



Regiovisie en landelijk beleidskader Jeugdzorg

Regeringsstandpunt

Rijswijk / Den Haag, september 1997

Colofon

Vormgeving

Peter de Vos

Foto omslag

Henni van Beek, Amsterdam

Productie

Facilitaire Dienst
Afd. Voorlichtingsmiddelen
van het ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Oplage

2000 ex.

Deze publicatie kan worden aangevraagd bij:
het Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
Directie Jeugdbeleid
postbus 5406
2280 HK Rijswijk
of per fax 070 - 340 54 10

1	Regiovisie, een algemene inleiding	5
2	Aanleiding	6
3	Jeugdzorg in Nederland	7
4	Uitgangspunten	9
5	Afstemming op regionaal niveau	12
6	Relatie met het lokale preventieve beleid	13
7	Relatie met het landelijke beleid	14
8	Het regionale netwerk	15
9	Verankering in wet- en regelgeving	16
10	Proces- en inhoudseisen	17
11	Tijdpad	22



Regiovisie Jeugdzorg, een algemene inleiding

1

Het begrip regiovisie is voor het eerst wettelijk vastgelegd in de sinds 1 januari 1997 in werking getreden Overgangswet verzorgingshuizen. Naast deze wettelijke vormgeving van het begrip regiovisie in de Overgangswet, speelt de regiovisie ook op andere beleidsterreinen dan de ouderenzorg een grote rol. Op de diverse terreinen zijn uitwerkingsverschillen waarneembaar die samenhangen met de rol die de regionale partijen vervullen. Afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling op de verschillende beleidsterreinen heeft dit invloed op de vormgeving en totstandkoming van de regiovisie. Elke regiovisie is echter gericht op het aanbrengen van samenhang in de gewenste ontwikkelingen op de verschillende terreinen van zorg in de regio.

Naar verwachting wordt in 1997 een wetsontwerp ingediend dat strekt tot de inwerkingtreding van een nieuwe wet op het gebied van infrastructuur in de intramurale zorgsector. In het wetsvoorstel bouwbeheersing zorgvoorzieningen (Wbz) wordt een wettelijke basis gelegd voor het instrument regiovisie. De beoogde wettelijke omschrijving in de Wbz vormde ook de basis voor de omschrijving in de Overgangswet.

In het kader van de Wbz is de regiovisie het resultaat van overleg tussen partijen en vooral gericht op het aanbrengen van samenhang in de gewenste ontwikkelingen op de verschillende terreinen van zorg. De regiovisie legt relaties tussen de verschillende sectoren van zorg, zodat een voor de regio afgestemd totaalbeeld van gewenste zorgontwikkelingen ontstaat. Hiermee wordt een stap gezet in de richting van de totstandkoming van een visie op de zorg, waarin per regio de ontwikkelingen in vraag en aanbod op elk deelterrein in samenhang met elkaar worden gezien. De regiovisie is derhalve veel breder dan de Wbz zelf. De Wbz beperkt zich immers tot de intramurale consequenties van de gewenste ontwikkelingen in de zorg, terwijl de regiovisie ook aandacht schenkt aan wijzigingen die geen consequenties hebben voor de infrastructuur.

In deze notitie wordt ingegaan op de regiovisie jeugdzorg. Ook deze regiovisie streeft naar het aanbrengen van samenhang door op overeenstemming gericht overleg tussen regionale partijen. Deze visie beperkt zich tot de jeugdzorg, maar gaat verder dan de zorgvoorzieningen. Het gaat om de samenhang tussen alle voorzieningen die zich richten op jeugdzorg in de betreffende provincie of grootstedelijke regio en de samenhang tussen de zorg voor jeugdigen en het preventieve jeugdbeleid, dat vooral onder regie van het lokale bestuur tot stand komt. Belangrijk is hierbij dat partijen -met name provincie en gemeente- diverse 'rollen' kunnen vervullen bij de totstandkoming van de regiovisie jeugdzorg. Hierbij is het instrumentarium in de jeugdzorg het sleutelbegrip: vormgeving, totstandkoming, resultaat en gevolgen van de regiovisie jeugdzorg zijn afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen. Uitgangspunt is dat een regiovisie het resultaat is van overleg en als basis geldt voor het handelen van de betrokken partijen.

5

De afgelopen jaren heeft een grondige herbezinning plaatsgevonden op het functioneren en de inrichting van de jeugdzorg in Nederland. Deze herbezinning is ook nu nog steeds gaande. Uitgaande van het gegeven dat een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie in de jeugdzorg nodig is, is een breedschalig ontwikkelingsproces in gang gezet. In het kabinetsstandpunt 'Regie in de jeugdzorg' van juli 1994 zijn de contouren en uitgangspunten voor dit proces geschetst. Inmiddels is drie jaar verstreken en kan geconstateerd worden dat de ontwikkeling in volle gang is. Wij noemen hier verbetering van de toegang, de ontwikkeling van een integrale landelijke visie op het preventieve en curatieve jeugd beleid, heroverweging van de positie van de landelijk werkende voorzieningen voor jeugdhulpverlening, verbetering en verdere uitwerking van bestuurlijke samenhang en samenwerking, de inzet van een breedschalig traject gericht op verbetering van de informatievoorziening en de eerste verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van de zorg waar onder de eerste stappen richting zorgprogrammering. Bovendien is voor het stimuleren en ondersteunen van gemeenten bij de ontwikkeling van lokaal preventief jeugd beleid een landelijk project van start gegaan. Naast deze ontwikkelingen in het kader van 'Regie in de Jeugdzorg' zijn ook de normharmonisatie, de verspreiding van middelen binnen de jeugdhulpverlening en de capaciteitsuitbreiding van belang.

