

van
antwoord
naar
vraag

Een nieuw zicht
op jeugdzorg



Commissie Günther

november 1999

Eindrapport Adviescommissie *Wet op de jeugdzorg*

Colofon

Eindrapport Adviescommissie *Wet op de jeugdzorg*

Tekst:

René Clarijs

Vormgeving:

Peter de Vos

Oplage:

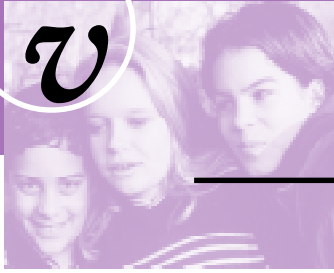
750 ex.

Foto:

Hollandse Hoogte (Martijn van de Griendt)

november 1999

Deze brochure is te bestellen bij het Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport, Directie Jeugdbeleid, Postbus 20350, 2500 EJ Den Haag
of per fax: 070 - 340 54 10



Voorwoord

De Adviescommissie Wet op de jeugdzorg is dit voorjaar door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie ingesteld. De Adviescommissie is gevraagd een advies te formuleren over de nieuwe Wet op de jeugdzorg. Met name de reikwijdte van de wet, de besturing en de financiering van de jeugdzorg zijn daarbij belangrijke aandachtspunten.

De Adviescommissie is zich bewust van het belang en de verstrekkendheid van haar opdracht. Daarom heeft zij ervoor gekozen om vanuit een inhoudelijke visie - en niet louter op instrumentele wijze - te komen tot haar aanbevelingen.

De Adviescommissie komt, met respect voor de opvattingen van vele betrokkenen en uitgaande van haar eigen verantwoordelijkheid, met een zelfstandig advies. Hierbij is gepoogd de positieve veranderingen die zich thans in de jeugdzorg voordoen en de nadrukkelijke wens om met nieuwe concepten te komen, te verenigen.

Bij de totstandkoming van dit advies zijn veel deskundigen geconsulteerd, individueel of in de *invitational conferences*. Langs deze weg wil ik iedereen danken voor de bijdragen aan dit advies.

Het bouwen van een nieuwe jeugdzorg, waarbij vele actoren een rol spelen, is een complex proces. Dit rapport zet een aantal lijnen uit naar een jeugdzorg met nieuwe uitgangspunten en met een andere, functionele vormgeving en financieringssystematiek.

De discussie kan beginnen.

Drs. I. Günther,
voorzitter Adviescommissie Wet op de jeugdzorg



Inhoud

1	Nieuwe Wet op de jeugdzorg	7
	1.1 Opdracht	7
	1.2 Taken	7
	1.3 Wetgeving	8
	1.4 Achtergrond	9
	1.5 Afbakening	9
2	Over opvoeden en opgroeien	10
	2.1 Drie typen vragen	10
	2.1.a Opvoedings- en opgroeihulp	10
	2.1.b Bescherming	11
	2.1.c Geneeskundige zorg	12
	2.2 Zorgfasering	12
3	Ankerpunten voor het bestuurlijk kader	14
	3.1 Versterking voorliggende voorzieningen	14
	3.2 Pedagogisch intensieve thuishulp	14
	3.3 Vraaggestuurd	15
	3.4 Duidelijk en passend aanbod	16
	3.5 Professionele en institutionele kwaliteit	16
4	Afbakening jeugdzorg	17
	4.1 Model	17
	4.2 Licht verstandelijk gehandicapte jeugd	17
5	Functionele vormgeving	20
	5.1 Het lokale niveau	20
	5.1.1 Informatie en advies	20
	5.2 Het regionale niveau	20
	5.2.1 Consultatie en ondersteuning	20
	5.2.2 Indicatiestelling en zorgtoewijzing	21
	5.2.3 Geïndiceerde hulp	21
	5.3 Het landelijk niveau	22
	5.4 Het Bureau Jeugdzorg	22
	5.5 De Combi-gelden	23

6	Financiën		24
6.1	Geen AWBZ	24	
6.2	Verantwoordelijkheden	25	
6.3	Func tiegerichte financiering	25	
6.4	Jaarcycli	26	
6.5	Praktijk	26	
6.6	De Combi-gelden	27	
7	Van huidige naar gewenste situatie		28
n	Noten		29
b	Bijlagen		30
b.1	Samenstelling Adviescommissie Wet op de jeugdzorg	30	
b.2	Besluit Adviescommissie Wet op de jeugdzorg	31	



Nieuwe Wet op de jeugdzorg

1.1 Opdracht

In het Regeerakkoord van het tweede kabinet Kok (Paars II) is opgenomen dat binnen zijn kabinetsperiode een Wet op de jeugdzorg tot stand dient te komen.

Deze wet zal een eenduidige aansturing en financiering van de huidige sectoren jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugd-GGZ kennen. Daarnaast verankert deze wet de door Regie in de jeugdzorg ontstane en nader gewenste veranderingen op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau.

In het proces van deze wetgeving onderscheidt het kabinet¹ een drietal fases.

In de eerste fase wordt het bestuurlijk kader bepaald. Dat wil zeggen dat er geadviseerd wordt over de afbakening van het begrip jeugdzorg, over de verdeling van de verantwoordelijkheden, en over de financieringssystematiek.

De tweede fase kenmerkt zich door een analyse van de knelpunten van de huidige Wet op de jeugdhulpverlening en worden er oplossingen ontwikkeld. Vervolgens wordt bepaald wat er met betrekking tot bepaalde onderdelen van Regie in de jeugdzorg in de nieuwe wet moet worden opgenomen.

In de derde fase worden uiteindelijk de wetteksten opgesteld.

De fases twee en drie worden uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep van VWS en Justitie.

Voor de eerste fase hebben de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg ingesteld.

1.2 Taken

De vijf taken van deze Adviescommissie, bestaand uit onafhankelijke inhoudelijke en bestuurlijke deskundigen, zijn in het instellingsbesluit van 13 april 1999² omschreven.

- 1 Het opstellen van een visie op de verantwoordelijkheden en de rol van de overheid ten aanzien van opvoeding en zorg van jeugdigen.
- 2 Het formuleren van een heldere probleemanalyse van de huidige situatie.
- 3 Naar aanleiding van de twee voornoemde punten komen tot verschillende alternatieven van een bestuurlijk kader.
- 4 Komen tot een aantal modellen, waarna op basis van bepaalde criteria het meest gewenste model gepresenteerd wordt. Kijkend naar het bestuurlijk kader zullen in ieder geval de afbakening van het begrip jeugdzorg, de verdeling van de verantwoordelijkheden en de financieringssystematiek aan de orde moeten komen.
- 5 Aandacht besteden aan het proces van de overgang van de huidige naar de gewenste situatie.

Volgens artikel 4, lid 2, van het Besluit Adviescommissie Wet op de jeugdzorg is de commissie opgeheven na het uitbrengen van het advies.

De Adviescommissie kiest ervoor om vanuit inhoudelijke overwegingen over jeugd en jeugdzorg aanbevelingen voor de nieuwe wet te doen. Hiervoor heeft zij relevante documenten bestudeerd en zijn inhoudelijke discussies binnen de Adviescommissie gevoerd.

Daarnaast heeft de commissie een tweetal *invitational conferences* georganiseerd met belanghebbende veldorganisaties en met vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties. De daar verwoorde ideeën heeft de commissie meegenomen in haar afwegingen om te komen tot haar advies.

1.3 Wetgeving

De overheid heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om beleid te maken. De commissie noemt hier - naast wetgeving - onder andere planning, financiering, visie-documenten, informatieverstrekking, voorlichting, beleidsnota's en marketing.

Elke keer moet men zich afvragen welk instrument het meest geschikt is om bepaald overheidsbeleid te implementeren of om bepaalde beleidsdoelen te realiseren.

De vraag wordt wel eens gesteld of er wel een Wet op de jeugdzorg moet komen. Kan de Wet op de jeugdhulpverlening niet gewoon worden ingetrokken zonder nieuwe regels? Kan het gewenste beleid niet met andere of eenvoudiger instrumenten gerealiseerd worden? Zijn provinciale of lokale verordeningen niet voldoende?

De Adviescommissie is het met haar opdrachtgevers eens dat regelgeving op rijksniveau nu noodzakelijk is. Een belangrijk argument in dezen is dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen van de jeugdzorg in relatie tot andere vormen van zorg en bescherming na vele jaren van discussie een definitief standpunt behoeven.

De gewenste regelgeving zou, in de ogen van de commissie, echter zo terughoudend en eenvoudig mogelijk moeten zijn. Zij stelt voor slechts dat wettelijk te regelen wat minimaal noodzakelijk is. Zo veel als mogelijk dient door partijen in het veld zelf geregeld te worden. Daarnaast kan aansluiting gezocht worden bij andere (naaste) wetgeving, welke zo nodig op een aantal punten voor het onderwerp jeugdzorg aangevuld moet worden.

Volgens de commissie kan de Wet op de jeugdzorg volstaan met bepalingen over:

- de afbakening van de jeugdzorg;
- de samenhang en samenwerking tussen sectoren;
- de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden;
- de financiering van de jeugdzorg.

Naar het oordeel van de commissie dient voor belangrijke zaken als kwaliteit, informatievoorziening, klachtrecht, regiovorming, beroepsuitoefening en medezeggenschap aangesloten te worden bij regelgeving op andere terreinen. Een dergelijke aanpak opent het perspectief op hogere effectiviteit, op bredere samenwerking en op meer samenhang.

