



**Praktijkproject informatiearchitectuur
Jeugdzorgketens**

700

EINDRAPPORT

's-Gravenhage, 18 mei 2006

Inhoudsopgave

1. Achtergrond	1
1.1 Informatievoorziening bij bureaus Jeugdzorg	1
1.2 Praktijkproject van ICTU	1
1.3 Doelstelling opdracht.....	1
1.4 Uitvoering opdracht	2
1.5 Hoofdstukindeling.....	2
2. De benadering van informatiearchitectuur	3
2.1 Definitie informatiearchitectuur.....	3
2.2 Informatiearchitectuur als proces.....	3
2.3 Model voor informatiearchitectuur.....	3
3. Beschrijving van de huidige situatie	5
3.1 BJZ's intern	5
3.2 Samenwerking met ketenpartners	7
3.3 Samenvatting van mate van standaardisatie	10
4. Beschrijving ontwikkelingen voor de toekomst.....	11
4.1 Beleidsmatige ontwikkelingen	11
4.2 Projecten	12
5. Strategie.....	14
5.1 Vraagstukken bij communicatie met ketenpartners	15
5.2 Uitgangspunten voor de strategie	16
5.3 Verdeling van verantwoordelijkheden	17
5.4 Aanpak standaardisatievraagstukken	18
5.4.1 Werkprocessen	18
5.4.2 Gegevens.....	20
5.4.3 Standaardisatie van ICT	21
5.5 Prioritering.....	23
5.6 Bestuurlijke overeenkomst als basis uitvoeringsprogramma.....	24

5.7	Vervolgactiviteiten	25
5.8	Puntsgewijze samenvatting aanpak.....	26
	Bijlage A – Bronnen	28
	Bijlage B – Lessen uit andere sectoren.....	30

1. Achtergrond

1.1 Informatievoorziening bij bureaus Jeugdzorg

Recent heeft de MO-groep in de branchecommissie voor de Bureaus Jeugdzorg (BJZ's) vastgesteld dat er een duidelijke behoefte is aan een strategische en beleidsmatige benadering van de ontwikkeling van de informatievoorziening bij de bureaus. Eén van de thema's daarbinnen is de ondersteuning van de samenwerking met ketenpartners door een gestructureerde en gedigitaliseerde gegevensuitwisseling zowel van beleidsinformatie als van informatie met betrekking tot cliënten.

Enkele voorbeelden hiervan zijn de gegevensuitwisseling met zorgaanbieders, de ontwikkelingen in communicatie met de justitieketen, met de zorgkantoren en de jeugd Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Maar ook de op handen zijnde introductie van het Burger Servicenummer (BSN) en de ontwikkeling van de Verwijsindex Risicjongeren zijn in dit verband van belang. Al deze ontwikkelingen leiden bij de BJZ's tot vragen over de eigen plaats in het gegevensverkeer en het belang van en de mogelijkheid om te komen tot gegevensverkeer met partijen.

1.2 Praktijkproject van ICTU

Het is in dit verband dat het dagelijks bestuur van de branchecommissie ingegaan is op het aanbod van het programma Architectuur e-overheid van de Stichting ICTU om een praktijkproject informatiearchitectuur uit te voeren. Het programma is gericht op het versterken van de inhoudelijke samenhang tussen lopende en toekomstige projecten voor het realiseren van de elektronische overheid. Het programma zet onder andere praktijkprojecten in om de doel en werking van de elektronische overheid te illustreren.

1.3 Doelstelling opdracht

De doelstelling van de opdracht is als volgt geformuleerd.

Help de bureaus jeugdzorg:

- *een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen op de gewenste toekomstige situatie (architectuur) voor het gegevensverkeer tussen de bureaus jeugdzorg en de ketenpartners,*
- *een strategie te bepalen voor de weg naar de gewenste toekomstige situatie.*

De opdracht betreft het adviseren over de visie op en de strategie voor de toekomstige situatie en architectuur. Het daadwerkelijk formuleren en vaststellen van de visie c.q. de strategie is de verantwoordelijkheid van het management van de

bureaus jeugdzorg. De resultaten van de opdracht zullen op hoofdlijnen worden uitgewerkt. Een gedetailleerde uitwerking van de oplossing en de besluitvorming daarover valt buiten de scope van de opdracht.

1.4 *Uitvoering opdracht*

De opdrachtgever is de programmamanager Architectuur e-overheid van de Stichting ICTU, Michel Bouten. De dagelijkse contactpersoon voor de opdracht is de coördinator praktijkprojecten, Rein During en de projectleider landelijke ICT-projecten van de MO-Groep, Jeroen van der Hulst. De inhoudelijke en procesmatige aansturing van de opdracht heeft plaatsgevonden door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van de heer M. Dirksen, directeur BJZ Overijssel.

De opdracht is uitgevoerd door drs. D. Schravendeel en drs. M.C. van Zandwijk van HEC. In het kader van de opdracht zijn interviews afgenomen en is een documentenanalyse uitgevoerd. In bijlage A is een overzicht van bronnen weergegeven. Voorts heeft op 9 maart 2006 een werkbijeenkomst plaatsgevonden om de opgestelde beschrijving te toetsen en te verkennen waar de deelnemers mogelijkheden voor gezamenlijke actie zien.

1.5 *Hoofdstukindeling*

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan onze kijk op informatiearchitectuur. Hoofdstuk 3 beschrijft de samenhang van werkprocessen, gegevens en ICT bij BJZ's intern en tussen BJZ en ketenpartners in de huidige situatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de beleidsmatige ontwikkelingen en enkele concrete projecten omschreven waarmee BJZ's in de toekomst mee te maken krijgen. Afsluitend beschrijven wij in hoofdstuk 5 een strategie op hoofdlijnen voor het verbeteren van de informatieuitwisseling met met name de ketenpartners.

2. De benadering van informatiearchitectuur

2.1 Definitie informatiearchitectuur

De informatiearchitectuur geeft de relatie weer tussen de werkprocessen van de BJZ's, de gegevens die daarvoor nodig zijn en de ICT (netwerken, applicaties, databases). De managers en de uitvoerders van de werkprocessen zijn daarbij in onze visie de bepalende factoren, de techniek faciliteert.

Het doel van de informatiearchitectuur in deze opdracht is te komen tot verbetering van de informatievoorziening van de BJZ's met name in relatie met ketenpartners door de samenhang tussen onderwerpen inzichtelijk te maken.

2.2 Informatiearchitectuur als proces

Er kan op verschillende manieren worden gekeken naar informatiearchitectuur. Een veel gemaakt onderscheid is het kijken naar architectuur 'als proces' en het kijken naar architectuur 'als product'. In onze visie ligt de meerwaarde van architectuur vooral in 'architectuur als proces'. De interactie tussen partijen over de samenhang van informatievoorziening leidt tot afstemming en verbetering. Daarbij geldt, dat in het proces gewerkt kan worden van hoofdlijnen naar detaillering. Voor het daadwerkelijk aan de slag gaan op basis van de architectuur hoeft geen detailontwerp aanwezig te zijn. Vanuit de benadering van 'architectuur als proces' is het volgens ons cruciaal de diverse organisaties nauw te betrekken bij het opstellen van de informatiearchitectuur.

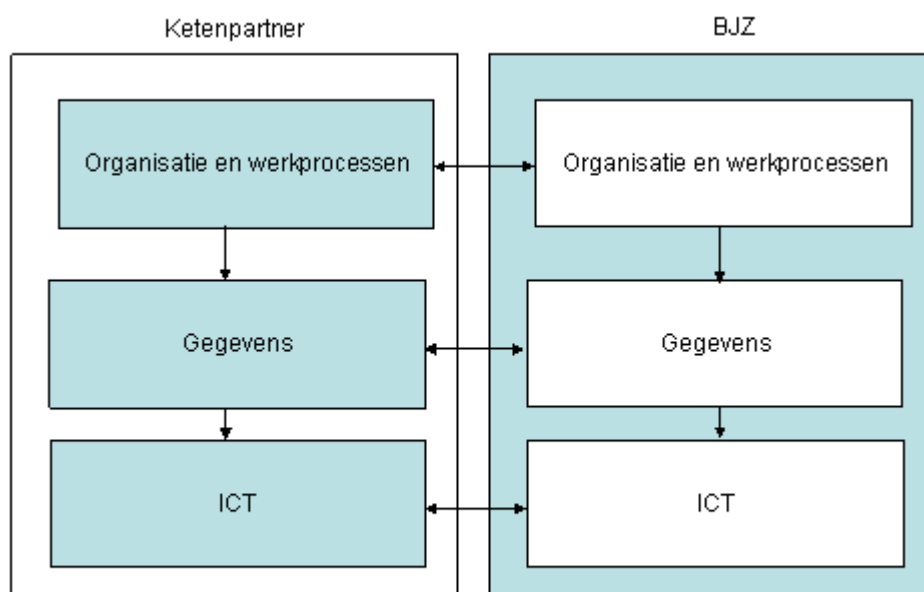
2.3 Model voor informatiearchitectuur

Voor het kijken naar de samenhang tussen werkprocessen, gegevens en ICT bij de BJZ's maken wij een onderscheid naar

- de samenhang bij BJZ's *intern*. Bij organisatie en werkprocessen gaat het concreet om de wettelijk taken van de BJZ's (indicatietaak, casemanagement, uitvoeren (gezins)voogdij, uitvoeren jeugdreclassering, fungeren als AMK, het leveren van beleidsinformatie) en het referentiewerkmodel. De directie, het management en de medewerkers in de lijn zijn vooral actief op dit domein. Bij gegevens gaat het om de gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van de processen en de mate van standaardisering, bijvoorbeeld voor beleidsinformatie door het gegevenswoordenboek. Bij ICT gaat het bijvoorbeeld om de applicaties en infrastructuur waarmee BJZ's werken, zoals de applicaties IJ en KITS. De medewerkers die actief zijn op dit domein zijn vooral de informatiemanager, applicatiebeheerder of netwerkspecialisten.
- de samenhang bij de informatie-uitwisseling tussen BJZ's en ketenpartners. Een voorbeeld hiervan is de informatie-uitwisseling tussen BJZ en zorgkantoor. De

werkprocessen voor de uitwisseling van het indicatiebesluit voor toelating in de jeugd GGZ zijn nog in ontwikkeling. De gegevens die uitgewisseld worden, zijn niet gestandaardiseerd. Wat betreft de techniek is van de zijde van de zorgkantoren geopteerd voor aansluiting op de AZR. Dit levert technische vraagstukken voor de BJZ's.

Dit model is schematisch weergegeven in het onderstaande figuur.



Het model gebruiken wij voor de analyse van de huidige situatie bij de BJZ's. Daarnaast dienen ontwikkelingen voor de toekomst te worden gezien.

