

Project 'Informatie delen in de jeugdketen' maakt doorlooptijden inzichtelijk

ZICHT OP IEDER KIND

Bureaus jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugd GGZ, zorgkantoren, rechtbanken, openbaar ministerie, politie, bureau Halt, Jeugdreclassering, het Centraal Justitieel Incassobureau. Het is maar een greep uit de lange lijst van partijen die bij de jeugdketen betrokken zijn. Het project 'Informatie delen in de jeugdketen' wil de samenwerking tussen deze partijen optimaliseren met als doel: zicht op ieder kind.

Door Mirjam Hulsebos

De jeugdketen is de afgelopen jaren volop in het nieuws geweest. Wachtlijsten bij de jeugdzorgaanbieders, de regeldruk vanuit de overheid, stijgende jeugdcriminaliteit. Er is zelfs een ministerie voor Jeugd en Gezin in het leven geroepen om de problemen te beteugelen. Minister Rouvoet wist al snel dat de kern van het probleem niet zit in de kwaliteit van het werk van de betrokkenen, maar in de onderlinge samenwerking, het daarbij noodzakelijke delen van informatie en de enorme administratieve rompslomp waarmee de meeste spelers te maken hebben.

Daarom is in 2007 een start gemaakt met het project 'Informatie delen in de jeugdketen'. Toine van Oosterhout is aangesteld als projectleider. Hij steekt van wal: "Als we het hebben over de jeugdketen hebben we het niet over één keten, maar over drie: de jeugdzorgketen, de jeugdbeschermingsketen en

de jeugdstrafrechtketen. Allemaal kennen ze hun eigen spelers en eigen regels. Ze opereren min of meer gescheiden van elkaar terwijl sommige kinderen in twee of zelfs drie ketens voorkomen."

Om hoeveel kinderen gaat het? Van Oosterhout stelt voorop dat met het merendeel van de Nederlandse kinderen gelukkig niets aan de hand is. "Van de kinderen valt 85 procent in de categorie 'gezond en gelukkig'. De andere 15 procent bestaat populair gezegd uit zieke, domme of stoute kinderen of kinderen die in een onveilige omgeving opgroeien. Dit bepaalt aan welke kant van de keten ze aankloppen." Een kind dat zich niet goed ontwikkelt, komt vaak via het maatschappelijk werk of via school op vrijwillige basis terecht bij Bureau Jeugdzorg. Een kind met een verstandelijke beperking wordt door het zorgkantoor doorverwezen naar de Jeugd GGZ. En een kind dat een diefstal heeft gepleegd komt via de politie de keten binnen. Ruim 10 procent van de kinderen heeft te maken met

deze enkelvoudige problematiek. Het topje van de ijsberg is de 5 procent die meervoudige problemen heeft en derhalve in meerdere ketens voorkomt.

Ketenanalyse

Om kinderen de juiste hulp te bieden moeten niet de (losse) hulpverleningsinstanties, maar moet het kind centraal staan. Op dit moment is er nog geen voldoende integraal kindbeeld bij deze instanties. Dat staat een gerichte hulpverlening in de weg. Kinderen met meervoudige problemen krijgen van alle kanten hulp, maar die is niet altijd optimaal afgestemd. Naast een integraal kindbeeld telt het project nog drie andere doelstellingen: het verkorten van doorlooptijden, het verbeteren van de management- en beleidsinformatie om het zorgproces integraal te kunnen sturen en het verhogen van de efficiency, waardoor de professional meer contacttijd met het kind en zijn omgeving overhoudt en minder last heeft van allerlei administratieve rompslomp.

Een integraal kindbeeld ontstaat door de informatie die in deze drie ketens aanwezig is te bundelen. Voordat deze stap kan worden gezet, is het eerst zaak de drie ketens individueel te optimaliseren. Daarbij is in augustus 2007 begonnen met de jeugdbeschermingsketen, die uit slechts drie spelers bestaat: de bureaus jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbanken. Van Oosterhout: "Het optimaliseren van deze keten maakt onderdeel uit van het programma Beter Beschermd van de ministeries voor Jeugd en Gezin en Justitie. Het belangrijkste doel is het verkorten van de doorlooptijden." Omdat er alleen maar informatie in de keten uitgewis-

Foto: Harry Otto.



Toine van Oosterhout: "Door informatie te hergebruiken en zoveel mogelijk te werken met voorafgevulde digitale formulieren moet de administratieve last fors omlaag gaan".

seld wordt, is digitalisering hiervan een prioriteit. Daarnaast moet het proces worden geoptimaliseerd door een betere afstemming op elkaars werkwijzen.

