

# **Regie in de jeugdzorg**

Standpunt van de Ministers  
van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur  
en Justitie

*juli 1994*

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Aanleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Bestuurlijke rolverdeling</b>	<b>7</b>
	2.1 Gemeentelijk beleid	7
	2.2 Provinciaal en grootstedelijk beleid	7
	2.3 Rijksbeleid	7
<b>3</b>	<b>Uitgangspunten</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Complexiteit van het vraagstuk</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>De toegang tot de jeugdzorg</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>De hulpverlening: denken in programma's</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>Nieuwe instrumenten</b>	<b>16</b>
<b>8</b>	<b>Rijksbeleid: aansluitend en ondersteunend</b>	<b>18</b>
<b>9</b>	<b>Financiering: een inzichtelijker systeem</b>	<b>21</b>
<b>10</b>	<b>Een cyclisch ontwikkelingsproces</b>	<b>23</b>
<b>11</b>	<b>Tenslotte</b>	<b>24</b>

**Foto omslag:** *John Scholten, Zevenaar*

**Layout en  
opmaak:** *Peter de Vos*

**produktie:** *Centrale Directie Voorlichting,  
Documentatie en Bibliotheek  
van het ministerie van Welzijn,  
Volksgezondheid en Cultuur*

YDB 94-150

## Aanleiding

## Hoofdstuk I

Op 28 februari 1994 is door de leden Vliegenthart, Mulder-van Dam, en Versnel-Schmitz een motie ingediend en naderhand door de Tweede Kamer aanvaard over de jeugdzorg (TK 1993-1994, 23400 XVI, nr. 81). In de motie werd de regering verzocht om op basis van het advies van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid concrete initiatieven te nemen die ertoe leiden dat op landelijk niveau een gemeenschappelijk, richtinggevend kader tot stand komt dat een samenhangend hulpaanbod voor jeugdigen op regionaal niveau faciliteert.

Over aspecten van samenhang en samenwerking in de jeugdzorg zijn inmiddels meerdere adviezen verschenen die veelal ook een bredere strekking hebben dan alleen de jeugdzorg.

Wij noemen de volgende:

- Advies van de Commissie Jeugdcriminaliteit onder voorzitterschap van mevrouw G.W. van Montfrans-Hartman d.d. 16 maart 1994 (Aanpak jeugdcriminaliteit; met de neus op de feiten);
- Advies van de Taskforce Jeugdhulpverlening onder voorzitterschap van mevrouw E. ter Veld d.d. 28 april 1994 (Plaats maken, op weg naar goede jeugdzorg);
- Advies van de Raad voor het Jeugdbeleid d.d. mei 1994 (Aanval op uitval, Bestrijding van uitval van jeugdigen).

Op 26 mei jl. heeft er voorts een debat plaatsgevonden over een bestuurlijk kader voor het jeugdbeleid.

Deelnemers uit de kring van de diverse overheden en veldorganisaties hebben ondermeer gesproken over een (inter)bestuurlijke rolverdeling. Partijen zouden zich met name moeten richten op het ontwikkelen van een sluitend curatief aanbod, een verbeterde toegang tot dat aanbod, een intensivering van de preventie en een sterkere gerichtheid op de afnemers.

Op 28 juni jl. hebben wij over een en ander afsluitend gesproken in het Gestructureerd Overleg Jeugdbeleid met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Stichting Overleg Jeugdvoorzieningen Nederland (SOJN).

Wij menen dat ter uitwerking van hetgeen in de motie is beoogd uitgaande van het gegeven dat een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie in de jeugdhulpverlening nodig is, een ontwikkelingsproces in gang moet worden gezet vanuit een duidelijk bestuurlijke taakverdeling tussen de betrokken overheden enerzijds en een goede interbestuurlijke samenwerking anderzijds.

Wij schetsen hieronder de contouren en uitgangspunten voor dit proces en wie voor welke onderdelen de regie voert.

Zoende geven wij een eerste aanzet tot de uitwerking van een aantal gedachten die in de diverse adviezen en debatten zijn geuit. Daarmee sluiten we aan op de breed gevoelde behoefte tot bestuurlijke helderheid en op het grote draagvlak voor vernieuwing dat thans in dit werkveld bestaat.

Wij zijn ons terdege bewust van de beperkingen van deze brief. Het is niet onze bedoeling met deze brief reeds een definitief standpunt op alle (onderdelen van de) genoemde adviezen in te nemen. Dat lijkt ons veeleer een taak voor een volgend kabinet.

# Bestuurlijke rolverdeling

## Hoofdstuk 2

Onder regie van de gemeentelijke overheden zal een gericht preventief jeugdbeleid vorm dienen te krijgen.

