

Datum  
2 04 1996  
Ons kenmerk

## **Programmatische jeugdzorg**

**--EMBARGO TOT 12 APRIL 1996, 16.30 UUR--**



## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

### DEEL I: ADVIES

1.	Adviesaanvraag	
1.1	Achtergrond	9
1.2	Adviesvragen	10
1.3	Functie en domein advies	10
1.4	Werkwijze en opbouw advies	11
2.	Probleemanalyse	
2.1	Overheid	12
2.2	Veld	12
2.3	Analyse	13
2.4	Conclusies	14
3.	Visie RVZ op programmatische jeugdzorg	
3.1	Programmatische jeugdzorg: definities, niveaus, kenmerken	16
3.2	Ontwikkelingstraject programmatische jeugdzorg	17
3.3	Omschrijving aanbod in functies	17
3.4	Specificatie functies: parameters	17
3.5	Combinatie functies en parameters: modules	18
3.6	Modules: bouwstenen voor plan van aanpak en programma's	18
3.7	Voorwaarden	19
3.8	Conclusies	21
4.	Aanbevelingen	
4.1	Ontwikkelingstraject	22
4.2	Modules: ontwikkeling en bekostiging	22
4.3	Programma's: ontwikkeling en bekostiging	23
4.4	Indicatiestelling, indicatie-advies en zorgtoewijzing	24
4.5	Registratie en informatievoorziening	26
4.6	Rechtspositie	26
4.7	Centrale en decentrale verantwoordelijkheden	27
4.8	Decentrale aansturing landelijk werkende residentiële voorzieningen	28
5.	Invoeringsscenario	
5.1	De landelijke overheid	30
5.2	Provinciale en grootstedelijke overheden	30
5.3	Het veld (instellingen; verzekeraars; cliëntenorganisaties)	31

## DEEL II: TOELICHTING

1.	Waarom programmatische jeugdzorg?	
1.1	Inleiding	37
1.2	Motieven	37
1.3	Knelpunten	38
1.4	Conclusie	41
2.	Vereisten voor een programmatische jeugdzorg	
2.1	Inleiding	42
2.2	Gedifferentieerd en veelomvattend	42
2.3	Doelgericht	43
2.4	Samenhangend en geïntegreerd	44
2.5	Specifiek	46
2.6	Ontwikkelingsgericht	47

## BIJLAGEN

1. Adviesaanvraag
2. Samenstelling voorbereidingscommissie
3. Samenstelling Raad
4. Achtergrondinformatie
5. Functies en programma's
6. Literatuurlijst
7. Lijst van afkortingen en begripsomschrijvingen

## **SAMENVATTING**

In dit advies schetst de RVZ hoe een programmatische jeugdzorg ontwikkeld kan worden. De overheid wil komen tot een betere, functionele afstemming van het aanbod in de jeugdzorg op de vraag, door de contractering en bekostiging niet langer te baseren op voorzieningen, maar op programma's. Vooral de zwaardere probleemgroepen zouden van intersectorale programma's moeten profiteren.

De ontwikkeling van functies en programma's staat echter nog in de kinderschoenen.

Daarom heeft de overheid advies gevraagd aan de RVZ over de volgende onderwerpen:

1. inhoudelijke analyse van functies en programma's;
2. systematiek voor het ontwerpen van programma's;
3. uitvoeringscondities;
4. invoeringsscenario.

### ***Inhoudelijke analyse***

De overheid wil toe naar programma's voor specifieke probleemgroepen. Programma's worden in de praktijk meestal omschreven op basis van kenmerken van hulpvragers: een stoornis (bijv. emotionele stoornis, eetstoornis), een gedragskenmerk (bijv. zwerven, delinquentie) of leeftijd (bijv. 0 - 7 jaar). De Raad meent dat dergelijke kenmerken weinig of niets zeggen over de noodzakelijke zorg. Een bepaalde probleemgroep, bijvoorbeeld delinquente jongeren met een stoornis, kan heel verschillende hulpbehoeften hebben.

De Raad adviseert daarom een andere aanpak dan de regering voorstaat.

In de visie van de RVZ zijn hulpvragen of hulpbehoeften het uitgangspunt bij de omschrijving van de noodzakelijke zorg. Die noodzakelijke zorg wordt dan uitgedrukt in functionele termen, bijvoorbeeld: behoefte aan intensieve ambulante begeleiding.

Wie van het functioneel omschreven aanbod gebruik maakt, wordt bepaald bij de toegang tot de zorg. Indicatiestelling en zorgtoewijzing spelen daarbij een cruciale rol.

Met deze aanpak zijn niet programma's, maar de bouwstenen van programma's - in dit advies modulen genoemd - de basis van het aanbod in de jeugdzorg.

### ***Systematiek***

#### *1) omschrijving van het aanbod in functies*

Een functie is een antwoord op gegeneraliseerde hulpvragen, bestaande uit op hetzelfde doel gerichte taken en activiteiten. De Raad formuleert negen functies, die met elkaar de gehele jeugdzorg bestrijken. Voorbeelden: behandeling, begeleiding, opvoeding, training.

#### *2) specificering van functies met behulp van parameters*

Relevante parameters zijn locatie, duur, intensiteit e.d. Voorbeelden: thuis, kortdurend, intensief.

#### *3) samenvoeging van functies met parameters tot modulen*

Een module is een eenheid van aanbod, en bestaat uit een of meerdere, nader gespecificeerde functies. Voorbeelden: intensieve ambulante begeleiding, kortdurende begeleiding bij de opvoeding.

#### 4) *modulen: bouwstenen voor plan van aanpak en programma's*

De modulen zijn uitgangspunt voor indicatiestelling. Modulen zijn de bouwstenen voor een individueel plan van aanpak, maar ook voor de ontwikkeling van een programma. De Raad omschrijft een *programma* als een samenhangend pakket van clusters van activiteiten (functies en modulen) en/of maatregelen in de tijd gefaseerd, planmatig en gericht op een expliciet doel, effect of eindsituatie.

Modulen zijn tevens relevante eenheden voor contractering en bekostiging. De productieafspraken worden daarmee sterker gericht op identificeerbare diensten of producten die voor jeugdigen nodig zijn.

#### ***Uitvoeringscondities en invoeringsscenario***

De RVZ vindt dat de regering voor de komende jaren een ontwikkelingstraject programmatische jeugdzorg dient uit te zetten en te coördineren. Concreet beveelt de Raad het volgende aan:

##### - *ontwikkeling en bekostiging van modulen*

De overheid dient een landelijk platform Modulen in de jeugdzorg in te stellen, dat als taak krijgt een integraal modulair hulpaanbod voor de totale jeugdzorg te ontwikkelen. Parallel hieraan dient op basis van modulen een integrale bekostigingssystematiek ontwikkeld te worden. In de toekomst maken instellingen en financiers productieafspraken op basis van modulen.

##### - *ontwikkeling en bekostiging van programma's*

De overheid moet mogelijkheden creëren om te experimenteren met programma-ontwikkeling en programma-bekostiging. Indien aan bepaalde voorwaarden (m.n. toegang, indicatiestelling en informatievoorziening) wordt voldaan, moet de overheid toestemming geven om van bestaande financieringsregelingen af te wijken.

##### - *toegang*

De toegang tot het functioneel omschreven aanbod moet worden gegarandeerd door integrale indicatiestelling en een acceptatieplicht voor instellingen. Er dient een gestandaardiseerde indicatie-systematiek ontwikkeld te worden. Bij de productieafspraken maken instellingen en financiers sluitende afspraken over de toegang (welke doelgroepen aan de hand van risico-indicatoren)

##### - *registratie en informatievoorziening*

Programmatische jeugdzorg vereist meer en andere beleidsinformatie dan nu beschikbaar is. Zowel op regionaal als op landelijk niveau moeten afspraken gemaakt worden over te verzamelen beleidsinformatie.

##### - *centrale en decentrale verantwoordelijkheden*

Het planningsproces in de jeugdzorg dient in de visie van de Raad uit te gaan van een interactie tussen het Landelijke Beleidskader Jeugdzorg en de regionale beleidskaders. Het landelijk kader bevat een referentiekader voor én een toetsing van regionale kaders. De provincies zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van de regionale kaders.

# **Programmatische jeugdzorg**

## **deel I: advies**





# 1. Adviesaanvraag

## 1.1 Achtergrond

Op basis van epidemiologisch onderzoek is geraamd dat 7% tot 12% van de 0 - 19 jarigen in ons land (250.000 tot 440.000 jeugdigen) ernstige psychische en/of psychosociale problemen ondervindt. Naar schatting enkele tienduizenden jeugdigen ondervinden problemen die zich niet 'zomaar' laten oplossen, of die 'vanzelf' over gaan[1]. Soms wordt geen hulp gevraagd, maar is deze wel nodig. Sommige jongeren zullen - hoeveel hulp er ook wordt ingezet - een leven lang problemen hebben en vaak ook problemen geven.

Die problemen spelen zich dikwijls af op meer dan één levensterrein. Zo is het bijvoorbeeld niet vreemd dat een vastgelopen opvoedingssituatie thuis vergezeld gaat met slechte prestaties op school. Een ander voorbeeld: een ontwikkelingsachterstand kan leiden tot opvoedings- en gedragsproblemen. Bij een opeenstapeling van risicofactoren kunnen nog meer problemen voorkomen, bijvoorbeeld ernstige emotionele en gedragsproblemen, zwerfgedrag, criminaliteit, verslavingsproblematiek. In bijlage 4 is nadere achtergrondinformatie hierover opgenomen.