Een volgende belangrijke stap in het ontwikkelingsproces is nu aan de orde: het ontwikkelen van de regiovisie jeugdzorg, een integrale (intersectorale) visie op de jeugdzorg op regionaal niveau. Een visie die wordt onderschreven en uitgevoerd door alle betrokken partijen. In verschillende jeugdhulpverleningsregio's wordt nu al hard gewerkt aan een regiovisie jeugdzorg. Tijdens bestuurlijk overleg is afgesproken dat in 1998 door elke regio een regiovisie jeugdzorg is opgesteld.

Zowel het IPO als de VNG hebben inmiddels een visie op het instrument regiovisie jeugdzorg gegeven in respectievelijk de notities '*Regiovisie Jeugdzorg: een visie met daadkracht*' en '*De betekenis van de regiovisie*'. Uit de voorlopige standpuntbepaling van de provincies en de grootstedelijke regio's en van de VNG en uit de discussie die inmiddels in de verschillende regio's wordt gevoerd, blijkt dat een breed draagvlak bestaat voor het instrument regiovisie jeugdzorg maar dat over de invulling hiervan nog niet eenduidig wordt gedacht.

6 Gezien het belang van het instrument regiovisie jeugdzorg voor een grotere samenhang en een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie in de jeugdzorg en gezien het feit dat de regiovisies

en het landelijk beleidskader onderling op elkaar moeten ingrijpen, geeft het Kabinet in de voorliggende notitie zijn visie op het instrument regiovisie jeugdzorg waar het gaat om status, inhoud, karakter en procesgang.

De regiovisie jeugdzorg heeft betrekking op de regionale jeugdzorg. De jeugdzorg omvat de specifieke zorg ten behoeve van jeugdigen bij opvoedingsproblemen, psycho-sociale problemen en bij bedreiging van de ontwikkeling van de jeugdigen als gevolg van geweld, verwaarlozing of misbruik.

De regiovisie jeugdzorg omvat zoals aangegeven een visie op de regionale jeugdzorg. Ook de samenhang met aanpalende terreinen zal hierin moeten worden opgenomen. Het gaat hierbij om aanpalende sectoren als jeugd- en jongerenwerk, onderwijs, somatische gezondheidszorg, arbeidsvoorziening, criminaliteitsbestrijding, sport en integratiebeleid etnische minderheden. Het betreft met name die onderdelen van het beleid die op dezelfde doelgroep zijn gericht. Hierbij kan voor wat het onderwijs gedacht worden aan de relatie tussen het speciaal onderwijs, het beroepsonderwijs en de jeugdzorg respectievelijk de relatie tussen de regionale verwijs commissie en het bureau jeugdzorg. Verder is de functie van de regionale meld- en coördinatiecentra van belang waar het vroegtijdig schoolverlaten betreft. Op het gebied van de arbeidsvoorziening gaat het bijvoorbeeld om die jongeren die een intensiever arbeidstoeleidingstraject nodig hebben door hun sociale en psychische problemen.

Een belangrijke rol is op elk van deze terreinen weggelegd voor gemeenten dan wel voor partijen die op het niveau van gemeenten opereren.

Op genoemde terreinen is een scala van organisaties werkzaam. Onderscheiden worden drie niveaus:

landelijk niveau:

- landelijk aanbod van residentiële jeugdhulpverlening door landelijk werkende voorzieningen voor jeugdhulpverlening;
- justitiële opvang en behandeling door de justitiële jeugdinrichtingen;
- uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen door landelijke (gezins)voogdij-instellingen;
- landelijke achtervangvoorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen.

regionaal niveau:

- jeugdhulpverlening door de verschillende provinciale jeugdhulpverleningsinstellingen;
- voorbereiding en uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door de Raad voor de Kinderbescherming en de (gezins)voogdij-instellingen;
- geestelijke gezondheidszorg (ggz) voor jeugdigen door de (jeugd)afdelingen van de RIAGG-en en de voorzieningen voor kinder- en jeugdpsychiatrie;
- regionale voorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen;
- de centrale toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg door middel van functionele samenwerking van de drie sectoren conform systeemeisen voor de functies aanmelding, screening, diagnostiek, indicatiestelling, toewijzing en plaatsing.

lokaal niveau:

Het lokale niveau vervult een essentiële rol in met name het preventieve jeugdbeleid. Dit beleid op lokaal niveau wordt vormgegeven door verschillende gemeentelijke diensten en particuliere instellingen. Als belangrijkste voorbeelden noemen wij het sociaal cultureel werk, algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, verslavingszorg, jeugdgezondheidszorg¹, onderwijs, politie, arbeid (JWG) en sport.

¹ *Over de samenwerking en afstemming van de jeugdgezondheidszorg met (o.m.) voorzieningen voor jeugdhulpverlening, RIAGG-en, lokaal welzijnsbeleid en buurtnetwerken verschijnt in het najaar van 1997 een standpunt van de minister van VWS.*

Alvorens te kunnen komen tot een meer gedetailleerde invulling van de gewenste inhoud, karakter en procesgang van de regiovisie jeugdzorg is het noodzakelijk uitgangspunten vast te stellen van waaruit wordt vertrokken. Hieronder zijn de uitgangspunten opgenomen die voor het Kabinet leidend zijn geweest bij de nadere invulling.

betere afstemming is gewenst ...

De jeugd in Nederland is gebaat bij een betere afstemming van de inspanningen van alle instellingen die werkzaam zijn met en voor jeugdigen.

Een betere afstemming binnen de jeugdzorg zal er toe leiden dat:

- uitval wordt voorkomen en derhalve minder jeugdigen in het curatieve hulpverleningscircuit terecht komen;
- wanneer jeugdigen wel in de hulpverlening terecht komen passende hulp kan worden geboden. Dit betekent:
 - zo dicht mogelijk bij huis en zo licht en kort mogelijk;
 - terugleiding naar maatschappelijke participatie en gebruik van reguliere voorzieningen;
 - de hulpvraag is bepalend en niet de opbouw van de hulpverleningsketen;
 - de middelen worden zo effectief en efficiënt mogelijk aangewend.

