

Eerste voortgangsrapportage

29 maart 2005

jeugdzorg
BRIGADE



Inhoudsopgave

1. De opdracht en werkwijze van de brigade	3
2. De jeugdigen zelf aan het woord	5
3. Signalen van onnodige bureaucratie	6
3.1 Bureaucratie in het contact met de jeugd of hun ouders	7
3.2 Bureaucratie in de werkzaamheden van de medewerkers en de interne organisatie van de instellingen	9
3.3 Bureaucratie in de samenwerking tussen instellingen	12
3.4 Bureaucratie in de aansturing	13
4. De agenda voor de komende periode	15

1. De opdracht en werkwijze van de brigade

Opdracht

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

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

De opdrachtgevers van de jeugdzorgbrigade, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie, hebben in september 2004 de jeugdzorgbrigade twee taken meegegeven:

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

Op de lange termijn moet het terugdringen van bureaucratie meetbaar worden op het niveau van:

- De inzet van medewerkers: een verhoging van het aantal uren dat de medewerker direct contact heeft met de jeugdigen en hun ouders.
- De interne organisatie: de verhouding tussen de kosten van de overhead en de kosten van de uitvoering verandert ten gunste van de uitvoering.

De jeugdzorgbrigade stimuleert om te komen tot resultaten, maar het is de jeugdzorg zelf die met haar inzet en betrokkenheid het resultaat moet bereiken.

Werkwijze

Halfjaarlijks rapporteert de brigade aan haar opdrachtgevers over de vorderingen. Deze eerste rapportage betreft de periode van 1 september 2004 tot 1 maart 2005. In deze eerste periode heeft de signalerende taak van de jeugdzorgbrigade centraal gestaan. Dat betekent dat de brigade zoveel mogelijk het veld is ingegaan.

De jeugdzorgbrigade richt zich daarbij niet alleen op de instellingen in de jeugdzorg, maar ook op de overheid. Bureaucratie komt voor in het contact met de jeugd of hun ouders, in de werkzaamheden van de medewerkers en in de interne organisatie van de instellingen. Maar bureaucratie zit ook in de samenwerking tussen instellingen en in de aansturing van de jeugdzorg door management en bestuur bij instellingen en overheid.

De brigade staat voor een aanpak van onderop en kiest voor onbekende wegen. De jeugdzorgbrigade is geen ombudsman of organisatieadviseur, maar een aanjager die activeert tot verbetering van de uitvoering van de jeugdzorg.

De jeugdzorgbrigade heeft een praktische instelling. Zij luistert naar jeugd, ouders en medewerkers; zij gaat in gesprek over initiatieven, knelpunten en oplossingen en zij organiseert de discussie over mogelijke succesvolle toepassingen. Zij spreekt de beslissers aan bij de instellingen, het rijk, de provincies en de drie grootstedelijke regio's om daadwerkelijk iets te doen.

Het grote aantal verzoeken om contact heeft ertoe geleid dat de jeugdzorgbrigade, waarvan de leden conform hun taakopdracht formeel één dag per maand beschikbaar zijn, soms keuzes heeft moeten maken. De brigade heeft er voor gekozen zoveel mogelijk het land in te gaan en plaatsen te bereiken waar het werk voor de jeugd en hun ouder plaatsvindt. Tegen welke dilemma's lopen mensen daar op en welke praktische oplossingen hebben zij ter plekke gevonden of kunnen gevonden worden?

De jeugdzorgbrigade is op dit moment in gesprek met meer dan 25 organisaties. Samen met de e-mailtjes, brieven en telefoontjes heeft de brigade zich op deze manier een beeld kunnen vormen van de meest dringende knelpunten en dilemma's en heeft zij kennis kunnen nemen van vaak creatieve oplossingen die de mensen en instanties hebben gevonden of voor ogen zien¹.

De brigade heeft in de afgelopen periode een goede samenwerking ervaren met alle partijen in de jeugdzorg. Er is vanuit de verschillende organisaties veel belangstelling en medewerking geweest. Over betrokkenheid bij de verdere uitwerking van thema's zijn tal van afspraken gemaakt.

Afstemming met Operatie Jong

Met Operatie Jong zijn de volgende afstemmingsafspraken gemaakt:

- De jeugdzorgbrigade zoekt naar onnodige bureaucratie, onder andere als gevolg van de invoering van de Wet op de jeugdzorg. Operatie Jong is eerder gestart en heeft de opdracht om de samenhang in het gehele jeugd beleid te versterken.
- Operatie Jong is een interdepartementaal project en zoekt naar oplossingen in de gehele jeugd keten. Deze oplossingen liggen meer op het niveau van modellen en structuren. De jeugdzorgbrigade gaat na wat, gegeven de huidige structuren, aan vermindering van bureaucratie kan worden gedaan.
- De jeugdzorgbrigade beschouwt beide trajecten als complementair. De jeugdzorgbrigade en Operatie Jong zullen elkaar dan ook voorzien van signalen en tot onderlinge afstemming komen indien overlap dreigt.

