

## Beleidskader Wet op de jeugdzorg

# Inhoudsopgave

		<i>_äök</i>
<b>Samenvatting</b>		<b>I</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
	1.1	1
	1.2	1
	1.3	3
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Visie op jeugdzorg</b>	<b>5</b>
	2.1	5
	2.2	5
	2.2.1	6
	2.2.2	7
	2.2.3	7
	2.3	8
	2.4	10
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Belangrijkste beleidskeuzen</b>	<b>11</b>
	3.1	11
	3.2	12
	3.3	13
	3.4	14
	3.4.1	15
	3.4.2	15
	3.4.3	15
	3.4.4	16
	3.4.5	17
	3.4.6	18
	3.4.7	18
	3.4.8	19
	3.5	19
	3.6	20
	3.7	20
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Het Bureau Jeugdzorg</b>	<b>23</b>
	4.1	23
	4.2	23
	4.2.1	24
	4.2.2	25
	4.2.3	25
	4.2.4	26
	4.2.5	27
	4.3	27
	4.4	27
	4.5	28
	4.6	28
	4.7	28
	4.8	29
	4.9	30
	4.9.1	30
	4.9.2	31
	4.9.3	31
	4.10	31

<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Het zorgaanbod aansluitend op het Bureau Jeugdzorg</b>	<b>33</b>
5.1	Aanbod van jeugdzorg voor de individuele cliënt	33
5.2	Sectoraal aanbod en intersectorale samenwerking	34
5.3	Modules en zorgprogramma's	35
5.4	Eenduidige regie ten aanzien van het aanbod van jeugdzorg	35
5.5	Van landelijke voorzieningen naar bovenprovinciaal aanbod	36
5.6	Kwaliteit van het aanbod	36
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Bestuurlijke verantwoordelijkheden</b>	<b>38</b>
6.1	Uitgangspunten	38
6.2	Gemeenten	39
6.3	Provincie	40
6.3.1	Provinciaal beleidskader jeugdzorg en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's	41
6.3.2	Aanwijzing en bevoegdheid tot ingrijpen in het bestuur van het Bureau Jeugdzorg	41
6.3.3	Contracten tussen de provincie, zorgverzekeraars en zorgaanbieders	41
6.3.4	Zorg dragen voor efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering	42
6.4	Rijksoverheid	42
6.4.1	Wet- en regelgeving	42
6.4.2	Landelijk beleidskader en voortgangsrapportages	42
6.4.3	Vaststellen omvang doeluitkeringen	43
6.4.4	Goedkeuring provinciaal beleidskader en uitvoeringsprogramma's	43
6.4.5	Aanwijzing door rijk aan de provincie	43
6.5	Decentralisatie van de gezinsvoogdij, voogdij en jeugdreclassering	44
6.6	Inspectie	45
<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>Financiering</b>	<b>46</b>
7.1	Financiering van het stelsel	46
7.2	Financiering van het Bureau Jeugdzorg	46
7.3	Financiering van het zorgaanbod	47
7.4	Innovatie, onderzoek en experimenten	48
7.5	Planning- en controlcyclus	48
7.6	Nieuw financieel kader	49
<b>Hoofdstuk 8</b>	<b>Implementatie</b>	<b>51</b>
8.1	Wetsvoorstel en besluiten	51
8.1.1	Wetgevingsproces en voorbereiden algemene maatregelen van bestuur	51
8.1.2	Onderzoek kaderwetgebieden	52
8.2	Implementatie in praktijk en beleid	52
8.2.1	Het inrichten van het Bureau Jeugdzorg	53
8.2.2	Het modulariseren van het zorgaanbod en de zorgprogrammering	53
8.2.3	De wijzigingen binnen de financiering	54
8.2.4	De indicatie en de zorgtoewijzing van de jeugd-LVG	54
8.2.5	Decentralisatie van de jeugdbescherming en de landelijke voorzieningen jeugdhulpverlening	55
8.3	Lopende trajecten	55
<b>Bijlage</b>	<b>Schema voorzieningen voor jeugdigen en hun opvoeders</b>	<b>56</b>

## Samenvatting

In de jeugdzorg gaat het om een breed scala van gespecialiseerde voorzieningen voor kinderen en ouders met (ernstige) opgroei- en opvoedingsproblemen. Het betreft zowel vrijwillige hulpverlening als gedwongen interventie om hulp in het belang van de jeugdige mogelijk te maken (jeugdbescherming). Het omvat voorzieningen op het terrein van de jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, voorzieningen voor jeugdige lichtverstandelijk gehandicapten, (gezins)voogdij-instellingen, justitiële jeugdinrichtingen, Raden voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering. Nagenoeg elke soort voorziening heeft een eigen ingang, sturing en financiering.

Naast de jeugdzorg kennen we het (brede) jeugdbeleid met een groot scala van algemene voorzieningen voor jeugdigen, zoals peuterspeelzalen, kinderopvang, jeugd- en jongerenorganisaties, algemeen en schoolmaatschappelijk werk, consultatiebureaus, GGD/jeugdarts, basis- en VO-scholen, schoolbegeleidingsdiensten, bureaus HALT, etc. (zie schema voorzieningen voor jeugdigen en hun opvoeders in bijlage). In 'Jeugdbeleid in Ba(la)ns; afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid', welke zijn vastgesteld op 1 december 1999, is een gezamenlijke koers afgesproken voor het versterken van de samenhang in het brede jeugdbeleid. Op 18 mei jl. zijn vervolgspraken gemaakt over de versterking van de samenhang van het beleid gericht op oudere jeugd.

Dit beleidskader beoogt in eerste instantie de samenhang binnen de jeugdzorg te vergroten. Tevens wordt de samenhang tussen de jeugdzorg en de algemene voorzieningen voor jeugdigen verder uitgewerkt.

### Regie in de jeugdzorg

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan vernieuwing van de jeugdzorg. Bij deze vernieuwing wordt gestreefd naar een samenhangend aanbod van jeugdzorg, op maat van de hulpvraag van jeugdigen en ouders. In de jeugdzorg is sprake van versnippering over (te) veel verschillende instellingen, sectoren en circuits. De toegang tot de jeugdzorg is in de praktijk niet eenduidig, indicatiestelling en zorgtoewijzing verschillen per (deel)sector. De positie van de cliënt dient te worden versterkt. Jeugdigen met problemen op het grensvlak van verschillende sectoren dreigen tussen wal en schip te vallen. De zorg is volgens velen te veel gestuurd vanuit het aanbod en te weinig vanuit de vraag. Voor de buitenwereld is de jeugdzorg onvoldoende transparant, zowel wat betreft kwaliteit als wat betreft kwantitatieve gegevens.

Met het regeringsstandpunt Regie in de jeugdzorg werd in 1994 (hierna: Regie in de jeugdzorg) een vernieuwing in gang gezet naar een toekomstige jeugdzorg zonder de genoemde problemen. Sindsdien is gewerkt aan het realiseren van deze toekomstige jeugdzorg binnen de bestaande wet- en regelgeving. Inmiddels is duidelijk, dat ook de wet- en regelgeving aanpassing behoeft. De volgende problemen doen zich voor:

- De praktijk spoort niet meer met de wettelijke regelingen, met name de Wet op de jeugdhulpverlening.
- De bestaande wet- en regelgeving blijkt de vernieuwing van de jeugdzorg op een aantal punten te belemmeren.
- Door versnipperde aansturing en financiering worden de beoogde samenhang en afstemming niet of niet volledig bereikt. Sommige categorieën van jeugdigen (onder meer licht verstandelijk gehandicapten) vallen daardoor tussen wal en schip.
- De jeugdzorg is onvoldoende ingericht om aan de behoefte van de cliënt, de vraag, tegemoet te komen. Het stelsel is te veel aanbodgericht in plaats van vraaggericht.
- De huidige inrichting van de jeugdzorg biedt te weinig aansluiting met het lokale jeugdbeleid.

Om deze redenen is in 1998 in het Regeerakkoord vastgelegd, dat er een Wet op de jeugdzorg moet komen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Het Regeerakkoord stelt: "Er komt een nieuwe wet op de Jeugdzorg met een eenduidige aansturing en financiering (VWS-deel, Jeugd-GGZ-AWBZ-deel, Justitie-deel). Alle met het proces Regie in de jeugdzorg  
**9 juni 2000**

In dit beleidskader worden de centrale keuzes gepresenteerd die richtinggevend zijn bij de op te stellen Wet op de Jeugdzorg. Die keuzes zijn gebaseerd op de bereikte resultaten van Regie in de jeugdzorg. Voor een ander deel vinden zij hun oorsprong in het eindrapport van de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, het eindadvies van de projectgroep Toegang en in tal van reacties van belangenorganisaties en mede-overheden. Bij elkaar vormen zij een signaal dat er - hoe verschillend er ook op onderdelen wordt gedacht - breed draagvlak is voor de noodzaak tot stelselherziening in de jeugdzorg.

## Visie op jeugdzorg

De visie op jeugdzorg die ten grondslag ligt aan dit beleidskader, gaat voort op onder meer het Verdrag inzake de rechten van het kind, Regie in de jeugdzorg en Jeugdbeleid in Ba(la)ns. De primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging legt het verdrag bij de ouders van het kind. De overheid heeft tot taak optimale voorwaarden te scheppen om de ouders in staat te stellen hun taak als opvoeder zo goed mogelijk te vervullen. De jeugdzorg is aanvullend op de zorg van ouders en andere belangrijke personen rond de jeugdige. Tevens is de jeugdzorg aanvullend op de algemene voorzieningen voor de jeugd, zoals onderwijs, gezondheidszorg en een veilige omgeving. Het kabinet is met de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg van mening dat daar waar de laatste jaren de jeugdzorg activiteiten uitvoert, die toebehoren aan de algemene voorzieningen binnen het lokaal jeugdbeleid, een 'omgekeerde richting' nodig is. De jeugdzorg dient bij te dragen aan versterking van de voorliggende voorzieningen.

In de jeugdzorg moet de jeugdige met zijn hulpvraag centraal staan. De jeugdige is subject van rechten, zoals vastgelegd in het Verdrag inzake de rechten van het kind, en dient zoveel mogelijk actief in de zorg te participeren. De positieve mogelijkheden van jeugdigen en ouders moeten worden gestimuleerd.

Vanuit het perspectief van jeugdigen en ouders moet het stelsel van de jeugdzorg aan verschillende voorwaarden voldoen. Op basis van deze voorwaarden zijn de doelstellingen van het stelsel geformuleerd. In het navolgende schema is dit samengevat:

<i>Uitgangspunten voor jeugdige en ouders</i>	<i>Doelstellingen stelsel</i>	<i>Uitwerking Wet op de jeugdzorg</i>
Problemen van jeugdigen en ouders moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd en beoordeeld.	Versterken van de voorliggende voorzieningen	Consultatie en deskundigheidsbevordering, deelname aan zorgstructuren en laagdrempelige aanvullende ambulante jeugdzorg
Jeugdigen, ouders en (beroepsmatig) betrokken personen moeten vragen rondom opgroeien en ontwikkelen kwijt kunnen bij één herkenbaar, bekend en laagdrempelig aanspreekpunt.	Eén centrale herkenbare, bekende, laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg	Eén centraal Bureau Jeugdzorg
Jeugdigen en ouders moeten kunnen rekenen op een voor hen begrijpelijke inhoudelijke beoordeling van hun vragen en indien nodig een onafhankelijke indicatiestelling en zorgtoewijzing in één doorlopend proces.		Indicatiestelling en zorgtoewijzing op multidisciplinaire basis, functionele benadering van de toegang tot de jeugdzorg
Jeugdigen en ouders moeten er op kunnen rekenen dat de zorg snel wordt verleend en dus beschikbaar is en samenhang kent.	Passend en samenhangend zorgaanbod	Recht op jeugdzorg, zorgplicht, hulpverleningsplan, modules en zorgprogramma's
Jeugdigen en ouders moeten volledig geïnformeerd zijn over, en betrokken zijn bij, de te doorlopen stappen, de voortgang, de te nemen beslissingen en de rechten en plichten voortvloeiend uit deze beslissingen.	Versterken van de positie van de cliënt	Recht op jeugdzorg, casemanager, screenings- en indicatiebesluit, zorgtoewijzing, hulpverleningsplan, klacht- en medezeggenschap, recht op informatie

*geboekte vooruitgang (beleidsinformatie, zorgprogrammering, kwaliteitsbeleid, Bureaus Jeugdzorg / eenduidige toegang) wordt in deze wetgeving verankerd."*

## Belangrijkste beleidskeuzen

Uit de visie op jeugdzorg volgen keuzen ten aanzien van de aanspraak van jeugdigen en ouders op de zorg, de afbakening van het begrip en de reikwijdte van de wet, en de inrichting van het stelsel.

In de huidige situatie bestaat er geen recht op jeugdzorg. Wel is er een recht op geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (hierna: jeugd-GGZ) en een recht op zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap (hierna: jeugd-LVG), omdat het hier gaat om een verzekeringsgefinancierde (AWBZ) zorg. Ook is er een recht van het de jeugdige op bescherming tegen verwaarlozing, mishandeling en misbruik. De overheid heeft de plicht uitvoering te geven aan uitspraken van de rechter op dit punt. Een recht op jeugdhulpverlening als zodanig bestaat er niet. De Wet op de jeugdhulpverlening kent dit recht niet. Bij jeugdhulpverlening moet onder meer worden gedacht aan (intensieve) ambulante hulp in de gezinssituatie en aan dag- en nachthulpverlening in een tehuis of in een pleeggezin. Daarbij gaat het derhalve om jeugdigen en ouders die niet (geheel) voor zichzelf kunnen zorgen. In situaties, waarin dat voor de ontwikkelings- en opgroeisituatie van de jeugdige noodzakelijk bevonden wordt, hoort de jeugdige niet alleen het recht te hebben op bescherming door het uitspreken van een juridische maatregel van kindbescherming, maar ook op opvang, opvoeding en verzorging en hulpverlening, zoals geboden wordt door de jeugdhulpverlening. Een dergelijke introductie van een recht op jeugdzorg is tevens een noodzakelijke voorwaarde om tot harmonisatie van de toegangsprocedures en de drie bestaande stelsels te komen.

Het recht op jeugdzorg geeft jeugdigen en ouders een aanspraak op het ontvangen van de geïndiceerde jeugdzorg. Indien na screening of indicatie een bepaalde vorm van jeugdzorg noodzakelijk en aangewezen is, dient door het Bureau Jeugdzorg deze zorg te worden toegewezen. In geval deze zorg of een equivalent ervan niet voorradig is, kunnen jeugdigen en ouders – afhankelijk van het soort zorg – uiteindelijk via de rechter bij de provincie of de zorgverzekeraars hun recht halen. Zij dienen er zorg voor te dragen dat het zorgaanbod voldoende en adequaat is.

De voorstellen in dit beleidskader leiden tot een beperkt recht op jeugdzorg:

- Het recht op jeugdzorg is niet ongeclausuleerd, maar alleen van toepassing op zorg die is gescreend en geïndiceerd door het Bureau Jeugdzorg, dat onafhankelijk dient te zijn van het zorgaanbod. Aan de screening en de indicatiestelling in het Bureau Jeugdzorg worden in de Wet op de jeugdzorg strikte eisen gesteld, die in landelijk uniforme protocollen moeten worden opgenomen.
- Het begrip jeugdzorg wordt in de wet afgebakend.
- De wet hanteert 18 jaar als algemene leeftijdsgrens.
- Het invoeren van instrumenten voor sturing van het aanbod door de vraag leidt niet in alle gevallen tot een omvangrijker aanbod. Het leidt ook tot een meer effectief en efficiënt aanbod.
- Het versterken van de voorliggende voorzieningen leidt tot het in een zo vroeg mogelijk stadium onderkennen van problemen bij jeugdigen en ouders. Hierdoor wordt de toestroom naar zware zorg verminderd.
- Tenslotte is de planning- en controlcyclus zodanig ingericht dat er jaarlijks geen ophoging van de doeluitkering kan plaatsvinden. Alleen eens in de vier jaar kan bij het landelijk beleidskader een heroverweging van de hoogte van de doeluitkering plaatsvinden.

De volgende omschrijving van de jeugdzorg wordt gehanteerd: *Jeugdzorg biedt ondersteuning, hulp en bescherming aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsvragen van geestelijke, sociale of pedagogische aard die de ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren.* Het begrip jeugdzorg omvat zowel vrijwillige hulpverlening als gedwongen interventie *om hulp in het belang van de jeugdige mogelijk te maken.*

De Wet op de jeugdzorg hanteert 18 jaar als algemene leeftijdsgrens, met een aantal uitzonderingen en specifieke bepalingen. Daarmee wordt grotendeels aangesloten bij de bestaande systematiek op dit punt: een leeftijdsgrens ter wille van de zekerheid en duidelijkheid, met op een aantal punten flexibiliteit.

Het stelsel van jeugdzorg is opgebouwd vanuit enkele essentiële keuzen:

- Aansluiting en samenwerking tussen algemene voorzieningen (zoals onderwijs, jeugdgezondheidszorg, ouder-kindzorg, peuterspeelzalen en kinderopvang, jeugd- en jongerenwerk, algemeen maatschappelijk werk, arbeidstoeleiding, criminaliteitspreventie) en jeugdzorg.  
Het lokaal jeugd beleid valt onder verantwoordelijkheid van de gemeente. De financiering van het lokaal jeugd beleid blijft buiten de Wet op de jeugdzorg. Wel schrijft de wet aansluiting van de jeugdzorg op het lokaal jeugd beleid voor. Bovendien regelt de wet invloed van het gemeentelijk beleid op het provinciaal beleid inzake de inzet van Bureaus Jeugdzorg rondom de toegang en het aanbod van jeugdzorg dat aanvullend op het geheel aan activiteiten in het kader van het lokaal jeugd beleid moet plaatsvinden.
- Eén toegang tot de jeugdzorg in de vorm van het Bureau Jeugdzorg, waarbij in het bureau de toegang tot de jeugdhulpverlening, de justitiële jeugdinrichtingen in het kader van een civiele kindbeschermingsmaatregel, de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG zijn ondergebracht.  
De provincie is verantwoordelijk voor de Bureaus Jeugdzorg. De aansturing en financiering van de Bureaus Jeugdzorg wordt geregeld in de Wet op de jeugdzorg.
- Samenwerking en samenhang tussen het aanbod van jeugdhulpverlening, jeugdbescherming, jeugd-GGZ en jeugd-LVG door modulaire inrichting van het zorgaanbod en zorgprogramma's voor specifieke doelgroepen. Het aanbod wordt daardoor transparanter en vergelijkbaar.  
Indien vanuit de hulpvraag nodig, zijn de programma's intersectoraal en waar nodig in samenhang met aanpalende sectoren, zoals het onderwijs, opgesteld. De modules vormen de basis voor de contractering van het zorgaanbod. De financiering van het aanbod wijzigt verder niet. Jeugd-GGZ en jeugd-LVG blijven gefinancierd binnen de AWBZ en de justitiële jeugdinrichtingen binnen de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. De financiering van de jeugdhulpverlening, die thans op basis van de Wet op de jeugdhulpverlening plaatsvindt, wordt ondergebracht in de Wet op de jeugdzorg. De Wet op de jeugdhulpverlening wordt ingetrokken.
- Versterken van de positie van de cliënt door het introduceren van een recht op jeugdzorg, het screenings-, indicatie en zorgtoewijzingsbesluit, de ondersteuning en begeleiding door de casemanager binnen het Bureau Jeugdzorg en het formuleren van één geïntegreerd hulpverleningsplan.

## **Het Bureau Jeugdzorg**

Het beleidskader beschrijft de plaats, taken en functies en organisatie van het Bureau Jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg omvat de volgende zes onderdelen:

- één toegang tot de jeugdzorg door middel van de functies aanmelding, screening, diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing;
- consultatie, deskundigheidsbevordering en deelname aan overleg in het lokaal jeugd beleid ter versterking van algemene voorzieningen voor jeugdigen;
- ondersteunen en begeleiden van een cliënt tijdens de zorg door middel van casemanagement;
- gezinsvoogdij en voogdij;
- uitvoering van de jeugdreclassering;
- Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.

Het Bureau Jeugdzorg staat onafhankelijk van de aanbieders van jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg verduidelijkt de hulpvraag van jeugdigen met hen en vertaalt deze in een indicatie voor de gewenste zorg. Indien echter blijkt dat de cliënt met een, twee, maximaal drie gesprekken

geholpen kan worden dan moet het Bureau Jeugdzorg uit het oogpunt van klantvriendelijkheid deze cliënten kunnen helpen.

Het Bureau Jeugdzorg is een onafhankelijke rechtspersoon, hetgeen reeds in het Regeerakkoord is vastgelegd. Een aantal onderdelen van het Bureau Jeugdzorg, waaronder zeker de jeugdbescherming, maar ook de screening, indicatiestelling en zorgtoewijzing, vergt een onafhankelijke organisatie ten opzichte van de zorgaanbieders.

Het beleidskader gaat uit van één Stichting Bureau Jeugdzorg per provincie of grootstedelijke regio. Deze schaal maakt een overzichtelijke relatie mogelijk tussen het provinciaal bestuur (financier) en de uitvoeringsinstelling. Op deze schaal is zorgtoewijzing mogelijk naar een volledig en gedifferentieerd pakket van jeugdzorg. Het sluit grotendeels aan bij de huidige schaal van de jeugdbeschermingsinstellingen. Het maakt ook een evenwichtige verhouding tussen Bureau Jeugdzorg en zorgaanbieders en een efficiënte bedrijfsvoering mogelijk. Deze schaal neemt niet weg, dat het Bureau Jeugdzorg werkt met gedeconcentreerde locaties, die aansluiten op de lokale dan wel regionale situatie.

Het Bureau Jeugdzorg heeft in verschillende functies de bevoegdheid beslissingen te nemen die voor de cliënt ingrijpende gevolgen kunnen hebben. In het kader van de jeugdbescherming, maar ook bij de screening, de indicatie en de zorgtoewijzing beschikt het Bureau Jeugdzorg over zodanige bevoegdheden, dat het een bestuursorgaan is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit brengt tevens met zich mee, dat het Bureau Jeugdzorg ten dele een publiek karakter heeft, hetgeen ook tot uitdrukking dient te komen bij de verdere vormgeving, bijvoorbeeld in de samenstelling van het bestuur of de mogelijkheid van ingrijpen in de organisatie door de overheid.

De rechtspositie van de cliënt wordt gewaarborgd door de mogelijkheden van beroep en bezwaar bij belangrijke beslissingen. Voor klachtrecht, medezeggenschapsrecht en privacybescherming wordt aangesloten bij de bestaande wetgeving en bij lopende trajecten, zoals in het kader van de beleidsinformatie.

Het Bureau Jeugdzorg is de toegang tot de jeugdzorg voor alle inwoners van ons land. Het bureau voert de taken en functies zodanig uit, dat rekening gehouden wordt met de culturele achtergrond van de cliënt en met de godsdienstige gezindheid of levensovertuiging.

### **Het zorgaanbod aansluitend op het Bureau Jeugdzorg**

De Wet op de jeugdzorg heeft niet alleen voor de toegang tot de jeugdzorg, maar ook voor het aanbod van jeugdzorg achter het Bureau Jeugdzorg ingrijpende consequenties.

De individuele cliënt van de jeugdzorg heeft recht op de zorg, zoals die door het Bureau Jeugdzorg is gescreend, geïndiceerd en toegewezen. De zorgaanbieders hebben een zorgplicht. De zorg dient op maat aan de cliënt te worden geleverd. De financiers van het zorgaanbod, provincies en zorgverzekeraars, scheppen de condities dat geïndiceerde zorg ook daadwerkelijk kan worden geleverd.

Historisch gezien is het aanbod van jeugdzorg gebaseerd op instellingen, voorzieningen en sectoren. In het toekomstig stelsel wordt het aanbod gebaseerd op modules. Dit geeft de mogelijkheid om flexibel uit de modules zorgprogramma's samen te stellen.

In de Wet op de jeugdzorg wordt de bestaande sectorale indeling in financiering van het zorgaanbod gehandhaafd: het aanbod van jeugdhulpverlening door een doeluitkering aan de provincies en grootstedelijke regio's, het aanbod van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG vanuit de AWBZ en (ook) de civiele plaatsingen in de justitiële jeugdinrichtingen door de Minister van Justitie. De Wet op de jeugdzorg brengt echter wel een sterkere regie en samenhang tussen het aanbod vanuit deze sectoren. Dit gebeurt door middel van:



- de gemeenschappelijke centrale toegang tot deze zorg via het Bureau Jeugdzorg;
- de (geleidelijke) harmonisatie tussen de modulaire omschrijvingen van het aanbod in de sectoren en het contracteren van zorgaanbod op basis van deze modules. Door modularisering wordt grotere transparantie in de zorg verkregen. Duidelijk wordt welke zorg, aan welke cliënten, tegen welke kosten en met welk resultaat wordt geboden;
- het voorschrijven van intersectorale samenwerking voor cliënten met een sectoroverstijgende hulpvraag.

Zorgaanbieders worden verplicht intersectoraal samen te werken voor die cliënten die een sector overschrijdende hulpvraag hebben.

Met deze aanpak van geleidelijke harmonisatie volgt het kabinet de aanbeveling van de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg.

### **Bestuurlijke verantwoordelijkheden**

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de algemene voorzieningen voor jeugdigen. Deze verantwoordelijkheden bestaan onder andere op grond van de Welzijnswet en de Wet op collectieve preventie volksgezondheid.

De provincie is verantwoordelijk voor de planning en financiering van het Bureau Jeugdzorg. De provincie is evenals in de Wet op de jeugdhulpverlening verantwoordelijk voor het aanbod van jeugdhulpverlening als onderdeel van de jeugdzorg.

Afstemming en samenwerking tussen lokaal jeugdbeleid en de jeugdzorg zijn van groot belang. Daartoe wordt het provinciaal beleidskader jeugdzorg na op overeenstemming gericht overleg met de gemeenten vastgesteld. De gemeente geeft hierbij aan welke behoefte de gemeente heeft aan inzet van het Bureau Jeugdzorg ten aanzien van aanmelding, screening, consultatie en deskundigheidsbevordering en het aanbod van jeugdzorg.

Onverlet de eindverantwoordelijkheid van de provincie, kan een provincie aan gemeenten (bijvoorbeeld de G21) invloed geven op de uitvoering van gedeconcentreerde onderdelen van het Bureau Jeugdzorg. Op andere terreinen dan jeugdzorg zijn hier reeds goede ervaringen mee opgedaan.

De drie grootstedelijke regio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam behouden in de Wet op de jeugdzorg de status van een provincie. Er wordt nog dit jaar een onderzoek uitgevoerd en afgerond naar de vraag of ook andere kaderwetgebieden hiervoor in aanmerking kunnen komen.

De provincie stelt eenmaal per vier jaar een provinciaal beleidskader jeugdzorg vast. De provincie baseert dit beleidskader op de inhoudelijke en financiële voorwaarden, zoals opgenomen in het landelijk beleidskader jeugdzorg. Het provinciale beleidskader jeugdzorg wordt vooraf door de rijksoverheid getoetst op basis van het landelijke beleidskader. De provincie stelt jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast. Dit programma wordt achteraf getoetst door de rijksoverheid in het kader van de financiële verantwoording.

De provincie krijgt de bevoegdheid het Bureau Jeugdzorg een aanwijzing te geven. Voor uitzonderlijke situaties krijgt de provincie de bevoegdheid in te grijpen in het bestuur en de directie van het Bureau Jeugdzorg.

Ten aanzien van de zorgaanbieders wordt onder de wet gewerkt met contracten tussen de financier en de zorgaanbieder. Als uiterste middel kan de financier - via de civiele rechter - het contract openbreken bij gebleken disfunctioneren.

Ook worden er beleidsinstrumenten ontwikkeld, zoals kostenmodellen, uniforme beschrijving van zorgmodules, cliënttevredenheidsonderzoek en landelijke benchmarking.

De rijksoverheid is eindverantwoordelijk voor het stelsel. Deze verantwoordelijkheid omvat het vaststellen van wet- en regelgeving, omvang van het financiële kader, hoofdlijnen van beleid en de uitoefening van toezicht. De rijksoverheid stelt eenmaal per vier jaar een beleidskader vast en elk jaar een voortgangsrapportage. Het landelijk beleidskader biedt het inhoudelijk en financieel kader, waarop de provincie het provinciaal beleidskader baseert. Dit landelijke beleidskader is tevens toetsingskader voor de provinciale beleidskaders.

De Wet op de jeugdzorg biedt de rijksoverheid de mogelijkheid de provincie een aanwijzing te geven. Deze kan betrekking hebben op het Bureau Jeugdzorg of op het te contracteren zorgaanbod. In de Wet op de jeugdzorg betreft de aanwijzing garanties ten aanzien van kwaliteit, kwantiteit, efficiëntie, effectiviteit en uniformiteit van de gehele jeugdzorg. De aanwijzingsbevoegdheid is een onmisbaar sluitstuk in het geheel van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Ten behoeve van de beheersbaarheid en de efficiënte en effectieve uitvoering van de jeugdzorg worden door het rijk ook instrumenten als landelijke benchmarking, uniforme kostprijberekeningen en monitoring ingezet.

Het inrichten van het toezicht voor de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming in de Wet op de jeugdzorg wordt afgestemd op de uitgangspunten, doestelling en de uitwerking van dit Beleidskader Wet op de jeugdzorg. Het toezicht blijft gericht op de kwaliteit van de zorg. De Bureaus Jeugdzorg komen onder het toezicht van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming te vallen. De kwaliteit van het aanbod van jeugdhulpverlening blijft onder het toezicht van deze inspectie vallen. De Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming krijgt de bevoegdheid tot het geven van een schriftelijke bevel in geval bestuurlijk ingrijpen geen uitstel kan dulden. De Inspectie voor de gezondheidszorg houdt de verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG.

## **Financiering**

De jeugdzorg omvat in het jaar 2000 in totaal ruim 2 miljard gulden.

De Wet op de jeugdzorg creëert een doeluitkering voor het Bureau Jeugdzorg. De Minister van VWS en de Minister van Justitie stellen de middelen voor deze doeluitkering beschikbaar. In deze doeluitkering worden opgenomen:

- middelen voor de toegangsfuncties van de jeugdhulpverlening en voor het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling;
- middelen voor de gezinsvoogdij, voogdij en jeugdreclassering;
- middelen voor de toegangsfuncties jeugd-GGZ en jeugd-LVG;
- middelen voor (een deel van) de intakefunctie van de Raad.

Financiering door de provincies zal plaatsvinden in de vorm van productfinanciering. Hiertoe wordt een landelijk uniforme systematiek ontwikkeld.

Het aanbod van jeugdzorg blijft op de bestaande wijze gefinancierd. Voor de jeugdhulpverlening blijft er een doeluitkering aan provincies en de drie grootstedelijke regio's. Het zorgaanbod van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG blijft binnen de AWBZ en daarmee buiten de Wet op de jeugdzorg. Afstemming en samenwerking krijgen wel een plaats binnen de wet. De financiering door de provincies, grootstedelijke regio's en zorgverzekeraars van het zorgaanbod vindt plaats in de vorm van contractering van modules. De zorg wordt in de komende jaren omschreven in modules en programma's, zodat de zorg onderling voor de financiers vergelijkbaar wordt. Op termijn wordt langs deze weg gewerkt aan een eenduidig stelsel van jeugdzorg.

In de nieuwe situatie is een passend instrumentarium noodzakelijk voor de planning en control. Het gaat er om over een logische cyclus te beschikken, waarin tot uitdrukking komt hoe iedere partij zijn verantwoordelijkheden kan dragen én tegelijk ook de andere partijen in staat stelt om

hun verantwoordelijkheden te dragen. In die cyclus spelen ook financiële aspecten in het kader van de beheersbaarheid een rol.

Het rijk geeft in het landelijk beleidskader aan welke middelen het rijk meerjarig beschikbaar stelt aan de provincies en de grootstedelijke regio's voor doeluitkeringen voor de Bureaus Jeugdzorg en het aanbod van jeugdhulpverlening, alsmede de zorg die via de systematiek van de AWBZ beschikbaar wordt gesteld. De provincies baseren daar hun provinciale beleidskader op. Daardoor zijn richtinggevende kaders voor meerdere jaren gesteld.

De meerjarige kaders worden ieder jaar uitgewerkt in de begrotingscycli van het rijk en de provincies. Het rijk neemt in de begrotingen van Justitie en VWS - en in de Zorgnota voor het AWBZ-deel – op, welke middelen in het komende jaar beschikbaar worden gesteld aan de provincies en zorgverzekeraars én welke resultaten daartegenover behoren te staan. Het gaat dus om planning van middelen én prestaties.

De hiervoor beschreven keuzen ten aanzien van de inrichting van de jeugdzorg hebben een aantal financiële consequenties.

Ten eerste leiden de aanpassingen van het stelsel tot twee doeluitkeringen aan de provincies. Het betreft een herschikking van bedragen naar de doeluitkeringen, waarbij uitgegaan wordt van budgetneutraliteit.

Ten tweede biedt het recht op jeugdzorg een uitbreiding van de reeds bestaande rechten op jeugdzorg via de AWBZ en de beschermingsmaatregelen. Een grote toename van het beroep op de jeugdzorg ligt echter niet in de verwachting, omdat er reeds rechten bestaan via de AWBZ en de beschermingsmaatregelen. Het vorige kabinet heeft ten aanzien van de capaciteit 72 miljoen gulden aan extra middelen ingezet. Dit kabinet zet (tot 2002) 25 miljoen gulden aan extra middelen voor capaciteit in binnen de jeugdhulpverlening en 85 miljoen gulden voor de Bureaus Jeugdzorg (inclusief vorming van Advies- en Meldpunten Kinder mishandeling). Daarnaast wordt door één toegang een grotere transparantie in de toegang tot het zorgaanbod bereikt dat moet leiden tot grotere efficiëntie en effectiviteit.

## **Implementatie**

Centraal in de implementatie staat de wijze waarop het wetgevingstraject wordt ingericht. Maar de Wet op de jeugdzorg is een stap in een langer proces van vernieuwing dat is ingezet met Regie in de jeugdzorg. De uitwerking en invoering van de wet worden afgestemd op de andere activiteiten in het kader van de vernieuwing van de jeugdzorg.

Het Beleidskader Wet op de jeugdzorg wordt uitgewerkt in een wetsvoorstel. Dit wordt in januari 2001 aan de formele adviesorganen gezonden.

Nu al is duidelijk, dat belangrijke onderwerpen niet in de Wet op de jeugdzorg zelf worden opgenomen, maar in op de wet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur. In voorbereidende zin zullen deze onderwerpen reeds in 2001 worden uitgewerkt.

Daarbij gaat het onder meer om de kwaliteitseisen voor het Bureau Jeugdzorg (en daarbinnen voor de jeugdbescherming) en de zorgaanbieders in de jeugdhulpverlening en de te stellen eisen aan registratie. Het tijdig voorbereiden van deze besluiten vervult een belangrijke rol bij de implementatie gedurende de overgangperiode van wet- en regelgeving.

Naast het wetgevingsproces vergt de implementatie van het beleidsplan een aanzienlijke inspanning op verschillende onderdelen voor de instellingen, financiers en de rijksoverheid. De keuzen die gemaakt zijn in dit beleidskader sluiten in grote mate aan bij het eerdere beleid en de ontwikkelingen in de praktijk. Een aantal onderwerpen vraagt echter een bijstelling van de huidige praktijk. De gevolgen van die bijstelling moeten in de praktijk van alledag niet onderschat worden. Tijdens de implementatie moet dan ook zorgvuldig bezien worden in hoeverre de huidige praktijk en de gewenste wijzigingen vloeiend in elkaar kunnen overlopen. Actieve betrokkenheid van alle partners is hierbij noodzakelijk. De afgelopen jaren hebben ons geleerd dat juist daar waar deze betrokkenheid en inzet zich deden gelden de beste resultaten zijn behaald.

De implementatie omvat de volgende onderwerpen:

- het inrichten van het Bureau Jeugdzorg;
- het modulariseren van het zorgaanbod en de zorgprogrammering;
- de wijzigingen binnen de financiering;
- de indicatie- en zorgtoewijzing van de jeugd-LVG;
- de decentralisatie van de jeugdbescherming en landelijk werkende voorzieningen voor jeugdhulpverlening.

Bij de implementatie van het beleidskader wordt zoveel mogelijk aangesloten op en gebruik gemaakt van andere lopende trajecten, programma's, wetgeving en ontwikkelingen op het terrein van de jeugdzorg.

# 1 Inleiding

## 1.1 Wat is het beleidskader Wet op de jeugdzorg?

Dit beleidskader vormt de basis voor de Wet op de jeugdzorg. In het beleidskader worden de uitgangspunten van het Regeerakkoord uitgewerkt, zodat een debat op hoofdlijnen over de aangekondigde wet mogelijk wordt. Op basis van het beleidskader en het debat wordt vervolgens een wetsvoorstel voorbereid.

Bij het opstellen van het beleidskader is gebruik gemaakt van het eindadvies van de landelijke projectgroep Toegang tot de jeugdzorg (hierna: projectgroep Toegang)<sup>2</sup> en het eindrapport van de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (hierna: Adviescommissie)<sup>3</sup> Bij brief van 16 december 1999 (kenmerk: DBO-CB-U-2029832) is het eindrapport van de Adviescommissie aan uw Kamer aangeboden. In deze brief is het onderhavige beleidskader aangekondigd. Ook is het advies van het College van advies voor de justitiële kindbescherming (CAJK)<sup>4</sup> bij dit beleidskader betrokken. Tot slot zijn bij het opstellen van dit beleidskader de uitkomsten van elf discussiebijeenkomsten<sup>5</sup> verwerkt, alsmede de uitkomsten van de discussies met de ingestelde klankbordgroep.

Het beleidskader is besproken in het bestuurlijk Gestructureerd Overleg Jeugdzorg (GOJ) van 17 mei 2000.

Het beleidskader bevat een beknopte visie op jeugdzorg en daarvan afgeleid de keuzen ten aanzien van hoofdpunten, zoals de reikwijdte van de wet, de afbakening van het begrip jeugdzorg en het recht op jeugdzorg. Beschreven wordt het stelsel van jeugdzorg met het Bureau Jeugdzorg, het aanbod van jeugdzorg en de positie van de cliënt in de verschillende onderdelen van de jeugdzorg. Ook wordt ingegaan op de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en de financiering, met name op de veranderingen ten opzichte van de bestaande wet- en regelgeving. Het beleidskader wordt afgesloten met een hoofdstuk over de implementatie.

## 1.2 Waarom een Wet op de jeugdzorg?

Reeds langere tijd wordt gewerkt aan een vernieuwing van de jeugdzorg, gericht op het versterken van de positie van de jeugdigen en zijn<sup>6</sup> ouders, op het afstemmen van het aanbod op de vraag alsmede op het bewerkstelligen van een voor jeugdigen en ouders samenhangend en gedifferentieerd aanbod. Een belangrijke stap in het realiseren van een samenhangend aanbod van jeugdzorg is de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989<sup>7</sup>. Deze wet is het resultaat van discussies en nota's in de jaren zeventig en tachtig<sup>8</sup>. De Wet op de jeugdhulpverlening omvat onder meer:

---

<sup>2</sup> *Toegang tot de jeugdzorg*, eindadvies projectgroep Toegang, mei 1999.

<sup>3</sup> *Van antwoord naar vraag: een nieuw zicht op jeugdzorg*, Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, november 1999.

<sup>4</sup> *Advies wet op de Jeugdzorg*, advies aan de Minister van Justitie van het College van advies voor de justitiële kindbescherming, 26 april 2000.

<sup>5</sup> *Bevindingen naar aanleiding van de discussiebijeenkomsten Wet op de jeugdzorg*, PriceWaterhouseCoopers, 14 maart 2000.

<sup>6</sup> Om praktische redenen is gekozen voor het hanteren van hij en zijn. Uiteraard moet hiervoor hij / zij respectievelijk zijn / haar worden gelezen.

<sup>7</sup> De Wet op de jeugdhulpverlening is in 1990 in werking getreden. De (volledige) decentralisatie heeft plaatsgevonden in 1992.

<sup>8</sup> *Jeugdwelzijn op weg naar een samenhangend beleid*. Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (werkgroep Mik), Den Haag, 1976; *Tussen droom en daad*. Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor Hulpverlening aan jeugdigen **9 juni 2000**

- een decentralisatie van het overgrote deel van de jeugdhulpverlening naar de provincies en grootstedelijke regio's;
- de samenwerking tussen de jeugdhulpverlening, de (gezins)voogdij en de jeugdafdelingen van de Riagg's;
- een verbetering van de positie van de cliënt;
- een basis voor kwaliteitstoetsing.

Ondanks de resultaten die met de Wet op de jeugdhulpverlening geboekt zijn, werd na invoering van de wet duidelijk, dat verdere verbetering van de jeugdzorg nodig was. Uit oogpunt van de cliënt was er sprake van een te grote versnippering en ondoorzichtigheid. Er waren (te) veel verschillende instellingen, voorzieningen, sectoren en circuits, waardoor de beoogde samenhang voor de cliënt nog te wensen over liet. De toegang tot de jeugdzorg was in de praktijk niet eenduidig. Indicatiestelling en zorgtoewijzing verschilden per (deel)sector en jeugdigen met problemen op het grensvlak van twee of meer (deel)sectoren vielen tussen wal en schip en werden bestempeld als 'moeilijk plaatsbaar'.

In 1994 verschenen ter verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de jeugdzorg meerdere adviezen.<sup>9</sup> Naar aanleiding van het advies van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid aanvaardde de Tweede Kamer een motie, waarin de regering werd verzocht op landelijk niveau een gemeenschappelijk, richtinggevend kader tot stand te brengen dat een samenhangend hulpaanbod voor jeugdigen op regionaal niveau faciliteert.<sup>10</sup> Ter uitvoering van deze motie verscheen in juli 1994 het regeringsstandpunt 'Regie in de jeugdzorg' (hierna: Regie in de jeugdzorg), waarin de contouren en uitgangspunten voor het ontwikkelingsproces voor een vernieuwende jeugdzorg zijn beschreven en waarin wordt aangegeven wie voor welke onderdelen de regie voert. Het standpunt gaat uit van de jeugdige en de ouders en de algemene voorzieningen rond jeugdige en gezin. De gemeente voert over deze algemene voorzieningen de regie. Aansluitend op deze voorzieningen rond jeugdige en gezin is er een centrale toegang tot de gespecialiseerde jeugdzorg: de jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (hierna: jeugd-GGZ) en de jeugdbescherming. Deze toegang en de achterliggende jeugdzorg vallen onder de regie van de provincies en grootstedelijke regio's.<sup>11</sup> De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het stelsel van de jeugdzorg.

Met Regie in de jeugdzorg is een ontwikkelingsproces 'van onderop' in gang gezet, dat tot doel heeft de effectiviteit en de efficiëntie van de jeugdzorg te verbeteren en de samenhang binnen de jeugdzorg te versterken. Belangrijke uitgangspunten voor de uitwerking van dit proces zijn: de verbetering van de toegang tot de jeugdzorg per regio en de ontwikkeling van een integraal aanbod van jeugdzorg. Deze uitgangspunten van het regeringsstandpunt worden in hoofdzaak door alle betrokken partijen in de jeugdzorg onderschreven. Er is dan ook in de afgelopen jaren in alle provincies voortvarend gewerkt aan de vorming van één toegang tot de jeugdzorg, het aanbrengen van samenhang in het aanbod en de aansluiting van de jeugdzorg op het lokaal jeugdbeleid. In diverse beleidstrajecten zijn onderdelen van deze vernieuwing uitgewerkt. Voor de vorming van de Bureaus Jeugdzorg als de centrale toegang tot de jeugdzorg zijn meerjarenafspraken gemaakt tussen rijk, provincies, gemeenten en de instellingen in de jeugdzorg.

---

(IWAPV), 1984; *Eindrapport*. Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen (IWRV), 1984.

<sup>9</sup> *Jeugdigen met ernstige en meervoudige problemen; advies over samenhangende zorg- en hulpverlening aan jeugdigen*, Nationale Raad voor de Volksgezondheid, februari 1994; *Aanpak jeugdcriminaliteit; Met de neus op de feiten*, Commissie Jeugdcriminaliteit, maart 1994; *Plaats maken. Op weg naar een goede jeugdzorg*, Task Force Jeugdhulpverlening, april 1994; *Aanval op uitval, bestrijding van uitval van jeugdigen*, Raad voor het Jeugdbeleid, mei 1994.

<sup>10</sup> TK 1993-1194, 23 400 XVI, nr. 81.

<sup>11</sup> Het betreft de grootstedelijke regio's Regionaal Overlegorgaan Amsterdam, Stadsregio Rotterdam en Stadsgebied Haaglanden. Vanaf hier wordt om praktische redenen gesproken over provincies.

Inmiddels is het echter ook duidelijk geworden dat het traject Regie in de jeugdzorg en de 'onderop-benadering' tegen hun grenzen aanlopen. De volgende problemen doen zich voor:

- De praktijk spoort niet meer met de wettelijke regelingen, met name de Wet op de jeugdhulpverlening.<sup>12</sup>
- De bestaande wet- en regelgeving blijkt de vernieuwing van de jeugdzorg op een aantal punten te belemmeren.
- Door versnipperde aansturing en financiering worden de beoogde samenhang en afstemming niet of niet volledig bereikt. Sommige categorieën van jeugdigen (onder meer licht verstandelijk gehandicapten) vallen daardoor tussen wal en schip.
- De jeugdzorg is onvoldoende ingericht om aan de behoefte van de cliënt, de vraag, tegemoet te komen. Het stelsel is te veel aanbodgericht in plaats van vraaggericht.
- De huidige inrichting van de jeugdzorg biedt te weinig aansluiting met het lokale jeugdbeleid.

Na een periode van zeer diverse en veelzijdige ontwikkelingen en experimenten is het nu zaak om de succesvol gebleken aanpakken te kiezen en wettelijk te verankeren. Daarom is in het Regeerakkoord de volgende passage opgenomen: *"Er komt een nieuwe wet op de Jeugdzorg met een eenduidige aansturing en financiering (VWS-deel, Jeugd-GGZ-AWBZ-deel, Justitie-deel). Alle met het proces Regie in de jeugdzorg geboekte vooruitgang (beleidsinformatie, zorgprogrammering, kwaliteitsbeleid, Bureaus Jeugdzorg / eenduidige toegang) wordt in deze wetgeving verankerd."*

Tegelijkertijd liep de discussie ook over de zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap (hierna: jeugd-LVG) in relatie met de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming en de jeugd-GGZ. Deze discussie heeft er toe geleid dat in de Wet op de jeugdzorg ook de (toegang tot de) jeugd-LVG wordt opgenomen (zie o.a. hoofdstuk 3).

### 1.3 De Wet op de jeugdzorg als een stap in het proces van vernieuwing in de jeugdzorg

De totstandkoming van de Wet op de jeugdzorg is een belangrijke stap in het proces van vernieuwing in de jeugdzorg. Dit proces staat echter niet op zichzelf. Ook in de aanpalende sectoren, zoals het lokaal jeugdbeleid, het onderwijs en veiligheid, zijn veranderingsprocessen gaande met een eigen dynamiek. Het is de kunst voor de verschillende overheden om deze processen op elkaar af te stemmen zonder deze te doorkruisen. De Wet op de jeugdzorg heeft tot doel de hoofdlijn van de bewegingen in de diverse sectoren te zwaluwstaarten.

Daarnaast gaan ook de ontwikkelingen in de jeugdzorg de komende jaren door. Gelukkig maar, want de leefsituatie van jeugdigen en ouders, de maatschappelijke omstandigheden, de opvattingen van deskundigen, de inzichten in de politiek en in de publieke opinie veranderen voortdurend, waardoor de jeugdzorg steeds moet zoeken naar nieuwe vormen om jeugdigen en ouders te ondersteunen. Met de Wet op de jeugdzorg pretendeert het kabinet daarom niet de discussie over vraaggerichte en samenhangende zorg voor jeugdigen voorgoed te beëindigen. Naast codificatie van hetgeen in de afgelopen jaren is bereikt, moet de wet dan ook ruimte bieden voor verdere vernieuwingen in de jeugdzorg.

Tegelijkertijd met de totstandkoming van de Wet op de jeugdzorg worden de versterking en verankering van het beleid van Regie in de jeugdzorg voortgezet. De vernieuwingen in het veld, zoals de Bureaus Jeugdzorg en de inrichting van een meer flexibel en programmatisch aanbod, moeten – via onder meer de meerjarenafspraken en de instelling van het Landelijk Programmamanagement Jeugdzorg (hierna: LPJ) – verder worden geïmplementeerd met de extra financiële middelen (110 miljoen gulden in 1999/2000) die het kabinet daarvoor beschikbaar heeft gesteld.

---

<sup>12</sup> Zie o.m. *Bureau Jeugdzorg onder de huidige wet- en regelgeving*, Adviesbureau van Montfoort, 19 januari 2000.

Voor de implementatie van de verdere vernieuwingen in de jeugdzorg is de actieve betrokkenheid van alle belanghebbende partijen in de jeugdzorg ook in de komende jaren bepalend.

Doorslaggevend voor de reeds bereikte resultaten sinds het verschijnen van het regeringsstandpunt Regie in de jeugdzorg zijn de inspanningen van de provincies, de gemeenten, de zorgverzekeraars en niet te vergeten de instellingen in de jeugdzorg. Actief beleid van instellingen, financiers en betrokken overheden vormt de grootste kracht achter de vernieuwing van de jeugdzorg. Het is daarom van belang dat naast de Wet op de jeugdzorg voldoende ruimte wordt geboden voor andere beleidsinstrumenten om de vernieuwing van de jeugdzorg interactief tussen overheden, instellingen en cliënten vorm te geven.



## 2 Visie op jeugdzorg

De beleidskeuzen en de inrichting van het stelsel van jeugdzorg zijn gebaseerd op een visie op jeugdzorg. In dit hoofdstuk wordt deze visie beschreven. Aangehaakt wordt bij onder meer het Verdrag inzake de rechten van het kind, bij Regie in de jeugdzorg en bij Jeugdbeleid in Ba(la)ns.<sup>13</sup> In Jeugdbeleid in Ba(la)ns hebben rijk, provincies en gemeenten een gezamenlijke visie op jeugdbeleid geformuleerd. Tevens wordt voortgegaan op de visie op jeugdzorg, zoals die door ons in de brief van 16 december 1999 is verwoord (zie paragraaf 1.1).

### 2.1 De opvoeding van jeugdigen

Ingevolge het Verdrag inzake de rechten van het kind hebben kinderen recht op speciale zorg en (wettelijke) bescherming. De primaire verantwoordelijkheid voor de gezonde en evenwichtige ontwikkeling van het kind legt het verdrag bij de ouders van het kind. De ouders hebben in beginsel het recht hun kinderen naar eigen inzichten te verzorgen en op te voeden. Het kind heeft – daarmee samenhangend - het recht op een liefdevolle verzorging en opvoeding, bij voorkeur in het gezin van zijn ouders.

Het opvoeden van kinderen en het opgroeien in een gezin gebeurt echter niet geïsoleerd. Naast de ouders hebben vele andere personen en instanties een rol in de opvoeding en in de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen. Al is veel geschreven over de vermindering van sociale netwerken, toch zijn familie, buurt, vrienden en kennissen nog zeer belangrijk. Tal van maatschappelijke organisaties en instituties ondersteunen de opvoeding en bieden steun aan ouders en kinderen. Het werk van verenigingen en stichtingen, maatschappelijke organisaties en kerken blijft essentieel voor de kwaliteit van de leefwereld van gezinnen.

Vanuit haar verantwoordelijkheid iedere jeugdige te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor zijn ontwikkeling, heeft de overheid tot taak optimale voorwaarden te scheppen om de ouders in staat te stellen hun taak als primaire opvoeder zo goed mogelijk te vervullen. De overheid moet zorg dragen voor algemene voorzieningen voor de jeugd, zoals onderwijs, gezondheidszorg en een veilige leefomgeving. Tevens heeft de overheid tot taak de sociale netwerken en voorzieningen rond het gezin te ondersteunen en in stand te houden. Naast de zorg voor alle jeugdigen en ouders heeft de overheid de verantwoordelijkheid om extra aandacht te geven aan de kwetsbare jeugd en bescherming en extra begeleiding te bieden wanneer hun ontwikkeling in het gedrang komt. Soms moet de overheid ter bescherming van het kind die verantwoordelijkheid van ouders zelfs – geheel of gedeeltelijk – overnemen. Dergelijk overheidsingrijpen in het gezinsleven vereist een wettelijke legitimatie en dient met de nodige rechtswaarborgen te zijn omkleed. In een aantal gevallen overschrijden jeugdigen zodanig bepaalde grenzen dat indringender overheidsingrijpen noodzakelijk is. Het strafrecht wordt dan toegepast.

### 2.2 De jeugdige centraal

In de jeugdzorg moet de opgroeïende jeugdige en zijn ouders met zijn (hulp)vraag centraal staan. Hierbij wordt uitgegaan van de jeugdige als subject van rechten, zoals neergelegd in het Verdrag inzake de rechten van het kind. Dit betekent dat de jeugdige geen passief object van zorg moet zijn, maar, zoveel als mogelijk, medebepaler van deze zorg. Ook in de jeugdzorg moet de jeugdige serieus worden genomen en dient hij – overeenkomstig zijn ontwikkelingsniveau – in de gelegenheid te worden gesteld actief te participeren.

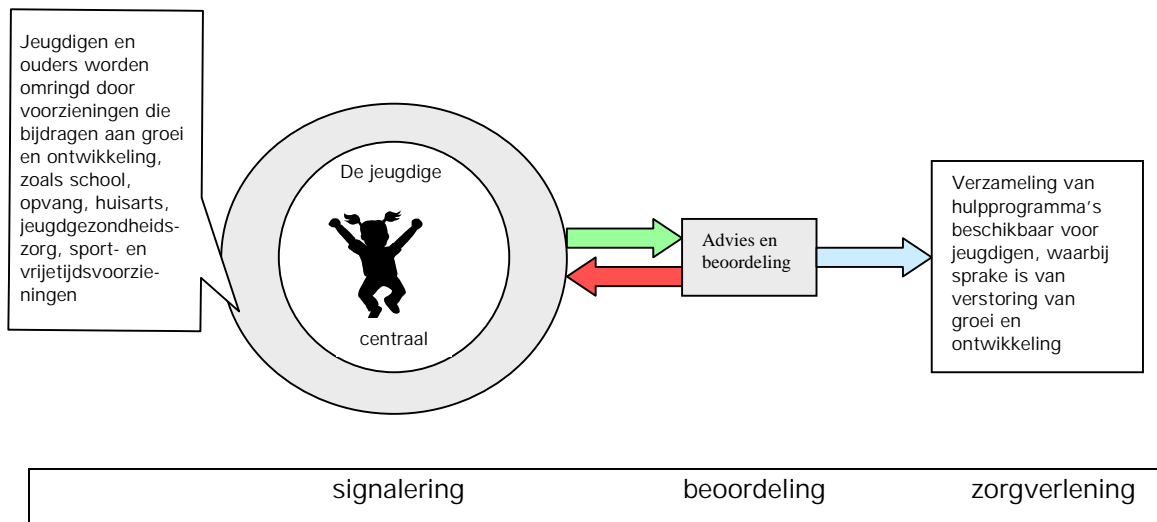
---

<sup>13</sup> *Jeugdbeleid in Ba(la)ns*, Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid, december 1999.

De mening van jeugdigen (en afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau die van zijn ouders) dient zwaarwegend te zijn bij het bepalen wat in zijn belang moet gebeuren.

De jeugdzorg heeft tot taak jeugdigen, ouders en anderen die bij de opvoeding zijn betrokken weer in staat te stellen een bijdrage te leveren aan de groei tot volwassenheid. De jeugdzorg gaat daarbij uit van de kracht en de waarde van de jeugdige en zijn opvoeders. Het accent dat de Adviescommissie legt op 'empowerment' (activeren in plaats van compenseren)<sup>14</sup> wordt door het kabinet onderschreven.

In deze paragraaf wordt vanuit het perspectief van jeugdigen en ouders bekeken aan welke voorwaarden het stelsel van de jeugdzorg dient te voldoen. Deze bieden de basis om de bovengenoemde verantwoordelijkheid van de overheid binnen het stelsel van de jeugdzorg concreet in te richten.



### 2.2.1 Extra aandacht voor risico's en vroegtijdige signalering

In het belang van de jeugdige dienen risico's en problemen bij het opgroeien en ontwikkelen vroegtijdig gesignaleerd te worden, opdat snel en adequaat zo licht mogelijke hulp geboden kan worden. Uit onderzoek en ervaringen in de praktijk blijkt telkens weer dat ernstige problemen van en met jeugdigen een lange voorgeschiedenis kennen, waarbij niet altijd tijdig en adequaat is gesignaleerd en gereageerd. De jeugdzorg heeft de verantwoordelijkheid om vanuit zijn expertise ouders en voorliggende voorzieningen bij de signalering te ondersteunen.

Daar waar deze problemen zich met enige regelmaat voordoen, ontstaan binnen het lokale jeugdbeleid allerlei vormen van steun- en zorgstructuren. Voorbeelden daarvan zijn de netwerken 12- en 12+, zoals ze op wijkniveau worden opgezet, en de zorgbreedtecommissie en jeugdzorgadviesteams, die in het voortgezet en primair onderwijs bestaan. Maar ook rondom de consultatiebureaus en in het kader van criminaliteitspreventie bestaan dergelijke structuren. Waar de jeugdzorg in deze steun- en zorgstructuren deelneemt, kan snel en adequaat advies worden verstrekt en een beoordeling van de gesignaleerde problematiek, aanvullend op andere deskundigheden, plaatsvinden.

*Problemen van jeugdigen en ouders moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd en beoordeeld.*

<sup>14</sup> Van antwoord naar vraag, blz. 11.  
9 juni 2000

Genoemde zorgstructuren zijn belangrijk voor het vroegtijdig signaleren van problemen bij jeugdigen en ouders bij wie een bepaald probleembesef (nog) afwezig dan wel onvoldoende ontwikkeld is. Dit is echter niet het geval bij alle jeugdigen en ouders. Zij zijn zich in veel gevallen min of meer bewust van, of worden gewezen op, het bestaan van een problematische situatie binnen de opvoeding, het opgroeien en de ontwikkeling van het kind. Zowel voor jeugdigen, ouders en (beroepsmatig) betrokken personen die met dergelijke vragen rondlopen, is het van belang dat er één herkenbaar, bekend en laagdrempelig aanspreekpunt is. Eén herkenbaar aanspreekpunt, omdat het jeugdigen en ouders vaak aan kennis ontbreekt om hun situatie te vertalen naar benodigde deskundigheid en daarmee naar benodigde zorg(verlening). Bekend, omdat het vaak problemen betreft waar snel een adequate beoordeling van belang is. 'Weten waar je heen kan' is dan een belangrijke voorwaarde. Laagdrempelig, omdat naar buiten treden met een vraag voor de jeugdige, ouders en andere betrokkenen vaak moeilijk is.

*Jeugdigen, ouders en (beroepsmatig) betrokken personen moeten vragen rondom opgroeien en ontwikkelen kwijt kunnen bij één herkenbaar, bekend en laagdrempelig aanspreekpunt.*

### *2.2.2 Vraaggericht werken*

Zoals gezegd, is het zetten van de stap richting jeugdzorg voor jeugdigen en ouders vaak moeilijk. Zij stellen zich immers open voor een problematische situatie en leggen daarbij (deels) het oordeel over deze situatie in handen van een professional. Jeugdigen en ouders zullen daarom ook veel van de professional en de instelling, waarin die werkt verwachten. Zij mogen er van uitgaan dat als er sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen zij geholpen worden, zonder onnodige omwegen als doorverwijzing en dubbele procedures rondom bijvoorbeeld aanmelding (twee keer het toch al lastige verhaal vertellen).

*Jeugdigen en ouders moeten kunnen rekenen op een voor hen begrijpelijke inhoudelijke beoordeling van hun vragen en indien nodig een onafhankelijke indicatiestelling en zorgtoewijzing<sup>15</sup> in één doorlopend proces.*

### *2.2.3 Passend en samenhangend zorgaanbod*

Alle vorenstaande eisen en randvoorwaarden en verwachtingen die jeugdigen en ouders aan de signalering en beoordeling van hun vragen zullen stellen alsmede alle verwachtingen die zij daarbij zullen hebben, zijn van groot belang. Uiteindelijk gaat het echter maar om één ding: jeugdigen en ouders willen de benodigde hulp. Zij willen dat die hulp beschikbaar is, dat die snel geboden wordt en dat de hulp aansluit bij hun behoefte. Van groot belang daarbij is het voor jeugdigen en ouders derhalve dat de zorgverlening samenhang kent, zowel intersectoraal gelijktijdig als volgtijdelijk.

*Jeugdigen en ouders moeten er op kunnen rekenen dat de zorg snel wordt verleend en dus beschikbaar is en samenhang kent.*

Jeugdigen en ouders bevinden zich, zoals gezegd, in een kwetsbare positie. Professionals beslissen, weliswaar in samenspraak met hen, over gezinssituaties, gedrag van jeugdigen en volwassenen. Ook adviseren of beslissen zij over mogelijke oplossingen die verregaande gevolgen kunnen hebben voor de bestaande (gezins)situatie. Het meest vergaand is hierbij het advies ten aanzien van het uitvoeren van een kinderbeschermingsmaatregel. Gezien deze kwetsbaarheid en de relatief grote invloed van het oordeel van de professionals moeten de jeugdige en ouders zo veel mogelijk in staat worden gesteld (mede)zeggenschap te hebben in, te reageren op dan wel bezwaar en beroepsmogelijkheden te hebben bij de beslissing over zorgverlening.

---

<sup>15</sup> Zie hoofdstuk 4.  
**9 juni 2000**

Dit kan alleen bereikt worden als er sprake is van een transparante en controleerbare werkwijze en de jeugdige en ouders volledig op de hoogte worden gehouden. Zij moeten weten in welke stap van het proces zij zich bevinden, welke rechten en plichten daarbij horen en welke stappen in het proces met de daarbij behorende rechten en plichten nog zullen volgen.

*Jeugdigen en ouders moeten volledig geïnformeerd zijn over, en betrokken zijn bij, de te doorlopen stappen, de voortgang, de te nemen beslissingen en de rechten en plichten voortvloeiend uit deze beslissingen.*

### **2.3 Wat betekent dit voor het stelsel?**

In deze paragraaf wordt het vorenstaande vertaald in vier beleidsdoelstellingen.

#### *Doelstelling 1: Versterken van de voorliggende voorzieningen*

De jeugdzorg biedt specialistische zorg aanvullend op het geheel van activiteiten die door de algemene voorzieningen in het lokaal jeugdbeleid worden geboden. In de loop der tijd heeft de jeugdzorg een aantal activiteiten van deze basisvoorzieningen overgenomen. In aansluiting op de aanbevelingen van de Adviescommissie is het kabinet van mening dat 'dit proces in omgekeerde richting moet plaatsvinden'.<sup>16</sup> Aansluitend bij ontwikkelingen in andere zorgsectoren dient de jeugdzorg de algemene voorzieningen te versterken. Het beoogde doel van deze versterking is allereerst de algemene voorzieningen te faciliteren om de jeugdige en ouders zelf op te vangen. Jeugdzorg komt pas in beeld als de ondersteuning en begeleiding binnen de algemene voorzieningen niet meer adequaat de problemen aankunnen.

De versterking van de voorliggende voorzieningen kent drie aspecten:

- Ten eerste dient de jeugdzorg de voorliggende voorzieningen te versterken door consultatie en deskundigheid bij de signaleerder te bevorderen.
- Ten tweede wordt een snelle en adequate beoordeling van de signalen bereikt door deel te nemen aan de zorgstructuren binnen de leefomgeving van de jeugdige. Deze zorgstructuren zijn laagdrempelig.
- Ten derde moet rondom de zorgstructuren door de jeugdzorg aanvullend op de gemeentelijke voorzieningen op laagdrempelige wijze ambulante jeugdzorg worden geboden.

#### *Doelstelling 2: Eén herkenbare, bekende, laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg*

Jeugdigen, ouders en (beroepsmatig) betrokken personen moeten vragen rondom opgroeien, ontwikkelen en bescherming kwijt kunnen bij één herkenbaar, bekend en laagdrempelig aanspreekpunt, waarbij zij moeten kunnen rekenen op een voor hen begrijpelijke inhoudelijke beoordeling van hun vragen en indien nodig een onafhankelijke indicatiestelling en zorgtoewijzing in één doorlopend proces. Dit herkenbare en bekende aanspreekpunt is het Bureau Jeugdzorg. Dit vormt het centrale aanspreekpunt voor vragen rondom opgroeien en ontwikkelen. Bescherming moet in dit verband apart genoemd worden. Vragen rondom opgroeien en ontwikkelen kennen bij bedreigende situaties het element van bescherming. Jeugdigen en (/ of) ouders die daarvan vaak zelf geen besef hebben, moeten ook op deze vraag binnen het bureau geholpen kunnen worden. Integratie van beschermingstaken is daarom - vanuit jeugdigen en ouders geredeneerd - essentieel.

Naast aanspreekpunt fungeert het Bureau Jeugdzorg als toegang tot de jeugdzorg: het scharnier tussen vraag en aanbod. Binnen dit bureau is multidisciplinaire deskundigheid aanwezig ten behoeve van de beoordeling van de hulpvraag: de indicatiestelling en de zorgtoewijzing.

---

<sup>16</sup> Van antwoord naar vraag, blz. 14.

Deze vinden plaats op inhoudelijke gronden. Om dit te waarborgen wordt een scheiding aangebracht tussen het Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod.

Ten behoeve van het inrichten van één doorlopend proces is gekozen voor een functionele benadering van de toegang tot de jeugdzorg. De toegangsfuncties zijn de stappen die een cliënt binnen het bureau neemt. De functionele benadering biedt de mogelijkheid om onnodige vertraging en 'dubbele' stappen binnen de toegang te voorkomen en uit te sluiten.

#### *Doelstelling 3: Passend en samenhangend zorgaanbod*

Jeugdigen en ouders moeten er op kunnen rekenen dat de zorg snel wordt verleend en dus beschikbaar is en samenhang en continuïteit kent. Die zorg moet beschikbaar zijn. Daarom wordt het recht op jeugdzorg geïntroduceerd. Naast een inhoudelijke beoordeling van de benodigde zorg, dient voor het voldoen aan de behoefte ook de zorg in het aanbod voorhanden te zijn. Dit vraagt om een stelsel, waarin het aanbod volgend is op de vraag. Dit wordt geconcretiseerd door het recht op jeugdzorg te vertalen in een zorgplicht voor de gecontracteerde zorgaanbieders.

De samenhang in de zorg wordt nagestreefd door middel van het ontwikkelen van zorgprogramma's en modules. Binnen deze zorgprogramma's, gericht op behandeling en ondersteuning van jeugdigen met complexe hupvragen, moet de gelijktijdige en volgtijdelijke (incl. nazorg) intersectorale samenhang gestalte krijgen.

De plaats van de jeugdbescherming in de jeugdzorg is een specifiek aandachtspunt. De jeugdbescherming is een gedwongen interventie. Daarom moet voor jeugdigen, ouders en alle overige betrokkenen volstrekt helder zijn, wanneer zij te maken krijgen met de jeugdbescherming. Het onvrijwillige karakter van de bemoeienis vergt heldere procedures en een duidelijke bescherming van de rechtspositie van de betrokkenen. Het onderscheid tussen de vrijwillige jeugdzorg en de jeugdbescherming dient echter niet te leiden tot volledig gescheiden circuits. Integendeel, het is juist nodig dat de jeugdbescherming een - herkenbaar - onderdeel vormt van de jeugdzorg (zie paragraaf 3.4.3).

#### *Doelstelling 4: Versterken van de positie van de cliënt<sup>17</sup>*

Jeugdigen en ouders moeten volledig geïnformeerd zijn over, en betrokken zijn bij, de te doorlopen stappen, de voortgang, de te nemen beslissingen en de rechten en plichten voortvloeiend uit deze beslissingen. Ten behoeve van de positie van de jeugdige en ouders wordt, zoals hierboven is aangegeven, een recht op jeugdzorg geïntroduceerd. Daarnaast staat binnen het Bureau Jeugdzorg een casemanager voor de jeugdige en ouders ter beschikking om hen tijdens de procedure in het bureau alsmede richting het aanbod te begeleiden en te ondersteunen. De casemanager is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het hulpverleningsplan en de coördinatie over de uitvoering van dat plan. De rechtspositie van jeugdigen en ouders wordt voorts versterkt, doordat tegen de screenings-, indicatie- en zorgtoewijzingsbesluiten van het Bureau Jeugdzorg op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar en beroep openstaat.<sup>18</sup> Dit is een extra waarborg voor jeugdigen en ouders aanvullend op de bestaande klacht- en medezeggenschapsregelingen.

---

<sup>17</sup> Onder cliënt worden in dit beleidskader de jeugdigen en zijn ouders verstaan: Dit laat onverlet dat in voorkomende gevallen ook andere personen, zoals de wettelijk vertegenwoordiger, de stiefouder of een pleegouder, onder het begrip cliënt kunnen vallen.

<sup>18</sup> Zie met betrekking tot mogelijkheden voor bezwaar en beroep hoofdstuk 4.

## 2.4 Samenvatting

Uitgaande van jeugdigen en ouders zijn vier beleidsdoelstellingen op het niveau van het stelsel afgeleid. Hieronder worden de belangrijkste keuzen ten aanzien van het stelsel kort samengevat.

<i>Uitgangspunten voor jeugdige en ouders</i>	<i>Doelstellingen stelsel</i>	<i>Uitwerking Wet op de jeugdzorg</i>
Problemen van jeugdigen en ouders moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd en beoordeeld.	Versterken van de voorliggende voorzieningen	Consultatie en deskundigheidsbevordering, deelname aan zorgstructuren en laagdrempelige aanvullende ambulante jeugdzorg
Jeugdigen, ouders en (beroepsmatig) betrokken personen moeten vragen rondom opgroeien en ontwikkelen kwijt kunnen bij één herkenbaar, bekend en laagdrempelig aanspreekpunt.	Eén centrale herkenbare, bekende, laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg	Eén centraal Bureau Jeugdzorg
Jeugdigen en ouders moeten kunnen rekenen op een voor hen begrijpelijke inhoudelijke beoordeling van hun vragen en indien nodig een onafhankelijke indicatiestelling en zorgtoewijzing in één doorlopend proces.		Indicatiestelling en zorgtoewijzing op multidisciplinaire basis, functionele benadering van de toegang tot de jeugdzorg
Jeugdigen en ouders moeten er op kunnen rekenen dat de zorg snel wordt verleend en dus beschikbaar is en samenhang kent.	Passend en samenhangend zorgaanbod	Recht op jeugdzorg, zorgplicht, modules, zorgprogramma's en hulpverleningsplan
Jeugdigen en ouders moeten volledig geïnformeerd zijn over, en betrokken zijn bij, de te doorlopen stappen, de voortgang, de te nemen beslissingen en de rechten en plichten voortvloeiend uit deze beslissingen.	Versterken van de positie van de cliënt	Recht op jeugdzorg, casemanager, screenings- en indicatiebesluit, zorgtoewijzing, hulpverleningsplan, klacht- en medezeggenschap, recht op informatie

### 3 Belangrijkste beleidskeuzen

Voortgaand op de in het vorige hoofdstuk beschreven visie op jeugdzorg wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de belangrijkste keuzen bij de vormgeving van het stelsel van jeugdzorg.

#### 3.1 Recht op jeugdzorg

In de huidige situatie bestaat er geen recht op jeugdzorg. Wel is er een recht op jeugd-GGZ en een recht op jeugd-LVG, omdat het hier gaat om een verzekeringsgefinancierde (AWBZ) zorg. Ook is er een recht van de jeugdige op bescherming tegen verwaarlozing, mishandeling en misbruik. De overheid heeft de plicht uitvoering te geven aan uitspraken van de rechter op dit punt. Een recht op jeugdhulpverlening als zodanig bestaat er niet. De Wet op de jeugdhulpverlening kent dit recht niet. Bij jeugdhulpverlening moet onder meer worden gedacht aan (intensieve) ambulante hulpverlening in de gezinssituatie en aan dag- en nachthulpverlening in een tehuis of in een pleeggezin. Daarbij gaat het derhalve om jeugdigen en ouders die niet (geheel) voor zichzelf kunnen zorgen. In situaties, waarin dat voor de ontwikkelings- en opgroeisituatie van de jeugdige noodzakelijk bevonden wordt, hoort de jeugdige niet alleen het recht te hebben op bescherming door het uitspreken van een juridische maatregel van kindbescherming, maar ook op opvang, opvoeding en verzorging en hulpverlening, zoals geboden wordt door de jeugdhulpverlening. Een dergelijke introductie van een recht op jeugdzorg is tevens een noodzakelijke voorwaarde om tot harmonisatie van de toegangsprocedures en de drie bestaande stelsels te komen. Overigens is het recht op jeugdzorg niet ongeclausuleerd. Een screening of indicatie door het Bureau Jeugdzorg is een voorwaarde.

Het verbreden van het bestaande recht op jeugdzorg naar de jeugdhulpverlening kan de vraag doen rijzen of dit leidt tot onverwacht veel claims van jeugdigen, ouders en vertegenwoordigers van de cliënt jegens de instellingen in de jeugdzorg, de provincies, en uiteindelijk de rijksoverheid. Op dit moment is er geen reden aan te nemen dat het recht op jeugdzorg zal leiden tot een evenredig groter beroep op de zorg:

- Er bestaat reeds een recht op jeugd-GGZ en op jeugd-LVG. Toch leidt het bestaan van deze rechten op zichzelf genomen niet tot claims of tot een grotere zorgconsumptie in deze sector.
- Het recht op bescherming bestaat nu reeds en leidt evenmin op zichzelf genomen tot extra claims.
- Alhoewel er nu wachtlijsten bestaan, is er geen reden aan te nemen dat deze groter zullen worden gezien de aard van de zorg. Bovendien heeft het vorige kabinet ten aanzien van de capaciteit 72 miljoen gulden aan extra middelen ingezet. Dit kabinet zet (tot 2002) 25 miljoen gulden aan extra middelen voor capaciteit in binnen de jeugdhulpverlening en 85 miljoen gulden voor de Bureaus Jeugdzorg (inclusief AMK-vorming).

Bovendien leiden de voorstellen in dit beleidskader tot een beperkt recht op jeugdzorg:

- Het recht op jeugdzorg is niet ongeclausuleerd, maar alleen van toepassing op zorg die is gescreend en geïndiceerd door het Bureau Jeugdzorg, dat onafhankelijk dient te zijn van het zorgaanbod. Aan de screening en de indicatiestelling in het Bureau Jeugdzorg worden in de Wet op de jeugdzorg strikte eisen gesteld, die in landelijk uniforme protocollen moeten worden opgenomen.
- Het begrip jeugdzorg wordt in de wet omschreven, zodat het recht op jeugdzorg niet tot onbegrensde claims kan leiden.
- De wet hanteert 18 jaar als algemene leeftijdsgrens.
- Het invoeren van instrumenten voor sturing van het aanbod door de vraag leidt niet in alle gevallen tot een omvangrijker aanbod. Het leidt ook tot een meer effectief en efficiënt aanbod.

- Het versterken van de voorliggende voorzieningen leidt tot het in een zo vroeg mogelijk stadium onderkennen van problemen bij jeugdigen en ouders. Hierdoor wordt de toestroom naar zware zorg verminderd.
- Tenslotte is de planning- en controlcyclus zodanig ingericht dat er jaarlijks geen ophoging van de doeluitkering kan plaatsvinden. Alleen eens in de vier jaar kan bij het landelijk beleidskader een heroverweging van de hoogte van de doeluitkering plaatsvinden.

Lichte ambulante jeugdzorg wordt geboden op basis van de screening en een daarop volgend screeningsbesluit. De overige vormen van jeugdzorg kunnen uitsluitend worden geboden op basis van een indicatiebesluit.

Een screenings- of indicatiebesluit voor een bepaalde vorm van zorg geeft ook recht op die zorg (zie paragraaf 4.2). Om het recht ook ten aanzien van het aanbod te kunnen effectueren wordt voor de gecontracteerde zorgaanbieders in de jeugdzorg een zorgplicht ingevoerd. Zij zijn verplicht om de geïndiceerde zorg te bieden.

Het recht op jeugdzorg geeft jeugdigen en ouders een aanspraak op het ontvangen van de geïndiceerde jeugdzorg. Indien na screening of indicatie een bepaalde vorm van jeugdzorg noodzakelijk en aangewezen is, dient door het Bureau Jeugdzorg deze zorg te worden toegewezen. In geval deze zorg of een equivalent ervan niet voorradig is, kunnen jeugdigen en ouders – afhankelijk van het soort zorg – uiteindelijk via de rechter bij de provincie of de zorgverzekeraars hun recht halen. Deze laatste twee dienen er zorg voor te dragen dat het zorgaanbod voldoende en adequaat is.

### 3.2 Afbakening van jeugdzorg

Rond het primaire opvoedingsmilieu wordt zeer veel gedaan, los van zich voordoende of dreigende problemen of stoornissen (zie paragraaf 3.4 en 3.7). Onder meer door de Adviescommissie is de vraag gesteld of het begrip jeugdzorg kan of moet worden gebruikt voor het aanduiden van het gehele scala van activiteiten voor jeugdigen en opvoeders. De Adviescommissie stelt de volgende definitie voor: 'Onder jeugdzorg verstaat de commissie alle functies die betrekking hebben op het bieden van ondersteuning en hulp aan jeugdigen, ouders en hun sociale omgeving en van bescherming van jeugdigen voor zover deze functies het domein van opvoeding en ontwikkeling betreffen'.<sup>19</sup>

Het kabinet kiest voor een beperktere omschrijving van het begrip jeugdzorg in de Wet op de jeugdzorg. In deze wet omvat jeugdzorg niet alle activiteiten van het lokale jeugd beleid. Het kabinet onderschrijft het belang van samenhang, maar kiest ervoor in de wet een onderscheid aan te houden tussen het lokaal jeugd beleid, waarvoor de gemeente de eerste verantwoordelijkheid draagt en de jeugdzorg, waarvoor de regie ligt bij de provincie. Deze indeling is helder weergegeven in Regie in de jeugdzorg en is aangehouden in de afgelopen jaren bij de uitwerking van dit standpunt. Uiteraard is de jeugdzorg wel medeverantwoordelijk, met de gemeente als regisseur van het lokale jeugd beleid, voor de samenhang tussen jeugdzorg en jeugd beleid.

De volgende omschrijving van de jeugdzorg wordt gehanteerd: *Jeugdzorg biedt ondersteuning, hulp en bescherming aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsvragen van geestelijke, sociale of pedagogische aard die de ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren.*

In de Wet op de jeugdzorg wordt deze omschrijving en daarmee het bereik van de wet nader ingevuld. Hierbij wordt dezelfde benadering vooropgesteld die de Adviescommissie adviseert: vanuit een globale definitie in de wet een verdere afbakening bewerkstelligen. In de Wet op de jeugdhulpverlening gebeurt dit door het benoemen bij naam van typen hulp en instellingen. In de Wet op de jeugdzorg wordt een verdere uitwerking gemaakt aan de hand van te benoemen toegangsfuncties en modules van het zorgaanbod (zie hoofdstuk 4 en 5).

---

<sup>19</sup> Van Antwoord naar vraag, blz. 9.  
9 juni 2000



In de definitie van jeugdzorg dient het element bescherming van jeugdigen een duidelijke plaats te krijgen. Het Burgerlijk Wetboek geeft de gronden aan voor maatregelen van kindbescherming. Het Verdrag inzake de rechten van het kind formuleert voor ieder kind een recht op ontwikkeling en op bescherming tegen mishandeling en verwaarlozing. Waar het fundamentele recht van het kind op ontwikkeling in het geding is, heeft de overheid de taak dit recht te waarborgen. Dit gebeurt zo mogelijk door middel van vrijwillige ondersteuning en hulp, en alleen als dat niet kan, door middel van een gedwongen interventie.

Onder de definitie van jeugdzorg vallen ook de jeugdreclasseringstaken.<sup>20</sup> De jeugdreclassering heeft zowel toezichthoudende taken (zoals het elektronisch huisarrest) als taken met een begeleidend karakter (met preventieve aspecten, in de sfeer van doelgroepenbeleid en toeleiding van jongeren naar de juiste hulp in een vroeg stadium). De jeugdreclassering is een activiteit die plaatsvindt binnen het jeugdstrafrecht. Aanleiding is het plegen van een strafbaar feit. Primaire doel is bestrijding van criminaliteit. Daarnaast heeft de jeugdreclassering uitdrukkelijk een pedagogische doelstelling.

### 3.3 Leeftijdsgrenzen

In de huidige jeugdzorg wordt door alle sectoren een leeftijdsgrens gehanteerd. Jeugdzorg richt zich op personen tot die leeftijdsgrens. Na deze grens is het verlenen van zorg de verantwoordelijkheid van andere sectoren. De groei naar volwassenheid verloopt in werkelijkheid uiteraard geleidelijk, met individuele verschillen in tempo. Het hanteren van de meerderjarigheidsleeftijd als absoluut criterium voor de jeugdzorg kan daardoor leiden tot de situatie, dat een hulpvraag gezien de ontwikkeling van een jeugdige zou moeten behoren tot de jeugdzorg, maar daar wordt afgewezen, omdat de jeugdige onlangs meerderjarig is geworden. De zorg voor volwassenen is echter niet altijd voldoende toegespitst op hulpvragen vanuit adolescentenproblematiek.

Mede tegen deze achtergrond wordt in de jeugdhulpverlening, het jeugdstrafrecht, de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG gewerkt met enigszins flexibele leeftijdsgrenzen. De volgende leeftijdsgrenzen gelden in het huidige stelsel:

- De Wet op de jeugdhulpverlening is van toepassing op personen tot aan de meerderjarigheidsleeftijd van 18 jaar en op jong volwassenen op wie het jeugdstrafrecht is toegepast en op enkele categorieën jong volwassenen tot 23 jaar.
- Maatregelen van kindbescherming kunnen slechts worden uitgesproken ten aanzien van minderjarigen en eindigen bij het bereiken van de meerderjarigheid van de jeugdige. De hulpverlening kan overigens op vrijwillige basis worden voortgezet tot het 23<sup>e</sup> jaar.
- Het jeugdstrafrecht is in beginsel van toepassing op jeugdigen van 12 tot 18 jaar. In een aantal gevallen kan het volwassenenstrafrecht worden toegepast op personen van 16 en 17 jaar. Andersom kan het jeugdstrafrecht in uitzonderingsgevallen worden toegepast op jeugdigen tot 21 jaar.
- In de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG gelden geen wettelijke leeftijdsgrenzen. In de geestelijke gezondheidszorg wordt over het algemeen voor op jeugdigen gerichte voorzieningen een leeftijd van 18 jaar aangehouden, die flexibel wordt gehanteerd. Zo behandelen sommige jeugdafdelingen van de Riagg ook jong meerderjarigen indien de ontwikkeling van de betrokkene en de problematiek daartoe aanleiding geven. In de jeugd-LVG wordt circa 21 jaar aangehouden als leeftijdsgrens.

Hoewel het kabinet onderkent, dat rigide leeftijdsgrenzen in individuele gevallen belemmerend kunnen werken, wordt het voorstel van de Adviescommissie om geen leeftijdsgrens op te nemen

---

<sup>20</sup> Zie met betrekking tot deze taken paragraaf 3.4.4.

niet overgenomen.<sup>21</sup> Een leeftijdsgrens geeft duidelijkheid en het hanteren van leeftijdsgrenzen sluit aan bij de overige wet- en regelgeving.<sup>22</sup>

De systematiek van de Wet op de jeugdhulpverlening is daarbij juist: de meerderjarigheidsleeftijd is de grens, met de mogelijkheid in een aantal gevallen voortgezette jeugdzorg te verlenen aan jeugdigen tot 23 jaar.<sup>23</sup> Deze voortgezette jeugdzorg aan jeugdigen van 18 tot 23 jaar acht het kabinet een oplossing voor jeugdigen die bij hun ontwikkeling naar volwassenheid nog begeleiding behoeven. Jeugdigen van 18 jaar en ouder waarvan verwacht mag worden dat zij zich tussen hun 18<sup>e</sup> en 23<sup>e</sup> jaar ook met begeleiding niet zullen (kunnen) ontwikkelen tot zelfstandig functionerende volwassenen worden niet tot de doelgroep van de jeugdzorg gerekend. Zij behoren tot de volwassenenzorg. De jeugdzorg en de volwassenenzorg dienen afspraken te maken over de aansluiting van de zorg in beide sectoren. Deze intersectorale samenwerking (in zorgprogramma's) is één van de instrumenten om vraaggerichte zorg te realiseren.

### 3.4 Reikwijdte van de Wet op de jeugdzorg

De jeugdzorg is een onderdeel binnen een geheel aan stelsels en sectoren die zich richten op het ondersteunen van de jeugdige (aanvullend op het gezin) in zijn ontwikkeling naar volwassenheid. In de Wet op de jeugdzorg wordt de jeugdzorg als één sector opgevat. Daarbij moet worden bedacht, dat binnen de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming, de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG langlopende veranderingen gaande zijn in de praktijk, het beleid en (vaak) de wet- en regelgeving. Zo heeft bij alle sectoren een proces van schaalvergroting plaatsgevonden of vindt deze op dit moment plaats. Tevens zijn wetswijzigingen doorgevoerd of in voorbereiding, die ingrijpende gevolgen voor de desbetreffende sector met zich mee hebben gebracht of nog zullen brengen. Gewezen kan onder meer worden op de herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling (in 1995), de herziening van het jeugdstraf(proces)recht (eveneens in 1995) of het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (hierna: AMK). In de geestelijke gezondheidszorg vormen zich – als onderdeel van het regeringsbeleid – circuits van volwassenenzorg, ouderenzorg en jeugdzorg. Voor de toegang tot de geestelijke gezondheidszorg wordt gewerkt aan Regionale Indicatie Organen, waarvoor een eigen systematiek wordt ontwikkeld. Ook in de jeugd-LVG wordt gewerkt aan de invoering van een geïntegreerd en landelijk dekkend systeem van indicatiestelling.

Binnen het geheel aan stelsels en sectoren die zich richten op het ondersteunen van de jeugdige zijn niet altijd scherpe grenzen aan te geven. Vanuit het perspectief van de cliënt is dat ook niet gewenst. In de praktijk zijn er overlappende gebieden. Dit uit zich in beschikbaar aanbod binnen de aanpalende sectoren. Vormen van lichte ambulante hulp worden bijvoorbeeld zowel binnen het lokaal jeugdbeleid geboden als binnen de jeugdzorg. Deze overlap doet zich ook voor op het niveau van instellingen. Zo verblijven bijvoorbeeld in justitiële jeugdinrichtingen jeugdigen zowel op strafrechtelijk titel (buiten de jeugdzorg) als op civielrechtelijke titel (via een indicatiestelling van het Bureau Jeugdzorg).

Tegen deze achtergrond wordt hierna de afbakening gegeven van de Wet op de jeugdzorg ten opzichte van de belangrijkste huidige sectoren in en om de jeugdzorg.

---

<sup>21</sup> Zie ook Van antwoord naar vraag, blz. 9.

<sup>22</sup> Ook uit de discussiebijeenkomsten in het veld blijkt dit de meest geschikte benadering, zie *Bevindingen naar aanleiding van bijeenkomsten Wet op de jeugdzorg*, blz. 6.

<sup>23</sup> Ook het CAJK adviseert met betrekking tot de leeftijdsgrenzen de systematiek van de Wet op de jeugdhulpverlening te handhaven.

### *3.4.1 Lokaal jeugdbeleid*

Het lokaal jeugdbeleid is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Belangrijke onderdelen daarbinnen zijn het onderwijsachterstandenbeleid, de onderwijshuisvesting, de leerplicht, het leerlingenvervoer, het onderwijs in allochtone levende talen, de schoolbegeleidingsdiensten, de jeugdgezondheidszorg, het jeugd- en jongerenwerk, de peuterspeelzalen en de kinderopvang, de activiteiten in het kader van jeugd en veiligheid en de arbeidsmarktvoorzieningen.

Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor onder andere de verslavingszorg, het maatschappelijk werk en de maatschappelijke opvang. Bovendien 'bevorderen (zij) de samenwerking tussen de verschillende voorzieningen en die welke niet direct door hen worden aangestuurd, maar die wel op lokaal niveau betekenis voor de jeugd hebben' (bijvoorbeeld ouder- en kindzorg, jeugdzorg, delen van het onderwijsbeleid, politie).<sup>24</sup>

De verantwoordelijkheid en financiering van het lokale jeugdbeleid vallen buiten de Wet op de jeugdzorg. Uiteraard is een goede aansluiting van de jeugdzorg op het lokaal jeugdbeleid van groot belang (zie paragraaf 3.7).

### *3.4.2 De regionale en landelijke voorzieningen voor de jeugdhulpverlening*

Het aanbod in de voorzieningen die thans worden gefinancierd op basis van de Wet op de jeugdhulpverlening, zowel landelijk als regionaal, worden opgenomen in de Wet op de jeugdzorg.<sup>25</sup> Het aanbod van de jeugdhulpverlening wordt in de huidige wet onderscheiden in vier typen: pleegzorg, residentieel, semi-residentieel en ambulante hulpverlening. De Wet op de jeugdzorg gaat uit van een functionele en modulaire benadering in plaats van een benadering op basis van voorzieningen of typen hulpverlening. Bovendien maakt de Wet op de jeugdzorg onderscheid tussen het Bureau Jeugdzorg en het achterliggende aanbod van jeugdzorg. Dit wordt in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. Voor de instellingen binnen de jeugdhulpverlening betekent dit dat de toegang tot het aanbod binnen de jeugdhulpverlening alleen plaatsvindt via het Bureau Jeugdzorg. De huidige toegangsfuncties binnen die instellingen worden overgeheveld naar het Bureau Jeugdzorg. Daarnaast zal het Bureau Jeugdzorg geen onderdeel (meer) zijn van een Multi Functionele Organisatie (hierna: MFO) binnen de jeugdhulpverlening. De komende jaren moet in een aantal regio's een ontkoppeling plaatsvinden.

### *3.4.3 De gezinsvoogdij en de voogdij*

De kerntaak van de huidige voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen is het uitvoeren van een maatregel van kindbescherming: (voorlopige) ondertoezichtstelling, voorlopige voogdij, ontheffing en ontzetting. Tevens geeft de gezinsvoogdij-instelling, onder regie van de Raad voor de Kinderbescherming, uitvoering aan de begeleiding van jeugdigen in het kader van de jeugdreclassering (zie paragraaf 3.4.4).

De gezinsvoogdij-instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel van ondertoezichtstelling. Hiertoe zijn in het Burgerlijk Wetboek (artikelen 1: 254 tot en met 265) bepaalde bevoegdheden aan een gezinsvoogdij-instelling gegeven.

De voogdij-instelling, die na een maatregel van ontheffing of ontzetting de voogdij over een minderjarige opgedragen heeft gekregen, oefent alle bevoegdheden uit die bij het voogdijschap over de minderjarige horen.<sup>26</sup> De voogdij-instelling dient ervoor zorg te dragen dat een minderjarige overeenkomstig diens vermogen wordt verzorgd en opgevoed. Deze verzorging en opvoeding wordt niet door de instelling zelf gedaan. Hiertoe plaats zij de minderjarige in een pleeggezin, een inrichting, (weer) thuis of elders.

---

<sup>24</sup> Jeugdbeleid in Ba(la)ns, blz. 26.

<sup>25</sup> Zoals in paragraaf 3.4.6 wordt aangegeven, geldt dit niet voor de justitiële jeugdinrichtingen.

<sup>26</sup> Dit betekent onder meer dat zij de minderjarige vertegenwoordigen in burgerlijke handelingen, en zij het bewind voert over het vermogen van de minderjarige.

Het samenbrengen van de jeugdbescherming met de vrijwillige jeugdzorg in één stelsel is nodig. Een goede toegankelijkheid van de diverse hulpvormen en methoden voor jeugdigen met een maatregel van kindbescherming wordt hiermee bevorderd. De maatregelen van kindbescherming treffen in de meeste gevallen geen doel als er geen adequate en gedifferentieerde jeugdzorg bij kan worden ingezet. Wat betreft inhoud en methodiek gaat het daarbij in de meeste opzichten om dezelfde jeugdzorg die ook in vrijwillig kader wordt aangeboden.

Verschillend is het onvrijwillige kader, welk verschil vanzelfsprekend ook in de wet helder wordt aangegeven. Ook ten behoeve van vroegtijdige signalering van situaties, waarin jeugdigen ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, is samenhang van de vrijwillige jeugdzorg en de jeugdbescherming belangrijk. Het algemene uitgangspunt, dat gedwongen interventie alleen wordt toegepast indien vrijwillige jeugdzorg niet afdoende is om het kind te beschermen, neemt niet weg, dat in een aantal situaties te laat ingrijpen leidt tot ernstige schendingen van het recht van het kind op bescherming. Zowel te veel als te weinig of te laat ingrijpen dient tot het uiterste te worden voorkomen.

Uitvoering van een maatregel van kindbescherming is onderdeel van de jeugdzorg. Gelet op haar sterke verwevenheid met de zorgverlening wordt de maatregeluitvoering ondergebracht in het Bureau Jeugdzorg.<sup>27</sup> Door de toeleiding van beschermingszaken via het bureau kan een betere selectie plaatsvinden van de gevallen waarin gedwongen interventie noodzakelijk is. Voorts kan door de integratie beter worden gegarandeerd dat jeugdigen de zorg krijgen die zij nodig hebben.

De voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen zijn particuliere organisaties die in het huidige systeem door de Minister van Justitie worden aanvaard en gefinancierd voor de uitoefening van hun taken. Na de invoering van de Wet op de jeugdzorg valt het werk van de instellingen onder het Bureau Jeugdzorg en wordt het door de provincie gefinancierd.

Dit geldt ook voor de landelijk werkende instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij. Voor zover deze instellingen specifieke functies vervullen, wordt met betrekking tot het waarborgen van deze functies ook in de toekomst hieraan in het implementatietraject bijzondere aandacht besteed (zie paragraaf 8.2).<sup>28</sup>

#### *3.4.4 Jeugdreclassering*

De gezinsvoogdij-instelling voert, onder regie van de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclasseringstaken uit (verlenen van hulp en steun).<sup>29</sup> De jeugdreclasseringstaken zijn als volgt verdeeld. De Raad voor de Kinderbescherming is belast met selectie/onderzoek (gericht op voorlichting aan de justitiële autoriteiten), met de coördinatie van de taakstraffen en met de regievoering inzake jeugdreclassering zowel ten aanzien van individuele gevallen als gericht op de beleidsmatige coördinatie van de betrokken partners. De gezinsvoogdij-instellingen zijn belast met de uitvoering van de strafrechtelijke beslissing tot hulp en steun en de begeleiding op verzoek van de raad (inclusief de voorlichting over het verloop daarvan aan de justitiële autoriteiten). De volwassenenreclassering is de aangewezen instantie indien ten aanzien van een jeugdige van 16 of 17 jaar het volwassenenstrafrecht wordt toegepast.

---

<sup>27</sup> Ook het CAJK vindt het gewenst dat de werkzaamheden van (gezins-)voogdij-instellingen, onder stringente voorwaarden, deel uit maken van de Bureaus Jeugdzorg.

<sup>28</sup> Dit geldt niet voor zover het de voogdij en de opvang van AMA's betreft, uitgevoerd door de Stichting De Opbouw.

<sup>29</sup> De jeugdreclassering omvat het geheel van activiteiten dat start vanaf het moment dat de politie een minderjarige meldt bij de Raad voor de Kinderbescherming, naar aanleiding van een opgemaakt proces-verbaal. De activiteiten betreffen het geven van voorlichting en advies aan de betrokken justitiële instanties; het realiseren en uitvoeren van begeleiding in opdracht van de officier van justitie of de rechter en het coördineren van taakstraffen. *Notitie jeugdcriminaliteit*, Ministerie van Justitie, 1995.

De samenwerking op het terrein van de jeugdreclassering tussen de Raad voor de Kinderbescherming, de Stichting Reclassering Nederland en Vedivo heeft gestalte gekregen in het Landelijke afstemmingsprotocol jeugdreclassering.

Het verlenen van hulp en steun bij de naleving van de door de officier van justitie of de rechter opgelegde voorwaarden is een activiteit die plaatsvindt binnen het jeugdstrafrecht. Aanleiding is het plegen van een strafbaar feit. De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Het Openbaar Ministerie is belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden.

In de toekomstige situatie blijven deze verantwoordelijkheden van de Minister van Justitie en het Openbaar Ministerie gehandhaafd. Dit betekent, dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdreclasseringstaken niet wordt overgedragen aan het Bureau Jeugdzorg. Deze verantwoordelijkheid wordt bij de Raad voor de Kinderbescherming gelegd. Ook voor het uitvoeren van de jeugdreclasseringstaken is een toegankelijkheid van de diverse hulpvormen en – methoden van belang. Uitgaande van de werkzaamheden die in het kader van de maatregel van hulp en steun worden uitgevoerd, wordt de feitelijke uitvoering hiervan uitbesteed aan het Bureau Jeugdzorg. De financiering daarvan verloopt via de doeluitkering aan de provincie.

#### *3.4.5 De Raad voor de Kinderbescherming*

De Raad voor de kindbescherming (hierna: Raad) heeft als overheidsorganisatie de functie daadwerkelijk op te komen voor kinderen van wie het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid ernstig wordt bedreigd. De Raad heeft verschillende taken, onder meer in het kader van de civiele jeugdbescherming, de advisering van de rechter bij gezagskwesties en omgangsregelingen en het strafrecht. De Raad kan deze taken en de daarbij behorende bevoegdheden ter bescherming van de rechten en belangen van het kind ook ongevraagd uitoefenen. De Raad voert deze taken en bevoegdheden namens de Minister van Justitie uit. Ook in de nieuwe situatie blijft de Raad voor de kindbescherming onder de Minister van Justitie vallen.

Wel wordt de intake van de Raad voor onderzoeken in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel overgebracht naar het Bureau Jeugdzorg. In de praktijk worden veel meldingen gedaan bij de Raad, waarbij reeds na de intake blijkt, dat er geen taak ligt voor de Raad, maar dat hulp vanuit het Bureau Jeugdzorg nodig is. Door het overbrengen van de intake voor deze meldingen naar het Bureau Jeugdzorg, wordt een dubbele intake voor de cliënten voorkomen en wordt er één toegang tot de jeugdzorg gerealiseerd. In beginsel start de Raad alleen een onderzoek na de screening door het Bureau Jeugdzorg dan wel na verwijzing door het AMK. Alleen in acuut levensbedreigende situaties start de Raad direct een onderzoek.

De verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen wordt ook via de Raad vorm gegeven. Ingevolge het Burgerlijk Wetboek heeft de Raad bij de uitvoering van de maatregel van ondertoezichtstelling een toetsende taak. Tevens heeft de Raad een toetsende taak ten aanzien van de door een voogdij-instelling uithuisgeplaatste voogdijpupillen. Deze toetsende taak van de Raad zal in de nieuwe situatie inhoudelijk vorm moeten krijgen.

In de nieuwe situatie is de Raad verantwoordelijk voor uitvoering van de jeugdreclasseringstaken. De feitelijke uitvoering wordt uitbesteed aan het Bureau Jeugdzorg. De Raad dient op individueel casusniveau bepaalde instrumenten te hebben om de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de uitvoering van de taken tot uitdrukking te brengen. Zo wordt een Bureau Jeugdzorg verplicht een jeugdige van jeugdreclasseringsbegeleiding te voorzien als dit door de Raad wordt aangemeld. Tevens zal het individuele plan van aanpak jeugdreclassering in overeenstemming met de Raad moeten worden opgesteld. Over de wijze van uitvoering van het reclasseringstoezicht (bijvoorbeeld invoering intensieve trajectbegeleiding, en begeleiding bij

elektronisch toezicht) zal de Raad aan het bureau aanwijzingen kunnen geven. Ten behoeve van de verplichte rapportage van de Raad aan het openbaar ministerie moet het Bureau Jeugdzorg periodiek verslag van bevindingen aan de Raad uitbrengen.

#### *3.4.6 De justitiële jeugdinrichtingen*

De justitiële jeugdinrichtingen zijn bestemd voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen. Deze inrichtingen worden door de Minister van Justitie in stand gehouden of gesubsidieerd. De minister draagt de verantwoordelijkheid voor (het functioneren van) de inrichtingen.

De justitiële jeugdinrichtingen blijven de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Dit betekent, dat dit zorgaanbod niet in de Wet op de jeugdzorg wordt opgenomen. Het beheer, de financiering en de aan de inrichtingen te stellen kwaliteitseisen worden in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen geregeld.

In de justitiële jeugdinrichtingen kunnen jeugdigen uitsluitend gedwongen (op strafrechtelijke of civielrechtelijke titel) worden geplaatst. Plaatsing van een jeugdige in een justitiële jeugdinrichting in het kader van een civielrechtelijke maatregel verloopt na de invoering van de Wet op de jeugdzorg via het Bureau Jeugdzorg. Het bureau stelt de indicatie voor de plaatsing van de jeugdige in een inrichting. De kinderrechter geeft op basis van deze indicatiestelling een machtiging tot uithuisplaatsing – voor een bepaalde duur – af. De feitelijke plaatsing vindt plaats door het Bureau Centrale Plaatsing en Selectie van de Dienst justitiële inrichtingen van het Ministerie van Justitie. Landelijk dienen er inhoudelijke indicatiecriteria te worden ontwikkeld. Het is eveneens ter beoordeling van het Bureau Jeugdzorg – na verloop van de in de machtiging genoemde termijn – of langer verblijf van de jeugdige in een inrichting noodzakelijk is en om een verlenging van de machtiging tot uithuisplaatsing aan de kinderrechter moet worden verzocht.

Bezien vanuit de provinciaal georganiseerde jeugdzorg is het wezenlijk, dat het beroep dat gedaan wordt op de civielrechtelijke plaatsingen binnen justitiële jeugdinrichtingen een integraal onderdeel vormt van de beleidsinformatie.

Bij plaatsing van een jeugdige in een justitiële jeugdinrichting in het kader van het strafrecht heeft het Bureau Jeugdzorg geen rol. De rechter beslist tot plaatsing op vordering van het Openbaar Ministerie. Met het CAJK is het kabinet van oordeel dat ook bij strafrechtelijke plaatsingen moet worden gestreefd naar een goede samenwerking tussen justitiële jeugdinrichtingen en het Bureau Jeugdzorg, in het kader van de uitvoering van de pedagogische doelstelling (zie paragraaf 5.2). Ook uit het oogpunt van nazorg en preventie is het van belang dat de groep strafrechtelijk veroordeelde jeugdigen niet als geïsoleerde groep wordt tegemoet getreden, maar dat er sprake is van een doorlopend (hulpverlenings-)traject, vanaf preventie, tot en met reclassering en nazorg en detentiefasering.<sup>30</sup>

#### *3.4.7 De geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen*

Voor een goed functionerende Jeugdzorg is de expertise van de jeugd-GGZ op het terrein van diagnostiek en behandeling van psychische stoornissen onontbeerlijk. Tegelijkertijd levert een verbeterde samenwerking tussen alle sectoren van de Jeugdzorg ook voor de jeugd-GGZ meerwaarde op.

De Wet op de jeugdzorg regelt de toegang tot de jeugd-GGZ. Het Bureau Jeugdzorg is de centrale toegang tot de gehele jeugd-GGZ.<sup>31</sup> Dat betekent dat verwijzing naar de jeugd-GGZ

---

<sup>30</sup> Advies CAJK, blz. 7.

<sup>31</sup> De jeugd-GGZ omvat jeugdafdelingen van de Riagg, poliklinieken en jeugdafdelingen van algemene psychiatrische ziekenhuizen, poliklinieken en jeugdafdelingen psychiatrie van academische ziekenhuizen en poliklinieken en klinieken van instellingen voor kinder- en jeugdpsychiatrie.

loopt via het bureau en dat het bureau daarvoor de screening, diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing uitvoert. Het Bureau Jeugdzorg kan de toegang voor de jeugd-GGZ slechts waarmaken, als het beschikt over voldoende expertise op het terrein van screening, diagnostiek en indicatiestelling bij psychische stoornissen.

Bij het verleggen van de toegang naar het Bureau Jeugdzorg moet deze expertise vanuit de jeugd-GGZ worden ingebracht in het Bureau Jeugdzorg. Op een aantal plaatsen verloopt deze samenwerking tussen jeugd-GGZ en Bureaus Jeugdzorg inmiddels uitstekend.

Tussen het Bureau Jeugdzorg en de gespecialiseerde jeugd-GGZ zal intensief worden samengewerkt. Die samenwerking moet conform de beleidsvisie voor de geestelijke Gezondheidszorg<sup>32</sup> (hierna: GGZ) leiden tot het ontstaan van een op elkaar aansluitende keten van voorzieningen, een 'circuit' voor jeugd-GGZ. Het Bureau Jeugdzorg vormt de centrale toegang tot dit circuit en garandeert tegelijkertijd de samenhang met andere delen van de Jeugdzorg en aanpalende sectoren.

#### *3.4.8 De zorg voor jeugdigen met een lichte verstandelijke handicap*

De jeugd-LVG maakt deel uit van de AWBZ-gefinancierde zorg voor mensen met een verstandelijke handicap. Daarnaast zijn jeugdige licht verstandelijk gehandicapten opgenomen in regionale en landelijke voorzieningen van de jeugdhulpverlening en de justitiële jeugdinrichtingen. Eén van de hoofdconclusies uit de evaluatie van het Noodverband 2<sup>33</sup> is dat juist deze jeugdigen tussen wal en schip vallen. Een goede toegang en samenhang in het zorgaanbod zijn voor deze groep jeugdigen van groot belang. Het Bureau Jeugdzorg biedt daarvoor het geschikte kader.

In de Wet op de jeugdzorg verloopt de toegang tot de jeugd-LVG via het Bureau Jeugdzorg. De positie van deze zorg ten opzichte van het Bureau Jeugdzorg is vergelijkbaar met die van de jeugd-GGZ.

### **3.5 Bureau Jeugdzorg**

Het Bureau Jeugdzorg omvat de volgende onderdelen: de centrale toegang tot de jeugdzorg, consultatie en deskundigheidsbevordering, ondersteuning en begeleiding van de cliënt in de vorm van een casemanager, (gezins)voogdij en jeugdreclassering en het AMK.

In de Wet op de jeugdzorg wordt gekozen voor een Bureau Jeugdzorg dat onafhankelijk is van de zorgaanbieders. Achter het Bureau Jeugdzorg wordt door verschillende organisaties het aanbod van jeugdzorg geleverd. Deze keuze is een voortzetting van het beleid in Regie in de jeugdzorg en een uitwerking van het Regeerakkoord van 1998.

Het Bureau Jeugdzorg heeft tot taak de cliënt te helpen bij het verduidelijken van de hulpvraag en de cliënt te begeleiden tijdens de uitvoering van de zorg. Indien echter blijkt dat de cliënt met een, twee, maximaal drie gesprekken geholpen kan worden dan moet het Bureau Jeugdzorg uit het oogpunt van klantvriendelijkheid deze cliënten kunnen helpen.

De jeugdbescherming maakt onderdeel uit van het Bureau Jeugdzorg. Een onafhankelijke organisatie verhindert niet, dat er een goede samenwerking en afstemming met het lokaal jeugdbeleid plaatsvindt. Zij wordt bereikt door in het kader van het provinciale beleidskader jeugdzorg onder andere afspraken tussen provincies en gemeenten te maken over de inzet van de Bureaus Jeugdzorg, over de deelname aan zorgstructuren rondom onder meer consultatiebureaus en scholen en over het geheel aan ondersteunende activiteiten op het niveau

---

<sup>32</sup> Beleidsvisie GGZ 1999, Ministerie VWS, december 1998.

<sup>33</sup> Het Noodverband 2 was een tijdelijke voorziening (maart 1997 tot juli 1999) voor de plaatsing van jeugdigen met urgente, zeer ernstige problematiek.

van gemeenten. Intersectorale samenhang en afstemming binnen het zorgaanbod wordt onder andere bereikt door de inzet van de casemanager. Maar ook modularisering en zorgprogrammering spelen hierbij een belangrijke rol (zie hierna).

### **3.6 Zorgaanbod**

De meeste cliënten komen terecht bij de juiste voorzieningen binnen één sector en ontvangen een passend aanbod, ook in de huidige situatie. Daar waar samenhang in de hulpverlening ontbreekt, ontstaan de problemen. Het gaat erom dat in een doorlopend proces van zorg een passend en samenhangend aanbod wordt geboden. Dit wil de Wet op jeugdzorg waarborgen. Deze wet regelt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming, de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG voor hulpvragen die de grenzen van één van deze sectoren overstijgen. Ongeacht bestaande verschillen in financiering worden deze (deel)sectoren verplicht een intersectoraal aanbod te organiseren, passend op de hulpvraag van deze cliënten. In de praktijk blijkt telkens weer, dat cliënten met een hulpvraag die de grenzen van sectoren overstijgt, niet of moeilijk een passend en doorlopend hulpaanbod krijgen. Daarom wordt de intersectorale samenwerking in deze gevallen in de wet voorgeschreven.

Een heldere (modulaire) omschrijving van het aanbod en daardoor differentiatie en flexibiliteit in het aanbod zijn daarbij van essentieel belang. Naast differentiatie in het aanbod gaat het om instrumenten inzake de (juridische) positie van de cliënt en zijn betrokkenheid bij de zorg. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan klachtrecht en inzagerecht en actieve betrokkenheid van de cliënt bij het opstellen van het hulpverleningsplan. Een aantal van deze instrumenten is reeds beschikbaar in de Wet op de jeugdhulpverlening, het jeugdbeschermingsrecht en het gezondheidsrecht en worden overgenomen in de Wet op de jeugdzorg.

De modules en zorgprogramma's die het aanbod vormen achter het Bureau Jeugdzorg blijven na invoering van de Wet op de jeugdzorg gefinancierd op basis van de AWBZ of uit de doeluitkering jeugdhulpverlening. Ook de Adviescommissie raadt af om op korte termijn een grote overheveling vanuit de AWBZ te laten plaatsvinden. Een geleidelijke harmonisatie van de systematiek in de jeugdhulpverlening en de AWBZ ziet de Adviescommissie als een betere weg.<sup>34</sup> In navolging van de Adviescommissie kiest het kabinet er voor om thans geen grote overhevelingsoperatie in gang te zetten, maar wel een beperkte stroomlijning aan te brengen in de beschikbare financieringsbronnen. Dit betekent dat de financiering van het aanbod van jeugdzorg op dit moment ongewijzigd blijft, maar wordt ontwikkeld naar een meer vraaggerichte systematiek (zie hoofdstuk 7).

### **3.7 Relatie algemene voorzieningen en jeugdzorg**

Waar het traject Regie in de jeugdzorg zich richt op het realiseren van samenhang binnen de jeugdzorg, roept de samenleving inmiddels om samenhang tussen de jeugdzorg en de algemene voorzieningen. Die roep heeft onder meer geleid tot het opstellen van Jeugdbeleid in Ba(la)ns als een gezamenlijke visie van rijk, provincies en gemeenten. Maar de samenhang is daarmee nog niet voor jeugdigen en ouders bereikt. Hoe moet de relatie tussen jeugdzorg en onderwijs vorm krijgen? Hoe die met de gezondheidszorg? Wat is het aandeel van de jeugdzorg bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten of bij het voorkomen van jeugdcriminaliteit? Op deze en nog vele andere vragen worden in de praktijk reeds op vele manieren antwoorden gezocht, initiatieven ontplooid en lessen getrokken. Belangrijke relaties daarbij liggen tussen de jeugdzorg en het onderwijs, de jeugdgezondheidszorg, ouder-kindzorg, jeugd en veiligheid en arbeidstoeleiding.

Het zo vroeg mogelijk onderkennen van belemmerende en bedreigende factoren voor de ontwikkeling van een kind is van groot belang voor het kind en ouders. Voor kinderen van 0 tot

---

<sup>34</sup> Van antwoord naar vraag, blz. 24 e.v.



4 jaar is het consultatiebureau de aangewezen plek om deze vroegtijdige signalering handen en voeten te geven. Ook de kinderopvang en het peuterspeelwerk spelen hierbij een belangrijke rol.

In de praktijk is er dan ook, zoals gezegd, de ontwikkeling te zien dat rondom consultatiebureaus zich steun- en zorgstructuren ontwikkelen, waar de jeugdzorg naast anderen, zoals de opvoedingsondersteuning, in participeert. Dit is een gewenste ontwikkeling.

De jeugdgezondheidszorg voor 4 tot 19 jarigen heeft ook een signalerende taak. De schoolartsen hebben een minder intensief, maar wel regelmatig contact met leerlingen en zijn daarom ook bij uitstek aangewezen om vroegtijdig problemen te signaleren.

Het is evident dat de school en specifiek de leerkracht een belangrijke rol in het leven van de jeugdige speelt. Dat biedt de mogelijkheid om de aanpak van de verschillende problemen rondom de school en zijn spilfunctie te organiseren. Overigens zonder daarbij elkaars verantwoordelijkheden aan te tasten. De relatie tussen onderwijs en jeugdzorg kent meerdere aspecten. Het gaat om het zo vroeg mogelijk signaleren van problemen, het voorkomen van uitval uit het onderwijs, het samenwerken tussen en wederzijds informeren van leerlingzorg en jeugdzorg bij jeugdigen met leer- en gedragsproblemen en de nazorgtrajecten bij terugkeer in de school.

De jeugdzorg en specifiek het Bureau Jeugdzorg dient dicht bij de school aanwezig te zijn. Rondom signalering, aanmelding en een screening dient het bureau te participeren in steun- en zorgstructuren die rondom (samenwerkingsverbanden van) scholengemeenschappen worden en zijn opgericht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Jeugdzorg Adviesteams. Rondom de consultatie en deskundigheidsbevordering moet het Bureau Jeugdzorg vanuit haar expertise een vroegtijdige onderkenning van problemen door leerkrachten en anderen stimuleren, zodat de betrokken professionals binnen de scholen zelf begeleiding en ondersteuning aan de jeugdige kunnen bieden. Binnen het onderwijs richt de Regionale Meldpunt- en Coördinatiefunctie zich op jongeren die reeds uitgevallen zijn. Het is van groot belang dat ook hier de jeugdzorg nadrukkelijk met andere betrokken partners, zoals de gemeenten, het onderwijs, de arbeidsvoorziening, de politie, justitie en het maatschappelijk werk aanwezig is. Hetzelfde geldt voor de afstemming en samenhang voor jeugdigen met leer- en gedragsproblematiek. De indicatiestellingen binnen de jeugdzorg en het speciaal onderwijs moeten op elkaar afgestemd worden. Bij beide indicatiestellingen moet standaard worden nagegaan in hoeverre de jeugdige respectievelijk reeds betrokken is bij een vorm van jeugdzorg dan wel wat de onderwijssituatie van de jeugdige is.

Binnen de meeste initiatieven in het kader van jeugd en veiligheid – o.a. Van Montfrans, Integraal Veiligheidsprogramma, Jeugdbeleid in Ba(la)ns, Justitie in de buurt, CRIEM – staat aansluiting tussen de ketenpartners centraal. Afstemming en samenwerking door uitwisseling van gegevens, vroegtijdig opsporen en interventie plegen en tijdig doorverwijzen zijn van groot belang, mede omdat een criminele carrière vaak op jonge leeftijd start, van jeugdcriminaliteit op steeds lagere leeftijd sprake is en de aanpak van plegers van ernstige delicten een integrale (intersectorale) aanpak vereist. Afstemming in de praktijk moet met name plaatsvinden tussen de Bureaus Jeugdzorg, politie en justitie, de Bureaus Halt en de gemeente. Afspraken moeten onder andere worden gemaakt op het terrein van bereikbaarheid en uitwisselen van gegevens. Het participeren van de jeugdzorg in de verschillende lokale en regionale structuren binnen de jeugd en veiligheid kan nodig zijn.

De samenwerking tussen de jeugdzorg en arbeidstoeleiding is in de praktijk nog het minst uitgewerkt. De gemeente is verantwoordelijk voor de arbeidstoeleiding in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden. Op het lokale niveau zijn verschillende arbeidstoeleidingstrajecten die in feite een mix van arbeidstoeleiding en zorg zijn. Denk bijvoorbeeld aan Nieuwe Perspectieven. Ten behoeve van verdere inhoudelijke uitwerking is inmiddels het project Efficiënte trajectbemiddeling gestart. Het ministerie van VWS en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen gezamenlijk een betere samenwerking tussen de Bureaus Jeugdzorg en de arbeidstoeleidingsorganisaties tot stand brengen.

Naast deze drie specifieke velden waarop de relatie tussen de jeugdzorg en het lokale jeugd beleid vorm moet krijgen, is het van belang op te merken dat binnen de voorliggende voorzieningen nog veel meer personen en instellingen met name ten aanzien van de vroegtijdige signalering een taak hebben. Denk aan jeugd- en jongerenwerkers, trainers binnen sportverenigingen, –clubs, e.a. Het Bureau Jeugdzorg moet de laagdrempelige toegang bieden voor deze signaleerders om hun vermoedens van problemen kwijt te kunnen.

Ook bieden de algemene voorzieningen, zoals het Algemeen Maatschappelijk Werk, lichte ambulante hulpverlening. De ambulante jeugdzorg die door de jeugdzorg wordt geboden, dient aanvullend te zijn op deze bestaande lichte hulpverlening. Jeugdzorg komt pas in beeld als de ondersteuning en begeleiding binnen de algemene voorzieningen niet meer adequaat de problemen aankunnen (zie paragraaf 2.3).

In lijn met Jeugd beleid in Ba(la)ns maken gemeenten en provincies afspraken over: de inzet van de Bureaus Jeugdzorg, inzake aanmelding, screening, consultatie en deskundigheidsbevordering en het aanbod van de jeugdzorg in het geheel van ondersteunende activiteiten binnen de algemene voorzieningen. Dit sluit aan bij de vervolgspraken van rijk, provincies en gemeenten, die op 18 mei jl. rondom 'de versterking van het beleid gericht op oudere jeugd' zijn gemaakt. In de Wet op de jeugdzorg wordt dit opgenomen als onderwerp van het provinciale beleidskader jeugdzorg (zie hoofdstuk 6). De gemeente geeft daarbij aan op welke terreinen meer of minder inzet vanuit het bureau vereist is, in aansluiting met het gemeentelijk beleid en ondersteuning die binnen de voorliggende voorzieningen geboden wordt.

## 4 Het Bureau Jeugdzorg<sup>35</sup>

### 4.1 Plaatsbepaling

Het Bureau Jeugdzorg vormt de toegang tot de jeugdzorg. Het dient voor jeugdigen en ouders en voor verwijzers een herkenbaar, laagdrempelig en bekend punt te zijn voor consultatie en aanmelding. Het Bureau Jeugdzorg is geen aanbieder van jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg verduidelijkt de hulpvraag van jeugdigen met hen en vertaalt deze in een indicatie voor de gewenste zorg. Indien blijkt dat de cliënt met een, twee, maximaal drie gesprekken geholpen kan worden dan moet het Bureau Jeugdzorg uit het oogpunt van klantvriendelijkheid deze cliënten kunnen helpen. Dit is onmisbaar uit oogpunt van een klantvriendelijke en vraaggerichte aanmelding (zie paragraaf 4.2.1).