Op en tussen de drie niveaus ...

Een grotere mate van afstemming is gewenst tussen:

- betrokkenen op landelijk niveau (landelijk beleidskader jeugdzorg, landelijk zorgcircuit);
- betrokkenen op regionaal niveau (regiovisie jeugdzorg, samenwerking tussen jeugdbescherming, jeugdhulpverlening, jeugd-ggz en zorgvoorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen);
- betrokkenen op lokaal niveau (lokaal preventief jeugd beleid, samenwerking tussen alle betrokken instellingen);
- de betrokken organisaties die werkzaam zijn op het landelijke, regionale en lokale niveau.

vormgegeven in complementair bestuur ...

Jeugd beleid wordt in complementair bestuur tussen rijk, provincie en gemeente vorm gegeven.

Ten aanzien van de regierol is vastgelegd dat bij de totstandkoming van het preventieve en curatieve jeugd beleid:

- op rijksniveau de ministeries van VWS en Justitie de regierol vervullen;
- op regionaal niveau de provincie respectievelijk grootstedelijke regio de regierol vervult;
- op lokaal niveau de gemeente de regierol vervult.

binnen de kaders van de huidige bestuurlijke verantwoordelijkheden ...

De regie voor dit proces - de totstandkoming van regiovisies in samenspraak met alle betrokkenen - hebben wij reeds in 1994 gelegd bij het bestuur van de provincie en de grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden. In dit proces hebben zij een stimulerende, faciliterende en coördinerende rol.

Het provinciaal bestuur respectievelijk het bestuur van de grootstedelijke regio draagt de eindverantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de regiovisie en is daarmee territoriaal regisseur voor de jeugdzorg. In het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening zijn het provinciaal bestuur en het bestuur van de grootstedelijke regio daarnaast verantwoordelijk voor planning en financiering van de regionale jeugdhulpverlening. Ze hebben tevens bevoegdheid tot erkenning van plaatsende instanties.

Dergelijke bevoegdheden gelden niet ten aanzien van de intra- en extramurale geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen. Op dat punt hebben de provincies een adviserende rol, de minister van VWS beslist over planning en financiering. De jeugdbescherming (de Raad voor de Kinderbescherming, de instellingen voor (gezins)voogdij en de justitiële jeugdinrichtingen) valt onder de exclusieve verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie.

Een fundamentele verschuiving van verantwoordelijkheden (en de daaraan gekoppelde geldstromen) tussen de verschillende sectoren en tussen de verschillende overheidsniveaus is niet aan de orde. Het bereiken van een grotere mate van afstemming zal onder meer moeten worden bereikt door:

- een gezamenlijke overtuiging dat jeugdigen baat hebben bij een betere afstemming;
- betere informatie-uitwisseling;
- het maken van onderlinge bindende afspraken op bestuurlijk niveau;
- inzet van een nieuw instrumentarium gericht op intersectorale beleidsvorming.

In de komende tijd zullen de verschillende budgetten naar regionaal niveau in kaart worden gebracht.

met als nieuw instrumentarium de regiovisie en het landelijk beleidskader ...

Als nieuw instrumentarium voor het daadwerkelijk afstemmen van beleidsvoornemens in de verschillende sectoren zijn het landelijk beleidskader jeugdzorg en de regiovisies jeugdzorg geïntroduceerd. Het landelijk beleidskader jeugdzorg en de regiovisies jeugdzorg komen iteratief tot stand. Dit betekent dat de documenten op regelmatige basis verschijnen en inhoudelijk op elkaar ingrijpen en voortbouwen. Dit stelt eisen aan de wijze van totstandkoming.

zonder dat dit leidt tot een onnodige toename van de administratieve lasten van de verantwoordings- en beleidsinformatie ...

De invoering van de regiovisie jeugdzorg moet niet leiden tot een onnodige toename van de administratieve lasten van de verantwoordings- en beleidsinformatie binnen de jeugdzorg sector. Hiermee sluiten wij aan bij de algemene lijn van de commissies Griffioen en Pennekamp. Aangezien uitgegaan wordt van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden, betekent dit dat wij ervoor kiezen om de bestaande planning en control cycli van de betrokken jeugdzorgsectoren te handhaven en geen afzonderlijk en uitgebreid systeem van verantwoording voor de regiovisie jeugdzorg op zetten.

waarbij de noodzakelijke randvoorwaarden op het vlak van informatievoorziening, vraaganalyse en monitoring zijn vervuld...

Een verbeterde samenwerking binnen de jeugdzorg is alleen mogelijk wanneer in de instrumentele sfeer ook worden ontwikkeld en ingevoerd:

- herstructurering van de informatievoorziening (in procedurele zin: eenheid van taal, in technische zin: sectorale en een centrale basisregistratie);
- vraaganalyse- en monitorinstrumenten.

Hieraan wordt invulling gegeven door de Stuurgroep Structurering Informatievoorziening Jeugdzorg.

Een grotere samenhang en een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie in de jeugdzorg zal met name op regionaal niveau vorm moeten krijgen. Partijen zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor het gezamenlijk bereiken van afstemming en het oplossen van knelpunten. Een regionale en integrale visie op de jeugdzorg en afspraken over de wijze waarop partijen dit gezamenlijk gaan realiseren worden neergelegd in een regiovisie jeugdzorg. Deze afspraken hebben met name betrekking op de gewenste inhoudelijke samenwerking en afstemming van het aanbod op de vraag naar jeugdzorg, maar kunnen tevens betrekking hebben op capaciteitsuitbreiding of -verschuiving. Wat wij onder een regiovisie jeugdzorg verstaan is het volgende:

Een integrale toekomstvisie op de jeugdzorg op regionaal niveau met een perspectief van vier jaar.