Tot besluit

Aan het eind van dit inleidende hoofdstuk een tweetal opmerkingen.

Bureaucratie komt niet uit het niets voort, maar is in belangrijke mate een afspiegeling van de toenemende eisen die overheid en samenleving stellen aan het handelen van alle organisaties in de jeugdzorg. De jeugdzorgbrigade is zich daar van bewust en legt bij haar werk in deze fase het accent met name op de onnodige bureaucratie zoals ervaren door jeugdigen, ouders en instellingen.

In de tweede plaats dient bij alle kritische signalering bedacht te worden dat de wet pas op 1 januari 2005 in werking is getreden. Opgedane ervaringen, maar ook voortschrijdend inzicht kunnen in de volgende periode een steviger grondslag bieden voor het stimuleren van maatregelen ter voorkoming van onnodige bureaucratie.

De signalen die de jeugdzorgbrigade in haar startperiode heeft opgevangen, geven haar evenwel alle aanleiding daar reeds in deze fase aandacht voor te vragen.

¹ Een overzicht van alle activiteiten van de jeugdzorgbrigade in de afgelopen periode is in een aparte bijlage verwerkt en aan het ministerie van VWS en het ministerie van Justitie ter beschikking gesteld.

2. De jeugdigen zelf aan het woord

De jeugdzorgbrigade heeft er voor gekozen de stem van de jongeren zelf een vaste plek te geven in haar werkzaamheden. Zo is er in februari 2005 een eerste bijeenkomst geweest met het JeugdWelzijnsBeraad, het netwerk van alle jongerenraden in Nederland. Afgesproken is in de toekomst expliciet aandacht te besteden aan de signalen en adviezen uit de wereld van de jongeren zelf. Deze afspraak is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst met de jongeren van het JeugdWelzijnsBeraad (JWB).

Kern van de overeenkomst is dat:

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

De eerste bijeenkomst heeft in het licht gestaan van het signaleren van verbeterpunten en het doen van voorstellen om tot verbetering te komen.

Het beeld dat naar voren komt dwingt tot nadenken:

- Er is te weinig uitleg waarom en wanneer bepaalde stappen worden gezet.
- Jongeren voelen zich – mede daardoor – weinig betrokken; er wordt over hen beslist.

Bureaucratie ervaren jongeren vooral in de formulieren waarmee zij worden geconfronteerd. Veel daarvan bevatten formuleringen die jongeren niet of nauwelijks begrijpen. Als voorbeeld noemden zij de eigen bijdrage regeling voor jongeren. Ook vinden ze dat wat in één woord gezegd kan worden, altijd op twee blaadjes staat uitgeschreven met onbegrijpelijke terminologie.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

De jeugdzorgbrigade vraagt nadrukkelijk de aandacht voor dit punt en beveelt de sector aan om de formulieren waarmee jongeren te maken krijgen in samenspraak met hen op begrijpelijkheid te toetsen en waar mogelijk aan te passen. De samenwerking tussen de jeugdzorgbrigade en de jongeren van het JeugdWelzijnsBeraad kan hiervoor worden benut.

3. Signalen van onnodige bureaucratie

Uit meer dan 60 verschillende hoeken is de brigade in de afgelopen periode met signalen over bureaucratische knelpunten geconfronteerd. De signalen komen van jongeren, ouders, pleegouders, directeuren, medewerkers, artsen, kinderrechters, politie, ambtenaren en bestuurders. Alle soorten organisaties zijn vertegenwoordigd.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk treft u een resumé van alle signalen aan die de jeugdzorgbrigade in de afgelopen periode over, naar de mening van betrokkenen, onnodige bureaucratie in de jeugdzorg heeft ontvangen. De signalen zijn ondergebracht in vier paragrafen:

- In paragraaf 3.1 staan de signalen centraal over bureaucratie in het contact met jeugdigen en ouders.
- In paragraaf 3.2 staan de signalen centraal over bureaucratie in de werkzaamheden van de medewerkers en de interne organisatie van de instellingen.
- In paragraaf 3.3 staan de signalen centraal van bureaucratie in de samenwerking tussen instellingen.
- In paragraaf 3.4 staat bureaucratie in de overheidsaansturing centraal.

In elke paragraaf worden de meest voorkomende signalen behandeld, waarbij eerst een korte typering van het signaal wordt gegeven en daarna de wijze waarop de brigade het signaal oppakt.

3.1 Bureaucratie in het contact met de jeugd of hun ouders

De meest voorkomende signalen zijn:

- Steeds weer hetzelfde verhaal moeten vertellen;
- Onlogische, bureaucratische regels in de pleegzorg;
- Verschillen achter protocollen en formaliteiten.

Steeds weer hetzelfde verhaal moeten vertellen.

Tijdens de aftrapbijeenkomst in november 2004 is door de cliënten het signaal neergezet dat zij steeds weer hetzelfde verhaal moeten vertellen. Bij elk contact met een hulpverlener moet de ouder of jeugdige weer het hele verhaal opnieuw doen. Een vermoeiende, maar vooral ook pijnlijke situatie.

Het signaal vormt een belangrijk element van de door de ouders en jeugdigen ervaren bureaucratie. Zij hebben het gevoel dat, in plaats dat de jeugdzorg zich aan de cliënt aanpast, de cliënt zich aan de jeugdzorg moet aanpassen. De verschillende personen waar de jongeren of hun ouders om hulp vragen, vertrekken elk vanuit hun eigen referentiekader. Ieder is deskundig op zijn of haar eigen terrein. Ieder behoudt zichzelf het recht voor een eigen inschatting te maken van de problemen van de cliënt.

Leiding en medewerkers van de instellingen herkennen deze problemen. Als oplossingen worden genoemd: elektronische cliëntendossiers, de cliënt moet eigenaar zijn van zijn of haar eigen dossier, betere afstemming van de verschillende indicatiestellingen en het beter gebruikmaken van de informatie die een collega-hulpverlener al heeft verzameld.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

Deze problematiek wordt opgepakt onder de vlag van Operatie Jong (waar deze primair thuishoort). Daar worden de oplossingen die zijn weergegeven als belangrijke verbeterpunten gezien. Gelet op de aanpak door Operatie Jong zullen de afstemming tussen organisaties en het gebruikmaken van elkaars deskundigheid geen thema's zijn waar de jeugdzorgbrigade nog apart op zal inzetten.

Onlogische, bureaucratische regels in de pleegzorg.

Tot slot zijn er verschillende signalen binnengekomen over de pleegzorg. De slecht geregelde positie van de pleegouder bijvoorbeeld. Maar ook een aantal onlogische regels in de wijze waarop één en ander is georganiseerd.

Er spelen wat betreft de MOgroep verschillende knelpunten, waarvan de jeugdzorgbrigade er hier twee opneemt.

In de eerste plaats het provinciegrensoverschrijdende verkeer pleegzorg. Er bestaan onnodig veel en niet van toepassing zijnde voorwaarden als consequentie van de financiering door provincies. Een kind wordt bijvoorbeeld in Groningen door bureau jeugdzorg geïndiceerd voor pleegzorg en er blijkt een tante te zijn in Rotterdam waar het kind via netwerkplaatsing terecht kan. Een plaats echter buiten de regio. De realisatie van een dergelijke plaatsing verloopt geregeld problematisch omdat er onenigheid is over de financiering en onduidelijkheid over de overdracht van het dossier.

In de tweede plaats de hoeveelheid hulpverleningsplannen bij een doorplaatsing in de pleegzorg als gevolg van een wijziging van de indicatie. Het gaat om een wijziging van de indicatie waarbij het kind in hetzelfde pleeggezin blijft. Het kan zijn dat de indicatie wijzigt van crisisplaatsing naar een reguliere plaatsing. Het pleegkind wordt bijvoorbeeld als gevolg van een crisissituatie in een crisisleeggezin geplaatst. De pleegzorgwerker dient een hulpverleningsplan voor het kind, een

hulpverleningsplan voor de ouder en een begeleidingsplan voor de pleegouders op te stellen. Vervolgens wordt het kind na 6 weken (of 2 keer 6 weken), doorgeplaatst in hetzelfde pleeggezin, maar met een andere indicatie. De pleegzorgwerker maakt drie eindverslagen met betrekking tot de beëindiging van de crisisplaatsing, namelijk één voor het kind, één voor de ouders en één voor de pleegouders. De pleegzorgwerker dient vervolgens binnen 6 weken na plaatsing weer een nieuw hulpverleningsplan voor het kind op te stellen, een hulpverleningsplan voor de ouder en een begeleidingsplan voor de pleegouder. Dit zijn 9 rapportages binnen 12 tot 18 weken.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

Samen met de MOgroep, het ministerie van VWS en de pleegzorginstellingen zal de brigade het punt van de provinciegrensoverstijgende pleegzorg op de agenda zetten. Daartoe organiseert de jeugdzorgbrigade het startgesprek met de betrokkenen.

Het startgesprek wordt tevens benut voor het maken van concrete afspraken over het verminderen van de grote hoeveelheid hulpverleningsplannen bij een doorplaatsing in de pleegzorg. De jeugdzorgbrigade beveelt de departementen aan om in nauwe samenspraak met de MOgroep na te gaan of al deze plannen noodzakelijk en onvermijdelijk zijn en of hier niet onnodig tijd verloren gaat ten koste van de hulp aan het kind.

Het verschuilen achter protocollen en formaliteiten.

Een terugkerend signaal van ouders en pleegouders is dat de jeugdzorg zich verschuilt achter protocollen en formaliteiten. Men heeft het gevoel dat het belang van de kinderen uit het oog wordt verloren.

De situatie waarin de ouders en pleegouder verkeerden, is problematisch. In de gesignaleerde gevallen was er sprake van een gebroken relatie tussen de (pleeg)ouders en de jeugdzorg. De breuken in de verstandhouding leiden tot verdergaande juridisering van de relatie. Gesprekken worden opgenomen, alles moet op papier worden gezet en er is geen afspraak meer zonder dat er een manager of derde bij is. Advocaten verschijnen op het toneel en er worden procedures gestart. Deze vorm van juridisering heeft veel 'ervaren' bureaucratie tot gevolg.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

Omgaan met tegengestelde belangen is onderdeel van de kern van het werk in de gedwongen hulpverlening. De kritiek van de (pleeg)ouders richt zich expliciet op de manier waarop de medewerkers hier in de jeugdbescherming mee omgaan. Het gaat dus om de methoden die ten grondslag liggen aan het werk, de houding van medewerkers en inhoudelijke werkwijze. Het ligt minder op de weg van de brigade om op dit niveau tot aanbevelingen te komen. Gelet op de frequentie en indringendheid van de signalen wil de brigade hier toch aandacht voor vragen. Alertheid op bureaucratie blijft vereist. Vernieuwing van werkmethoden vraagt continu aandacht.

3.2 Bureaucratie in de werkzaamheden van de medewerkers en de interne organisatie van de instellingen

De meest voorkomende signalen zijn:

- Te omvangrijke rapportages bij de jeugdbescherming;
- Te lange doorlooptijden bij de bureaus jeugdzorg;
- Onnodige stappen in de route om te komen tot een jeugdbeschermingsmaatregel;
- Onnodige herindicaties bij een aantal pleegzorgplaatsingen.

Te omvangrijke rapportages bij de jeugdbescherming.

De brigade is meerdere keren benaderd over de te omvangrijke rapportages bij de jeugdzorgbescherming. Het waren vooral de kinderrechters die op dit punt hun verontrusting kenbaar hebben gemaakt. Zij gaven aan dat de rapportages meer 'to the point', gekoppeld aan concrete doelstellingen en meer zakelijk moeten zijn. Veel van de tekst die bij een verzoek om een verlenging van een maatregel of machtiging wordt meegestuurd, leest de kinderrechter niet. Een rapportage over de laatste OTS-periode is volgens de kinderrechters voldoende. Tegelijkertijd zijn er klachten dat de gezinsvoogden te veel tijd kwijt zijn aan de rapportages.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

De gezinsvoogden klagen dus over de tijd die zij besteden aan het opstellen van de rapportages. Tegelijkertijd klagen de kinderrechters over de omvang van de rapportages die zij ontvangen. Opvallend is dat men over en weer denkt dat het nodig is voor de ander.

De jeugdzorgbrigade zal in de komende periode een startgesprek met betrokkenen organiseren met als doel enkele concrete verbetervoorstellen te ontwikkelen, gebaseerd op wat men nu werkelijk van elkaar nodig heeft.

Bovendien zal de jeugdzorgbrigade overleg met (een vertegenwoordiging van) de kinderrechters initiëren om na te gaan of er mogelijkheden zijn om tot meer uniforme eisen aan de rapportages te komen.

Te lange doorlooptijden bij de bureaus jeugdzorg.

De snelheid van het proces van indicatiestelling laat te wensen over. In het kader van de taskforce Wachtlijsten werd het knelpunt kwantitatief inzichtelijk. De cijfers over de doorlooptijden bij bureau jeugdzorg zijn zorgwekkend. Het duurt erg lang voordat een cliënt over een indicatiestelling beschikt. Daarna kan de aanspraak pas worden geëffectueerd. De geldigheidstermijn van de indicatiestelling zorgt op dit moment eveneens voor extra bureaucratie, aldus de signalen. Als gevolg van wachtlijsten begint de zorg in veel gevallen niet binnen 13 weken en moet er steeds een herindicatie plaatsvinden.

De lange doorlooptijden leiden tot een behoefte aan creatieve oplossingen. Tijdens de aftrapbijeenkomst werd in dit kader op de behoefte aan 'bypasses' gewezen. Waarom kan er niet soepeler worden omgegaan met de indicatiestelling van bureau jeugdzorg, bijvoorbeeld door een jeugdige wel direct te plaatsen bij een zorgaanbieder en dan achteraf de indicatiestelling te realiseren?

Dergelijke uitspraken leidden tot hevige reacties. Deze discussie raakt immers de kern van het nieuwe wettelijke kader: het recht op jeugdzorg en het onafhankelijk vaststellen van een indicatiebesluit daartoe door bureau jeugdzorg. Er is in de huidige situatie een spanning tussen deze kern van de wet en de behoefte aan een snellere doorstroming. Daarbij kunnen creatieve oplossingen om toch zo spoedig mogelijk hulp te bieden, echter gezien worden als het omzeilen van bureau jeugdzorg en dus van de kern van de nieuwe wet.

De noodzaak om zo spoedig mogelijk tot het verkorten van de doorlooptijden te komen is dus groot. In de tussentijdse periode moet de discussie niet gaan over het realiseren van allerlei bypasses, maar om het optimaal gebruik te maken van de deskundigheid van partners. Meer aandacht dus voor gekwalificeerde verwijzingen. Vertrouwen in de deskundigheid van de ander en voortbouwen op diens beoordeling.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

De indicatiestelling door bureau jeugdzorg staat centraal in de nieuwe wet. In de aanloop op de inwerkingtreding van de nieuwe wet hebben de bureaus jeugdzorg gewerkt aan de (her)inrichting van hun werkproces. Nu de wet in werking is, worden de nieuwe processen ingeregeld. Mede gelet op de signalen van de MOgroep en het ministerie van VWS heeft de jeugdzorgbrigade geconstateerd dat de gemiddelde doorlooptijd van aanmelding van een cliënt tot de afronding van de indicatiestelling te lang duurt.

Gelet op de signalen dringt de jeugdzorgbrigade er bij de departementen, IPO en MOgroep op aan om concrete acties te ondernemen om deze doorlooptijd te bekorten.

De jeugdzorgbrigade zal aan dit proces bijdragen door in te gaan op de uitnodigingen van Bureau Jeugdzorg Utrecht, Bureau Jeugdzorg Haaglanden en Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant om mee te kijken op welke wijze zij hebben gewerkt aan of werken aan het verbeteren van de (stroomlijning van) de primaire processen. De jeugdzorgbrigade stelt samen met deze bureaus jeugdzorg 'good practices' vast en zal deze breed verspreiden.

De kennis die de jeugdzorgbrigade opdoet zal zij doen toekomen aan de departementen, IPO en MOgroep ter invulling van de concrete acties en verbetervoorstellen. De jeugdzorgbrigade zal nauwlettend toezien op de inzet van de departementen, IPO en MOgroep om de verbetervoorstellen te realiseren.

Onnodige stappen in de route om te komen tot een jeugdbeschermingsmaatregel.

Sinds de nieuwe wet in werking is getreden, is de route om te komen tot een jeugdbeschermingsmaatregel onnodig bureaucratisch geworden, aldus verschillende instellingen. In een aantal gevallen is het proces nog gecompliceerder omdat er behoefte is aan specifieke deskundigheid die aanwezig is bij de voormalig landelijk werkende instellingen (William Schrikker Groep en Nidos met name).

Ook de Raad voor de Kinderbescherming ziet in de huidige routeafspraken risico's voor extra bureaucrativering.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

Er is een sterke relatie tussen de knelpunten in de route en het goed op elkaar afstemmen van de (nieuwe) werkwijzen van met name bureau jeugdzorg (inclusief AMK), de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechters. De afstemming van de werkwijzen maakt onderdeel uit van het programma 'Beter Beschermd' van het ministerie van Justitie. De jeugdzorgbrigade volgt de voortgang van dit traject kritisch.

Onnodige (her)indicaties bij een aantal pleegzorgplaatsingen.

Voor 1 juli 2005 dient er voor alle pleegzorgplaatsingen van de William Schrikker Groep Pleegzorg, waarvoor onder de Wet op de Jeugdhulpverlening geen indicatiebesluit nodig was, een indicatie te worden gesteld (art. 103 van de Wet op de jeugdzorg). Het gaat bij de William Schrikker Groep om ruim 800 indicaties. Het overgrote deel van de jeugdigen woont al langer dan twee jaar in het pleeggezin, waarbij aangenomen kan worden dat de jeugdige gebaat is bij pleegzorg. Een "heroverweging" in de zin van een indicatiebesluit ('dat de jeugdige op die zorg is aangewezen') is onnodig. Het nemen van deze ruim 800 indicatiebesluiten voor 1 juli 2005 door de bureaus jeugdzorg brengt veel onnodig werk en aanzienlijke kosten met zich mee.

De oplossing is volgens de William Schrikker Groep om voor alle indicatiebesluiten pleegzorg voor voogdijpupillen, die reeds in een pleeggezin geplaatst zijn, een vrijstelling uit te spreken. En daarnaast uitstel van het indicatiebesluit pleegzorg voor OTS-pupillen met een machtiging uithuisplaatsing tot 1 januari 2006 te realiseren. Bij de verlenging van de maatregel en machtiging uithuisplaatsing zal conform de wettelijke vereisten de indicatie aan de kinderrechter worden overlegd (op 1 januari 2006 zal er dus onder alle machtigingen een indicatiebesluit liggen).

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

De jeugdzorgbrigade ondersteunt het voorstel van de William Schrikker Groep.

De verplichting van een (her)indicatie voor 1 juli 2005 geldt feitelijk voor elke jeugdige die al voor de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg in een jeugdzorgvoorziening verbleef en waarvan wordt verwacht dat deze plaatsing doorloopt tot na 1 juli 2005.

De jeugdzorgbrigade stelt aan de bewindslieden voor een vrijstelling te verlenen voor deze verplichting.

3.3 Bureaucratie in de samenwerking tussen instellingen

De meest voorkomende signalen zijn:

- Knelpunten in de afstemming tussen bureau jeugdzorg en het CIZ bij een indicatiestelling voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap;
- Knelpunten in de afstemming tussen de vereisten aan de indicatiestelling ingevolge de Wet op de jeugdzorg en de AWBZ.

Knelpunten in de afstemming tussen bureau jeugdzorg en het CIZ bij een indicatiestelling voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap.

Verschillende bureaus jeugdzorg, waaronder Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam, hebben de brigade gemeld dat zij tegen bureaucratische knelpunten oplopen bij de indicatiestelling voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap. Op dit moment speelt het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) nog een rol bij deze indicatiestelling. Knelpunt is dat de trajecten van bureau jeugdzorg en het CIZ slecht op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast treden er problemen op bij het bepalen van de inhoud. Het CIZ geeft niet altijd de indicatie af die nodig is om de beoogde zorg voor de jeugdige ook werkelijk te realiseren. Dit leidt tot problemen in de realisatie van de zorg, lange wachttijden en extra juridische procedures.

Deze knelpunten zijn overigens van tijdelijke aard. Vanaf 1 januari 2006 zal het bureau jeugdzorg de indicatiestelling voor deze groep volledig op zich nemen.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

De jeugdzorgbrigade heeft Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam gevraagd om met de betrokken partners het gesprek te organiseren over de bureaucratische knelpunten in de indicatiestelling voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap. De jeugdzorgbrigade zal bij dit gesprek aanwezig zijn en de partijen stimuleren tot concrete verbetervoorstellen te komen. Deze verbetervoorstellen kan de brigade verspreiden onder de andere bureaus jeugdzorg.

Knelpunten in de afstemming tussen de vereisten aan de indicatiestelling ingevolge de Wet op de jeugdzorg en de AWBZ.

Bij de indicatiestelling voor zorg vanuit de kinder- en jeugdpsychiatrie (en na 1 januari 2006 ook indien er zorg nodig is vanuit de gehandicaptenzorg) doet zich het probleem voor van verschillende eisen aan de indicatiestelling, verschillende talen en verschillende registratiesystemen. Het gaat om verschillende vereisten vanuit de Wet op de jeugdzorg en de AWBZ. De inschatting van één van de bureaus jeugdzorg is dat door de eisen die de uitvoerder van de AWBZ, het zorgkantoor, aan de indicatiestelling stelt, een medewerker per casus zeker vier uur extra tijd achter de computer kwijt is om de indicatiestelling binnen alle formats op orde te krijgen.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

De jeugdzorgbrigade onderkent de wenselijkheid om tot concrete oplossingen te komen voor de bureaucratische knelpunten rondom de indicatiestelling voor AWBZ zorg. Daartoe organiseert de jeugdzorgbrigade in en met de provincie Overijssel een startgesprek met betrokkenen waaronder provincie, zorgkantoor en bureau jeugdzorg.

3.4 Bureaucratie in de overheidsaansturing van de jeugdzorg

Op het niveau van de overheidsaansturing komen twee signalen steeds terug:

- De grote hoeveelheid projecten, onderzoeken en pilots die vanuit de departementen worden geëntameerd;
- De overmaat aan en detaillering van regels rond informatie, verantwoording en rechtmatigheidscontrole.

De grote hoeveelheid projecten, onderzoeken en pilots die vanuit de departementen worden geëntameerd.

Zowel de provincies en grootstedelijke regio's als de instellingen ervaren momenteel een omvangrijke inzet vanuit de departementen in de aansturing van de sector. De departementen entameren tal van trajecten, pilots en onderzoeken gericht op de verbetering van de uitvoering van de jeugdzorg. Men stelt vraagtekens bij de rol die de departementen daarbij innemen. De direct verantwoordelijke provincies en grootstedelijke regio's worden nogal eens gepasseerd. De vele naast elkaar ingezette trajecten verdringen elkaar. Onderlinge afstemming en samenhang ontbreken. Ook meldt men dat projecten wel worden geëntameerd, maar niet meer worden afgemaakt. Implementatie, laat staan controle, ontbreken veelal. Deze bezorgdheid is gekoppeld aan het signaal dat er vanuit de politiek een sterk incident gestuurd beleid de overhand dreigt te krijgen. Daardoor komen structurele verbeteringen in de verdrukking.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade dit signaal op?

De jeugdzorgbrigade dringt er bij de beide departementen op aan om ten aanzien van voorgenomen nieuwe beleidsinitiatieven, projecten en onderzoeken richting de sector terughoudendheid te betrachten. Een toets vooraf op noodzaak, op een stapeling van initiatieven, op de samenhang met het bestaande beleid en op mogelijke bureaucratische effecten is wenselijk, evenals goede evaluaties achteraf en het terugkoppelen van informatie over de uitkomsten en conclusies van deze evaluatie naar het veld.

