

Vergaderjaar 2012–2013

31 839

Jeugdzorg

Nr. 307

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2013

Tijdens het wetgevingsoverleg jeugd van 3 december 2012 (Kamerstuk 33 400 XVI, nr. 94) hebben wij toegezegd om uw Kamer te informeren over hoe het toezicht eruit komt te zien in het nieuwe jeugdstelsel (per 1 januari 2015). In deze brief schetsen we het toezicht op hoofdlijnen. Voor de tekst van de Jeugdwet over toezicht verwijzen wij u naar het wetsvoorstel Jeugdwet, dat op 1 juli 2013 bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstuk 33 684).

Bij deze brief betrekken we de visie van de inspecties op toezicht in het nieuwe jeugdstelsel. Daarin komt onder andere aan bod welke instrumenten zij tot hun beschikking hebben en op welke manier zij deze instrumenten inzetten om tot robuust toezicht te komen. In latere correspondentie en debatten met uw Kamer heeft de staatssecretaris van VWS toegezegd om in deze brief ook in te gaan op een aantal andere zaken. Het betreft onder meer de uitkomsten van het onderzoek naar mogelijke organisatievormen van het Rijkstoezicht jeugd, de aanbevelingen van de commissie Samson inzake toezicht, de ontwikkelingen rondom de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) voor wat betreft de klachtafhandeling en hoe de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) hierbij wordt betrokken, en hoe het toezicht is geborgd gedurende de transitie.

Toezicht in het nieuwe jeugdstelsel

Op dit moment zijn op grond van de Wet op de jeugdzorg de provincies verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Met de stelselwijziging gaat de provinciale jeugdzorg tezamen met de jeugd-ggz en jeugd-vb, over naar gemeenten. Op dit moment houdt de Inspectie Jeugdzorg toezicht op de provinciale jeugdzorg (waaronder de bureaus jeugdzorg) en is de handhaving grotendeels aan de provincie opgedragen. De Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt toezicht op de jeugdgezondheidszorg, de jeugd-ggz en jeugd-vb. Het nieuwe jeugdstelsel bevat één wettelijk kwaliteitsregime, dat uitgaat van het begrip verantwoorde hulp. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders bepalen samen hoe die verant-

woorde jeugdhulp gerealiseerd kan worden. De gecertificeerde instellingen gaan in het nieuwe stelsel de taken van de huidige bureaus jeugdzorg op het terrein van kinderscherming en jeugdreclassering uitvoeren. Ingevolge de Jeugdwet wordt zowel toezicht gehouden op de kwaliteit van de jeugdhulp in algemene zin als op de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

In de Jeugdwet heeft de IJZ als taak het onderzoeken van de kwaliteit van de jeugdhulp in algemene zin. Samen met de IGZ houdt zij toezicht op de naleving van de wet. Daarnaast wordt in de nieuwe Jeugdwet een rol voor de Inspectie VenJ (IVenJ) opgenomen voor zover het betreft het toezicht op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Binnen de beleidsterreinen van VWS en VenJ betekent dit in ieder geval een verregaande afstemming en samenwerking in het toezicht. Hierover zullen nadere afspraken worden gemaakt. Zo nodig kunnen hieromtrent bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. In deze brief gaan we met name in op de toezichthoudende rol van de IJZ en de IGZ. Naast samenwerking met de IVenJ wordt ook samengewerkt met de Inspectie van het Onderwijs (IvO) en met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), in het Samenwerkend Toezicht Jeugd.

Tot de inwerkingtreding van de Jeugdwet geldt het toezichtregime volgens de Wet op de jeugdzorg, de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet Bopz en de Wet Big. Tot die tijd houden de IJZ en IGZ op grond van deze wetten toezicht, zodat de continuïteit geborgd is. Ook houden zij toezicht op experimenten, zoals vermeld in het Transitieplan Jeugd (Kamerstuk 31 839, nr. 290).

Visie landelijk toezicht op de jeugdhulp

In aanloop naar het nieuwe jeugdstelsel hebben de IJZ en IGZ gezamenlijk een Visie landelijk toezicht op de jeugdhulp opgesteld. Dit visiestuk is als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

Kernboodschap toezicht

Zoals eerder vermeld hebben de inspecties op basis van de Jeugdwet twee taken: het onderzoeken van de kwaliteit van de jeugdhulp in algemene zin en het toezicht houden op de naleving van de wet.

Waar mogelijk maakt de inspectie bij haar toezicht gebruik van hetgeen instellingen zelf doen om de kwaliteit van hun jeugdhulp te bewaken. De inspectie controleert of het interne controlesysteem bij een instelling op orde is, zodat de kwaliteit van jeugdhulp en de veiligheid voor het kind geborgd zijn. Dit toetst de inspectie niet alleen bij individuele instellingen, maar voor de gehele keten van de jeugdhulp. Zodoende kunnen knelpunten in kaart worden gebracht en kan er actie op worden ondernomen.