1.4 Achtergrond

Reeds decennialang wordt in de sector van de zorg voor jeugdigen een pleidooi gehouden voor een efficiënter en effectiever stelsel. De activiteiten van de Commissie Wiarda³ en de Werkgroep Mik⁴ kunnen genoemd worden, en ook de IWAPV-⁵ en IWRV-nota's⁶ worden nog vaak geciteerd.

Eind jaren '80 neemt een aantal Tweede Kamerleden het initiatief tot een Wet op de jeugdhulpverlening⁷, waarvan het zo-zo-zo-beleid (zo snel, zo licht, zo dichtbij en zo kortdurend als mogelijk) een van de belangrijkste kernpunten is.

Al na enkele jaren blijkt de wet onvoldoende aan te sluiten bij de ontwikkelingen in de samenleving in het algemeen, en in de sector van de jeugdhulpverlening in het bijzonder. Deels heeft dat te maken met vakinhoudelijke (visie-)veranderingen, deels met organisatorische ontwikkelingen.

Allerlei nota's en voorstellen buitelen vervolgens over elkaar heen. De commissie Ter Veld geeft met de Task Force⁸ een stimulans tot ontwikkeling; hier beleven we de geboorte van de Bureaus Jeugdzorg. De versnippering van de financiering wordt echter niet doorbroken.

Vele adviezen en ontwikkelingen komen samen in het kabinetsstandpunt Regie in de jeugdzorg⁹.

Belangrijke kernpunten daarin zijn het werken met een regiovisie, hetgeen samenhang met andere sectoren veronderstelt, en afstemming met lokaal beleid.

1.5 Afbakening

Behoudens bij strafrechtelijke zaken ligt de leeftijdsgrens in de huidige jeugdzorg bij (ongeveer) 18 jaar. Deze grens sluit onvoldoende aan op de maatschappelijke ontwikkeling waarbij jongeren langer een (economische) afhankelijkheidsrelatie hebben met hun ouders.

De commissie constateert dat de leeftijdsgrens van 18 jaar een storend criterium is. Indien de vraag naar zorg wordt geherdefinieerd als opvoedings- en opgroevraag kan leeftijd niet langer als onderscheidend criterium werken. De aldus gedefinieerde jeugdzorg laat zich niet strak afgrenzen door een leeftijdsgrens. De commissie stelt voor om in de wet geen leeftijdsbegrenzing op te nemen.

Om te kunnen overgaan op beschouwingen over de jeugdzorg is een eerste, globale definitie noodzakelijk. De Adviescommissie wil haar definitie van jeugdzorg als volgt formuleren.

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.

2



Over opvoeden en opgroeien

2.1 Drie typen vragen

De Nederlandse overheid is - ingevolge van de ratificatie van het Verdrag inzake de rechten van het kind - verplicht voor jeugdigen, ouders en hun sociale omgeving een aanbod te formuleren op hun vragen, die de commissie grofweg in drie typen onderscheidt: vragen naar opvoedings- en opgroeihulp, bescherming, en vragen naar geneeskundige zorg. Voor veel jeugdigen geldt overigens dat hun situatie vraagt om een benadering waarin zowel hulp, bescherming als gezondheidszorg noodzakelijk is.

2.1.a Opvoedings- en opgroeihulp

Kinderen en jongeren ontwikkelen zich doordat ze participeren in sociale contexten (zoals het gezin, het kinderdagverblijf, de school, de kerk, de peuterspeelzaal, de buurt, de sportclub, de stad, de vriendenkring).

In die sociale context gaan zij vanaf het eerste levensmoment tot aan de volwassenheid toe een actieve interactie met anderen aan. Ouders, opvoeders en leeftijdgenoten beïnvloeden elkaar wederzijds: opvoeden is een transactioneel proces. Jeugdigen beïnvloeden en sturen vanaf het allereerste begin de omgeving, en elke jeugdige doet dat weer anders.

Als de interacties goed verlopen voelt het kind de sociale verbondenheid, waardoor het zich de moeite waard voelt en waardoor het eigenwaarde ontwikkelt.

Jeugdigen leveren zo op verschillende niveaus een bijdrage aan het functioneren en verrijken van de sociale systemen waarin zij participeren. De jeugd heeft niet alleen de toekomst, zij maakt haar ook.

Deze opvoeding tot participatie speelt zich voor een groot deel af op het privé-domein van de burgers. Echter, hoewel ouders het gezag over hun kinderen hebben, zij zijn niet voor alle opvoedingszaken de eerst- of eindverantwoordelijken. Jeugdigen hebben zelfstandige aanspraken op hun deel van de sociale - en voorzieningenstructuur van de samenleving. Daarnaast heeft de overheid met name eigen verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijs, opvang, ontplooiing, bescherming en correctie. Ergo: er ligt geen hiërarchische verdeling van verantwoordelijkheid tussen het privé- en het publieke domein.

Opvoedings- en opgroeihulp stelt de hulpvragers (ouders en anderen die bij de opvoeding van jeugdigen betrokken zijn) in staat bij te dragen aan een gezonde, evenwichtige uitgroei van kinderen en jongeren tot volwassenen op een wijze zoals zij die zelf wensen. Uiteraard kan die hulp ook gericht zijn op de jeugdige zelf. Naarmate kinderen ouder worden, zijn zij steeds beter in staat hun vragen en problemen zelfstandig te formuleren.

Deze hulp kan variëren van licht tot zwaar en kan grotendeels plaatsvinden door of in de algemene voorzieningen, zoals jeugdgezondheidszorg, kinderopvang, onderwijs, huisartsenzorg.

Voor intensievere opvoedings- en opgroeihulp zijn er gespecialiseerde voorzieningen, zoals ambulante voorzieningen en dagopvang. Soms kan het daarbij nodig zijn dat er voor de jeugdige tijdelijk een andere verblijfssituatie gevonden wordt.

Door verschillende functies - afhankelijk van de hulpvraag - te combineren ontstaat er 'hulp op maat'. Thans biedt de huidige Wet op de jeugdhulpverlening een van de kaders waarbinnen de opvoedings- en opgroeihulp plaatsvindt, maar er zijn veel lokale instellingen actief op dit terrein die niet onder de Wet op de jeugdhulpverlening vallen.

Belangrijke kenmerken van opvoedings- en opgroeihulp zijn naar de mening van de commissie vraagsturing en *empowerment* (activeren in plaats van compenseren). Verwacht mag worden dat de effectiviteit van de jeugdzorg met sprongen omhoog gaat als de zorg uitgaat van de kracht en de waarde van de jeugdige en zijn sociale omgeving.

2.1.b Bescherming

Al mag men doorgaans uitgaan van ouderliefde en een veilig gezin, niet in alle gezinnen blijken ouders in staat dit te realiseren.

Indien de overheid heeft ingegrepen in een voor het kind schadelijke of bedreigende opvoedings-situatie en de rechter heeft een kinderbeschermingsmaatregel uitgesproken, dan kan toegewerkt worden naar het creëren van een voor het kind veiliger opvoedingssituatie. Dit kan zijn in het eigen gezin waar door middel van opgelegde hulp (ondertoezichtstelling) getracht kan worden een meer acceptabele opvoedingssituatie te creëren, waarbij zo nodig verderstreckende hulp geboden wordt door middel van plaatsing in dagopvang, een pleeggezin of gezinsvorm, of in het uiterste geval een plaatsing in een residentiële leefgroep. Is een ondertoezichtstelling door de opstelling of onmacht van de ouders geen goede mogelijkheid, dan zal niet geschuwd mogen worden voor een verderstreckende maatregel zoals een ontheffing of ontzetting van de ouders of voogd uit het gezag. Deze (kinderbe-schermings-)maatregelen vormen een, zij het noodzakelijke, ingreep in het gezinsleven. Bij de toepas-sing ervan dient derhalve gewaarborgd te zijn dat de rechten van betrokkenen (opvoeders en kinde-ren) gerespecteerd blijven. Immers, zowel het kind als diens opvoeders hebben rechten en de inbreuk dient dus met de nodige rechtswaarborgen omkleed te zijn. Als herstel van de oorspronkelijke opvoedingssituatie niet op korte termijn gerealiseerd kan worden, is een langduriger (opgelegde) hulp aan het kind noodzakelijk. Daarbij geeft de commissie - indien enigszins mogelijk - de voorkeur aan hulpverlening in een gezin (pleeggezin respectievelijk gezinsvormen) boven een residentiële leefgroep-plaatsing.

Het oorspronkelijke doel van de ondertoezichtstelling is door een tijdelijk afgedwongen begeleiding van de gezinsvoogd de opvoeding - zeker bij jonge kinderen - weer in juiste banen te leiden. Met name bij de ondertoezichtstelling is dus intensieve opvoedings- en opgroeihulp noodzakelijk.

In een aantal gevallen overschrijden jeugdigen zodanig bepaalde grenzen dat indringender overheid-singrijpen noodzakelijk is. Het strafrecht wordt dan toegepast.