Een sterkere aandacht voor het jeugdbeleid op lokaal niveau zou een toenemend beroep op de jeugdzorg kunnen indammen. Bij vele grote en middelgrote steden is een dergelijk beleid in ontwikkeling. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ondersteunt dat streven. Zowel in het advies van de Commissie Van Montfrans over de jeugdcriminaliteit, als in het advies van de Raad voor het Jeugdbeleid (Aanval op uitval), wordt dit pleidooi sterk onderstreept. In oktober wordt het advies van prof.dr. C. Schuyt over integraal jeugdbeleid verwacht, terwijl tezelfdertijd een advies van de VNG over dit onderwerp beschikbaar komt.

Het lijkt ons verstandig deze adviezen af te wachten alvorens te bezien of en in hoeverre de provinciale- en rijksoverheid de gemeenten kunnen ondersteunen bij de ontwikkeling en vormgeving van een dergelijk lokaal beleid.

Een dergelijk beleid zal tot doel moeten hebben de samenwerking tussen relevante sectoren als het onderwijs, de eerstelijns gezondheidszorg en de collectieve preventie (als bedoeld in de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid), het jeugdwelzijnswerk, de arbeidsvoorziening, justitie, politie en de sociale diensten te versterken om zodoende een vroegtijdige uitval van jeugdigen te voorkomen.

Een wijkgerichte aanpak met een sterke participatie van de jeugd zelf zou onderdeel moeten zijn van een dergelijk beleid.

Onder regie van de provinciale en grootstedelijke overheden zal een samenhangende jeugdzorg gestalte moeten krijgen. Dit betreft ten minste een verbeterde samenwerking tussen de jeugdbescherming, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de jeugdhulpverlening die op indicatie wordt gegeven.

Het gaat daarbij om ambulante hulpverlening en behandeling, dagbehandeling, residentiële behandeling en pleegzorg.

Naast deze onderlinge afstemming is afstemming naar aanpalende sectoren aan de orde.

Dit geldt met name naar het (speciaal) onderwijs, de arbeidsvoorziening en het preventieve beleid zoals dat onder regie van de gemeentelijke overheden vorm zou moeten krijgen.

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor een richtinggevend kader voor de (maatschappelijke functie van de) preventieve en curatieve jeugdzorg zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin.

### 2.1 Gemeentelijk beleid

### 2.2 Provinciaal en grootstedelijk beleid

### 2.3 Rijksbeleid

Zij stelt de inhoud en omvang van de op functionele leest omschreven jeugdzorg vast. Zij bewaakt de grenzen en het prestatieniveau van het stelsel enerzijds en faciliteert de ontwikkelingen en processen op regionaal en lokaal niveau.

De Minister van WVC zal vanuit de verantwoordelijkheid van het brede jeugdbeleid de regie voor de samenwerking op rijksniveau voeren en terzake initiatieven nemen, de verantwoordelijkheden van de andere ministers in aanmerking genomen.

## Uitgangspunten

## Hoofdstuk 3

Wij kiezen er nadrukkelijk voor om een ontwikkelingsproces in gang te zetten dat grote gelijkenis vertoont met hetgeen geadviseerd is door de Nationale Raad voor de Volksgezondheid. Een aantal uitgangspunten van de Task Force willen wij daarbij betrekken:

- a. de toegang tot de jeugdzorg moet per regio kwalitatief goed geregeld worden;
- b. het aanbod moet functioneel worden opgebouwd (integrale zorg)

Derhalve willen wij, anders dan de Task Force, thans geen gevolg geven aan overheveling van begrotingsgefinancierde voorzieningen naar het AWBZ-fonds of vice-versa. Noch lijkt het ons wenselijk justitiële voorzieningen te decentraliseren naar provinciaal niveau.

Aansluitend bij hetgeen zich regionaal ontwikkelt, moet het naar onze mening zeer wel mogelijk zijn om uitgaande van de huidige verantwoordelijkheidstoedeling en financieringswijze door aanpassing van het instrumentarium aanzienlijke vooruitgang in de effectiviteit te boeken.

De jeugdzorg en haar onderdelen maken deel uit van een bredere keten van voorzieningen. Deze onderdelen zijn naar onze mening vaak slecht geschakeld. Dit geldt zowel waar het gaat om de uitvoering van het beleid als om de aansturing van het beleid. Het verbeteren van de verbindingen in de keten biedt meer soelaas dan het steeds weer ter discussie stellen van (financierings- en sturingswijze van) onderdelen van de keten.

Een zorgvuldig begeleid ontwikkelingsproces dat aansluit bij de praktijk heeft ook nadrukkelijk de voorkeur van de betrokken partijen.