De inspectie gaat de komende jaren bij haar oordeel de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht voor de kwaliteit en de veiligheid van de zorg in de onderzochte instellingen betrekken. Dit is in lijn met de algemene ontwikkeling in de zorg om meer aandacht te schenken aan goed bestuur en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid.

De inspectie houdt risicogebaseerd toezicht. Dit houdt in dat de inspectie op basis van een risicoanalyse van de verschillende jeugdzorginstellingen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

bepaalt aan welke toezichtactiviteiten zij prioriteit geeft en ten aanzien van welke aanbieder zij actie onderneemt, om vervolgens een onafhankelijk oordeel te geven.

Naast het regulier toezicht voert de inspectie calamiteitentoezicht uit. Een calamiteit is een gebeurtenis die heeft plaatsgevonden gedurende de betrokkenheid van een instelling en die onverwacht en onbedoeld kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of ernstig schadelijk gevolg voor een jeugdige of voor een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige. De inspectie zal dan de partijen verzoeken een feitenonderzoek naar de situatie te doen. Waar de inspectie dat nodig oordeelt zal zij zelf onderzoek verrichten en bekijken hoe de handhaving verder moet worden ingericht om doelgericht tot verbetering te komen. De inspectie zal gelet op de integraliteit van de hulpverlening en waar sprake is van calamiteiten die optreden in trajectenaanpakken dit calamiteitentoezicht in samenwerking met andere inspecties uitvoeren.

Handhaving

Handhaving gaat over de maatregelen die de inspectie treft als de kwaliteit van jeugdhulp en de veiligheid van een jongere in het geding zijn. Het gezamenlijke handhavingsbeleid is erop gericht om onmiddellijk en adequaat op te treden.

Toezicht moet controlerend en handhavend zijn. De inspectie bewaakt stelselmatig de naleving van wet- en regelgeving en of instellingen de toezeggingen tot verbeteringen nakomen. Hierop handhaaft zij. Tegelijkertijd is zij stimulerend en waar nodig worden instellingen en professionals aangezet tot het lerend verbeteren. De inspectie kiest voor het type maatregel dat in de gegeven situatie het meest doelgericht is: een lichte maatregel waar het kan en een zwaardere waar dat noodzakelijk is.

De inspectie kan de volgende maatregelen initiëren:

- Corrigerende maatregelen (verbeterplan, verscherpt toezicht);
- Bestuursrechtelijke maatregelen (bevel, aanwijzing, intrekking vergunning of certificaat, geheel of gedeeltelijke of langdurige of tijdelijke sluiting of stop op nieuw patiënten en cliënten. Verder last onder dwangsom of bestuurlijke boete voor zover het randvoorwaardelijke of administratieve maatregelen betreft);
- Tuchtrechtelijke maatregelen (indienen van tuchtklacht in het kader van Wet BIG of wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg);
- Strafrechtelijke maatregelen (aangifte OM en opsporingsonderzoek IGZ).

In de Jeugdwet worden de ministers van VWS en VenJ eindverantwoordelijk voor de handhaving door de IJZ, op vergelijkbare wijze als dit thans voor de IGZ is geregeld. Daarnaast wordt het handhavingsinstrumentarium van de IJZ gelijk aan dat van de IGZ: zo wordt de bestuurlijke boete in de Jeugdwet opgenomen. Onder verwijzing naar mijn brief van 21 december 2012, betreffende de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Samson (Kamerstuk 33 435, nr. 3), zijn wij van mening dat de IJZ goed toegerust en voorbereid is om al in de aanloop naar de stelselwijziging haar toezichthoudende taak op de jeugdzorg uit te voeren.

De inspectie stelt haar kennis en inzichten over het afzonderlijke functioneren van instellingen en over het stelsel van de jeugdhulp beschikbaar aan instellingen, gemeenten en het Rijk. Gemeenten kunnen de inspectiebevindingen betrekken bij hun inkoopbeleid voor jeugdhulp.

Samenwerking tussen inspecties

De IJZ en IGZ werken al langere tijd met elkaar samen in de uitvoering van het toezicht op jeugd. In de kabinetsreactie van 15 februari 2013² op de onderzoeksrapporten naar de IGZ is vermeld dat de vormgeving van het landelijk toezicht op het jeugdstelsel, uitgevoerd door IGZ en IJZ, kan leiden tot wijziging van de organisatievorm. Vooralsnog is besloten tot intensivering van de samenwerking tussen IJZ en IGZ. Op 1 januari 2015 zullen de beide inspecties klaar zijn om geïntegreerd toezicht op het jeugdhulpdomein uit te voeren.