De eerste stap die Van Oosterhout zette was dan ook het maken van een ketenanalyse: hoe lopen de processen en de onderliggende informatiestromen? "We hebben gekeken op twee niveaus. In de eerste plaats naar het primaire proces: hoe kun je de netwerken van de verschillende spelers aan

Kritiek op de jeugdzorg

Te veel regels, te weinig samenwerking en een wirwar van financieringsstromen maken het haast onmogelijk om zicht te houden op het kind gedurende het traject door de jeugdketen. Sinds de start van het huidige jeugdzorgstelsel (Wet op de jeugdzorg, 2005) is de kritiek op het functioneren van de jeugdzorg vaak niet mals. De mensen uit de jeugdzorg doen hun uiterste best om kinderen in de knel te helpen, maar worden in de praktijk nogal eens dwars gezeten door onnodige regeldruk, wachtlijsten en verschillende manieren van werken van de diverse partijen in de jeugdketens (bescherming, straf en zorg).

Onlangs ronde BMC het evaluatieonderzoek naar de Wet op de Jeugdzorg af. Het onderzoek was gericht op de vraag in hoeverre de invoering van de Wet op de jeugdzorg eraan heeft bijgedragen dat jeugdigen, hun ouders en het gezin die zorg krijgen waar zij recht op hebben en in hoeverre knelpunten zijn opgelost die de wet beoogde op te lossen.

Vlak daarvoor poneerde de brancheorganisatie MOgroep Jeugdzorg haar visie op (het stelsel van) de jeugdzorg. Ook koepelorganisaties als de VNG lieten zich daarop niet ongemoeid en pleitten in de media juist wel of juist niet voor het omgooien van het stelsel. In 2010 neemt de minister voor Jeugd en Gezin, André Rouvoet, een beslissing over de toekomst van de jeugdzorg in Nederland.

Terwijl de politiek en bestuurders het druk hebben met het omgooien of juist verfijnen van het stelsel, wordt in de praktijk al hard gewerkt aan een soepelere samenwerking, terugdringen van wachtlijsten en verminderen van de bureaucratie. De activiteiten van het project 'Informatie delen in de Jeugdketen' ondersteunen deze verbeteringsacties vanaf de basis. Onder het motto 'Think big act small' gaat het project uit van een lange-termijnvisie, maar maakt kleine stappen om daar te komen.

elkaar koppelen teneinde beveiligd informatie uit te wisselen? Gebeurt de informatie-uitwisseling wel op de meest efficiënte manier? En in de tweede plaats naar de procesondersteuning: kunnen we tools inzetten om het proces te verbeteren of te versnellen?" Van Oosterhout geeft het voorbeeld van warme overdracht. "Warme overdracht betekent dat twee partijen een casusoverleg hebben over een kind. Als je dat gesprek niet volgens een vaste structuur voert, loop je de kans dat bepaalde informatie niet met elkaar wordt gedeeld of overgedragen. In de justitiële keten werken ze al met een warme overdracht ondersteunend systeem dat ervoor zorgt dat alle informatie wordt overgedragen en direct ook wordt vastgelegd. Zo'n applicatie wordt nu ook in de jeugdbeschermingsketen toegepast."

Transparantie

Aan de hand van de ketenanalyse zijn de processen geoptimaliseerd en worden ze nu maximaal gedigitaliseerd. Zo is er bijvoorbeeld voor gezorgd dat de primaire processystemen aan de hand van het BSN (Burger Service Nummer) informatie kunnen uitwisselen. Daarnaast is de keten transparant gemaakt. Er kan nu eenvoudig inzichtelijke managementinformatie over aantallen, status en doorlooptijden worden gegenereerd. "We hebben hiermee nog geen oplossing geboden voor de lange wachttijden, maar we zijn in ieder geval van onbewust onbekwaam naar bewust onbekwaam gegaan", zegt Van Oosterhout. "We hebben nu een handvat om te verbeteren en kunnen nu ook meten of de te nemen maatregelen effect sorteren. Daar heeft het tot nu toe altijd aan ontbroken."

Het project in de jeugdbeschermingsketen zit momenteel in de laatste fase: het verminderen van de administratieve lasten.

Acht generieke ketenbehoeften

De drie jeugdketens – jeugdzorg, jeugdstrafrecht en jeugdbescherming – hebben dezelfde informatiebehoeften. Hoewel de samenwerkingsvormen in de keten en de methode van aanpak fors verschillen, kon op basis van deze acht generieke behoeften toch een overkoepelende architectuur worden opgezet. De acht behoeften waaraan de architectuur tegemoet komt zijn:

1. diagnosticeren, risico's taxeren en koersbepaling;
2. overleg en warme casusoverdracht;
3. procesuitvoering bewaken;
4. bevragen en ontsluiten;
5. bewaren en verantwoorden;
6. koppelen door te ontkoppelen, elektronisch uitwisselen;
7. uniek identificeren en de privacy respecteren;
8. eenheid van taal, borgen van datakwaliteit.

"Er gaat nog ontzettend veel papier door de molen", weet Van Oosterhout. "Door informatie te hergebruiken en zoveel mogelijk te werken met vooringevulde digitale formulieren moet de administratieve last fors omlaag gaan. De klacht van de Bureaus Jeugdzorg dat ze meer tijd kwijt zijn met administratie dan met het begeleiden van gezinnen is terecht. Daar gaan we op deze manier ook echt wat aan doen."

Ondersteunende tools

Eén van de tools die het werk moet vergemakkelijken is bijvoorbeeld de privacywijzer (www.privacywijzer.nl). Van Oosterhout: "Privacy speelt uiteraard een belangrijke rol in het werk van de ketenspelers. De attitude is altijd geweest: bij twijfel niet inhalen. Desalniettemin komt het natuurlijk ook wel eens voor dat informatie wordt gedeeld die eigenlijk niet gedeeld had mogen worden. De belangrijkste reden is dat het altijd erg ondoorzichtig was wie welke informatie met wie mocht delen. De privacywijzer biedt nu een snel en eenduidig antwoord: je tikt in waar je werkt en in welke functie en geeft aan met wie je informatie wilt delen, de wegwijzer geeft dan aan of het wel of niet past binnen de privacyregels; that's all. Je hoeft er geen dikke handboeken meer op na te slaan."

De projectgroep heeft er bewust voor gekozen om dit onderdeel van het werk niet volledig te automatiseren. "Natuurlijk, je kunt allerlei spelregels inbouwen die bepalen wie wat met wie mag delen, maar zo'n systeem is rigide. Dat gaat uit van zwart en wit, terwijl er in de praktijk vele nuances grijs zijn. Het gaat in dit vak vaak om de menselijke maat. Daarom laten we de beslissing of iemand iets wil delen aan de professional over."

Complex

De tweede keten die wordt geoptimaliseerd is die van het jeugdstrafrecht. Dit project is van start gegaan in augustus 2008 en loopt nog volop. Hoewel het projectteam dezelfde systematiek kan hanteren als in de eerste keten, zal dit project toch langer duren, verwacht Van Oosterhout. "Bij het jeugdstrafrecht zijn namelijk veel meer partijen betrokken: de politie, bureau Halt, het Openbaar Ministerie, rechtbanken, jeugdinrichtingen, jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, gemeenten, veiligheidshuizen. De keten zit een stuk complexer in elkaar." Toch zijn de problemen dezelfde: systemen die niet met elkaar communiceren, organisaties die geen rekening houden met de informatiebehoefte van de volgende schakel in de keten, geen inzicht in de wachtlijsten en doorlooptijden. Als het ministerie van Justitie de doelstelling wil behalen om de recidive met 10 procentpunt te verlagen, dan zullen de partijen in de keten efficiënter en effectiever moeten samenwerken. Te meer daar er bij jeugdige criminelen vaak sprake is van een complexe problematiek. "De thuis-situatie van deze jongeren is vaak al slecht. Ze hangen maar wat op straat zonder toezicht van ouders of zijn al het huis uit. Sommige hebben niet eens huisvesting. Ze hebben ver-

keerde vrienden, spijbelen of zitten werkloos thuis. Als je de recidive wilt verminderen, moet je vrij snel nadat een jongere wordt opgesloten al beginnen met zijn of haar terugkeer in de maatschappij. Welke opleiding wil hij of zij gaan volgen? Hoe zit het met schulden? Waar kan hij of zij wonen? Dat betekent dat informatie uit veel verschillende bronnen bij elkaar moet worden gebracht. Om een integraal beeld van de problematiek en de oplossingsrichting te krijgen, moeten dus veel verschillende instanties samenwerken. De kern van dit project is om dat mogelijk te maken door processen te optimaliseren, systemen te koppelen en ook hier 'warme overdracht'-systemen te implementeren."

Op dit moment is de ketenanalyse afgerond, zijn de witte vlekken in kaart gebracht en de randvoorwaarden gedefinieerd. Van Oosterhout verwacht dat de procesoptimalisatie en digitalisering van de keten in 2011 voor een groot deel is doorgevoerd.