Zo is er tot ons genoeg de afgelopen jaren ter verbetering van de zorg voor jeugdigen veel gerealiseerd.

De provinciale en grootstedelijke overheden, die vanaf 1 januari 1992 de verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de planning en bekostiging van het grootste deel van de jeugdhulpverlening, hebben consciëntieus en creatief gewerkt aan het ontwikkelen en vaststellen van meerjarenplannen voor de regionale jeugdhulpverlening.

De instellingen zijn doende met initiatieven ter verhoging van de kwaliteit, terwijl een aantal innovatieve vormen van hulpverlening in ontwikkeling is. Ten faveure van de efficiëntie en de effectiviteit is schaalvergroting aan de orde van de dag. Binnen de jeugdbescherming wordt, mede naar aanleiding van het rapport 'Rechtzetten' van de subcommissie Kinderbescherming onder leiding van mevrouw A.M. Vliegthart (TK 21818) en de nota 'Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging' (TK 21980), eveneens voortvarend gewerkt aan verdere verbetering van de kwaliteit.



Naar aanleiding van het projekt Vernieuwing Jeugdbescherming en Reclassering wordt in overeenstemming met de toenmalige bijzondere Commissie voor het Jeugdwelzijnsbeleid het nodige gedaan om deze ontwikkeling te ondersteunen.

Thans zijn dan ook aanvullende maatregelen aan de orde om de samenwerking die ontstaat in de jeugdzorg verder te ontwikkelen. Een vergroting van de effectiviteit kan daardoor worden gestimuleerd. Met name is een gerichtheid aan de orde op de groeiende groep jongeren met meervoudige problemen die juist gebaat zijn met een breedsporige aanpak.

De navolgende aspecten zijn van belang bij de verbetering van de samenwerking in de jeugdzorg:

- de wijze waarop toegang tot het hulpaanbod wordt verkregen;
- de afstemming van het hulpaanbod op de vraag;
- het hulpaanbod zelf;
- de wijze waarop het hulpaanbod wordt georganiseerd, gecoördineerd en verantwoord;
- de organisatie-structurele kaders waarin het hulpaanbod is vervat;
- de sturing en financiering;
- de wijze waarop de beoogde samenhang dient te worden geïmplementeerd.

Rond al deze aspecten is volop beweging te constateren. De talrijke adviezen op dit terrein hebben de dynamiek in de sector sterk bevorderd.

De pilotprojecten jeugdhulpverlening beogen enerzijds de samenwerking in het aanbod vanuit de diverse sectoren te faciliteren, terwijl anderzijds ook in een aantal pilotprojecten de verbetering van de toegang aan de orde is.

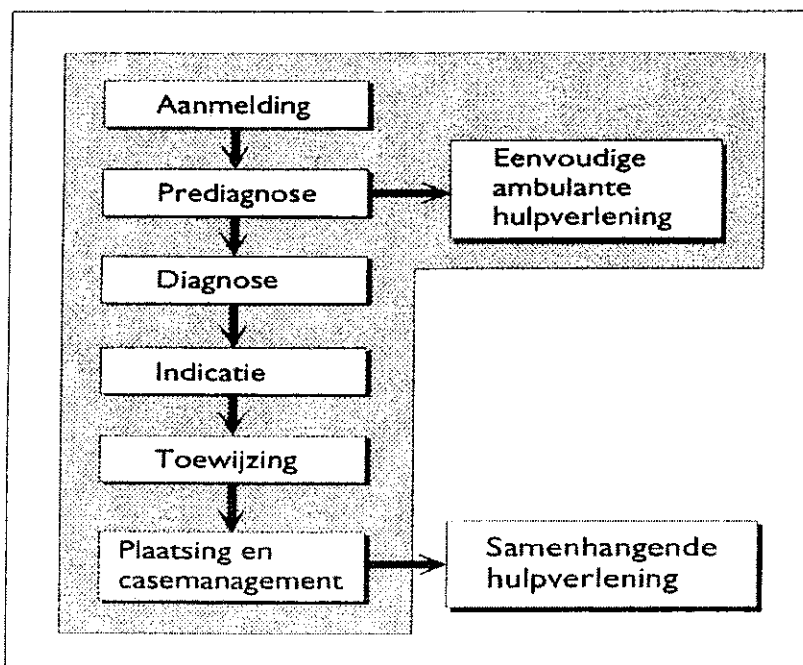
Ook de afstemming van het hulpaanbod op de vraag is in zeer veel regio's een belangrijk thema. Een verbeterde registratie moet ertoe leiden dat een beter inzicht ontstaat in hulpaanbod en -gebruik. Het Sociaal en Cultureel Planbureau zal in de volgende doelgroep-rapportage (1996) nadrukkelijk ingaan op de behoefte aan jeugdzorg in ons land. Door het rijk, het IPO en de SOJN wordt thans gewerkt aan de nadere invulling - zowel inhoudelijk als bestuurlijk - van een landelijk beleidsinformatiesysteem inzake vraag en aanbod in de jeugdzorg. De schaalvergroting in de jeugdzorg heeft een verbetering in de organisatie en coördinatie van het hulpaanbod met zich meegebracht. In het bestuurlijk gestructureerd overleg jeugdbeleid is enige malen gesproken over sturingsvragen (de vormgeving van het complementair bestuur) en de rol van het rijksplan daarbij. Bij tal van vernieuwingen is de implementatie van succesvolle verbeteringen een belangrijk aandachtspunt.