De visie omvat op hoofdlijnen:

- de verwachte ontwikkeling in de vraag
- de gewenste afstemming tussen het aanbod van jeugdbescherming, jeugdhulpverlening, jeugd-ggz en zorgvoorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen in relatie tot de vraag en de specifieke regionale situatie;
- de samenhang met het preventieve beleid.

De regiovisie jeugdzorg heeft betrekking op een regio. Conform de regierol zoals vastgelegd in het standpunt *'Regie in de jeugdzorg'*, gaan wij hierbij uit van de provincies en de drie grootstedelijke regio's als zijnde het regionale niveau.

Dit wil zeggen dat de regiovisie jeugdzorg betrekking heeft op de jeugdbescherming, jeugdhulpverlening, jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en de samenhang met aanpalende terreinen binnen de provincie respectievelijk grootstedelijke regio.

Het gaat in totaal om 15 regio's.

Uiteraard staat het de provincie respectievelijk grootstedelijke regio vrij verder te differentiëren naar kleinere territoriale eenheden bijvoorbeeld de jeugdhulpverleningsregio's zoals opgenomen in de Wet op de jeugdhulpverlening.

12 Wij kiezen voor deze lijn, maar realiseren ons dat binnen de jeugdbescherming, jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen sprake is van organisatie en afstemming op basis van een andere regio-indeling (arrondissementen voor de Raad voor de Kinderbescherming respectievelijk regio's in het kader van de Wet ziekenhuisvoorzieningen respectievelijk de Wet bouwbeheersing zorgvoorzieningen en voor de instellingen binnen de jeugd-ggz) en dat het afstemmingsperspectief voor deze sectoren derhalve breder dan wel smaller wordt. De keuze voor de provincie respectievelijk grootstedelijke regio leidt voor genoemde sectoren niet tot een nieuwe regio-indeling. De bestaande praktijk wordt in deze gevolgd.

Onder de noemer lokaal preventief jeugdbeleid is het de bedoeling dat gemeenten komen tot een coherent en samenhangend beleid dat gedragen wordt door de verschillende betrokken actoren. De complexiteit van dit afstemmingsproces, waarbij vaak ook de relatie centrumgemeente en randgemeenten een rol speelt, is vergelijkbaar met dat op regionaal niveau binnen de jeugdzorg.

Gezien het feit dat jeugdbeleid op lokaal en regionaal niveau in elkaars verlengde liggen en elkaar op punten zelfs overlappen, is een goede afstemming noodzakelijk. De samenhang tussen het lokale en regionale niveau zal in de regiovisie jeugdzorg aan de orde moeten komen. Hierbij zijn twee mogelijkheden:

- In de regiovisie jeugdzorg wordt opgenomen op welke wijze de jeugdzorg op regionaal niveau en het lokaal preventief jeugdbeleid bij elkaar aansluiten. Hierbij worden oplossingen gezocht voor de aansluitpunten tussen de verschillende beleidsterreinen. Wij denken hierbij in het bijzonder aan een goede afstemming in het overgangsgebied van licht ambulante jeugdzorg en de ambulante jeugdhulpverlening. De afspraken die hieromtrent worden gemaakt tussen gemeenten en provincie, worden opgenomen in de regiovisie jeugdzorg.
- In de regiovisie jeugdzorg wordt een integrale visie opgenomen ten aanzien van de jeugdzorg op regionaal niveau én het lokale jeugdbeleid. Hierbij wordt een gezamenlijke integrale visie ontwikkeld met gemeenschappelijke prioriteiten en doelstellingen.

Wij zijn van mening dat de tweede optie de ideale situatie het dichtst benadert. Onze voorkeur gaat daarnaar uit. Toch moeten we reëel zijn. Wanneer wordt uitgegaan van de tweede optie waarin de regiovisie jeugdzorg een zeer breed karakter krijgt, betekent dit dat het complexe proces waarin elke gemeente met vele actoren actief is om te komen tot een samenhangend lokaal jeugdbeleid, gekoppeld moet worden aan een even dynamisch en complex proces op regionaal niveau. Wij denken niet dat dit in de huidige constellatie en ontwikkelingsfase haalbaar is en kiezen daarom vooralsnog voor de eerste optie. Onze keuze betekent, dat in de regiovisie jeugdzorg de nadruk op de vraag naar en aanbod van jeugdzorg op regionaal niveau en de integrale afweging daartussen komt te liggen. De samenhang met het lokale jeugdbeleid komt slechts op punten die in de aansluiting tussen de beleidsterreinen om oplossingen vragen aan de orde alsmede de afspraken daarover. Naar onze mening betekent dit dat de afspraken over de oplossingen voor aansluitpunten in de regiovisie in de Raden van de gemeenten die hierbij concreet betrokken zijn moeten worden vastgesteld.

Met nadruk vermelden wij positief te staan tegenover regiovisies met een breder karakter. Ook de provincies - zo blijkt reeds uit de praktijk - staan graag open voor gemeenten die de wens te kennen geven een bijdrage te leveren aan een integrale visie t.a.v. de jeugdzorg op regionaal niveau en het lokale jeugdbeleid.

Wij achten een goede afstemming en wisselwerking tussen het regionale en landelijke beleid noodzakelijk. Voor de jeugdzorg sector wordt op het landelijke niveau een landelijk beleidskader opgesteld. Het landelijke beleidskader moet in interactie met de regiovisies jeugdzorg tot stand komen. Dit betekent dat de regiovisies de bouwstenen vormen voor het landelijke beleidskader en dat het landelijke beleidskader inhoudelijk richtinggevend is voor de regiovisies.