Een plaatsing in een residentiële setting via de strafrechter (voorlopige hechtenis, detentie, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) valt naar de mening van de Adviescommissie niet onder de jeugd-zorg. Uiteraard kunnen ook bij een sanctie op jeugdcriminaliteit opvoedings- en opgroeihulp en/of bescherming noodzakelijk zijn; er blijkt immers een nauwe samenhang te bestaan tussen opvoedings- en opgroei problemen, jeugdcriminaliteit en jeugdzorg.

2.1.c Geneeskundige zorg

In met name de kinder- en jeugdpsychiatrie wordt de vraag naar medische zorg beantwoord door geneeskundige diagnostiek en behandeling (in de sfeer van verrichtingen geformuleerd: medicatie en onderzoek van en ingrijpen in weefsel). Naast behandeling en begeleiding in psychologische zin is vaak ook farmacologische aanpak onderdeel van de behandeling.

De geneeskundige zorg kan poliklinisch, in deeltijdbehandeling en intramuraal plaatsvinden. Er is omvangrijke wetgeving die deze geneeskundige zorg regelt.

Voor jeugdigen die problematisch functioneren en waarbij somatisch-biologische stoornissen een belangrijke determinant zijn, is specifieke gezondheidszorg noodzakelijk, die als zodanig geen onderdeel van de jeugdzorg uitmaakt.

2.2 Zorgfasering

In de Grondwet zijn geen specifieke voorschriften opgenomen over de klassieke en sociale grondrechten van jeugdigen. Voor hen gelden dezelfde grondrechten als voor volwassenen; bepalend hierin zijn de Grondwet en allerlei verdragen, in het bijzonder het Verdrag inzake de rechten van het kind.

Dit verdrag is unaniem door de Algemene Ledenvergadering van de Verenigde Naties aangenomen op 20 november 1989 en trad in werking op 2 september 1990. Nederland is sedert 8 maart 1995 aan het verdrag gebonden.

Het Verdrag inzake de rechten van het kind geeft onder andere aan dat bij alle maatregelen die betrekking hebben op kinderen de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen.

Het verdrag gaat in op de speciale zorg en (wettelijke) bescherming die jeugdigen soms nodig hebben. Daarvoor ligt, zo stelt het verdrag, de primaire verantwoordelijkheid bij de ouders/opvoeders. Staten dienen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen te nemen die nodig zijn om het kind te verzekeren van alle benodigde zorg en bescherming.

De Adviescommissie sluit voor de nieuwe Wet op de jeugdzorg aan bij de bestaande wetgeving en verdragen. De commissie kiest voor algemene wetgeving, tenzij specificiteit vereist is. In die gevallen waar wetgeving op andere terreinen al (beter) geregeld is, dient naar de mening van de commissie de Wet op de jeugdzorg niet met eigen wetgeving te komen.

Het aansluiten bij vigerende wetgeving en verdragen heeft belangrijke consequenties voor de jeugdzorg.

Het Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt dat zorg het beste zo veel als mogelijk in de eigen leefsituatie van het kind geïntegreerd dient te worden gegeven. Kan een kind door bepaalde omstandigheden niet in het eigen gezin blijven wonen, dan heeft het recht op een ander gezin c.q. pleeggezin. Pas als dat niet mogelijk is, komt (semi-)residentiële opname in beeld.

Een dergelijk uitgangspunt betekent dat - bij geen te verwachten succes van (intensief) ambulante hulpvormen - opname in een ander gezin of pleeggezin of, als dat niet mogelijk is, in een specialisatiehuis/gezinsgroep, voorrang heeft boven de traditionele opname in een leefgroep in een residentiële voorziening. Met de ratificatie van het verdrag heeft ons land zich verplicht opvang, verzorging, opvoeding en behandeling in een gezin(svorm) tot primaat van de jeugdzorg te verheffen.

Wanneer een jeugdige vanwege uitzonderlijke problematiek niet een plekje in een gezin kan vinden, resteert verblijf in een residentiële leefgroep.

Overigens, vanuit de rechten van het kind dient bij het kiezen van een gezin(svorm) niet te lang gewacht te worden met het maken van de keuze voor een nieuwe, stabiele opvoedingssituatie; kinderen hebben er recht op dat zo snel mogelijk een nieuwe bestaanszekerheid gecreëerd wordt.

Samengevat staat de commissie de volgende zorgfasering voor.

In principe zal elke jeugdige en zijn gezin ambulante ondersteuning worden, tenzij uithuisplaatsing noodzakelijk is. Dan is zorg in een ander gezin (pleeggezin of een gezinsvorm) aan de orde. Is plaatsing van de jeugdige gezien de problematiek in een gezin niet mogelijk, dan resteert opname in een residentiële leefgroep.

Uitwerking van deze uitgangspunten zal de inhoudelijke en organisatorische opbouw van de jeugdzorg ingrijpend veranderen.

Indien er bij zwaardere problematiek sprake is van uithuisplaatsing van een kind, hanteert de commissie een tweetal uitgangspunten:

- er bestaat geen automatische koppeling tussen opvang en behandeling;
- gerelateerd aan de problematiek dient de lichtst mogelijke vorm van zorg gekozen te worden.

3



Ankerpunten voor het bestuurlijk kader

De Adviescommissie hanteert een vijftal punten van bestuurlijke en organisatorische aard die bepalend zijn voor de nieuwe Wet op de jeugdzorg.

3.1 Versterking voorliggende voorzieningen

Jeugdigen en hun ouders dienen bij opvoedings- en opgroeioproblemen informatie, advies en ondersteuning te kunnen krijgen. Momenteel hangt het van historische toevalligheden af waar ouders naar toe kunnen voor informatie, advies en ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien van hun kinderen, en of ze ergens terecht kunnen.

Traditioneel wordt er een onderscheid gemaakt in nuldelijns voorzieningen (basisvoorzieningen), eerstelijns voorzieningen (algemene voorzieningen) en tweedelijns voorzieningen (gespecialiseerde voorzieningen).

Basisvoorzieningen zijn bijvoorbeeld onderwijs, peuterspeelzalen, bibliotheek, sportorganisaties en politie. Zij spelen ten minste een indirecte rol bij de opvoeding van jeugdigen.

De *algemene voorzieningen* hebben een dienstverlenend karakter, zoals de huisarts, het Algemeen Maatschappelijk Werk, de jeugdgezondheidszorg en de vrij toegankelijke voorzieningen van de jeugdzorg. Deze voorzieningen werken vaak nog onafhankelijk van elkaar: er zijn structureel nauwelijks of geen organisatorische, financiële of wettelijke dwarsverbanden.

Achter de algemene voorzieningen bevinden zich de *gespecialiseerde voorzieningen* - zoals grote delen van de jeugdzorg - die niet vrij toegankelijk zijn.

In de loop der tijd heeft de jeugdzorg een aantal taken van de basis- en algemene voorzieningen op zich genomen.

De Adviescommissie bepleit dit proces in omgekeerde richting te doen plaatsvinden. Het is mogelijk - en dat sluit tevens aan bij ontwikkelingen in andere zorgsectoren - om procesmatig de basis- en algemene voorzieningen te versterken vanuit de jeugdzorg, zodat de taken advies / informatie / ondersteuning in belangrijke mate weer uitgevoerd kunnen worden in voorzieningen die het dichtst bij de jeugdige en zijn opvoeders staan.

De jeugdzorg dient in dit proces met raad en daad een ondersteunende en faciliterende rol te spelen. Dit proces impliceert tevens dat de jeugdzorg de basis- en algemene voorzieningen als partners voor de jeugdzorg moet erkennen.

3.2 Pedagogisch intensieve thuishulp

Het ligt voor de hand dat op grond van het uitgangspunt geformuleerd in paragraaf 2.2. versterking van intensieve ambulante zorg noodzakelijk is. Het misverstand mag daarbij niet ontstaan dat intensief ambulante zorg altijd kortdurend is.

De beschermingstaak van de jeugdzorg dwingt soms tot ingrijpen in een gezin. De inzet van de zorgmiddelen daarna dient in overeenstemming te zijn met de zwaarte van de ingreep.

De gedwongen interventie door de overheid geeft die overheid immers de verantwoordelijkheid de beoogde veranderingen ook mogelijk te maken.

Dat betekent volgens de Adviescommissie dat ondertoezichtgestelde jeugdigen en hun gezinnen daadwerkelijk intensieve hulpverlening aangeboden dient te worden. Indien de financiële middelen voor de jeugdzorg niet uitgebreid worden leidt dat tot de onacceptabele situatie - het voorgaande in acht nemend - dat het huidige zorgaanbod in volume aangetast wordt. De commissie benadrukt dat ook in dit opzicht wachtlijsten ten ene male onwenselijk zijn. Uitbreiding van middelen ten behoeve van intensieve gezinsbegeleiding is noodzakelijk.

Versterking van pedagogisch intensieve thuishulp kan op termijn leiden tot een verminderde druk op de residentiële plaatsen. Dat legitimeert vervolgens een overheveling van een deel van het residentieel budget naar ambulante inzet. De eerder genoemde principiële voorkeur voor pleeggezinnen bij uithuisplaatsingen leidt eveneens tot een druk op de residentiële plaatsen.

Naar de mening van de Adviescommissie is substantiële uitbreiding van ambulante middelen echter voorlopig noodzakelijk.

3.3 Vraaggestuurd

Naar de mening van de commissie dient in de nieuwe wet de vraag naar zorg leidend te zijn voor het hulpaanbod. Dat betekent dat er aansluiting gezocht moet worden bij de vragen en problemen op lokaal niveau. Anderzijds dient op individueel niveau op dusdanige wijze bij de vraag te worden aangesloten dat het aanbod in de vorm van modules (zo nodig intersectoraal samengesteld en aansluitend bij de vraag van de cliënt) wordt geboden.

Bij jeugdigen die hulp vragen in de jeugdzorg is er vaak sprake van relatieproblemen bij de ouders, van weinig florissante financiële omstandigheden, van huisvestingsproblematiek, van gezondheidsproblemen, van schoolproblemen, van culturele achterstanden, enzovoorts. Bij cliënten in de jeugdzorg doen de problemen zich zelden op één terrein voor.

Daarom is een benadering vanuit een verengde jeugdzorg-optiek onvoldoende om de problemen van de cliënt op te kunnen lossen. De commissie pleit ervoor om vanuit de sector van de jeugdzorg niet-vrijblijvende samenwerkingsrelaties aan te knopen met de domeinen van onderwijs (inclusief leerplichtzaken), gezondheidszorg, (jeugd-)politie, thuiszorg, woon- en leefomgeving, vrije tijd en economische activiteiten.

De effectiviteit van de jeugdzorg kan verbeterd worden als de jeugdige en zijn sociale leefomgeving een sterkere positie in het geheel verkrijgen. Dat betekent meer dan de formele zaken als klachtrecht, cliëntvertrouwenspersoon, enzovoorts. Dit uitgangspunt heeft vooral methodische implicaties.

Vraaggericht werken heeft tot gevolg dat de huidige aanbodorganisaties hun vaste stramien van hulpverleningsvormen moeten verlaten. Het antwoord op de hulpvraag van de jeugdige en zijn sociale omgeving is flexibel, intersectoraal, op maat gemaakt en komt zoveel mogelijk in samenspraak met de cliënt tot stand.

Deze functionele benadering verdraagt geen instellingsgerichte financiering.

Als de hulp vraaggestuurd moet zijn, dient de invloed van de hulpvragers op de analyse van het probleem, de diagnostiek en de hulp(-verleningsplannen) vergroot te worden. Analooq aan de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst dient te worden vastgelegd dat hulpverlening gebaseerd moet zijn op hulpverleningsovereenkomsten. Deze overeenkomst wordt afgesloten met de ouders van de jeugdige. De inbreng van de jeugdige zelf dient echter vastgelegd te worden. Met het toenemen van de leeftijd zal een jeugdige steeds meer in staat zijn mede te beslissen of zelfstandig te beslissen over de hulpverleningsovereenkomst.

Deze uitgangspunten en wijze van werken zullen in de jeugdreclassering en bij de jeugdbescherming een andere invulling krijgen.

3.4 Duidelijk en passend aanbod

De jeugdzorg zal haar functies duidelijk en passend moeten presenteren wil de cliënt als participant in het proces actief kunnen zijn.

Dat geschiedt het meest optimaal door modulair te werken. De modules kunnen de grenzen van de jeugdzorgsector overschrijden.

Uit de bepleite samenhang met de basis- en algemene voorzieningen, uit de expliciete oriëntatie op de verschillende sectoren rondom de jeugdzorg en uit de lokale verbindingen met het (preventief) jeugdbeleid vloeit voort dat - ten behoeve van de overzichtelijkheid voor de cliënt - de sector van de jeugdzorg één aanspreekpunt dient te hebben: de verschillende disciplines, hulpvormen en sectoren dienen zodanig samen te werken dat via één expertisecentrum (het Bureau Jeugdzorg nieuwe stijl) alle vormen van zorg bereikt kunnen worden.

3.5 Professionele en institutionele kwaliteit

Jeugdzorg kan in essentie worden opgevat als het bieden van hulp door deskundigen aan hulpvragers. De kwaliteit van dit primaire proces is de basis van de kwaliteit in de jeugdzorg.

De deskundigheid van de beroepsbeoefenaren dient daarom door de overheid gegarandeerd te worden door aan te sluiten bij de Wet Beroepen individuele gezondheidszorg teneinde een erkenningsregeling voor alle in de jeugdzorg werkzame beroepsbeoefenaren te creëren voorzover deze niet reeds in de wet zijn opgenomen. Behalve dat de Wet BIG met de jeugdzorg uitgebreid dient te worden, bepleit de commissie tevens om de jeugdzorg aan te laten sluiten op de Kwaliteitswet zorginstellingen.

Kwaliteitscriteria voor diagnose en behandelmodules dienen geüniformeerd te worden.

Het klachtrecht kan naar de mening van de commissie aangepast worden aan de bestaande regeling, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de Wet Klachtrecht cliënten zorgsector.

4



Afbakening jeugdzorg

In hoofdstuk 1 heeft de commissie haar definitie bepaald wat onder jeugdzorg verstaan moet worden: jeugdzorg wordt gevormd door alle functies die betrekking hebben op het bieden van ondersteuning, hulp en bescherming aan jeugdigen, ouders en hun sociale omgeving inzake opvoeding en ontwikkeling.

Nadat in hoofdstuk 2 de commissie zich uitgesproken heeft over haar visie inzake opvoeden en opgroeien en in hoofdstuk 3 haar ankerpunten heeft vastgesteld, wordt in dit hoofdstuk de vertaling gemaakt naar het concrete stelsel: welke van de huidige functies worden ondergebracht in de jeugdzorg.

4.1 Model

De Adviescommissie constateert dat er met drie subsectoren, waar successievelijk het een en ander afgehaald c.q. aan toegevoegd kan worden, verschillende modellen mogelijk zijn. De commissie hecht eraan voor de overzichtelijkheid hier alleen haar model te presenteren.

De Adviescommissie stelt voor onder de wet te laten vallen:

- alle functies van de huidige jeugdhulpverlening met uitzondering van de informatie- en adviesfunctie;
- alle functies van de (gezins-)voogdij, inclusief de jeugdreclassering;
- de intake-, rapportage-, vroeghulp- en bemiddelingsfunctie van de Raad voor de Kinderbescherming;
- de justitiële jeugdinrichtingen voor wat betreft de plaatsingen in het kader van een kindbeschermingsmaatregel;
- de functies preventie, diagnose, indicatiestelling, behandeling van, wat in 1994 nog heette, de jeugdsectie RIAGG.

De commissie realiseert zich dat grenzen altijd arbitrair zijn. Wanneer echter geredeneerd wordt vanuit het perspectief van de jeugdige zijn de nieuwe grenzen naar het oordeel van de commissie logischer en minder bezwaarlijk dan de huidige grenzen.

In voornoemd voorstel ontstaat de kans op een ontschotte, samenhangende en integrale jeugdzorg, omdat zij georganiseerd is rond één gelijkkluidend thema: zorg voor jeugd.

Om die reden is bijvoorbeeld de strafrechtelijke residentiële sector niet meegenomen in de nieuwe Wet op de jeugdzorg. Door het onder één dak brengen van ambulante vrijwillige en ambulante gedwongen (justitiële) jeugdzorg wordt bereikt dat onnodige schotten worden weggenomen en het mogelijk wordt om specifieke kennis op het gebied van de jeugdzorg te bundelen. Bovendien ontstaat het voordeel dat gedwongen hulp gebruikt wordt als 'startmotor' om hulp op gang te brengen, welke hulp - indien zij eenmaal op gang is gebracht - vervolgens in een vrijwillig kader vanuit dezelfde instantie kan worden voortgezet.

Uiteraard is daarvoor noodzakelijk dat de financiële schotten tussen vrijwillige en justitiële ambulante hulp eveneens worden geslecht.

Bij het verplaatsen van de uitvoering van de maatregel en de vrijwilligheid van de jeugdbescherming naar de jeugdzorg - waar de nadruk ligt op pedagogische zorg - krijgen de jeugdige en zijn ouders naadloos de beschikking over het totale pakket van de jeugdzorg. Bij justitiële strafinrichtingen voor jeugdigen is het strafelement dominantier dan het element van hulp en ondersteuning; om die reden valt deze functie eerder binnen het justitiële domein dan het zorgdomein.

Doordat ook bepaalde GGZ-functies overgeheveld worden, is er de garantie dat ook deze invalshoek integraal en uitdrukkelijk bij de toegang wordt betrokken.

Voor alle volledigheid zij hier vermeld dat functies centraal staan, en niet instituties. De door de commissie bepleite overbrenging van bepaalde functies naar de jeugdzorg kan organisatorische consequenties hebben, maar dat hoeft niet. Ook de (her)verdeling van bevoegdheden over de verschillende overheden is daarmee niet vastgelegd.

Kinder- en jeugdpsychiatrie gaat naar de mening van de commissie voornamelijk over 'de biologie van het gedrag', en hoort in die voege in het geneeskundig systeem thuis. De kinder- en jeugdpsychiatrie biedt zorg vanuit de invalshoek van een medische voorziening. Kwaliteit van geneeskundige hulp is het best gewaarborgd in het geneeskundige circuit.

Een adequate samenwerking tussen jeugdzorg en de kinder- en jeugdpsychiatrie is gewenst. Een goed voorbeeld van samenwerking zijn de bestaande protocollen die de overdracht van cliënten van Bureau Jeugdzorg naar de kinder- en jeugdpsychiatrie regelen.

De commissie hecht eraan op te merken dat problemen altijd meerdere componenten in zich dragen en dat daarom samenwerking tussen de verschillende participanten in de jeugdzorg van groot belang is.