## Hoofdstuk 5 De toegang tot de jeugdzorg

Bij de toegang tot de jeugdzorg gaat het om een adequate selectie en distributie van hulpvragers.

De hulpvraag dient te worden geanalyseerd en aan hen die (dringend) hulp behoeven dient de juiste hulp te worden verleend. De hulp wordt op basis van een indicatie verstrekt.

Het gaat daarbij om de volgende functies:



Het is van belang deze functies nadrukkelijk te onderscheiden omdat deze verschillende verantwoordelijkheden (kunnen) impliceren en verschillende beslismomenten (kunnen) inhouden.

Deze functies worden thans door een groot aantal verschillende instanties uitgevoerd. In dit verband noemen we met name de adviesbureaus, de JAC's de RIAGG's en de instellingen voor (gezins)voogdij.

Deze functies dienen per regio zodanig geclusterd te worden dat per regio een of meer fysiek herkenbare eenheden ontstaan waarbij tenminste sprake is van een vast adres, één telefoonnummer en 7 x 24 uurs-bereikbaarheid. De bestaande voorzieningen hebben de taak deze clustering te organiseren.

Naar ons oordeel dienen ook de regionale meldpunten kindermishandeling hierbij te worden betrokken, waarbij uiteraard waarborgen voor het specifieke vertrouwelijke karakter moeten worden gegeven.

Tevens zal een eenvoudige ambulante hulpverlening en crisisinterventie moeten worden georganiseerd.

Er wordt derhalve één toegang tot de jeugdzorg georganiseerd. Alle hulpvragers zullen slechts hierdoor toegang tot de jeugdzorg kunnen verkrijgen.

## Hoofdstuk 6 De hulpverlening: denken in programma's

Ook bij het aanbod van hulpverlening verdient het aanbeveling uit te gaan van functies. De volgende functies spelen daarbij een rol:

- verpleging;
- verblijf;
- verzorging;
- begeleiding en advisering;
- behandeling

De functies toegepast op herkenbare categorieën cliënten in de jeugdhulpverlening vormen programma's.

Deze programma's (soms ook trajecten genoemd) bevatten samenhangende uitspraken over de hulpvragen van de doelgroep en het hulpverleningsarrangement dat voor deze doelgroep het meest passend is.

Tevens dient te worden aangegeven hoe een dergelijk programma wordt georganiseerd en gecoördineerd.

Programma's kunnen een zekere gerichtheid hebben op herstel (cure) of op ondersteuning zodanig dat de toestand van de hulpvrager niet verder achteruit gaat (care).

Nadrukkelijk zal gestimuleerd moeten worden dat per regio wordt nagegaan welke categorieën cliënten geholpen dienen te worden, welke programma's het beste aanbod zouden zijn, uit welke functies de programma's moeten worden opgebouwd en welke voorzieningen die functies kunnen leveren tegen welke prijs. Daardoor komt anders dan thans niet langer het aanbod maar de vraag centraal te staan en zal het mogelijk moeten zijn de zorg op maat aan te bieden.

De ontwikkeling die inmiddels onder regie van de provinciale en grootstedelijke overheden is ingezet om te komen tot grootschaliger multifunctionele eenheden is een voorwaarde om te komen tot een vraaggestuurd en functioneel ingericht bestel.

De regionale ontwikkeling dient aan te sluiten bij de regionale vraag en situatie. De voorzieningen voor jeugdzorg zoals de RIAGG's, de kinder- en jeugdpsychiatrie (met name waar het gaat om de zgn. basisfuncties), de internaten en dagbehandelingseenheden en de ambulante zorg, zullen uitgedaagd moeten worden om de beoogde vernieuwingen zoveel mogelijk zelf tot stand te brengen. Programma's kunnen (mengvormen van) ambulante en (semi-) residentiële onderdelen omvatten.

In dit verband kan verwezen worden naar de IPO-discussienota 'Naar programma's in de jeugdhulpverlening'.

In eerste aanleg dient de programmering zich vooral toe te spitsen op de moeilijkste doelgroepen. Anders dan nu zal, waar bij de toegang wordt vastgesteld dat hulpverlening noodzakelijk is, voor een hulpvrager deze hulpverlening ook geboden moeten worden, in principe in de regio. Evenals dit het geval is voor de voorzieningen voor kinderen jeugdpsychiatrie is het streven dat de specifieke jeugdhulpverleningsvoorzieningen - binnen de marges van de in hoofdstuk 9 omschreven financieringsystematiek - een acceptatieplicht krijgen. In ieder geval dient acceptatie van de zwaardere probleemgroepen prioriteit te hebben boven hulpverlening aan de minder zware groepen. Daarbij dient de garantie te bestaan dat (zowel civiel- als strafrechtelijke beslissingen kunnen worden uitgevoerd. Juist voor de zwaardere probleemgroepen is een intersectorale programmering aan de orde, waarbij ook aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld de scholing en arbeidstoeleiding van de jeugdige.

## Hoofdstuk 7 Nieuwe instrumenten

Om per regio de hiervoor geschetste ontwikkeling in gang te zetten lijkt de introductie van de regiovisie als instrument goede handvatten te bieden.

Daarmee kan op het niveau van een verzorgingsgebied gekomen worden tot een adequate vraaganalyse en een sluitend curatief aanbod. De regiovisie is een zorginhoudelijke visie met gevolgen voor de planning en financiering van de voorzieningen. In de regiovisie worden beleidsmatige uitspraken gedaan over de ontwikkeling van de hulpvraag (kwalitatief, kwantitatief) en over de daarbij aansluitende zorg-programmering en de toegang tot die zorg. Aangegeven wordt welke programma's in welke hoeveelheid voor welke doelgroepen moeten worden uitgeoefend, wie die programma's dienen aan te bieden en welke kosten daarmee gemoeid zijn.

Zowel voor wat betreft de vraaganalyse als de zorgprogrammering is de relatie naar aanpalende terreinen als het lokale jeugdbeleid, het (speciaal) onderwijs, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorziening van groot belang.

Een regiovisie kan dan ook niet zonder overleg met alle betrokkenen onder wie de verzekeraars, justitiële vertegenwoordigers en gemeenten, tot stand worden gebracht.

In een regiovisie wordt aangegeven welke doelgroepen primair zorg nodig hebben en hoe de programmering voor die doelgroepen wordt verricht en hoe de acceptatie van die doelgroepen in de zorg wordt geregeld.

De regiovisie sluit - gegeven het ontwikkelingsmodel dat wordt voorgestaan - aan bij de thans lopende regionale processen.

Wij merken op dat de in dit verband reeds breed ingezette ontwikkeling naar multi-functionele organisaties belangwekkend kan worden geacht. Hiermee worden immers structurele kaders gecreëerd die processen van schaalvergroting (organiseren op regio-niveau) en schaalverkleining (organiseren voor doelgroepen) tegelijker tijd mogelijk maken.

De hiervoor genoemde en regionaal in samenhang gebrachte functies hebben een eigenstandige plaats ten opzichte van de multi-functionele organisaties. Een zeer intensieve afstemming ligt voor de hand.

Overigens is essentieel, dat bij de multi-functionele organisaties flexibiliteit voorop blijft staan en dat dient te worden voorkomen dat de schaalvergrotingen een verstarring op verdere ontwikkelingen teweeg brengen.

Een dynamische kijk op functionele en organisatorische netwerken is voor een samenhangende jeugdzorg dan ook onontbeerlijk.

In de regiovisie wordt tevens op basis van de regionale vraag aangegeven welke behoefte bestaat aan bovenregionale zorgprogrammering. Ons uitgangspunt is daarbij dat landelijke zorgprogrammering vervolgens nauw aansluit op de in de regiovisies geschetste behoefte. Wij zijn bereid te bezien welke landelijke voorzieningen een landelijke functie moeten houden en nadere afspraken te maken over het gebruik van de (resterende) landelijke voorzieningen aansluitend op de regionale vraag.

Ook voor wat betreft de toegang tot deze voorzieningen moet gelden dat dit regionaal wordt bepaald en bewaakt.

De regiovisie dient onder verantwoordelijkheid van het betrokken provinciale of grootstedelijke bestuur te worden opgesteld. De gedeputeerde of wethouder regisseert het proces van totstandkoming en is daarmee eindverantwoordelijk voor het realiseren van de toegang en de regionale zorgprogrammering. Hij contracteert in dit verband als het ware de partijen in samenspraak met de zorgverzekeraars en gemeentelijke overheden.

Bij de regisseursfunctie gaat het niet alleen om het treffen van generieke maatregelen, maar vooral ook om een actief beleid dat inspeelt op de dynamiek van de regio en deze stimuleert.

Binnen en tussen de (regionale) voorzieningen zal de samenhang zijn beslag dienen te krijgen. Dit vraagt van professionele beroepsbeoefenaren veelal een grondige heroriëntatie en van het management van de voorzieningen het vermogen tot het voeren van een strategisch beleid en het (verder) ontwikkelen van netwerken.

Kortom een regiovisie behoort minimaal aan het volgende aandacht te besteden:

- inzicht in de jeugdproblematiek (vraaganalyse)
- hoe wordt de toegang georganiseerd
- welke voorzieningen bieden vervolgens welke hulp aan (aanbod)
- welke programma's worden uitgevoerd
- hoe wordt het budget verdeeld



## Hoofdstuk 8    **Rijksbeleid: aansluitend en ondersteunend**

Het rijksbeleid dient aansluitend op het regionale beleid te worden vormgegeven en tevens faciliterend te zijn ingericht op het hiervoor geschetste ontwikkelingsproces.

Aansluitend op het regionale beleid vindt de landelijke zorgprogrammering plaats. Er zal in onze visie een circuitmodel ontwikkeld moeten worden tussen de (resterende) landelijke jeugdhulpverleningsinstellingen, de justitiële behandelrichtingen en gespecialiseerde kinder- en jeugdpsychiatrische voorzieningen.

Het thans bestaand Rijksplan Jeugdhulpverlening wordt uitgebouwd tot een richtinggevend macrokader preventieve en curatieve jeugdzorg. Naast een inzicht in de landelijke zorgprogrammering wordt daarin aangegeven op welke wijze en met welke middelen het ontwikkelingsproces wordt gestimuleerd.

In ontwikkeling is reeds een programma voor kwaliteitszorg en een systeem van landelijke beleidsinformatie. Daarbij speelt een goede registratie een belangrijke rol. Ook is in nauw overleg met werkveld, provincies en gemeenten een aantal ontwikkelingsexperimenten gestart. De landelijk te financieren ondersteuningsstructuur dient aan te sluiten op de prioriteiten die in gezamenlijk overleg zijn vastgesteld.

De vigerende wet- en regelgeving zal met het oog op het voorgaande op een aantal onderdelen worden aangepast.

Uitgangspunt dient naar ons oordeel daarbij te zijn, dat de te entameren aanpassingen in wet- en regelgeving het hiervoor beschreven proces zoveel mogelijk dienen te faciliteren.

Zowel voor de functies die bij de toegang zijn te onderscheiden als voor de functies die bij de zorgprogrammering aan de orde zijn, denken wij aan het formuleren van minimum-kwaliteitseisen. Deze betreffen de toegankelijkheid, bereikbaarheid en beschikbaarheid. Zodoende is sprake van een eenduidig landelijk kader.

Ook zal bezien worden hoe de eerder vermelde acceptatieplicht wettelijk vorm moet krijgen.

In het kader van de rechtshandhaving, waarvoor de Minister van Justitie primair verantwoordelijk is, is een aantal specifieke uitgangspunten aan de orde:

- het aanbod van jeugdhulpverlening verdient ook uit het perspectief van rechtshandhaving verbetering en dient in ieder geval zodanig te worden ontwikkeld, dat alleen bij werkelijke noodzaak een maatregel van justitiële kinderscherming wordt toegepast;
- de garantie dient te bestaan dat (zowel civiel- als straf-)rechtelijke beslissingen ten uitvoer kunnen worden gelegd. Dit impliceert ook een afdwingbare acceptatieplicht in het geval van een maatregel van justitiële kinderscherming;
- rechtsbescherming en rechtsgelijkheid dienen te zijn gewaarborgd. Zulks betekent mede waarborgen voor onafhankelijk onderzoek door derden ten behoeve van de justitiële organen en betekent een onafhankelijke rekwestreercapaciteit;
- de (aanpak van) jeugdcriminaliteit dient voldoende aandacht te hebben. Dit betekent dat de voor het terrein van de jeugdhulpverlening en het lokale jeugdbeleid relevante aanbevelingen van de Commissie Van Montfrans kunnen worden uitgevoerd.

Ook voor wat betreft onder de Minister van Justitie vallende instellingen en inrichtingen wordt aangesloten op het hierboven geschetste ontwikkelingsmodel:

- de in gang gezette ontwikkelingen ter zake van de instellingen voor gezinsvoogdij worden voortgezet. Ook het wetsvoorstel 23003, dat daarmee in lijn is.  
In verband met de in hoofdstuk 5 geschetste ontwikkelingen, waarbij uiteraard ook de instellingen voor (gezins)voogdij worden betrokken, zal door de Minister van Justitie worden bezien of en in hoeverre de vigerende en in voorbereiding zijnde regelgeving (onder meer betreffende erkenningsvoorwaarden en te stellen kwaliteitseisen) moet worden aangepast. Uiteraard zal ook nader worden geregeld de specifieke toetsing door de Minister van Justitie van de ontwikkelde regiovisies en de mogelijkheid ter zake aanwijzingen te kunnen geven;
- de ontwikkelingen met betrekking tot de raden van de kinderscherming - wier taken niet behoren tot de eerder aangegeven functies - zullen voortvarend worden voortgezet. Tevens zullen nadere afspraken worden gemaakt, zodat gegarandeerd is, dat de raden ter uitvoering van de adviserende en rekwesterende functies in voorkomende gevallen een beroep kunnen doen op de regionale deskundigheid met name waar het de diagnose en indicatiestelling betreft; een goede samenwerking tussen de raden en de betrokken voorzieningen per regio is noodzakelijk.
- in goed overleg tussen betrokkenen zal, zoals hiervoor aangegeven, een circuitmodel worden ontwikkeld tussen de justitiële behandelinrichtingen, bepaalde jeugdpsychiatrische voorzieningen en de (resterende) landelijke residentiële voorzieningen.

Hiermee wordt bereikt, dat plaatsing en aanbod van/voor in deze inrichtingen opgenomen bijzondere doelgroep(en) van jeugdigen beter kunnen worden afgestemd en benut en ook voor deze jeugdigen tot een beter programmatisch hulpaanbod kan worden gekomen.

Het macrokader zal ten slotte aangeven langs welke lijnen en op welke aspecten de toetsing van het regionale beleid vorm zal krijgen. Het gaat daarbij om aspecten als:

- de vormgeving van de toegang;
- de ontwikkeling van de zorgprogrammering voor primaire doelgroepen;
- de toegankelijkheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid;
- de bewaking van het minimale kwaliteitsniveau;
- de waarborgen in het kader van de rechtshandhaving.

Vanzelfsprekend krijgt de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming een belangrijke taak bij deze toetsing.

## Financiering: een inzichtelijker systeem

## Hoofdstuk 9

Er is zoals gezegd geen reden te kiezen voor volledige integratie van bestaande financieringsbronnen. Dit zou een omvangrijke en complexe operatie betekenen zonder dat op voorhand zeker is dat daardoor een hoger rendement wordt bereikt.

Naar onze mening kan met het handhaven van de huidige financieringsstromen (rijksbegroting WVC, rijksbegroting Justitie, AWBZ) tot een inzichtelijke financieringsstructuur worden gekomen.

Allereerst dient als onderdeel van het macrokader op rijksniveau in een financieel overzicht jeugdzorg het totaal financieel beslag te worden weergegeven.

Daarbij zal een onderscheid gemaakt moeten worden naar een regionale component en een landelijke component (ten behoeve van het landelijk zorgcircuit en het ondersteunend programma).

Op basis van nader te definiëren parameters (zoals inwonertal, mate van verstedelijking, demografische ontwikkelingen, voorzieningenstructuur) wordt de regionale component opgesplitst in regionale (calculatorische) budgetten.

De regiovisie wordt voor wat betreft de regionale behoefte opgesteld binnen de grenzen van het regionaal budget. De provinciale en grootstedelijke besturen bepalen de zorgprogrammering. Ter effectivering van het voorgenomen beleid worden vervolgens produktafspraken contractueel vastgelegd.

Anders dan thans worden geen instellingen als zodanig gefinancierd, maar worden zorgprogramma's voor nader te omschrijven doelgroepen ingekocht.

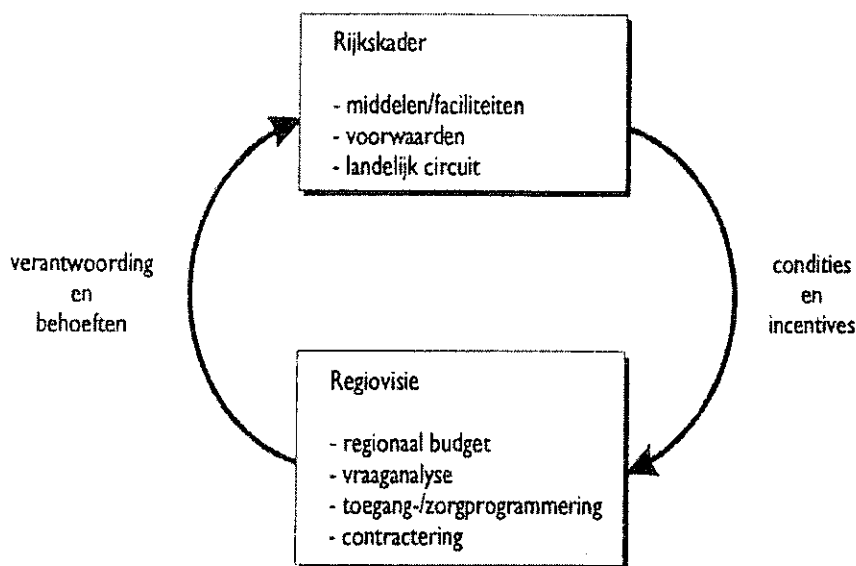
Bij deze systematiek van financiering dient duidelijk te zijn welk deel van de financiering als infrastructureel (gebouwen bijvoorbeeld) moet worden beschouwd.