Het landelijk beleidskader geeft een toekomstvisie op de jeugdzorg op landelijk niveau met een perspectief van vier jaar en heeft daarom een opbouw die vergelijkbaar is met de in het kader op blz. 12 opgenomen opbouw voor de regiovisies. Dit betekent dat het landelijk beleidskader betrekking heeft op de sectoren jeugdhulpverlening, jeugdbescherming, jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en bovendien op raakvlakken en aansluitpunten met aanpalende beleidsterreinen als onderwijs en arbeid. Daarbij worden tevens de specifieke taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid ten aanzien van de jeugdzorg beschreven. Op deze wijze kan op een goede manier invulling worden gegeven aan de gewenste verhouding tussen het landelijke beleidskader en de regiovisies. Het beleidskader vormt het vertrekpunt voor de (rijks) meerjarenplannen van de deelsectoren, die jaarlijks verschijnen en concrete beleidsvoornemens bevatten, inclusief de financiering.

De regiovisie jeugdzorg heeft betrekking op het aanbod in kwalitatieve en kwantitatieve zin dat wordt vormgegeven door de uitvoerende organisaties binnen de jeugdhulpverlening, jeugdbescherming, jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen te weten de provinciale instellingen voor jeugdhulpverlening, Raad voor de Kinderbescherming, (gezins)voogdij-instellingen, RIAGG-en, de voorzieningen voor kinder- en jeugdpsychiatrie en de voorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen. Daarnaast wordt in hoofdlijnen de samenhang met het lokale jeugdbeleid aan de orde gesteld. Wanneer wij kijken naar de genoemde sectoren zien wij een regionaal netwerk waarvan verschillende partijen deel uit maken, met verschillende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financieringswijzen.

Betere afstemming van het aanbod op de vraag is alleen mogelijk wanneer de partijen hier gezamenlijk toe komen. Dit is de grote uitdaging waarvoor de regio's staan.

De regiovisie jeugdzorg zien wij in dit proces als een middel om partijen in de regio om de tafel te krijgen, om gezamenlijk over de problemen van de jeugd in de regio na te denken en om gezamenlijk te komen tot oplossingen. Het gezamenlijk opstellen en uitvoeren van een regiovisie jeugdzorg zal een impuls opleveren voor het samenwerkingsproces in de regio.

Regiovisie jeugdzorg en landelijk beleidskader jeugdzorg zullen uiterlijk in 2001 binnen de jeugdzorg worden verankerd in wet- en regelgeving.

Wij nemen ons voor om na het verschijnen van de eerste regiovisies jeugdzorg een evaluatie uit te voeren. De evaluatie heeft betrekking op de werking van het instrument regiovisie als afsprakenkader naar partijen en als gezamenlijk advies naar de bewindslieden van Justitie en VWS. Op basis daarvan zal beoordeeld worden in hoeverre aanvullende maatregelen o.m. in de sfeer van sancties en arbitrage noodzakelijk zijn en op welke manier deze in wet- en regelgeving moeten worden vastgelegd. Tevens zal deze evaluatie moeten leiden tot besluitvorming over de mate van detaillering van eventueel wettelijk vast te leggen proces- en inhoudseisen.

Het voor alle provincies en grootstedelijke regio's vastleggen van de eisen ten aanzien van zowel de procesgang als de inhoud van de regionale jeugdzorg is wenselijk vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en uniformiteit. Zorgvuldigheid omdat het resultaat niet alleen het document is waarin de visie is vastgelegd maar ook het proces weergeeft waarlangs partijen tot elkaar zijn gekomen. Hierbij is het bijvoorbeeld belangrijk dat alle relevante partijen voldoende en op de juiste wijze betrokken zijn bij het opstellen van de regiovisie jeugdzorg. Uniformiteit omdat de regiovisies onderling vergelijkbaar moeten zijn en het mogelijk moet zijn in het landelijk beleidskader voort te bouwen op de regiovisies. Het proces van totstandkoming van de regiovisies wordt door de Regiegroep Jeugdzorg gevolgd. Deze Regiegroep staat onder voorzitterschap van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie en heeft tot taak de trajecten van Regie in de Jeugdzorg - waaronder de ontwikkeling van regiovisies - inhoudelijk te ondersteunen.

Eisen ten aanzien van het proces

De provincie respectievelijk de grootstedelijke regio initieert het overleg binnen de regio omtrent de op te stellen regiovisie jeugdzorg. Ten einde de integrale inbreng te waarborgen worden hierbij alle regionale partijen betrokken, die allen op overeenstemming gericht overleg voeren. Hierbij gaat het in ieder geval om:

- de financiers: het ministerie van Justitie, de provincie, de zorgverzekeraars;
- de uitvoeringsorganisaties en hun samenwerkingsverbanden;
- de cliënten(organisaties en intermediairs).

Indien gemeenten de wens bij de provincie te kennen geven hun inbreng te willen leveren aan een integrale visie t.a.v. de jeugdzorg op regionaal niveau en het lokale jeugdbeleid, dan staan provincies - zo blijkt - hier voor open. In ieder geval zullen provincies die gemeenten betrekken bij het opstellen van de regiovisie als over aansluitpunten tussen het lokale jeugdbeleid en de jeugdzorg op regionaal niveau afspraken moeten worden gemaakt. Het is van groot belang dat in overleg passende oplossingen worden gevonden.

De keuze voor de vorm en structuur voor het overleg en de precieze inrichting van het proces laten wij over aan de betrokken regionale partijen.

De regionale partijen stellen gezamenlijk de regiovisie jeugdzorg op. Na afronding van het regionaal overleg achten wij het noodzakelijk dat de regiovisie jeugdzorg als resultaat van dit overleg door de betrokken regionale partijen wordt onderschreven, door het bestuur van de provincie respectievelijk grootstedelijke regio wordt vastgesteld en als advies aan de ministers van VWS en Justitie wordt verzonden vergezeld van de commentaren van betrokken partijen. De regiovisie jeugdzorg krijgt daarmee de vorm van een samenstel van afspraken over de gewenste ontwikkeling. De uitspraken die gevolgen (kunnen) hebben voor de financiering van de sectoren jeugdbescherming, jeugd-ggz, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en gewenste uitbreiding van de doeluitkering JHV gelden als een advies aan respectievelijk de minister van Justitie en de minister van VWS. Het advies kan concrete voorstellen over verschuivingen binnen de budgetten van de afzonderlijke sectoren bevatten.

Wij zullen een door alle partijen gedragen advies in onze besluitvorming zwaar laten meewegen. Het standpunt op het advies wordt z.s.m. tijdens bestuurlijk overleg in procedurele zin besproken en opgenomen in het landelijk beleidskader. Voor de financiering van de regionale jeugdhulpverlening en voor eventueel wenselijk geachte verschuivingen daarbinnen, zijn provincies en grootstedelijke regio's bevoegd.

Het feit dat de regionale partijen de regiovisie onderschrijven betekent dat de afspraken die zijn vastgelegd in de regiovisie jeugdzorg, worden betrokken bij de planvorming in de deelsectoren, alsmede in aanpalende sectoren voorzover die onder de bevoegdheden van de betrokken ministers vallen.

Dit betekent concreet in:

- het provinciaal jaarplan en beleidsplan jeugdhulpverlening en het Rijksmeerjarenplan JHV
- de bevoorschotting en budgettoewijzing voor de (gezins)voogdij-instellingen en Raad voor de Kinderbescherming;
- sectorale zorgvisie ggz;
- sectorale zorgvisie gehandicaptenzorg; en
- sectorale zorgvisie curatieve zorg

Wij zijn van mening dat in de bovenstaande planning en control documenten op een transparante wijze de relatie met de afspraken van de regiovisie jeugdzorg moeten zijn aangegeven. Met de structurele verbetering van de informatievoorziening in de jeugdzorg komen er intersectorale planning en control informatieproducten beschikbaar, die inzicht zullen geven in de uitwerking en voortgang van de afspraken die zijn neergelegd in de regiovisie jeugdzorg. Voor een totaaloverzicht is het noodzakelijk dat de verschillende regionale partijen er onderling zorg voor dragen dat de betreffende planning en control documenten uitgewisseld worden.

In het laatste jaar van de regiovisie jeugdzorg wordt deze geëvalueerd. Hierbij wordt beoordeeld in hoeverre de actiepunten zijn uitgevoerd en de gewenste effecten zijn opgetreden. De uitkomsten van deze evaluatie worden meegenomen bij het opstellen van de nieuwe regiovisie jeugdzorg. De nieuwe regiovisie wordt eveneens in het laatste jaar opgesteld, opdat deze direct na de beëindiging van de lopende regiovisie in kan gaan. De uitkomsten van de evaluatie worden door het Rijk meegenomen bij het opstellen van een nieuw landelijk beleidskader.

Eisen ten aanzien van de inhoud

18

Ten behoeve van de stroomlijning van de informatievoorziening, de vergelijkbaarheid van de verschillende regiovisies, een gelijke beoordeling van de kwaliteit van de jeugdzorg binnen de regio's en het op een goede en efficiënte manier op elkaar in kunnen laten grijpen van de regiovisies en het landelijke beleidskader, achten wij het wenselijk dat de regiovisies jeugdzorg een aantal gemeenschappelijke basiselementen bevatten.

Dit basismodel laat onverlet dat bij het opstellen van de regiovisie jeugdzorg de noodzakelijke differentiatie per regio wordt aangebracht.

Wij formuleren de volgende basiselementen:

- *Gezamenlijke regionale uitgangspunten:*

de regionale uitgangspunten die een invulling zijn van de richtinggevende uitgangspunten van het landelijke beleidskader en een weergave en integratie van beleidsprioriteiten van de regionale jeugdzorg partijen.

- *Positie van de cliënt:*

de positie van de cliënt in het primaire proces, op instellingsniveau en op het niveau van de regio/provincie. Ingegaan wordt op wettelijke regelingen ten aanzien van de positie van de cliënt en mogelijkheden om die positie te verbeteren.

- *Vraag:*

gegevens over de bestaande en verwachte ontwikkeling in de vraag naar jeugdzorg, gegeven o.m. door de regionale partijen, de bureaus Jeugdzorg en gemeenten

- *Aanbod:*

de regionale partijen (jeugdbescherming, jeugdhulpverlening, jeugd-ggz en de zorgvoorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen) en gemeenten geven standaard gegevens over het bestaande aanbod, de wijze waarop het is ingericht en de verwachte ontwikkeling van het aanbod.

- *Mate van afstemming tussen vraag naar en aanbod van regionale jeugdzorg:*

een inventarisatie en analyse van de mate waarin de vraag en het aanbod in de regio op elkaar zijn afgestemd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de volgende algemene toetsingscriteria voor de kwaliteit van zorg:

- toegankelijkheid;
- bereikbaarheid/spreiding;
- beschikbaarheid;
- vraaggerichtheid/flexibiliteit/hulp op maat;
- kwaliteit op instellingsniveau;
- samenhang tussen jeugdzorg sectoren;
- effectiviteit;
- doelmatigheid.

- *Knelpunten in de afstemming tussen vraag naar en aanbod van regionale jeugdzorg en te verbeteren aspecten:*

een inventarisatie van geconstateerde knelpunten dan wel verbeteringsaspecten in de samenhang tussen vraag en aanbod.

- *Mate van afstemming tussen de regionale jeugdzorg en het preventieve beleid op lokaal niveau:*
een inventarisatie en analyse van de mate waarin de beleidslijnen op het lokale niveau (lokale jeugdbeleid) aansluiten bij het regionale jeugdzorg beleid en omgekeerd.

- *Knelpunten in de afstemming tussen de regionale jeugdzorg en het preventieve beleid op lokaal niveau en te verbeteren aspecten:*
een inventarisatie van de geconstateerde knelpunten en te verbeteren aspecten van de afstemming tussen de regionale jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid.

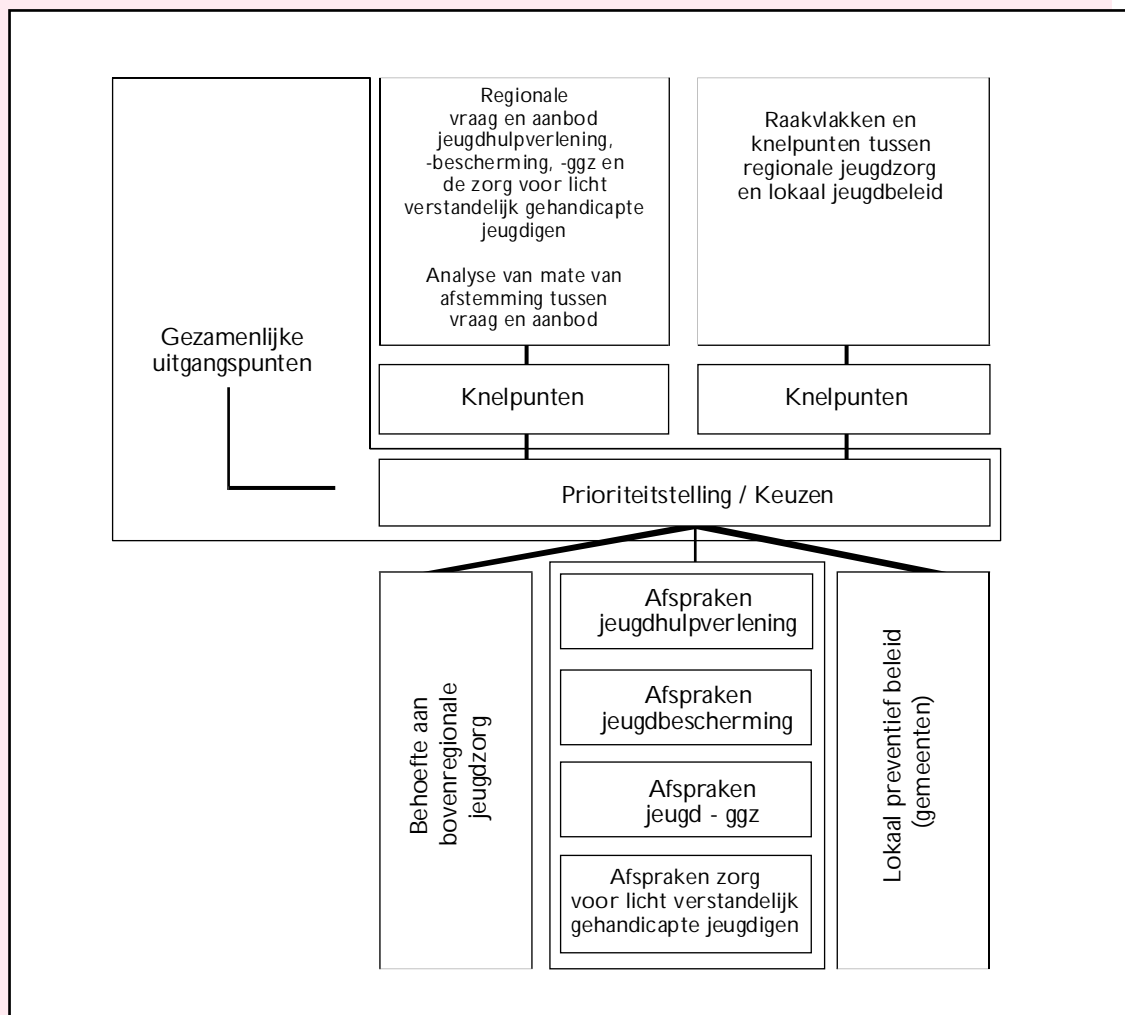
- *Prioriteitstelling:*
de gestelde prioriteiten voor het oplossen van de geïnventariseerde knelpunten.

- *Behoeften ten aanzien van het zorgaanbod van de landelijke instellingen binnen het landelijke zorgcircuit:*
een overzicht van de behoefte op regionaal niveau aan het zorgaanbod van landelijke instellingen. Hierbij gaat het met name om het aanbod zoals vorm zou moeten worden gegeven door de landelijk werkende voorzieningen voor jeugdhulpverlening.

- *Actiepunten per sector en de gemeenten:*
afspraken tussen de betrokken partijen, waarin expliciet per knelpunt wordt aangegeven wat het gewenste zorgaanbod op een termijn van vier jaar is en welke acties zij daarvoor zullen ondernemen, respectievelijk welke acties derden zullen moeten ondernemen, maken onderdeel uit van de regiovisie. Hierbij gaat het met name om afspraken over de samenwerking en afstemming om de gewenste inhoudelijk samenhang te realiseren, maar kan het tevens gaan om afspraken over capaciteitsuitbreiding of -verschuiving. Deze basiselementen zijn in hun onderlinge samenhang weergegeven in het model op blz. 21.