De IJZ en IGZ werken nu ook al nauw samen met de Inspectie van het Onderwijs (IvO), de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Onder de noemer van het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) houden deze vijf inspecties gezamenlijk toezicht op (de zorg voor) jongeren. Een voorbeeld van deze samenwerking is het toezicht op de jeugdzorgplus. Dit wordt gezamenlijk uitgevoerd door de IJZ, de IvO en de IGZ. Een ander voorbeeld is het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen, dat gezamenlijk wordt uitgevoerd door de IVenJ, de IJZ, de IvO, de IGZ en de ISZW. Vanwege de verantwoordelijkheid van de IVenJ voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen zullen tussen de IJZ/IGZ en de IVenJ nadere afspraken worden gemaakt over de samenwerking in het toezicht. Binnen STJ werken inspecties tevens samen bij het onderzoek naar calamiteiten. Zo werden in 2012 in STJ-verband drie onderzoeken naar calamiteiten uitgevoerd.

Wij zijn er voorstander van dat de inspecties in de nabije toekomst de onderlinge samenwerking versterken.

In de uitvoering van hun werk treden de inspecties (in praktische zin) zo geïntegreerd mogelijk op. Er komt een samengesteld team van inspecteurs op bezoek, er wordt gebruik gemaakt van elkaars toetsingskaders, de jaarwerkprogramma's worden op elkaar afgestemd en er komt een integrale rapportage van de bevindingen. In beginsel is er voor de instellingen sprake van één aanspreekpunt of loket. Deze werkwijze zal worden voortgezet in het nieuwe jeugdstelsel. De inspectie stelt de belangen en behoeften van kinderen en hun ouders centraal. Door de ervaringen van kinderen en hun ouders een plaats te geven in het toezicht houdt de inspectie zicht op de kwaliteit van zorg die dagelijks wordt geleverd en zoals die door het kind en de ouders wordt ervaren.

Samenwerking tussen inspectie en gemeenten

In het Transitieplan Jeugd is opgenomen dat er landelijke afspraken komen over onder andere de samenwerking tussen gemeenten en de rijksinspecties, de wijze waarop de prioriteiten van de programmering van toezicht door rijk en gemeenten tot stand komt en de betrokkenheid van rijksinspecties en gemeenten hierbij. Dit wordt momenteel door de inspecties (met betrokkenheid van VWS en VenJ) en VNG/gemeenten uitgewerkt in het Afsprakenkader toezicht.

Toezeggingen

Toetsen op outcome-criteria

Door uw Kamer is gevraagd of de inspectie toetst op outcome-criteria. Onder outcome wordt verstaan het uiteindelijke effect van de hulp voor de jeugdige en het gezin. De inspectie wil graag gebruik maken van de

² Kamerstuk 33 149, nr. 17

outcome-criteria en prestatie-indicatoren die door de verschillende sectoren van jeugdhulp (lokale jeugdhulp, provinciale jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg) in de afgelopen jaren verschillend zijn ontwikkeld. De stand van zaken brengen wij – ook naar aanleiding van eerder discussies hierover met de Tweede Kamer – in beeld. Hierover zullen wij de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk informeren.

Klachtafhandeling van burgers

In de kabinetsreactie van 15 februari 2013 op de onderzoeksrapporten over de IGZ is vermeld dat relevante elementen uit het verbetertraject van de IGZ ook van toepassing kunnen zijn voor de IJZ. Dat zal ook gelden voor de behandeling van klachten en signalen van burgers. Het telefonisch meldpunt van de IJZ is al sinds enkele jaren geïntegreerd met dat van de IGZ. In de kabinetsreactie is de oprichting van een kwalitatief hoogwaardig Zorgloket aangekondigd. De afgelopen maanden zijn de eerste stappen voor de inrichting ervan gezet. Naar verwachting zal het Zorgloket in de zomer van 2014 formeel starten.

Begeleider-pupilratio in de jeugdzorg

Uw Kamer heeft in het debat van 27 maart jl. haar zorgen geuit over het ontbreken van een landelijke begeleider-pupilratio in de jeugdzorg. In dit debat heeft de staatssecretaris van VWS toegezegd om na te gaan wat volgens de IJZ de normen voor verantwoorde kwaliteit zijn. Uit de toezichtervaringen van de IJZ komt naar voren dat het stellen van een minimumnorm niet wenselijk is. Dit omdat de juiste begeleider-pupilratio sterk afhankelijk is van de jongeren om wie het gaat. Daarbij spelen leeftijd en problematiek een belangrijke rol. De inspectie verwacht van instellingen dat zij een begeleider-pupilratio hanteren die aansluit bij de aard en problematiek van de doelgroep.

Rol Inspectie van het Onderwijs

In het Algemeen Overleg van 11 april 2013 kwam de rol van de lvhO bij de onderwijsinstelling Amarantis ter sprake. Een wezenlijk verschil tussen de taakopdracht van de IJZ/IGZ enerzijds en de lvhO anderzijds is, dat de lvhO niet alleen toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs, maar ook financieel toezicht. Dit financiële toezicht richt zich met name op rechtmatigheid en continuïteit. Bij niet-naleving van wet- en regelgeving in het algemeen heeft de inspectie in bepaalde gevallen de mogelijkheid sancties op te leggen, onder andere ook in het kader van het financiële toezicht.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven