



Is er nog toekomst voor Bureau Jeugdzorg?

Vooruitblik op de rol, positie en functioneren van de Bureaus Jeugdzorg

Sinds de totstandkoming van de Bureaus Jeugdzorg is er veel kritiek geweest en werden ze een symbool voor knelpunten in de gehele jeugdzorg. De afgelopen jaren zijn allerlei publicaties verschenen, is de wet geëvalueerd en zijn er afspraken gemaakt over een stelselwijziging via het regeerakkoord en het recente bestuursakkoord. De indicatietaken verdwijnen grotendeels of geheel, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) wordt de nieuwe front office van de jeugdzorg en de totale financiering van de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten. Dat roept de vraag op of er nog een toekomst is voor de Bureaus Jeugdzorg en hoe die toekomst er uit zou kunnen zien. Dit is geen onbelangrijke kwestie, al is het alleen al omdat daar op dit moment zo'n tienduizend mensen werken en er een jaarlijks budget omgaat van meer dan 550 miljoen euro per jaar. Een actieve en flexibele houding is de sleutel en afwachten betekent buitenspel staan.

1. Inleiding en achtergrond

We schetsen kort het ontstaan van de Bureaus Jeugdzorg, de huidige kerntaken en gaan in op de relevante ontwikkelingen.

In 2005 waren vijftien Bureaus Jeugdzorg een feit

De Bureaus Jeugdzorg kwamen tussen 1998 en 2005 tot stand door het samengaan van instellingen voor gezinsvoogdij en jeugdreclassering (Justitie) met instellingen

voor vrijwillige jeugdhulpverlening (VWS). Deze twee bestanddelen werden bij elkaar gebracht om samen met de jeugd-ggz één front office te vormen voor de jeugdzorg. De beide ministeries maakten de subsidies over naar de provincies, die vervolgens subsidieafspraken maakten met de Bureaus Jeugdzorg. De derde partij, de jeugd-ggz, die volgens de initiële plannen ook in het Bureau Jeugdzorg zou plaatsnemen, deed niet mee.

Bij de oprichting hield het vrijwillige deel van de Bureaus Jeugdzorg zich vooral bezig met laagdrempelige hulpverlening aan kinderen en ouders. Naarmate de voorbereidingen op de nieuwe wet vorderden, werd door de overheid steeds meer nadruk gelegd op de diagnostiek en indicatietaak. De nieuwe wet verbodt het leveren van hulp door de Bureaus Jeugdzorg niet uitdrukkelijk, maar dat diende tot het uiterste beperkt te blijven. Het justitiële deel van de Bureaus Jeugdzorg is na het samengaan met de vrijwillige hulpverlening niet fundamenteel van karakter veranderd.

Vrijwillig deel:

- Indicatiestelling
- Jeugdhulpverlening
- AMK
- Kindertelefoon
- Crisisdienst

Justitieel deel:

- Jeugdbescherming / (gezins)voogdij
- Jeugdreclassering

Diagnostisch beeld

Het vrijwillige deel van de Bureaus Jeugdzorg wordt ingezet voor kinderen, van wie men vermoedt dat ze in aanmerking komen voor specialistische jeugdzorg. De taak van Bureau Jeugdzorg is om zich een diagnostisch beeld te vormen, een indicatie te stellen, ervoor te zorgen dat het kind op de juiste plek komt en erop toe te zien dat de juiste hulp wordt geleverd. Daarnaast wordt ingezet op het onderzoeken van en reageren op signalen van kindermishandeling en het leveren van crisisinterventie als direct moet worden ingegrepen.

Zodra de vrijwillige afdeling van Bureau Jeugdzorg op basis van eigen ervaringen of onderzoek van mening is dat de rechter moet ingrijpen, is het de taak van de Raad voor de Kinderbescherming om de mening van Bureau Jeugdzorg te toetsen, zo nodig zelf een formeel onderzoek uit te voeren en aan de rechter te vragen om in te grijpen. Die legt vervolgens een maatregel op in de vorm van een Onder Toezicht Stelling (OTS) van de kinderen. De zaak komt vervolgens terug bij Bureau Jeugdzorg, die een gezinsvoogd aanstelt. Deze gezinsvoogd levert in beginsel geen hulp, maar schakelt daarvoor zorgverleners in.

Als jeugdige wetsovertreders via de politie en de Raad voor Kinderbescherming bij de kinderrechter komen legt de rechter, of

soms de officier van justitie een (voorlopige) justitiemaatregel in het kader van het strafrecht op. Dan volgt er vóór of na, tegelijk met, in plaats van of als onderdeel van de uitvoering van de strafmaatregel een verplichte begeleiding door een jeugdreclasserder van Bureau Jeugdzorg. Ook deze professional levert in beginsel geen hulp, maar werkt daarin samen met andere zorgverleners.

Discussie over rol, positie en functioneren

De Bureaus Jeugdzorg werden in de publieke opinie steeds meer synoniem verklaard met bureaucratie, wachtlijsten, falend ingrijpen, langs elkaar heen werkende professionals en incidenten met kinderen. De Bureaus Jeugdzorg hebben in de ongeveer vijftien jaar dat ze nu bestaan als zondebok gefungeerd voor het totale jeugdzorgstelsel, dat ondanks goede beleidsvoornemens versnipperd bleef en steeds meer in het teken kwam te staan van risicobeheerssystemen.

Nog voordat de nieuwe wet in 2005 in werking trad, werd in de Operatie Jong voorgesteld om de Bureaus Jeugdzorg al weer op te heffen en op te splitsen in een deel naar de rijksoverheid (ministerie van Justitie) en een deel naar de zorgverzekeraars. Dit voorstel werd niet met zoveel woorden door het ministerie voor Jeugd en Gezin overgenomen, maar evenmin in duidelijk taal afgewezen. Sindsdien concentreerde de meerjarenvisie van dit ministerie zich op de oprichting van de CJG's en werd over de toekomst van het Bureau Jeugdzorg vooral gezwegen.

Na een aantal jaren van onderzoek en discussie is onlangs een bestuursakkoord tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten gesloten, waarin de totale jeugdzorg per 2016 - binnen een nieuw wettelijk kader - overgebracht moet zijn naar de gemeenten. Het gaat daarbij ook om de jeugd-GGZ, de jeugd-LVG (licht verstandelijk gehandicapten), de jeugdbescherming, jeugdreclassering en de gesloten jeugdzorg (jeugdzorgplus). Met de overdracht van de jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt voorzichtig omgesprongen en er wordt stevig ingezet op kwaliteitscriteria en certificering.

2. Toekomstperspectieven

Het CJG wordt namens de gemeente de nieuwe front office van de totale jeugdzorg en de indicatiestelling verdwijnt grotendeels of geheel om vervangen te worden door samenwerking en korte lijnen tussen eerstelijns generalisten en tweedelijns specialisten. De toekomst van Bureau Jeugdzorg hangt daarmee af van de toekomst van haar twee bestanddelen: het vrijwillige deel en het justitiële deel.

De toekomst van de vrijwillige hulpverlening

Duidelijk is dat de **verantwoordelijkheid** voor het vrijwillige deel bij de gemeenten komt te liggen.

Ten aanzien van de **taken** in het vrijwillige kader zullen gemeenten scherp moeten kijken hoe ze deze willen positioneren. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met de Kindertelefoon en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)? Het bestuursakkoord doet hierover geen specifieke uitspraken. Onze verwachting is daarom dat de gemeenten zelf - binnen de grenzen van de nieuwe wet - kunnen bepalen hoe zij deze activiteiten positioneren. Voor de gemeente ontstaan mogelijkheden om de vrijwillige hulp van Bureau Jeugdzorg te koppelen aan datgene waar zij nu al, deels in het kader van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning), verantwoordelijk voor is: welzijn, maatschappelijk werk, jongerenwerk, jeugd en veiligheid, integrale wijkaanpak, bestrijding van huiselijk geweld etc.

De wijze waarop de gemeente de **uitvoering** wil organiseren is aan de gemeenten zelf en kan dan ook verschillen. Dit kan variëren van zelf doen tot volledig uitbesteden van de taken en alle mogelijke subvarianten. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om (delen) samen te doen, bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Ook kan de aanpak van de transitie verschillen. Het is denkbaar dat dit geleidelijk gaat, waarbij Bureau Jeugdzorg als gelijkwaardig partner mee kan bouwen aan een nieuwe constructie.

Voor de betrokken **professionals** hoeft dit geen slecht perspectief te zijn. Er is in de afgelopen jaren door hen geklaagd over

het feit dat het vakmanschap steeds meer in de verdrukking kwam door de beperkte taakstelling van de Bureaus Jeugdzorg en dat er weinig ruimte overbleef om daadwerkelijk hulp te verlenen aan cliënten. De gemeenten hebben er belang bij om juist voorrang te geven aan onmiddellijke en directe hulp vanuit de eerste lijn, zodat zwaardere en duurdere zorg kan worden voorkomen. De professionals zullen daardoor meer ruimte krijgen om 'te doen wat nodig is' en daar hun vakmanschap voor in te zetten.

Voor de Bureaus Jeugdzorg als organisatie kan deze koers betekenen dat er vooral wordt meegewerkt aan de overdracht van taken en medewerkers. Een andere gedachte is dat de Bureaus Jeugdzorg zich meer richting de eerste lijn ontwikkelen, denk aan het samengaan met instellingen, die zich bezighouden met gezinscoaching, (school)maatschappelijk werk of crisisinterventie.

De toekomst van de justitiële taken

Het bestuursakkoord bevestigt de lijn in het regeerakkoord: de **verantwoordelijkheid** voor de justitiële taken gaat over naar de (samenwerkende) gemeenten.

Ten aanzien van deze taken is onze verwachting dat ze niet fundamenteel zullen veranderen. Wel zal het Rijk de eis stellen, dat instellingen die deze taak uitvoeren voldoen aan scherpe kwaliteitseisen en op basis hiervan een certificatie moeten verwerven om dit werk te mogen doen.

Ook voor dit deel zullen de gemeenten moeten bepalen hoe zij aan de **uitvoering** vorm willen geven. Dat elke kleine gemeente deze taak zelfstandig in eigen hand gaat nemen, ligt minder voor de hand. Eerder denken wij aan een vorm van samenwerking met andere gemeenten. Deze taken vereisen specifieke expertise en lenen zich daarom voor een grotere schaal. De mogelijkheid om de vrijwillige en justitiële taken van Bureau Jeugdzorg te blijven verenigen binnen een regionale uitvoeringsorganisatie kan een gedachte zijn. Daarmee zou de organisatie Bureau Jeugdzorg op kleinere regionale schaal kunnen blijven voortbestaan.

Voor de gemeenten kan dit tijdens de **transitieperiode** het voordeel hebben dat de organisatorische consequenties voorlopig beperkt blijven.

Voor de **professional**, de gezinsvoogd of de jeugd-reclasseerder, zal de uitvoering in eerste instantie niet fundamenteel wijzigen. Mogelijk zal de scherpere sturing op kwaliteitscriteria doorwerken in de beroepspraktijk.

Uit de discussie over kwaliteit zullen eisen naar voren komen waaraan instellingen die in de toekomst dit werk willen uitvoeren, moet (blijven) voldoen. In het bestuursakkoord zijn deze instellingen niet nader gedefinieerd, noch is bepaald dat zij geen andere activiteiten zouden mogen uitvoeren zoals specialistisch zorgaanbod, jeugd-ggz of jeugd-LVG. Voor de Bureaus Jeugdzorg als **organisatie** sluit dit de mogelijkheid niet uit dat zij doorgaan als een specialistische regionale organisatie, die in opdracht van gemeenten jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoert.

De vraag daarbij is of er een aparte, door de gemeenten in stand te houden, organisatievorm nodig zal zijn, die specifiek met de jeugdbeschermingstaak – en geen andere – belast zal worden. Een beetje vergelijkbaar met de gemeentelijke GGD, die in het hele land een herkenbaar profiel heeft, gebaseerd op specifiek vakmanschap en bevoegdheden. Het ministerie van Justitie heeft altijd gekozen voor een dergelijke unieke organisatievorm onder meer vanwege het feit dat deze belast is met het ingrijpen in gezinnen. Daar kan tegenin gebracht worden dat het juist de Raad voor de Kinderbescherming en de rechter zijn die ingrijpen in de autonomie van de burger.

Zodra de rechter de uitspraak OTS gedaan heeft, kan de uitvoering daarvan worden opgedragen aan elke zorginstelling die daartoe gekwalificeerd is. Een dergelijke gang van zaken is ook gebruikelijk in de GGZ, die op last van de rechter diverse vormen van gedwongen psychiatrische zorg uitvoert en daarover aan justitie rapporteert. Op die manier zou Bureau Jeugdzorg een gewone zorginstelling worden. En zodra het Bureau Jeugdzorg niet langer gebonden is aan de positie van

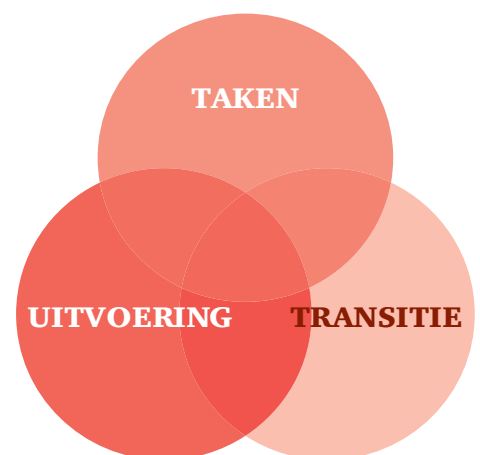
onafhankelijk indicatieorgaan, kan zij in principe ook ander zorgaanbod gaan uitvoeren.

Wij zien enige voordelen indien de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering kan worden gecombineerd met andere specialismen zoals intensieve thuisbehandeling of zorg voor licht verstandelijk gehandicapten. Het zou een meer integrale zorg in gedwongen kader mogelijk maken. Het is niet ondenkbaar dat die zorg ook aanmerkelijk goedkoper zou kunnen uitvallen als gevolg van het opheffen van de huidige functiescheiding tussen twee zorgverleners, die nu overlappende taken uitvoeren: de specialistische hulpverlener die op verzoek van de jeugdbeschermer de zorg feitelijk uitvoert en de jeugdbeschermer zelf die de zorg mogelijk maakt en erop toeziet.

3. Inspelen op ontwikkelingen

Een logische gedachte bij een transitie als deze is om het proces in stappen op te delen. De eerste vraag 'welke overheidslaag is verantwoordelijk?', is reeds beantwoord. De gemeenten worden derhalve vanaf nu geconfronteerd met de volgende vragen:

- Welke taken betreft het precies?
- Hoe willen we de uitvoering organiseren?
- Op welke wijze gaan we de transitie vormgeven?



De beantwoording van deze vragen zou voor de Bureaus Jeugdzorg duidelijkheid geven over de plaats, die zij in de nieuwe situatie kunnen innemen en welke rol zij bij de transitie kunnen spelen. Wij zijn echter van mening dat de Bureaus niet zouden moeten wachten tot er meer duidelijkheid is, maar bij voorkeur juist flexibel en actief inspelen op de transitie. Het risico is anders groot dat ze buitenspel komen te staan.

Op dit moment zitten de bestuurders van de Bureaus Jeugdzorg gevangen tussen de beperkingen van hun huidige wettelijk opgelegde taken en de toekomstmogelijkheden van hun organisaties en de daarin werkzame professionals. Terwijl zij wachten op de keuzen, die anderen nog moeten maken, worden zij links en rechts gepasseerd door zorgaanbieders die eerstelijns zorgtrajecten voor gemeenten ontwikkelen of door welzijnsinstellingen die nu al vorm geven aan laagdrempelige preventieve jeugdzorg, zoals bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk, voor diezelfde gemeente. Hoe langer deze periode van onzekerheid voortduurt des te meer worden de bestanddelen van Bureau Jeugdzorg een overnameprooi voor anderen. Naarmate gemeentelijke regio's meer uiteenlopende keuzen maken in de manier waarop zij tijdens de transitie met hun Bureau Jeugdzorg omgaan, zullen de Bureaus steeds minder beschermd worden door hun landelijk profiel en hun mogelijkheden om samen één lijn te trekken. Uiteindelijk kan dit leiden tot een onaantrekkelijke positie als werkgever, stagnerende innovatie, motivatieverlies en vertrekkende professionals.

Dat is een onaantrekkelijk perspectief, niet alleen voor de Bureaus Jeugdzorg en hun huidige medewerkers, maar ook voor de overheden die met elkaar moeten bouwen aan een betere jeugdzorg en daarvoor afhankelijk zijn van de slagkracht, vakmanschap en incasservermogen van de huidige organisaties. Het zou daarom beter zijn om de besluiten over met name de toekomstige positionering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering in een vroeg stadium te nemen. Zodra besloten zou worden om de uitvoering van dit werk in principe te gunnen aan alle zorginstellingen die voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, zou daarmee de weg vrij zijn voor de huidige Bureaus Jeugdzorg om hun positie in het krachtenveld in te nemen, al dan niet samen met andere zorgaanbieders. Zodra besloten wordt tot een afgeschermd regionale positie, bijvoorbeeld samen met de jeugdgezondheidszorg, kan eveneens voortvarend aan een nieuwe toekomst gewerkt worden. Snel een duidelijk toekomstbeeld is nu nodig voor de medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg en de cliënten, die in de komende jaren nog van hun zorg afhankelijk zijn.

Over de auteurs:

Wiel Janssen is schrijver van het boek *Vertrouwen in de jeugdzorg* (SWP, 2009) en is voor PwC actief als adviseur en procesmanager jeugdzorg.

Website:
www.wieljanssen.com

Contact:
E-mail: wiel.janssen@nl.pwc.com of
Telefoon: 06 53 77 49 45

Diane Kerbert is adviseur binnen de adviesgroep Binnenlands Bestuur van PwC en trekker van de kennisgroep Jeugdzorg.

Contact:
E-mail: diane.kerbert@nl.pwc.com of
Telefoon: 06 10 49 80 21

Bij PwC in Nederland werken ruim 4.500 mensen met elkaar samen vanuit 12 vestigingen en drie verschillende invalshoeken: Assurance, Tax & HRS en Advisory. We leveren sectorspecifieke diensten en zoeken verrassende oplossingen, niet alleen voor nationale en internationale ondernemingen, maar ook voor overheden en maatschappelijke organisaties.

'PwC' is het merk waaronder member firms van PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) handelen en diensten verlenen. Samen vormen deze firms het wereldwijde PwC-netwerk. Elke firm in het netwerk is een afzonderlijke juridische entiteit en handelt voor eigen rekening en verantwoording en niet als vertegenwoordiger van PwCIL of enige andere member firm. PwCIL verricht zelf geen diensten aan cliënten. PwCIL is niet verantwoordelijk of aansprakelijk voor het handelen of nalaten van welke van haar member firms dan ook, kan geen zeggenschap uitoefenen over hun professioneel oordeel en kan hen op geen enkele manier binden.