Gegeven de 'dynamiek' van levensgebieden die elkaar wederzijds beïnvloeden, wordt al lange tijd onderkend dat een integraal en samenhangend hulpaanbod voor jeugdigen noodzakelijk is. Het huidige beleidsinstrumentarium is echter ontoereikend voor zo'n samenhangende aanpak. De jeugdzorg - de jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de jeugdbescherming - is in verschillende wettelijke kaders ondergebracht, met eigen sturingsniveaus en financieringssystemen. Het probleem is niet zozeer dat er verschillende sectoren zijn, maar dat adequate verbindingen tussen de sectoren ontbreken. Zo is er bijvoorbeeld geen gemeenschappelijke, intersectorale 'taal' voor de omschrijving van vraag en aanbod. Verder zijn er specifieke sectorale knelpunten. In de toelichting op dit advies wordt een beknopt overzicht gegeven van de fricties binnen en tussen de verschillende wettelijke kaders.

De regering heeft in 1994 met de nota Regie in de jeugdzorg een proces in gang gezet dat moet leiden tot een grotere effectiviteit en efficiëntie in de zorg voor jeugdigen. Er dient afstemming te komen tussen voorzieningen en bestuurders op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau als ook een samenhangende regievoering tussen de voorzieningen binnen de verschillende bestuurslagen. Tegelijkertijd zullen de instellingen anders worden aangestuurd, namelijk meer op de behoefte van jeugdigen en hun opvoeders (de 'vraag') dan op de behoefte van de afzonderlijke voorzieningen (het 'aanbod'). Dit betekent - aldus de regering - dat het aanbod in de jeugdzorg in de toekomst dient uit te gaan van functies en programma's.

Op de vraaggerichte aansturing in de vorm van functies en programma's concentreert dit advies zich.

Nu is 'vraaggericht' een term die tegenwoordig in alle beleidsnota's voorkomt, ongeacht het onderwerp. Voor de jeugdzorg heeft die term wel enige toelichting. Is er letterlijk sprake van 'vraag naar jeugdzorg'? Soms wel, vaak ook niet. Kinderen en hun opvoeders komen meestal via signaleerders (school, politie, buurthuis) of verwijzers (huisarts, consultatiebureau, schoolgezondheidszorg) in contact met de jeugdzorg. Soms is er sprake van opgelegde hulpverlening, via een maatregel van de kinderrechter. In de jeugdzorg kan de 'vraag' ook betrekking hebben op 'behoefte'. In dit advies sluit

de term '(hulp)vraag' dan ook het begrip '(hulp)behoefte' in.

In dit advies redeneert de RVZ systematisch vanuit het perspectief van de hulpvragers en hulpbehoefte. Dat perspectief is niet eenvoudig en eenduidig te omschrijven, omdat bijvoorbeeld verschillende belangen in het geding zijn die niet altijd parallel hoeven te lopen (kind, opvoeders, samenleving). Daarbij komt dat de cliënten in de jeugdzorg matig georganiseerd zijn, waardoor de invloed van cliënten-zijde op de vormgeving van een vraag-gerichte jeugdzorg relatief gering is. De Raad hoopt dat dit advies zal leiden tot een meer transparante jeugdzorg, waardoor ook de positie van de cliënten versterkt zal worden.

## 1.2 Adviesvragen

De ontwikkeling van functies en programma's staat nog in de kinderschoenen.

Vanwege het ontbreken van eenduidige opvattingen over de terminologie, over de reikwijdte en over de organisatorische en bestuurlijke vormgeving van zorgprogrammering heeft de staatssecretaris van VWS, mede namens de staatssecretaris van Justitie op 4 september 1995 advies gevraagd aan de RVZ. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

De bewindspersonen vragen advies over een groot aantal aspecten, die zowel betrekking hebben op de inhoud als op de vormgeving van een programmatische jeugdzorg.

De adviesaanvraag bevat - beknopt weergegeven - vragen over vier onderwerpen:

1. inhoudelijke analyse van de programmatische benadering: wat is een functie; wat is een programma?
2. richtinggevende principes voor het ontwerpen van programma's: welke vereisten; welke systematiek?
3. uitvoeringscondities: welke randvoorwaarden?
4. invoeringsscenario: welke achtereenvolgende stappen?

[HL]Vier adviesvragen: inhoud en vorm

De Raad omschrijft een *programma* als een samenhangend pakket van clusters van zorgactiviteiten (functies en modules) en/of maatregelen in de tijd gefaseerd, planmatig en gericht op een expliciet doel, effect of eindsituatie.

## 1.3 Functie en domein advies

In de afgelopen drie à vier jaar zijn veel beleidsnota's, adviezen en rapporten over jeugdigen en jeugdzorg verschenen. Waarom dan nu een beleidsadvies van de RVZ? Een formeel antwoord op die vraag luidt: omdat het advies gevraagd is door de regering. Een meer inhoudelijke reden voor advisering is dat de overheid behoefte heeft aan bruikbare oplossingen voor het probleem hoe een programmatische jeugdzorg ontwikkeld kan worden. Een jeugdzorg die - meer dan nu - doelgericht, doelmatig en transparant is. Jeugdzorg waar met name kinderen en jongeren met ernstige, langdurende en ingewikkelde problemen van moeten profiteren.

De Raad schetst in dit advies een ontwikkelingstraject: stappen die de overheid en het veld in de komende jaren moeten zetten om een programmatische jeugdzorg te

ontwikkelen. Het advies biedt daarmee een referentiekader voor het beleid op korte en middellange termijn.

Met deze korte aanduiding van inhoud en functie is ook gezegd waar dit beleidsadvies *niet* op ingaat. De Raad geeft geen inhoudelijke analyse van de problemen van jeugdigen. En de Raad schrijft ook niet voor welke concrete programma's in de jeugdzorg uitgevoerd moeten worden.

Het domein van advisering is zoals gezegd de jeugdzorg. De relaties met verwante terreinen, zoals jeugdgezondheidszorg, onderwijs en arbeid komen in dit advies weliswaar kort aan de orde (zie omschrijving functies en aanbevelingen), maar vallen buiten het bestek van de adviesaanvraag en worden daarom niet verder uitgewerkt. Dit doet uiteraard niets af aan het belang van deze terreinen voor een samenhangend aanbod voor jeugdigen. Zo heeft de jeugdgezondheidszorg voor 0 - 19 jarigen een essentiële preventieve functie. Veel (beginnende) problemen van jeugdigen kunnen door het consultatiebureau of de schoolgezondheidszorg gesignaleerd worden.

Daarmee is vroegtijdige interventie mogelijk is en kan een beroep op meer gespecialiseerde hulp voorkomen worden. De jeugdgezondheidszorg is dan ook een belangrijke, natuurlijke samenwerkingspartner van de jeugdzorg.

Deze omschrijving van het domein van advisering betekent dat de term 'programmatisch' in dit advies betrekking heeft op de 'curatieve' jeugdzorg en niet op de klassieke primaire preventie. Curatief moet in dit verband breed opgevat worden: het gaat ook om training, begeleiding e.d. De systematiek in het voorliggende advies kan ook bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van een programmatische preventieve jeugdzorg. De uitwerking daarvan vindt echter zoals gezegd niet in dit advies plaats.

#### 1.4 Werkwijze en opbouw advies

Voor de voorbereiding van het advies heeft de Raad een commissie van onafhankelijke deskundigen ingesteld onder voorzitterschap van prof.dr. P.A.H. van Lieshout (zie bijlage 2 voor de samenstelling van de commissie).

Het advies is op 28 maart 1996 door de Raad vastgesteld.

Het advies bestaat uit een advies, een korte toelichting op het advies en bijlagen.

Het adviesdeel bevat de antwoorden op de adviesvragen. Een nadere toelichting op en uitwerking van de antwoorden is opgenomen in de toelichting.

In hoofdstuk 2 geeft de Raad een beknopte analyse van de wijze waarop overheid en veld programma's opvatten. Centraal staan hier de bezwaren van de Raad tegen de exclusieve koppeling tussen probleemcategorie en programma. Vervolgens ontwikkelt de Raad in hoofdstuk 3 een eigen visie op programmatische jeugdzorg. Kernbegrippen zijn: functie, module en programma. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad hoe een ontwikkelingstraject richting programmatische jeugdzorg eruit ziet. Tot slot formuleert de Raad zijn aanbevelingen (hoofdstuk 4) en werkt deze beknopt uit in een invoeringsscenario (hoofdstuk 5).

In de volgende leeswijzer staat vermeld waar welk onderwerp besproken wordt.

Adviesvragen	Advies	Toelichting
1. Inhoudelijke analyse	2 en 3	1

2. Vereisten/systematiek	3	2
3. Uitvoeringscondities	4	--
4. Invoeringsscenario	5	--

## 2. Probleemanalyse

Waarom wil de overheid functies en programma's in de jeugdzorg? Welke problemen liggen aan dat streven ten grondslag? In de toelichting op het advies worden deze vragen beantwoord.

Hier beperkt de Raad zich tot de kern van de opvattingen die overheid en veld hebben over programma's. Vanuit die analyse komt de Raad tot een aantal conclusies.

### 2.1 Overheid

De overheid wil komen tot een betere afstemming van het aanbod in de jeugdzorg op de vraag. Het aanbod dient daartoe uit te gaan van functies, die - toegepast op herkenbare categorieën in de jeugdzorg - programma's vormen.

De regering omschrijft een programma als een *"... geventueerd samenstel van meerdere (preventieve en curatieve) zorgvarianten waarmee een bepaalde problematiek of specifieke categorie cliënten optimaal wordt benaderd."* (Beleidskader 1996-1999, blz. 86). Een omschrijving van zorgvarianten wordt niet gegeven, maar duidelijk is wel dat het gaat om aanbod in termen van functies, zoals begeleiding, behandeling, verblijf, verzorging enz. Dergelijke programma's zouden in de visie van de overheid de basis voor contractering en bekostiging van voorzieningen moeten gaan vormen.

Hoewel programma's op alle groepen jeugdigen (en alle voorzieningen) van toepassing zijn, meent de regering dat de programmering zich in eerste instantie vooral dient toe te spitsen op de moeilijkste doelgroepen. *"In ieder geval dient acceptatie van de zwaardere probleemgroepen prioriteit te hebben boven hulpverlening aan minder zware groepen. (...) Juist voor de zwaardere probleemgroepen is een intersectorale programmering aan de orde, waarbij ook aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld scholing en arbeidstoelating van de jeugdige"*. (Regie in de jeugdzorg, blz. 15).

### 2.2 Veld

In de jeugdzorg worden de eerste stappen gezet om de zorgverlening te omschrijven in termen van programma's en deze zo mogelijk ook uit te voeren.

De geestelijke gezondheidszorg loopt hier voorop, maar ook de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming zijn in beweging gekomen. In de praktijk worden uiteenlopende noemers gebruikt voor de omschrijving en uitvoering van programma's. In het overzicht op de volgende bladzijde staat een aantal voorbeelden[2].

Programmanaam	Doelgroep
Onderzoek en advisering	alle jeugdigen tot 21 jaar
Gedragstoornissen	jeugdigen waarbij het gedrag primair tegen de omgeving gericht lijkt te zijn (agressief, destructief en/of delinquent gedrag)
Tussen hulp en straf	jeugdigen van 12-17 jaar die met politie / Justitie in aanraking zijn gekomen.
Opvoedingsondersteuning voor ouders van kinderen met ADHD	ouders van kinderen met ADHD
Zorgvernieuwingsproject 'sterretjes-kinderen'	kinderen met opname-indicatie MKD en gediagnostiseerde kinder-en jeugdpsychiatrische problematiek
Integraal zorgprogramma voor jeugdige delinquenten met een stoornis	jeugdige delinquenten met een stoornis
Residentiële hulpverlening aan autistische jongeren	autistische jongeren van 14 tot 21 jaar

Uit deze voorbeelden - redelijk representatief voor de totale praktijk - is een aantal kenmerken van programma-ontwikkeling in de praktijk te halen (zie ook bijlage 5). In de volgende paragraaf worden deze kenmerken benoemd en geanalyseerd.

### 2.3 Analyse

Wat opvalt in de voorbeelden van programma's (zie 2.2) is dat de doelgroep wordt omschreven op basis van bepaalde stoornissen (bijv. gedragstoornis, neurotische en emotionele stoornissen, eetstoornissen enz.), bepaalde gedragskenmerken (bijv. zwerfgedrag, delictgedrag, vroegtijdig schoolverlaten enz.), een bepaalde leeftijd of een combinatie van deze labels. Het is echter zeer de vraag of de gebruikte labels wel voldoende verwijzen naar het meest effectieve zorgaanbod (lees: programma) dat nodig is. Er zijn binnen een bepaalde probleem- of leeftijdsgroep immers vaak grote onderlinge verschillen, zodat er dan geen eenduidige relatie is tussen probleem en gepresenteerde oplossing. Een omschrijving als 'eetstoornis' of 'delinquentie' zegt op zich nog niet wat nodig is. Zo bleek bijvoorbeeld bij een evaluatie van een programma voor zwerfjongeren dat het in de praktijk gaat om drie verschillende typen zwerfjongeren namelijk:

- de 'perspectiefvolle groep', die terecht kan in de reguliere jeugdhulpverlening;
- de 'vallen & opstaan groep', voor wie een specifieke procesmatige hulpverlening noodzakelijk is;
- de 'zorggroep', die behalve zwerft ook drugs gebruikt en eveneens terecht kan in de reguliere hulpverlening.[3]

Het label 'zwerfjongeren' verwijst dus niet naar homogene hulpvragen en naar overeenkomstig hulpaanbod. In feite gaat het bij de eerste en derde groep dus meer om belemmeringen in de *toegang* tot de bestaande zorg dan om het ontbreken van een specifieke aanpak.

Het feit dat de labels (stoornis, probleem, gedrag) onvoldoende verwijzen naar de hulp die nodig is, bergt een aantal gevaren in zich.

In de eerste plaats het gevaar dat niet de hele groep hulpvragers wordt bereikt, maar slechts een deel van die groep. De Raad is in het bijzonder alert op wat wel het *afro-mings-effect* genoemd wordt: hulp die gericht is op een specifieke groep die in moeilijke omstandigheden verkeert, blijkt in de praktijk vaak slechts een deel van de bedoelde groep te bereiken, namelijk de mensen die nog het meest aanspreekbaar zijn, die de meeste perspectieven hebben en die het gemakkelijkst ook elders steun of zorg krijgen.

Een tweede gevaar dat de Raad signaleert, is dat het programma niet het totaal aan zorg bevat dat nodig is, maar slechts een deel daarvan. Kortom: het programma lijkt voor een bepaalde doelgroep alles te bieden, terwijl het in feite gaat om een deel van het aanbod. Bijvoorbeeld: ambulante hulp terwijl ook residentieel verblijf op een gegeven moment noodzakelijk kan zijn. Het ontbreken van het onderdeel 'verblijf' in het programma heeft dan discontinuïteit van zorg tot gevolg, terwijl we dit met programma's nu juist willen bestrijden.

In de derde plaats meent de Raad dat een benadering waarin programma's worden gebaseerd op probleemcategorieën, niet zal leiden tot een sluitend en doelmatig aanbod in de jeugdzorg. Immers, zoveel problemen of probleemgroepen, zoveel programma's. Er is op dit moment geen sluitende systematiek voor de gehele jeugdzorg voorhanden waarmee problemen van jeugdigen eenduidig kunnen worden omschreven naar aard, ernst en complexiteit op een zodanige wijze dat een koppeling kan worden gemaakt met het noodzakelijke hulpaanbod.

## 2.4 Conclusies

Uit het voorgaande trekt de Raad twee richtinggevende conclusies.

In de eerste plaats moet voorzichtig worden omgesprongen met 'herkenbare categorieën in de jeugdzorg' (Regie in de jeugdzorg, 1994). Het is gezien de zwakke of ontbrekende relatie met het gewenste hulpaanbod in het algemeen niet wenselijk om kenmerken van **hulpvragers** (stoornissen, gedrag, leeftijd) als uitgangspunt te nemen voor de omschrijving en samenstelling van programma's.

Hoe zou de omschrijving wel moeten? In plaats van hulpvragers zou bij de omschrijving van programma's moeten worden uitgegaan van **hulpvragen**. Een programma geeft dan een indicatie voor te verwachten noodzakelijke zorg voor een bepaalde groep hulpvragen. Die noodzakelijke zorg wordt dan uitgedrukt in functionele termen, bijvoorbeeld de vraag naar of behoefte aan intensieve ambulante begeleiding.

De Raad kiest dus voor een functionele benadering, zonder een directe koppeling met doel- of probleemgroep. Hoe komen hulpvragers en noodzakelijk hulpaanbod dan wel bij elkaar? Het antwoord luidt dat hiervoor verschillende, met elkaar samenhangende strategieën nodig zijn, met een belangrijk accent op de *toegang* tot de zorg.

Een tweede conclusie is dat het in de praktijk een opgave blijkt te zijn om het programma ook daadwerkelijk het geheel aan noodzakelijke hulp te laten beslaan. Als langere tijd steun en hulp nodig is, is bovendien lang niet altijd van te voren te voorspellen op welke terreinen inzet nodig is. Als de omschrijving van het 'geheel', het totaal aan noodzakelijke zorg zoveel moeite kost, is het des te belangrijker om eerst de

'onderdelen', de bouwstenen te beschrijven met hulp waarvan men programma's kan maken: de *modulen* zoals ze in dit advies worden genoemd.

Hiermee kiest de RVZ dus niet voor een aanpak waarbij de structuur en financiering van de jeugdzorg in kant-en-klare programma's voor doel- of probleemgroepen wordt gevat. De Raad vreest vooral het risico dat 'programma' in de toekomst gebruikt gaat worden als nieuw instituut, als panacee voor alle gesignaleerde problemen: "We werken met programma's voor doelgroepen, dus alles gaat goed". Het gevolg is dat er in feite weinig verandert ten opzichte van de huidige situatie. Daarom adviseert de Raad de regering een **ontwikkelingstraject** in gang te zetten (vaak ook: voort te zetten). Programma's voor specifieke groepen hulpvragen zijn in dat traject niet het startpunt, maar het sluitstuk. Bovendien zijn programma's in de visie van de RVZ niet het enige onderdeel waarop sturingsinstrumenten (zoals financiering en bekostiging) zich richten. Sturingsinstrumenten richten zich ook op de bouwstenen van programma's (de modulen) en de toegang tot de zorg (indicatiestelling en zorgtoewijzing). Dit ontwikkelingstraject wordt in het volgende hoofdstuk kort beschreven. De beschrijving is gebaseerd op de vereisten voor programmatische jeugdzorg, die in de toelichting zijn opgenomen.



### 3. Visie van de RVZ op programmatische jeugdzorg

Vóór dat de Raad in dit hoofdstuk schetst hoe programmatische jeugdzorg in de komende jaren ontwikkeld kan worden, is een nadere begripsbepaling noodzakelijk.

#### 3.1 Programmatische jeugdzorg: definities, niveaus, kenmerken

Elementaire begrippen in het ontwikkelingstraject zijn: functie, module, programma en programmatisch.

Een *functie* wordt door de Raad omschreven als een antwoord op gegeneraliseerde hulpvragen, bestaande uit op hetzelfde doel gerichte taken en activiteiten. Bijvoorbeeld: behandeling, begeleiding, opvoeding, training.

Een *module* is een eenheid van aanbod, en bestaat uit een of meerdere, nader gespecificeerde functies. Bijvoorbeeld: intensieve ambulante begeleiding; kortdurende begeleiding bij de opvoeding. Modulen zijn de bouwstenen van programma's.

Onder een *programma* verstaat de Raad een samenhangend pakket van clusters van activiteiten (functies en modulen) en/of maatregelen in de tijd gefaseerd, planmatig en gericht op een expliciet doel, effect of eindsituatie.[4]

Op deze manier omschreven kan 'programma' zowel betrekking hebben op één persoon (individueel behandelplan of plan van aanpak) of op een groep hulpvragen waarvoor eenzelfde soort aanpak - veel voorkomend arrangement - kenmerkend is. Er is sprake van een gegeneraliseerde vorm van individuele behandelplannen. Het programma omvat dan al hetgeen dat nodig is voor een bepaalde groep hulpvragen. De Raad reserveert de term 'programma' voor een bepaald groepsarrangement.

De Raad gebruikt de term *programmatisch* als overkoepelend begrip om de verschillende niveaus, waarop het aanbod op de vraag kan worden afgestemd, als geheel aan te duiden: individuele hulpvraag (plan van aanpak); groep hulpvragen (programma) en alle hulpvragen binnen een bepaald geografisch gebied (circuit).

Belangrijkste kenmerk van programmatische jeugdzorg is het *doelgerichte karakter* dat drie elementen omvat:

- de *aanvangssituatie*: het probleem van de cliënt of de problemen van een bepaalde categorie clinten;
- het *doel of effect* dat in de tijd bereikt moet worden en
- de wijze waarop dat bereikt wordt: de *interventies* in de vorm van activiteiten die uitgevoerd en/of maatregelen die genomen moeten worden.

De drieslag probleem, doel en interventies bepaalt de doelgerichtheid van de jeugdzorg. Dezelfde drie kenmerken keren terug bij het bepalen van de doelmatigheid van programmatische jeugdzorg. Uitspraken over de efficiënte inzet van personele en financiële middelen worden dan in relatie gebracht met de zwaarte van de problematiek.

De Raad is met de bewindspersonen van mening dat een programmatische jeugdzorg het meeste effect zal resulteren bij de zware doelgroepen, waarbij 'zwaar' slaat op de hoeveelheid problemen (op school én met ouders én met leeftijdsgenoten etc.), op de lange duur van problemen en/of op het ingrijpende karakter van de interventies (een dreigende uithuisplaatsing).

### 3.2 Ontwikkelingstraject programmatische jeugdzorg

De start van het traject wordt gevormd door het inzichtelijk maken van het bestaande hulpaanbod van het jeugdzorgstelsel. In hoofdstuk 1 werd gesteld dat de overheid streeft naar een andere basis voor de sturing van de voorzieningen, namelijk van aanbodgericht naar vraaggericht. Hiermee zouden de instellingen beter dan nu in de door de politiek gewenste richting kunnen worden gestuurd. Om het aanbod te kunnen sturen, is *transparantie* noodzakelijk. Hiermee wordt bedoeld dat hulpverleners, het management en 'derden' (financiers, cliënten en hun vertegenwoordigers, overheden) inzicht hebben in het hulpverleningsproces. Daartoe moet het hulpaanbod van de uiteenlopende voorzieningen (jeugd-ggz, jeugdhulpverlening, jeugdbescherming) op eenzelfde wijze functioneel worden omschreven. Hiervoor reserveert de RVZ het begrip *module*. De Raad vindt het belangrijk dat in de omschrijving van modules de doelgerichtheid tot uitdrukking komt (dus niet: RIAGG-hulp of JAC-hulp). De systematiek wordt in de volgende paragrafen uiteengezet.

### 3.3 Omschrijving aanbod in functies

De eerste stap omvat de omschrijving van het aanbod van de jeugdzorg in een overzichtelijk aantal functies. De Raad onderscheidt de volgende negen functies die met elkaar het gehele terrein van de jeugdzorg inclusief de justitiële jeugdinrichtingen bestrijken.[5]

Funcities jeugdzorg
- informatie / advisering / voorlichting
- begeleiding / bemiddeling
- behandeling
- opvoeding / vorming
- verblijf
- verzorging
- revalidatie / training
- bescherming (van de jeugdige)
- custodiale functie (bescherming van de samenleving[6])

### 3.4 Specificatie functies: parameters

Een functie is een globale eenheid die als zodanig bruikbaar is voor wet- en regelgeving. Voor de praktijk van de hulpverlening en de bekostiging moet deze omschrijving echter nader gespecificeerd worden. Die specificatie gebeurt aan de hand van een of meer van de volgende parameters:

#### 1) *locatie*

De wijze waarop het aanbod wordt geleverd:

- het aanbod wordt bij de cliënt gebracht (thuis, op straat, op school etc.); zowel op initiatief van de cliënt (gevraagd) als op initiatief van de omgeving of de hulp-

verlening (ongevraagd).

- het aanbod wordt door de cliënt gehaald (de cliënt vervoegt zich ten burele).
- het aanbod wordt intern geleverd (residentieel). Aan de huisvesting kunnen nog speciale eisen worden gesteld (vereiste aanpassingen aan de woon- of behandelruimte).

## 2) intensiteit, frequentie, duur

Per functie kan de behoefte aan hulp meer of minder omvangrijk en intensief zijn:

- meer / minder intensief / frequent (24 uur per dag: dag en nacht; dagdeel: partieel; één/enkele uren per dag: ongespecificeerd)
- kortere / langere looptijd.

Intensiteit en frequentie moeten worden uitgedrukt in uren, waarbij de zorgzwaarte oplopend uitgedrukt kan worden in een aantal combinaties die veel voorkomen. Zulke combinaties kunnen dan ook gebruikt worden bij de financiering.

## 3) beschikbaarheid

Regulier (overdag, avond, weekend), acuut: 7 x 24 uur beschik- en bereikbaar.

Opgemerkt wordt dat met deze verdeling combinaties in zwaarte en intensiteit zichtbaar gemaakt kunnen worden, los van de locatie waar ze worden aangeboden. Bijvoorbeeld: intensieve hulp in een ambulante setting.

### 3.5 Combinatie functies en parameters: modulen

De samenvoeging van functies onderling (verblijf met advisering en verzorging) en van functie met parameters (deeltijd verblijf) levert een groot aantal mogelijke combinaties op[7]. Deze worden teruggebracht tot een overzichtelijk aantal voor de actuele praktijk relevante hulponderdelen: de *modulen*.

Voorbeelden van dergelijke modulen zijn:

- (specifiek) onderzoek en advisering
- crisisinterventie (24 uur)
- (intensieve) ambulante begeleiding
- (intensieve) ambulante behandeling
- (langdurige) revalidatie
- (partiële) (intensieve) pedagogische hulp
- (partieel) verblijf en verzorging
- (kortdurende) opvoedingsondersteuning aan huis.

### 3.6 Modulen: bouwstenen voor plan van aanpak en programma's

De verschillende modulen vormen de basis voor het maken van een individueel plan van aanpak, maar ook voor het ontwikkelen van programma's. Een programma kan uit slechts één module bestaan (ambulante hulp), terwijl diezelfde module voor een andere groep hulpvragers met een bredere problematiek een onderdeel van een uitgebreider programma is.

In het volgende schema staat een aantal voorbeelden.

Programmanaam	Hulpvragen / problemen	Modulen
eerste en hopelijk eenmalig contact met de jeugdzorg	enkelvoudige hulpvragen (niet synoniem met 'licht')	-onderzoek en advisering -kortdurende ambulante behandeling
crisismanagement	acuut	-onderzoek en advisering -adequate interventies in crisissituatie, actieve outreaching, -verblijf: plaatsingsmogelijkheden (crisisbed, pleeggezin, jeugdpsychiatrische kliniek enz.)
intensieve specialistische hulp	problemen zijn niet (meer), of nog niet in thuissituatie te behandelen	-onderzoek en advisering -intensieve specialistische behandeling (dagbehandeling, residentieel)
jeugdzorg voor langere tijd	meervoudig, ingewikkeld, recidief, chronisch	-specifiek onderzoek en advisering -crisisinterventie -intensieve ambulante begeleiding op verschillende deelterreinen, bijvoorbeeld concentreren/leren, sociale vaardigheden / uitbreiding sociaal netwerk, zelfverzorging -dagbehandeling

In de toekomst kunnen programma's geheel of gedeeltelijk door verschillende doelgroepen gebruikt worden. Een programma bestaat dan bijvoorbeeld uit 70 % standaardaanbod dat van toepassing is op verschillende doelgroepen - met gelijksoortige hulpbehoeften - en voor 30 % aanbod op maat van een specifieke doelgroep.

### 3.7 Voorwaarden

In de voorgaande paragrafen heeft de Raad aangegeven hoe een programmatische jeugdzorg ontwikkeld kan worden in de vorm van functies, modulen en programma's. Belangrijke voorwaarden voor de ontwikkeling en implementatie van programmatische jeugdzorg zijn: toegang, indicatiestelling en zorgtoewijzing, coördinatie, bekostiging en planning.

Wie van het functioneel omschreven zorgaanbod gebruik maakt (de doelgroep), wordt geregeld bij de toegang. Deze kan op verschillende manieren worden gegarandeerd:

- door de geïntegreerde indicatiestelling en bindende zorgtoewijzing. Het zijn met name deze instrumenten die ervoor moeten zorgen dat degenen die van een bepaald hulpaanbod afhankelijk zijn, deze hulp ook daadwerkelijk krijgen;
- via laagdrempelige, 24-uurs toegankelijke opvang (crisismanagement);
- via toetsing (achteraf) van het gebruik van zorg: wie wordt door de instellingen wel en wie wordt niet bereikt. Toetsing van het gebruik van zorg vindt idealiter plaats aan de hand van relevante risico-indicatoren. Dat zijn factoren die een indicatie geven over het vóórkomen van problemen en behoefte aan hulp, zoals contact met politie / Justitie, traumatische ervaringen, gedragskenmerken enz

(zie toelichting, par. 2.5);

- door bij productie-afspraken tussen financiers en voorzieningen modules te koppelen aan bepaalde groepen hulpvragers.

In de indicatiestelling worden hulpvrager (danwel degene waarvoor hulp noodzakelijk is) en functioneel omschreven modules bij elkaar gebracht. Het gaat dan altijd om een integrale indicatiestelling: alle relevante aspecten worden in beschouwing genomen. Er zijn twee relevante domeinen:

- ontwikkelingsdomeinen (lichamelijke, cognitieve, emotionele en sociale ontwikkeling);
- levensdomeinen (cognitie en leren, interpersoonlijke relaties, communicatie, mobiliteit, persoonlijke verzorging, huishoudelijke activiteiten, scholing en arbeid, vrije tijd).

Bij beide domeinen gaat het naast het individu (kind/jeugdige) ook om het sociaal systeem. Van belang is dat jeugdigen en opvoeders zo veel mogelijk betrokken worden bij de indicatiestelling.

De indicatiestelling mondt uit in een indicatie-advies: een functioneel omschreven advies over aard en omvang van de te verlenen zorg - zorg in de brede zin van het woord. Tot slot moet er een verbinding worden gemaakt met de hulpverleners of instellingen die het indicatie-advies uitvoeren, dat wil zeggen de gewenste modules leveren. Met het indicatie-advies staat namelijk in principe niet vast welke zorgaanbieders welke hulp gaan leveren. Dat gebeurt in de zorgtoewijzing.

Indicatiestelling en zorgtoewijzing - en daaraan gekoppelde informatievoorziening - zijn cruciale elementen in het door de Raad geschetste traject. (zie ook paragraaf 2.4 van de toelichting)

Coördinatie is een essentieel element in een programmatische jeugdzorg. De behoefte aan coördinatie speelt op verschillende niveaus: individuele hulpvraag (casemanagement), groep hulpvragen (programmacoördinatie) en alle hulpvragen binnen een bepaald gebied (circuit-coördinatie).

Coördinatie is nodig voor de afstemming van de verschillende fasen in het hulpverleningsproces (zie ook toelichting par. 2.4). Verder speelt coördinatie een rol wanneer verschillende modules na of naast elkaar noodzakelijk zijn, met verschillende betrokken hulpverleners en op diverse locaties.

In een jeugdzorg die primair gestalte krijgt op basis van modules is coördinatie niet 'vanzelfsprekend' geregeld zoals binnen een programma. De besturing van de feitelijke hulpverlening (intake, indicatiestelling, het opstellen van een plan van aanpak en de bewaking en bijstelling daarvan) vereist aparte aandacht. Voor de organisatie zijn verschillende varianten mogelijk. In bijlage 5 is in 2.3 een voorbeeld opgenomen, waarbij de uitvoering en de besturing van de hulpverlening in gescheiden lijnen zijn georganiseerd.

De overheid wil in de toekomst geen instellingen bekostigen, maar zorgprogramma's voor nader omschreven doelgroepen[8]. Door de overheid wordt een ideaal gepresenteerd waarbij de output van de organisatie (programma's) wordt gekoppeld aan de 'output' van een bepaalde groep jeugdigen (namelijk: bereikt effect of doel). De Raad meent dat bekostiging van de hele jeugdzorg op basis van programma's op dit moment een brug te ver is. Programmabekostiging voor de gehele jeugdzorg vereist:

- de omschrijving van doelgroep en aanbod in termen van aard, zwaarte en com-

plexiteit ('help x jongeren met y problemen met z budget').

- een sluitende matrix voor de gehele jeugdzorg van programma's x doelgroepen.

De Raad heeft in het vorige hoofdstuk betoogd dat deze vereisten op dit moment nog moeilijk of niet uitvoerbaar zijn. De doelgroepen zoals die tot nu toe in de praktijk worden omschreven, zijn - zie de voorbeelden in 2.2 - niet tot een sluitend geheel te maken. Een programma 'restcategorie' zou een te groot en te divers aantal jongeren omvatten. Ook het meten van effecten - altijd in relatie tot de aanvangssituatie! - staat nog in de kinderschoenen. Hierdoor kan men als financier geen keuze in programma's maken: programma X is effectiever/efficiënter dan programma Y.

De jeugdzorg zou daarom in de opvatting van de RVZ op basis van modules moeten worden bekostigd. Instellingen worden door productieafspraken afgerekend op te leveren en geleverde modules. Dat betekent een andere communicatie tussen aanbieders en financiers: niet primair over gebouwen, full-time eenheden personeel en middelen en de financiering daarvan, maar over identificeerbare diensten of producten die voor de jeugdigen nodig zijn, de gewenste kwaliteit daarvan tegen een realistische prijs. Er wordt dus veel dichter aangesloten bij het primaire proces.

Voor de ontwikkeling van een programmatische jeugdzorg is het noodzakelijk dat zowel op centraal als op decentraal niveau de verantwoordelijkheden helder geregeld zijn.

### **3.8 Conclusie**

In de voorgaande paragrafen heeft de Raad een onderbouwing van programmatische jeugdzorg gepresenteerd. Sturend element is een inzichtelijk stelsel van produktdefiniëring: de modules. Deze clusters van samenhangende activiteiten spelen in het ontwikkelingstraject een belangrijke rol bij het transparant maken van het bestaande aanbod en als bouwstenen voor de ontwikkeling van programma's. Verder zijn modules de basis voor indicatiestelling en bekostiging.

Met de ontwikkeling van modules als bouwstenen van programmatische jeugdzorg wordt de keuzevrijheid van cliënt, hulpverlener en financier groter en zijn meer flexibele oplossingen mogelijk. Bovendien ontstaat meer inzicht in de aard, effecten en kosten van het aanbod. Deze transparantie draagt bij aan een doelmatig gebruik van collectieve middelen.

In het volgende hoofdstuk formuleert de Raad aanbevelingen over de belangrijkste elementen uit het ontwikkelingstraject: de ontwikkeling en bekostiging van modules en programma's; de indicatiestelling en zorgtoewijzing, de registratie en informatievoorziening en de verantwoordelijkheden op centraal en decentraal niveau.

## 4. Aanbevelingen

### 4.1 Ontwikkelingstraject

De Raad adviseert de regering voor de komende jaren een ontwikkelingstraject uit te zetten en te coördineren, gericht op het realiseren van een programmatische jeugdzorg.

Bij de implementatie van dit ontwikkelingstraject is - ook na de opheffing van de Stuurgroep Regie in de jeugdzorg eind 1996 - landelijke coördinatie en procesbewaking noodzakelijk.

Het ontwikkelingstraject sluit in de visie van de RVZ goed aan bij de opvattingen van de overheid, zoals neergelegd in de nota Regie in de jeugdzorg. De aansluiting blijkt met name uit de aanbevelingen over indicatiestelling, acceptatieplicht en de complementaire bestuurlijke rolverdeling.

Op een aantal punten heeft de Raad een andere visie of legt andere accenten dan de overheid. Zo staan in dit advies modulen centraal als bouwstenen voor het aanbod en grondslag voor bekostiging (in plaats van programma's). Verder vindt de RVZ dat de rol van de landelijke overheid in de jeugdzorg scherper geprofileerd moet worden.

### 4.2 Modulen: ontwikkeling en bekostiging

Het gehele hulpaanbod van de jeugdzorg - jeugdhulpverlening, jeugd (geestelijke) gezondheidszorg, jeugdbescherming - dient in onderlinge samenhang in modulen te worden uiteengelegd. Modulen zijn de bouwstenen van programma's en vormen de basis voor indicatiestelling en bekostiging.

Er zijn al veel initiatieven (geweest) om te komen tot een functionele benadering.[9] Van belang is dat deze initiatieven met elkaar in één samenhangend verband worden gebracht.

De bewindspersonen dienen op korte termijn een landelijk platform Modulen in de jeugdzorg in te stellen. De taak van het platform is om een integraal modulair hulpaanbod voor de totale jeugdzorg te ontwikkelen, aan de hand van de in dit advies uitgewerkte systematiek en op basis van eerdere initiatieven op dit terrein.

Aan dit platform nemen deskundigen vanuit de betrokken beroepsgroepen en instellingen deel. Het platform maakt gebruik van de deskundigheid en ervaring uit praktijk en wetenschap. Belangrijk is dat de modulen zodanig ontwikkeld worden dat zij relevante eenheden vormen voor bekostiging. De modulen dienen een zekere mate van kostenhomogeniteit te kennen.

Zoals gezegd, vormen modulen de basis voor bekostiging. De financiers maken met de 'regionale' voorzieningen budgetafspraken in de vorm van een *lump sum*, gebaseerd op productie-afspraken. De hoogte van de productie-afspraken is in overeenstemming

met de regionale beleidskaders.

In de overeenkomsten met de voorzieningen wordt ook vastgelegd:

- in welke mate bepaalde doelgroepen bereikt dienen te worden, inclusief de actieve *out-reach* van de desbetreffende voorziening;
- hoe toetsing van het gebruik van zorg plaats zal vinden. De Raad meent dat toetsing door financiers achteraf kan plaatsvinden, aan de hand van risico-indicatoren (zie toelichting op het advies, 2.5);
- wat de beoogde effecten van de interventies zijn;
- het noodzakelijk hulpaanbod dat wordt georganiseerd;
- afspraken over de registratie en informatievoorziening.

In ruil voor deze zekerheid van de *lump sum* worden er tussen de provincie als eindverantwoordelijke voor de totale jeugdzorg, de financiers en de voorzieningen afspraken gemaakt over een acceptatieplicht (zie par. 4.4).

De Raad bepleit een integrale, landelijke bekostigingssystematiek voor de jeugdzorg, gebaseerd op modules. De bewindspersonen van VWS en Justitie dienen de opdracht te geven voor de ontwikkeling van zo'n systematiek.

Er is hiervoor al veel werk verricht, o.a. door de commissie Harmonisering normen. Voor de intramurale voorzieningen moet worden onderzocht in hoeverre het noodzakelijk is voor de vaste kosten ook een vaste vergoedingssystematiek te ontwerpen. Het COTG zal bij die ontwikkeling betrokken moeten worden. Op basis van het ontwikkelde voorstel over het integrale modulaire hulpaanbod en de bekostigingssystematiek geeft de minister van VWS het COTG een aanwijzing voor de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen.

### 4.3 Programma's: ontwikkeling en bekostiging

Het is op dit moment niet mogelijk, noch wenselijk de jeugdzorg integraal in de vorm van programma's aan te bieden en te financieren. Daarvoor moet eerst het voorgestelde ontwikkelingstraject worden doorlopen.

Het is echter wel mogelijk en ook wenselijk de mogelijkheden te creëren om met programma-ontwikkeling en -kostiging te experimenteren en de resultaten van deze experimenten ook te gebruiken bij de afronding van het ontwikkelingstraject. Dit sluit ook aan bij ontwikkelingen die op verschillende plaatsen in gang zijn gezet. Daar waar partijen in een regio bereid zijn nu reeds tot het opstellen van programma's te komen, moet dit bevorderd worden.

In principe zouden de financiële middelen voor zorgprogramma's in de jeugdzorg binnen de bestaande kaders gevonden moeten worden, zij het dat onder nader te stellen voorwaarden kan worden afgeweken van de bestaande bekostigingsregelingen. De voorwaarden die aan een dergelijke uitzonderingssituatie zouden moeten worden verbonden, moeten zoveel mogelijk aansluiten bij de vereisten die in dit advies aan programmatische jeugdzorg zijn gesteld (zie ook de toelichting, 2.2):

- a) een programma omvat alle zorg voor een bepaalde groep hulpvragen;
- b) er wordt een sluitende set afspraken gemaakt over de toegang (welke doelgroep



aan de hand van risico-indicatoren), de indicatiestelling, de zorgtoewijzing en de coördinatie;

- c) er worden afspraken gemaakt over de informatie-voorziening (werkelijke activiteiten en bijbehorende werkelijke kosten; doelgroepinformatie; toegang tot/verwijzing naar het programma; uitstroom uit het programma; programma-evaluatie) en de terugkoppeling van de uitvoering van het programma naar de financiering, respectievelijk de bijstelling van productie-afspraken.

Indien aan deze voorwaarden is voldaan, is het toegestaan om af te wijken van de bestaande bekostigingsmodaliteiten en wordt bekostiging op basis van productieafspraken mogelijk (een *lump sum* voor het programma, verdeeld over de verschillende financieringsbronnen voor een bepaalde productie voor een omschreven aantal benoemde hulpvragen).

Om de ontwikkeling van programma-bekostiging verder te stimuleren en om te bevorderen dat de ervaringen hiermee breed beschikbaar komen bij de afronding van het ontwikkelingstraject, zou een subsidieregeling in het leven moeten worden geroepen, met name ter tegemoetkoming in de extra kosten samenhangend met de punten b en c.

De staatssecretarissen van VWS en van Justitie dienen de ontwikkeling en bekostiging van programma's met behulp van de gereserveerde middelen voor zorg-programmering te faciliteren.[10] De vereisten voor programmatische jeugdzorg - zoals opgenomen in de toelichting op dit advies - bieden daarbij een richtinggevend kader.

#### 4.4 Indicatiestelling, indicatie-advies en zorgtoewijzing

De Raad sluit in zijn aanbevelingen over deze onderwerpen aan bij eerdere beleidsnota's en adviezen.[11]

Indicatiestelling in de jeugdzorg dient aan kwaliteitseisen te voldoen zoals omschreven in de toelichting op dit advies (zie 2.4 in de toelichting). Belangrijke eisen zijn: integraal, objectiveerbaar en onafhankelijk.

De instrumentering van sommige kwaliteitseisen vormt echter een probleem. Zo ontbreekt in de jeugdzorg - het is al eerder opgemerkt - een sluitende en gestandaardiseerde systematiek waarmee hulpvragen in homogene clusters kunnen worden ondergebracht.

De Raad meent dat de onafhankelijke indicatiestelling in de jeugdzorg zich leent voor een integratie van indicatiestelling en indicatiebeoordeling (ook de financieringsindicatie) in een bindend indicatie-advies.

De feitelijke zorgtoewijzing vindt plaats door de financier. Deze kan de bevoegdheid delegeren naar de instelling(en). De onafhankelijke indicatiestelling en het bindende indicatie-advies impliceren voor de ontvangende instellingen een acceptatieplicht, zoals ook voorgesteld door de regering in Regie in de jeugdzorg. Wanneer aan zorgvuldigheidseisen met betrekking tot de indicatiestelling is voldaan, zijn voorzieningen verplicht de jeugdigen binnen gestelde tijdsafspraken de hulp te bieden waarvoor deze geïndiceerd zijn. Wanneer een voorziening meent desondanks niet in staat te zijn de

hulp te kunnen leveren binnen de gestelde tijdslimiet, is de voorziening ervoor verantwoordelijk dat de jongere elders adequate hulp ontvangt.

De indicatiestelling en zorgtoewijzing dient - uitgaande van een aantal landelijke afspraken c.q. wettelijke regels - op decentraal niveau georganiseerd te worden, in samenhang met regionale Bureaus Jeugdzorg. In het kader van Regie van de jeugdzorg wordt dit onderwerp al nader uitgewerkt door de projectgroep Toegang. De Raad gaat er daarom in dit advies - ook gelet op de adviesvragen - niet uitgebreid op in.

- De landelijke overheid dient een platform Indicatiestelling in de jeugdzorg in te stellen, die binnen twee jaar een gestandaardiseerde indicatie-systematiek ontwikkelt voor de jeugdzorg, mede op basis van ervaringen met bestaande indicatiesystemen.
- Op langere termijn dienen vervolgens aanbieders en cliëntenorganisaties op basis van de ontwikkelde systematiek en de in dit advies opgenomen kwaliteitseisen een landelijk protocol voor indicatiestelling op te stellen. Bij het opstellen van het protocol wordt gebruik gemaakt van de activiteiten van de projectgroep Toegang van de Stuurgroep Regie in de jeugdzorg.
- De landelijke overheid dient een wettelijk kader te scheppen voor de indicatiestelling en het bindend indicatie-advies in de jeugdzorg.
- Op basis van het landelijke protocol voor indicatiestelling maken cliëntenorganisaties, aanbieders en financiers op regionaal niveau afspraken over de organisatorische vormgeving van de indicatiestelling en zorgtoewijzing.

Een onafhankelijke indicatiestelling is niet eenvoudig te organiseren, omdat de vereiste deskundigheid veelal belangengebonden aanwezig is bij de aanbieders. Op een aantal manieren kan het risico van belangengebonden indicatiestelling aanzienlijk verminderd worden:

- door een keuze voor een beperkt aantal indicatievoorzieningen;
- door deskundigen vanuit verschillende (soorten) aanbieders in te zetten;
- door de indicatievoorziening organisatorisch en bestuurlijk te ontkoppelen van aanbieders.

Op dit moment wordt in alle regio's hard gewerkt aan een verbetering van de toegang tot de jeugdzorg. De Raad meent dat - binnen het kader van Regie in de jeugdzorg - met verschillende organisatorische modellen geëxperimenteerd zou moeten worden.[12]

#### **4.5 Registratie en informatievoorziening**

De Raad vindt dat hoge prioriteit moet worden gegeven aan een adequate registratie en informatievoorziening. De jeugdzorg moet transparant worden: inzicht bieden in wie er gebruik van maakt, op welke wijze, met welke effecten en tegen welke kosten. Registratie en informatievoorziening zijn daarbij onmisbare randvoorwaarden.

De overheid onderkent het belang van een goede registratie en informatievoorziening (Regie in de jeugdzorg, 1994). De Raad benadrukt in de volgende aanbeveling een

aantal aspecten vanuit het perspectief van een modulaire opbouw van de jeugdzorg en het zicht op het bereik van en de toegang tot de jeugdzorg.

Het verdient aanbeveling:

- informatie te verzamelen op basis van risico-indicatoren over te bereiken groepen jeugdigen. De Raad meent dat goed aangesloten kan worden bij bestaande informatiebestanden, zoals dat van de GGD-en;
- informatie te verzamelen over de geïndiceerde zorgbehoefte, de zorgtoewijzing en de gerealiseerde zorg (incl. wachtlijst-informatie), zodanig dat inzicht wordt verkregen in de bereikte groepen jeugdigen (aantallen, kenmerken in termen van risico-indicatoren enz.), de actieve *out-reach* van instellingen en de behaalde resultaten in relatie tot de gesignaleerde problemen;
- deze informatie op gestandaardiseerde wijze te verzamelen, te bewaken en op te slaan;
- de informatie zo te bewerken dat die op landelijk niveau binnen het beleidsproces gebruikt kan worden;
- het verstrekken van relevante beleidsinformatie door voorzieningen als kwaliteitseis te beschouwen.

#### 4.6 Rechtspositie

De Raad constateert dat de drie sectoren die samen de jeugdzorg vormen een verschillende grondslag hebben voor de rechtspositie van de cliënt (of diens wettelijke vertegenwoordiger). Bij programmatische jeugdzorg, waarbij modules vanuit verschillende sectoren in één plan van aanpak of één programma geïntegreerd worden, kan deze situatie tot problemen en onduidelijkheid leiden (zie ook de toelichting op het advies).

Gelet op het intersectorale karakter van de jeugdzorg beveelt de Raad aan dat de landelijke overheid nader laat onderzoeken welke verschillen en overeenkomsten er zijn in de rechtspositie van jeugdigen (of hun wettelijke vertegenwoordiger). Het onderzoek moet suggesties opleveren voor de (verdere) harmonisatie van de rechtspositie.

#### 4.7 Centrale en decentrale verantwoordelijkheden

In Regie in de jeugdzorg en in het Beleidskader 1996 - 1999 is al uitvoerig op het planningsproces en op de verdeling van verantwoordelijkheden ingegaan. De Raad wil de uitgestippelde beleidskoers voortzetten met enkele concrete aanbevelingen die specifiek van belang zijn voor de ontwikkeling van programmatische jeugdzorg.

Het planningsproces rust op twee pijlers: het Landelijk en het Regionaal Beleidskader Jeugdzorg.<sup>[13]</sup>

Het planningsproces start met het opstellen van het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg. De staatssecretaris van VWS presenteert daarin, in overleg met haar collega van Justitie, een integrale beleidsvisie op de gehele jeugdzorg ('zorgvisie').

Het Landelijk Beleidskader vervult een interactieve functie. Het stelt condities en geeft incentives. Het is een spiegel voor decentrale partijen, die reageren met regionale beleidskaders. Als dat is gebeurd, reageert het kabinet in een volgend Landelijk Beleidskader weer op de regionale kaders.

Het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg:

- is mede een instrument om partijen in een richting te sturen die de Raad in dit advies bepleit: het is een aanwijzing;
- verschijnt jaarlijks in samenhang met de rijksbegroting en wordt mede verdedigd door de bewindspersoon van Justitie;
- bevat een referentiekader voor én een toetsing van regionale beleidskaders;
- is mede gebaseerd op feiten, afkomstig uit regionale indicatiesystemen;
- bevat een financieel kader, waaronder een prioriteitenstelling en een macro-budget voor de in dit advies bedoelde zorg.

De Raad beschouwt het Regionaal Beleidskader als het middel bij uitstek voor partijen - financiers en zorgaanbieders - om 'in te tekenen' op prioritaire jeugdzorg. Het kabinet zou de extra beschikbaar gestelde middelen voor de jeugdzorg (oplopend tot ruim f 70 miljoen in 1999) voor prioritaire jeugdzorg moeten oormerken. Vervolgens kan het regionale beleidskader als offerte worden beschouwd. In het verzoek van de staatssecretaris aan de provincies om het regionale beleidskader te regisseren zou dit moeten worden benadrukt.

De Raad onderschrijft de keuze van de regering voor de provincies als de regisseurs van de intersectorale jeugdzorg. Zij hebben in het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening al de taak plannen op te stellen. De Raad tekent hierbij aan dat in de toekomst, wanneer een bestuurlijke ordening op regionaal niveau gestalte zou krijgen, verdere decentralisatie van taken en bevoegdheden mogelijk is.

- De provinciale overheid - conform de Wet op de jeugdhulpverlening provincies en grootstedelijke overheden - draagt als actieverantwoordelijke voor het tot stand komen van de regionale beleidskaders, zorg voor het formaliseren van verantwoordelijkheidsgebieden jeugdzorg.[14]
- De staatssecretarissen geven duidelijke regieaanwijzingen, onder meer betreffende opstellingstermijn, inhoud en procedure. Aandacht verdient hierbij de betrokkenheid van verzekeraars en Justitie. Verder is voor de verbanden met de sectoren preventieve gezondheidszorg, onderwijs en arbeid de relatie met de lokale overheid essentieel. In de aanwijzing wordt gevraagd expliciet te reageren op het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg.
- Het Regionaal Beleidskader Jeugdzorg is gebaseerd op aan de indicatiestelling ontleende (d.w.z. onafhankelijk verkregen) feiten met betrekking tot de zorgvraag.
- Het Regionaal Beleidskader bevat een actieplan en *incentives* voor de in dit advies bedoelde jeugdzorg, gericht op de prioritaire groepen.
- Aan een regionaal beleidskader is altijd gevoegd een door de opstellers ondertekend convenant over de uitvoering van het overeengekomen regionaal beleid. Het convenant is ook het financieringskader. De provincie is verantwoordelijk voor het tot stand komen van dit convenant.

Als in de loop van het geschetste ontwikkelingstraject blijkt dat partijen elkaar niet kunnen vinden op basis van wederzijdse belangen, dan dient de rijksoverheid de financiële verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg integraal bij de provincies te leggen, met instandhouding van de relaties met Justitie en de gezondheidszorg. De provincies krijgen dan de taak van uitvoeringsorgaan AWBZ voor de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen met een vast budget voor deze taak. Voor het Justitie-deel zouden het ministerie van Justitie en de provincies een convenant moeten sluiten, waarin enerzijds overeenstemming wordt bereikt over de Justitie-doelen, en waarin anderzijds de provincies een budget krijgen, waarmee zijzelf met zo min mogelijk uitvoeringsrestricties die doelen moeten bereiken.

#### **4.8 Decentrale aansturing landelijk werkende residentiële voorzieningen**

Het uitgangspunt is dat 'de regio' functioneert als integraal verantwoordelijkheidsgebied voor de totale jeugdzorg. In de samenstelling van het hulpaanbod in de regio's dient een residentiële variant voor moeilijke en complexe problematiek nadrukkelijk te zijn opgenomen en versterkt te worden. Ook voor deze problematiek geldt dat regionaal moet wat regionaal kan.

Wanneer een voorziening wegens de omvang van de vraag in afzonderlijke regio's of wegens een gewenste schaalgrootte bovenregionaal functioneert, hoeft die voorziening niet landelijk aangestuurd te worden. De aansturing vanuit de regionale beleidskaders is uitgangspunt.

Dat laat uiteraard onverlet dat het bijvoorbeeld om redenen van behoud en ontwikkeling van expertise wenselijk kan zijn om op landelijk niveau specifieke zorgprogramma's te ontwikkelen.

- De ministeries van Justitie en VWS dienen kritisch te bezien welke landelijk geoordeelde middelen voor de jeugdzorg alsnog gedecentraliseerd kunnen worden naar de provincies.
- De provincies dienen contracten te sluiten met landelijk werkende voorzieningen, waarin wordt vastgelegd hoeveel en welke capaciteit per provincie beschikbaar is en hoe deze bekostigd wordt.

De aanbevelingen houden dus gezinszins in dat de landelijk werkende voorzieningen ook gedecentraliseerd moeten worden, maar dat provincies afspraken maken met deze voorzieningen over zowel hun opnamebeleid, de te leveren producten en de bekostiging daarvan. Om de regionale verantwoordelijkheid te benadrukken zouden in principe alle middelen gedecentraliseerd moeten worden naar de provincies, zij het dat de ministeries van VWS en Justitie garant staan voor de budgetten van de landelijke voorzieningen.

De provincie is ervoor verantwoordelijk dat in voorkomende gevallen een beroep kan worden gedaan op de landelijke voorzieningen in de jeugdzorg. VWS en Justitie maken op basis van het Landelijk Beleidskader budgetafspraken met de landelijke voorzieningen en fungeren ook als uitvoerend financier. Provincies maken afspraken met de voorzieningen en de ministeries over de zorgtoewijzing en de bekostiging op basis van de daadwerkelijke hoeveelheid afgenomen modules. De provincies verrekenen dit met

de desbetreffende ministeries.

## 5. Invoeringsscenario

In dit laatste hoofdstuk geeft de Raad in het kort aan welke acties de overheden en het veld dienen te ondernemen.

### 5.1 De landelijke overheid

- De staatssecretarissen van VWS en Justitie nemen in de voor dit voorjaar aangekondigde raamovereenkomst een definitief standpunt in over programmatische jeugdzorg, gebruikmakend van dit advies. Bij de raamovereenkomst worden ook de verzekeraars betrokken.
- De staatssecretarissen geven op zo kort mogelijke termijn de provinciale overheden een aanwijzing voor het opstellen van de Regionale Beleidskaders Jeugdzorg.
- De betrokken bewindspersonen presenteren met de begroting van 1997 het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 1997-2000. In dit beleidskader geven de bewindspersonen o.a. aan hoe in de landelijke coördinatie wordt voorzien, nadat de Stuurgroep Regie in de jeugdzorg eind 1996 is opgeheven.
- De staatssecretarissen van VWS en Justitie creëren binnen een half jaar na uitbrengen van het advies een platform Modulen in de jeugdzorg en een platform Indicatiestelling in de jeugdzorg. De betrokken ministeries dienen na te gaan of het platform Modulen in de jeugdzorg opgezet kan worden als een meerjarig ontwikkelingsprogramma in het kader van het PEO-programma, met co-financiering vanuit de sectoren Jeugdhulpverlening en Justitie.
- De bewindspersonen van VWS en Justitie stellen - op basis van de werkzaamheden van het Platform Modulen in de jeugdzorg - een projectgroep in die de taak krijgt een integrale bekostigingssystematiek voor de gehele jeugdzorg te ontwikkelen. Het COTG wordt bij deze projectgroep betrokken.
- De staatssecretarissen van Justitie en VWS stellen in 1996-1999 stimuleringsgelden beschikbaar voor: de platforms Modulen in de jeugdzorg en Indicatiestelling in de jeugdzorg (indien niet gefinancierd via het PEO-programma); de verdere ontwikkeling van zorgprogramma's; onderzoek naar de harmonisatie van de rechtspositie van cliënten in de jeugdzorg.

Deze activiteiten kunnen gefinancierd worden uit de extra middelen die voor de jeugdzorg zijn gereserveerd.

- De bewindspersonen van VWS en Justitie scheppen een wettelijk kader voor de indicatiestelling en de acceptatieplicht in de jeugdzorg. Bezien moet worden hoe hiervoor een verbinding gecreëerd kan worden tussen de Wet op de jeugdhulpverlening en de AWBZ.
- De ministeries van Justitie en van VWS ontwikkelen een systematiek met betrekking tot de integratie van de landelijke voorzieningen in de regionale verantwoordelijkheidsverdeling.

### 5.2 Provinciale en grootstedelijke overheden[15]

- Provincies nemen op korte termijn het initiatief om gezamenlijk met aanbieders, verzekeraars, vertegenwoordigers van Justitie, lokale overheden en cliëntenorganisaties een (of meerdere, afhankelijk van de situatie in de provincie)

- Regionaal Beleidskader Jeugdzorg 1997-2000 te formuleren.
- Provincies zien erop toe dat de regionale beleidskaders in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:
  - een beschrijving en analyse van te bereiken groepen jeugdigen in de regio, mede aan de hand van risico-indicatoren;
  - een operationalisering van de samenhang tussen jeugdzorg en aanpalende sectoren, met name jeugdgezondheidszorg, onderwijs en arbeid;
  - een actieplan voor de jeugdzorg voor prioritaire groepen jeugdigen;
  - organisatorische vormgeving van de onafhankelijke indicatiestelling en de bindende zorgtoewijzing. De afspraken hierover hebben in ieder geval betrekking op de personele invulling, de taken en bevoegdheden van de indicatiestellers, de toegankelijkheid en bereikbaarheid.
- Provincies werken het Regionale Beleidskader uit in een convenant met betrokken partijen. Onderdelen van het convenant zijn:
  - afspraken over de betreffende regio als verantwoordelijkheidsgebied;
  - afspraken tussen financiers en bovenregionale c.q. landelijke voorzieningen, om te kunnen voorzien in hulpbehoefte die niet binnen de regionale voorzieningen kan worden opgevangen;
  - taken in het kader van registratie en informatievoorziening.
- Provincies (en andere financiers van jeugdzorg) maken bij het opstellen van productie-overeenkomsten afspraken over de toegang en het bereik van de jeugdzorg.

### **5.3 Het veld (instellingen; verzekeraars; cliëntenorganisaties)**

- Het veld werkt actief mee aan de totstandkoming van de regionale beleidskaders jeugdzorg 1997-2000 en de daaraan gekoppelde convenanten.
- Instellingen en beroepsbeoefenaren in de jeugdzorg stellen deskundigen beschikbaar voor deelname aan de platforms Modulen in de jeugdzorg en Indiciestelling in de jeugdzorg. Aanbieders expliciteren hun aanbod vervolgens in termen van modulen.
- Aanbieders en cliëntenorganisaties ontwikkelen op basis de resultaten van het platform Indiciestelling in de jeugdzorg een landelijk protocol voor indicatiestelling. Bij dit protocol worden tevens de kwaliteitseisen betrokken, zoals geformuleerd in de toelichting op dit advies en de rapportage van de projectgroep Toegang van de Stuurgroep Regie in de jeugdzorg.

### **Noten**

1. De ramingen lopen uiteen en zijn mede afhankelijk van gebruikte definities en begrippenkaders. Verheij (1995) gaat er van uit dat 7 tot 12 % van de jeugdigen problemen hebben. In andere studies wordt 15 à 20 % als bandbreedte genoemd (Diekstra e.a., 1992; Ter Bogt en van Praag, 1992; Peeters en Wolderingh, 1993). De schatting van 'enkele tienduizenden jeugdigen' is beredeneerd in het advies Jeugdigen met



- ernstige en meervoudige problemen (NRV, 1994).
2. Recent heeft de Stuurgroep Programma's in de Jeugdzorg een beknopte inventarisatie gedaan naar programma-ontwikkeling in de praktijk. De in dit advies genoemde voorbeelden zijn afkomstig uit die inventarisatie.
- De Stuurgroep Programma's in de jeugdzorg is een initiatief van de NVAGG en het NIZW. In de stuurgroep heeft ook de NVGGz zitting. Doel van de stuurgroep is om het ontwikkelen van zorgprogramma's te stimuleren, handreikingen te bieden een platform-functie te creëren en uiteindelijk een publicatie te verzorgen waarin een zo breed mogelijk scala zorgprogramma's beschreven staat.
3. Dit voorbeeld is ontleend aan de evaluatie van het experiment Hulpverlening aan zwerfjongeren in Amsterdam. Zie Zorgvuldig, Nieuwsbrief over jeugdzorg, nr. 1 januari/februari 1996.
  4. Activiteiten hebben direct te maken met de zorginhoud; maatregelen hebben betrekking op randvoorwaarden als diagnostiek, indicatiestelling (zie toelichting, par. 2.4).
- Bij de definiëring van het begrip 'programma' is gebruik gemaakt van verschillende, bestaande begripsomschrijvingen: NRV (1989); IPO (1994); NVAGG (1992 en 1995).
5. In dit overzicht van functies zijn geen voorwaardelijke activiteiten zoals diagnostiek en indicatiestelling ondergebracht. Deze activiteiten maken in de opvatting van de Raad deel uit van de genoemde functies en zijn geen functie op zich.
  6. De noodzaak van (fysieke) beveiliging en de verschillende gradaties in de behoefte aan toezicht.
  7. Sommige voorwaardelijke activiteiten, zoals diagnostiek, kunnen ook in combinatie met een functie (bijv. advisering) in een module worden ondergebracht: module 'onderzoek en advisering'.
  8. Programmafinanciering wordt ook bepleit door het IPO, in de nota Naar programma's in de jeugdhulpverlening (1994).
  9. O.a. Commissie Harmonisatie Normen, GGZ Aan Zet, overleg in SOJN-verband, justitiële jeugdinrichtingen.
  10. Zie brief aan de Tweede Kamer dd. 18 december 1995. Voor de periode 1996-1999 gaat het om een bedrag van 5,6 miljoen gulden.
  11. Bedoeld worden hier: de adviezen Jeugdigen met meervoudige problemen (NRV, 1994) en Indiciestelling en zorg op maat (NRV, 1994); de beleidsnota Regie in de jeugdzorg (1994) en de recente Beleidsbrief indicatiestelling in de care-sectoren (TK, 1996).
  12. Een concrete uitwerking voor de jeugdzorg kan er als volgt uitzien.
- Aan het Bureau Jeugdzorg zou een multidisciplinair samengesteld, regionaal diagnostiek en indicatieteam gekoppeld kunnen worden. Het Bureau Jeugdzorg verwijst dan de meer ingewikkelde, meerduidige of recidiverende hulpvragen naar dit team. Ook ingrijpende interventies, zoals uithuisplaatsingen, worden geïndiceerd door het team. Zie voor een nadere uitwerking van dit model ook het onderzoeksrapport Voordeur Jeugdzorg (NcGv/NVAGG, juni 1995).
- Bij een indicatie voor residentiële jeugdzorg vindt vervolgens indicatie-toetsing en zorgtoewijzing plaats op een geaggregeerd - vaak provinciaal - niveau. Belangrijke voordelen van zo'n aanpak zijn dat er meer zicht komt op vraag en aanbod en dat de residentiële capaciteit optimaal benut kan worden.
- Een voorbeeld van zo'n aanpak zijn de Provinciale Indicatie-Toetsingscommissies (PIT) in de provincie Utrecht. Op 1 januari 1995 gingen twee PIT's van start, één voor adolescenten en één voor jongere kinderen. In de commissies zijn zowel de plaatsende als de opnemende voorzieningen vertegenwoordigd. Elke aanvraag voor uithuisplaatsing wordt getoetst door één van de multidisciplinaire PIT's. Een aanmelding bij PIT verloopt via een gestandaardiseerde vragenlijst over de achtergronden en problemen van de betreffende jeugdige en de geïndiceerde hulp.
- De aanvullingen van de RVZ op de hier geschetste aanpak bestaan uit het toevoegen van de AWBZ-voorzieningen en de landelijk werkende instellingen aan het bereik van zo'n commissie en het bindend karakter van de beslissing.
13. Om eenheid van taal te bevorderen stelt de Raad voor om niet van regiovisie, maar van

'Regionaal Beleidskader Jeugdzorg' te spreken, analoog aan 'Landelijk Beleidskader Jeugdzorg'.

14. Een verantwoordelijkheidsgebied hoeft niet automatisch overeen te komen met een provincie. Per provincie moet aansluiting gezocht worden bij een regio-indeling die de meeste mogelijkheden biedt voor afstemming en samenwerking. Afhankelijk van de situatie kan een verantwoordelijkheidsgebied dan bestaan uit een of meerdere regio's binnen een provincie, of uit een samenwerkingsverband van enkele provincies.
15. De aanduiding 'provinciale en grootstedelijke overheden' is conform de Wet op de jeugdhulpverlening. Aangeduid worden de provincies en de grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.