretatie en handelwijze met betrekking tot het woonplaatscriterium overlegt IPO met VWS en Justitie.

### 7.2 Bureaucratie als gevolg van wijziging van indicatie en de noodzaak van her-indicaties

Bij iedere wijziging in de pleegzorgsituatie moet een gewijzigde indicatie gesteld worden. Dit doet zich voor in ongeveer 2/3 van het totale bestand. Daarnaast hebben indicaties een beperkte geldigheid. Als de hulp na 13 weken niet is verzilverd moet er opnieuw geïndiceerd worden. De

toename van het aantal indicaties dat hiervan het gevolg is kost bureau jeugdzorg veel tijd en leidt tot ongewenste vertragingen in de zorg. Cliënten ondervinden hiervan hinder. Overigens geldt dit niet alleen voor de pleegzorg, maar voor alle zorgvormen.

Her-indicaties zijn bedoeld om tot een zorgvuldig en inhoudelijk verantwoord besluit met betrekking tot (wijziging, verlenging van) de benodigde hulp te komen. Met behoud van deze doelen moet geprobeerd worden tot versnelling of vereenvoudiging te komen. Te denken valt bijvoorbeeld aan differentiatie van de noodzaak tot her-indicatie, of het afspreken van bepaalde marges waarbinnen zonder bureaucratische verplichtingen wijzigingen aangebracht kunnen worden.

*Voor de oplossing van deze knelpunten zijn de volgende afspraken gemaakt::*

- De deelnemers uit het pleegzorgveld maken een probleemanalyse ten behoeve van de MOgroep;
- Naar aanleiding hiervan overlegt de MOgroep dit najaar met de bureaus jeugdzorg en de ministeries van VWS en Justitie over mogelijke oplossingen.

### **7.3 Verbetering positie pleegouders**

Klachten van pleegouders die bij de Jeugdzorgbrigade binnenkwamen hebben veelal betrekking op de positie van pleegouders:

- het gebrek aan zeggenschap en overleg;
- het gebrek aan faciliteiten en ondersteuning van pleegouders;
- de vergoeding is niet toereikend en er wordt onvoldoende rekening gehouden met bijzondere kosten, zoals de kosten van kinderopvang bij pleegouders die werken;
- de onmogelijkheid om zelf voogdij aan te vragen bij de rechter.

De staatssecretaris stuurt in het najaar van 2005 een 'brede pleegzorgbrief' naar de 2<sup>e</sup> Kamer waarin verslag wordt gedaan van de ontwikkelingen in de pleegzorg. Daarin wordt ook ingegaan op de positie van pleegouders. Het probleem dat pleegouders niet zelf voogdij kunnen aanvragen bij de rechter valt onder het verbeterprogramma voor de jeugdbescherming *Beter Beschermd* van het ministerie van Justitie .

*Voor de oplossing van deze knelpunten zijn de volgende afspraken gemaakt:*

- De jeugdzorgbrigade organiseert een bijeenkomst met (organisaties van) pleegouders, waar de problemen nader zullen worden verkend. Daarbij zullen ook de vertegenwoordigers van VWS en Justitie aanwezig zijn.
- De signalen van ouders zullen worden betrokken bij de discussie op rijksniveau.

*Aanbeveling aan de ministeries van VWS en Justitie:*

- Betrek pleegouders nadrukkelijk bij de totstandkoming van bovengenoemde brief over pleegzorg en het verbeterprogramma *Beter Beschermd*.

## 8. Bureaucratie in de overheidsaansturing van de jeugdzorg

De bureaucratie tussen overheden vormde in de eerste rapportage een belangrijk thema. Wij hebben begrepen dat naar aanleiding hiervan verbeteringen zijn aangebracht op het punt van de samenhang van beleidsinitiatieven. Rijk en IPO werken nu meer gestructureerd, op basis van een gezamenlijke programmatische aanpak en planning, aan de verschillende beleidsthema's. Dat is absoluut winst.

De jeugdzorgbrigade wil in deze rapportage verder ingaan op de onderliggende oorzaken en mechanismen die leiden tot de gesignaleerde beleidsdrukke. Naar onze opvattingen moet het probleem daar, bij de wortel, worden aangepakt. Daarom komen wij op dit thema terug met een nadere analyse en met aanbevelingen.

Hierna passeren een aantal aspecten de revue die ieder op zich en in onderlinge samenhang een rol spelen bij de bureaucratie in de overheidsaansturing.

### 8.1 Bureaucratie gerelateerd aan de verhoudingen tussen de bestuurlijke partners

#### 8.1.1 Bureaucratie in de verdeling van verantwoordelijkheden van overheden

De jeugdzorg is met de nieuwe Wet op de jeugdzorg geheel gedecentraliseerd naar de provincies. Sindsdien is de formele verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden op hoofdlijnen als volgt:

- Het rijk, i.c. VWS en Justitie, hebben de verantwoordelijkheid voor het stelsel (wet- en regelgeving en financieel kader).
- Provincies hebben de directe beleidsverantwoordelijkheid; zij sturen instellingen aan en leggen verantwoording af aan het rijk dat:
  - een genoegzaam aanbod aan zorg wordt gerealiseerd (recht op jeugdzorg);
  - de doeluitkering rechtmatig besteed wordt;
  - instellingen doelmatig werken;
  - de nieuwe Wet op de jeugdzorg geïmplementeerd wordt;
  - tussentijdse aanpassingen in wet- en regelgeving geïmplementeerd worden.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor informatie, preventie, signalering van problematiek, lichte vormen van hulpverlening en voor coördinatie van het jeugdbeleid in het lokale domein. Mede in het belang van goede doorstroming en uitstroom uit de jeugdzorgvoorzieningen dienen gemeenten ook te zorgen voor voldoende huisvesting en faciliteiten voor jongeren die na beëindiging van de jeugdzorg zelfstandig gaan wonen.

In de praktijk lopen de taken van rijk en provincie door elkaar heen.

- In het Beleidskader Jeugdzorg van de rijksoverheid staan een grote hoeveelheid acties van de beide departementen die zich rechtstreeks richten op de beleidsuitvoering.
- Daarnaast worden, aan de hand van incidenten en op basis van (goede en goed bedoelde) ideeën over verbetering van het stelsel, door VWS en Justitie rechtstreeks naar instellingen acties ondernomen die ingrijpen in de beleidsverantwoordelijkheid van provincies, en niet of onvoldoende met hen worden afgestemd. Zo wordt provinciaal beleid doorkruist en ontbreekt het aan overzicht en coördinatie. Bovendien dreigen jeugdzorginstellingen te bezwijken onder de veelheid van initiatieven.

Naast dit alles richt ook de inspectie zich met acties en initiatieven op instellingen.

Samenvattend: hoe zinvol en noodzakelijk acties op zichzelf ook zijn, er is sprake van een grote beleidsdrukke, waarbij de formele verantwoordelijkheidsverdeling -in een gedecentraliseerd stelsel als de jeugdzorg is- in de praktijk onvoldoende vorm krijgt.

### 8.1.2 Bureaucratie gerelateerd aan de ontwikkeling van de jeugdzorgsector

Met alleen de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de jeugdzorg zijn we er niet. Er is nog veel te doen aan de ontwikkeling van het stelsel, aan inhoudelijke- en organisatieontwikkeling, aan (bij)scholing van medewerkers en aan onderlinge afstemming van partijen, voordat de sector als geheel effectiever, efficiënter en met minder bureaucratie kan werken. Daarbij speelt ook de professionaliteit en de kwaliteit van de medewerkers in de jeugdzorg een rol. De afgelopen 10 jaar is er veel veranderd in de structuur en inrichting van de jeugdzorg. Bovendien is de samenleving hogere eisen gaan stellen aan het handelen van werkers in de (jeugd)zorg. De kwaliteit van handelen kan echter alleen maar verbeterd worden wanneer duidelijk is aan welke kwaliteitseisen de zorg en de medewerkers moeten voldoen (zie hoofdstuk 5.1.3) en er daarnaast wordt geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering.

Dat besef is gelukkig ook aanwezig. Het ontbreekt dan ook niet aan ideeën en initiatieven, maar aan een integrale visie en duidelijke regie gericht op een onderling afgestemde aanpak van het verdere ontwikkelingstraject. De onduidelijkheid over wie wat doet, de veelheid aan projecten en afzonderlijke budgetten, zorgen niet alleen voor bureaucratie maar staan de samenhangende ontwikkeling feitelijk zelfs in de weg.

Schets van de verantwoordelijkheidsverdeling voor het verdere ontwikkeltraject van het stelsel:

- De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het stelsel, dus ook voor de samenhangende macrovisie op de verdere ontwikkeling daarvan. Daarbij formuleert het rijk, in overleg met de provincies als bestuurlijk direct verantwoordelijken voor de uitvoering, het beleid op hoofdlijnen en faciliteert zij de sector voor de nadere uitwerking en implementatie.
- De uitwerking en implementatie van ontwikkeltrajecten behoort tot de verantwoordelijkheid van de sector i.c. de brancheorganisatie.
- De provincies zien toe de uitvoering van de stelselontwikkeling bij de jeugdzorginstellingen die regionaal onder hun verantwoordelijkheid vallen.

Zodra het stelsel op hoofdlijnen voltooid is, treedt de rijksoverheid op dit punt terug.

Een GOED VOORBEELD van hoe ontwikkelingen succesvol kunnen worden doorgevoerd is de manier waarop de nieuwe wet, en in het verlengde daarvan het referentiewerkmodel, onder auspiciën van de rijksoverheid is geïmplementeerd. Door een integrale aanpak, met de regie op rijksniveau en de uitvoering in nauwe samenwerking met de branche, ontstond er voor de jeugdzorginstellingen een overzichtelijk traject waarbij de veranderingen in onderlinge samenhang werden geïmplementeerd.

### 8.1.3 Bureaucratie gerelateerd aan het informatieverkeer

De actuele situatie is de volgende:

- Er is een *Informatieprotocol* tussen rijk en provincies dat omschrijft welke informatie met welke frequentie moet worden geleverd. Instellingen leveren vier maal per jaar informatie aan provincies; provincies verstrekken deze informatie twee maal per jaar aan het rijk.
- Naast het informatieprotocol vragen departementen aanvullend informatie aan provincies en instellingen. Het kan daarbij gaan om kwalitatieve en kwantitatieve informatie, zowel in structurele als incidentele zin (bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten).

De algemene regel is dat naarmate een overheid minder direct verantwoordelijk is, minder (gedetailleerde) informatie nodig is. Het rijk stuurt op het stelsel en op de macro financiële- en beleidskaders, en heeft dus informatie nodig op macroniveau. De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet: maakt regionaal beleid, stuurt en financiert instellingen en heeft daartoe dus meer informatie nodig dan het rijk.

Wat opvalt in het *Informatieprotocol* is dat, ondanks de verschillende posities van rijk en provincies, het rijk dezelfde informatie krijgt als de provincie van haar instellingen, alleen de frequentie verschilt (vier respectievelijk twee maal per jaar). Bekend is dat meer informatie leidt tot meer vragen en



meer vragen vervolgens tot meer beleidsdrukten leiden. Dat is extra problematisch als het gebeurt op het verkeerde niveau, waar de verantwoordelijkheid niet ligt. Het gevolg is dan onnodige en vaak dubbele beleidsdrukten, bijvoorbeeld doordat het rijk zich op het terrein van het provinciale beleid begeeft. In een situatie waarin alle gegevens van individuele instellingen bij de departementen en in de Tweede Kamer terechtkomen, is dit gevaar levensgroot aanwezig.

Daarbij signaleert de jeugdzorgbrigade dat ook de rolopvatting van de Tweede Kamer onhelder is. Enerzijds wordt door de Kamer aangedrongen op vermindering van bureaucratie, anderzijds vraagt men stelselmatig en ad hoc om informatie over gedecentraliseerd beleid en worden zaken in detail tot op instellingsniveau besproken. Dit staat op gespannen voet met de door de wetgever zelf genomen besluiten tot decentralisatie, waarmee de beleidsmatige en controlerende taak is verschoven naar Provinciale Staten. Ter voorkoming van beleidsdrukten en dubbel werk verdient het aanbeveling dat de Kamer zich meer bewust is van de consequenties van haar besluiten tot decentralisatie. Daarbij blijft de uiterste belangrijke verantwoordelijkheid van de Kamer met betrekking tot (de ontwikkeling van) het stelsel uiteraard van onverminderd groot belang.

Concluderend, er bestaat een intensief informatieverkeer, wat niet los kan worden gezien van de grote beleidsdrukten. Immers, informatiedrukten leidt tot beleidsdrukten, en dit levert op zich weer informatiedrukten op.

Op basis van voorgaande overwegingen heeft de jeugdzorgbrigade beide departementen gevraagd om kritisch te kijken naar hun informatiebehoefte, zoals neergelegd in het *Informatieprotocol*. Daarbij is de vraag of alle informatie die zij krijgen ook absoluut noodzakelijk is om hun verantwoordelijkheden te kunnen invullen. De beide departementen hebben dit toegezegd. Wij komen daarop terug in de volgende rapportage. Op het informatieverkeer in de relatie tussen provincie en instelling komen wij in 8.2 terug.

#### 8.1.4 Bureaucratie in de relatie met het lokale jeugdbeleid

De wetgever heeft in de discussie over het takenpakket van de bureaus jeugdzorg besloten dat de bureaus geen uitvoerende hulpverleningstaken op moeten nemen. Daarmee was het eertijds bedoelde '*brede bureau jeugdzorg*' met een substantieel pakket ambulante taken van de baan.

In 2004 zijn tussen rijk, VNG, IPO en MOgroep nadere afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden van de gemeenten:

- informatie aan ouders, kinderen en jongeren over opvoeden en opgroeien;
- signalering van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg, onderwijs, peuterspeelzalen en jeugd- en jongerenwerk;
- toegang tot het gemeentelijke hulpaanbod, beoordeling en toeleiding;
- pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening), zoals (school)maatschappelijk werk en coaching van jongeren;
- coördinatie van zorg op lokaal niveau.

Dit beleid moet het beroep op gespecialiseerde jeugdzorg verminderen. Provincies hebben dan ook veel belang bij het uitoefenen van deze taken door gemeenten, omdat bij gebrek daaraan de druk op de jeugdzorg (en het beschikbare budget) verder toeneemt. Om die reden zijn provincies aangewezen als regisseur over deze afstemming.

De problemen voor de provincies beginnen bij de formulering van de gemeentelijke taken; deze laat veel ruimte voor interpretatie. Daarbij zijn kleinere gemeenten vaak onvoldoende op de hoogte van hun verantwoordelijkheden. Ernstiger is dat gemeenten niet gehouden zijn deze taken uit te voeren. Bij gebrek aan dwingende afspraken is de provincie genoodzaakt veel energie en tijd te steken in het stimuleren (en met eigen middelen vaak mede tot stand brengen) van een goed toegeruste lokale infrastructuur die aansluit op de provinciale jeugdzorg. Na veel discussie en onderhandelen resulteert dit in (uitgebreide) regionale convenanten tussen gemeenten en de provincie waarin de overeengekomen taken zijn omschreven. Echter, ook voor deze afspraken

geldt dat ze niet bindend zijn. In het voorjaar van 2005 werd in een onderzoek <sup>2</sup> naar de werkzaamheid van de convenanten dan ook geconcludeerd dat de afspraken 'papier tigers' zijn.

De conclusie is dat het ontbreken van harde, bindende afspraken leidt tot onhelderheid over verantwoordelijkheden en tot een tijdverslindende operatie van onderhandelen met gemeenten, kortom tot een geweldige bureaucratie. De jeugdzorgbrigade is van mening dat wanneer dergelijke afhankelijkheden worden gecreëerd, de wetgever de voorwaarden dient te scheppen waaronder de provinciale verantwoordelijkheid voor de aansluiting met het lokale beleid kan worden gedragen. Dat wil zeggen dat een regisseur dient te worden toegerust met de noodzakelijke instrumenten, doorzettingsmacht, om zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Het in verplichtende zin formuleren van de gemeentelijke verantwoordelijkheden zou waarschijnlijk alleen al in preventieve zin zeer bijdragen aan het verminderen van veel overleg, papier en bureaucratie.

#### 8.1.5 Beleidsdrukte en de ambtelijke formatie

Uiteraard bestaat er een samenhang tussen de taken die overheden uitvoeren, de mate van informatiebehoefte, het al dan niet beschikken over adequate beleidsinstrumenten enerzijds en de omvang van de ambtelijke formatie anderzijds. Het ligt niet op de weg van de jeugdzorgbrigade om nadere uitspraken te doen over deze samenhang. Wel willen wij aandacht vragen voor de onderlinge interactie tussen genoemde aspecten.

In bijlage III is een overzicht opgenomen van de huidige aantallen medewerkers van de beide departementen en de provincies. Tevens is er een overzicht opgenomen waarin per provincie de doeluitkering, het budget per jeugdige en het aantal formatieplaatsen per 100.000 jeugdigen staan vermeld. Tussen provincies onderling blijken grote verschillen te bestaan. Wellicht zijn daarvoor goede verklaringen te geven. Wij meten ons dan ook geen oordeel aan over de omvang van de ambtelijke formatie, maar willen de betrokken overheden aan de hand van deze gegevens slechts de spiegel voorhouden en de vraag stellen naar de relatie tussen beleidsdrukte, informatiedrukte, instrumentele toerusting en personele inzet.

#### 8.1.6 Conclusies met betrekking tot bureaucratie in de relatie tussen de bestuurlijke partners

Alles hangt met alles samen. In een stelsel waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheden niet helder worden onderscheiden, onvoldoende afstemming plaatsvindt en adequate beleidsinstrumenten ontbreken, houden beleidsdrukte, informatiedrukte en personele omvang elkaar onontkoombaar gevangen in een vicieuze cirkel van oorzaak en gevolg, met bureaucratie als nevenproduct. In 8.4 doen wij aanbevelingen om uit deze houdgreep te ontsnappen.

## 8.2 Bureaucratie in het domein van de provincie

### 8.2.1 De relatie provincie-instelling

Naast de bureaucratie in de relatie rijk-provincie verdient ook de relatie provincie-instelling aandacht. Hebben de provincies daadwerkelijk alle gegevens nodig die zij volgens het informatieprotocol krijgen? De provincie Zuid-Holland is van mening dat zij niet alle informatie daaruit nodig heeft. In aansluiting op de kritische blik waarmee departementen dit najaar naar hun informatiebehoefte kijken wil de jeugdzorgbrigade de komende tijd ook stil staan bij de informatiebehoefte van provincies.

Overigens bestaan er regionale initiatieven om bureaucratie op te sporen. Uit Gelderland en Overijssel zijn de volgende initiatieven te melden, die door de Jeugdzorgbrigade worden aangemerkt als GOEDE VOORBEELDEN:

---

<sup>2</sup> onderzoek door Tiny Klevert; Tijdschrift O/25, maart 2005

**Zorgaanbieders in Gelderland sporen bureaucratie op**

*Zorgaanbieders in Gelderland hebben in het voorjaar het initiatief genomen bureaucratie op te sporen. De provincie is benieuwd naar de uitkomsten en wil meewerken aan vermindering van bureaucratie. In het najaar rapporteert de werkgroep de bevindingen.*

**Meldpunt onnodige bureaucratie in de jeugdzorg in Overijssel**

*“De provincie Overijssel wil geen onnodige bureaucratie in de jeugdzorg. Heeft u ervaringen met bureaucratie in de Overijsselse jeugdzorg? Moet u steeds dezelfde vragen beantwoorden? Worden dossiers niet overgedragen van een instelling naar de andere? Meld het ons, dan kunnen we er werk van maken! Als u ideeën of suggesties heeft hoe het beter kan horen wij dat ook graag”.*

Aan de hand van de resultaten van genoemde acties komen wij in de volgende rapportage op het thema bureaucratie in de relatie provincie-instelling terug.

### 8.2.2 Interprovinciaal beleid

Provincies zijn –binnen de kaders van de wet- vrij om hun beleid op provinciaal niveau verder in te vullen. Omdat de situatie regionaal verschilt, kan ook het beleid per provincie verschillen. Er zijn echter ook tal van zaken die provincies gemeen hebben. Wij hebben vastgesteld dat provincies in IPO-verband hun krachten bundelen en diverse gemeenschappelijke beleidsinstrumenten hebben ontwikkeld, zoals een model provinciaal beleidskader, een model subsidieverordening, het format beleidsinformatie en de opzet van benchmarks.

Naast het vergroten van de gemeenschappelijkheid in (de uitvoering van) beleid door provincies, kan ook het leren en benutten van elkaars ervaringen in beleidsinhoudelijke zin nuttig zijn. Informatie over de manier waarop een provincie bijvoorbeeld een crisisdienst heeft opgezet, of succesvol de jongerenparticipatie vormgeeft, kan leerzaam zijn voor andere provincies. Het onderling uitwisselen van ervaringen blijkt echter nog weinig te gebeuren.

### 8.3 Resultaatgericht beleid

*Resultaatgericht beleid* staat voor een aanpak waarbij volgens een duidelijke scheiding van bevoegdheden wordt gestuurd op een beperkt aantal duidelijk gedefinieerde resultaten. Aan de basis staat dat rijk en provincies gezamenlijk afspraken maken over de manier waarop zij hun bestuurlijke verantwoordelijkheden invullen, consequent gerelateerd aan de taakverdeling van partijen in de Wet op de jeugdzorg.

De overheid (zowel rijk als provincies) sturen op heldere, meetbare doelstellingen en bepalen zodoende de agenda. Alle betrokken partijen op dit niveau (ook buiten de begrotingsgefinancierde jeugdzorg zoals GGZ, ZN, VG-sector), worden in een ‘board’ op elkaar gebonden om de doelstellingen te realiseren.

Per jaar wordt een prestatiecontact tussen rijk & provincies en andere nauw betrokken partijen gesloten, waarin een beperkt aantal heldere, meetbare doelstellingen staan. Deze doelstellingen worden integraal uitgewerkt, dat wil zeggen dat alle beleidsfacetten van verschillende departementen aan de orde komen, zodat een samenhangend beleid tot stand komt. Per doelstelling worden enkele indicatoren vastgesteld.

De voortgang en de uitkomsten worden gemonitord en op basis daarvan wordt het beleid zonodig bijgesteld. Daar behoort het normaliter in het verkeer tussen overheden bij te blijven. Het rijk richt zich op provincies (IPO) of de jeugdzorgbranche (MOgroep). Alleen zo blijft de situatie overzichtelijk en hanteerbaar. Met een dergelijke aanpak zijn al goede ervaringen opgedaan, waarvan geleerd kan worden (zie voor nadere toelichting en uitwerking de bijlage IV 'Resultaatgericht beleid').

#### **8.4 Aanbevelingen met betrekking tot bureaucratie in de overheidsaansturing**

Uit dit hoofdstuk komen, samenvattend, de volgende aanbevelingen voort.

*Aanbevelingen aan het rijk (ic de bewindslieden van VWS en justitie):*

- a. Geef invulling aan de feitelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies. Het rijk is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel en de hoofdlijnen van het beleid. Het rijk betreft de provincies -als direct verantwoordelijken voor de uitvoering- bij de totstandkoming van haar beleid. De provincies zijn beleidsmatig verantwoordelijk voor de directe aansturing in de praktijk. Verder geldt dat per taak één overheid verantwoordelijk is. Uit de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid vloeit ook de verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling van het jeugdzorgstelsel voort. De rijksoverheid stuurt daarbij – in overleg met provincies- op hoofdlijnen en faciliteert de uitwerking en implementatie, die het jeugdzorgveld –i.c. de branche-, op zich neemt. De provincies zien toe op de uitvoering.
- b. Verbeter de beleidscoördinatie binnen en tussen de departementen. Dit wordt vergemakkelijkt indien het rijk zich beperkt tot de hoofdlijnen van beleid en de regierol.
- c. Beperk het aantal beleidsinitiatieven door prioritering en het vaststellen beperkt aantal meetbare doelstellingen. Gebruik daarbij de methodiek van 'Resultaatgericht beleid':
  - De overheid stuurt op een beperkt aantal heldere, meetbare doelstellingen.
  - Alle betrokken jeugdzorgpartijen worden in een 'board' op elkaar gebonden om de doelstellingen te realiseren.
  - Per doelstelling worden enkele indicatoren vastgesteld.
  - De uitkomsten worden gemonitord; op basis daarvan vinden bijstellingen plaats.Dit geldt zowel in de relatie rijk-provincie als in de relatie provincie-instelling.
- d. Schep duidelijkheid over noodzaak tot uitvoering van de lokale taken met betrekking tot (preventief) jeugdbeleid en geef hieraan een verplichtend karakter.

*Aanbevelingen aan rijk en provincies:*

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

*Aanbeveling aan de provincies:*

- f. Wissel onderling beleidsinhoudelijke kennis en ervaring uit, zodat provincies van elkaars ervaringen kunnen profiteren.

*Aanbeveling aan de Tweede Kamer:*

- g. Respecteer de door uzelf gekozen verantwoordelijkheidsverdeling.

## **Bijlagen**

## Bijlage I: Afkortingen

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

## **Bijlage II: Wettelijke regeling 'eigen bijdrage jeugdigen'**

### **Informatie over de wet- en regelgeving inzake eigen bijdrage van jeugdigen in 'jeugdzorg verblijven'**

#### **Wet op de Jeugdzorg, artikel 70**

1. Een jeugdige aan wie jeugdzorg wordt geboden als bedoeld in artikel 69, eerste lid, is aan de zorgaanbieder een bijdrage verschuldigd in de kosten van de zorg.
2. De eigen bijdrage wordt vastgesteld naar het inkomen van de jeugdige. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het inkomen dat bij de vaststelling van de bijdrage in aanmerking wordt genomen en omtrent de hoogte van de bijdrage.

#### **Artikel 73 lid 2**

2. De eigen bijdrage wordt vastgesteld door de betrokken zorgaanbieder. Deze is tevens met de inning belast.'

#### **Uitvoeringsbesluit, Artikel 72**

1. De hoogte van de eigen bijdrage in de kosten van verblijf gedurende het etmaal van een jeugdige die over een inkomen beschikt of die recht kan doen gelden op een inkomen, wordt vastgesteld op een bedrag gelijk aan het netto-maandinkomen, verminderd met een vierde van het minimumloon dat geldt voor een vijftienjarige of indien de jeugdige zestien jaar of ouder is, het voor die leeftijd geldende minimumloon.
2. De eigen bijdrage berekend volgens het eerste lid, wordt voor een jeugdige met een netto jaarinkomen uit tegenwoordige arbeid verminderd met een vierde van deze bijdrage. Indien het inkomen uit tegenwoordige arbeid minder is dan 635,29 op jaarbasis wordt deze bijdrage verminderd met dat inkomen.
3. Indien het inkomen, bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op een uitkering ingevolge de Wet studiefinanciering 2000, wordt de bijdrage verminderd met:
  - a. het deel van de uitkering dat volgens de normen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bedoeld is voor boeken, leermiddelen of onderwijsbijdrage, en
  - b. de te betalen premie voor een ten behoeve van de jeugdige gesloten verzekering tegen ziektekosten tot ten hoogste . 45,38 per maand, tenzij de jeugdige (mede)verzekerd kan zijn op grond van de Ziekenfondswet of ter zake van ziektekosten verzekerd is door zijn wettelijke vertegenwoordigers.
4. De eigen bijdrage is niet hoger dan de kosten van het verblijf.

#### **Nota van Toelichting hoofdstuk 13.3**

##### **13.3. Eigen bijdrage**

De regeling voor de eigen bijdrage kent een aantal wijzigingen. Deze wijzigingen bewerkstelligen dat jeugdigen meer geld mogen behouden dan onder de regeling op grond van de Wet op de Jeugdhulpverlening toegestaan was. Ten eerste mag een jeugdige altijd een deel van zijn inkomen behouden, namelijk een vierde van het minimumloon dat geldt voor de leeftijd van de jeugdige of, indien hij jonger is dan vijftien jaar, het minimumloon van een vijftienjarige. Dit is de zogenaamde eigen bijdrage-vrije voet. Het voorkomt dat jeugdigen die alleen een inkomen hebben bijvoorbeeld op grond van de Algemene nabestaandenwet, dit bedrag volledig moeten afdragen aan de zorgaanbieder. Daarbovenop mag een jeugdige met een inkomen uit tegenwoordige arbeid nog een deel van die inkomsten houden. Indien de jeugdige een inkomen uit arbeid heeft, wordt de eigen bijdrage die volgens de hoofdregel van artikel 4, eerste lid is vastgesteld, verminderd met een vierde van deze bijdrage. Om het nemen van vakantiebaantjes niet te ontmoedigen geldt dat jeugdigen die een inkomen uit tegenwoordige arbeid hebben, dat op jaarbasis niet hoger is dan . 635,29, dit inkomen geheel mogen houden.

Artikel 73, tweede lid, van de wet bepaalt dat de zorgaanbieder niet alleen de eigen bijdrage van de jeugdige vaststelt maar ook belast is met de inning van deze bijdrage. Dit geldt ook voor plaatsingen in een pleeggezin. De zorgaanbieder die pleegzorg biedt is verantwoordelijk voor het vaststellen en innen van de eigen bijdrage en niet het pleeggezin zelf.  
Staatsblad 2004 703 55

Hierna worden twee voorbeelden gegeven om het nieuwe systeem te verduidelijken.

*Voorbeeld 1*

Een jeugdige van 16 jaar werkt fulltime en heeft een inkomen uit arbeid van €429,- netto per maand. Daarvan mag hij een kwart van het netto minimum jeugdloon voor zijn leeftijd sowieso houden. Volgens de gegevens van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bedraagt dat kwart per 1 juli 2003 €107,25 per maand. Hij is dus een bijdrage verschuldigd van euro 321,75. Dit bedrag wordt vervolgens verminderd met 25% van dat bedrag. Het gaat immers om inkomen uit tegenwoordige arbeid. Dat is €80,44. De jeugdige betaalt dus een eigen bijdrage van €240,81 en mag dus €187,69 behouden. Volgens de regeling onder de Wet op de jeugdhulpverlening mocht de jeugdige slechts eenderde van zijn netto-inkomen behouden, dat is €143,-. De voorgenomen regeling is dus voor deze jeugdige gunstiger.

*Voorbeeld 2*

Een jeugdige van 17 krijgt per maand euro 130 wezenpensioen en verdient daarnaast euro 50 per maand uit arbeid. Zijn netto-inkomen bedraagt dus €180,-. De jeugdige mag een kwart van het netto minimum jeugdloon voor zijn leeftijd sowieso houden. Volgens de gegevens van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bedraagt dat kwart per 1 juli 2003 €117,75 per maand. Hij is dus een bijdrage verschuldigd van €62,25.

Omdat een deel van zijn inkomen bestaat uit inkomen uit tegenwoordige arbeid zou de aldus berekende eigen bijdrage verminderd moeten worden met 25% van de bijdrage van €62,25. Omdat het inkomen uit arbeid minder is dan €635,29 wordt het hele bedrag van €50,- van de bijdrage afgetrokken. Hij is dus een eigen bijdrage verschuldigd van €12,25 en houdt dus €167,25 over. Onder de Wet op de jeugdhulpverlening had de jeugdige zijn wezenpensioen van €130,- volledig moeten inleveren. De €50,- had hij mogen behouden indien hij schoolgaand was. In de overige gevallen had hij eenderde van dit bedrag mogen behouden.

Vanuit een oogpunt van vereenvoudiging is de speciale regeling die gold voor een jeugdige die zelf ouder is van een eenoudergezin of die een gemeenschappelijke huishouding heeft gevoerd met een niet-bloedverwant, niet meer opgenomen.



## Bijlage III: Omvang van de ambtelijke formatie.

### Ambtelijke formatie

Provincie	Aantal jeugdigen (2003)*	Gewogen aantal jeugdigen (2003)**	Doeluitkering (2005)***	Doeluitkering (2005) per jeugdige (gewogen)	Formatie per 100.000 jeugdigen (gewogen)
Drenthe	105.097	133.935	€ 22.900.141	€ 219,53	4,63
Flevoland	95.432	129.475	€ 25.602.951	€ 171,21	2,39
Friesland	142.506	182.331	€ 32.625.677	€ 267,43	6,03
Gelderland	442.393	580.743	€ 102.799.893	€ 166,15	0,45
Groningen	114.858	158.865	€ 29.182.723	€ 175,57	3,47
Haaglanden	206.493	322.978	€ 53.662.639	€ 178,89	2,38
Limburg	235.172	321.962	€ 80.622.831	€ 183,70	3,11
Noord-Brabant	531.789	704.690	€ 122.656.535	€ 177,01	1,20
Noord-Holland	276.339	379.261	€ 64.934.215	€ 170,98	2,00
Overijssel	253.499	323.062	€ 70.923.069	€ 174,06	1,70
ROA Amsterdam	268.788	455.856	€ 121.908.769	€ 192,28	0,79
Rotterdam	266.027	426.295	€ 74.844.093	€ 231,61	0,92
Utrecht	258.416	351.032	€ 67.496.795	€ 250,41	2,66
Zeeland	82.887	107.666	€ 19.260.190	€ 178,94	3,53
Zuid-Holland	293.623	380.157	€ 88.046.577	€ 197,74	4,54
<b>TOTAAL</b>	<b>3.573.319</b>	<b>4.958.328</b>	<b>€ 977.467.098</b>		

#### Aantallen ambtenaren op rijksniveau:

Ministerie van Justitie	11 fte
Ministerie van VWS	13,2 fte

Totaal additionele middelen VWS in 2005: € 19,6 miljoen\*\*

Totaal budget provinciaal gefinancierde jeugdzorg in 2005: € 658 miljoen

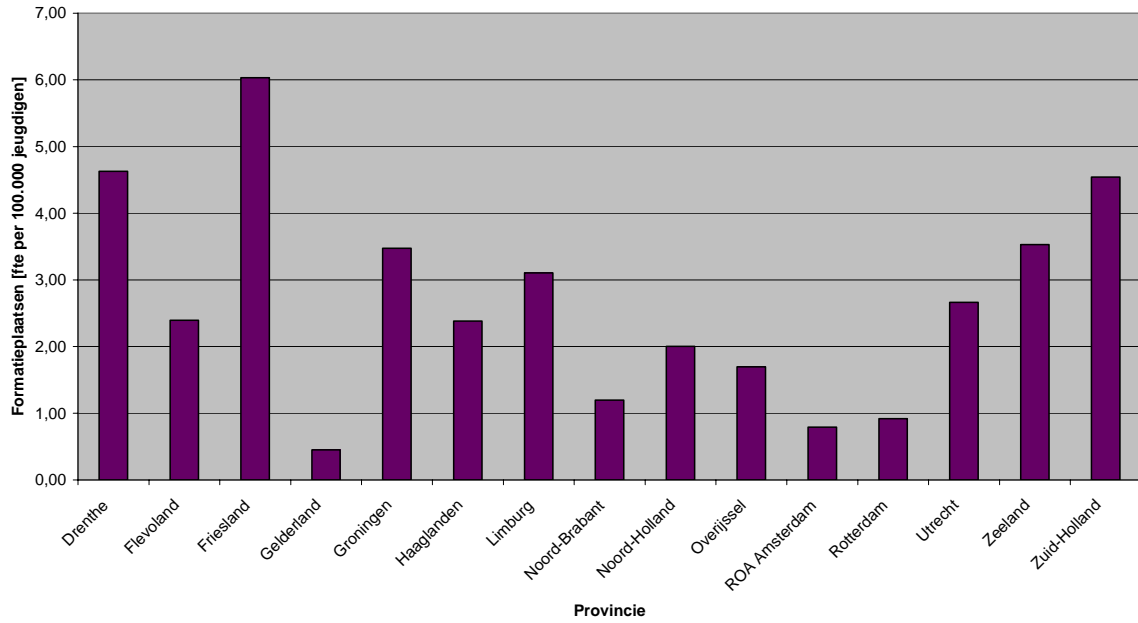
**Gewogen aantal jeugdigen:** berekend aantal jeugdigen, waarbij het aantal jeugdigen uit eenoudergezinnen en het aantal allochtone jeugdigen zwaarder wordt meegeteld via een wegingsfactor.

\* Bron: Rapport 'Kernindicatoren wachtlijsten Jeugdzorg', Vijfde rapportage, Januari 2004

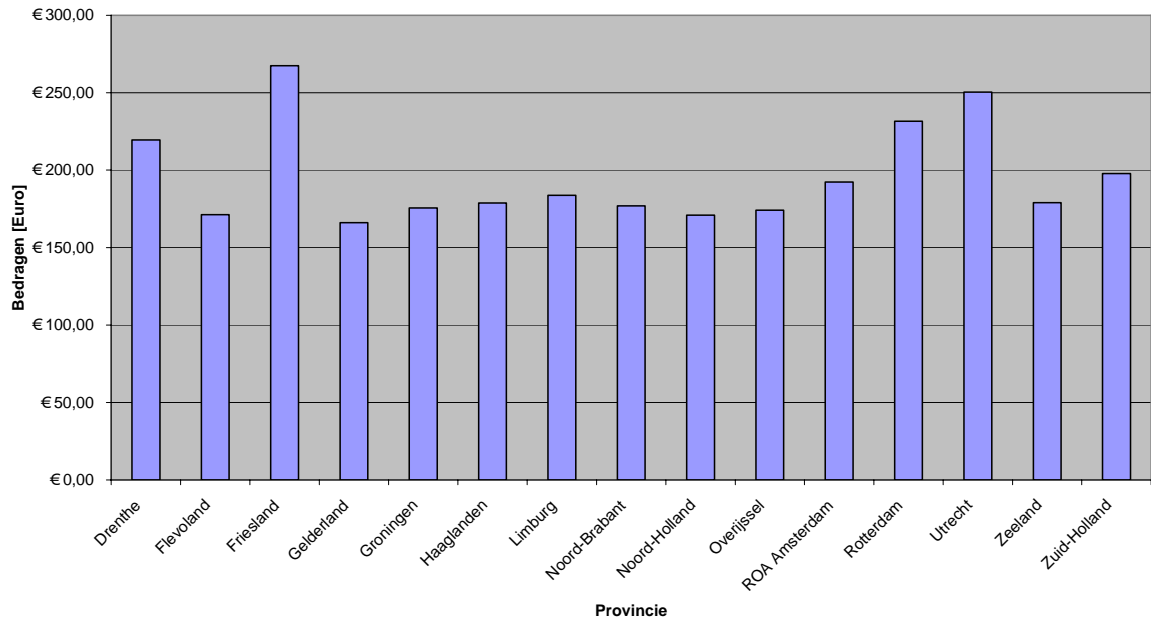
\*\* Bron: Eindrapportage: 'Taskforce wachtlijsten Jeugdzorg', September 2004

\*\*\* Bron: Landelijk beleidskader Jeugdzorg 2005 tot en met 2008, September 2004

Formatie per 100.000 jeugdigen (stand 01-01-2005)



Doeluitkering per jeugdige (gewogen)



## Bijlage IV: Resultaatgericht beleid: results based accountability (RBA).

RBA is een methode die vanuit de VS langzaam de wereld overwaait. In het Amerikaanse jeugdbeleid is dit al vergaand en succesvol vormgegeven. Deze aanpak wordt momenteel ook geïntroduceerd in een aantal andere Europese landen zoals Engeland (wetgeving), Noorwegen en Ierland.

De Nederlandse problematiek is wellicht wel eigen aan onze achtergrond en bestuurscultuur, maar zeker niet in alle opzichten uniek. Het is niet de bedoeling de aanpak 1-op-1 over te zetten op de Nederlandse verhoudingen, maar de toepasbare leereffecten kunnen aanzienlijk zijn.

Kern van de aanpak is:

- De provincie stuurt op heldere, meetbare doelstellingen en bepaalt zodoende de agenda.
- De doelstellingen worden gevolgd door per doelstelling enkele indicatoren vast te stellen.
- Alle betrokken partijen (ook de partijen waarbij de provincie geen financier is, zoals gemeenten en Openbaar Ministerie) worden in een "provincial board" op elkaar gebonden om de doelstellingen te realiseren. Daarbij zijn ook ouders en jongeren zelf betrokken (de Amerikanen noemen dat 'residents engagement')
- Men monitort de uitkomsten en stelt op basis daarvan de agenda bij.

Kortweg komt een in de Nederlandse situatie van dit moment goed te hanteren model neer op de volgende zes stappen:

- Stap 1: stel in elke provincie een beperkt aantal (maximaal 5 tot 6) heldere *resultaatgebieden en doelstellingen* vast (bijvoorbeeld: alle kwetsbare kinderen in onze provincie krijgen de zorg die nodig is).  
Proceselementen:
  - a) doe dit met zoveel mogelijk betrokkenen
  - b) eigenaarschap/draagvlak is essentieel
- Stap 2: bepaal een beperkt aantal *indicatoren* per doelstelling (maximaal drie tot vier) waarop je de vooruitgang gaat meten (bijvoorbeeld: aantal schooldrop-outs, criminaliteitscijfers etc); het ontwikkelen van een kindvolgsysteem maakt het bepalen en volgen van indicatoren uiterst eenvoudig.  
Proceselementen:
  - a) zorg voor enkele goede indicatoren, niet te veel (goed is: er zijn betrouwbare data beschikbaar, ze zijn communicabel naar burgers, ze zitten zo dicht mogelijk bij de problematiek; de Amerikanen noemen dit data power, communication power en proxy power
  - b) zorg voor indicatoren die de *doelgroep* betreffen (niet de instellingen)
  - c) zorg dat de instellingen instemmen met de gekozen indicatoren\*
- Stap 3: bepaal de uitgangssituatie voor wat betreft de gekozen indicatoren (bijv. per school wordt het aantal drop-outs bepaald, de Amerikanen noemen dit een base line vaststellen).  
Proceselementen:
  - a) zorg dat deze uitgangssituatie wordt vastgelegd en gecommuniceerd
  - b) probeer tot vergelijkingen tussen gebieden te komen en zo mogelijk tot een vergelijking met het landelijk beeld

- Stap 4: bepaal de doelen (bijvoorbeeld: we willen 10% minder drop-outs in drie jaar) en verken mogelijke veranderingsstrategieën.  
 Proceselementen:
  - a) formuleer uitdagende doch realistische doelstellingen
  - b) sluit aan op wat er aan veranderingspotentieel is
  - c) kijk naar onderzoek en ervaringen op dat terrein
  - d) bekijk wat stakeholders rond de doelstelling kunnen betekenen
  - e) kijk naar drempels, ook in regelgeving en kijk waar je als provincie/landelijk het proces zoveel mogelijk kan faciliteren; waar het gaat om landelijke kaders kan wellicht in overleg met VWS worden vooruitgelopen op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Dit koppelen aan gedachten over bundeling van kennis(instituten)
  - f) ga als het ware hypothesegericht te werk; als een methode, aanpak. Als coalitie niet zou kunnen werken probeer dan een andere opzet
  
- Stap 5: selecteer de naar verwachting meest succesvolle strategieën en zet deze om in acties.  
 Proceselementen:
  - a) bevraag de diverse partijen op mogelijke acties
  - b) denk van te voren na over criteria
  - c) focus niet alleen op nieuwe inhoud, maar ook op nieuwe coalities
  - d) zoek naar aansluitende mogelijkheden van overheden
  
- Stap 6: monitor de voortgang en maak zonodig koerscorrecties  
 Proceselementen:
  - a) denk aan de mogelijkheden van benchmarking en prijs de goede ontwikkelingen
  - b) zoek naar waar de vooruitgang te langzaam gaat
  - c) communiceer de vooruitgang breed
  - d) verdiep je in de werkende elementen van programma's
  - e) wees niet te bang voor forse koerscorrecties

In dit verband is het handig om per provincie of landelijk gelijke indicatoren te kiezen en daarvoor een nationale database te ontwikkelen. In de VS is Kids Count ontwikkeld door de Annie E. Casey foundation ([www.aecf.org](http://www.aecf.org)) als nationale monitor en benchmark. Die geeft nationaal, per staat en daarbinnen per county en city cijfers over tien indicatoren. Wellicht dat de Nederlandse jeugd AEX van de Operatie JONG daarvoor kan dienen.