Geen ketenregisseur

De laatste keten die wordt geoptimaliseerd is die van de jeugdzorg. Dit project is in april 2009 van start gegaan. De belangrijkste doelstelling hier is vermindering van de regel-druk. Daarnaast is het een doel om de relatie met de jeugdzorgaanbieders – pleeggezinnen, tehuizen, ambulante hulpverlening – te verbeteren door een betere informatie-overdracht.

Als alle drie de ketens zijn geoptimaliseerd en gedigitaliseerd, kunnen ze ook onderling beter samenwerken. Dit komt vooral kinderen met een meervoudige problematiek ten goede. Pas als dat is gerealiseerd, is er echt sprake van een integraal zicht op ieder kind.

Anders dan in de logistieke wereld is er geen ketenregisseur die bepaalt wie waarvoor verantwoordelijk is. Partijen regelen onderling hun samenwerking, vertelt Van Oosterhout. "Er is voor de jeugdstrafrechtketen een stuurgroep waarin alle ketenpartners zitting hebben. Aan het hoofd staat een officier van Justitie. Samen bekijken zij hoe de keten geoptimaliseerd kan worden. Dat werkt goed, want iedereen weet dat de noodzaak groot is en dat ze het alleen niet voor elkaar krijgen." Een voordeel ten opzichte van de logistieke wereld is uiteraard het feit dat deze partijen zich niet druk hoeven te maken over investeringen versus opbrengsten. "In logistieke ketens staat een evenwichtige verdeling van de te behalen winst de samenwerking soms in de weg. Want degene die de grootste inspanning levert is meestal niet degene die de meeste vruchten plukt. In de jeugdketens speelt dat probleem niet. Iedereen is overtuigd van het nut en de noodzaak en de te behalen 'winst' is een gezamenlijk doel."

Op procesniveau gelijk

De belangrijkste les die Van Oosterhout heeft geleerd is dat de drie ketens op inhoud en samenstelling weliswaar compleet verschillend zijn, maar dat ze op procesniveau grote overeen-

Adviezen

Van Oosterhout heeft goede ervaringen met de uitgangspunten die de projectgroep bij aanvang heeft gedefinieerd:

1. Maak gebruik van de al aanwezige kennis en van dingen die al elders zijn ontwikkeld. Stop geen energie in het verzinnen van nieuwe oplossingen voor problemen die ook in andere ketens spelen, maar gebruik de oplossingen en ervaringen (de do's/dont's) die daar al zijn bedacht en opgedaan.
2. Ga uit van een lange-termijnvisie (de stip op de horizon), maar maak kleine stappen om daar te komen. Geef elkaar daarbij de ruimte en het vertrouwen om fouten te maken. Maak elkaar bewust van bijvoorbeeld de impact die een onvolledig dossier heeft voor de volgende schakel in de keten. Verwacht niet dat dit vanaf de eerste dag direct al goed loopt. Dit is een leerproces.
3. Hanteer de 20/80-regel. Dat wil zeggen: ga niet alles automatiseren, ondersteunen en optimaliseren, maar richt je op de 80 procent meest voorkomende zaken. Moeilijke zaken moet je moeilijke zaken laten. Laat dat aan mensen over. In die Beschränkung zeigt sich der Meister.

komsten vertonen. Ga je nog een stapje lager naar het ondersteuningsniveau, dan zijn er bijna geen verschillen meer. Dat maakt het een stuk eenvoudiger om generieke ICT-bouwstenen te ontwikkelen volgens een Jeugdketen referentie architectuur die dan in alle drie de ketens inzetbaar zijn. Zo heeft de projectgroep in deze architectuur tien basisvoorzieningen gedefinieerd en ontworpen die in alle ketens (gaan) worden gebruikt. Dan gaat het om voorzieningen voor bijvoorbeeld identiteitsvaststelling, verwijzen, casusregie, ketenmanagementinformatie, documenteren, digitale formulieren en warme overdracht. Met deze tien bouwstenen kan tegemoet worden gekomen aan de acht generieke ketenbehoeften (zie kader) die zorgen dat er 'zicht op het kind' mogelijk wordt.

Van Oosterhout besluit: "Voordat we aan het project 'Informatie delen in de jeugdketen' begonnen, hadden alle spelers weliswaar dezelfde behoeften, maar ze wisten het niet van elkaar en hielden ook geen rekening met elkaar. Dat inzicht wordt door dit project nu vergroot. Er ontstaat transparantie, de neuzen staan dezelfde kant op en we krijgen nu de middelen om efficiënt samen te werken en de effectiviteit daarvan te meten. Dat is de eerste stap op weg naar verbeteren."

Mirjam Hulsebos is freelance journalist.