3. Beschrijving van de huidige situatie

3.1 BJZ's intern

Autonome organisaties en brancheorganisatie

De BJZ's zijn autonome organisaties. Elke provincie en groot stedelijke regio (GSR) heeft een BJZ. De BJZ's werken met name op het vlak van belangenbehartiging samen in de MO-Groep, de brancheorganisatie voor zowel de BJZ's als de zorgaanbieders voor Jeugdzorg. Binnen de MO-Groep is sprake van enige samenwerking rond werkprocessen en informatievoorziening. De mate van samenwerking wordt bepaald door bestuurlijke afwegingen over autonomie en efficiëntie voordelen. Daarbij is vooral de positie leidend dat BJZ's functioneren in de eigen provinciale context. Binnen de BJZ's functioneren de Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). De AMK's waren tot voor kort eigenstandige organisaties. De mate van integratie van AMK's in BJZ's verschilt.

Taken en werkprocessen

De BJZ's hebben wettelijk de volgende taken:

- indiceren, beoordelen of en zo ja welke zorg een cliënt nodig heeft zowel op verzoek van een cliënt als uit eigen beweging;
- casemanagement;
- melden aan Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage wanneer zorg waar een ouderbijdrage voor geldt start en eindigt;
- verlenen van ambulante jeugdzorg;
- uitoefenen van voogdij;
- uitoefenen van gezinsvoogdij;
- uitvoeren van jeugdreclassering;
- fungeren als Advies- en Meldpunt Kindermishandeling;
- uitvoeren kindertelefoon;
- versterken voorliggende voorzieningen.

Daarnaast is het leveren van beleidsinformatie van BJZ aan de provincie een taak die wettelijk is geregeld.

De (wettelijke) taken zijn in opdracht van het Rijk, IPO en de MO-Groep vertaald in het referentiewerkmodel in globale werkprocessen. Het referentiemodel biedt vrijheidsgraden in de verdere uitwerking van de werkprocessen. De individuele BJZ's zijn zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de taken. In de praktijk is zichtbaar dat BJZ's aan de slag gaan met het referentiewerkmodel, mede door afspraken met de provincie. In 2005 heeft het Centraal College van Deskundigen voor de Zorgsector het certificatieschema voor Instellingen voor de Jeugdzorg vastgesteld. De systematische kwaliteitsbeoordeling van de processen van BJZ's kan de standaardisering van werkprocessen ondersteunen. Een aantal bureaus werken samen aan het standaardiseren van werkprocessen in het GPI-project.

De werkprocessen rond het versterken van de voorliggende voorzieningen verschillen sterk tussen BJZ's. Dit komt doordat voor de gemeenten veel op projectbasis wordt gewerkt. Het beleid en de projecten bij gemeenten waarin de BJZ's de taken uitvoeren worden per gemeente bepaald. De BJZ's voeren daarnaast de indicatiestelling voor de jeugd GGZ uit en zullen per 1 januari 2008 dit ook gaan doen voor Licht Verstandelijk Gehandicapten (LVG) jongeren. Er wordt nog volop gewerkt aan het maken van afspraken rond deze taken. Momenteel zijn nog geen afspraken gemaakt over de te hanteren werkprocessen.

Gegevens

Voor de beleidsinformatie zijn standaarden vastgesteld via het Gegevenswoordenboek. Dit gegevenswoordenboek is geformaliseerd via het Informatieprotocol, waarmee overigens ook het rapportageformat voor beleidsinformatie is bepaald. Het Informatieprotocol is gebaseerd op het Besluit Beleidsinformatie van VWS. Het gegevenswoordenboek wordt verplicht gebruikt door alle BJZ's. In de praktijk blijken de definities niet altijd gelijk te worden toegepast door BJZ's of definities voor verschillende uitleg vatbaar te zijn. Doordat de BJZ's allemaal de applicatie IJ gebruiken, ontstaat een eerste de facto standaardisatie van gegevens voor het primaire proces.

ICT

Alle BJZ's werken met de applicatie IJ voor de primaire processen. Deze applicatie heeft een proceseditor, zodat de applicatie kan worden aangepast op de werkprocessen van de BJZ's. Een groep van vijf BJZ's hebben een instapmodel voor de workflow binnen IJ ontwikkeld (GPI-IJ).

De AMK's werken met de applicatie KITS. De koppeling tussen de informatievoorziening van de AMK's met de BJZ's is niet aan de orde door privacy overwegingen. In een enkel geval wordt een overzicht gemaakt van basale cliënt gegevens, zodat het contact tussen cliënt en hulpverlener kan worden gelegd.

Op het vlak van infrastructuur is sprake van een beperkte – de facto – standaardisering. Dertien BJZ's hebben ervoor gekozen dezelfde provider voor telecommunicatiediensten te contracteren. In deze contractering is inmiddels ook de voorziening van encrypte e-mail voor ketencommunicatie opgenomen en zijn er afspraken met Justitie in dit verband gemaakt.

Landelijk werkende instellingen

De Landelijk Werkende Instellingen (LWI's) zijn instellingen die taken uitvoeren rond (gezins)voogdij en jeugdreclassering, zoals de William Schikker Groep en het Leger de Heils. Recent zijn bestuurlijke afspraken gemaakt voor de decentralisatie van financiering en aansturing. Bij de LWI's is een mix van taken aanwezig die leidt tot communicatie met BJZ's. De mate van standaardisering daarbij is beperkt. De LWI's moeten formeel ook voldoen aan de vereisten voor BJZ's.

3.2 Samenwerking met ketenpartners

Provincies en grootstedelijke regio's

De provincies en grootstedelijke regio's zijn verantwoordelijk voor het BJZ en de zorg waar op aanspraak bestaat op grond van de Wet op de Jeugdzorg. De BJZ's leveren een gestandaardiseerde en vastgestelde set beleidsinformatie aan de provincie (zie ook vorige paragraaf). BJZ's kunnen deze informatie geautomatiseerd uit de applicatie IJ halen, mits zij ervoor hebben gezorgd dat de samenhangende administratieve taken correct en met behulp van IJ worden uitgevoerd. Als in de database van IJ is gewijzigd, kan het elektronisch genereren van informatie problematisch zijn. Daarmee beïnvloeden de standaarden voor de beleidsinformatie ook de gegevensdefinities voor de primaire processen. De betrouwbaarheid van de beleidsinformatie is een belangrijk aandachtspunt. BJZ's hanteren in de praktijk verschillende definities, gegevens in IJ zijn vervuild door het omzeilen van constraints en onnauwkeurige invoer en beperkte teruglevering van informatie door zorgaanbieders.

Daarnaast kunnen provincies aanvullende informatieafspraken maken met het BJZ, bijvoorbeeld voor de subsidieverlening en verantwoording. Deze informatie is niet gestandaardiseerd en zal niet altijd automatisch gegenereerd kunnen worden. De mate waarin aanvullende informatie wordt gevraagd, verschilt per provincie. In enkele provincies wordt volstaan met de vastgestelde set. In andere provincies worden aanzienlijke aanvullingen gevraagd.

Zorgaanbieders

De zorgaanbieder en BJZ wisselen gegevens uit rond de taken indiceren en casemanagement van het BJZ. Het is goed onderscheid te maken tussen de zorgaanbieders jeugdzorg die vallen onder de provinciale verantwoordelijkheid en die net als de BJZ's ook binnen de MO-groep georganiseerd zijn en de andere aanbieders van jeugdzorg zoals instellingen voor jeugd GGZ die onderdeel uitmaken van de sector gezondheidszorg.

Voor de samenwerking tussen zorgaanbieders en BJZ's is een toetsingskader opgesteld. Dit kader is opgesteld in de werkgroep Samenwerking zorgaanbieders – bureau's jeugdzorg van de MO-Groep. Het kader is niet formeel vastgesteld. Het toetsingskader biedt een kader voor standaardisering van het werkproces tussen zorgaanbieder en BJZ, alsmede de benodigde gegevens. In het gegevenswoordenboek zijn de uit te wisselen gegevens tussen BJZ en zorgaanbieder concreet beschreven, zoals het indicatiebesluit, de aanvang en het einde van de zorg en tussentijdse evaluatie van de zorg. Daarnaast worden in veel gevallen achtergrond informatie over de cliënt toegezonden.

De zorgaanbieders leveren gegevens die BJZ registreert en die cruciaal zijn voor de werkprocessen binnen BJZ's en de beleidsinformatie voor provincies, zoals aanvang zorg. In de relatie BJZ – zorgaanbieder doen zich administratieve problemen voor, zoals late terugmelding van aanvang zorg. Ook is zichtbaar dat de zorgaanbieders

niet werken volgens het gegevenswoordenboek dat voor de BJZ's van kracht is. Een BJZ heeft aangegeven met enkele zorgaanbieders een format te hebben afgesproken, terwijl bij andere zorgaanbieders geen sprake is van uniformering. Er wordt momenteel door de MO-groep een project uitgevoerd dat gericht is op het wegnemen van knelpunten die het leveren van correcte beleidsinformatie belemmeren. In dit project wordt ook aandacht gegeven aan de verstrekking van gegevens aan de BJZ's door de zorgaanbieders van provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Voor wat betreft de overige aanbieders van jeugdzorg zijn er ook nog geen formele afspraken over de uit te wisselen gegevens.

De wijze waarop het BJZ communiceert met de zorgaanbieders in de regio is niet uniform. Er bestaan verschillen tussen regio's. In sommige regio's is sprake van een uitwisseling van papieren gegevens. Dit leidt tot dubbel werk bij invoeren van cliëntgegevens. In andere regio's zijn lokale ICT-oplossingen ontwikkeld, zoals Uitweg, HOI-3 en het protocol voor bericht verleende zorg in Rotterdam. De technische concepten van deze lokale initiatieven verschillen sterk van webapplicatie tot berichtenverkeer.

Verder onderhouden BJZ en zorgaanbieder op diverse momenten een (afstemmings)overleg over cliënten.

Zorgkantoor

De Jeugd GGZ en de zorg voor LVG-jongeren worden gefinancierd vanuit de AWBZ. De indicatiestelling voor Jeugd GGZ vindt reeds plaats door BJZ's. Per 1 januari 2008 wordt indicatiestelling van LVG-jongeren overgedragen van Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) aan de BJZ's. De indicatiebesluiten / zorgaanspraken voor deze doelgroepen dienen te worden gecommuniceerd richting het zorgkantoor en de zorgaanbieder.¹ Als sprake is van een cliënt met een Persoons Gebonden Budget (PGB) wordt het besluit uitsluitend richting het zorgkantoor gecommuniceerd. CIZ draagt in dergelijke gevallen zorg voor de transport naar de AWBZ brede Zorg Registratie (AZR) van de informatie over deze cliënten.

Voor de communicatie tussen BJZ en zorgkantoor wordt vanuit de zorgkantoren in de toekomst geopteerd voor communicatie via de AZR. De AZR blijkt in de praktijk voor een BJZ erg bepalend te zijn en niet aan te sluiten bij de werkwijze van een BJZ. Er zijn zowel problemen op het niveau van de wet als technische problemen. Een voorbeeld van het niet aansluiten van de AWBZ en de Wet op de Jeugdzorg is het stellen van verschillende eisen aan indicatiestelling. Een indicatiebesluit dat volgens de normen van de AWBZ rechtsgeldig is, is dit niet altijd volgens de Wet op de Jeugdzorg. Alle activiteiten van een BJZ vallen echter onder de Wet op de Jeugdzorg, ook de indicatiestelling voor de AWBZ. Voor alle BJZ's geldt dat IJ geen verbinding

¹ Voor de communicatie van het indicatiebesluit bestaan twee regimes. Afhankelijk van de datum waarop de GGZ-instelling zijn AWBZ-erkenning heeft ontvangen wordt door BJZ het indicatiebesluit of naar ZA en ZK gezonden of alleen aan ZA.

kan leggen met het AZR. Momenteel zijn de oplossingen voor communicatie tussen BJZ's en zorgkantoor verschillend. Er wordt gewerkt aan een protocol voor de samenwerking tussen BJZ en Zorgkantoor.