De overmaat aan en detaillering van regels rond informatie, verantwoording en rechtmatigheidscontrole.

De werkzaamheden van de jeugdzorgbrigade richten zich ook op de relatie tussen de instellingen en de verantwoordelijke overheden: VWS, Justitie, provincies en grootstedelijke regio's. Signalen over onnodige bureaucratie in deze relaties zijn gekoppeld aan trajecten met betrekking tot de beleidsinformatie, de verantwoording en de rechtmatigheid en zijn vanuit deze optiek gezien ook zijdelings gerelateerd aan de nieuwe financieringssysteematiek.

In de nieuwe regelgeving is voorzien in een uitgebreide meerjarige planning & control cyclus voor de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders. Hoewel nog geen volledige cyclus is doorlopen, krijgt de brigade wel reeds in dit stadium indringende signalen aangaande de overmaat aan beleidsinformatievragen die op de instellingen wordt opgelegd enerzijds en de frequent te overleggen en gedetailleerde verantwoordingsinformatie en controle op de rechtmatigheid anderzijds.

In deze eerste halfjaarrapportage komt de jeugdzorgbrigade tot een beknopte en voorlopige analyse van de op de loer liggende bureaucratische gevolgen van een overmatige hantering van de sturings- en verantwoordingslijnen.

Aansturing. In de aansturing en de verantwoording wil de rijksoverheid tot in detail beschikken over de gegevens van de individuele instellingen. Deze gegevens worden door de provincies aangeleverd. Op grond van deze gegevens onderneemt de rijksoverheid, c.q. VWS en Justitie, tal van initiatieven om noodzakelijk geachte verbeteringen te bewerkstelligen. Complicerend daarbij is dat ministeries initiatieven nemen die niet of onvoldoende zijn afgestemd op andere initiatieven,

zoals van provincies en inspectie. Er worden door het rijk ook rechtstreeks initiatieven genomen richting veld en individuele instellingen, zonder dat de provinciale overheid er als primair verantwoordelijke bestuurslaag in betrokken wordt. Daardoor ontstaat er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van provincies/grootstedelijke regio's en de rijksoverheid.

Provincies sturen als eerstverantwoordelijke overheid voor de jeugdzorg de provinciale jeugdzorg aan. Daarbij gaat het om productie- en budgetafspraken met instellingen, waarbij toenemend marktwerking zijn intrede doet. Marktwerking vereist (meer) inzicht in de afzonderlijke producten en de prijsopbouw. Provincies zijn bezig zich voor te bereiden op het pxq-financieringssysteem (prijs maal hoeveelheid). Daarnaast worden provincies geacht de algemene afspraken die zij hebben gemaakt met het rijk uit te voeren. En tot slot houden provincies zich bezig met het specifieke regionale beleid van sturing, prestaties, prioriteiten en afstemming en samenwerking.

Verantwoording en rechtmatigheid. De verantwoordingverplichting van provincies richting rijk is dermate omvangrijk dat zich het beeld opdringt van provincies als uitvoerende instanties, in plaats van zelfstandig gelegitimeerde overheden. Pikant is dat de resultaten van de sector, waar de provincies op worden afgerekend, in belangrijke mate worden beïnvloed door de acties die de rijksoverheid zelf (rechtstreeks of via provincies) onderneemt richting het veld. Naast de verantwoording aan het rijk legt het dagelijks bestuur van de provincies uiteraard ook verantwoording af aan de Provinciale Staten.

Hoe pakt de jeugdzorgbrigade deze signalen op?

Binnen haar taakstelling neemt de jeugdzorgbrigade deze signalen zeer serieus. Het nieuwe stelsel staat daarbij niet ter discussie, maar de wijze waarop de overheden hun rollen invullen wel. Er is veel bestuurlijke drukte en een grote mate van detailcontrole, ook vanuit de rijksoverheid.

Voor de jeugdzorgbrigade staat de feitelijke hulpvraag van de cliënt centraal. De brigade signaleert dat het vermogen om flexibel in te springen op concrete hulpvragen wordt ondermijnd door de starheid en bureaucratie die gedetailleerde regelgeving en verantwoording met zich mee brengen. Het beeld dat oprijst is er één van 'georganiseerd wantrouwen' en dat acht de jeugdzorgbrigade schadelijk voor de primaire werkprocessen in de jeugdzorg en de zorg voor de cliënt.

De jeugdzorgbrigade stelt vast dat de huidige tendens in de aansturing en verantwoording onvermijdelijk leidt tot een ondoorzichtige en met veel bureaucratische rompslop gepaard gaande jeugdzorg. Erg veel bestuurders en ambtenaren trekken aan wel heel veel touwtjes. De energie die daaraan in het veld moet worden besteed, gaat ten koste van de feitelijke cliënthulp.

De jeugdzorgbrigade verzoekt de departementen en IPO om in onderling overleg scherpe afspraken te maken over het beteugelen van de informatiestromen en adviseert de departementen zich terughoudend op te stellen nadat de afspraken zijn gemaakt.

De jeugdzorgbrigade zal op dit belangrijke punt de vinger sterk aan de pols houden.

4. De agenda voor de komende periode

In de komende periode zal vooral de stimulerende taak van de jeugdzorgbrigade aandacht krijgen. Het gaat daarbij om de volgende punten:

1. Het beperken van de omvang van de rapportages van de gezinsvoogdij aan de kinderrechtshouders.

De jeugdzorgbrigade zal samen met de landelijke werkgroep kinderrechtshouders een startgesprek organiseren met betrokkenen vanuit bureaus jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming, met als doel concrete verbetervoorstellen te ontwikkelen.

De uitkomsten van het startgesprek zullen tevens worden overgedragen aan de betrokkenen bij het programma 'Beter Beschermd' dat mede tot doel heeft de afstemming tussen de werkwijzen van bureau jeugdzorg (inclusief AMK), Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechtshouders te verbeteren.

Bovendien zal de jeugdzorgbrigade met de kinderrechtshouders afzonderlijk in gesprek gaan om na te gaan of er mogelijkheden zijn om tot meer uniforme eisen aan de rapportages te komen.

2. Het oplossen van enkele onlogische en bureaucratische regels in de pleegzorg:

- Provinciegrensoverschrijdend verkeer van pleegzorg;
- Het aantal rapportages bij een doorplaatsing in de pleegzorg.

De jeugdzorgbrigade zal samen met de MOgroep een startgesprek organiseren met betrokkenen, waaronder de departementen en pleegzorginstellingen, om tot concrete verbetervoorstellen te komen voor de gesignaleerde knelpunten.

De jeugdzorgbrigade verzoekt de departementen om in samenspraak met de MOgroep na te gaan of alle rapportages die bij een doorplaatsing komen kijken, noodzakelijk en onvermijdelijk zijn.

De verbetervoorstellen worden in de volgende voortgangsrapportage van de jeugdzorgbrigade (voorzien in september 2005) gepresenteerd.

3. Het stimuleren van de totstandkoming van voorstellen om de doorlooptijden bij bureaus jeugdzorg te verminderen.

De jeugdzorgbrigade is door Bureau Jeugdzorg Utrecht, Bureau Jeugdzorg Haaglanden en Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant uitgenodigd om mee te kijken op welke wijze zij hebben gewerkt/werken aan het verbeteren van (de stroomlijning van) de primaire processen. Samen met deze bureaus jeugdzorg stelt de jeugdzorgbrigade 'good practices' vast en zal zij zorgdragen voor een brede verspreiding daarvan. Tevens onderhoudt de jeugdzorgbrigade contact met het NIZW over de voortgang en uitkomsten van de Doorbraakprojecten.

De kennis die de jeugdzorgbrigade in dit kader opdoet, zal zij doen toekomen aan de departementen, IPO en MOgroep ter invulling van concrete acties en verbetervoorstellen.

De jeugdzorgbrigade zal nauwlettend toezien op de inzet van de departementen, IPO en MOgroep om de doorlooptijden bij de bureaus jeugdzorg te bekorten.

4. Het versnellen van de afstemming van de vereisten aan de indicatiestelling ingevolge de Wet op de jeugdzorg en de AWBZ.

De jeugdzorgbrigade zal in en met de provincie Overijssel een startgesprek organiseren tussen de betrokkenen, waaronder de provincie, het zorgkantoor en bureau jeugdzorg, met als doel te komen tot een aantal concrete verbetervoorstellen in de afstemming tussen de vereisten voor indicatiestelling ingevolge de Wet op de jeugdzorg en ingevolge de AWBZ.

De jeugdzorgbrigade is door GGZ Friesland uitgenodigd om te gaan zien hoe daar een goede afstemming met het bureau jeugdzorg is gerealiseerd. Tevens is er het verzoek van de jeugdzorgbrigade aan Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam om met betrokkenen een startgesprek te organiseren over de samenwerking tussen bureau jeugdzorg en het CIZ over de indicatiestelling bij jeugdigen met een licht verstandelijke handicap.

5. Het stimuleren van ontwikkelingen op het niveau van de bestuursstijl in de jeugdzorg.

In de sector leeft het gevoel dat er krampachtig wordt omgegaan met de regels en speelt de vraag of de nieuwe opzet van de jeugdzorg niet gepaard moet gaan met een vernieuwende vorm van leidinggeven. Op dit moment zijn de signalen nog te weinig concreet voor het ontwikkelen van voorstellen ter verbetering.

De jeugdzorgbrigade erkent het belang van een adequate bestuursstijl. In de komende periode zal de jeugdzorgbrigade aanvullende gesprekken voeren met IPO, MOgroep, provincies, grootstedelijke regio's en instellingen om de signalen verder uit te bouwen.