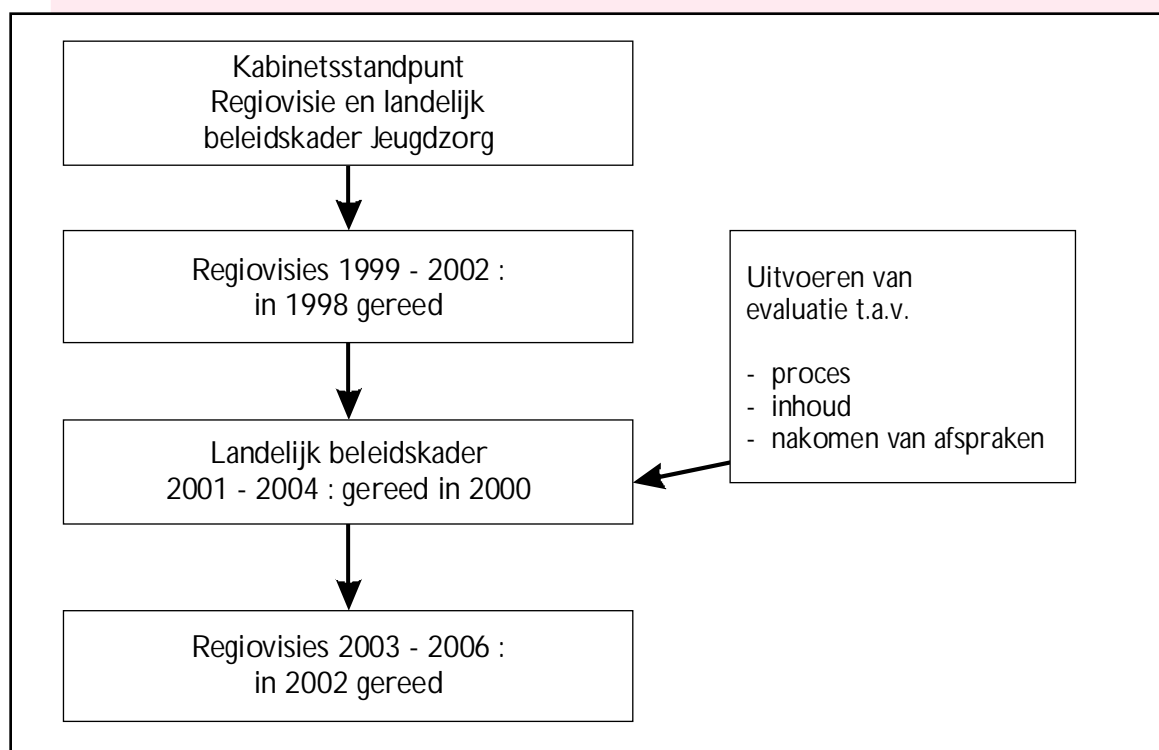
Schema 1

Regiovisie



Het kabinet heeft het volgende tijdpad voor ogen:

Schema 2



Keuze voor tijdpad

De keuze voor dit tijdpad betekent dat wij ervoor kiezen het verschijnen van de regiovisie jeugdzorg gelijk op te laten lopen met het verschijnen van het concept provinciaal beleidsplan jeugdhulpverlening. De invoering van de regiovisie jeugdzorg loopt met deze planning parallel aan de nieuwe planning en control cyclus voor jeugdhulpverlening. Deze planning en control cyclus gaat in 1997 van start, maar in dit jaar zal de planning voor het concept provinciaal beleidsplan en concept provinciaal jaarplan soepel gehanteerd worden. In 1998 zal de planning volledig conform de nieuwe cyclus moeten plaatsvinden. Dit betekent dat ook de eerste concept regiovisies in 1998 voor 1 mei moeten zijn opgesteld en voor 1 december van dat jaar definitief moeten zijn vastgesteld.

Door de planning van de regiovisie jeugdzorg parallel te laten lopen met de planning van het provinciaal beleidsplan kunnen de provincies en grootstedelijke regio's ervoor kiezen om bij het opstellen van de regiovisie jeugdzorg (*één keer per vier jaar*), aan te sluiten bij het opstellen van het beleidsplan jeugdhulpverlening waartoe zij *jaarlijks* verplicht zijn. Het provinciaal beleidsplan jeugdhulpverlening heeft namelijk net als de regiovisie jeugdzorg een middellang termijn perspectief.

Een belangrijk verschil tussen beide documenten is echter dat het beleidsplan jeugdhulpverlening betrekking heeft op de drie jaar *na* het eerst komende jaar (het eerste jaar wordt 'afgedekt' door het provinciaal *jaarplan* jeugdhulpverlening) , terwijl de regiovisie jeugdzorg gericht is op de vier komende jaren. Bovendien worden aan het provinciaal beleidsplan jeugdhulpverlening specifieke eisen gesteld in het kader van de nieuwe planning en control cyclus jeugdhulpverlening. De regiovisie hoeft niet aan deze eisen te voldoen. Om deze redenen kan het provinciale beleidsplan jeugdhulpverlening een belangrijke uitwerking vormen van de regiovisie jeugdzorg en in één besluitvormingsproces worden afgehandeld.

Het baseren van het provinciaal beleidsplan jeugdhulpverlening op de regiovisie jeugdzorg laat de wettelijke bevoegdheden van de provincies en grootstedelijke regio's voor de regionale jeugdhulpverlening onverlet.

In 2000 zal het landelijk beleidskader jeugdzorg voor de periode 2001-2004 verschijnen. Dit landelijke beleidskader zal op de derde dinsdag van september van dat jaar tegelijk met de begroting 2001 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De planning van dit beleidskader loopt hiermee parallel met de planning van het rijks(meerjaren)plan jeugdhulpverlening waartoe de betrokken ministeries van VWS en van Justitie *jaarlijks* zijn verplicht. In de volgende jaren verschijnt een voortschrijdend meerjarenplan jeugdhulpverlening alsmede een rijksverslag.

Evaluatie

Wij zullen een evaluatie uitvoeren in 2000, die moet uitwijzen of de regiovisie jeugdzorg aan de verwachtingen voldoet. Een heroverweging van het uitgangspunt van Regie in de Jeugdzorg - de regiovisie jeugdzorg komt tot stand binnen de kaders van de huidige bestuurlijke verantwoordelijkheden - of niet toch (lichte) vormen van institutionele wijzigingen wenselijk zijn, zal op dat moment expliciet aan de orde moeten komen. Deze evaluatie zal gericht zijn op de functie, de inhoud en de procesgang van regiovisies en landelijk beleidskader. Hierbij vormt met name de betrokkenheid van gemeenten bij de totstandkoming van regiovisies een aandachtspunt.

Mede op basis hiervan zal besloten worden op welke wijze de wettelijke verankering van de verplichting om een regiovisie jeugdzorg op te stellen ingevuld en uitgewerkt wordt en welke additionele maatregelen danwel aanvullende wet- en regelgeving nodig zijn