Rechtbank

Er vindt intensieve communicatie plaats tussen rechtbanken en BJZ in verband met de taken jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Op dit moment verloopt deze communicatie vooral via brieven en beschikkingen. Naast inhoudelijke informatie worden uit deze documenten ook de administratieve gegevens ten behoeve van de procesbewaking en de verantwoording afgeleid. De wijze waarop dit is ingericht verschilt op een aantal punten per rechtbank en is landelijk beperkt gestandaardiseerd. De huidige situatie wordt vanuit BJZ mede daardoor gepercipieerd als administratief omslachtig, complex en bewerkelijk en geeft aanleiding tot fouten in de procesbewaking en verantwoording bij BJZ's.

Raad voor de Kinderbescherming

BJZ's hebben diverse informatiestromen met de Raad:

1. toegangsfunctie tot de Raad voor de Kinderbescherming: in een situatie waarin BJZ of het AMK de inschatting maakt dat vrijwillige hulpverlening niet afdoende is of niet wordt geaccepteerd kan BJZ de Raad voor de Kinderbescherming vragen een onderzoek uit te voeren;
2. uitvoering jeugdbeschermingsmaatregelen (OTS, Voogdij, Gezinsvoogdij): de Raad voor de Kinderbescherming verzoekt de Kinderrechter tot het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel, de kinderrechter legt een maatregel op, het BJZ voert de maatregel uit;
3. uitvoering jeugdreclassering: begeleiding en toezicht in het kader van het jeugdstrafrecht en daarover rapporteren en adviseren aan de Raad voor de Kinderbescherming. De taken jeugdreclassering worden uitgevoerd in opdracht van Justitie.

De samenwerking tussen BJZ en Raad is verplicht vastgesteld in een protocol. Op grond van het protocol moet in ieder geval de toegangsfunctie worden geregeld. Daarnaast zijn landelijke uniforme kwaliteitseisen geformuleerd die bepalend zijn hoe BJZ en Raad provinciaal de samenwerking vormgeven in het Landelijk Toetsingskader van 11 november 2004. In het kader van het programma Beter Beschermd wordt gewerkt aan de afstemming van de werkwijze in de keten van de jeugdbescherming. Op basis van dit alles wordt gewerkt richting een vereenvoudiging en standaardisering van de werkprocessen in de samenwerking tussen de BJZ's en de Raad. De gevolgen voor de informatievoorziening zullen op basis van een nieuwe werkproces kunnen worden bezien.

In de huidige praktijk worden gegevens tussen BJZ's en de Raad uitgewisseld volgens het format dat in het Landelijke Toetsingskader is opgenomen. De gegevens worden vooral op papier uitgewisseld.

Voorliggende veld

De organisatie en de werkprocessen met het voorliggende veld verschillen lokaal. De wijze waarop de samenwerking met het voorliggende veld wordt vormgegeven wordt mede bepaald door de lokale situatie en de gemeentelijke keuzen rond preventie en signaleringactiviteiten in lokaal welzijn en jeugdbeleid en criminaliteitspreventie. BJZ's maken daarover afspraken met individuele of samenwerkende gemeenten. In relatie daarmee is de informatie die met het voorliggende veld wordt uitgewisseld zeer divers en niet gestandaardiseerd. De informatie betreft bijvoorbeeld het doorverwijzen van cliënten en cliëntgegevens. In de huidige praktijk gebeurt dit vooral via een brief met een papieren dossier.

Als het gaat om mogelijkheden voor standaardisatie nemen de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD-en) een bijzondere plaats in, omdat de GGD-en wel interne standaardisatie van werkprocessen en informatievoorziening kennen.

3.3 Samenvatting van mate van standaardisatie

Voor het werken aan de informatiearchitectuur voor de samenwerking met ketenpartners geldt het adagium dat pas vraagstukken rond informatievoorziening aan de orde kunnen komen als de werkprocessen voldoende stabiel en gestandaardiseerd zijn.

De bevindingen rond de mate van standaardisering zijn in de onderstaande tabel schematisch weergegeven. In de tabel wordt per ketenpartner voor de samenwerking met BJZ's aangegeven in hoeverre sprake is van standaardisering van werkprocessen, gegevens en ICT. Als een cel niet is ingevuld, betekent dit dat de mate van standaardisering nihil is. Het overzicht focust op de hoofdlijnen, de nuanceringen zijn terug te vinden in hoofdstuk 3.

Ketenpartner	Standaardisering in		
	Werkprocessen	Gegevens	ICT
BJZ's onderling	GPI	Gegevenswoordenboek	IJ, KITS, RUPS, service provider encrypte e-mail
Provincies en GSR	Bekostiging, verantwoording en wachtlijstregistratie	Rapportageformat Gegevenswoordenboek Praktijk: problemen bij aggregatie van gegevens	IJ Praktijk: problemen met automatisch genereren beleidsinformatie als IJ is gewijzigd
Zorgaanbieders	Toetsingskader (niet geformaliseerd) Praktijk: grote lokale verschillen		
Zorgkantoren	Protocol voor samenwerking in		

	voorbereiding		
Rechtbank			
Raad voor kinderb.	Protocol per BJZ op basis van Landelijk toetsingskader Praktijk: werkproces niet effectief → Nieuw werkproces in voorbereiding	Format op basis van het Landelijk Toetsingskader	
Voorliggend veld	Zeer divers	Zeer divers	Zeer divers

4. Beschrijving ontwikkelingen voor de toekomst

4.1 Beleidsmatige ontwikkelingen

Ontwikkeling van een vraaggericht stelsel van Jeugdzorg

De Wet op de jeugdzorg gaat uit van een vraaggerichte indicering van cliënten. BJZ's zijn de expertise hiervoor aan het ontwikkelen. De vraaggerichte indicatiestelling heeft gevolgen voor het zorgaanbod in de regio. Het zorgaanbod dient te worden geherstructureerd naar de specifieke aanspraken. De provincies zullen hier steeds meer op gaan sturen. In de praktijk is zichtbaar dat de provincies tot voor kort de zorgaanbieders in mindere mate hebben aangestuurd op de implementatie van de nieuwe wet. Dit hangt samen met het feit dat het ministerie van VWS de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek van de nieuwe zorgaanspraken eerst van 2006 naar 2007 en recent tot 2008 heeft uitgesteld. De Wet op de jeugdzorg zal uiteindelijk moeten resulteren in een cultuurverandering in de regio's waarbij de rollen van BJZ en zorgaanbieder transparant zijn.

In relatie hiermee speelt ook de nieuwe bekostiging van de BJZ's (normprijsonderzoek) en de zorgaanbieders. Het management van de BJZ's zal daarvoor ook informatie willen over de kostenstructuur van hun producten. De gegevens die nu gestandaardiseerd zijn, dekken naar verwachting een deel van de managementinformatie van de individuele BJZ's. Een deel dat niet wordt gedekt is de koppeling van productinformatie aan financiële informatie.

Gezondheidszorg

In de zorg wordt gewerkt aan een elektronisch medicatiedossier en een elektronische waarneemdossier voor huisartsen. Op termijn staat een doorontwikkeling richting het elektronisch patiëntendossier (EPD) op de agenda. NICTIZ heeft standaarden voor deze zorg-ICT opgesteld. De inhoudelijke standaarden zijn bepaald door de beroepsbeoefenaars. Inmiddels wordt via het Landelijk Schakelpunt (LSP) in koploper regio's gewerkt aan de implementatie van de dossiers. Voor de implementatie is ook unieke identificatie geregeld in registers (UZI, UZOVI).

In de caresector functioneert de AZR. Het berichtenverkeer van CIZ, Zorgkantoor en zorgaanbieders verloopt via de AZR. Ook levert de AZR beleidsinformatie over wachttijden en doorlooptijden.

Justitie

In de justitiële sector is al jarenlang ervaring met een landelijke verwijzindex voor jeugd. Tevens wordt op dit moment gewerkt aan een systeem ter ondersteuning van het justitieel casusoverleg. Momenteel wordt gewerkt aan gestandaardiseerd berichtenverkeer (JAB) in de strafrechtketen en andere onderdelen van het justitiële veld. Tevens is een centrale Justitiebroker (JUBES) ontwikkeld die dienst kan doen als 'sectorloket'. Dit 'sectorloket' behandelt in principe alleen berichten die voldoen aan de JAB-standaard, echter zijn er wel mogelijkheden om berichten die niet aan deze standaard voldoen te converteren. Hier is echter nog geen standaardvoorziening voor ontwikkeld.

Aansluiting Gemeentelijke taken en jeugdzorg

Gemeenten en provincies hebben in de keten van de jeugdzorg een complementaire verantwoordelijkheid. De provincie is verantwoordelijk voor het bieden van jeugdzorg. De gemeente voor de preventie van problemen en de tijdige signalering. Eén van de beleidsmatige prioriteiten is het realiseren van een goede aansluiting tussen beide. Deze aansluiting doet zich concreet voor rond:

- de toegangsfunctie van BJZ's, vormgeven van ouder en kindcentra;
- de ambulante begeleiding, vormgeven van nieuwe vormen van 'out reaching'.

In relatie hiermee wordt de informatievoorziening met het lokaal voorliggende veld steeds belangrijker.

4.2 Projecten

Indicatiestelling LVG en GGZ

Per 1 januari 2008 geven de BJZ's uitvoering aan de indicatiestelling voor LVG-jongeren. De zorg voor deze populatie wordt geleverd binnen de kaders van de AWBZ. Het indicatiebesluit van BJZ geeft daarmee toegang tot de AWBZ. Deze nieuwe taak heeft gevolgen voor de competenties van BJZ's (diagnoses op andere terreinen) en de informatievoorziening. Het BJZ dient het indicatiebesluit te communiceren richting de caresector, concreet de Awbz-brede zorgregistratie (AZR). Daartoe moeten afspraken worden gemaakt met de zorgkantoren en de koepel van Zorgverzekeraars.

Invoering van het BSN

Het Burger Servicenummer (BSN) kan een functie hebben als identificerend nummer voor cliënten. In het bijzonder voor de ketencommunicatie kan de keuze voor het BSN als identificerend nummer meerwaarde hebben, doordat partners hetzelfde nummer gebruiken.

Als wordt gewerkt richting de invoering van het BSN dienen de BJZ's hun positie te bepalen ten opzichte van diverse onderwerpen:

- Gelet op de wetgeving over het gebruik van het BSN in de gezondheidszorg (die naar verwachting binnenkort van kracht gaat worden) zal voor de taken die BJZ's voor gezondheidszorg uitvoeren het gebruik van het BSN verplicht worden. Voor de overige taken geldt dit niet. Dit impliceert dat verschillende regimes aan de orde zijn. In de praktijk is dit een niet werkbaar situatie.
- de werkwijze van levering van het BSN. Er zijn twee regimes waardoor BSN levering kan plaatsvinden: de aansluiting op het LSP (regime wet BSN in de gezondheidszorg) of de aansluiting op het GBA (via BPR). De voor- en nadelen van beide regimes kunnen worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld de randvoorwaarden zoals een goed een unieke identificatie van BJZ's, privacy protocollen, accreditatie goed beheerd zorgsysteem.
- de systemen dienen aangepast te worden op het BSN. Eventueel berichtenverkeer in de keten dient aangepast te worden op het BSN.
- de gegevens dienen geconverteerd te worden naar het BSN. Daarbij kunnen zich conversieproblemen voordoen.
- de werkprocessen kunnen worden aangepast op het gebruik van het BSN, zoals privacyaspecten en informatiebeveiliging en medewerkers dienen opgeleid te worden voor deze nieuwe werkprocessen.

Elektronisch Kinddossier (EKD) en verwijzindex risicjongeren

Een duidelijke definitie van het EKD-concept en verwijzindex risicjongeren, alsmede een visie op de operationele invulling worden momenteel ontwikkeld. Het EKD zal zich vooral richten op de jeugdgezondheidszorg. Het dossier gaat medische gegevens bevatten. De ontwikkeling speelt zich af op langere termijn. Voor het EKD wordt aansluiting gezocht bij de medische gegevens binnen de architectuur van het Elektronisch Patiënten Dossier (EPD).

De verwijzindex risicjongeren gaat zich richten op de vroegtijdige signalering van risicjongeren. De index richt zich op de organisaties waarmee risicjongeren mee in aanraking kunnen komen, zoals scholen, politie en woningcorporaties. De verwijzindex zal een beperkt aantal gegevens bevatten en op korte termijn moeten worden gerealiseerd.

De BJZ's zijn vooralsnog niet betrokken bij zowel het EKD en de verwijzindex risicjongeren. Tegelijkertijd is vooral de verwijzindexrisicjongeren uiterst relevant voor de taken van de BJZ's rond de toegangsfunctie, AMK en voogdij. Daarbij komt, dat de BJZ's een rol van informatiemakelaar in de keten hebben gekregen.

5. Strategie

De beschrijving uit de voorgaande hoofdstukken overziende is het ons inziens noodzakelijk dat de Bureaus Jeugdzorg hun krachten bundelen om hun informatievoorziening zo in te richten dat de samenwerking met ketenpartners vorm gegeven kan worden, ondersteund door elektronisch berichtenverkeer. Daar zijn meerdere redenen voor.

Ten eerste het tegengaan van interne diversificatie bij de BJZ's. In hoofdstuk vier is beschreven dat BJZ's taken uitvoeren voor verschillende 'velden', zoals justitie en de caresector. In deze velden worden momenteel nieuwe werkwijzen, ondersteund door elektronisch berichtenverkeer, op grote schaal met grote projecten ingevoerd. Deze 'velden' hebben te maken met een deel van het takenpakket van een BJZ en gaan ieder voor zich eisen stellen aan dit deel van het BJZ vanuit het eigen wettelijk regime, werkproces en informatievoorziening. Het BJZ is echter één organisatie, het hanteren van verschillende regimes binnen één organisatie kan tot ernstige uitvoeringsproblemen leiden en een grote administratieve last meebrengen. Concreet doet dit zich bijvoorbeeld voor bij de standaardisering van een unieke cliëntidentificatie / BSN en het standaardiseren van gegevens voor uitwisseling met AZR. Ieder BJZ voor zich kan tegen deze diversificatie geen vuist maken. Concrete voorbeelden van vraagstukken die spelen, zijn de verbetering van informatie-uitwisseling en het werkproces met de Raad voor de Kinderbescherming, de (verdere) standaardisering van gegeven en techniek voor uitwisseling met zorgaanbieders, maar ook de eerder genoemde standaardisering voor cliëntidentificatie en gegevensuitwisseling met de AZR.

Bundeling van krachten is ook nodig om goed om te kunnen gaan met de sterke beleidsdynamiek waaraan de bureaus onderhevig zijn. Naast een fors aantal bestaande vraagstukken die om oplossing vragen hebben de BJZ's te maken met nieuwe taken, zoals indicatiestelling voor GGZ en LVG en invoering van het BSN. Op de achtergrond speelt de wijziging van de bekostiging en de eventuele wijziging van de sturing door de provincies. Tegelijkertijd staat de sector in de schijnwerpers van de politiek. Er gebeurt zoveel dat de vraag rijst of er niet teveel tegelijk van de bureaus wordt geëist. Als het al uitvoerbaar is, kan het alleen maar samen.

Maatregelen die wij voorstellen zijn enerzijds gezamenlijke belangenbehartiging om te bevorderen dat prioriteiten worden gesteld en er zo min mogelijk sprake is van conflicterende of onuitvoerbare eisen en anderzijds standaardisatie van werkprocessen, gegevens en ICT infrastructuur die een rol spelen in de ketensamenwerking met externe partners. Daarmee stellen de Bureaus Jeugdzorg zich niet alleen te weer tegen onmogelijke, divergerende eisen, maar bieden ze ook een alternatief: de BJZ's hebben zich wel degelijk voorbereid op ketensamenwerking en zijn daartoe ook in staat. In de voorstellen daarvoor moet rekening gehouden worden met het feit dat ketensamenwerking die wordt ondersteund door elektronisch berichtenverkeer voor de BJZ's een heel nieuw fenomeen is dat nog maar in de

kinderschoenen staat. In andere sectoren is daar al veel langer ervaring mee opgedaan.

5.1 Vraagstukken bij communicatie met ketenpartners

In de huidige situatie van de BJZ's doen zich de volgende concrete vraagstukken voor BJZ's voor rond de informatiearchitectuur voor samenwerking met ketenpartners.

Ketenpartner			
	Werkprocessen	Gegevens	ICT
BJZ's eigenstandig	GPI verder doorvoeren Uitwerken en formaliseren van werkprocessen voor nieuwe taken LVG en GGZ	Nader uitwerken gegevens definities Gegevenswoordenboek	
Provincies en GSR		Aggregatie van beleidsinformatie verbeteren door verschillende definities en betrouwbaarheid gegevens verbeteren	Problemen met automatisch genereren beleidsinformatie als IJ is gewijzigd
Zorgaanbieders	Formaliseren toetsingskader	Uitwerken van gegevenstandaarden voor informatie-uitwisseling	Uitwerken van ICT-standaarden voor informatie-uitwisseling
Zorgkantoren	Uitwerken en formaliseren protocol voor samenwerking in voorbereiding	Uitwerken van gegevenstandaarden voor informatie-uitwisseling	Uitwerken van ICT-standaarden voor informatie-uitwisseling
Rechtbank	PM	PM	PM
Raad voor kinderb.	Uitwerken en formaliseren van nieuw werkproces in voorbereiding	Uitwerken van gegevenstandaarden voor informatie-uitwisseling	Uitwerken van ICT-standaarden voor informatie-uitwisseling
Voorliggend veld	PM	PM	PM

Daarnaast spelen zoals gezegd een aantal nieuwe ontwikkelingen waarvan het waarschijnlijk is dat ze bij de BJZ's geïmplementeerd moeten worden of tenminste de informatievoorziening gaan raken: indicatiestelling voor GGZ en LVG, invoering van het Burger Service nummer, het EKD en de verwijzindex risicjongeren.

In de bovenstaande tabel zien we de thema's van onze informatie architectuur weer terug. Op een beperkt aantal punten waar de werkprocessen van de BJZ's en de

partner elkaar raken, we noemen dat de koppelvlakken, dienen deze werkprocessen gestandaardiseerd te worden. Helder dient te zijn wie welke verantwoordelijkheid draagt, wie van de samenwerkende partners welke activiteiten uitvoert en wat deze activiteiten inhouden. Ketenpartners werken vaak met meerdere BJZ's samen, dan is het is van belang dat ieder BJZ dezelfde activiteiten uitvoert. De bijbehorende organisatie inrichting blijft uiteraard de verantwoordelijkheid van ieder BJZ op zich en zal verschillen.

Standaardisatie is ook nodig op het niveau van de gegevens en van de werkende voorzieningen voor gestandaardiseerd berichtenverkeer. Gegevens die tussen ketenpartners worden uitgewisseld dienen eenduidig gedefinieerd te zijn en in ieder BJZ op dezelfde wijze gehanteerd te worden. Simpel gezegd: iedereen dient het formulier op dezelfde wijze in te vullen. Die standaardisatie gaat verder dan de BJZ's nu gewend zijn. Interpretatieverschillen die nu bij gegevens uit de beleidsinformatie nog mogelijk zijn dienen te verdwijnen. Ketenpartners weten anders onvoldoende wat ze aan het BJZ hebben en wat de gegevens betekenen, terwijl het elektronisch berichtenverkeer niet probleemloos werkt. Ons advies is om de set gegevens die gestandaardiseerd wordt tot het absoluut noodzakelijke te beperken en daarmee zo klein mogelijk te houden. Afwijkingen van de vastgestelde standaard verstoren het verkeer met de samenwerkingspartners en worden niet geaccepteerd.

Kort samengevat is de opgave: de veelheid van ontwikkelingen en nieuwe eisen die op de BJZ's afkomt gezamenlijk in goede banen leiden en de daarbij benodigde informatievoorziening inrichten. Daarbij is van belang om enerzijds via belangenbehartiging te bewerkstelligen dat de gestelde eisen ook uitvoerbaar zijn en anderzijds in de eigen sector de nodige maatregelen te nemen om aan de eisen te kunnen voldoen.

5.2 Uitgangspunten voor de strategie

Onze adviezen over de te volgen aanpak zijn mede gebaseerd op relevante ervaringen van Het Expertise Centrum in andere sectoren. In bijlage B zijn deze kort beschreven. Op basis van deze ervaringen formuleren wij een aantal algemene uitgangspunten voor de strategie voor de BJZ's.

- faciliteer vanuit het ministerie bottom up initiatieven die gedragen worden in het veld
- start samenwerking zo mogelijk met een relatief eenvoudige voorziening,
- samenwerken op het vlak elektronische berichten interfereert niet op wezenlijke punten met de autonomie van organisaties
- organiseer vraag en aanbod van ICT afzonderlijk ,
- standaardiseer door professional de standaarden te laten bepalen en de standaarden formeel vast te leggen, beperk het aantal standaarden tot het strikt noodzakelijke,
- verbeter de vergelijkbaarheid van gegevens door structurering en ondersteuning invoertraject en externe kwaliteitscontrole.

Daarnaast kunnen voor standaardiseren de volgende uitgangspunten worden gehanteerd. Een sector kan pas standaardiseren op ICT als is gestandaardiseerd op processen en gegevens. De noodzaak om te standaardiseren op processen en gegevens kan voor de taken van de BJZ's verschillen. Het standaardiseren van ICT is uiteraard geen doel op zich. Het kan helpen de volgende doelen te realiseren:

- efficiënt systeembeheer;
- ontwikkelen van innovatiekracht;
- verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering;
- geven van een uniform beeld voor communicatie aan andere ketens.