De regiovisie geeft nadrukkelijk aan welke behoefte er is aan bovenregionale zorgprogrammering en is daardoor medebepalend voor het beroep op het landelijk zorgcircuit. De wijze van financiering van het landelijk zorgcircuit zal dan ook mede worden gebaseerd op de regionale behoefte.

De huidige financieringsbronnen blijven zoals gezegd overeind. De doeluitkering van WVC en Justitie voor wat betreft de jeugdhulpverlening vormt een onderdeel van het regionaal budget; de componenten uit het AWBZ-fonds en Justitie-begroting komen voorshands calculatorisch beschikbaar.

Op rijksniveau zullen de budgetten gekoppeld worden. Waar nodig en wenselijk zullen wij onderlinge substitutie bevorderen hetgeen in het rijkskader wordt weergegeven.

Het rijkskader en de regiovisies zijn uiteraard aan elkaar gerelateerd en worden periodiek geactualiseerd via een interactief proces.



Om dit proces succesvol te laten verlopen is een zorgvuldig en breed implementatietraject van groot belang.

Aandachtspunten zijn daarbij:

- commitment en betrokkenheid van de partijen (communicatie);
- ondersteuning bij de samenstelling van regiovisies;
- het inbouwen van zodanige financiële prikkels dat een toenemend beroep op de zorg kan worden voorkomen en dat de moeilijkste groepen eerst worden geholpen;
- het formuleren van heldere rollen en verantwoordelijkheden;
- het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap in de sector;
- het ontwikkelen van een goed beleidsinformatiesysteem (monitoring).

Uiteraard dient overigens, voordat met de implementatie een aanvang wordt gemaakt, onzerzijds eerst zorg te worden gedragen voor een heldere uitwerking van de centraal te stellen kaders en de aan de regiovisies te stellen minimum voorwaarden. Vervolgens zal dit kader goed moeten worden gecommuniceerd naar zowel andere overheden als veld. Gegeven dit kader zal voor de implementatie zelf worden voorzien in een adequaat procesmanagement. De verdere uitwerking zal plaatsvinden in nauw overleg met alle ter zake betrokkenen.

## Hoofdstuk II Ten slotte

Het laat zich aanzien dat het hiervoor beschreven ontwikkelingsproces geen negatieve budgettaire consequenties zal hebben. Geleidelijk zullen de effectiviteit en efficiency van de preventieve en curatieve jeugdzorg toenemen.

De ontwikkelings- en proceskosten kunnen binnen de huidige budgettaire ruimte worden opgevangen.

Dit laat onverlet dat op dit terrein naar het oordeel van de provinciale en grootstedelijke besturen, van de werknemersorganisaties en van de vele adviseurs talrijke tekorten bestaan. De vraag naar jeugdzorg is aanzienlijk groter dan door het huidige aanbod kan worden opgevangen. Het is aan het volgende kabinet om te bezien of en in hoeverre deze tekorten kunnen worden ingelopen.

In verband met de demissionaire status van het huidige kabinet hebben wij expliciet de vraag aan de orde gehad of het thans het geëigende moment is om het hiervoor beschreven ontwikkelingsproces te uwer kennis te brengen.

De betrokken partijen in deze sector zijn het ermee eens dat het hierboven geschetste een goede stap voorwaarts zou zijn in de ontwikkeling, dat het een goede afsluiting is van de onder het huidige kabinet in gang gezette discussies en processen en daarmee tevens een niet-controversieel startpunt voor een volgend kabinet.

Mede in het licht van de in de inleiding genoemde motie, hebben wij dan ook gemeend u op dit moment het bovenstaande ter kennis te moeten brengen.

Wij vertrouwen dat met voortvarendheid initiatieven zullen worden genomen, leidende tot een samenhangende jeugdzorg in het belang van al die jeugdigen die passende hulp en zorg behoeven.

W  
E L  
Z I J N  
V O L K S  
G E Z O N D  
H E I D E N  
C U L T U U R



Ministerie van Justitie