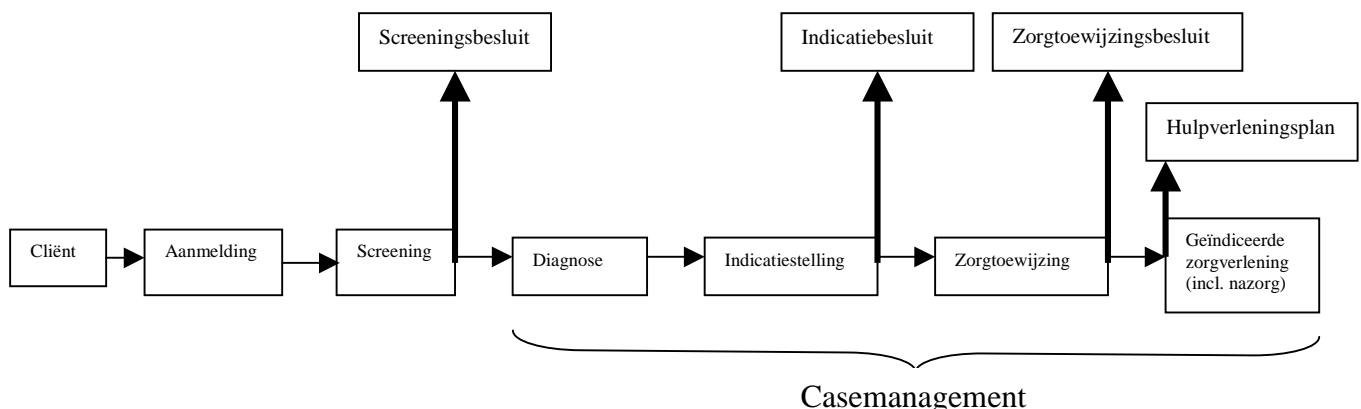
Het Bureau Jeugdzorg omvat de volgende zes onderdelen:

- het bieden van één centrale toegang tot de jeugdzorg. De toegangsfuncties zijn aanmelding en screening, diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing;<sup>36</sup>
- het bevorderen van vroegtijdige signalering door het inzetten van consultatie en deskundigheidsbevordering en deelname aan zorgstructuren rondom de voorliggende voorzieningen;
- het ondersteunen en begeleiden van de cliënt in de vorm van een casemanager;
- het bieden van gezinsvoogdij en voogdij;
- het bieden van jeugdreclassering;
- Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.

Op deze onderdelen wordt hieronder nader ingegaan. Sommige van deze onderdelen vereisen een eigen profilering of specifieke regelgeving. Bij elkaar maken zij het Bureau Jeugdzorg tot een centraal punt in de jeugdzorg.

### 4.2 Eén centrale toegang

De toegang tot de zorg en de positie van de cliënt daarin kan als volgt schematisch worden weergegeven:



In het navolgende wordt dit schema verder besproken.

<sup>35</sup> In dit hoofdstuk wordt met name aangesloten bij het Eindadvies van de projectgroep Toegang.

<sup>36</sup> Opgemerkt wordt, dat de projectgroep Toegang de functie 'plaatsing' als afzonderlijke functie noemt. De beslissing tot plaatsing maakt in de nieuwe systematiek echter onderdeel uit van de zorgtoewijzing. De begeleiding van de plaatsing is onderdeel van casemanagement of (gezins)voogdij en wordt daarom hier niet als afzonderlijke functie van het Bureau Jeugdzorg genoemd.

#### 4.2.1 Aanmelding en screening

Onder aanmelding en screening wordt verstaan de eerste gewogen oordeelsvorming over een signaal dan wel hulpvraag van jeugdigen en ouders en een eerste analyse van de hulpvraag. Gedurende de aanmelding en screening wordt op individueel niveau aan de cliënt advies en informatie verstrekt. Dit kan zowel over beschikbare ondersteuning zijn als informatie over het hoe en waarom van een Bureau Jeugdzorg.

In sommige gevallen blijkt gedurende de aanmelding en screening dat de cliënt met één, twee, maximaal drie gesprekken adequaat geholpen kan worden. In deze gevallen zou het omslachtig en niet-klantvriendelijk zijn, indien de cliënt alle toegangsfuncties tot en met indicatiestelling zou moeten doorlopen. Ook doorverwijzing van het Bureau Jeugdzorg naar de zorgaanbieders of naar het aanbod van de voorliggende voorzieningen leidt tot extra stappen en is daarmee ongewenst. Het Bureau Jeugdzorg moet daarom de mogelijkheid hebben met cliënten gedurende de aanmelding en screening maximaal drie gesprekken te kunnen voeren. Uiteraard moet van deze mogelijkheid alleen gebruik worden gemaakt, indien bij aanmelding duidelijk is dat de hulpvraag binnen drie gesprekken adequaat kan worden beantwoord. De drie gesprekken moeten niet als 'voorportaal' tot verdere hulpverlening dienen.

De aanmelding en screening vinden plaats volgens landelijk uniforme protocollen<sup>37</sup> waarvan de cliënt voorafgaand op de hoogte is gebracht. De uitkomst van de screening wordt vastgelegd in een screeningsbesluit. In dit besluit wordt in ieder geval omschreven welke hulpvraag of problemen de cliënt heeft. Vervolgens wordt in het screeningsbesluit omschreven welk vervolg aan de hulpvraag wordt gegeven. Vier alternatieven zijn mogelijk:

- De hulpvraag en hulpbehoefte vereisen verdere diagnose en indicatiestelling. Deze vinden binnen het Bureau Jeugdzorg plaats.
- De cliënt heeft een vorm van zorg nodig die past binnen het aanbod van lichte ambulante jeugdzorg<sup>38</sup>. Zo nodig worden daarbij alternatieven aangegeven. Nadere diagnose en indicatiestelling worden gezien de relatieve eenvoud van de hulpvraag, niet nodig geacht. Dit screeningsbesluit is gelijk aan het 'lichte' indicatiebesluit voor de in het kader van de AWBZ-gefinancierde lichte ambulante jeugd-GGZ en jeugd-LVG.

De term 'licht' betekent overigens niet, dat het per definitie gemakkelijk werk is of dat zich geen gecompliceerde situaties kunnen voordoen. In een aantal gevallen vergt het grote kennis en kunde van de hulpverlener om de hulpvraag in een beperkt aantal contacten te beantwoorden.

Het Bureau Jeugdzorg verwijst door naar zorgaanbieders binnen de jeugdzorg, zoals de Sociaal Pedagogische Diensten (hierna: SPD) of voorzieningen voor jeugdhulpverlening. In het wetgevingstraject wordt, mede op basis van de dan beschikbare modulaire beschrijvingen (zie hoofdstuk 5), nader bepaald op welke aard en omvang van lichte ambulante jeugdzorg een screeningsbesluit recht geeft.

- De cliënt wordt verwezen naar ondersteuning en begeleiding alsmede naar lichte ambulante hulpverlening, zoals dat binnen de voorliggende voorzieningen op lokaal niveau wordt geboden. Denk bijvoorbeeld aan opvoedingsondersteuning voor ouders bij consultatiebureaus en de ondersteuning die binnen het schoolmaatschappelijk werk wordt geboden.
- In samenspraak met de cliënt kan door het Bureau Jeugdzorg worden besloten dat aan de hulpvraag is beantwoord en dat verdere begeleiding en ondersteuning niet nodig zijn.

Het Bureau Jeugdzorg is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanmelding en screening voor alle cliënten die een beroep doen op de vrijwillige jeugdzorg of naar de vrijwillige jeugdzorg

---

<sup>37</sup> Alle binnen het Bureau Jeugdzorg gebruikte protocollen moeten landelijk uniform zijn.

<sup>38</sup> De projectgroep Toegang heeft voorgesteld dit onderdeel 'vrij toegankelijke ambulante jeugdzorg' te noemen en af te bakenen door het bepalen van een limiet in de kosten (maximaal f 4.500,-). Aan deze terminologie kleven echter bezwaren. De zorg is immers voor cliënten niet geheel vrij toegankelijk. De ambulante jeugdzorg is pas beschikbaar na screening en in sommige gevallen zelfs na de diagnostiek en indicatiestelling. Het kabinet neemt derhalve deze terminologie niet over.

worden verwezen. In de screening door het Bureau Jeugdzorg wordt tevens beoordeeld of een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming dan wel een melding bij het AMK noodzakelijk is. Binnen het Bureau Jeugdzorg dient derhalve deskundigheid aanwezig te zijn ten aanzien van de gronden van de maatregelen voor kindbescherming, de werkwijze van de Raad, de procedure bij verwijzing naar de Raad en het jeugdbeschermingsrecht in het algemeen. Alleen in acute levensbedreigende situaties kan zonder de screening door het Bureau Jeugdzorg een onderzoek door de Raad worden uitgevoerd.

#### *4.2.2 Diagnostiek*

Onder diagnostiek wordt verstaan: het met de jeugdige en ouders zelf volgens methodische principes opbouwen van een gedetailleerd beeld van de jeugdige, waarin de hulpvraag, de problematiek en de daarmee samenhangende factoren, alsook de aangrijpingspunten voor een mogelijke oplossing in een zinvol onderling verband zijn gebracht.

De diagnostiek moet multidimensionaal zijn. Het aanbod aan diagnostiek moet multidisciplinair zijn, waarbij aangepast aan de cliënt een keuze gemaakt kan worden uit diagnostische instrumenten en disciplines. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen diagnostiek in een vrijwillig kader en diagnostiek in opdracht van de jeugdbescherming, de rechter of een (andere) justitiële instantie. De laatste vorm van diagnostiek omvat niet alleen diagnostiek in het kader van het jeugdstrafrecht, maar ook ten behoeve van een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming, een lopende maatregel van kindbescherming en kwesties betreffende gezag en omgang. In navolging van de landelijke werkgroep Forensische Diagnostiek (Corona) wordt hiervoor de term 'forensische diagnostiek' gehanteerd. Forensische diagnostiek is hiermee dus breder dan diagnostiek in strafrechtelijk kader.

Diagnostiek in opdracht van de jeugdbescherming of de rechter is inhoudelijk gezien in veel opzichten vergelijkbaar met de diagnostiek in een vrijwillig kader. Op essentiële punten gelden echter andere regels. Voor de cliënt, de diagnostici en alle andere betrokkenen moet op voorhand duidelijk zijn in welk kader de diagnostiek wordt uitgevoerd. Voor de regelgeving wordt voortgegaan op de reeds bestaande Richtlijnen voor Externe Deskundigen van het Ministerie van Justitie, die dit jaar naar aanleiding van de evaluatie zullen worden aangepast.

Deze forensische diagnostiek hoort voor jeugdigen binnen het Bureau Jeugdzorg te vallen. Naast het Bureau Jeugdzorg wordt deze forensische diagnostiek op verschillende wijzen en door verschillende organisaties uitgevoerd, onder meer door particuliere onderzoeksbureaus, de Forensisch Psychiatrische Dienst en instellingen in de geestelijke gezondheidszorg. Het Ministerie van Justitie is recent gestart met een landelijk project, waarin deze forensische diagnostiek wordt uitgewerkt en onderzocht.

Bij diagnostiek in een vrijwillig kader gelden ten aanzien van de positie van de cliënt de wettelijke bepalingen over de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Burgerlijk Wetboek), onder meer betreffende toestemming en inzagerecht.

#### *4.2.3 Indicatiestelling*

Op basis van de gegevens uit de screening en de diagnostiek wordt bij de indicatiestelling vastgesteld welke zorg passend is voor de vragen en problemen van de cliënt naar aard, inhoud, omvang en urgentie. De indicatiestelling vindt in overleg met de cliënt plaats en diens wensen over de zorg worden bij de indicatiestelling uitdrukkelijk meegewogen. De indicatiestelling vindt plaats volgens landelijk uniforme protocollen waarover de cliënt van tevoren wordt geïnformeerd en leidt tot een door het Bureau Jeugdzorg afgegeven indicatiebesluit. In dat indicatiebesluit is omschreven welke hulpvraag en problemen de cliënt heeft en welke vormen van zorg daarvoor nodig zijn. Tevens wordt in het indicatiebesluit aangegeven welke hulp minimaal noodzakelijk is.

#### 4.2.4 Zorgtoewijzing

De formele verantwoordelijkheid voor de zorgtoewijzing ligt bij de financiers (de provincie en de zorgverzekeraars). De feitelijke zorgtoewijzing wordt uitgevoerd door het Bureau Jeugdzorg. Het bureau doet dit in opdracht van de financiers, waarbij de formele verantwoordelijkheid bij de financiers blijft.

Nadat bij de indicatiestelling de benodigde zorg is bepaald, kijkt het Bureau Jeugdzorg bij de zorgtoewijzing in overleg met de cliënt welke zorgaanbieder(s) die geïndiceerde zorg kunnen leveren. Zorgtoewijzing bevat ook de plaatsing. De zorgtoewijzing verloopt volgens een geprotocolleerde procedure waarover de cliënt van tevoren wordt geïnformeerd en leidt tot een door het Bureau Jeugdzorg afgegeven zorgtoewijzingsbesluit. Betreft de zorgtoewijzing een cliënt waarbij een maatregel van kindbescherming van toepassing is, dan is een (gezins)voogd van het Bureau Jeugdzorg diegene die de zorgtoewijzing regelt (of is daarbij tenminste nauw betrokken)<sup>39</sup>. In andere gevallen kan de zorgtoewijzing ook door andere medewerkers van het Bureau Jeugdzorg worden geregeld.

Bij de zorgtoewijzing kan blijken dat de geïndiceerde zorg op dat moment niet voorhanden is. Er is bijvoorbeeld een wachttijd voor die vorm van zorg of de zorg is alleen op een heel andere plek in Nederland te krijgen. In overleg met de cliënt moet dan worden bekeken of de cliënt liever wil wachten op de geïndiceerde zorg of dat hij kiest voor een andere, minder passende vorm van zorg die sneller beschikbaar is. Uiteraard kan de cliënt de toegewezen zorg afwijzen, een second opinion aanvragen of tegen de zorgtoewijzing bezwaar of beroep aantekenen. Indien deze zorg of een equivalent ervan niet voorradig is of zelfs in het geheel niet bestaat, kunnen jeugdigen en ouders - afhankelijk van het soort zorg - de provincie of de zorgverzekeraars aanspreken.

Indicatiestelling en zorgtoewijzing hebben dus een duidelijk verschillende doelstelling. Indicatiestelling geeft aan welke zorg nodig is, waarna tijdens de zorgtoewijzing gekeken wordt of die zorg ook beschikbaar is. Zorgtoewijzing en indicatiestelling zijn binnen het Bureau Jeugdzorg onderscheiden functies. Alleen dan wordt namelijk duidelijk of er tekorten zijn in het zorgaanbod en of het nodig is dat er meer of ander zorgaanbod komt. Door periodiek te bekijken in hoeverre de geïndiceerde zorg ook daadwerkelijk is geleverd bij de zorgtoewijzing wordt duidelijk voor welke vormen van zorg er wachtlijsten zijn en, meer in het algemeen, of het zorgaanbod wel voldoende aansluit op de vragen van de cliënt. Op basis van die periodieke gegevens over de geïndiceerde zorg en de daadwerkelijk toegewezen zorg kunnen zorgaanbieders en financiers periodiek afspraken maken om in eventuele tekorten te voorzien door meer of andersoortige zorg aan te gaan bieden (zie paragraaf 5.4 en 6.3).

Vanuit de cliënt bezien, is zorgtoewijzing vooral een taak van het Bureau Jeugdzorg. Het bureau wijst in overleg met de cliënt de zorg toe en probeert vervolgens ook te realiseren dat die zorg wordt geleverd. De financiers van de zorg (zorgverzekeraars en provincie) komen daarbij pas in beeld als de zorgtoewijzing niet lukt, bijvoorbeeld vanwege lange wachtlijsten of een niet passend zorgaanbod. In dergelijke gevallen zal het Bureau Jeugdzorg de zorgverzekeraars of de provincie (als financiers) aanspreken. Via bemiddeling proberen de financiers de zorgaanbieders te bewegen om alsnog te komen tot een oplossing. Verder brengen provincie en zorgverzekeraars de tekorten in het zorgaanbod in beeld aan de hand van de gegevens van het Bureau Jeugdzorg over de gestelde indicaties en de toegewezen zorg.

---

<sup>39</sup> Is er een maatregel van kindbescherming van toepassing, dan gelden daarbij uiteraard de regels van het Burgerlijk Wetboek. In het kader van de voogdij beslist de voogdij-instelling over de verblijfplaats van een minderjarige, waarbij de mening van de minderjarige wel van belang, maar formeel niet doorslaggevend is. Bij een ondertoezichtstelling wordt de zeggenschap van ouders en minderjarigen beperkt. De gezinsvoogd kan hen een schriftelijke aanwijzing geven. De gezinsvoogdij-instelling kan aan de rechter een machtiging tot uithuisplaatsing vragen. Met een machtiging kan een minderjarige uit huis geplaatst worden tegen de wens van de ouders of de minderjarige in.

#### 4.2.5 Toegang bij crisis

Principieel is de toegang tot de jeugdzorg bij een crisis niet anders dan na een reguliere aanmelding. Alleen kan de feitelijke uitvoering van de jeugdzorg niet wachten op de normale screening, diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing. In dat geval vindt toetsing vanuit deze toegangsfuncties achteraf plaats, dat wil zeggen zo spoedig mogelijk na de crisisplaatsing. In de Wet op de jeugdzorg of in een besluit bij deze wet wordt hiervoor een termijn opgenomen. Wel is het van belang dat gelijktijdig met de plaatsing het Bureau Jeugdzorg wordt geïnformeerd.

#### **OMP-Consultatie en deskundigheidsbevordering**

Het Bureau Jeugdzorg beschikt over de mogelijkheid consultatie te verlenen aan de algemene voorzieningen in het jeugdbeleid. Dit is één van de instrumenten waarmee de algemene voorzieningen in het jeugdbeleid kunnen worden versterkt en waarmee een goede verbinding en samenwerking tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg wordt vorm gegeven.

Ook beschikt het Bureau Jeugdzorg over de mogelijkheid bij te dragen aan de deskundigheidsbevordering van de algemene voorzieningen in het jeugdbeleid. Dit kan betrekking hebben op methodieken, waarmee vragen en problemen van jeugdigen in het jeugdbeleid zelf kunnen worden opgelost, zodat minder aanmeldingen nodig zijn bij het Bureau Jeugdzorg. Het kan ook inhouden het verbeteren van vroegtijdige signalering, zodat situaties waar aanmelding bij de jeugdzorg nodig is, ook vroegtijdig worden onderkend en gemeld.

Er zijn nu reeds Bureaus Jeugdzorg die een 'voorpostfunctionaris' hebben, dat wil zeggen een medewerker van het Bureau Jeugdzorg die de aansluiting met het jeugdbeleid onderhoudt en een belangrijke rol speelt in consultatie en deskundigheidsbevordering. De vormgeving van dit onderdeel wordt niet in de wet vastgelegd. Wel wordt in het kader van het provinciaal beleidskader jeugdzorg tussen provincies en gemeenten afspraken gemaakt op welke wijze het Bureau Jeugdzorg dit invult.

#### **4.4 Casemanagement**

Het onderdeel casemanagement houdt in: het begeleiden en ondersteunen van de cliënt gedurende de toegang en tijdens de uitvoering van het zorgaanbod. Het belang van het casemanagement ligt bij de individuele ondersteuning van de cliënt, het vergroten van de kwaliteit en daarmee effectiviteit van de hulpverlening en het terugdringen van het aantal mislukte hulpverleningstrajecten. Casemanagement omvat de volgende elementen:

- het verduidelijken van de vraag voor en met de cliënt;
- het opstellen van een hulpverleningsplan;
- het feitelijk regelen van het benodigde zorgaanbod, zo nodig met hulp van de voor de zorgtoewijzing verantwoordelijke financier;
- het bewaken van de voortgang van de hulp;
- de evaluatie van de geboden hulp;
- de toegang tot herindicatie.

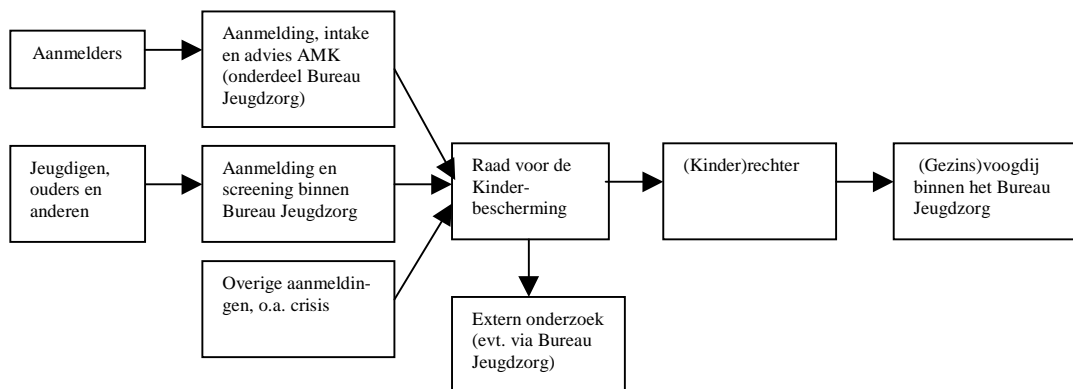
De casemanager is voor de cliënt een vast aanspreekpunt. De inhoud van het casemanagement verschilt per cliënt al naar gelang de fase in de toegang of de uitvoering van de zorg. Onder voorwaarden kan de casemanager de coördinatie overdragen aan een functionaris van de zorgaanbieder. De casemanager biedt met name tot en met de indicatiestelling en zorgtoewijzing ondersteuning aan de cliënt die door de cliënt aanvaard, maar ook geweigerd kan worden. Gedurende de zorgverlening en het bewaken van de voortgang van de hulp heeft de casemanager echter ook taken die overeenkomen met die van de plaatsende instantie,

zoals deze nu omschreven zijn in de Wet op de jeugdhulpverlening. Deze taken hebben dan een verplichtend karakter.

#### 4.5 (Gezins)voogdij

Het onderdeel casemanagement dient beschikbaar te zijn voor cliënten in een vrijwillig kader maar vooral voor cliënten voor wie een maatregel van kinderbescherming geldt. De projectgroep Toegang heeft voorgesteld de taak van de (gezins)voogd en de jeugdbeschermer, die de jeugdige in het kader van de voogdij begeleidt, te zien als een vorm van 'casemanagement plus'. Dit is echter een te beperkte uitleg van de (gezins)voogdij. De (gezins)voogdij heeft een eigen plaats en karakter.

De gezinsvoogdij en de voogdij worden ondergebracht in het Bureau Jeugdzorg. De wettelijke bepalingen betreffende het gezag over minderjarigen en de maatregelen voor kinderbescherming in het Burgerlijk Wetboek blijven vanzelfsprekend ongewijzigd. De geldende protocollen, functieomschrijvingen en kwaliteitssystemen blijven eveneens gehandhaafd. Juist het onvrijwillige karakter van de jeugdbescherming maakt een zorgvuldige en toetsbare wijze van besluitvorming in de casuïstiek noodzakelijk. In de (gezins)voogdij zijn hiervoor procedures ontwikkeld en ingevoerd, die worden overgenomen. Hetzelfde geldt voor de instroom van cliënten in de gezinsvoogdij. Dit blijft verlopen via een uitspraak tot ondertoezichtstelling door de rechter. In het navolgende schema wordt de procesgang rondom de (gezins)voogdij in beeld gebracht:



#### 4.6 Jeugdreclassering

Het Bureau Jeugdzorg is belast met de feitelijke uitvoering van de maatregel van hulp en steun in het kader van de jeugdreclassering. Het Bureau Jeugdzorg ziet toe op de naleving van de gestelde voorwaarden en geeft op verzoek van de Raad begeleiding aan jeugdigen. Bij het geven van begeleiding in dit kader hoort ook het geven van voorlichting over het verloop van de begeleiding aan de justitiële autoriteiten.

De maatregel van hulp en steun is begeleiding in een zogenoemd gehouden kader. De jeugdige kan zich niet zonder consequenties aan de begeleiding onttrekken.

#### 4.7 Advies- en Meldpunt Kindermishandeling

Bij het Bureau Jeugdzorg kunnen diverse soorten problemen van en met jeugdigen worden aangemeld, ook vormen van verwaarlozing of mishandeling. Het Bureau Jeugdzorg werkt bij de aanmelding en screening op basis van de wet- en regelgeving van de vrijwillige jeugdzorg. Dat houdt in, dat de cliënt ofwel zelf aanmelder is, ofwel weet dat aanmelding plaatsvindt en instemt met de aanmelding. Afhankelijk van de leeftijd van de jeugdige geldt dit voor de jeugdige zelf, de jeugdige en de wettelijk vertegenwoordigers dan wel de wettelijk vertegenwoordigers. De



regelgeving ten aanzien van onder meer informatieverzameling door het Bureau Jeugdzorg, informatie-uitwisseling met andere instellingen en het recht op informatie en inzage door de cliënt is gebaseerd op dit uitgangspunt: de betrokkene meldt zichzelf aan, althans geeft toestemming voor aanmelding en bemoeienis.

Het AMK is nodig, omdat er zich situaties voordoen, waarin bijvoorbeeld de omgeving van het kind vermoedt of weet, dat het kind wordt verwaarloosd of mishandeld. In dergelijke gevallen kan gemeld worden of advies gevraagd worden bij het AMK. De specifieke plaats en functie vragen om het inhoudelijk eigenstandig kunnen functioneren en naar buiten toe herkenbaar te zijn van het AMK. De neutraliteit en specificiteit van het AMK dienen gewaarborgd te zijn. Tegelijkertijd dient het AMK nauw aan te sluiten bij het Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. Het AMK wordt daarom geïntegreerd als een herkenbare organisatorische eenheid binnen het Bureau Jeugdzorg. Op dit moment maakt het AMK op enkele plaatsen in het land al deel uit van een Bureau Jeugdzorg.

Het AMK moet voor de uitoefening van zijn taken beschikken over mogelijkheden om informatie in te winnen, te verzamelen en uit te wisselen, in sommige gevallen zonder medeweten of toestemming van de betrokkenen.

Om dit mogelijk te maken wordt op dit moment een wijziging voorbereid van de Wet op de jeugdhulpverlening. Binnen het Bureau Jeugdzorg moet het AMK zodanig georganiseerd zijn, dat de privacygevoelige gegevens van het AMK uitsluitend beschikbaar zijn voor de uitvoering van de AMK-functies.

#### **4.8 Rechtsvorm en schaalgrootte Bureau Jeugdzorg**

Het Regeerakkoord stelt: *"Het Bureau Jeugdzorg, zijnde één loket voor de jeugdzorg, wordt een onafhankelijke rechtspersoon, onder één gezag met één financiering."* Diverse onderdelen van het Bureau Jeugdzorg vormen een rechtspersoon. Dit geldt zeker voor de gezinsvoogdij. Onder de in 1995 ingevoerde nieuwe Wet op de ondertoezichtstelling bepaalt de gezinsvoogdij-instelling met een machtiging van de kinderrechter waar een uit huis geplaatste jeugdige verblijft én hoe lang de uithuisplaatsing - binnen de grenzen van de machtiging - moet voortduren. Zeker bij gedwongen plaatsing is het niet gewenst, dat de gezinsvoogdij-instelling die dit bepaalt dezelfde instelling is als het tehuis waar de jeugdige is opgenomen. Zelfs de schijn van belangenverstremming dient bij de besluitvorming over uithuisplaatsing en terugplaatsing naar huis te worden vermeden. Dit onderdeel van het Bureau Jeugdzorg, maar ook ten aanzien van de toegangsfunctie zorgtoewijzing leent zich niet (goed) om uitgevoerd te worden door een samenwerkingsverband zonder volledige rechtspersoonlijkheid. Los daarvan biedt een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid te weinig zekerheid voor de continuïteit van het werk, de positie van de cliënt, de medewerkers en de financiers. Daarom wordt gekozen voor het Bureau Jeugdzorg als stichting.

Het Bureau Jeugdzorg heeft in verschillende functies de bevoegdheid beslissingen te nemen die voor de cliënt ingrijpende gevolgen kunnen hebben. In het kader van de jeugdbescherming, maar ook bij de screening, indicatie en zorgtoewijzing beschikt het Bureau Jeugdzorg over bevoegdheden die zodanig zijn, dat het Bureau Jeugdzorg een bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Dit is op zichzelf niet geheel nieuw, aangezien thans de (gezins)voogdij-instelling ook reeds een bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Het is echter niet zonder betekenis voor het karakter van het Bureau Jeugdzorg. Het is qua rechtsvorm een particuliere stichting, maar deze stichting is op meer dan één punt bekleed met enig openbaar gezag. Dit ten dele publieke karakter van het Bureau Jeugdzorg moet in de verdere uitwerking tot uitdrukking komen, bijvoorbeeld in de samenstelling van het bestuur of in de mogelijkheden die de overheid heeft om in de organisatie te interveniëren. In het wetgevingstraject zal worden bezien of criteria ten aanzien van de bestuurlijke vormgeving van het Bureau Jeugdzorg geboden zijn.

Wat betreft de schaalgrootte acht het kabinet één Stichting Bureau Jeugdzorg per provincie noodzakelijk. Deze schaalgrootte maakt een overzichtelijke relatie tussen het provinciaal bestuur (tevens financier) en de instellingen in de jeugdzorg mogelijk. Het biedt de beste mogelijkheid voor de zorgtoewijzing om een breed pakket aan jeugdzorg te bestrijken. Het sluit aan bij de huidige schaal van de jeugdbeschermingsinstellingen. In de jeugdbescherming is de huidige schaal slechts kort geleden bereikt en wordt de verworven schaalgrootte algemeen gezien als een essentiële voorwaarde voor een kwalitatief goede en volledige uitvoering van alle onderdelen. Bovendien moet het Bureau Jeugdzorg over de ontwikkeling van de jeugdzorg overleg voeren met de zorgaanbieders. De zorgaanbieders zijn veelal georganiseerd in (zeer) grootschalige multifunctionele organisaties of eenheden. Om een evenwichtige verhouding in dit overleg te realiseren, moet het Bureau Jeugdzorg ook over een voldoende omvang beschikken. Tenslotte is een provinciale schaal van belang voor efficiënte kwaliteitsontwikkeling en voor een efficiënte bedrijfsvoering (zie hoofdstuk 7).

Al werkt de Stichting Bureau Jeugdzorg voor een gehele provincie, het belang van aansluiting op de lokale en regionale situatie is daarom niet minder belangrijk. Het Bureau Jeugdzorg werkt daarom met gedeconcentreerde locaties – loketten - waarbij de locaties een optimale lokale en regionale spreiding realiseren. Per onderdeel kan worden bezien op welke schaal deze het best kan worden uitgevoerd, uitgaande van enerzijds bereikbaarheid voor de cliënt en anderzijds bedrijfsmatige aspecten. Uiteraard moet het werken met gedeconcentreerde loketten voor de cliënt geen negatieve gevolgen hebben, zoals extra doorverwijzingen en niet-continue processen. Het gedeconcentreerde loket moet cliënten ten aanzien van alle onderdelen van het Bureau Jeugdzorg kunnen helpen.

Het Bureau Jeugdzorg is de toegang tot de jeugdzorg voor alle inwoners van ons land. Dat betekent, dat het bureau zijn functies zodanig uitvoert, dat rekening gehouden wordt met de culturele achtergrond van de cliënt en met de godsdienstige gezindheid of levensovertuiging. Er wordt niet gekozen voor een stelsel van jeugdzorg, waarbij er naast elkaar bijvoorbeeld een christelijk, een algemeen en een islamitisch Bureau Jeugdzorg bestaat. Het Bureau Jeugdzorg moet daarom mensen met bijvoorbeeld een christelijke, joodse of islamitische levensovertuiging op gelijkwaardige basis bedienen. Dit heeft consequenties voor de opbouw van het medewerkersbestand van het Bureau Jeugdzorg. Daar waar het bureau niet beschikt over medewerkers die vanuit een specifieke levensovertuiging of culturele achtergrond werken, is het bureau gehouden deze expertise extern te werven.

#### **4.9 Rechtspositie van de cliënt**

##### *4.9.1 Beroep en bezwaar*

Gedurende de procedure binnen het Bureau Jeugdzorg worden op verschillende momenten besluiten genomen in het kader van de screening, indicatiestelling en de zorgtoewijzing (zie schema in paragraaf 4.2). Het gaat om de volgende besluiten:

- De aanmelding en screening resulteren in een screeningsbesluit. Dit besluit houdt in dat de cliënt, of geen hulp nodig heeft, of geholpen dient te worden binnen de voorliggende voorzieningen, of kan volstaan met lichte ambulante jeugdzorg dan wel de verdere procedure binnen het bureau moet bewandelen.
- Na de diagnose vindt de indicatiestelling plaats, resulterend in een indicatiebesluit. Dit besluit houdt in dat de cliënt verdere hulp niet (meer) nodig heeft, of geïndiceerde zorg nodig heeft dan wel alsnog kan volstaan met lichte ambulante jeugdzorg.
- Na deze indicatiestelling vindt, indien zorg is geïndiceerd, zorgtoewijzing plaats. Dit gebeurt aan de hand van een zorgtoewijzingsbesluit.

Bovengenoemde door het Bureau Jeugdzorg genomen besluiten zijn alle – met uitzondering van besluiten op grond van afdeling 4 van Titel 14 van Boek 1 Burgerlijk Wetboek, voor zover de aanvraag is toegewezen<sup>40</sup> – besluiten in de zin van het Awb. De cliënt kan daarom van al deze besluiten bezwaar aantekenen bij het Bureau Jeugdzorg en vervolgens, indien hij dit wenst, beroep bij de rechtbank.

#### *4.9.2 Klacht- en medezeggenschapsrecht*

Het is van belang dat binnen het Bureau Jeugdzorg één klachtregeling gaat gelden. Dit is voor cliënt en hulpverlener binnen het bureau van belang. Het kabinet kiest er voor om de huidige klachtregeling van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming ook voor het Bureau Jeugdzorg te doen gelden.

Voorts is het van belang dat binnen het Bureau Jeugdzorg één medezeggenschapsregeling gaat gelden. Ook hier wordt de regeling, zoals deze nu geldt in de Wet op jeugdhulpverlening, overgenomen.

#### *4.9.3 Privacybescherming: registratie, dossiervorming, toestemming van de cliënt*

De privacy van de cliënt is in diverse wetten gewaarborgd. Het gaat hier allereerst om artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens (EVRM). Ter uitvoering van artikel 10 van de Grondwet geeft de Wet bescherming persoonsregistratie (WPR) regels omtrent de bescherming van persoonsgegevens. Deze wet wordt in de nabije toekomst vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Verder is – voor zover van belang - de privacy uitgewerkt in de Wet op de jeugdhulpverlening en de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO).

Voor het vastleggen van gegevens, het verstrekken van gegevens aan derden en de geheimhouding van gegevens wordt op dit moment wetgeving voorbereid in het kader van de beleidsinformatie jeugdzorg. Hier wil het kabinet nu nog niet op vooruit lopen. Wel moet opgemerkt worden dat deze wetgeving in de Wet op de jeugdzorg wordt ingepast. Tevens wordt gewerkt aan een zodanige opzet van informatiesystemen dat na inwerkingtreding van deze wetgeving inzake beleidsinformatie die gegevens kunnen worden verwerkt, die nodig zijn om tot een gedegen cijfermatige opzet van het landelijke en provinciale beleidskader e.d. te kunnen komen.

Voor de cliënt is verder van belang dat hij op de hoogte is van de hier genoemde regelingen. Via een cliëntenfolder moet hij worden geïnformeerd over zijn privacy, het opslaan van gegevens en het verstrekken van gegevens aan derden. Ook moet hij zo op de hoogte worden gesteld van de procedures en de te nemen stappen binnen het Bureau Jeugdzorg alsmede van de mogelijkheden van beroep en bezwaar.

## **4.10 Kwaliteitseisen**

Voor wat betreft de kwaliteit van het Bureau Jeugdzorg – en overigens het gehele aanbod van de jeugdzorg - wordt op hoofdlijnen bij de opzet van de Kwaliteitswet zorginstellingen (Stb. 1996, 80) aansluiting gezocht.<sup>41</sup> Met deze wet, die op 1 april 1996 in werking is getreden, wordt aangesloten bij de nieuwe bestuurlijke visie op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en zorgaanbieders en de veranderende inzichten over de wijze waarop ieder zijn verantwoordelijkheid gestalte geeft (zie paragraaf 5.6).

---

<sup>40</sup> Zie de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht, onder A. Ministerie van Justitie.

<sup>41</sup> Op de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG is deze wet reeds van toepassing.

Met de projectgroep Toegang is het kabinet van oordeel dat aan het functioneren van het Bureau Jeugdzorg specifieke kwaliteitseisen dienen te worden gesteld teneinde uniformiteit in de taakuitoefening te waarborgen. De eerste verantwoordelijkheid voor het formuleren van deze eisen ligt bij de Bureaus Jeugdzorg zelf. De overheid kan hierbij een ondersteunende rol vervullen. Omwille van de kenbaarheid en de inzichtelijkheid van de wijze waarop een Bureau Jeugdzorg zijn taken uitvoert, wordt in de wet opgenomen dat een Bureau Jeugdzorg overeenkomstig een door hem schriftelijk vastgelegde werkwijze dient te werken. De bureaus moeten gezamenlijk komen tot landelijke uniforme protocollen, waarbij tevens aansluiting dient gezocht te worden bij de Kwaliteitswet zorginstellingen. Teneinde een uniforme werkwijze te kunnen afdwingen, wordt in de wet neergelegd dat bij algemene maatregel van bestuur omtrent de werkwijze nadere regels kunnen worden gesteld. Dit is met name van belang voor de uitvoering van de gezagstaken die door het bureau worden uitgevoerd.

De systeemeisen die op dit moment voor de toegangsfuncties van het Bureau Jeugdzorg bestaan, hebben een belangrijke waarde in de ontwikkelingen die de afgelopen (en komende) jaren te zien zijn (geweest). Bij het opstellen van de kwaliteitsregels voor de Bureaus Jeugdzorg worden de ervaringen met de systeemeisen meegenomen.

## 5 Het zorgaanbod aansluitend op het Bureau Jeugdzorg

Na het verschijnen van Regie in de jeugdzorg is de aandacht allereerst gericht op de toegang tot de jeugdzorg. De vernieuwing van de jeugdzorg, zoals aangegeven in Regie in de jeugdzorg raakt niet alleen de toegang tot de jeugdzorg, maar leidt ook bij de zorgaanbieders tot ingrijpende veranderingen.

Volgens Regie in de jeugdzorg wordt het aanbod van jeugdzorg in de toekomst beschreven in zorgprogramma's voor specifieke doelgroepen. Daarom is in september 1997 de landelijke projectgroep Zorgprogrammering in de jeugdzorg geïnstalleerd. Bij het verschijnen van dit beleidskader is de eindrapportage van de projectgroep Zorgprogrammering nog niet beschikbaar.<sup>42</sup> Bij het opstellen van het beleidskader is gebruik gemaakt van de meest actuele informatie van de projectgroep Zorgprogrammering.

### 5.1 Aanbod van jeugdzorg voor de individuele cliënt

Door het Bureau Jeugdzorg wordt een screenings- en indicatiebesluit genomen, waaruit blijkt welk aanbod van jeugdzorg een cliënt nodig heeft. De casemanager en de aangewezen zorgaanbieder stellen in zo goed mogelijk overleg met de cliënt één geïntegreerd hulpverleningsplan op, waarin het hulpverleningsproces zorgvuldig wordt beschreven. Zowel intersectorale samenhang tussen de jeugdhulpverlening, de jeugd-GGZ, de jeugd-LVG en de jeugdbescherming als samenhang met aanpalende sectoren, zoals onderwijs, jeugdgezondheidszorg en strafrechtelijke plaatsingen in de justitiële jeugdinrichtingen, krijgen in dit hulpverleningsplan een plaats. De casemanager van het Bureau Jeugdzorg is voor het hulpverleningsplan (eind)verantwoordelijk. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de uitvoering van een maatregel van kindbescherming bij de gezinsvoogd, respectievelijk bij de jeugdbeschermer die de jeugdige in het kader van de voogdij begeleidt. Een zelfde verantwoordelijkheid rust bij de jeugdreclasseringsmedewerker die de jeugdige in het kader van de jeugdreclassering begeleidt.

De cliënt heeft er recht op, dat de toegewezen zorg daadwerkelijk binnen de genormeerde wachttijden wordt aangeboden. Waar het jeugdzorg in een vrijwillig kader betreft, kan de cliënt vanzelfsprekend te allen tijde de zorg weigeren. Gaat het om jeugdzorg in het kader van een civiele maatregel van kindbescherming, dan regelt het Burgerlijk Wetboek de mogelijkheden van jeugdigen en ouders om bezwaar te maken tegen de hulp. De hulp die aan een jeugdige wordt verleend in het kader van de jeugdreclassering is verplichtend voor de jeugdige. De jeugdige kan zich niet zonder consequenties aan deze hulp onttrekken.

Voor de cliënt is van belang dat de hulp op maat wordt geboden en nauw aansluit bij de hulpvraag, de problematiek en de eigen mogelijkheden van de cliënt. Bij de zorgtoewijzing moet duidelijk zijn wat de aangeboden hulpvormen inhouden en wat er van de cliënt wordt verwacht. Wat de aangeboden hulpvormen inhouden, is in termen van modules gespecificeerd, en (zo mogelijk of wenselijk) in concrete bewoordingen. Als achtereenvolgens verschillende hulpvormen of onderdelen worden aangeboden, dan is continuïteit in de behandeling een eerste vereiste. Als hulp wordt geboden vanuit meer dan één instelling of sector, dan dient de cliënt geen hinder te ondervinden van grenzen tussen instellingen en sectoren.

Tijdens het gehele hulpverleningsproces blijft de casemanager van het Bureau Jeugdzorg, in voorkomende gevallen de gezinsvoogd, de jeugdbeschermer die de jeugdige in het kader van de voogdij begeleidt of de jeugdreclasseringsmedewerker, beschikbaar voor de cliënt voor verduidelijking van de hulpvraag en voor overleg over de voortgang van de hulp en de verdere hulpverleningsplanning.

---

<sup>42</sup> Het eindrapport zal in september 2000 beschikbaar komen.

De zorgaanbieder is verplicht aan het einde van zijn taak ten aanzien van de jeugdige een rapport op te stellen, waarin hij verantwoording aflegt aan alle betrokkenen bij het hulpverleningsplan van zijn activiteiten met betrekking tot de jeugdige. Dit rapport wordt toegevoegd aan het hulpverleningsplan.

Na beëindiging van de hulpverlening zal onder verantwoordelijkheid van de casemanager een evaluatie van de hulpverlening plaatsvinden. Indien voortzetting van de hulpverlening aangewezen is, zal hiertoe een nieuw indicatiebesluit moeten worden genomen. Hetzelfde geldt indien lopende de hulpverlening een herindicatie nodig is. De casemanager leidt de cliënt daar naar toe.

Ten aanzien van de rechtspositie van de cliënt wordt aangesloten bij de huidige wet- en regelgeving. Zie hiervoor ook de paragrafen 4.10.2 en 4.10.3.

## **5.2 Sectoraal aanbod en intersectorale samenwerking**

De Adviescommissie heeft geadviseerd op korte termijn de bestaande indeling in sectoren in het zorgaanbod, te weten jeugdhulpverlening, jeugd-GGZ en justitiële jeugdinrichtingen, alsmede het aanbod van sectoren buiten de jeugdzorg, te laten voortbestaan. Deze beleidslijn wordt door het kabinet overgenomen. Dit houdt in, dat naast elkaar blijven bestaan het zorgaanbod van de jeugdhulpverlening, de jeugd-GGZ, de justitiële jeugdinrichtingen en de jeugd-LVG. De Wet op de jeugdzorg brengt echter wel een sterkere regie en samenhang tussen het aanbod vanuit deze sectoren. Dit gebeurt door middel van:

- de gemeenschappelijke centrale toegang tot deze zorg via het Bureau Jeugdzorg;
- de (geleidelijke) harmonisatie tussen de modulaire omschrijving van het aanbod in de sectoren;
- het voorschrijven van intersectorale samenwerking voor cliënten met een sectoroverstijgende hulpvraag.

De gemeenschappelijke centrale toegang tot de jeugdzorg is in het vorige hoofdstuk beschreven. Geleidelijke harmonisatie van de beschrijving van het aanbod vindt plaats door middel van de modularisering van het aanbod en de ontwikkeling van zorgprogramma's. Met een gemeenschappelijke beschrijving wordt niet bedoeld, dat de verschillende sectoren allemaal dezelfde zorg bieden. Integendeel, erkend wordt, dat de huidige jeugdhulpverlening, jeugd-GGZ, de justitiële jeugdinrichtingen en de jeugd-LVG ieder beschikken over specifieke deskundigheid, methodieken en professionele disciplines. De verscheidenheid aan disciplines, deskundigheden en methodieken dient behouden te blijven om een gedifferentieerd pakket aan jeugdzorg te kunnen (blijven) bieden. Het op eenduidige wijze beschrijven van de geboden zorg maakt de grenzen tussen de sectoren enerzijds inzichtelijker en anderzijds minder rigide.

Sectorale zorgaanbieders worden verplicht intersectoraal samen te werken voor die cliënten die een sector overschrijdende hulpvraag hebben. De meeste cliënten van de jeugdzorg kunnen afdoende geholpen worden met het aanbod vanuit één sector en zelfs binnen één instelling. Er zijn echter ook groepen cliënten die achtereenvolgend aanbod behoeven vanuit verschillende sectoren, of gelijktijdig hulp nodig hebben vanuit bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening en de psychiatrie. Deze cliënten vragen verhoudingsgewijs veel tijd en aandacht van de instellingen in de jeugdzorg en worden in onderzoeken en adviezen beschreven als 'moeilijk plaatsbare jeugdigen' of 'jeugdigen met ernstige en complexe problemen'. De Wet op de jeugdzorg schrijft voor, dat de aanbieders van jeugdzorg in een provincie een samenhangend en sluitend pakket aan jeugdzorg bieden, ook voor jeugdigen met een sector overstijgende hulpvraag. De aanbieders maken afspraken over aansluitende zorg bij de overgang van de ene sector naar de andere en over intersectorale zorgprogramma's voor de betreffende doelgroepen. De cliënten mogen geen hinder ondervinden van het bestaan van verschillende sectoren. Vanuit de cliënt gezien dient er een samenhangend aanbod te zijn met vloeiende overgangen en continuïteit in de zorg.

Naast intersectorale samenwerking moet ook met aanpalende sectoren van de jeugdzorg een goede inhoudelijke en volgtijdelijke samenhang in de zorg voor de jeugdige bereikt worden. Op het niveau van de cliënt moet, zoals gezegd, deze samenhang bereikt worden in het hulpverleningsplan. Ook in de zorgprogramma's moet deze samenhang aandacht krijgen. Verdere uitwerking hiervan moet bereikt worden met gezamenlijke afspraken neergelegd in protocollen.

### 5.3 Modules en zorgprogramma's

Eén van de doelen van de vernieuwing van de jeugdzorg is het bereiken van een transparante zorg, waarbij duidelijk is welke zorg, aan welke cliënten, tegen welke kosten en met welke resultaten wordt geboden.

De schijnbare eenvoud van de eis, dat de jeugdzorg transparant is, is in de werkelijkheid echter bedrieglijk. De kern van de jeugdzorg ligt in de interactie tussen cliënten en uitvoerende werkers en dit is niet gemakkelijk in een standaard vast te leggen. Door de voortdurende noodzaak de zorg te vernieuwen lopen standaardbeschrijvingen bijna per definitie achter bij de praktijk. Het gaat niet om een eenmalige of definitieve actie waarbij transparantie van de zorg wordt ingevoerd. Het gaat veel meer om een voortdurend streven naar transparantie zonder de flexibiliteit en de hulp op maat uit het oog te verliezen.

Regie in de jeugdzorg wil deze transparantie bereiken door het hanteren van zorgprogramma's<sup>43</sup> en modules<sup>44</sup>. De leidende gedachte achter de zorgprogrammering is, dat de hulpvraag van cliënten kan worden ingedeeld in groepen en dat er aldus doelgroepen ontstaan waarbinnen de cliënten een onderling vergelijkbare hulpvraag hebben. Voor deze groepen cliënten kan vervolgens worden omschreven:

- welke doelen realistisch zijn gezien de problematiek;
- welke hulpvormen en methoden succesvol gebleken zijn;
- welke combinaties van hulpvormen moeten worden aangeboden; en
- welke specifieke afspraken of protocollen nodig zijn.

De Wet op de jeugdzorg gaat, anders dan de Wet op de jeugdhulpverlening, uit van een stelsel dat wordt opgebouwd uit modules en programma's. Er wordt, met andere woorden, niet uitgegaan van een wettelijk verankerde indeling in voorzieningen. De jeugdzorg dient zodanig te zijn omschreven en georganiseerd, dat de financiering kan worden gebaseerd op eenduidige eenheden van zorg (modules). Het kabinet bepaalt op basis van het advies van de projectgroep Zorgprogrammering zijn standpunt hierover.

### 5.4 Eenduidige regie ten aanzien van het aanbod van jeugdzorg

Bovenstaande inrichting van het zorgaanbod kan alleen worden bereikt met een eenduidige regie. Voor de individuele cliënt ligt de regie over de uitvoering van het hulpverleningsplan bij de casemanager van het Bureau Jeugdzorg.

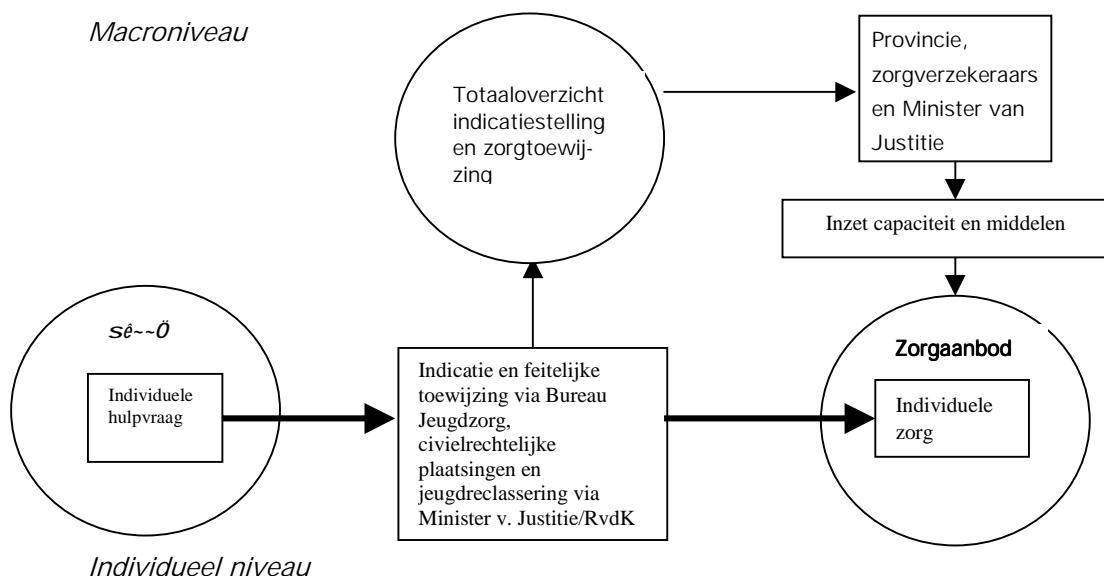
Voor het gehele aanbod per provincie hebben de gezamenlijke aanbieders de taak programma's te ontwikkelen en te streven naar een passend en dekkend aanbod van jeugdzorg. De financiers van de zorg stellen vast welke zorg wordt ingekocht. Dit zijn de provincies voor de jeugdhulpverlening, de zorgverzekeraars voor het aanbod van de jeugd-GGZ en voor de jeugd-LVG en de Minister van Justitie voor de civiele plaatsingen in de justitiële jeugdinrichtingen. Onder meer op basis van de gegevens uit de indicatiestelling en – voor zover van toepassing - zorgtoewijzing van het Bureau Jeugdzorg beoordelen de financiers in hoeverre er sprake is van

---

<sup>43</sup> Een *zorgprogramma* in de jeugdzorg is een aantal gespecificeerde en samenhangende afspraken en coördinerende activiteiten, resulterend in een doelgerichte en planmatige inzet van twee of meer modules ten behoeve van een gespecificeerde doelgroep.

<sup>44</sup> Een *module* is een homogene eenheid van zorg die toepasbaar kan zijn bij meerdere doelgroepen.

fricties tussen aanbod en vraag. Vervolgens treden de financiers in overleg met zorgaanbieders, het Bureau Jeugdzorg en andere betrokken partijen over de inzet van de beschikbare middelen en eventuele bijstelling van het aanbod. Deze afspraken worden opgenomen in het provinciaal beleidskader jeugdzorg (zie paragraaf 6.3). Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



## 5.5 Van landelijke voorzieningen naar bovenprovinciaal aanbod

De huidige landelijke voorzieningen van jeugdhulpverlening, met uitzondering van de justitiële jeugdinrichtingen<sup>45</sup>, worden gedecentraliseerd naar de provincies.

De decentralisatie van deze landelijk werkende voorzieningen van jeugdhulpverlening naar de provincies sluit niet uit, dat bepaalde vormen van jeugdzorg worden georganiseerd en aangeboden op een schaal die groter is dan één provincie. Als voor bepaalde doelgroepen een dusdanig gespecialiseerd aanbod nodig is, dat de schaal van de provincie hiervoor te klein is, dan kunnen provincies besluiten tot het in stand houden van een bovenprovinciaal aanbod.

Vergelijkbare arrangementen zijn er in de jeugd-LVG, waar de 'achtervangfunctie' wordt georganiseerd op de schaal van één of meer provincies. Ook in de jeugdhulpverlening zijn er thans enkele instellingen die een bovenprovinciale zorg aanbieden en hiertoe afspraken maken met verschillende provincies.

## 5.6 Kwaliteit van het aanbod

Zoals voor het Bureau Jeugdzorg reeds is aangegeven, wordt voor wat betreft de kwaliteit van het gehele aanbod van de jeugdzorg op hoofdlijnen aansluiting gezocht bij de opzet van de Kwaliteitswet zorginstellingen (Stb. 1996, 80)<sup>46</sup>. De bestuurlijke uitgangspunten van het nieuwe kwaliteitsbeleid brengen met zich mee dat er een verschuiving van verantwoordelijkheden plaatsvindt van de overheid naar de uitvoerende partijen. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij diegenen moeten worden gelegd, die daaraan het beste gestalte kunnen geven. Met betrekking tot de kwaliteit van de jeugdzorg betekent dit, dat de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uit te voeren taken bij de zorgaanbieders zelf wordt gelegd. De wet- en regelgeving stelt daarbij de norm ten aanzien van verantwoorde zorg, een goede organisatie en de kwaliteitssystemen.

<sup>45</sup> Zie met betrekking tot de justitiële jeugdinrichtingen paragraaf 3.4.6.

<sup>46</sup> Op de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG is deze wet reeds van toepassing.



Tevens heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor de bewaking van de kwaliteit van de door de instellingen uitgevoerde taken.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Zie hierover het startdocument van de CKJ, *Kwaliteitszorg in de jeugdzorg*, oktober 1998, en haar advies *Werken aan kwaliteit in de jeugdzorg*, juli 1999.

## 6 Bestuurlijke verantwoordelijkheden

In het voorgaande is aangegeven op welke wijze het stelsel van de jeugdzorg ingericht wordt opdat een stelsel ontstaat, waarin de vraag van de cliënt en zijn positie centraal staat. In dit hoofdstuk wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling en de daarbij te hanteren instrumenten beschreven die het stelsel moeten ondersteunen en waarborgen.

### 6.1 Uitgangspunten

De verdeling van verantwoordelijkheden is in Regie in de jeugdzorg ongewijzigd gelaten. Het is een resultaat van een langdurige en complexe ontwikkeling, die verbonden is met verantwoordelijkheidsverdelingen op andere terreinen dan de jeugdzorg. De gewenste wijzigingen in het stelsel en het verankeren van de vernieuwing van de jeugdzorg maken op een aantal punten veranderingen binnen de verantwoordelijkheidsverdeling noodzakelijk. Deze veranderingen worden neergelegd in de Wet op de jeugdzorg. Voordat deze besproken worden, wordt kort de huidige verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden aangegeven worden. In grote lijnen is deze volgt:

Minister van VWS en Minister van Justitie	- Vaststellen omvang doeluitkering jeugdhulpverlening
	- Landelijk werkende voorzieningen
	- Steunfuncties, experimenten, etc.
	- Toezicht op kwaliteit
Minister van Justitie	- Raad voor de Kinderbescherming
	- Instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij
	- Jeugdreclassering
	- Justitiële jeugdinrichtingen
Minister van VWS	- AWBZ
Provincies en drie grootstedelijke regio's	- Regionale jeugdhulpverlening
Gemeenten	- Lokaal jeugdbeleid
Zorgverzekeraars	- Jeugd-GGZ
	- Jeugd-LVG

Deze verantwoordelijkheidsverdeling is gebaseerd op de Wet op de jeugdhulpverlening, de AWBZ, het Burgerlijk Wetboek (Raad voor de Kinderbescherming) en wat de gemeenten betreft op diverse wetten, waaronder de Welzijnswet en de Wet collectieve preventie volksgezondheid.<sup>48</sup> Rijk, provincies en gemeenten hebben in het kader van Jeugdbeleid in Ba(la)ns afspraken vastgelegd over de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het algemene jeugdbeleid en gespecialiseerde voorzieningen, zoals de jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg sluit aan op de afspraken in Jeugdbeleid in Ba(la)ns. De gemeenten zijn hoofdverantwoordelijk voor de algemene (basis)voorzieningen, de provincies en het rijk voor de gespecialiseerde voorzieningen.

Het belangrijkste kenmerk van het nieuwe stelsel is vraaggerichtheid. Inspelen op de veranderende behoefte van de cliënt vereist flexibiliteit van de uitvoerende instellingen en overheden. De Wet op de jeugdzorg gaat derhalve uit van het principe dat instellingen in de jeugdzorg en overheden voldoende ruimte moeten hebben om in te spelen op veranderende omstandigheden. 'Zelfsturing' kent echter grenzen, omdat op een aantal essentiële onderdelen garanties nodig zijn. De jeugdzorg mag niet onder een bepaald minimumniveau functioneren en waar dit wel dreigt te gebeuren, moet geregeld zijn wie met welke middelen kan ingrijpen. De garanties betreffen:

---

<sup>48</sup> De verantwoordelijkheid voor de justitiële jeugdinrichtingen wordt geregeld in het wetsvoorstel Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen.

- een toereikend aanbod van jeugdzorg;
- de kwaliteit van de uitvoering voor individuele cliënten;
- een efficiënte en effectieve werkwijze en bedrijfsvoering;
- uniformiteit op onderdelen van het Bureau Jeugdzorg (onder meer uitvoering toegangsfuncties en gezinsvoogdij, financiering) en het zorgaanbod (onder meer criteria inzake modulebeschrijvingen en kwaliteitseisen).

Het hiervoor beschreven stelsel brengt de volgende veranderingen in de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden met zich mee:

- De Wet op de jeugdzorg brengt een verandering ten aanzien van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming. Dit vereist, dat de verdeling van verantwoordelijkheden op dit punt nauwkeurig wordt bezien. Immers, de rechtspositie van de betrokkenen moet tenminste op gelijk niveau blijven.
- De Wet op de jeugdzorg trekt het recht op jeugdzorg door naar alle vormen van jeugdzorg na een vastgestelde indicatieprocedure. Daarbij passend, komt er een zorgplicht voor de uitvoerders van jeugdzorg. Dit vergt een herziening en aanscherping van de verhoudingen tussen zorgaanbieders, zorgverzekeraars, provincie en rijk.
- De verhouding tussen cliënten, financier, Bureau Jeugdzorg en zorgaanbieders krijgt in de Wet op de jeugdzorg verder vorm. Dit sluit aan op de ontwikkelingen in praktijk en beleid, maar vergt een scherpe definitie van ieders rechten en plichten.

In het navolgende wordt ten aanzien van gemeenten, grootstedelijke regio's, provincies, rijk en de Inspectie voor jeugdhulpverlening en jeugdbescherming de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden en bijbehorende sturingsinstrumenten beschreven.

## 6.2 Gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de algemene voorzieningen voor jeugd op het terrein van de gezondheidszorg, welzijn, onderwijs, sport, cultuur, openbare orde en veiligheid, sociale zaken en arbeidstoeleiding, wonen en leefomgeving (zie ook paragraaf 3.4.1).

Vanwege het belang van een goede aansluiting tussen het lokale jeugdbeleid en jeugdzorg wordt aan de gemeenten een grotere invloed gegeven op het beleid van de provincie. In de Wet op de jeugdzorg wordt opgenomen dat na overleg met gemeenten het provinciaal beleidskader jeugdzorg wordt vastgesteld. Het provinciaal beleidskader jeugdzorg vormt de basis voor – onder meer – het provinciale beleid ten aanzien van de jeugdzorg. De gemeente geeft in het 'op overeenstemming gerichte' overleg aan:

- de behoefte aan inzet van het Bureau Jeugdzorg (binnen de in paragraaf 3.7 genoemde zorgstructuren) op het terrein van aanmelding, screening;
- de behoefte aan inzet van het Bureau Jeugdzorg (binnen zorgstructuren) rondom consultatie- en deskundigheidsbevordering;
- de behoefte aan het aanbod van jeugdzorg (binnen zorgstructuren) als aanvulling op het geheel aan ondersteuning van de voorliggende algemene voorzieningen in het lokaal jeugdbeleid.

Binnen de budgettaire kaders van de provincie worden, volgend uit het overleg in het provinciaal beleidskader jeugdzorg, afspraken opgenomen tussen de gemeenten en de provincie. In de uitvoeringsprogramma's (zie paragraaf 6.3.1) worden de inspanningen van de provincie ten aanzien van deze afspraken geconcretiseerd. Ook bij het opstellen van deze jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden de gemeenten betrokken.

Voor het decentraliseren van (delen van) het Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod naar gemeenten wordt niet gekozen. De schaal van de gemeente is over het geheel genomen te klein voor de regie over een samenhangend en voldoende gedifferentieerd pakket van jeugdzorg. Een

samenhangend en gedifferentieerd pakket van jeugdzorg, waarmee alle groepen cliënten en derhalve ook de jeugdigen met ernstige en complexe problemen kunnen worden geholpen, vergt de schaal van de provincie. Voor sommige doelgroepen is zelfs samenwerking tussen provincies in een bovenprovinciaal aanbod voor de hand liggend. De jeugdbescherming heeft thans een schaal bereikt die ongeveer overeenkomt met die van de provincies. Schaalverkleining in de jeugdbescherming is niet gewenst, want dit zou ten koste gaan van de efficiëntie en de kwaliteit van het werk.

Onverlet de eindverantwoordelijkheid van de provincie, kan een provincie aan gemeenten, (bijvoorbeeld de G21) invloed geven op de uitvoering van gedeconcentreerde onderdelen van het Bureau Jeugdzorg. Op andere terreinen dan jeugdzorg zijn hier reeds goede ervaringen mee opgedaan.

In de Wet op de jeugdhulpverlening hebben de drie grootstedelijke regio's (het Regionaal Overlegorgaan Amsterdam, de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden) de status van een provincie. In deze sterk verstedelijkte regio's is voldoende vraag naar jeugdzorg om een samenhangend en gedifferentieerd aanbod in stand te houden. Bovendien biedt het schaalniveau een goede mogelijkheid om de samenhang tussen lokaal jeugdbeleid en de jeugdzorg te bevorderen. Hier wordt bij de voorbereiding van de Wet op de jeugdzorg op aangesloten.

Tijdens overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Grote Stedenbeleid en Integratie is de vraag naar voren gekomen of om die redenen ook de overige vier kaderwetgebieden niet in aanmerking kunnen komen voor een zelfde status als de provincie. Op deze manier kan er gezocht worden naar een gedifferentieerde schaalgrootte die beter aansluit bij de schaal van de sector en bij het gemeentelijk beleid. In overleg is afgesproken dat onderzocht wordt of deze kaderwetgebieden als bestuurlijk arrangement naast de provincie een plaats kunnen krijgen. Daarbij zijn de volgende criteria van belang:

- Heeft het gebied voldoende vraag naar jeugdzorg voor planning en financiering van een samenhangend en gedifferentieerd jeugdzorgaanbod?
- Blijft er voldoende gebied en middelen over voor de provincie voor planning en financiering van een samenhangend en gedifferentieerd jeugdzorgaanbod?
- Kan een voldoende effectief en efficiënt zorgaanbod in stand gehouden worden gezien de schaalvergroting die de afgelopen jaren in de jeugdzorg heeft plaatsgevonden?

Indien de kaderwetgebieden tot een effectieve en efficiënte bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling in de jeugdzorg leiden, kan, afhankelijk van de politieke besluitvorming omtrent de Kaderwet, verdere uitbreiding worden overwogen.

Op basis van genoemd onderzoek wordt nog voor het einde van het jaar bepaald of, en zo ja, welke van de overige vier kaderwetgebieden op grond van deze criteria in de Wet op de jeugdzorg de status van een provincie kunnen krijgen.

### **6.3 Provincie**

De provincie heeft de verantwoordelijkheid voor de planning en financiering van het Bureau Jeugdzorg en voor de planning en de contractering van het aanbod van de jeugdhulpverlening. Dit is een voortzetting van de regeling in de Wet op de jeugdhulpverlening, maar het is tegelijkertijd een uitbreiding, met name ten aanzien van het Bureau Jeugdzorg, waarin immers ook delen uit andere sectoren binnen de jeugdzorg worden ondergebracht.

De provincie is tevens verantwoordelijk (samen met het zorgkantoor voor de AWBZ-gefinancierde voorzieningen en de Minister van Justitie voor de civiele plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen) voor een goede aansluiting van het aanbod van jeugdzorg op de vraagontwikkeling.

Tenslotte draagt de provincies medeverantwoordelijkheid voor een goede aansluiting van de jeugdzorg op het lokaal jeugdbeleid.

### *6.3.1 Provinciaal beleidskader jeugdzorg en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's*

Regie in de jeugdzorg legt de regie voor de gehele jeugdzorg bij de provincie. Eén van de instrumenten die daarvoor worden aangewend, is de regiovisie. Deze lijn wordt voortgezet in de Wet op de jeugdzorg. In deze wet wordt de provincie de regisseur van het proces van totstandkoming en uitvoering van het provinciaal beleidskader jeugdzorg. Dit beleidskader is meer dan de huidige regiovisie.

De provincie stelt eenmaal per vier jaar een provinciaal beleidskader jeugdzorg vast. Dit wordt opgesteld na overleg met de gemeenten, de zorgverzekeraars, de Minister van Justitie, cliëntenorganisaties, het Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders. De provincie baseert het provinciaal beleidskader jeugdzorg op de inhoudelijke en financiële voorwaarden, zoals opgenomen in het landelijk beleidskader. Het provinciaal beleidskader jeugdzorg heeft tot doel de afstemming tussen vraag en aanbod, de samenhang in de jeugdzorg en de afstemming met het lokaal jeugdbeleid te realiseren. Het bevat zowel de hoofdlijnen van het beleid als een meerjarig financieel kader. In de wet wordt vastgelegd welke onderwerpen in het provinciaal beleidskader jeugdzorg in ieder geval aan de orde moeten komen. Op basis van het provinciaal beleidskader jeugdzorg stelt de provincie jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast. Bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's worden wederom de gemeenten, zorgverzekeraars, de Minister van Justitie e.a. betrokken.

### *6.3.2 Aanwijzing en bevoegdheid tot ingrijpen in het bestuur van het Bureau Jeugdzorg*

Individuele cliënten moeten er van verzekerd zijn, dat de jeugdzorg op een bepaald kwaliteitsniveau wordt uitgevoerd. Dit geldt ten aanzien van de besluitvorming waar de cliënt mee te maken krijgt en de uitvoering van de zorg zelf. Hiertoe beschikt de cliënt over instrumenten die zijn beschreven bij de rechtspositie van de cliënt. Het Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders zijn zelf verantwoordelijk voor het invoeren, handhaven en verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering.

Het Bureau Jeugdzorg is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering. De Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming heeft de taak de kwaliteit van de uitvoering door het Bureau Jeugdzorg vanuit een onafhankelijke positie te toetsen en, indien nodig, problemen in dit opzicht te signaleren bij directie en bestuur van het Bureau Jeugdzorg en bij de provincie (zie paragraaf 6.6).

Deze verdeling van verantwoordelijkheden behoeft als sluitstuk een sanctie-instrument voor de provincies om te kunnen ingrijpen in de uitvoeringspraktijk, indien noodzakelijk. Ten aanzien van het Bureau Jeugdzorg kan de provincie het middel contractvrijheid niet gebruiken. Immers, er is slechts één Bureau Jeugdzorg. Daarom moet de provincie kunnen ingrijpen in het Bureau Jeugdzorg zelf. De provincie moet het bestuur van het Bureau Jeugdzorg een aanwijzing kunnen geven met betrekking tot het herstellen van de kwaliteit van de uitvoering. In het uiterste geval moet de provincie verder kunnen gaan en, als een aanwijzing onvoldoende is, kunnen ingrijpen in het bestuur: de provincie kan het bestuur schorsen of ontslaan en kan de bestuurder of directie schorsen of ontslaan en zo nodig tijdelijk een bewindvoerder aanstellen. Vanzelfsprekend zal in de praktijk slechts bij hoge uitzondering gebruik gemaakt worden van deze ingrijpende middelen.

### *6.3.3 Contracten tussen de provincie, zorgverzekeraars en zorgaanbieders*

Ten aanzien van de zorgaanbieders heeft de provincie dezelfde verantwoordelijkheden, zoals in het vorenstaande geschetst, met dien verstande, dat voor de AWBZ-gefinancierde zorg de zorgverzekeraar de verantwoordelijkheid heeft als financier.

Onder de Wet op de jeugdzorg wordt gewerkt met contracten tussen de financier en de zorgaanbieder. Als uiterste middel kan de financier het contract – via de civiele rechter - openbreken bij gebleken disfunctioneren van de zorgaanbieder.

Financiers hoeven zich bij het contracteren niet te beperken tot de bestaande provinciale zorgaanbieders. Het contracteren van aanbod van andere (bijvoorbeeld aangrenzende of landelijke) zorgaanbieders is mogelijk. Ook nieuwe zorgaanbieders kunnen gecontracteerd worden.

Hetzelfde is van toepassing voor de zorgaanbieders. Ook zij hoeven zich niet te beperken tot het bestaande regionale of provinciale aanbod en kunnen eveneens nieuwe zorgpakketten gaan aanbieden.

#### *6.3.4 Zorg dragen voor efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering*

De provincie is verantwoordelijk voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de jeugdzorg. De provincie dient te beschikken over instrumenten om dit te bevorderen. Hiertoe dienen bestaande instrumenten verder te worden ontwikkeld en te worden aangevuld met nieuwe instrumenten. Mogelijke instrumenten daarbij zijn het periodiek uitvoeren van cliënttevredenheidsonderzoeken, onderzoek naar de effectiviteit volgens verwijzers en afnemers, evaluatie-onderzoeken, uniforme beschrijvingen van functies, taken en modules, kostprijsberekeningen en het ontwikkelen van landelijke benchmarking ten aanzien van het Bureau Jeugdzorg en de modulaire inrichting en financiering van het zorgaanbod.

### **6.4 Rijksoverheid**

De rijksoverheid, i.c. de ministers van VWS en van Justitie dragen de eindverantwoordelijkheid voor de capaciteit en de kwaliteit van het stelsel van jeugdzorg. De Minister van Justitie is tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor:

- de hoofdlijnen van beleid;
- het vaststellen van de omvang van het financiële kader;
- (samen met het Parlement) wet- en regelgeving; en
- de uitoefening van toezicht.

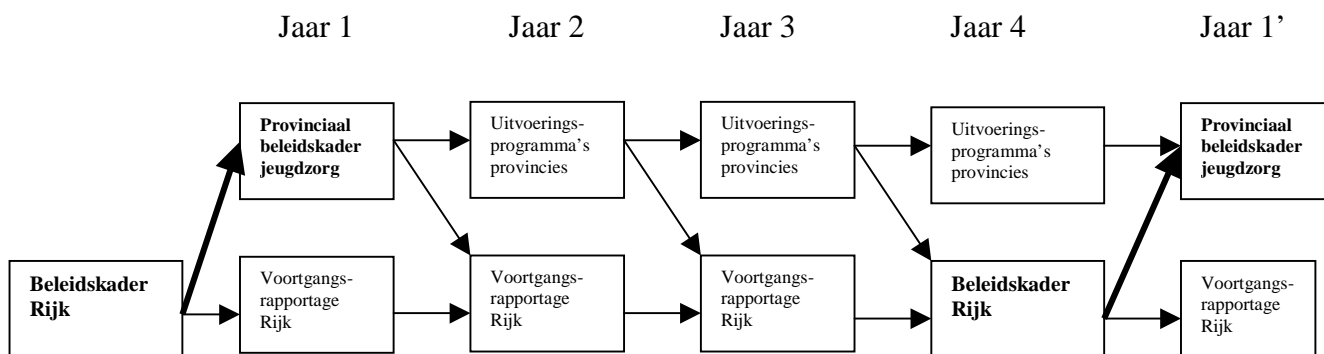
#### *6.4.1 Wet- en regelgeving*

Naast de Wet op de jeugdzorg en de dientengevolge noodzakelijke aanpassing van andere wetten worden bij algemene maatregel van bestuur regels vastgesteld betreffende onder meer de kwaliteitseisen en de eisen ten behoeve van uniformiteit.

#### *6.4.2 Landelijke beleidskader en voortgangrapportages*

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het beleid, zowel inhoudelijk als financieel. De rijksoverheid stelt eenmaal per vier jaar een landelijk beleidskader jeugdzorg op. Dit beleidskader wordt mede gebaseerd op de door de provincies opgestelde uitvoeringsprogramma's (die een uitwerking zijn van de provinciale beleidskaders jeugdzorg). Het beleidskader van de rijksoverheid biedt het inhoudelijke en financiële kader, waarop de provincie het provinciaal beleidskader jeugdzorg baseert.

In de Wet op de jeugdzorg wordt vastgelegd welke onderwerpen in het beleidskader aan de orde moeten komen. Op basis van het beleidskader stelt de rijksoverheid jaarlijks een voortgangsrapportage op. Gedacht wordt aan een volgende cyclus:



Bij de verdere uitwerking van het landelijk beleidskader en de provinciale beleidskaders jeugdzorg en het daarbij behorende tijdpad wordt gebruik gemaakt van het regeringsstandpunt uit 1997 en de evaluatie van de (huidige) regiovisies die dit jaar plaatsvindt.<sup>49</sup> Tevens zal bij de uitwerking rekening worden gehouden met de begrotingscycli van rijk, provincie en gemeenten.

#### 6.4.3 Vaststellen omvang doeluitkeringen

Het vaststellen van de omvang van de doeluitkeringen voor het Bureau Jeugdzorg en voor het aanbod van jeugdhulpverlening blijft de verantwoordelijkheid van de Minister van VWS en de Minister van Justitie.

#### 6.4.4 Goedkeuring provinciaal beleidskader jeugdzorg en uitvoeringsprogramma's

In de Wet op de jeugdhulpverlening stelt de rijksoverheid een rijksplan vast en stellen de provincies jaarlijks een provinciaal plan vast. De relatie tussen het rijksplan en de provinciale plannen is in deze wet echter zeer zwak. Wel is er een verantwoording achteraf voor de besteding van de middelen, maar de rijksoverheid beschikt niet over instrumenten om in de provinciale plannen in te grijpen.

In de Wet op de jeugdzorg wordt geregeld, dat het vierjaarlijkse provinciaal beleidskader dat provincies opstellen vooraf door de rijksoverheid wordt getoetst aan het landelijk beleidskader. Deze goedkeuring vooraf schept de mogelijkheid om de garanties die in paragraaf 6.1 genoemd zijn waar te maken.

Eveneens wordt in de wet opgenomen, dat de provincie jaarlijks een uitvoeringsprogramma vaststelt. Dit uitvoeringsprogramma wordt achteraf door het rijk getoetst in het kader van de financiële en beleidsverantwoording. Goedkeuring vooraf zou een te zware belasting betekenen voor de planning- en control cyclus, niet alleen van de provincies, maar ook van de instellingen in de jeugdzorg.

#### 6.4.5 Aanwijzing door rijk aan de provincie

In de Wet op de jeugdzorg kan de rijksoverheid niet zelf rechtstreeks ingrijpen bij de uitvoeringsorganisaties, waar dit is gedelegeerd aan de provincies of aan de zorgkantoren respectievelijk zorgverzekeraars. Desalniettemin dienen de ministers van VWS en van Justitie te beschikken over beleidsinstrumenten om de kwaliteit en kwantiteit van de jeugdzorg tenminste tot een minimum te garanderen. Hiertoe wordt de mogelijkheid opgenomen voor de Minister van VWS en de Minister van Justitie om de provincie een aanwijzing te geven. De aanwijzing kan betrekking hebben op het Bureau Jeugdzorg of op het te contracteren zorgaanbod. Het instrument van een aanwijzing is niet geheel nieuw.

<sup>49</sup> Regeringsstandpunt, Regiovisies en landelijk beleidskader Jeugdzorg, september 1997.  
9 juni 2000

In de Wet op de jeugdhulpverlening hebben de ministers van VWS en van Justitie de mogelijkheid de provincie een aanwijzing te geven om een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening te garanderen ten aanzien van jeugdigen voor wie een maatregel van kinderbescherming van toepassing is en voor jeugdigen die na afloop van een maatregel een beroep doen op voortgezette jeugdhulpverlening (artikel 10, lid 2).

In de Wet op de jeugdzorg is de mogelijkheid van een aanwijzing dus niet beperkt tot het contracteren van een genoegzaam aanbod voor bepaalde categorieën van jeugdigen, maar betreft het de garanties ten aanzien van kwaliteit, kwantiteit, efficiëntie, effectiviteit en uniformiteit van de gehele jeugdzorg. Het middel van een aanwijzing zal naar verwachting slechts zelden worden toegepast. In het algemeen zijn er veel momenten van overleg tussen provincie en rijksoverheid, voordat een dergelijk zwaar ingrijpen nodig is. Voor het helder vaststellen van de verdeling van verantwoordelijkheden is de aanwijzing echter een onmisbaar element.

Ook worden instrumenten als landelijke benchmarking, uniforme kostprijsberekeningen en monitoring ingezet om vanuit rijkswege te kunnen zorg dragen voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de jeugdzorg (zie paragraaf 6.3.4).

### **6.5 Decentralisatie van de gezinsvoogdij, voogdij en jeugdreclassering**

In de huidige situatie vallen de instellingen voor voogdij- en gezinsvoogdij onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. In de toekomstige situatie wordt de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en de feitelijke uitvoering van de jeugdreclasseringstaken ondergebracht bij het Bureau Jeugdzorg (zie paragraaf 3.4.3). Dit betekent dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken binnen de door de Minister van Justitie te stellen kaders gedecentraliseerd wordt naar de provincies.

De decentralisatie krijgt vorm door het onderbrengen van de middelen voor de uitvoering van genoemde taken door de Minister van Justitie in de doeluitkering voor het Bureau Jeugdzorg (zie ook het volgende hoofdstuk over financiering van het Bureau Jeugdzorg). De Minister van Justitie behoudt daarmee de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de omvang van de doeluitkering voor de uitvoering van de taken. De Minister van Justitie behoudt tevens de eindverantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming wat betreft de garanties die in paragraaf 6.1 beschreven zijn.

Ten aanzien van de effectieve en efficiënte werkwijze en bedrijfsvoering gelden voor de jeugdbescherming dezelfde criteria als voor de overige jeugdzorg. Voor de minimumkwaliteit en de uniformiteit worden ten aanzien van de jeugdbescherming aanvullende eisen geformuleerd. Dit is noodzakelijk, omdat de jeugdbescherming gedwongen bemoeienis is. Het gaat dan om:

- rechtsbescherming van de burger (minimum kwaliteitseisen, onder meer wat betreft de besluitvorming, mogelijkheden van bezwaar en beroep);
- rechtsgelijkheid (uniformiteit).

In het algemeen gesteld, blijven de aspecten die thans geregeld zijn voor de jeugdbescherming wat betreft de rechtsbescherming en de rechtsgelijkheid in het nieuwe stelsel behouden. Thans is er een op de Wet op de jeugdhulpverlening gebaseerd besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen. Ook bij de Wet op de jeugdzorg wordt een dergelijk besluit vastgesteld, waarbij dit besluit wordt bezien op de aspecten rechtsbescherming en rechtsgelijkheid.

De decentralisatie heeft tot gevolg, dat de aanvaarding van een rechtspersoon als voogdij- of gezinsvoogdij-instelling door de Minister van Justitie, zoals thans geregeld in de Wet op de jeugdhulpverlening (artikel 60) zijn praktische betekenis verliest. Wel zullen aan de Bureaus Jeugdzorg dezelfde eisen worden gesteld als genoemd in artikel 60, tweede lid, van de Wet op



de jeugdhulpverlening. In paragraaf 6.4 is geschetst op welke wijze de Minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid in de Wet op de jeugdzorg kan waarmaken.

## 6.6 Inspectie

Het inrichten van het toezicht door de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming in de Wet op de jeugdzorg wordt afgestemd op de uitgangspunten, doelstellingen en de uitwerkingen van dit beleidskader. Het toezicht blijft gericht op de kwaliteit van de jeugdzorg.

In de Wet op de jeugdhulpverlening is de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming belast met het toezicht op de kwaliteit in algemene zin van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan. Voorts heeft de inspectie tot taak het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De inspectie verricht onderzoeken uit eigen beweging of op verzoek van de ministers van VWS en van Justitie dan wel de Minister van Justitie uitsluitend, of een provinciaal bestuur, afhankelijk van degene bij wie het onderzoek wordt uitgevoerd. Van haar bevindingen brengt zij verslag uit aan degene bij wie het onderzoek is verricht en doet daarbij voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden. De inspectie stelt het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van degene bij wie het onderzoek is uitgevoerd op de hoogte van haar bevindingen indien dit voor het overheidsorgaan van belang is. Voor het uitvoeren van de werkzaamheden beschikt de inspectie over bevoegdheden uit de Awb inzake het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen en inzage en het maken van kopieën.

Het toezicht is gekoppeld aan het bij of krachtens de Wet op de jeugdzorg bepaalde omtrent de kwaliteit van de zorg. De kwaliteitseisen die aan het Bureau Jeugdzorg en aan het zorgaanbod bij of krachtens de Wet op de jeugdzorg worden gesteld, waarborgen dat toezicht plaatsvindt op verantwoorde zorg, de organisatie van het proces en op de kwaliteitssystemen (zie paragrafen 4.11 en 5.6).

Het toezicht is tevens afgestemd op de versterking van de positie van de cliënt in de Wet op de jeugdzorg. De invulling van het toezicht wordt gericht op de consequenties die het recht op jeugdzorg, het vraaggericht aanbod en de medezeggenschap van cliënten, rekening houdend met de rechtsbescherming en de daarbij noodzakelijke onafhankelijke ondersteuning aan cliënten, met zich mee brengen.

Voorzien wordt in een sluitend systeem van taken, bevoegdheden en instrumenten voor de inspectie. Daarbij wordt gelet op de noodzakelijke samenhang met het zo nodig bestuurlijk ingrijpen om te garanderen dat de jeugdzorg niet onder een bepaald minimumniveau functioneert of dreigt te gaan functioneren. In aanvulling op de bestuurlijke aanwijzingsbevoegdheid krijgt de met het toezicht belaste ambtenaar de bevoegdheid tot het geven van een schriftelijk bevel als bestuurlijk ingrijpen geen uitstel kan lijden, zoals geregeld in de Kwaliteitswet zorginstellingen.

In de Wet op de jeugdzorg wordt tevens opgenomen dat de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming belast is met het toezicht op de Bureaus Jeugdzorg. Hoewel het zorgaanbod van de justitiële jeugdinrichtingen niet in de Wet op de jeugdzorg wordt opgenomen, blijft de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (overeenkomstig de huidige situatie) belast met toezicht, althans voor zover niet toegewezen aan de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing.

Voor wat betreft het aanbod van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG berust het toezicht bij de Inspectie voor de gezondheidszorg, voor wat betreft het aanbod van jeugdhulpverlening blijft de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming belast met het toezicht.

## 7 Financiering

Naast verantwoordelijkheden die passen bij een vraaggericht stelsel biedt ook de financiering een belangrijk sturingsmiddel om de vernieuwing van de jeugdzorg gestalte te geven. Daarbij wordt er van afgezien om de gehele jeugdzorg op korte termijn in één financiering onder te brengen. Het kabinet ziet, net zoals de Adviescommissie, een geleidelijke harmonisatie van de systematiek in de jeugdhulpverlening en de AWBZ als een betere weg. Ten aanzien van de onderdelen van het Bureau Jeugdzorg is het kabinet echter van mening dat het onderbrengen onder één financiering wel noodzakelijk is. Een en ander betekent dat:

- Er één financiering voor het Bureau Jeugdzorg komt, in de vorm van een doeluitkering.
- De financiering van het aanbod van jeugdzorg geschiedt op basis van af te sluiten contracten door de provincie via een aparte doeluitkering jeugdhulpverlening en door de zorgverzekeraars via de AWBZ met de zorgaanbieders. Daarmee wordt overgegaan naar een meer vraaggerichte systematiek.

Een nadere aanpassing van de financiering is derhalve nodig. Daarbij gaat het niet om meer of minder geld voor de jeugdzorg, maar om herschikking van bestaande financieringsstromen. Voordat op de aanpassingen wordt ingegaan, wordt eerst de huidige financiering van het stelsel in beeld gebracht.

### 7.1 Financiering van het stelsel

Voor het grootste deel wordt de jeugdzorg thans op landelijk niveau gefinancierd vanuit de begrotingen van de ministeries van VWS en Justitie. De jeugd-GGZ en de jeugd-LVG worden gefinancierd op basis van de AWBZ. De jeugdzorg omvat in het jaar 2000 ruim 2 miljard gulden. Indicatief wordt de huidige situatie hieronder in een tabel weergegeven:

<i>Indicatie middelen in het jaar 2000</i>	<i>F x 1 miljoen</i>
VWS doeluitkering jeugdhulpverlening	1.076
Justitie doeluitkering jeugdhulpverlening	78
AWBZ jeugd-GGZ <sup>50</sup>	345
AWBZ jeugd-LVG <sup>51</sup>	262
Gezinsvoogdij-instellingen en jeugdreclassering <sup>52</sup>	204
Landelijke voorzieningen VWS	55
Overig VWS	26
Intensiveringsmiddelen (nog te verdelen) <sup>53</sup>	74
<b>Totaal</b>	<b>ca. 2.120</b>

*Bron: Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdzorg 2000-2003*

### 7.2 Financiering van het Bureau Jeugdzorg

Ten behoeve van de eenduidige aansturing en regie op de Bureaus Jeugdzorg komt er één aparte doeluitkering aan de provincies en de drie grootstedelijke regio's. Deze doeluitkering is bestemd voor de financiering van: de toegangsfuncties, consultatie- en deskundigheidsbevordering, de (gezins)voogdij, het casemanagement, de jeugdreclassering en de AMK's. Hiertoe moet(en):

<sup>50</sup> Jeugdafdelingen Riagg en KJP volgens Zorgnota 2000, blz. B192.

<sup>51</sup> Hierbij zijn niet de middelen van de SPD opgenomen.

<sup>52</sup> Nader bezien moet worden in hoeverre leefgeldten kamerbewoners, bijzondere uitgaven voor jeugdigen en kosten van inschakeling externe deskundigen gedecentraliseerd kunnen worden.

<sup>53</sup> Exclusief justitie-jeugd en justitie in de buurt.

- de middelen van de toegangsfuncties van de jeugdhulpverlening alsmede voor de AMK's in de nieuwe doeluitkering voor het Bureau Jeugdzorg (inclusief de intensiveringsmiddelen uit het Regeerakkoord) worden opgenomen,
- de middelen voor de (gezins)voogdij-instellingen en de jeugdreclassering door de Minister van Justitie worden toegevoegd aan de doeluitkering voor het Bureau Jeugdzorg, en
- een overheveling van middelen plaatsvinden voor de toegangsfuncties van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG die thans vanuit de AWBZ gefinancierd worden, naar de doeluitkering voor het Bureau Jeugdzorg.

De financiering door de provincies van de Bureaus Jeugdzorg vindt plaats in de vorm van productfinanciering. Daartoe wordt een landelijke uniforme en (passende) systematiek ontwikkeld. Op basis van deze systematiek en producten ontstaat vervolgens de mogelijkheid voor de provincies om de effectieve en efficiënte besteding van middelen ten aanzien van het Bureau Jeugdzorg te waarborgen.

### 7.3 Financiering van het zorgaanbod

Zoals gezegd, blijft de financiering van het zorgaanbod volgens de bestaande financieringsstromen lopen. Voor de jeugdhulpverlening blijft er een doeluitkering aan provincies en de drie grootstedelijke regio's. Het zorgaanbod van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG blijft derhalve binnen de AWBZ. Over het gebruik van de capaciteit van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG na indicatie door het Bureau Jeugdzorg, maken de financiers afspraken in hun hoedanigheid van contracteerders van zorgaanbieders.

De provincie ontvangt derhalve naast een doeluitkering voor het Bureau Jeugdzorg een doeluitkering voor het aanbod voor regionale jeugdhulpverlening. Daaraan worden voor de betrokken provincies de middelen voor de landelijke voorzieningen toegevoegd (zie paragraaf 5.5).

De financiering door de provincies, grootstedelijke regio's en zorgverzekeraars van het zorgaanbod vindt plaats in de vorm van contractering van modules. Instellingen bieden hulp aan in de vorm van modules. De provincie sluit periodiek overeenkomsten met iedere instelling over het type en het aantal modules dat een instelling in een bepaalde periode levert. Daar hoort ook een afspraak bij over de prijs waartegen de modules worden geleverd. Op deze wijze contracteert de provincie zorg gebaseerd op de verwachte behoefte enerzijds en het aanbod van instellingen anderzijds.

Binnen het zorgaanbod wordt marktwerking bevorderd door contractering. Zoals gezegd, hoeven financiers zich hierbij niet te beperken tot de bestaande provinciale zorgaanbieders. Het contracteren van aanbod van andere (bijvoorbeeld aangrenzende of landelijke) zorgaanbieders is mogelijk. Ook nieuwe zorgaanbieders kunnen gecontracteerd worden. Hetzelfde is van toepassing voor de zorgaanbieders (paragraaf 6.3.3).

Het aanbod in de jeugdzorg is thans zodanig geconcentreerd dat het contracteren van zorg nog niet of nauwelijks gebaseerd kan worden op marktwerking. Waar er in een provincie slechts één of enkele aanbieders zijn, zullen de afspraken immers niet gebaseerd kunnen worden op een vergelijking van de kwaliteit en de prijs van de aanbiedingen van de instellingen, maar zullen afspraken een andere basis moeten vinden. Andere mogelijkheden zijn om de afspraken te baseren op kostprijzen en prijsafspraken uit het verleden en op vergelijkingen met de afspraken in andere regio's. Waar de afspraken ook op worden gebaseerd, de inzet van het rijk is om de financiering in ieder geval te koppelen aan afspraken over de te leveren prestaties (productfinanciering).

In overleg met de provincies zal een uitwerking plaatsvinden van de wijze waarop de zorg door de provincies gecontracteerd wordt. De provincies zijn daarbij primair verantwoordelijk voor een

doelmatige en rechtmatige inzet van middelen. Het rijk stelt randvoorwaarden aan de wijze waarop de provincie die verantwoordelijkheid invult vanuit de eindverantwoordelijkheid van de ministers naar het Parlement inzake de besteding van de doeluitkering. Naast het stellen van randvoorwaarden zullen VWS en Justitie ook invulling geven aan het toezicht op de provincies met betrekking tot de aanwending van de doeluitkeringen. Het rijk creëert hiervoor doelmatigheidsprykkels door middel van onder andere cliënttevredenheidsonderzoeken, evaluatieonderzoeken, kostenberekeningen en benchmarking.

#### **7.4 Innovatie, onderzoek en experimenten**

In de Wet op de jeugdhulpverlening worden door de rijksoverheid de steunfuncties en experimenten gefinancierd. Steunfuncties omvatten een aanbod van ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van jeugdhulpverlening. Voor het jaar 2000 bedroeg dit ongeveer 20 miljoen gulden. In het nieuwe stelsel wordt onderscheid gemaakt tussen verantwoordelijkheden van uitvoeringsorganisaties, provincies en rijksoverheid. Instellingen in de jeugdzorg hebben een taak in zorgvernieuwing en onderzoek. In de prijzen voor diensten en producten dient dit te zijn verdisconteerd.

Ook de provincies en de rijksoverheid hebben een taak in ontwikkeling en onderzoek. Daartoe dienen de provincies en de rijksoverheid te kunnen beschikken over een budget. Voor de provincies wordt die mogelijkheid geboden in de doeluitkeringen.

Binnen de stimulerende rol van het rijk, ingevuld door onder andere innovatie, onderzoek en experimenten, hebben de steunfuncties een bijzondere positie. In de toekomst wordt bezien welke taken in onderzoek en ontwikkeling zich hierbinnen lenen voor mededinging. De instellingen in de jeugdzorg, de provincies en de rijksoverheid kunnen bij de uitvoering van deze taken een beroep doen op marktpartijen.

#### **7.5 Planning- en controlcyclus**

De uitvoering van de jeugdzorg kent vele actoren. Voor de planning en control gaat het er om over een logische cyclus te beschikken waarin tot uitdrukking komt hoe iedere partij zijn verantwoordelijkheden kan dragen én tegelijk ook de andere partijen in staat stelt om hun verantwoordelijkheden te dragen. Hiervoor is reeds de samenhang geschetst tussen het beleidskader en de voortgangsrapportages van het rijk, de provinciale beleidskaders jeugdzorg en de uitvoeringsprogramma's van de provincies (zie paragraaf 6.4.2). In die cyclus spelen ook de financiële aspecten een rol. Sterker nog, om het landelijke en provinciale beleidskader alsmede de uitvoeringsprogramma's realiteitswaarde te geven is een financiële vertaling er onlosmakelijk aan verbonden. In het navolgende wordt de financiële kant van de cyclus op hoofdlijnen weergegeven. In overleg met de provincies zullen deze hoofdlijnen verder worden uitgewerkt.

Het rijk geeft in het landelijk beleidskader aan welke middelen het rijk meerjarig beschikbaar stelt aan de provincies en de grootstedelijke regio's voor doeluitkeringen voor de Bureaus Jeugdzorg en het aanbod van jeugdhulpverlening, alsmede de zorg die via de systematiek van de AWBZ beschikbaar wordt gesteld. De provincies baseren daar hun provinciale beleidskader op. Daardoor zijn richtinggevende kaders voor meerdere jaren gesteld.

De meerjarige kaders worden ieder jaar uitgewerkt in de begrotingscycli van het rijk en de provincies. Het rijk neemt in de begrotingen van Justitie en VWS - en in de Zorgnota voor het AWBZ-deel – op, welke middelen in het komende jaar beschikbaar worden gesteld aan de provincies en zorgverzekeraars én welke resultaten daartegenover behoren te staan. Het gaat dus om planning van middelen én prestaties. De provincies en grootstedelijke regio's geven in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's aan hoe zij de beschikbaar gestelde middelen inzetten en wat

zij daarmee beogen te realiseren en hoe monitoring en bijsturing plaatsvindt. Deze uitvoeringsprogramma's worden, zoals gezegd, achteraf door het rijk goedgekeurd. Na afloop van het betreffende jaar rapporteert de provincie aan het rijk hoe met de middelen is omgegaan in dat jaar. De rapportage dient in ieder geval aan te geven welke doelen zijn bereikt en welke prestaties zijn geleverd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren en kengetallen. Deze verantwoording leidt ook tot een nacalculatie. Indien de beoogde resultaten niet volledig zijn gerealiseerd, is het logisch dat ook de daarvoor beschikbaar gestelde middelen navenant worden verminderd. Na afloop van een jaar wordt daarom op basis van een rapportage over de bereikte resultaten vastgesteld in hoeverre er een verrekening over het achterliggende jaar moet plaatsvinden. Bij het leveren van meer prestaties dan hetgeen waarvoor middelen beschikbaar zijn gesteld, vindt achteraf overigens geen verhoging van de doeluitkeringen plaats, omdat het rijk niet over meer middelen beschikt op de begroting.

De wijzigingen in de financieringssysteem worden in het schema hierna samengevat:

<i>Nieuwe situatie</i>	<i>Afkomstig uit</i>
<i>Doeluitkering Bureau Jeugdzorg aan provincies t.b.v.:</i> - Toegangsfuncties - Consultatie- en deskundigheidsbevordering - (Gezins)voogdij en jeugdreclassering - Casemanagement - AMK	- VWS-doeluitkering jeugdhulpverlening - Justitie-doeluitkering jeugdhulpverlening - Middelen toegangsfuncties uit AWBZ jeugd-GGZ - Middelen toegangsfuncties uit jeugd-LVG - Justitie-middelen voor GVI en jeugdreclassering
<i>Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincies t.b.v.:</i> - Licht ambulant zorgaanbod jeugdhulpverlening - Geïndiceerd zorgaanbod jeugdhulpverlening	- VWS-doeluitkering jeugdhulpverlening - Justitie-doeluitkering jeugdhulpverlening - Landelijke voorzieningen VWS

## 7.6 Nieuw financieel kader

De hiervoor beschreven keuzen ten aanzien van de inrichting van de jeugdzorg hebben een aantal financiële consequenties.

Ten eerste leiden de aanpassingen van het stelsel tot twee doeluitkeringen aan de provincies. De aanpassingen leiden tot een herschikking van de bedragen die zijn weergegeven in paragraaf 7.1. Het gaat om een herschikking naar de doeluitkeringen, omdat uitgegaan wordt van budgetneutraliteit. Om de doeluitkeringen te kunnen bepalen, moet er bij de onderdelen jeugd-GGZ en jeugd-LVG een afsplitsing plaatsvinden van de middelen die betrekking hebben op de toegangsfuncties. Dit geldt eveneens voor de ont koppeling van de middelen uit de doeluitkering jeugdhulpverlening naar de doeluitkering Bureau Jeugdzorg. Welk deel van de middelen hiervoor afgesplitst wordt, moet nader uitgewerkt worden. Voor de beide doeluitkeringen tezamen is dan beschikbaar:

<i>Indicatie middelen in het jaar 2000</i>	<i>f x 1 miljoen</i>
VWS-doeluitkering jeugdhulpverlening	1.076
Justitie-doeluitkering jeugdhulpverlening	78
Toegangsfunctie jeugd-GGZ <sup>54</sup>	15
Toegangsfunctie jeugd-LVG	p.m.
Gezinsvoogdij-instellingen en jeugdreclassering <sup>55</sup>	204
Landelijke voorzieningen VWS	55
Intensiveringsmiddelen (nog te verdelen) <sup>56</sup>	74
<b>Subtotaal doeluitkeringen</b>	<b>1.502 + p.m</b>
AWBZ jeugd-GGZ, niet zijnde toegang	330
AWBZ jeugd-LVG, niet zijnde toegang	262 -/ p.m.
Overig VWS, niet via doeluitkering	26
<b>Totaal</b>	<b>ca. 2.120</b>

<sup>54</sup> De omvang moet nog nader bepaald worden. Door GGZ-Nederland is aangegeven dat tenminste driekwart van het budget voor indicatiestelling en diagnostiek van de Riagg-jeugd afdelingen in het Bureau Jeugdzorg wordt ingezet. Brief aan de Tweede Kamer van 6 maart 2000 (kenmerk: DJB/JHV-205047).

<sup>55</sup> Exclusief justitiële jeugdinrichtingen en voorzieningen voor AMA's, ruim 500 miljoen gulden.

<sup>56</sup> Exclusief justitie-jeugd en justitie in de buurt.

In het kader van de verdere wetgeving moeten de indicatieve bedragen worden gespecificeerd door de juiste afsplitsingen te maken. Bovendien moet binnen de middelen voor de doeluitkeringen een onderscheid worden gemaakt tussen de middelen voor de Bureaus Jeugdzorg en de middelen die bestemd worden voor de contractering van zorg. Uitgangspunt is dat met de taken de bijbehorende mensen en middelen overgaan. Dit jaar komen overigens ook de meerjarige implementatieplannen van de provincies beschikbaar.

Een berekening met inachtneming van de in dit beleidskader gemaakte keuzes en deze plannen is benodigd voor een accurate bepaling van de juiste bedragen. De hier weergegeven bedragen zijn derhalve indicatief.

Ten tweede biedt het recht op jeugdzorg een uitbreiding van de reeds bestaande rechten op jeugdzorg via de AWBZ en de beschermingsmaatregelen. Een grote toename van het beroep op de jeugdzorg ligt echter niet in de verwachting, omdat er reeds rechten bestaan via de AWBZ en de beschermingsmaatregelen. Het vorige kabinet heeft ten aanzien van de capaciteit 72 miljoen gulden aan extra middelen ingezet. Dit kabinet zet (tot 2002) 25 miljoen gulden aan extra middelen voor capaciteit in binnen de jeugdhulpverlening en 85 miljoen gulden voor de Bureaus Jeugdzorg (inclusief AMK-vorming). Daarnaast wordt door één toegang een grotere transparantie in de toegang tot het zorgaanbod bereikt. Dit moet leiden tot grotere efficiëntie en effectiviteit.

De ontwikkelingskosten die gemoeid zijn met deze stelselherziening kunnen uit bestaande budgetten bekostigd worden.

Hier worden overigens de discussies in de onderliggende sectoren over extra middelen die niet samenhangen met deze stelselherziening, buiten beschouwing gelaten.

## 8 Implementatie

In dit laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de implementatie van dit beleidskader. Centraal in dit hoofdstuk staat de wijze waarop het wetgevingstraject wordt ingericht. Maar, zoals eerder is betoogd, is de Wet op de jeugdzorg een stap in een langer proces van vernieuwing dat is ingezet met Regie in de jeugdzorg. Dit hoofdstuk biedt daarom ook een vooruitblik op de vraag op welke wijze de beleidskeuzen in dit beleidskader in de praktijk kunnen worden geïmplementeerd. Aan de hand van de vragen wat moet er gedaan worden, wie is verantwoordelijk voor deze taken, hoe moet dit worden uitgevoerd en wanneer moeten deze taken zijn afgerond, biedt dit hoofdstuk een handvat om het implementatieproces in te richten.

De invoering van de wet wordt afgestemd op de andere activiteiten in het kader van de vernieuwing van de jeugdzorg. Onderscheid moet daarbij worden gemaakt naar zaken die reeds duidelijk zijn en in de wet kunnen worden opgenomen, en zaken die in de komende periode verder moeten uitkristalliseren voordat definitieve besluitvorming over wettelijke regeling mogelijk is.

De vernieuwing van de jeugdzorg omvat niet alleen veel onderdelen, het proces wordt ook gedragen door veel actoren. Naast de rijksoverheid hebben de provincies, de gemeenten, de zorgverzekeraars, de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders eigen verantwoordelijkheden. Een omvangrijke vernieuwing als thans in de jeugdzorg gaande is, vergt een heldere omschrijving van ieders verantwoordelijkheden in deze vernieuwing. Vanzelfsprekend heeft deze verscheidenheid ook gevolgen voor de methoden die moeten worden toegepast bij de implementatie en voor de planning die daaraan gekoppeld is.

Het vernieuwen van een complex terrein als de jeugdzorg vergt tijd. Er zijn essentiële vraagstukken in het geding betreffende de zorg voor en bescherming van jeugdigen. In dit beleidskader zijn op hoofdpunten keuzen gemaakt, zodat gestart kan worden met het opstellen van wetteksten, maar ondertussen gaan de ontwikkelingen in praktijk en beleid verder.

### 8.1 Wetsvoorstel en besluiten

#### *8.1.1 Wetgevingsproces en voorbereiden algemene maatregelen van bestuur*

Dit beleidskader wordt uitgewerkt in een wetsvoorstel. Dit omvat onder meer:

- de reikwijdte van de wet, omschrijving en afbakening van het begrip jeugdzorg;
- de positie van de cliënt;
- de onderdelen en vormgeving van het Bureau Jeugdzorg;
- de uitgangspunten bij de vormgeving van het zorgaanbod;
- de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden;
- de financiering;
- de noodzakelijke en hieruit voortvloeiende aanpassing van andere wetgeving (bijvoorbeeld AWBZ, WGBO en AMK-wetsvoorstel).

Het wetsvoorstel wordt in januari 2001 naar de formele adviesorganen gezonden.

De periode tot de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg, biedt een goede mogelijkheid om op een aantal punten mogelijke consequenties van wetgeving scherper in beeld te krijgen, zodat gedurende de implementatie hiermee rekening kan worden gehouden. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan mogelijke verschuivingen binnen zorgbehoefte en wijzigingen in het volume van de zorgbehoefte bijvoorbeeld naar aanleiding van veranderende vraagpatronen. Ten behoeve van deze twee punten zullen prognoses met betrekking tot de gehele jeugdzorg in plaats van de huidige prognoses gericht op de deelsectoren worden uitgevoerd. Bovendien zullen

bij de verdere wetgeving de nu nog indicatieve middelen binnen de doeluitkeringen worden gespecificeerd.

Nu al is duidelijk, dat belangrijke zaken met betrekking tot kwaliteitseisen en uniformiteit niet in de Wet op de jeugdzorg zelf worden opgenomen, maar in op de wet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur. Niettemin kunnen in voorbereidende zin in 2001 reeds onderwerpen worden uitgewerkt. Daarbij gaat het onder meer om:

- De kwaliteitseisen voor het Bureau Jeugdzorg en daarbinnen voor de jeugdbescherming. Bouwstenen hiervoor zijn te vinden in de besluiten bij de Wet op de jeugdhulpverlening en de systeemeisen van de projectgroep Toegang.
- De kwaliteitseisen voor de zorgaanbieders in de jeugdhulpverlening. Bouwstenen hiervoor zijn te vinden in besluiten Wet op de jeugdhulpverlening en vergelijkenderwijs in de Kwaliteitswet zorginstellingen.
- De te stellen eisen aan registratie binnen het Bureau Jeugdzorg en het zorgaanbod (zie paragraaf 4.9).

Het tijdig voorbereiden van deze besluiten vervult een belangrijke rol bij de implementatie van de stelselherziening gedurende de periode naar daadwerkelijke inwerkingtreding van de wet- en regelgeving. Nu reeds doen zich in de praktijk vragen voor ten aanzien van bijvoorbeeld kwaliteitseisen, klachtenregelingen etc. Op veel plaatsen is het Bureau Jeugdzorg werkzaam en is een situatie ontstaan die niet meer past op de huidige regelgeving. Hoewel volledige zekerheid pas gegeven kan worden na inwerkingtreding van de wet, kunnen tussentijds modelregelingen worden opgesteld. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van voorlopige versies van de latere besluiten. Enerzijds geeft dit richting aan de praktijk en anderzijds kunnen de ervaringen in de praktijk worden benut bij het vaststellen van de definitieve besluiten. Op deze manier wordt gestimuleerd, dat de praktijk zich in de gewenste richting ontwikkelt, de besluiten met praktijkervaringen kunnen worden onderbouwd en de besluiten gelijktijdig met of kort na de wet kunnen worden vastgesteld.

### *8.1.2 Onderzoek kaderwetgebieden*

In het beleidskader wordt voorgesteld een onderzoek te doen binnen de vier overige kaderwetgebieden naar een mogelijke status als provincie op het terrein van de jeugdzorg. Dit onderzoek wordt opgezet aan de hand van onder andere de criteria die in paragraaf 6.2 zijn genoemd. De ministeries van BZK/GSI, van VWS en van Justitie hebben hier het voortouw in.

Gezien het feit dat de uitkomsten van het onderzoek directe invloed hebben op de wetgeving wordt dit onderzoek nog dit jaar afgerond. De start vindt rond de zomer 2000 plaats.

## **8.2 Implementatie in praktijk en beleid**

In het kader van de vernieuwing van de jeugdzorg zijn vele initiatieven ontplooid, inhoudelijke ontwikkelingen uitgezet en activiteiten opgestart. De keuzen die gemaakt zijn in dit beleidskader sluiten in grote mate aan bij het eerdere beleid en deze ontwikkelingen in de praktijk. Een aantal onderwerpen vraagt echter een bijstelling van de huidige praktijk. De gevolgen van die bijstelling moeten in de praktijk van alledag niet onderschat worden. Tijdens de implementatie moet dan ook zorgvuldig bezien worden in hoeverre de huidige praktijk en de gewenste wijzigingen vloeiend in elkaar kunnen overlopen. Actieve betrokkenheid van alle partners is hierbij noodzakelijk. De afgelopen jaren hebben ons geleerd dat juist daar waar deze betrokkenheid en inzet zich deden gelden de beste resultaten zijn behaald.



De implementatie is te rangschikken onder de volgende onderwerpen:

- het inrichten van het Bureau Jeugdzorg;
- het modulariseren van het zorgaanbod en de zorgprogrammering;
- de wijzigingen binnen de financiering;
- de indicatie- en zorgtoewijzing van de jeugd-LVG;
- de decentralisatie van de jeugdbescherming en landelijk werkende voorzieningen voor jeugdhulpverlening.

### *8.2.1 Het inrichten van het Bureau Jeugdzorg*

Binnen de implementatie van het Bureau Jeugdzorg worden hierna de belangrijkste onderwerpen weergegeven:

- De kwaliteitseisen die gesteld gaan worden aan de uitvoering van de onderdelen van de Bureaus Jeugdzorg moeten in de praktijk worden doorgevoerd en vertaald naar uniforme procedures. Met name de uniforme eisen aan de jeugdbescherming, de screening, de indicatiestelling en de zorgtoewijzing zijn van groot belang. Landelijk uniforme protocollen moeten worden opgesteld.
- De organisatie van het Bureau Jeugdzorg moet in de meeste provincies worden aangepast.
- De registratie in het Bureau Jeugdzorg moet worden aangepast en landelijk geüniformeerd.
- De financiering moet van begrotingsgefinancierd naar productgefinancierd en daarvoor moeten bijpassende instrumenten worden ontwikkeld en ingevoerd: productomschrijvingen, afspraken over productie en wijze van verantwoording over de geleverde diensten en producten.
- De nieuwe werkwijze stelt nieuwe eisen aan het management van de bureaus.

Voor cliënten waarbij verwijzers ernstige psychiatrische problematiek vermoeden, is in 1998 door betrokken partijen een protocol overeengekomen.<sup>57</sup> Dit protocol blijft in ieder geval in de overgangperiode tot de invoering van de wet van toepassing. Gezien de wisselende ervaringen met het gebruik van het protocol in de afgelopen jaren zal het protocol als volgt worden aangevuld. Bij rechtstreekse verwijzing door arts of een andere gekwalificeerde verwijzer naar een specifieke GGZ-instelling wordt gemeld aan en achteraf getoetst door het Bureau Jeugdzorg. Op deze wijze wordt zicht gekregen op de werking van het protocol.

De verantwoordelijkheid voor de organisatie van de Bureaus Jeugdzorg ligt bij de Bureaus Jeugdzorg, de provincies en het rijk. De provincie stelt hiertoe met de instellingen een plan van aanpak op met concrete en meetbare (tussen)resultaten. Dit plan wordt opgenomen in de meerjarenafspraken voor 2001. Op landelijk niveau wordt een monitor ontwikkeld door het Landelijk Programmamanagement Jeugdzorg, waarmee de voortgang van de aanpassing wordt bijgehouden. Aansluitend op de meerjarenafspraken dienen uiterlijk 1 januari 2003 de Bureaus Jeugdzorg, zoals hiervoor beschreven, ingericht te zijn.

Ten aanzien van de bekostiging van de Bureaus Jeugdzorg wordt een landelijk uniforme en passende systematiek ontwikkeld. Dit is een verantwoordelijkheid die wordt gedeeld door de Bureaus Jeugdzorg, de provincies en het rijk.

### *8.2.2 Het modulariseren van het zorgaanbod en de zorgprogrammering*

Ten aanzien van het zorgaanbod in de jeugdzorg zijn wel belangrijke keuzen gemaakt, maar dat neemt niet weg, dat nog veel moet worden uitgewerkt. In een periode van vier tot vijf jaar moet(en):

---

<sup>57</sup> Protocol Cliënten met vermoedelijk ernstig psychiatrische problematiek, projectgroep Toegang en IOG, Utrecht mei 1998.

- het aanbod van jeugdzorg op uniforme wijze zijn omschreven in modules;
- voor specifieke doelgroepen zorgprogramma's beschikbaar zijn, ook sector overschrijdend;
- de financiering op vergelijkbare wijze zijn uitgewerkt voor alle sectoren in de jeugdzorg.

In september 2000 wordt het eindrapport van de projectgroep Zorgprogrammering verwacht. In het regeringsstandpunt bij dit eindrapport wordt aangegeven op welke wijze dit onderdeel wordt geoperationaliseerd. Nu al kan wel worden aangegeven dat de zorgaanbieders zelf verantwoordelijk zijn voor het modulariseren en het gezamenlijk opstellen van programma's. De financiers van het zorgaanbod (de provincies en zorgverzekeraars) dienen in te kopen op basis van modules en programma's. Ten behoeve van een uniforme beschrijving en de aanpak van de modularisering en zorgprogrammering stellen de provincies, de zorgverzekeraars en het rijk randvoorwaarden. De provincies en het rijk kunnen daarnaast de zorgaanbieders faciliteren door bijvoorbeeld voorbeeldbeschrijvingen op te stellen, en verzameling en inzage van informatie ten aanzien van modulebeschrijvingen en zorgprogramma's beschikbaar te maken.

### *8.2.3 De wijzigingen binnen de financiering*

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is op basis van dit beleidskader een herschikking nodig van de middelen voor de jeugdzorg. Het gaat hier primair om een financieel-technische uitwerking van het beleid, zoals vastgelegd in het beleidskader. Dit omvat het volgende:

- In overleg met de zorgverzekeraars moet worden vastgesteld welk deel van de middelen voor jeugd-GGZ en jeugd-LVG worden overgeheveld naar de doeluitkering aan de provincies ten behoeve van het Bureau Jeugdzorg.
- Vastgesteld moet worden welk deel van de huidige doeluitkering jeugdhulpverlening gaat naar de doeluitkering voor het Bureau Jeugdzorg en welke naar de doeluitkering voor de jeugdhulpverlening en op welke wijze de verdeling naar provincies en grootstedelijke regio's plaats gaat vinden.
- De decentralisatie van de huidige landelijk werkende voorzieningen voor jeugdhulpverlening brengt met zich mee, dat de middelen voor deze voorzieningen worden toegevoegd aan de doeluitkering. Vastgesteld moet worden op welke wijze deze middelen over de betrokken provincies moeten worden verdeeld.

De herschikking van de middelen en daarmee het vaststellen van de omvang van de twee doeluitkeringen moet in overleg met provincies en zorgverzekeraars in het voorjaar van het jaar 2001 zijn afgerond.

Het daadwerkelijk invoeren en financieren op basis van producten en resultaatsafspraken tussen financiers en zorgaanbieders vergt een langere overgangperiode. In overleg met provincies, zorgverzekeraars en uitvoerende organisaties neemt de rijksoverheid het initiatief om zowel ten aanzien van de financiering van het aanbod als het Bureau Jeugdzorg modellen op te stellen en verdere uitwerking ten aanzien van bijvoorbeeld de planning- en controlcyclus, producten, kostprijzen e.d. te entameren. Aansluiting met de uitvoerende organisaties en daarmee de praktijk is hierbij van cruciaal belang. Deze modellen worden in pilots of anderszins in de praktijk ontwikkeld. Hierbij wordt uiteraard aangesloten bij ervaringen die in de praktijk reeds zijn opgedaan.

### *8.2.4 De indicatie en zorgtoewijzing van de jeugd-LVG*

In het beleidskader wordt ervoor gekozen de indicatie voor jeugd-LVG te laten verlopen via het Bureau Jeugdzorg. Om dit te realiseren moeten er taken en bevoegdheden van de regionale indicatieorganen in de LVG overgaan naar het Bureau Jeugdzorg. Dit vergt een procesmatige aanpak, waarin zowel de praktische aspecten als de regelgeving worden meegenomen. Voor de aansluiting van de LVG op de jeugdzorg inclusief de toegang tot de jeugdzorg en de taakverdeling tussen de SPD, Bureau Jeugdzorg en zorgaanbieders worden één of meer pilots gestart, waarbij tevens wordt aangesloten bij de recente ontwikkelingen rondom onder meer de

taken en functies van het Landelijk Centrum Indicatiestelling Gehandicaptenzorg (hierna: LCIG). In deze pilots zal ook het vraagstuk van de definiëring van de doelgroep alleen licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen of ruimer aandacht krijgen.

Een en ander vraagt om een landelijk project, waarin naast de rijksoverheid, de provincies, de betrokken instanties bij Regionaal Indicatie Organen en de belangenorganisaties in de jeugd-LVG zijn betrokken. De verdere inrichting van het landelijk project wordt na vaststelling van dit beleidskader met betrokkenen verder uitgewerkt. De resultaten van de pilots moeten in de zomer van 2001 beschikbaar zijn.

#### *8.2.5 Decentralisatie van de jeugdbescherming en de landelijke voorzieningen jeugdhulpverlening*

De decentralisatie van de jeugdbescherming en de landelijk werkende voorzieningen jeugdhulpverlening naar de provincies moet worden uitgewerkt door het rijk, in overleg met de provincies en vertegenwoordigers van de instellingen. Mede in overleg met de betrokkenen wordt een invulling van het tijdspad, rekening houdend met het wetgevingsproces, een nadere uitwerking besproken. Dit wordt neergelegd in een plan dat onder eindverantwoordelijkheid van het rijk tot stand komt.

### **8.3 Lopende trajecten**

Het behoeft geen betoog dat bij de hiervoor geschetste implementatie zo veel mogelijk wordt aangesloten en gebruik gemaakt van lopende trajecten, programma's, wetgeving en andere ontwikkelingen. Een aantal is reeds hiervoor genoemd. De belangrijkste trajecten worden voor de volledigheid hier op een rij gezet:

- Aanpassing van wetgeving rond klachtrecht, kwaliteitsbewaking in de zorg en het Staatstoezicht;
- Evaluatie van het klacht- en medezeggenschapsrecht;
- Evaluatie regiovisies jeugdzorg;
- Evaluatie Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst;
- Evaluatie Wet op de ondertoezichtstelling;
- Jeugdbeleid in Ba(la)ns; afspraken over 6 tot 20-jarigen;
- Landelijk Expertisecentrum Onderwijs Samenwerking Onderwijs-Jeugdzorg;
- Landelijk Programmamanagement Jeugdzorg;
- Notitie aan de Tweede Kamer inhoudende een nadere bestudering van de rechtspositie van kinderen en ouders;<sup>58</sup>
- Programma jeugdcriminaliteit;
- Project Forensische Diagnostiek;
- Programma Kwaliteitszorg in de Jeugdzorg II;
- Projectgroep Zorgprogrammering;
- Positionering jeugdgezondheidszorg: Beleidsnotitie Positionering jeugdgezondheidszorg 0 – 19 jaar;
- Standpuntbepaling op vernieuwing in pleegzorg: 'Pleegzorg in een veranderende jeugdzorg: een visie op ontwikkeling' en 'Pleegzorg met visie: juridische haken en ogen';
- Voorbereiding wetgeving beleidsinformatie jeugdzorg;
- Wetsvoorstel Advies- en Meldpunten Kindermishandeling;
- Wetsvoorstel Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing.

---

<sup>58</sup> Toegezegd door de Staatssecretaris van VWS tijdens het VAO d.d. 9 mei 2000.

## Bijlage: Schema voorzieningen voor jeugdigen en hun opvoeders