5.3 Verdeling van verantwoordelijkheden.

De praktijk in andere sectoren leert dat standaardisatie op basis van vrijwillige onderlinge afspraken onvoldoende werkt. Die ervaring is ook bij de BJZ's opgedaan. De samenwerking tussen BJZ's wordt in de sector gepercipieerd als "kickers in een kruiwagen, die beurtelings in en uit de wagen springen". Er wordt overeenstemming bereikt over een onderwerp, bij de implementatie bij de 15 BJZ's ontstaat een divergentie, er worden pogingen ondernomen de verschillen te overbruggen. In gesprekken is aangegeven dat voor onderwerpen waar daadwerkelijk standaardisatie voor alle BJZ's moet plaatsvinden het formeel regelen de enige optie is, zoals bij de beleidsinformatie ook gebeurt. Voor onderwerpen die gericht zijn op efficiency verbetering (het is immers goedkoper om niet 15 keer het wiel uit te vinden) en waarbij niet essentieel is dat elk BJZ participeert, werkt het vrijwillig samenwerken wel.

Bij onze adviezen over de te volgen strategie dienen we rekening te houden met de gelede besturingsstructuur van de BJZ's. Ieder bureau op zich is een zelfstandige stichting. De 15 BJZ's werken samen binnen de MO-groep, maar die kan geen besluiten nemen die de bureaus binden.

Ieder bureau wordt aangestuurd door een (autonome) provincie of grootstedelijke regio. De provincies werken samen in het IPO, dat geen formele bevoegdheden heeft om afzonderlijke provincies te overrulen. Besluiten nemen die alle bureau's wel (wettelijk) binden gebeurt door de Tweede Kamer of de ministers van VWS en Justitie. In het proces om te komen tot standaardisatie spelen dan ook de volgende partijen een rol:

- ieder BJZ voor zich
- de MO-groep
- iedere provincie en grootstedelijke regio voor zich
- het Interprovinciaal overleg
- de departementen van VWS en Justitie

5.4 Aanpak standaardisatievraagstukken

In de volgende paragrafen formuleren we onze adviezen over de wijze waarop tot verbeterde informatievoorziening t.b.v. ketensamenwerking tot stand kan worden gebracht. Per onderwerp eerst een uitwerking van wat er moet gebeuren en dan een korte schets van de rol die de verschillende bovengenoemde partijen daarbij o.i. hebben. We baseren onze adviezen op onze eigen kennis, op de gesprekken die we met BJZ's gevoerd hebben en op de inzichten uit de gehouden werkbijeenkomst met vertegenwoordigers van de BJZ's.

5.4.1 Werkprocessen

Een eerste belangrijk punt is dat tegenstrijdigheden op wettelijk niveau tussen de wetten van de ketenpartners en de BJZ's worden voorkomen of opgelost. Problemen op dit punt hebben zich bijvoorbeeld voorgedaan in de aansluiting met de AWBZ. Het in te zetten middel is belangenbehartiging, zoveel mogelijk eendrachtig door alle partijen in de sector (MO-groep als vertegenwoordiger BJZ's, IPO als vertegenwoordiger van de provincies, de beide departementen) richting de "buitenwereld".

De Bureaus Jeugdzorg werken met medische gegevens en strafrechtelijke gegevens die extreem privacygevoelig is. Om effectief te kunnen optreden is het nodig om die informatie, gecontroleerd en strikt beperkt tot het noodzakelijke, te delen met ketenpartners. Zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens in ketencommunicatie is daarom een onderwerp dat vanaf het begin bij het ontwerp van ketensamenwerking als uitgangspunt dient te worden meegenomen. Dat bescherming van de persoonlijke levenssfeer, mits zorgvuldig geregeld, verenigbaar is met het elektronisch uitwisselen van gevoelige gegevens leert het voorbeeld van de introductie van het BSN in de zorg.

De druk uit de buitenwereld neemt toe om, voor zover dat nog niet gebeurd is, van een "productgerichte" werkwijze over te gaan naar een "procesgerichte" werkwijze en daarbij meteen ook met externe partners in ketens te gaan samenwerken. Niet de wettelijke taak van de afzonderlijke organisaties moet centraal staan, maar het probleem van de cliënt dat door de samenwerkende organisaties moet worden opgelost. Regeringscommissaris van Eijk heeft recent in die zin geadviseerd.

Het is een valkuil om te proberen samenwerking af te dwingen via de informatievoorziening. De ervaring in de sector sociale zekerheid daarmee is bijvoorbeeld niet gunstig. Toen de Centra voor Werk en Inkomen de taak kregen om de intake voor de sociale diensten te doen leidde dat ertoe dat de intake voor een belangrijk deel twee maal werd gedaan (bij het CWI en bij de sociale dienst). Effectiever om tot samenwerking te komen was het bijeen brengen van de betrokken organisaties in "bedrijfsverzamelgebouwen". De procesgerichte werkwijze is in een aantal gemeenten gestimuleerd doordat partijen gezamenlijk case managers voor cliënten beschikbaar stelden.

Een valkuil is eveneens om werkprocessen die slecht zijn afgestemd en binnen dezelfde keten inefficiënties vertonen ongewijzigd te laten en te proberen door elektronisch berichtenverkeer de problemen minder voelbaar te maken. Eerst organiseren, dan informatiseren zou hier o.i. het adagium moeten zijn.

Van belang is dat een procesgerichte aanpak in een keten ook aanpassing van de sturingsrelaties door de departementen en de provincies vraagt. Die kan niet langer taakgericht zijn, gericht op iedere ketenpartner apart, maar dient de keten aan te sturen op ketenprestaties. De verantwoordingsinformatie die de organisaties opleveren over hun prestaties dient daar eveneens op te worden aangepast.

De organisatie van de jeugdzorg in Nederland en de plaats van de Bureau's Jeugdzorg daarbinnen staat stevig ter discussie. Dat heeft het gevaar dat de onzekerheid verlamdend gaat werken: is het verantwoord te investeren in samenwerkingsrelaties die binnenkort misschien weer anders zullen zijn? O.i. is stagnatie goed te vermijden. Een goede relatie van de BJZ's in de rol van casemanager met bijvoorbeeld de zorgaanbieders, de Raden voor de kindbescherming, de rechtbanken etc is noodzakelijk om de doelen van de regering te bereiken en blijft van grote waarde als het organisatiemodel van de Nederlandse jeugdzorg ingrijpend zou worden gewijzigd.

Samenvattend: ketensamenwerking raakt de rol en de informatievoorziening van alle betrokken partijen, ook die van de provincies en de departementen.

Rol verschillende partijen

In hoofdstuk 3 is beschreven dat de BJZ's in een aantal trajecten doende zijn om op het niveau van de werkprocessen af te stemmen met hun ketenpartners. In de relatie met de Raden voor de Kinderbescherming is eerst herontwerp van de processen nodig voor tot het ontwerpen van onderling afgestemde informatievoorziening kan worden overgegaan. Samenwerkingsafspraken worden vastgelegd in protocollen die er soms zijn en die soms in voorbereiding zijn.

Het is van veel belang om de inhoudelijk deskundige professionals met hun collega's bij de samenwerkingspartners het voortouw te geven bij de uitwerking van de samenwerkingsafspraken. De MO-groep kan daarbij het voortouw nemen namens de BJZ's en deskundigen van de bureaus inschakelen.

Tijdens de werkbijeenkomst werd gesignaleerd dat het om een groot aantal gevallen van samenwerking gaat. In de bestaande praktijk moeten alle BJZ's op vrijwillige basis instemmen, wat tot moeizame en langdurige onderhandelingen kan leiden. Als oplossing werd gesuggereerd dat de bureaus onderling de taken verdelen. Als vooraf door het Rijk en het IPO een kader wordt geformuleerd waarbinnen afspraken gemaakt kunnen worden en eveneens duidelijk is dat de departementen de gemaakte afspraken een wettelijke binding zullen geven, lijkt dat ons een voortreffelijke suggestie.

5.4.2 Gegevens

Samenwerking vraagt om helderheid over de informatie die in de samenwerking een rol speelt. In het geval van de BJZ's gaat het zowel om gestructureerde informatie (de beleidsinformatie die van de zorgaanbieders komt bijvoorbeeld) als om ongestructureerde informatie: rapporten, besluiten etc.

De beleidsmatige dynamiek hoeft standaardisatie van gegevens niet in de weg te staan. De gegevens hangen sterk samen de inhoud van het werkproces. Ook als de verdeling van verantwoordelijkheden verandert en taken naar andere organisaties verschuiven blijven de onderliggende gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van het werkproces in overwegende mate stabiel.

Er zijn op het moment standaardisatietrajecten van gegevens gaande op landelijk niveau die relevant zijn voor de BJZ's. Het betreft de invoering van het Burger Service Nummer dat weer een relatie heeft met de modernisering van de GBA: wie gebruik maakt van het BSN neemt ook naam-adres-woonplaats gegevens af uit de GBA. Geconstateerd is dat samenwerken in ketens alleen goed mogelijk is als de samenwerkende partijen daarbij een uniek identificerend nummer gebruiken. Daarvoor is het BSN stelsel ontwikkeld. Invoering in de zorg ten behoeve van het elektronisch patiënten dossier is in voorbereiding en wordt effectief zodra dat wettelijk mogelijk is.

Het voorbeeld van het BSN in de zorg leert dat invoering van het BSN in de ketens waar de BJZ's onderdeel van vormen mogelijk is en o.i. ook prioriteit zou moeten krijgen. Het vult een onmisbare randvoorwaarde voor ketensamenwerking in. Hetzelfde voorbeeld leert dat het waarborgen van de privacy vanaf het begin een criterium moet zijn bij het ontwerpen van de wijze waarop de ketensamenwerking en het gebruik van het BSN daarbij worden vormgegeven.

Gestructureerde gegevens hebben alleen toegevoegde waarde als ze eenduidig zijn gedefinieerd en op een eenduidige, voorgeschreven manier worden bijgehouden. Bij de bestaande beleidsinformatie zijn er op dat punt nog problemen en is een belemmerende factor dat de zorgaanbieders niet formeel verplicht zijn beleidsinformatie op een eenduidige manier bij het BJZ aan te leveren. De ervaring van de BJZ's en van andere sectoren leert dat een wettelijke verplichting onmisbaar is.

Bij de invoering van de basisregistraties GBA (tien jaar geleden) en gebouwen en adressen (nu gaande) bij de gemeenten moest hetzelfde probleem opgelost worden waar de BJZ's bij de beleidsinformatie voor staan: een (groot) aantal organisaties moet dezelfde gegevens op een strikt eenduidige manier gaan bijhouden. Om dat te realiseren wordt naast een wettelijke regeling ook een strak georganiseerd invoeringstraject gebruikt. Onderdeel van het invoeringstraject is een kwaliteitscontrole: de informatie mag pas naar buiten geleverd worden als via een onafhankelijke audit is vastgesteld dat de kwaliteit voldoende is. Ons advies is om de

verbetering van de beleidsinformatie op een vergelijkbare, strakke manier te organiseren als bij de invoering van de gemeentelijke basisregistraties is gebeurd.

Rol verschillende partijen

Ten aanzien van de landelijke standaardisatietrajecten zoals het BSN is het van belang dat alle partijen zoveel mogelijk op een eenduidige manier naar buiten optreden om te voorkomen dat tegenstrijdige eisen worden gesteld en bij de BJZ's het probleem van de interne diversificatie gaat optreden.

Als het om standaardisatie van gegevens binnen de sector gaat zien wij een rolverdeling tussen de provincies en de departementen aan de ene kant en de BJZ's aan de andere kant. Kort gezegd geven provincies en departementen aan welke samenwerking ze willen en welke informatie ze nodig hebben. De professionals van de BJZ's vullen de samenwerking inhoudelijk in en geven de uitvoeringsconsequenties aan. De wetgever verankert de gegevensstandaard in de regelgeving.

Praktisch valt dit in te vullen door de MO-groep het voortouw te laten nemen bij het ontwikkelen van de benodigde gegevensstandaarden en daarbij inhoudelijk deskundigen uit de BJZ's te betrekken. Per samenwerkingsrelatie (Zorgaanbieders, Raden voor de Kinderbescherming, etc) wordt met vertegenwoordigers van de ketenpartner samengewerkt. Het IPO en de departementen zijn direct betrokken om te verzekeren dat aan door hun gestelde kaders wordt voldaan.

Standaardisatie van gegevens kan gemakkelijk ontaarden in eindeloze onderhandelingen op de vierkante centimeter tussen inhoudelijk deskundigen. Om dat te voorkomen adviseren wij de standaardisatiewerkzaamheden aan een termijn te binden en de departementen de rol van beslisser te geven als partijen er onderling niet uitkomen.

5.4.3 Standaardisatie van ICT

De ketensamenwerking die de politiek van de BJZ's vraagt is alleen uitvoerbaar als die wordt ondersteund door elektronisch berichtenverkeer. Het gaat daarbij zowel om gestructureerde als ongestructureerde gegevens. Gezien de extreme privacygevoeligheid van de gegevens die het betreft dient de vertrouwelijkheid van het berichtenverkeer aan hoge eisen te voldoen. Voldoende zekerheid dat het bericht daadwerkelijk door de vermelde afzender is verzonden en onderweg niet gewijzigd kan zijn, moet het op termijn mogelijk maken ook documenten die een juridisch besluit behelzen langs elektronische weg over te dragen zonder dat parallel een papieren document als bewijsstuk nodig is.

Concreet gaat het om netwerkvoorzieningen waarmee gestandaardiseerde elektronische berichten verzonden kunnen worden. Het feit dat in de omgeving van de BJZ's verschillende standaarden gehanteerd worden is één van de redenen dat de eerder genoemde diversificatie dreigt: de externe partijen zullen de BJZ's vragen zich aan hun standaard aan te passen. Om dan als verhoudingsgewijs kleine sector niet

vermalen te worden is het nodig om een sectoraal standaard antwoord te hebben: u kunt met ons communiceren en wel op de volgende wijze. Wij bevelen de geschetste benadering van Justitie bij de BJZ's aan, waarbij voor communicatiepartners buiten de sector één sectoraal aanspreekpunt wordt ingericht. Daar kan zonnodig ook conversie van het ene bestandsformaat naar het andere plaatsvinden.

In de toekomst zal het berichtennetwerk een basisvoorziening zijn waar de BJZ's op grote schaal gebruik van maken en die voor de bedrijfsvoering van essentieel belang is. Er moeten hoge eisen gesteld worden aan de professionaliteit van de uitvoering, de zekerheid dat het netwerk beschikbaar is en aan voorzieningen om de privacy te waarborgen. Ook de aansluiting op de verwijzindex risicjongeren en het elektronisch kinddossier zullen om de nodige voorzieningen vragen: overigens niet alleen in technische, maar ook in juridische, organisatorische en procedurele zin.

Al met al gaat het om veel meer dan om een simpele technische netwerkvoorziening en de keuze voor ingewikkelde technische standaarden, hoewel ook die technische aspecten wel degelijk onderdeel van het vraagstuk zijn!

Rol verschillende partijen

Momenteel nemen diverse Bureaus Jeugdzorg initiatieven om onderdelen van het berichtennetwerk te regelen en proberen daarbij op basis van vrijwilligheid samenwerking met andere bureaus tot stand te brengen. Op zich is dat een aanpak die past bij de ontwikkelingsfase van de sector. Elektronisch berichtenverkeer is een nieuw fenomeen en er wordt zo op verschillende plaatsen ervaring mee opgedaan. Het is echter niet een aanpak die op korte termijn tot een gestandaardiseerde professionele infrastructuur voor de sector van de BJZ's leidt. Gezien de beperkte omvang van de sector, de ontwikkelingen in de omgeving en de diversiteit aan samenwerkingspartners valt er o.i. niet aan te ontkomen om de inspanningen meteen te richten op een sectorale infrastructuur voor elektronisch berichtenverkeer waar alle BJZ's gebruik van maken.

In theorie zijn daarbij nog twee modellen denkbaar:

- Er worden standaarden vastgesteld waaraan het netwerk en het berichtenverkeer moet voldoen en daarbinnen is ieder Bureau Jeugdzorg vrij om zelf de ICT voorzieningen te kopen die aan de standaard voldoen;
- Er wordt centraal voor de sector een ICT voorziening ingericht die door alle BJZ's wordt gebruikt.

Op grond van de eerder genoemde overwegingen (omvang van de sector, de druk waaronder de BJZ's staan) is ons advies voor de tweede mogelijkheid te kiezen.

De infrastructuur kan o.i. het best tot stand worden gebracht door de professionals in de sector zelf, waarbij de MO-groep het voortouw neemt. We bevelen aan om daarbij in organisatorische zin een goed onderscheid te maken tussen de vraag naar netwerkdiensten en het aanbod. In de bijlage is het voorbeeld van de stichting Surf beschreven waar een dergelijk organisatorisch onderscheid goed functioneert. Een

goed onderscheid tussen vraag en aanbod is nodig om te garanderen dat de dienstverlening op een zakelijke, bedrijfseconomisch verantwoorde wijze wordt georganiseerd, terwijl voorkomen wordt dat de centrale leverancier van diensten door gedwongen winkelnering lui en minder kostenbewust wordt.

De rol van de departementen en de provincies is o.i. tweeledig. Er zal een forse investering in de infrastructuur gepleegd moeten worden om de BJZ's in staat te stellen aan de eisen en verwachtingen te voldoen, die de bestaande ICT budgetten ver te boven gaat. Daarvoor zullen extra middelen beschikbaar gesteld moeten worden. Anderzijds zal geregeld moeten worden dat alle BJZ's van de sectorale infrastructuur gebruik maken. Het is de vraag of een wettelijke verplichting daarvoor het meest aangewezen middel is. Wellicht werkt een bestuurlijke overeenkomst voor een bepaalde periode bij dit onderwerp wel beter. Daarbij zouden de bureaus zich kunnen binden om de sectorale infrastructuur te exploiteren en te gebruiken binnen een met de provincies en departementen afgesproken kader.

5.5 Prioritering

Het aantal vraagstukken rond het vormgeven van een informatiearchitectuur voor de samenwerking met ketenpartners is groot. Tegelijkertijd zijn de middelen in de branche beperkt en zijn BJZ's organisaties die vaak nog in transitie zijn. Daarom is prioritering van de vraagstukken cruciaal. In de werkbijeenkomst van 9 maart 2006 is een eerste prioritering in de bestaande vraagstukken aangebracht. De criteria daarbij waren de urgentie van het vraagstuk, de inschatting van de complexiteit van het vraagstuk (waarbij de aanname is dat relatief eenvoudig kan worden gestart) en het verwachte effect.

Dit heeft de volgende prioriteitstelling opgeleverd:

- het omgaan met de sterke beleidsdynamiek door belangenbehartiging,
- het nader uitwerken van het gegevenswoordenboek voor beleidsinformatie, aggregatie van beleidsinformatie verbeteren door verschillende definities en betrouwbaarheid gegevens verbeteren;
- het uitwerken van standaarden voor gegevens en standaarden voor ICT voor de informatie-uitwisseling met de zorgkantoren (AZR);
- het uitwerken van standaarden voor gegevens en standaarden voor ICT voor de informatie-uitwisseling met de zorgaanbieders.

Waar het de externe ontwikkelingen betreft adviseren wij prioriteit te geven aan de invoering van het Burger Service Nummer en de aansluiting bij de verwijzindex risicjongeren. Beschikken over een uniek identificerend nummer is een onmisbare randvoorwaarde voor het ondersteunen van ketensamenwerking met elektronisch berichtenverkeer en zou daarom voorrang moeten krijgen.

Een verwijzindex vergt maar een lichte vorm van samenwerking tussen de participerende partijen en is ook systeemtechnisch betrekkelijk eenvoudig te

realiseren. Een verwijzindex draagt direct bij aan het oplossen van urgente problemen: voorkomen dat meerdere partijen met een cliënt bemoeienis hebben zonder dat van elkaar te weten en signaleren dat een cumulatie van problemen bij een bepaalde cliënt ontstaat.

5.6 Bestuurlijke overeenkomst als basis uitvoeringsprogramma

In de voorgaande paragrafen is een groot aantal activiteiten benoemd die o.i. nodig zijn om tot de informatievoorziening te komen die de BJZ's in de nabije toekomst nodig hebben. Om daarbij succesvol te zijn moeten de onderlinge verhoudingen veranderen. Momenteel zijn initiatieven van individuele bureaus en samenwerking op vrijwillige basis de drijvende kracht achter de ontwikkelingen. Voor een sector die nog helemaal aan het begin staat van ketensamenwerking kan dat op zich een goede manier zijn om geleidelijk wat ervaring op te doen. Zoveel tijd hebben de BJZ's echter niet. De politieke druk om tot samenwerking in de jeugdzorg te komen is te groot.

Om de ontwikkelingen in goede banen te leiden stellen wij voor een programma in te richten langs de hoofdlijnen die in de voorgaande paragrafen zijn geschetst. Om effectief te zijn is het nodig dat alle partijen (de BJZ's, de MO-groep, de provincies, het IPO, de departementen van VWS en Justitie) zich bestuurlijk binden aan het programma en aan de prestaties die iedere partij toezegt binnen het programma te zullen leveren. In het programma dienen in ieder geval afspraken gemaakt te worden over de volgende aspecten:

- De te stellen prioriteiten. De beleidsdynamiek is zo groot dat gemakkelijk onuitvoerbare eisen gesteld kunnen worden. Het bestuurlijk akkoord brengt voor een bepaalde periode rust en focus aan.
- De uit te voeren activiteiten en de rol die de verschillende partijen daarbij vervullen. Zoals de eerdere beschrijving aangeeft kan dat per categorie (werkprocessen, gegevens, ict) verschillen.
- De resultaatverplichtingen die partijen zijn aangegaan en de wijze waarop gestuurd wordt op het behalen daarvan. Een mechanisme kan bijvoorbeeld zijn dat de departementen de knoop mogen doorhakken als partijen er in onderling overleg niet uitkomen. Een ander voorbeeld is de mogelijkheid van toetsing door een onafhankelijke derde of bepaalde prestaties inderdaad gehaald zijn.
- De uitvoeringsorganisatie.
- Het tijdpad.
- De kosten.