4.2 Licht verstandelijk gehandicapte jeugd

Een speciale positie neemt de sector in van de licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen, de zogeheten lvg-sector.

Zij heeft raakvlakken met de jeugdzorg en er is sprake van een grijs gebied. Hier zijn verschillende modellen te presenteren, zoals: lvg valt in zijn totaliteit onder de reikwijdte van de wet; lvg valt in zijn geheel buiten de Wet op de jeugdzorg; lvg valt alleen wat betreft diagnose en indicatiestelling onder de nieuwe wet, enzovoort.

Lvg-instellingen maken veelal onderdeel uit van (of werken samen met) een grotere organisatie voor mensen met een handicap. De lvg-zorg is naar het oordeel van de commissie terecht onderdeel van de zorg voor mensen met een handicap. Het gaat om jeugdigen die veelal hun leven lang ondersteuning nodig hebben gezien het chronische van de handicap. Zowel bij de opname als bij de doorstroming blijken instellingen voor gehandicaptenzorg relevant.

De Adviescommissie meent dat door opname van de lvg-sector in de jeugdzorg er niet aantoonbaar beter recht gedaan wordt aan de vraag van de lvg-jeugdige. Wel meent zij dat door samenwerking en afstemming tussen lvg en jeugdzorg 'aan de voorkant' winst te boeken valt.

De commissie stelt derhalve voor om de lvg-sector niet te laten vallen onder de Wet op de jeugdzorg. Teneinde voldoende specifieke lvg-deskundigheid gewaarborgd te hebben in de toegang van de jeugdzorg is het voldoende als er lvg-deskundigheid binnen het Bureau Jeugdzorg beschikbaar is.

De lvg-sector is mede verantwoordelijk voor een goede jeugdzorg; om die reden participeert zij steeds sterker in de beleidsvorming. De commissie bepleit een nauwere samenwerking tussen de jeugdzorg en de lvg-sector.

5



Functionele vormgeving

Nadat in hoofdstuk 2 en 3 de maatschappelijke en eigen uitgangspunten van de commissie zijn geformuleerd en in hoofdstuk 4 de jeugdzorg is afgebakend, wordt in dit hoofdstuk de jeugdzorg functioneel vormgegeven.

De commissie laat haar positie bepalen door de door haar vijf verkozen ankerpunten (versterking van basis- en algemene voorzieningen, versterking van pedagogisch intensieve thuishulp, vraaggestuurd werken, duidelijk en passend aanbod, versterking van professionele en institutionele kwaliteit).

De commissie spreekt zich tevens uit over de lokale, regionale en landelijke organisatie en hun verhouding tot elkaar.

5.1 Het lokale niveau

5.1.1 Informatie en advies

Het lokaal niveau is primair verantwoordelijk voor informatie en advies. De informatie- en adviesfunctie - bijvoorbeeld de Jongeren Informatie Punten - die op een aantal plaatsen door de jeugdzorg uitgevoerd wordt, dient overgeheveld te worden naar het lokaal niveau (i.c. de basis- en algemene voorzieningen).

Dit lokale pakket zal rechtstreeks gefinancierd worden door de gemeente. Afstemming en samenhang met (de activiteiten van) het Bureau Jeugdzorg is gewenst.

5.2 Het regionale niveau

5.2.1 Consultatie en ondersteuning

- a In paragraaf 3.1 heeft de commissie bepleit de basis- en algemene voorzieningen - die sterk lokaal gekleurd zijn - te versterken vanuit de jeugdzorg. Dit kan door de functies consultatie en ondersteuning ter beschikking te stellen aan de basis- en algemene voorzieningen. Consultatie en ondersteuning worden voor het lokaal beleid geboden door het Bureau Jeugdzorg. Daar waar de jeugdzorg taken naar de basis- en algemene voorzieningen overdraagt, is een structurele verbinding van het Bureau Jeugdzorg met het lokale (preventieve) jeugdbeleid noodzakelijk. Voor deze raad en daad-opdracht dient een percentage te worden vastgesteld van de jeugdzorggelden dat hiervoor dient te worden ingezet.
- b Daarnaast bestaat - als bijzondere consultatie en/of ondersteuning gewenst wordt - de mogelijkheid voor gemeenten, dat basis- en/of algemene voorzieningen op ad hoc-basis deskundigheid inkopen bij het Bureau Jeugdzorg voor de consultatie- en ondersteuningsfunctie.

- c Los van deze twee lokaal gerelateerde vormen kent het Bureau Jeugdzorg nieuwe stijl de vrij toegankelijke ondersteuningsfunctie (licht ambulante hulpverlening).
Op individueel niveau dient lichte hulpverlening geboden te worden. Het referentiekader hiervoor wordt gevormd door de regiovisie waar provincie en gemeenten tot overeenstemming zijn gekomen over de inzet van middelen (provinciale budgetfinanciering).
- d Tot slot dient op regionaal niveau de mogelijkheid te bestaan om kindermishandeling te melden. Dit meldpunt (AMK) vormt een aparte ingang in de jeugdzorg.

5.2.2 Indicatiestelling en zorgtoewijzing

Een aantal vragen van de cliënten zal met informatie en advies en consultatie en ondersteuning onvoldoende beantwoord kunnen worden. Op het moment dat dat duidelijk is, dient een nadere verheldering plaats te vinden teneinde te kunnen indiceren welke vervolgroute wenselijk is voor de cliënt.

Na de indicatiestelling volgt de zorgtoewijzing.

Omdat de Adviescommissie de verwijfsfunctie opvat als een vraag van jeugdige en/of ouders, onderschrijft zij het belang van onafhankelijkheid van beide organen. Echter, dat hoeft haars inziens niet te resulteren in van het Bureau Jeugdzorg juridisch aparte organisaties. Sterker geformuleerd: los georganiseerde entiteiten zijn naar de mening van de commissie eerder contra-productief; de expertise in de jeugdzorg wordt door dit soort afgrenzingen nodeloos ingeperkt.

De onafhankelijkheid van indicatiestelling en zorgtoewijzing is evenzeer te waarborgen door:

- 1 een College van Toezicht;
- 2 een review-regeling.

Met de zogeheten review-regeling bepleit de Adviescommissie de instelling van een afzonderlijk, onafhankelijk orgaan dat na elk half jaar de hulpverlening van elke casus toetst aan zijn oorspronkelijke doelstellingen vanuit de indicatiestelling en zorgtoewijzing. De sector krijgt zelf de gelegenheid om te komen tot de opzet van een dergelijk review-systeem.

De Inspectie ziet toe op de kwaliteit van het College van Toezicht.

5.2.3 Geïndiceerde hulp

Bij de indicatiestelling en zorgtoewijzing blijkt welk zorgtraject met de cliënt is afgesproken. Dit traject is modulair opgebouwd. De casemanager van het Bureau Jeugdzorg coördineert het afgesproken traject.

Bij de zorgtoewijzing worden de modules bepaald. De casemanager verzoekt vervolgens instellingen die modules van deze zorg kunnen verlenen tot het uitbrengen van een offerte. Deze offerte geeft aan welke zorg in welke periode voor welk geld gerealiseerd kan worden. De casemanager beslist - uiteraard op basis van de hulpovereenkomst - welke instelling met welke cliënt aan het werk kan gaan. Los hiervan staat het gegeven dat de kinderrechtster de ondertoezichtstelling oplegt en machtigt tot uithuisplaatsing.

Overigens, ook de onder toezicht gestelde jeugdigen en hun gezinnen worden vanuit het Bureau Jeugdzorg begeleid. Van belang is nogmaals op te merken dat voor de onder toezicht gestelde jeugdigen en hun gezinnen en voor de jeugdigen die onder voogdij van een rechtspersoon staan - gezien de zwaarte van de ingreep - wachtlijsten voor hulp onacceptabel zijn.

De uitvoering van de zorg ligt, met uitzondering van de functie verblijf en verzorging, dus bij het Bureau Jeugdzorg. Dat betekent dat ook intensief ambulante hulpverlening, de justitieel opgelegde hulp en de pleegzorgplaatsingen van hieruit uitgevoerd worden.

Indien er in het zorgtraject sprake is van de functie verblijf en verzorging in een (semi-)residentiële instelling, wordt deze functie niet in het Bureau Jeugdzorg geïmplementeerd. De coördinatie van de zorg wordt uitgevoerd door de casemanager, de zorg wordt uitgevoerd in de (semi-)residentiële instelling. Bij geïndiceerde hulp is er sprake van een inkoopmodel via de casemanager met behulp van niet een persoonsgebonden maar een zorgprogrammegebonden budget.

5.3 Het landelijk niveau

Op het landelijk niveau worden, het voorgaande indachtig, nog slechts enkele specialistische functies uitgeoefend: die functies waarvoor het lokaal en/of regionaal niveau te klein is. Een voorbeeld is de functie van geïntegreerde zorg, waarbij onderwijs, verblijf en verzorging en hulpverlening worden gecombineerd.

5.4 Het Bureau Jeugdzorg

De commissie staat één instelling per regio voor, het Bureau Jeugdzorg. Dit expertisecentrum, dat natuurlijk op allerlei locaties in verschillende gemeenten dependances kan hebben, koppelt de zorg aan de vragen. Daarnaast wordt tussen het lokale en regionale niveau een aansluiting gecreëerd. Op deze wijze wordt de expertise van de jeugdzorg ter beschikking gesteld aan het lokale niveau.

De organisatorische scheiding tussen wat nu het Bureau Jeugdzorg heet en de multifunctionele organisaties komt hiermee te vervallen. Er komt per regio één organisatie die de zorg voor jeugdigen 'beheert'. Dit model vereist de omvorming van de huidige multifunctionele organisaties én de Bureaus Jeugdzorg tot één regionale organisatie voor jeugdzorg.

Deze regionale organisatie, het Bureau Jeugdzorg nieuwe stijl, voert een aantal functies zelf uit en doet verschillende functies uitvoeren. In beide gevallen behoudt het Bureau Jeugdzorg via het case-management de regie.

Het Bureau Jeugdzorg nieuwe stijl wordt voor de regio het centrum voor zorg aan jeugdigen.

De commissie benadrukt dat een belangrijk argument van de koppeling van de ambulante hulpverleningsfunctie aan het Bureau Jeugdzorg en de multifunctionele organisaties ligt in het streven om op een efficiënte wijze een verschuiving van residentiële naar ambulante hulp te faciliteren.

De Adviescommissie realiseert zich dat met dit model de neiging ontstaat dat het Bureau Jeugdzorg zich een licht monopolistische positie verwerft. Zij verkiest de voordelen (zoals samenhang in zorg) boven het nadeel van de mogelijk monopolistische positie van het Bureau Jeugdzorg.

Bovendien is soleren voor het Bureau Jeugdzorg niet mogelijk. De commissie heeft eerder gepleit voor de invoering van een College van Toezicht en een review-regeling, opdat de toetsbaarheid van het handelen, in het bijzonder met betrekking tot indicatiestelling en zorgtoewijzing, van het Bureau Jeugdzorg vergroot kan worden.

Daarnaast heeft het Bureau Jeugdzorg zijn vaste relatie met het lokaal niveau en - door de zorgafstemming in de regio middels de regiovisie (zie tevens paragraaf 6.3) - op regionaal niveau. Daarnaast bepleit de commissie met grote nadruk dat ook andere, particuliere aanbieders van jeugdzorg voor verschillende functies, inclusief de intensievere hulpfuncties en de functie van verblijf en verzorging, hun diensten ter beschikking kunnen stellen.

Een belangrijk doel van het Bureau Jeugdzorg is de lokale en regionale niveaus elkaar te laten versterken. Het lokaal niveau heeft de functies informatie en advies. De functionele relaties van dit niveau liggen vooral bij het lokaal beleid: de basis- en algemene voorzieningen.

Het regionale niveau wordt gevormd door de functies consultatie en ondersteuning, intensief ambulante hulpverlening, pleegzorg, indicatiestelling, zorgtoewijzing, justitieel opgelegde hulp, verblijf en verzorging, en casemanagement.

Het Bureau Jeugdzorg werkt vraaggestuurd. Om die reden is per centrum een zeker volume vereist vanwege de noodzakelijk beschikbare specifieke deskundigheden. De commissie acht het mogelijk dat in elke regio van ongeveer 500.000 inwoners in Nederland een Bureau Jeugdzorg nieuwe stijl komt. Het Bureau Jeugdzorg kent een basisfinanciering voor de drie te onderscheiden functies: de functies consultatie en ondersteuning, de lichte hulp en de toegangsfunctie.

5.5 De Combi-gelden

De Adviescommissie constateert dat op rijksniveau de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Binnenlandse Zaken afzonderlijk middelen inzetten aan de voorkant van de jeugdzorg. Datzelfde gebeurt op het niveau van provincie en gemeente.

Het gaat bijvoorbeeld om GSB-middelen, Onderwijsvoorrangsbeleid, de Samenwerkingsverbanden jeugdhulpverlening, Justitie-projecten, HALT-projecten, preventief lokaal jeugdbeleid, projecten tegen supportergeweld, provinciale steunfuncties, enzovoorts.

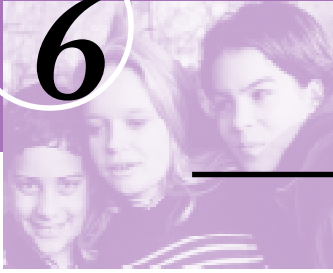
De Adviescommissie constateert dat hier het gevaar van versnippering reëel is. In het kader van efficiency is deze gang van zaken ongewenst.

De commissie pleit ervoor dat deel van deze gelden dat bestemd is voor opvoedings- en opgroeihulp en preventie te combineren in wat gemakshalve de Combi-gelden worden genoemd. De Combi-gelden worden vrijwillig door de departementen, provincies en gemeenten overgeheveld naar de regio i.c. het Bureau Jeugdzorg teneinde de inzet van de altijd schaarse middelen effectiever te laten zijn.

De commissie stelt het volgende voor.

- 1 De betrokken departementen dragen de betreffende middelen over aan het Bureau Jeugdzorg, zodat een integratieve aanpak mogelijk is.
- 2 De overheden worden gescheiden gehouden. De prestaties worden landelijk benoemd, regionaal uitgezet en lokaal gekoppeld. De informatievoorziening is direct gekoppeld aan de strategische doelstellingen; om die reden wordt er gemonitord op hoofdlijnen van landelijk niveau.
- 3 De bundeling van middelen en uitvoering geschiedt in de regiovisie.

6



Financiën

6.1 Geen AWBZ

In veel rapporten, notities en artikelen is gepleit voor één financiering van de jeugdzorg. Er is een mogelijkheid van financiering op basis van de AWBZ, door anderen wordt begrotingsfinanciering bepleit, de Commissie Ter Veld (Task Force) sprak over AWBZ-financiering voor het Bureau Jeugdzorg en begrotingsfinanciering voor de overige voorzieningen, enzovoort.

De huidige situatie is dat de jeugd-GGZ premiegefinancierd is en de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming begrotingsgefinancierd.

Vanuit de beschreven domeinen in hoofdstuk 4 over de afbakening van de jeugdzorg beveelt de Adviescommissie dringend aan om de onder de jeugdzorg gesitueerde functies in één financieringssysteem onder te brengen. Dat betekent voor sommige functies zoals de jeugdreclassering en de (gezins-)voogdij overheveling van de financiën naar het financieringssysteem van de jeugdzorg. Op deze wijze ontstaat op termijn niet alleen een heldere uitsplitsing in wat lokaal en regionaal (jeugdzorg-) niveau is, maar tevens wat onder jeugdzorg ressorteert en wat niet. De stelsels zullen dan beter op elkaar aansluiten en gemeenschappelijke kenmerken (gaan) vertonen.

De Adviescommissie meent dat het onderbrengen van de jeugdzorg in de AWBZ op dit moment niet de hoogste prioriteit heeft. Allereerst zijn er praktische bezwaren. Zo is de terminologie bijzondere ziektekosten weinig adequaat als het gaat om de jeugdzorg. Ten tweede kent ook de AWBZ zijn problemen: de relatie tussen de AWBZ-gefinancierde voorzieningen en het lokale niveau is van oudsher zwak. Verder geldt dat de AWBZ op dit moment onderwerp is van een stevige herziening die nog de nodige energie van alle betrokkenen zal vergen.

Deze bezwaren zouden nog te overwinnen zijn. De commissie meent echter dat het nu in gang zetten van een grote overhevelingsoperatie een dusdanige hoeveelheid politiek-maatschappelijke strubbelingen en positiespel met zich mee gaat brengen, dat de eerder genoemde vijf doelstellingen (zie hoofdstuk 3) in gevaar komen. De commissie acht het op korte termijn realiseren van die doelstellingen van groter belang dan het streven naar één specifieke financieringsbron.

Overigens onderkent de commissie dat er voordelen aan de AWBZ-systematiek zitten. De commissie stelt dan ook voor om de komende jaren een harmonisatietraject in gang te zetten waardoor de jeugdzorg in zijn beleidssystematiek zo veel mogelijk overeenkomsten gaat vertonen met de (gemoderniseerde) AWBZ en aanverwante wetten en regels. Zo kan de bekostigingsstructuur (zie volgend hoofdstuk) vorm krijgen door een systeem van productieomschrijvingen en tarieven die vastgesteld worden door het COTG. Het bouwbeleid zou geënt kunnen worden op een structuur analoog aan de nieuwe Wet Exploitatie Zorginstellingen.

Het kwaliteitsbeleid, de klachtenregelingen, de cliëntenparticipatie en de beroepsregistratie in de jeugdzorg zouden alle in principe ondergebracht moeten worden in wetten die op die gebieden nu reeds voor de gezondheidszorg gelden.

Ook de regiovisie jeugdzorg dient dezelfde wettelijke basis en structuur te krijgen als de regiovisies op het terrein van verpleging en verzorging, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg.

De commissie pleit er dus voor eerst te investeren in beleidsdoelstellingen en harmonisatie.

Overheveling naar de AWBZ is haars inziens nog niet gewenst.

De commissie werkt hieronder het model van de éénduidige financiering uit.

6.2 Verantwoordelijkheden

In de nieuwe opzet van het Bureau Jeugdzorg worden bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een andere wijze verdeeld.

- De rijksoverheid (i.c. de coördinerend bewindspersoon) blijft ten principale verantwoordelijk voor het beantwoorden van de zorgvragen; zij is de probleemeigenaar.
- De rijksoverheid (i.c. de coördinerend bewindspersoon) stelt dan ook het financieel makro-kader voor de uitvoering vast.
- De provincies / grootstedelijke regio's zien er vervolgens op toe dat in de regio's beleidsdoelen tot stand komen en gehaald worden. Het Bureau Jeugdzorg speelt daarin een hoofdrol.
- De provincies / grootstedelijke regio's stellen, na op overeenstemming gericht overleg met de gemeenten, de regiovisie vast.
- In de regio zijn de lokale en provinciale overheden samen met de zorgaanbieders verantwoordelijk voor de infrastructuur van de zorg. Zo veel als mogelijk dienen cliënten, via cliëntenraden en cliëntenplatforms, hierbij betrokken te worden.
- De indicatiestelling én zorgtoewijzing komen objectief tot stand en worden getoetst op de onafhankelijkheid door het College van Toezicht en bij civielrechtelijke interventies door de kinderrechtster.
- De zorgaanbieder krijgt te maken met toelatingseisen met aangescherpte kwaliteitseisen en zal gaan werken met zorgcontracten.
- De cliënt krijgt informatie over zijn rechten, plichten en over de zorgalternatieven. Hij krijgt via de overeen te komen modules instrumenten in handen om de zorg in overeenstemming te brengen met zijn wensen. Het moge duidelijk zijn dat in het geval van opgelegde hulp deze modules moeten passen in het kader van de justitiële interventie.

6.3 Functiegerichte financiering

Thans is de financiering gericht op (de historische kosten van) instellingen. Deze instellingen hebben een instellingsbeschikking gekregen waarmee het aantal plaatsen en de hulpverleningsvariant(en) zijn vastgelegd. Op basis van die beschikking krijgen instellingen hun subsidie verstrekt.

Met de nieuwe financiering zou dat anders dienen te verlopen. De middelen worden door het Rijk op basis van demografische gegevens, eventueel maal een bepaalde wegingsfactor, uitgezet via de provincies bij de regio's.

De jeugdzorg moet dan wel - meer dan nu het geval is - door de beleidsverantwoordelijke overheden worden gezien als 'instrument van overheidsbeleid'.

Vervolgens zou in regiovisies de vraag in kaart gebracht moeten zijn, plus daarbij in welke mate voorzien wordt in die vraag. Een regiovisie geeft helder aan wat het beleid voor de komende jaren is en welke beleidsdoelen gerealiseerd moeten worden. Deze doelen dienen gekwantificeerd te worden door er prestatie-indicatoren aan te verbinden. Met behulp van de geformuleerde prestatie-indicatoren kan vervolgens worden bezien of het programma succesvol is geweest en of bijsturing wenselijk is.

In feite wordt in dit model de traditionele begrotingsfinanciering vervangen door functiegerichte financiering via één financieringsstroom.

Het lijkt de Adviescommissie wenselijk dat het COTG voor de functiegerichte financiering een systematiek ontwerpt.

6.4 Jaarcycli

In feite is er sprake van twee jaarcycli: één voor de combinatie lokaal en regionaal niveau, en één voor de regio.

In de jaarcyclus van het lokaal niveau en het Bureau Jeugdzorg worden afspraken gemaakt over een drietal zaken:

- wat levert het Bureau Jeugdzorg;
- wat levert het lokaal niveau;
- hoe worden de Combi-gelden ingezet.

De jaarcyclus van de regio maakt afspraken over de volgende zaken:

- de grootte van het basisbudget van het Bureau Jeugdzorg;
- hoe het aanbod wordt afgestemd op de vraag;
- welk deel van het jaarbudget naar het modulair-gebonden budget gaat;
- dat er per cliënt onafhankelijk kan worden ingekocht;
- dat na afloop van de cyclus gemeten wordt in hoeverre het aanbod aansloot op de vraag;
- dat de instellingen afgerekend worden op de geleverde zorg.

6.5 Praktijk

In de alledaagse praktijk betekent dat het volgende.

- Voor de lokale functies is lokale financiering geëigend.
- Op regionaal niveau heeft het Bureau Jeugdzorg een basisfinanciering voor de drie elementen: consultatie en ondersteuning, lichte hulp en de toegang.
De overige middelen worden voortaan gekoppeld aan de zorgtoewijzing van het Bureau Jeugdzorg.

Bij de geïndiceerde zorg worden niet langer instellingen, maar - via modules - functies gefinancierd. In de zorgtoewijzing wordt, in samenspraak met de cliënt, het zorgtraject vastgesteld. De verschillende modules kunnen op basis van aanbesteding aan de hand van offertes bij verschillende instellingen uitgezet worden.

De jeugdzorginstellingen kunnen inschrijven door aan te geven op welke wijze en met welke programma's zij de beleidsdoelen van één of meerdere modules denken te kunnen bereiken. In deze opzet wordt ook niet langer uitgegaan van provinciale of landelijke plaatsen; de casemanager kan, in samenspraak met de cliënt, vrij beslissen over de gewenste zorg.

Financiering van modules kan er toe leiden dat succesvolle instellingen groeien ten koste van andere instellingen.

In deze opzet kan veeleer gesproken worden van trekkingsrecht in plaats van budgettering.

Het is niet geheel in te schatten tot welke consequenties dit model leidt in de praktijk van de komende jaren. Het zou een vorm van ondoelmatigheid zijn wanneer op korte termijn de continuïteit van bepaalde instellingen hierdoor in gevaar zou komen. Daarom ligt een ontwikkelingstraject voor de hand, waarbij een termijn van bijvoorbeeld vijf jaar wordt afgesproken ter voorbereiding op de nieuwe situatie. Een overgangssystematiek dempt het schokeffect dat van voornoemd financieringsmodel kan uitgaan.

- Op boven-provinciaal of landelijk niveau zullen enkele specialistische voorzieningen noodzakelijk blijven. De casemanager kan vanuit de hulpverleningsovereenkomst voor een cliënt een functie of meerdere functies daar inkopen. De continuïteit van deze specialistische functie vereist een speciaal financieel regime.

6.6 De Combi-gelden

Er zijn vele wensen tot uitbreiding van de middelen van jeugdzorg. Met de Combi-gelden worden middelen gebundeld die voorheen door overheden los van ander overheidsbeleid ingezet werden.

De Combi-gelden maken het eerder mogelijk bepaalde zorgwensen te realiseren.

De middelen worden gebundeld in het Bureau Jeugdzorg; in de jaarcyclus van de regiovisie wordt met alle partijen gesproken over de wijze waarop de middelen besteed zullen gaan worden.

7



Van huidige naar gewenste situatie

Functionies koppelen of onderbrengen in een nieuw systeem is een ingewikkelde activiteit die nadrukkelijk aangestuurd moet worden. De Adviescommissie stelt voor dat voor een periode van vijf jaar een procesmanagement dit proces van overgang stuurt.

In principe kan het procesmanagement op drie plaatsen worden geplaatst: bij de overheid, partijen regelen het samen, of er is sprake van een onafhankelijk procesmanagement.

De commissie bepleit een onafhankelijk procesmanagement. Met een groot mandaat moet het in staat zijn tempo te maken. Er dienen prestatie-afspraken met het procesmanagement gemaakt te worden. De Tweede Kamer kan deze afspraken controleren.

Noten

- 1 Uitwerking Regeerakkoord Jeugdzorg; Hoofdpijnen van een plan van aanpak 1999-2002 dat op 23 december 1998 naar de Tweede Kamer is verzonden (Kamerstukken II, 1998/99, nr. 26211, nr. 4).
- 2 Besluit Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (Stb. 1999, 154).
- 3 Commissie Wiarda (1971). Jeugdbeschermingsrecht. Rapport van de commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 4 Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1976). Jeugdwelzijn. Op weg naar een samenhangend beleid. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 5 Ministeries van WVC, Justitie en O&W (1984). Tussen droom en daad. Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 6 Ministeries van WVC, Justitie en O&W (1984). Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Residentiële voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 7 Deerenberg, A. (1995). Wet op de jeugdhulpverlening. Editie Schuurman & Jordens nr. 200. Zwolle: Tjeenk Willink.
- 8 Task Force doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening (1994). Plaats maken; op weg naar een goede jeugdzorg. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 9 Ministerie van WVC (1994). Regie in de jeugdzorg. Standpunt van de ministers van WVC en Justitie. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Bijlage 1

Samenstelling van de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg:

a voorzitter, tevens lid:

mw. drs. I. Günther;

b lid:

prof. dr. P.A.H. van Lieshout (tot 15 oktober 1999);

prof. dr. J.M.A. Hermanns;

drs. W. Oosterom, RA;

prof. mr. P. Vlaardingebroek;

J. Dijkstra;

mw. mr. J.W. Regouw-Vellinga.

zie:

Regeling benoeming en vergoedingen Adviescommissie Wet op de jeugdzorg
(Staatscourant 1999, nr. 147, blz. 6)

c secretaris:

mr. drs. A.J.M. van der Putte MBA.

Bijlage 2

Koninklijk Besluit Instelling Adviescommissie Wet op de jeugdzorg

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden



Jaargang 1999

154

Besluit van 18 maart 1999, houdende instelling van de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (Besluit Adviescommissie Wet op de jeugdzorg)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Onze Minister van Justitie van 26 februari 1999, DJB/JHV 99.395, gedaan mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Er is een Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, hierna te noemen: de Adviescommissie.