5.7 Vervolgactiviteiten

Actie is om te beginnen nodig op het niveau van bestuur en management: van de bureau's en de MO-groep, van de provincies en van de departementen. Bij ongewijzigd beleid worden de BJZ's een speelbal van externe ontwikkelingen en ontstaan aanzienlijke uitvoeringsproblemen, terwijl aan de eisen tot samenwerking die door de politiek gesteld worden niet kan worden voldaan. De problemen zullen ernstiger in plaats van minder worden.

Actie op bestuurlijk niveau is nodig omdat de vraagstukken die om een oplossing vragen binnen de bestaande verhoudingen niet adequaat aangepakt kunnen worden. Nodig zijn verder gaande standaardisatie en nieuwe, gezamenlijke voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer. In de bestaande bestuurlijke verhoudingen kan dat alleen gerealiseerd worden als alle BJZ's vrijwillig samenwerken en de afspraken in hun organisatie implementeren. De bestaande problemen met het leveren van beleidsinformatie vormen een illustratie dat de bestaande werkwijzen te arbeidsintensief zijn, een te lange doorlooptijd vragen en te weinig resultaat opleveren om adequaat te kunnen reageren op de vraagstukken die nu op de BJZ's afkomen.

Het bestuurlijk akkoord dat we voorstellen is nodig om de onderlinge verhoudingen te scheppen waarbinnen de noodzakelijke samenwerking op een adequate manier kan worden vormgegeven. Daarbij blijft gewaarborgd dat alle partijen een goede inbreng in het proces hebben en hun belangen kunnen behartigen. De professionals van de bureaus gaan in ons voorstel over de inhoud, zowel waar het de werkprocessen en de gegevens als waar het de ICT betreft. Ze opereren binnen de kaders die door de provinciale bestuurders en de politiek gesteld worden. De professionals hebben wel resultaatverplichtingen. De voorstellen die we doen om externe resultaattoetsingen in te voeren en om de departementen het recht te geven impasses te doorbreken zijn o.i. noodzakelijke elementen om succes te boeken.

De bestuurlijke overeenstemming wordt geconcretiseerd in regie over de activiteiten die zullen worden uitgevoerd, de onderlinge rolverdeling daarbij en de afspraken over de besluitvorming: het programma dat we voorstellen. Momenteel is geen van de partijen in de positie om het voortouw te nemen en een dergelijk programma op te stellen. De MO-groep is o.i. de meest voor de hand liggende partij, maar die heeft daarvoor zowel een verzoek (van de departementen) als financiële middelen nodig².

Wij stellen voor het bestuurlijk akkoord en het programma parallel, in onderlinge wisselwerking, op te stellen. Daarbij kunnen de departementen het voortouw nemen bij het sluiten van het bestuurlijk akkoord en de BJZ's om inhoud te geven aan het

² In omvangrijke sectoren wordt vaak een apart instituut opgezet om ketensamenwerking met elektronisch berichtenverkeer te ondersteunen: het Nictiz is een voorbeeld in de gezondheidszorg. In een kleine sector als die van de BJZ's werkt het o.i. beter als de betrokken partijen direct met elkaar zaken doen.

programma. Lopende projecten dienen in het programma te worden ondergebracht, op die manier wordt voelbaar wat er anders is in de nieuwe verhoudingen.

5.8 Puntsgewijze samenvatting aanpak

De aanpak die we voorstellen kan als volgt kort worden samengevat.

We bevelen aan dat de BJZ's hun krachten bundelen om de informatievoorziening te verbeteren. Dat is nodig om te voorkomen dat ze een speelbal van externe ontwikkelingen worden. Gezamenlijke activiteiten dienen zich o.i. zowel te richten op gezamenlijke belangenbehartiging als op het standaardiseren van de koppelvlakken met de buitenwereld. Aspecten daarbij zijn de werkprocessen die de ketenpartners raken, de gegevens en een gezamenlijke infrastructuur voor elektronisch berichtenverkeer.

Binnen de bestaande bestuurlijke context kan alleen op vrijwillige basis worden samengewerkt. De bestaande werkwijzen zijn te arbeidsintensief, kennen een te lange doorlooptijd en leiden onvoldoende tot volledig doorgevoerde standaarden. Een bestuurlijk akkoord is nodig om de verhoudingen te creëren waarin adequaat kan worden opgetreden. De regie op de activiteiten en prioriteitstelling komt tot stand via een programma; over de uitvoering van het programma worden afspraken gemaakt in het bestuurlijk akkoord.

Voor de standaardisatie van de werkprocessen, gegevens en ICT doen wij de volgende aanbevelingen:

- Ga uit van een "procesgerichte" aanpak;
- Neem bescherming van de persoonlijke levenssfeer vanaf het begin als ontwerpcriterium mee
- Richt de sturing vanuit de departementen en de provincies op het behalen van resultaat in de ketens
- Geef prioriteit aan de invoering van het Burger Service Nummer
- Laat een onafhankelijke derde nagaan of de implementatie van standaarden bij de BJZ's aan afgesproken kwaliteitseisen voldoet
- Richt een infrastructuur voor elektronisch berichtenverkeer met één sectoraal aanspreekpunt naar de buitenwereld in. Maak een organisatorisch onderscheid tussen vraag en aanbod bij deze voorziening.
- Laat de professionals van de BJZ's de inhoud van de standaarden bepalen die de werkprocessen, gegevens en ICT betreffen. De professionals opereren binnen beleidsmatige uitgangspunten die in het bestuurlijk akkoord zijn afgesproken
- Laat bij onenigheid tussen de professionals, na een bepaalde periode, de knoop doorhakken door het IPO en de departementen
- Betrek niet alle BJZ's bij alle projecten, maar verdeel het werk.

- Geef vanuit de departementen een financiële impuls om de uitvoering van het bestuurlijk akkoord mogelijk te maken

Bijlage A – Bronnen

Geïnterviewden personen

dhr. Van Dijk	BJZ Overijssel
dhr. Franssen	MO-Groep
dhr. Van Heijningen	BJZ Rotterdam
dhr. Van der Hulst	MO-Groep
dhr. Van Hoof	Justitie
dhr. Koomen	BJZ Noord-Holland
dhr. Van der Kraa	BJZ Zeeland
dhr. Lageman	BJZ Rotterdam
dhr. Minderhout	BJZ Zeeland
mw. Den Ouden	BJZ Noord-Holland
dhr. Prickarts	MO-Groep
dhr. Spokkereef	BJZ Friesland
mw. Van de Ven	BJZ Limburg

Deelnemers werkbijeenkomst

dhr. Baltus	BJZ Limburg
dhr. Bos	BJZ Flevoland
dhr. Bentinck	BJZ Overijssel
mw. Ezenga	BJZ Rotterdam
dhr. Van Geel	BJZ Amsterdam
dhr. Van Halem	BJZ Haaglanden / ZH
dhr. Hassink	BJZ Overijssel
dhr. Van der Hulst	MO-Groep
mw. Lalkens	BJZ Groningen
dhr. Minderhout	BJZ Zeeland
dhr. Prickarts	MO-Groep
dhr. Spijker	BJZ Gelderland

Documenten

Justitie, Programma Beter Beschermd, september 2004, bijstelling september 2005

MO-Groep, Inventarisatie Ketencommunicatie, drie cases, advies en besluit
branchecommissie, 3 oktober 2005

MO-Groep, Toetsingskader samenwerking zorgaanbieders – bureaus Jeugdzorg,
februari 2005

MO-Groep, Wet op de Jeugdzorg, ICT standpunten aangaande BJZ's, 17 april 2003

MO-Groep, Landelijk toetsingskader voor de regionale samenwerkingsafspraken
tussen bureau jeugdzorg en de raad, 11 november 2004

MO-Groep, Memo ketensamenwerking en ketencommunicatie, memo werkgroep
ketencommunicatie en verslag toetsing Uitweg, 15 december 2005

Ordina Public (in opdracht van VWS en Justitie), Referentiewerkmodel bureau Jeugdzorg, 1 maart 2005

PWC, Wet op de Jeugdzorg: georganiseerd informatiestelsel cruciaal!, 28 februari 2001

Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector, Certificatieschema 2005 Instellingen voor Jeugdzorg, 10 maart 2005

VWS en Justitie, Informatieprotocol beleidsinformatie jeugdzorg, december 2004

VWS, Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005 tot en met 2008, september 2004

VWS, Informatiebrochure Wet op de Jeugdzorg, januari 2005

VWS, Brief aan de Tweede Kamer, Voortgangsbericht Jeugdzorg Januari 2005.

Bijlage B – Lessen uit andere sectoren

Inleiding

De branche van de BJZ's is niet de enige sector die voor het vraagstuk staat om ketensamenwerking en bijhorende informatievoorziening in te richten. In veel sectoren wordt gewerkt aan transparantie van organisaties, elektronische dienstverlening richting burgers en bedrijven en intensievere samenwerking binnen de sector en met andere sectoren wordt bewerkstelligd. In diverse sectoren is de nodige ervaring op gedaan met ketensamenwerking. Daaruit kan volgens ons lering worden getrokken voor de branche van BJZ's.

Voorbeelden uit andere sectoren

In deze paragraaf geven wij een aantal voorbeelden van keteninformatisering. Daarbij hebben we niet gepoogd een systematisch en uitputtend overzicht van situaties te beschrijven. De voorbeelden zijn geselecteerd omdat zij volgens ons bruikbare suggesties voor BJZ's bevatten.

Sociale zekerheid: verwijfsindex en standaarden voor berichten

De organisaties in de *sociale zekerheid* werken sinds het begin van de negentiger jaren samen. We noemen een aantal belangrijke initiatieven:

- De (toen nog) zes uitvoeringsinstellingen van de sociale verzekeringswetten hadden voor fraudebestrijding inzicht nodig in elkaars klantenbestand. Ook de samenwerkingspartners van de UVI's (gemeentelijke sociale diensten en arbeidsbureau's) hadden dat nodig. Er is toen een gemeenschappelijke verwijfsindex ingericht die dat (op basis van het Sofinumnummer) zichtbaar maakte. Ondanks de bereidheid om samen te werken was er overigens een aanwijzing van toenmalig staatssecretaris Wallage voor nodig om die verwijfsindex werkelijk van de grond te krijgen.
- Partijen richtten samen het "Routerings Instituut Nationale Informatie Stroom (RINIS)" op. Dat behelsde een aantal uitgangspunten, afspraken over standaardisatie van berichten en gegevens, afspraken over borging van de privacy. RINIS is geleidelijk uitgegroeid tot een intersectoraal netwerk waarmee tientallen miljoenen berichten voor allerlei toepassingen worden uitgewisseld.
- Recent is besloten tot het inrichten van een gemeenschappelijk klantdossier waarin de gegevens die meerdere partijen over een cliënt nodig hebben in zullen worden opgenomen.
- Geconstateerd is ³ dat de beleidsmatige aansturing vanuit het departement niet langer uitsluitend gericht kan zijn om de prestaties van iedere ketenpartner voor zich, maar de ketenprestaties dient te betreffen.

³ In het advies van de "Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI", getiteld: "De burger bediend". Den Haag 2005.

De sector sociale zekerheid heeft in de loop van de jaren gestaag voortgang geboekt. Om dat te realiseren zijn ondermeer de volgende middelen ingezet:

- Een standaard voor gegevens en berichten op het niveau van de keten (SUWIML);
- Een organisatie (het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen) dat samenwerkingsprojecten uitvoert en ook de gegevensstandaard beheert. De sociale diensten (458 in getal) hebben hun eigen sectororganisatie in het Inlichtingenbureau;
- Een ketenoverleg op strategisch, tactisch en operationeel niveau onder leiding van het departement.

Volksgezondheid: uitwisseling van extreem privacygevoelige informatie is mogelijk

Over de projecten in de sector *volksgezondheid* is in het vorige hoofdstuk het nodige geschreven. Bijzonder is dat deze sector als eerste grootschalig het algemeen identificerend persoonsnummer BSN gaat invoeren, met instemming van het College Bescherming Persoonsgegevens. Dit terwijl medische gegevens in de privacywetgeving tot de gevoelige gegevens behoren en het grootste deel van de betrokken organisaties privaat van karakter is. Om dat verantwoord te laten plaatsvinden heeft men de nodige maatregelen genomen.

Er is een aparte wet voorbereid die nu in behandeling is bij de Tweede Kamer (de wet BSN in de zorg). Er worden eisen gesteld aan de systemen die ingezet worden voor elektronische gegevensuitwisseling: dat moeten "goed beheerde zorgsystemen" zijn waarvan de beveiliging aan hoge eisen voldoet. Hoge eisen worden ook gesteld aan de identificatie en authenticatie van de partijen die de gegevens gebruiken. Achteraf is altijd te reconstrueren wie gegevens heeft opgevraagd, zodat onderzocht kan worden of dat terecht is gebeurd. De normen voor het gebruik zijn door de medische beroepsgroep ontwikkeld op basis van de medische beroepsethiek. Voor de BJJ sector, die met extreem privacy gevoelige gegevens werkt, maakt het voorbeeld van het BSN in de zorg duidelijk dat privacyvraagstukken wel degelijk oplosbaar zijn, als daar tijdig aandacht aan wordt besteed en in wordt geïnvesteerd.

Onderwijs: scheiding vraag en aanbod van ICT om bedrijfsmatig te werken

Een voorbeeld met interessante aspecten in de *sector onderwijs* is de stichting Surf. In Surf werken alle hogescholen en universiteiten op vrijwillige basis samen. Oorspronkelijk opgericht voor het leveren van netwerkdiensten verzorgt Surf inmiddels ook gezamenlijke inkoop van software en tal van samenwerkingsprojecten op het snijvlak van onderwijs en ICT.

Interessant is de constructie die Surf toepast om te garanderen dat de diensten op een bedrijfsmatige, bedrijfseconomisch verantwoorde wijze worden geleverd. De instellingen bepalen via het meerjarenplan van de stichting welke onderwerpen ze gezamenlijk willen aanpakken. De uitvoering is ondergebracht in de bedrijven Surf net en Surf diensten waarvan de stichting alle respectievelijk de meerderheid van de aandelen bezit. Op deze manier wordt het spel tussen vraag en aanbod vormgegeven en worden de omstandigheden om tot professionele dienstverlening te komen optimaal gemaakt. Bij de politie is niet gekozen voor een scheiding tussen een

stichting en een privaat bedrijf, maar ook daar zijn bewust de verantwoordelijkheden verdeeld tussen een vraag- en een aanbodorganisatie.

Basisregistratie Adressen en gebouwen: betrouwbaarheid en aggregatie van informatie

Op dat punt valt een parallel te trekken met *de basisregistraties* die momenteel worden ingevoerd. Het ministerie van VROM is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de invoering van de basisregistraties voor Adressen en Gebouwen. De 458 gemeenten worden houder van de basisregistraties. De voorschriften waaraan ze moeten voldoen zijn door VROM wettelijk voorgeschreven. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de invoering van de basisregistraties, maar worden in een strak georganiseerd toetredingstraject begeleid door VROM. Onderdeel van het toetredingstraject is een controle die op gezag van VROM wordt uitgevoerd of de gemeentelijke gegevens voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Alle gemeenten dienen medio 2009 over basisregistraties adressen en gebouwen te beschikken. De aanpak lijkt sterk op de strategie die gevolgd is bij de invoering van de GBA in het begin van de jaren negentig.

“Succesfactoren” uit de voorbeelden

Vooraf

De voorbeelden beschrijven situaties die verschillen van de situatie bij de BJZ's. De voorbeelden kunnen niet zonder meer gekopieerd worden, omdat rekening moet worden gehouden met het bestuurlijk arrangement dat geldt voor de BJZ's (private organisatie met publieke financiering), de schaal, de ontwikkelingsfase waarin de BJZ's verkeren. Vergeleken met de sectoren sociale zekerheid, onderwijs, volksgezondheid en justitie vormen de BJZ's een sector van bescheiden omvang. Het bestuurlijk arrangement, waarin een zekere afstand van de verantwoordelijke ministers is ingebouwd, is behoorlijk vergelijkbaar met bijvoorbeeld de instellingen voor hoger onderwijs, ziekenhuizen en gemeenten. Qua ontwikkelingsfase staan de BJZ's aan het begin van de introductie van ketensamenwerking en het gebruik van elektronisch berichtenverkeer daarbij.

Bottom up initiatief met facilitering vanuit departement

In de voorbeelden is steeds een combinatie zichtbaar van “bottom up” initiatieven door uitvoeringsorganisaties die vroeger of later vanuit het beleidsdepartement worden gefaciliteerd met wetgeving en/of financiële middelen. Faciliteiten voor elektronisch berichtenverkeer, die sterk technisch van aard zijn, kunnen in bijzondere omstandigheden (support van topmanagement en/of politiek, lange doorlooptijd beschikbaar) ook wel op basis van vrijwillige samenwerking tot stand. Voor standaardisatie van gegevens, het afstemmen van beleid en het daadwerkelijk samenwerken in de uitvoering is vrijwilligheid in het algemeen onvoldoende basis.

Start samenwerking met een relatief eenvoudige voorziening

De verwijsindex in de sociale zekerheid is in een vroeg stadium ingevoerd. Het is een lichte vorm van samenwerking die de verantwoordelijkheid van de deelnemende

partijen volledig in stand laat. Systeemtechnisch is het (zeker met de vandaag beschikbare technologie) eveneens een relatief eenvoudig te realiseren voorziening. Dat maakt invoering van een verwijnsindex een geschikte stap om in de beginfase van ketensamenwerking te zetten. Een voorwaarde voor uitvoerbaarheid is dat gebruik gemaakt kan worden van een uniek identificerend nummer, zoals het BSN. Wellicht kan het concept binnen de sector van de BJZ's al van nut zijn om te voorkomen dat jongeren of gezinnen door verhuizing buiten beeld verdwijnen. Verder adviseren wij dat de sector haar positie bepaalt in relatie tot het landelijke project verwijnsindex risicjongeren.

Samenwerken op het vlak elektronische berichten interfereert niet met autonomie

De samenwerking in de stichting RINIS gaf de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid de mogelijkheid zelf voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer in te richten vanuit de eigen behoeften en prioriteiten. De techniek van het elektronisch berichtenverkeer is voor de uitvoerders net zo iets als het merk telefoon of fax dat ze gebruiken: er zijn zekere verschillen in kosten en in functionaliteit, maar de keuze is niet bepalend voor de missie of de identiteit van de organisatie. Dat maakt het een geschikt onderwerp om op samen te werken. Zodra elektronisch berichtenverkeer noodzakelijk wordt voor de uitvoering van de primaire processen (en in de sociale zekerheid is dat in toenemende mate het geval) is het van belang het professioneel in te richten en open standaarden te volgen. Belangrijke succesfactor in de sociale zekerheid was het commitment van het topmanagement aan de samenwerking, zonder hun directe sturing was het niet gelukt.

Naar onze mening staan de BJZ's ook voor de vraag wat ze ieder voor zich en wat ze gezamenlijk doen om onderling en met ketenpartners elektronisch berichten te kunnen uitwisselen. Samenwerking heeft in andere sectoren een goede oplossing, maar ook zeggenschap over de eigen informatiehuishouding opgeleverd die er zonder samenwerking niet was geweest.

Organiseer vraag en aanbod van ICT afzonderlijk

In een samenwerkingsverband is er niet vanzelf een gezonde verhouding tussen vraag en aanbod, waarbij dienstverlening vanuit bedrijfsmatige uitgangspunten wordt georganiseerd. De voorbeelden in het hoger onderwijs en de politie laten o.i. zien dat een bewust ingericht vraag – aanbodspel een belangrijke randvoorwaarde vormen voor succes, maar ook goed haalbaar zijn.

Standaardiseer door professional de standaarden te laten bepalen en de standaarden formeel vast te leggen

Standaardisatie van gegevens is nodig om bij de uitvoering van administratieve processen samen te werken en daarover verantwoording af te leggen. De gegevensstandaard hangt direct samen met het werkproces dat wordt uitgevoerd en is daarom altijd sectorspecifiek. In de sociale zekerheid is projectmatig een gegevensstandaard opgesteld die verplicht is gesteld voor de instellingen en die vervolgens bij een permanente beheerorganisatie in beheer is gegeven. Hetzelfde is bijvoorbeeld ook gebeurd in de gezondheidszorg en bij de politie. Standaardisatie van

gegevens is dus nodig, maar vraagt veel inspanning en heeft ook direct impact op de werkprocessen. Om succesvol te standaardiseren, zijn de volgende succesfactoren aan de orde:

- de inhoud van de gegevensstandaarden laten bepalen door de inhoudelijke professionals, op basis van de eisen die door het beleid worden gesteld;
- de standaard wettelijk te verankeren en zo voor de gehele sector verplicht te maken;
- het aantal te standaardiseren gegevens zoveel mogelijk te beperken.

Vergelijkbare gegevens door structurering en ondersteuning invoertraject en externe kwaliteitscontrole

De les van de basisregistraties is, dat het wel degelijk mogelijk is om te bereiken dat een grote groep organisaties (458 gemeenten) een identieke registratie voeren en volstrekt vergelijkbare gegevens oplevert. Om dat binnen een redelijke termijn te bereiken is een goed gestructureerd en centraal ondersteund invoeringstraject nodig, in combinatie met een onafhankelijke controle van de gegevenskwaliteit voor het invoeringstraject wordt afgerond. De kwaliteitscontrole zou uitgevoerd kunnen worden door een onafhankelijke externe organisatie, vergelijkbaar met de wijze waarop accountantscontroles worden uitgevoerd.