Artikel 2

De Adviescommissie heeft tot taak op basis van een door haar op te stellen visie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van opvoeding en zorg, alsmede op basis van een door haar te formuleren heldere probleemanalyse van de huidige situatie verschillende alternatieven van een bestuurlijk kader te verkennen en te komen tot een aantal modellen. Tevens zal zij op basis van een aantal criteria voorstellen doen voor het meest gewenste model.

Het bestuurlijk kader omvat in ieder geval:

1. de afbakening van het begrip jeugdzorg;
2. de verdeling van de verantwoordelijkheden;
3. de financieringssystematiek.

Artikel 3

De Adviescommissie bestaat uit maximaal zeven leden

Artikel 4

1. De Adviescommissie streeft ernaar haar advies voor 1 juni 1999 aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en aan de Minister van Justitie uit te brengen.

2. Na het uitbrengen van het advies is de Adviescommissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden van de Adviescommissie worden na opheffing van de Adviescommissie, of zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgedragen aan het archief van de Directie Jeugdbeleid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 september 1999.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit Adviescommissie Wet op de jeugdzorg.

Onze Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie zijn belast met de uitvoering van dit besluit dat met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 18 maart 1999

Beatrix

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

Uitgegeven de *dertiende* april 1999

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

Op grond van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges wordt door middel van het onderhavige besluit de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg ingesteld.

Deze adviescommissie heeft tot taak op basis van een door haar op te stellen visie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van opvoeding en zorg, alsmede op basis van een door haar te formuleren heldere probleemanalyse van de huidige situatie verschillende alternatieven van een bestuurlijk kader te verkennen om te komen tot een aantal modellen. Tevens zal de commissie op basis van een aantal criteria voorstellen doen voor het meest gewenste model.

Het bestuurlijk kader omvat in ieder geval:

1. de afbakening van het begrip jeugdzorg (de reikwijdte van de Wet op de jeugdzorg);
2. de verdeling van de verantwoordelijkheden;
3. de financieringssystematiek.

De procesmatige kant van de overgang van de huidige naar de gewenste situatie vormt voor de commissie bij de uitvoering van haar taakopdracht een belangrijk aandachtspunt.

In verband met de uitwerking van de voornemens over de jeugdzorg in het Regeerakkoord is een plan van aanpak op hoofdlijnen vastgesteld, welk plan op 23 december 1998 naar de Tweede Kamer is verzonden (Uitwerking Regeerakkoord jeugdzorg; Hoofdlijnen van een plan van aanpak 1999–2002; kamerstukken II 1998/99, nr. 26 211, nr. 4).

Voor de periode 1999–2002 zijn twee doelstellingen bepaald:

- het tot stand brengen van een Wet op de jeugdzorg met eenduidige aansturing en financiering, waarin de met Regie in de jeugdzorg geboekte vooruitgang wordt verankerd;
- het versterken en verankeren van de gewenste veranderingen op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau, mede door de inzet van extra middelen en het maken van resultaatafspraken tussen het Rijk, de provincies, de grootstedelijke regio's en de gemeenten.

In dit plan van aanpak is aangegeven dat het tot stand brengen van de Wet op de jeugdzorg gefaseerd plaats vindt. In de eerste fase wordt het bestuurlijk kader van de wet bepaald. Voor het opstellen van dit bestuurlijk kader is besloten een ad hoc adviescommissie van onafhankelijke externe deskundigen in te stellen.

Wat betreft de reikwijdte van de wet dienen een aantal punten aan de orde te komen.

- In het verlengde van het regeringsstandpunt Regie in de jeugdzorg kan ervoor gekozen worden het totale zorgaanbod van de jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugd-geestelijke gezondheidszorg onder de wet te brengen. Wat betreft de jeugdbescherming is de vraag of alleen de (gezins)voogdij-instellingen of ook de Raad voor de Kinderbescherming onder de nieuwe wet vallen. Eveneens de justitiële jeugd-inrichtingen vragen aandacht. Gaat het om alleen de civielrechtelijke bescherming of ook om de strafrechtelijke zorg? Ook de jeugd-geestelijke gezondheidszorg vraagt in het kader van de reikwijdte nader aandacht.

- Er is vanuit jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugd-geestelijke gezondheidszorg een grensvlak met de licht verstandelijk gehandicaptensector uit de gehandicaptenzorg. Moet deze sector geïntegreerd worden in de Wet op de jeugdzorg?

- Is het aanbrengen van een knip in de toegang gewenst?

Aanmelding, screening en vrij toegankelijke ambulante zorg (de zogenaamde front-offices van de Toegang) zouden niet binnen de reikwijdte van de Wet op de jeugdzorg kunnen worden opgenomen. Alleen diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing voor zwaardere of

complexere zorg en de niet-vrij toegankelijk zorg zouden dan binnen de reikwijdte van de Wet op de jeugdzorg worden geregeld.

De in het Regeerakkoord gewenste eenduidige sturing en financiering kan betrekking hebben op alleen de toegang of op de toegang en het daarop aansluitend gehele zorgaanbod. Bij de laatste variant kan primair een keuze worden overwogen voor begrotingsfinanciering of verzekeringsfinanciering (AWBZ). Bij AWBZ-financiering is een vraag welke rol provincies en/of gemeenten in de planning en beleidsontwikkeling wordt toegeedeeld (modernisering AWBZ)? Bij een keuze voor begrotingsfinanciering kunnen verschillende modaliteiten van decentralisatie worden overwogen.

Gemeenten zijn van mening dat door verankering van de zogenaamde front-offices van de bureaus jeugdzorg in de lokale netwerken preventief jeugdbeleid er sprake zal zijn van een meer effectief, doelmatig en vraaggericht jeugdbeleid.

In het voortraject van de nieuwe wet maakt het rijk in samenspraak met IPO en VNG een inventarisatie van de wijze waarop nu binnen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden, vorm wordt gegeven aan samenhang tussen lokale jeugdvoorzieningen en regionale jeugdzorg en welke knelpunten bij het realiseren van een sluitend aanbod aan de orde zijn.

De commissie dient verschillende alternatieven van een bestuurlijk kader te verkennen en in verband daarmee een aantal modellen voor te stellen. Alvorens hiertoe over te gaan dient een visie op de rol en de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van opvoeding en zorg opgesteld te worden en dient vastgesteld te worden van welke probleem-analyse moet worden uitgegaan. De commissie zal tevens op basis van in ieder geval de hiernavolgende criteria voorstellen doen voor het meest gewenste model:

- de mate waarin het bestuurlijk kader voor de nieuwe wet, meer dan de huidige wettelijke regeling, bijdraagt aan een eenduidige en slagvaardige besturing en financiering van het totale jeugdzorgstelsel;
- de mate waarin de financieringssystematiek incentives bevat voor het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid;
- de mate waarin het bestuurlijk kader bijdraagt aan de met Regie in de jeugdzorg gewenste verbeteringen van het stelsel en deze verbeteringen verankert.

Bij de keuze voor het meest gewenste model behoort advisering over een combinatie van de bestaande financieringssystematieken danwel een nieuw te introduceren financieringssystematiek tot de mogelijkheden.

Gelet op de specifieke taakopdracht is besloten tot het instellen van de onderhavige adviescommissie. Regie in de jeugdzorg en in het verlengde daarvan de Wet op de jeugdzorg, beoogt te komen tot een samenhangende regeling ten aanzien van een drietal sectoren, te weten jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen. In verband daarmee is specifieke deskundigheid over de relevante bestuurlijke verhoudingen en financieringsstelsels alsmede kennis en inzicht over de werking van de onderscheidene onderdelen van het jeugdzorgstelsel en inzicht in ontwikkelingen van Regie in de jeugdzorg van cruciaal belang. De leden van de in te stellen adviescommissie zullen dan ook op basis van deze specifieke deskundigheid worden benoemd. Daarnaast hebben overwegingen van tijdelijkheid en slagvaardigheid (qua omvang kleine samenstelling) een – zij het geringe – rol gespeeld bij de keuze voor een nieuw in te stellen adviescommissie.

De adviestaak van de commissie is naar zijn aard eenmalig en tijdelijk.

Het bestaan van de commissie is dan ook beperkt tot het tijdstip waarop zij haar advies heeft uitgebracht. Volgens de huidige planning moet de commissie ernaar streven het advies uiterlijk op 1 juni 1999 uit te brengen. Om te voorkomen dat een geringe overschrijding van deze planning tot een verlenging van het instellingsbesluit van de commissie zou moeten leiden, is ervoor gekozen het besluit zelf per 1 september 1999 te laten vervallen.

Met inachtneming van de Kaderwet adviescolleges regelt de commissie haar werkzaamheden overigens naar eigen inzicht. De commissie zal in ieder geval bij de uitvoering van haar taakopdracht in overleg treden met alle belanghebbende partijen. De commissie wordt bijgestaan door een secretariaat (en de aan dit secretariaat toegevoegde medewerker(s)).

De benoeming van de leden van de adviescommissie zal op basis van artikel 6, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges plaatsvinden door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie.

Eveneens zal daarbij – met inachtneming van het Vergoedingsbesluit adviescolleges – het bedrag worden vastgesteld dat de leden van de commissie per vergadering als vergoeding ontvangen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper