

Inspectie Jeugdzorg
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Laverend maar koersvast

Meerjarenvisie 2012 - 2015

Motto

Naar zichtbare kwaliteit in de jeugdzorg!

Missie

De inspectie ziet toe op de kwaliteit van de jeugdzorg en op de naleving van de wetgeving. De Inspectie Jeugdzorg stimuleert met haar toezicht de voorzieningen tot goede en veilige verzorging, opvoeding en behandeling van kinderen in de jeugdzorg en de ondersteuning van ouders en verzorgers van die kinderen. De inspectie draagt er met haar toezicht toe bij dat de samenleving er op kan vertrouwen dat kinderen en ouders op tijd en op maat de hulp en zorg krijgen van de instellingen en de professionals in de jeugdzorg. De inspectie zorgt voor een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de jeugdzorg dat relevant is voor de professional, de instelling, de overheid en de burger en dat helpt bij het verbeteren van de jeugdzorg.

Visie

Een leefomgeving die van goede kwaliteit en veilig is geeft kinderen de basis voor welbevinden en uitzicht op een kansrijke ontwikkeling. Ouders en verzorgers moeten als dat nodig is gesterkt worden in hun kracht om hun kinderen een veilige leefwereld en voldoende kansen voor ontwikkeling te bieden. Professionals moeten in hun werk aansluiten bij die kracht en verantwoordelijkheid van ouders en gebruik maken van de ideeën en opvattingen van kinderen. Zij zijn ervoor verantwoordelijk om hun werk zo goed mogelijk te doen en gebruiken daarbij professionele standaarden en bewezen effectieve methoden. Zij werken samen met het kind en het gezin en met andere professionals. Zij dragen waar nodig bij aan de verbetering van die samenwerking. Hun betrokkenheid duurt zo lang het kind en het gezin hulp en zorg nodig hebben. Hulp is niet zwaarder of langer durend dan nodig is. Kinderen moeten zich waar zij zich ook bevinden veilig kunnen ontwikkelen en geen risico lopen op mishandeling. Ieder kind voor wie dit niet goed is geborgd moet actief en snel worden gesignaleerd en geholpen. Het is een verantwoordelijkheid voor iedereen die met kinderen te maken heeft om hierop te letten en zo nodig actie te ondernemen. Toezicht moet in dit geheel niet alleen controlerend en handhavend zijn maar ook stimulerend.

Het moet ook gericht zijn op het lerend verbeteren. Als het de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht ten goede komt dan werkt de Inspectie Jeugdzorg zoveel mogelijk samen met andere toezichthouders.

Laverend maar koersvast

Meerjarenvisie 2012 - 2015

Inspectie Jeugdzorg

Utrecht, maart 2012

Ontwerp: hAAi, Rotterdam
Fotografie: Martijn van de Griendt en Hollandse Hoogte

Alle foto's van de jongeren in deze brochure betreffen
geen personen in de jeugdzorg en zijn uitsluitend ter illustratie.

Inhoudsopgave

1. **Inleiding** 5

2. **De ontwikkelingen in de jeugdzorg** 9

3. **De inhoud van het toezicht in de komende jaren** 15

4. **De uitvoering van het toezicht in de komende jaren** 21





1.

Inleiding

1. Inleiding

In Nederland krijgt een op de twintig kinderen een of andere vorm van jeugdzorg. Om die kinderen die zorg te kunnen bieden werken er bijna dertigduizend mensen in de jeugdzorg. Die zorg kost de overheid ieder jaar bijna 1,7 miljard euro. Ouders of kinderen vragen soms zelf om hulp en ondersteuning van de jeugdzorg. Voor anderen is die hulp en ondersteuning door de overheid opgelegd. De ondersteuning en hulp speelt een belangrijke en soms ingrijpende rol in het leven van gezinnen. Het kost de samenleving veel geld en er wordt door een grote groep mensen in Nederland hard aan gewerkt om die zorg en hulp te bieden.

De inspectie ziet er op toe dat de kwaliteit van die zorg en hulp in orde is én dat vast staat dat kinderen met de ondersteuning en hulp gezond en veilig kunnen opgroeien. Zij geeft suggesties voor verbetering en als dat nodig is dan laat ze die dwingend opleggen. Kortom het is de taak van de inspectie om te bewaken dat de voorzieningen op tijd de goede hulp en ondersteuning geven aan ouders en kinderen. En dat die voorzieningen dat op een manier doen dat kinderen daardoor alsnog gezond en veilig op kunnen groeien en een eerlijke kans hebben om mee te kunnen doen in de samenleving.

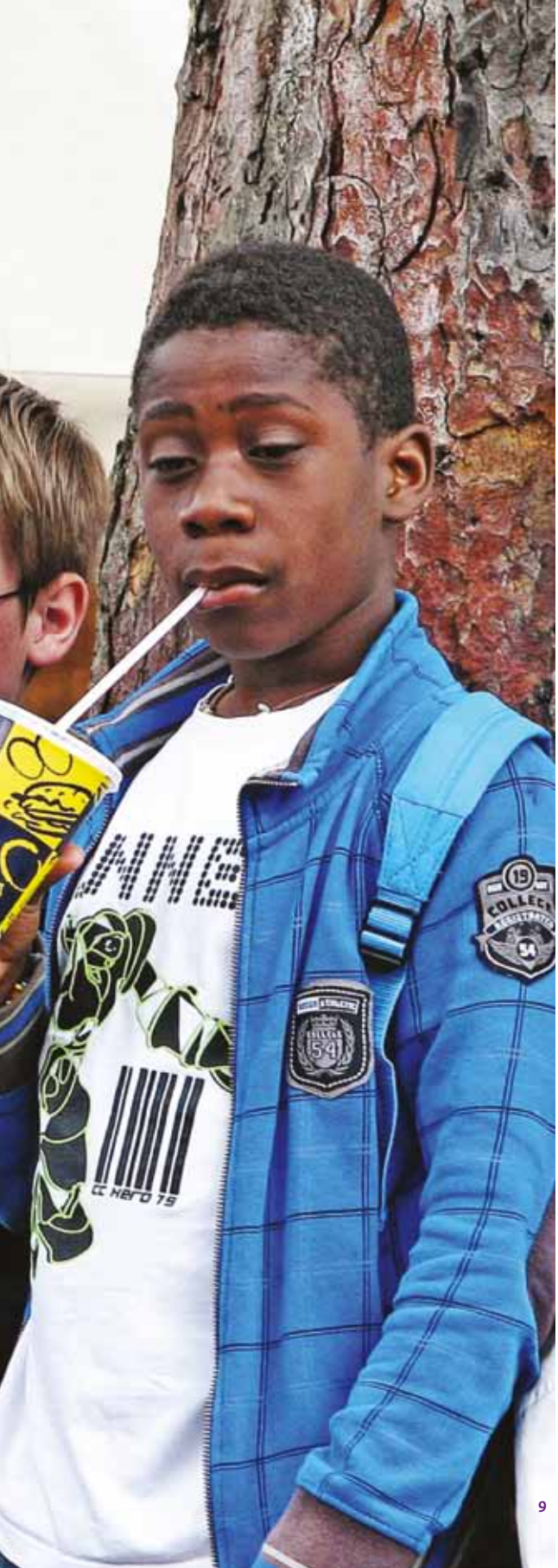
De inspectie is steeds alert op wat de overheid en de samenleving voor ogen staat met de jeugdzorg. Het toezicht moet tenslotte niet alleen goed passen bij de wet maar ook bij die verwachtingen. Dat is niet altijd even makkelijk omdat die verwachtingen wel moeten aansluiten bij de mogelijkheden van de jeugdzorg. De inspectie speelt in dat krachtenspel van verwachtingen en mogelijkheden van de jeugdzorg een rol. Ze probeert daarom zo goed mogelijk relevante en betrouwbare informatie over de kwaliteit en de veiligheid te geven. Ze zorgt met duidelijke en begrijpelijke oordelen voor de noodzakelijke interventies en de verbeteringen van de kwaliteit van de jeugdzorg. Zij doet dit slagvaardig en op een transparante manier.
De inspectie ziet dit als de belangrijkste toegevoegde waarde van het toezicht dat binnen het huidige stelsel van jeugdzorg zijn plaats heeft.

Deze meerjarenvisie is het kader voor de jaarwerkprogramma's 2012 - 2015 van de inspectie. De visie geeft aan waar toezicht in de komende jaren op gericht moet zijn. Maar ook hoe het toezicht uit te voeren en wat de te volgen aanpak is. Kortom de visie maakt duidelijk waar de inspectie de komende jaren aan gaat werken en hoe zij dat gaat doen. Het gaat om richting gevende keuzes voor het toezicht voor de komende jaren. Dat begint met de vraag hoe de omgeving van de inspectie en die van de jeugdzorg er de komende jaren uitziet (hoofdstuk 2). Daarop aansluitend gaat het dan om het antwoord op de vragen waar we de komende jaren het toezicht op richten (hoofdstuk 3) en hoe we dat toezicht het beste doen (hoofdstuk 4).

Het stelsel van de jeugdzorg gaat de komende jaren ingrijpend veranderen. De inspectie wil in de periode dat er aan die overgang wordt gewerkt er nadrukkelijk op toezien dat de kwaliteit van de jeugdzorg in stand blijft en waar nodig verder verbetert. Zij wil voorkomen dat onder druk van de naderende veranderingen de kwaliteit achteruit gaat. Daarom kiest zij in deze meerjarenvisie voor een hoog ambitieniveau.

Er wordt ook een brede departementale toezichtvisie ontwikkeld die de algemene uitgangspunten voor het toezicht op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bevat. Deze departementale toezichtvisie levert onder meer een bijdrage aan het debat over de verantwoordelijkheden voor het toezicht, het omgaan met risico's en incidenten en de rol die de overheid daarin speelt. Als de uitwerking van het nieuwe stelsel en de departementale toezichtvisie dat nodig maken dan zal deze meerjarenvisie uiteraard tussentijds worden bijgesteld.





2.

De ontwikkelingen in de jeugdzorg

2. De ontwikkelingen in de jeugdzorg

Werken aan meer kwaliteit in de jeugdzorg

De inspectie doet haar werk in een wereld waarin eenvoudige vraagstukken niet meer lijken te bestaan. Een wereld waarin steeds meer wordt verwacht en gevraagd van de jeugdzorg. Verwachtingen en vragen moeten reëel zijn om ze te kunnen waarmaken. De uitdaging voor de inspectie is om die maatschappelijke verwachtingen te vertalen in een duidelijke en acceptabele koers voor het toezicht. Steeds minder mensen lijken zich gerustgesteld te voelen dat het met de zorg voor kinderen wel goed komt. Het vertrouwen in elkaar en in de instituties lijkt brozer dan vroeger. En juist dan moet de inspectie kritisch maar eerlijk oordelen over die mensen, instituties en hun samenwerking. De inspectie is als onderdeel van de overheid daarbij ook gehouden aan de spelregels van goede openbare dienstverlening en goede interactie met burgers en betrokkenen.

De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg en de talrijke onderzoeken die daaraan voorafgingen roepen het beeld op dat er nog onvoldoende is bereikt zeker waar het de kwaliteit van de jeugdzorg betreft. Zaken voldoen niet altijd aan wat burgers en de wetgever verwachten van goede jeugdzorg. Zo is er sprake van hinderlijke versnippering van de hulp en de zorg die je nodig hebt, een alsmaar groeiend beroep op te zware hulp, wachtlijsten en een steeds luider klinkende twijfel over de effectiviteit van de jeugdzorg.
De onderzoeken van de inspectie, met name die naar aanleiding van calamiteiten, leggen vaak tekortkomingen bloot of tonen aan dat de kwaliteit niet in orde is.
Zij vindt daarom dat ze deze uitkomsten een plek moet geven in het toezicht in de komende jaren.

Werken aan vroegtijdige hulp en ondersteuning dichtbij huis

De overheid zoekt naar een weg om verbeteringen in de kwaliteit van de jeugdzorg te bereiken. Zo wil zij het vermogen van ouders vergroten om hun kinderen op te voeden en te verzorgen. Zij zorgt voor de randvoorwaarden die ouders nodig hebben voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen. Dat gebeurt onder andere door dicht bij die ouders in de buurt te zorgen voor informatie, advies en steun. Kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en plezier hebben, hun steentje bijdragen aan de maatschappij en goed voorbereid worden op de toekomst. Als ouders problemen met opgroeien en opvoeden niet zelf kunnen oplossen dan moet er snel goede hulp en bescherming voor het kind zijn.
De overheid ziet het gezin als dé plek voor kinderen om op te groeien en wil dat problemen in de opvoeding zo vroeg mogelijk worden opgemerkt en aangepakt.

Zo kan de inzet van zware en ook kostbare hulp worden verminderd. Ouders moeten de hulp en steun snel en zonder omhaal krijgen en oplossingen moeten het liefst binnen de eigen kring van familie, vrienden en kennissen worden gezocht.
Door vroegsignalering en ondersteuning dicht bij huis worden de ontwikkelingskansen van kinderen beter benut. Speciale en professionele hulp moet worden ingezet, maar pas als duidelijk is dat er geen andere mogelijkheden zijn. Deze keuze van de overheid is mede richtinggevend voor het toezicht in de komende jaren.

Werken aan een nieuw stelsel zorg voor jeugd

De inspectie staat de komende jaren voor een forse uitdaging. Het stelsel van de jeugdzorg gaat de komende jaren op de schop en verandert ingrijpend. Gemeenten worden verantwoordelijk voor zorg voor jeugd. Die valt nu nog onder het Rijk, de provincies, de gemeenten, de AWBZ en de zorgverzekering. Er komt één financieringstroom voor alle zorg voor jeugd. Voor iedereen die er werkt of die er voor ondersteuning en hulp komt zal er veel gaan veranderen in de zorg voor jeugd de komende jaren. De regering wil die overgang naar een nieuw stelsel weliswaar snel laten verlopen maar het zal nog wel enkele jaren duren voordat het nieuwe stelsel helemaal af is. Daar komt nog bij dat de inspectie net als andere inspecties 'meer-met-minder' moeten doen. Meer in de zin dat nog meer dan voorheen het toezicht tot duidelijke en zichtbare verbeteringen leidt.
En minder in de zin dat de jeugdzorg minder lasten ondervindt van de manier waarop de inspectie het toezicht uitvoert. De inspectie wil ook in een tijd van 'meer-met-minder' in ieder geval bewaken dat er bij de overgang naar een nieuw stelsel geen verlies van kwaliteit is in de ondersteuning en de hulp voor ouders en kinderen die vrijwillig of gedwongen gebruik maken van de jeugdzorg. Zij zal daarom met name in de komende jaren van transitie en transformatie naar het nieuwe stelsel scherp blijven letten op behoud van de kwaliteit. Daarbij heeft zij uiteraard oog voor de ruimte van partijen in het veld om te werken aan experimenten en initiatieven om tot een goede en kansrijke overgang te komen. De inspectie heeft tot taak om de kwaliteit van nieuwe zorgaanbieders te beoordelen. Ook in de komende jaren zal zij die taak op de gebruikelijke wijze blijven uitvoeren.
Zij zal ook alert zijn op signalen dat de overgang naar een nieuw stelsel ongewenste effecten heeft zoals onevenredig groot personeelsverloop of verlies van urgentie voor noodzakelijke verbetermaatregelen. Verder zal zij met haar kennis en deskundigheid actief bijdragen aan de vragen die er leven over de inrichting en opzet van het nieuwe stelsel. En dan vooral de vragen naar een goede borging van kwaliteit en een goed toezicht daarop. Zoals bijvoorbeeld het vraagstuk van de verhouding tussen certificering en toezicht.

Werken aan verantwoording, zelfregulering en professionalisering

Minder en selectiever toezicht. Dit past in de maatschappelijke behoefte aan zo weinig mogelijk toezicht dat wel effectief is. Dat kan als de inspectie uit de verzamelde en als betrouwbaar beoordeelde informatie het beeld kan krijgen dat de instelling de zorg zelf goed organiseert. Dat dit tot een verantwoorde kwaliteitzorg leidt en de instelling zich daarover behoorlijk verantwoordt.
Op die manier stelt de instelling de inspectie in staat om een beeld te krijgen van het vertrouwen dat zij in een instelling mag stellen. Als dat vertrouwen gerechtvaardigd is dan kan de inspectie de keuze en omvang van het toezicht daarop afstemmen. Meer waar dat nodig is en minder waar dat kan. Deze ambitie steunt op voldoende zelfregulering bij de instellingen, goed sluitende vormen van intern toezicht en toegankelijke en duidelijke publieke verantwoording over uitvoering en prestaties.
In de jeugdzorg dreigt deze ontwikkeling te stokken omdat de sector met de ontwikkeling van de kwaliteit van haar informatieverstrekking achterloopt ten opzichte van andere publieke sectoren. Zo beschikt de jeugdzorg nog steeds niet over goede en eenduidige landelijk goed vergelijkbare prestatie-indicatoren die de kwaliteit van het werk inzichtelijker maakt. Laat staan dat er feitelijk voldoende en transparante informatie is over de prestaties in combinatie met bereikte resultaten. Het inzicht geven in de sturing in de jeugdzorg (governance) is in vergelijking met andere sectoren nog niet van voldoende niveau.

Meer en meer instellingen voor jeugd&opvoedhulp laten zich certificeren. Ook zet de professionalisering langzaam maar gestaag door (beroepsprofielen, groeiend aanbod van na- en bijscholing en richtlijnontwikkeling). Dit biedt een kans om meer te doen met deze vorm van zelftoetsing en zelfregulering van de kwaliteit van de jeugdzorg. Maar de toetsing daarvan door de inspectie bijvoorbeeld bij onderzoek naar calamiteiten geeft nog niet het vertrouwen dat de gecertificeerde zaken altijd goed lopen. Ook al zijn er verbeteringen in kwaliteitszorgsystemen en procedures doorgevoerd. Voor de professionalisering van de jeugdzorg is het ook van belang dat er een stimulerend en de professional ondersteunend personeelsbeleid is.

Naast het gegeven dat de jeugdzorg haar eigen zaken op orde moet brengen liggen er ook nog wensen op het terrein van de wetgeving. Zo is het nog niet mogelijk het burgerservicenummer in de jeugdzorg te gebruiken, waardoor het extra moeilijk is een kind te blijven volgen of bijvoorbeeld effecten van behandeling te meten. Ook de wetgeving voor de professionals zoals verplichte (her)registratie, waardoor bij- en nascholing tot de normale praktijk gaan behoren ontbreekt nog voor de jeugdzorgwerkers.


xtra
ad blijft u lezen...





3.

De inhoud van het toezicht in de komende jaren

In dit hoofdstuk bespreken we op welke thema's we ons toezicht de komende jaren gaan richten. Net als voor de wetgever geldt ook voor de inspectie dat zij het Verdrag voor de rechten van het kind als richtsnoer neemt. Daaruit volgt dat in het toezicht het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. In de afgelopen jaren waren veiligheid en samenwerking in de hulpverlening belangrijke thema's. Naast voortzetting van die thema's komen er vanwege de hiervoor geschetste ontwikkelingen binnen de jeugdzorg thema's bij waar de inspectie zich de komende jaren op richt.

3. De inhoud van het toezicht in de komende jaren

Samenhang en integraliteit in de zorg

Verantwoorde zorg houdt meer in dan veiligheid alleen. De samenhang of integraliteit van de zorg is een toenemend dominant en breed toepasbaar kwaliteitskenmerk geworden in de jeugdzorg. Losse interventies of behandelingen worden vervangen door meer systeemgerichte vormen daarvan. In de jeugdzorg zien we ook meer trajectmatig werken, bijvoorbeeld in het kader van een goede nazorg of vervolghulp. Maar ook het belang van goede integratie van residentiële zorg en ambulante hulp. De inspectie let er in de komende jaren nadrukkelijker op dat er voldoende samenhang en integraliteit is in de hulp en de zorg. Met name de voortijdige uitval van de jongeren uit de zorg of hulp zal hierbij een indicator zijn om vast te stellen of het cliëntentraject geslaagd is en vervolghulp al dan niet goed georganiseerd en beschikbaar is. Daarnaast krijgt in de komende jaren ook het vraagstuk van de in- en uitstroom van de kinderen in de zorg aandacht als onderdeel van de kwaliteit van de jeugdzorg. De inspectie ziet de wachtlijstproblematiek als een van de symptomen dat dit onderdeel van de kwaliteit nog niet op orde is.

Samenhang en kwaliteit van verzorging, opvoeding en behandeling

Voor een deel van de kinderen houdt jeugdzorg een verblijf in een 'tehuis' in. Deze residentiële zorg is een relatief kostbare vorm van jeugdzorg. Anders dan thuis vindt de verzorging en opvoeding veelal in leefgroepen plaats. Dit is een specifiek kenmerk van residentiële zorg dat bijzondere eisen stelt aan professionals die deze zorg bieden en aan de organisatie waarin zij werken. De overheid streeft naar het terugdringen van het gebruik van residentiële zorg. Het is voor het kind beter in het eigen gezin op te groeien dan daaruit weg te moeten. Het verblijf van een kind in een tehuis moet niet langer duren dan nodig is en effectief zijn. Inmiddels is bekend wat hiervoor de werkzame factoren zijn. Die vormen de kwaliteitscriteria voor de basismethodiek van verblijf.



Verzorging, opvoeding en behandeling zijn belangrijke kwaliteitsaspecten. De inspectie gaat die kwaliteitsaspecten meer in hun onderlinge samenhang bekijken omdat onderzoek aantoont dat voor effectieve behandeling en interventie een goede (orthopedagogische) basiszorg nodig is. De aandacht van de inspectie zal daarom niet alleen uitgaan naar de behandeling maar óók naar de kwaliteit van de verzorging en opvoeding die daarvoor nodig is. En nog belangrijker, naar de goede verbinding tussen verzorging en opvoeding aan de ene kant en behandeling aan de andere kant (zie afbeelding).

De inspectie schenkt veel aandacht aan de zorg van de veiligheid van jongeren in de jeugdzorg. Het is in haar optiek een belangrijk onderdeel van verantwoorde zorg. In de afgelopen jaren was het dan ook een terugkerend thema in onderzoeken. De inspectie stelt vast dat die aandacht er mede toe heeft geleid dat veiligheid een duidelijke en stevig verankerde plaats heeft gekregen in de zorg. Toch blijft het bewaken van die veiligheid een onderwerp van aanhoudende zorg voor de uitvoerders van de jeugdzorg en krijgt ook de komende jaren aandacht in het toezicht van de inspectie.

Lichtere en nieuwe vormen van zorg

De zorg voor de jeugd moet laagdrempelig, integraal en op maat worden aangeboden. Daarbij is de participatie en de eigen kracht van gezinnen met opvoed- en opgroeivragen het uitgangspunt. Kinderen moeten zo lang mogelijk buiten de zwaardere vormen van zorg blijven. In het beleid van de minister betekent dit dat als zorg en hulp toch nodig zijn dat kinderen bijvoorbeeld beter in pleegzorg en gezinshuizen kunnen worden geplaatst dan in residentiële zorg. De inspectie volgt de redenering dat kinderen zoveel mogelijk thuis moeten worden geholpen of dicht in de buurt van hun thuis. Daarom is het belangrijk dat de kwaliteit van de preventie en de lichtere vormen van zorg goed is. De kwaliteit en goede toegankelijkheid van die lichtere vormen van zorg worden belangrijker. Maar tegelijkertijd is het belangrijk dat ouders, opvoeders en ook kinderen toegang hebben tot de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor goed opvoeden en gezond opgroeien. Toegang tot een laagdrempelig aanbod van het Centrum voor Jeugd en Gezin dat bekend, bereikbaar en bruikbaar is voor ouders, opvoeders en kinderen. Ook dit relatief nieuwe onderdeel van het stelsel van de jeugdzorg zal in de komende periode aandacht krijgen van de inspectie. Tot slot zal in de komende jaren ook meer aandacht moeten zijn voor de kwaliteit van nieuwe vormen van ondersteuning en hulpverlening. Zoals de websites waar men op afstand en naar eigen behoefte ondersteuning en hulpverlening kan krijgen.

Passende zorg voor kwetsbare groepen

De inspectie heeft oog voor groepen jongeren die door hun positie en behoeften extra kwetsbaar zijn. Ook in de komende jaren ziet zij bijvoorbeeld toe op de kwaliteit van opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Gedurende hun verblijf in Nederland moeten zij toereikende zorg krijgen. Het liefst zo veel mogelijk in een gezin of een daaraan gelijke omgeving waarbij de inspectie ook let op een goede en tijdige voorbereiding van de jongeren op hun terugkeer.

De regel is dat niemand in Nederland is uitgesloten van goede jeugdzorg. In praktische zin lukt dat niet altijd. Dat is geen opzet maar meer een gevolg van tekortkomingen in het stelsel of een samenloop van omstandigheden. Mensen kunnen soms geen of geen goede keuze maken voor de zorg en de hulp omdat zij door sociale, economische of medische omstandigheden minder zelfredzaam zijn dan anderen. Om die reden is bijvoorbeeld in het toezicht op de gezondheidszorg meer aandacht voor kwetsbare groepen.

In lijn daarmee gaat de aandacht van de inspectie de komende jaren met name uit naar die groepen in Nederland voor wie die aanspraak en de realisatie van jeugdzorg problematisch is zoals de kinderen met een licht verstandelijke beperking. Hun positie en aanspraken zullen bij de beoordeling van de kwaliteit van de jeugdzorg daarom in de komende jaren verscherpte aandacht van de inspectie krijgen.

Sluitend toezicht op de naleving

De Wet op de jeugdzorg omvat een groot aantal bepalingen voor de jeugdzorg. Een deel daarvan gaat over concrete verplichtingen voor de instelling en de kwaliteit van de zorg. De inspectie ziet daar krachtens diezelfde wet op toe. Vooral de bepalingen over verantwoorde zorg hebben de aandacht. Maar daarnaast zijn er nog andere bepalingen en verplichtingen. Die moeten uiteraard ook worden nageleefd door de instellingen waarop de wet van toepassing is. Bijvoorbeeld de verplichting van instellingen om jeugdigen en ouders de regeling voor de behandeling van klachten die binnen de instelling geldt op passende wijze onder hun aandacht te brengen. De inspectie gaat de komende jaren nadrukkelijk toezicht houden op de naleving van dit soort verplichtingen.

Te bereiken resultaten en effecten

Het effect van ons toezicht moet zijn dat alle kinderen en ouders verzekerd zijn van een samenhangende jeugdzorg die aansluit op de behoefte. Dit is in lijn met wat er in de Wet op de jeugdzorg en met de door het Rijk en de provincies ingezette middelen en sturing wordt beoogd.

In meer praktische zin willen we met realisering van deze meerjarenvisie een bijdrage leveren aan het behalen van de volgende resultaten op de genoemde thema's.
De resultaten zijn uiteraard vooral afhankelijk van de inspanningen en prestaties van degenen die rechtstreeks bij de organisatie en uitvoering van de zorg betrokken zijn. Deze resultaten zijn indicatoren die in de toekomst in overleg met het veld zo nodig scherper kunnen worden geformuleerd of nog passender gekozen. De inspectie ziet dit als een eerste stap om concreter dan voorheen gewenst was aan te geven wat zij nastreeft met haar toezicht.

Te bereiken resultaten van het toezicht

Samenhang en integraliteit in de zorg:

- Een daling van het aantal kinderen dat ongewild of onbedoeld voortijdig de zorg of hulp verlaat.
- Geen kinderen op de wachtlijst buiten de afgesproken termijnen om voor zorg of hulp in aanmerking te komen.

Samenhang en kwaliteit van verzorging, opvoeding en behandeling:

- Een daling van de gemiddelde verblijfsduur van kinderen in de residentiële zorg.
- Een daling van het aantal kinderen dat bij verblijf in de residentiële zorg vrijheidsbeperkende maatregelen krijgt opgelegd.

Lichtere en nieuwe vormen van zorg:

- Een daling van het aantal kinderen dat in de gespecialiseerde jeugdzorg terecht komt.

Passende zorg voor kwetsbare groepen:

- Een daling van het aantal extra kwetsbare kinderen dat in de gespecialiseerde jeugdzorg komt.
- Een aantoonbaar betere voorbereiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen op hun terugkeer.

Sluitend toezicht op de naleving:

- Alle werkers in de jeugdzorg beschikken over een actuele verklaring omtrent gedrag.
- Alle aanbieders van zorg hanteren een protocol kindermishandeling en huiselijk geweld.

Deze resultaten moeten bijdragen aan de doelen waarvoor de jeugdzorg zich gesteld ziet namelijk dat zij jongeren helpt en ondersteunt bij:

- Het leren van emotionele veerkracht (vertrouwen en controle, veiligheid en zelfontplooiing)
- Het beschikken over basisbehoeften (hygiëne, gezondheid, onderdak en voeding)
- Het aanleren van sociale relaties binnen en buiten het gezin (liefde, vertrouwen, ouderschap en burgerschap)
- Het leren zich aan te passen (educatie, gedrage, werk en levensvaardigheden).

Een belangrijke kwalitatieve maatstaf is dat deze hulp en ondersteuning aansluit bij en rekening houdt met de mogelijkheden en talenten van de jongeren en de kracht van het gezin en de omgeving waarin die jongere opgroeit[2].

In het volgende hoofdstuk beschrijft de inspectie de uitvoering van het toezicht in de komende jaren en op welke manier zij deze resultaten gaat bereiken.

[2] *Eerst denken en dan doen*. Rede uitgesproken door de heer dr.mr. Goos Cardool bij aanvaarden van het lectoraat Opvoeden in het Publieke Domein van de Hogeschool Zuyd. Januari 2012.





4.

De uitvoering van het toezicht in de komende jaren

Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop de inspectie het toezicht de komende jaren gaat doen. Het beschrijft op welke punten de inspectie haar bestaande aanpak zal gaan veranderen.

De inspectie volgde de afgelopen jaren in lijn met de kaderstellende visie op toezicht een werkwijze die steunt op verdiend vertrouwen. Vertrouwen in het stelsel en in de organisaties en de mensen die daar (samen)werken. In het Regeer- en Gedoogakkoord wordt het belang van handhaving benadrukt.

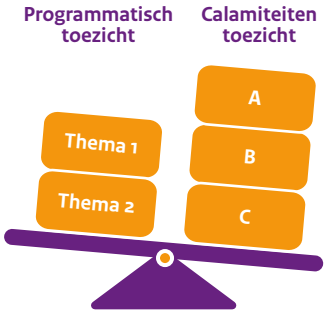
4. De uitvoering van het toezicht in de komende jaren

Kijken naar de praktijk en naar de werking

Uitvoerders maar ook toezichthouders kunnen verloren gaan in een papieren werkelijkheid en steeds meer vertrouwen op een papieren toetsing. De afstand tot de praktijk van alledag kan onverantwoord groot worden en een harde en te dure les zijn als de papieren en de opzet in orde lijken en er toch kinderen slachtoffer worden van gebrekkige zorg.
De inspectie moet meer op ooghoogte komen van en met het kind omdat kinderen niet van papier zijn. Zij gaat daarom bij onderzoeken meer uit van de vraag: wat houdt deze ondersteuning en hulp voor het kind of het gezin praktisch in? Wat is de dagelijkse praktijk, de kwaliteit van de zorg die wordt geleverd en werken de procedures en afspraken zoals ze zijn bedoeld? De inspectie wil daarom bij haar onderzoeken de jongeren en ouders zoveel mogelijk betrekken en waar dat kan en verantwoord is ook inschakelen. De inspectie streeft er naar om in haar onderzoeken inzichtelijk te maken voor hoeveel kinderen een onderzocht probleem of tekortkoming ernstige gevolgen heeft en de keerzijde daarvan: als er verbetering is geconstateerd door de inspectie, voor hoeveel kinderen is dat dan het geval.

De balans van het geprogrammeerd toezicht

De dynamiek en instabiliteit van het veld lijkt groter en groter te worden: de vraag naar zorg neemt toe in een weinig eenvoudig stelsel met overbelaste voorzieningen en werkers. De inhoud van de zorg en de organisatie daarvan is er in de loop der tijd niet eenvoudiger op geworden. Wat ten tijde van de programmering van het toezicht nog een issue is lijkt enkele maanden later al weer iets anders in te moeten houden. Daarom is er in het werk van de inspectie een nieuwe balans nodig tussen geprogrammeerd en niet-geprogrammeerd toezicht naar aanleiding van calamiteiten.



De koers van de inspectie is er een waarbij zij slagvaardig en snel onderzoek doet naar aanleiding van calamiteiten of actuele ontwikkelingen. Zij blijft uiteraard aandacht houden voor de systeemkwaliteit en haar eigen positie. Zij wil bereiken dat het toezicht beter aansluit bij de behoefte aan actueel en op dat moment noodzakelijk oordeel over de kwaliteit (zie afbeelding).

Het geprogrammeerde toezicht blijft uiteraard bestaan en wordt aangestuurd via risicobenadering. De inspectie investeerde de afgelopen jaren aanzienlijk in haar kennisstructuur en in de ontwikkeling van een risicomodel. Voor de werksoorten residentiële zorg, de bureaus jeugdzorg en de pleegzorg wordt gewerkt aan risicoprofielen om het toezicht te sturen naar die plekken waar het nodig is. Dit institutionele toezicht wordt uiteraard gecombineerd met de inhoudelijke thema's die uit de risicoanalyse naar voren komen om tot een doorwrochte programmering te komen.

Minder last en meer samenwerkend

Om de toezichtlasten en toezichtdruk voor de sector te beperken wil de inspectie waar dat kan meer op systeemtoezicht inzetten. Daarbij maakt zij gebruik van wat de instellingen zelf aan interne controle doen en aan regulering van hun kwaliteit bijvoorbeeld door certificering. Hoewel de voorwaarden daarvoor in de sector nog niet sterk ontwikkeld zijn wil de inspectie de eerste stappen gaan zetten door meer gebruik te maken van de elementen die er wel zijn zoals de certificering van instellingen voor jeugd&opvoedhulp. Bij het afhandelen van meldingen van incidenten krijgt deze systeemgerichte benadering bijvoorbeeld nadrukkelijker een plek in de aanpak en werkwijze van de inspectie. De inspectie gaat in de komende jaren bij haar oordelen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad van bestuur en/of 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 die bestuurlijke verantwoordelijkheid. De inspectie heeft goede ervaring opgedaan met het Integraal Toezicht Jeugdzaken en de toezichtprojecten waarin zij met andere inspecties samenwerkt. Zij krijgt hier vanuit de sector waardering voor. Zij zet de samenwerking en het sectoroverstijgend toezicht daarom verder door onder de noemer van het Samenwerkend Toezicht Jeugd (zie kader).

Samenwerkend Toezicht Jeugd

Vanaf 2012 wordt onder de vlag van Samenwerkend Toezicht Jeugd zowel het toezicht van het programma Integraal Toezicht Jeugdzaken uitgevoerd als andere vormen van samenwerking tussen inspecties in sectoroverstijgend toezicht. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking in het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen en de instellingen voor Jeugdzorg^{Plus}.

Onder samenwerken bij sectoroverstijgend toezicht wordt verstaan het gezamenlijk verzamelen van kennis en het op basis daarvan een oordeel vormen omtrent het functioneren van voorzieningen in relatie tot een maatschappelijk thema of een specifieke doelgroep. De inspecties stellen gezamenlijk een toezichtkader op en voeren het toezichtonderzoek gezamenlijk uit. De bevindingen en het oordeel van de inspecties worden in één rapport opgenomen waardoor een totaalbeeld ontstaat van de prestaties van voorzieningen in relatie tot een gekozen thema.
Voor de periode 2012 - 2015 wordt door de samenwerkende inspecties in het jeugddomein een meerjarige Jeugdagenda opgesteld waaraan jaarlijks invulling wordt gegeven aan de hand van een jaarwerkprogramma.

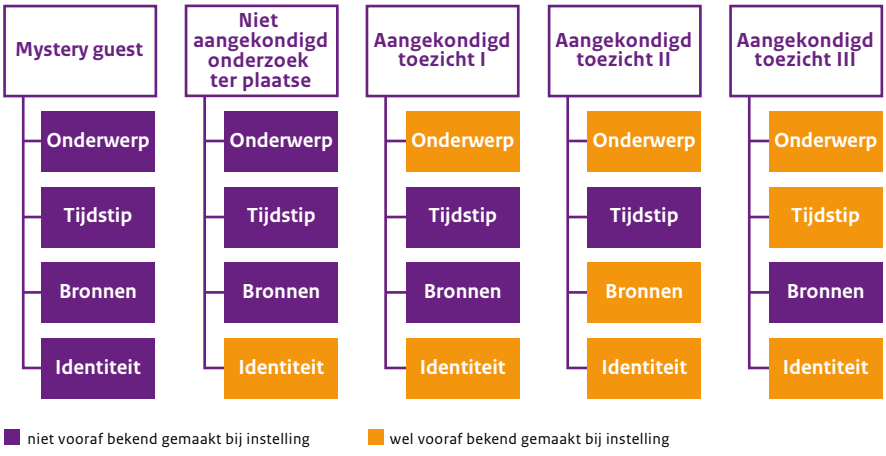
Vasthoudend en handhavend

Het toezicht krijgt een meer handhavend karakter. Dit past ook bij de ontwikkeling van de jeugdzorg tot een professionele sector. Snel en direct optreden en tot aantoonbare verbeteringen komen, dat wordt het kenmerk van het toezicht. De inspectie ontwikkelde in de afgelopen tijd de instrumenten die daarvoor nodig zijn: het verscherpt toezicht. Dit betekent dat de instelling extra in de gaten wordt gehouden.



De instelling moet aan de inspectie een plan laten zien waarin de instelling schrijft wat ze doet om de situatie zo snel mogelijk te verbeteren. De instelling informeert de inspectie over de uitvoering van dit plan én over de behaalde resultaten. De inspectie bepaalt zelf wanneer zij tot hertoetsing overgaat. Als bij de hertoets de vereiste resultaten zijn behaald, heft de inspectie het verscherpt toezicht op. Op de website staat welke instellingen onder verscherpt toezicht staan en van welkeinstellingen dit verscherpt toezicht is opgeheven (zie afbeelding).

Daarnaast beschikt zij over de mogelijkheid om onverwacht toezicht in te zetten. Onverwacht toezicht stelt de inspectie in staat om meer direct zicht te krijgen op de dagelijkse zorg in de praktijk en de beleving daarbij voor cliënten en hun vertegenwoordigers. Onverwacht toezicht hoort tot het moderne repertoire van een toezichthouder. De inspectie hanteert verschillende varianten van onverwacht toezicht waarbij de instelling vooraf niet of gedeeltelijk op de hoogte gebracht van onder andere het tijdstip, het onderwerp van de voorgenomen inspectie of de bronnen die de inspectie daarvoor gaat gebruiken (zie afbeelding).



De inspectie gaat ook nadrukkelijker en systematischer bewaken of de betrokkenen de toezeggingen nakomen die zij doen naar aanleiding van onderzoeken. Ook dit past in de ambitie om er voor te zorgen dat het toezicht daadwerkelijk tot resultaat leidt en effect heeft.

Stimulerend, lerend en in dialoog

Toezicht moet niet alleen controlerend en handhavend zijn maar ook stimulerend. Het moet ook gericht zijn op het lerend verbeteren. De inspectie blijft bijdragen aan de ontwikkeling van de professionaliteit van de jeugdzorg. Stimulerend toezicht speelt daar een grote rol bij en blijft daarom in de nieuwe balans tussen geprogrammeerd en calamiteitentoezicht zijn plaats houden in de komende jaren. Deels door versterking van de werkwijze rond rapporten die moeten leiden tot korte en krachtige op de boodschap en verbetering gerichte oordelen. Daarnaast moet diagnose van de oorzaken en verklaringen van het probleem in de onderzoeken en de rapporten een kwalitatief even belangrijke plaats krijgen als het eindoordeel. Via de diagnose krijgt het oordeel een voor de hand liggende en herkenbare weg naar de verbetering én naar het lerend vermogen van het veld en de inspectie. Het rapport geeft dan als het ware handvatten voor de dialoog met het veld en de professionals.
Er zijn overigens meer wegen voorhanden dan het inspectierapport om tot leren en stimuleren te komen. De dialoog van de inspecteur met de instelling en professionals bijvoorbeeld tijdens een bezoek aan de instelling kan en moet ook leiden tot verbeteringen en tot leren. Bij de onderzoeken naar calamiteiten is het belangrijk om te zorgen dat het veld daar maximaal van leert.
Een bijzondere manier om via onderzoek en toezicht tot leren te komen zijn de leerbijeenkomsten die de komende jaren verder door de inspectie – waar mogelijk in samenwerking met het veld zelf – wordt verkend en ontwikkeld (zie kader).

Daarnaast gaat de inspectie het lerend vermogen van de sector aanspreken en daaraan bijdragen door middel van een bestuurlijke dialoog en ontmoeting met belangrijke sleutelfiguren en (bijdragen aan) congressen over ontwikkelingen en thema's die uit het toezicht naar voren komen. In dat licht wil de inspectie voor een zo groot mogelijk deel van de samenleving een partner met kennis van zaken zijn waarop men een beroep kan doen. Dat betekent ook dat zij in de komende jaren haar kennis en informatie uit het toezicht stelselmatig en zo toegankelijk mogelijk beschikbaar probeert te maken. Dat kan bijvoorbeeld in het jaarbericht of via de internetsite van de inspectie. Waar dat meerwaarde oplevert schetst zij patronen, trends en structuren in de informatie of kennis. Dat kan dan in combinatie met de informatie en kennis van andere toezichthoudende, professionele of wetenschappelijke organisaties of kennisinstituten.

Leerbijeenkomsten

Leerbijeenkomsten zijn gestoeld op een onderdeel van het model dat in Groot-Brittannië is ontwikkeld en wordt ingezet bij zogenaamde 'serious case reviews'. Daarin worden verklaringen opgespoord voor het waarom van bepaalde handelingen die professionals wel of niet hebben uitgevoerd (leren op individueel niveau). Daarnaast kunnen onderliggende patronen van factoren in de werkomgeving worden gesignaleerd. Dit gebeurt door het systematisch analyseren van de gegevens van meerdere casussen en deze te vergelijken, waardoor het mogelijk is om de onderliggende patronen eruit te halen (cumulatief leren). Dit kunnen zowel patronen zijn die goede praktijken ondersteunen, als patronen die onveilige condities creëren waardoor de kans op slechte praktijken toeneemt.
Een belangrijk aspect van het model is dat de direct betrokkenen bij een casus ook actief worden betrokken bij de analyse van de casus en het opstellen van aanpassingen in de organisatie.

Resumerend verandert de aanpak van de inspectie de komende jaren op de volgende vier punten:

- Ze kijkt meer naar de dagelijkse gang van zaken en de manier waarop deze uitwerkt voor de kinderen, ouders en verzorgers die gebruik maken van de jeugdzorg (het kind op ooghoogte).
- Ze gaat meer doen aan het onderzoeken van calamiteiten en signalen (calamiteitentoezicht).
- Ze bewaakt stelselmatiger of instellingen en handhavers de toezeggingen tot verbeteringen nakomen (vasthoudend en handhavend).
- Ze wil haar visie en oordelen directer en beter laten doordringen op de werkplek door het gesprek en dialoog met de instelling en de professionals die er werken (stimuleren en leren).

Wat is de Inspectie Jeugdzorg?

De Inspectie Jeugdzorg is in 1988 bij wet ingesteld en houdt toezicht op de jeugdzorg in Nederland. De inspectie werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De inspectie is inhoudelijk onafhankelijk.

Wat zegt de wet over de Inspectie Jeugdzorg?

De Wet op de jeugdzorg geeft de Inspectie Jeugdzorg de volgende taken:

- onderzoek doen naar de kwaliteit van de jeugdzorg;
- toezicht houden op de naleving van de kwaliteitseisen die in de wet staan;
- voorstellen doen voor verbetering.

De inspectie houdt toezicht op verzoek van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie voor Immigratie, Integratie en Asiel, de provincies of uit eigen beweging.

Wat is toezicht?

Toezicht houden betekent dat de inspectie informatie verzamelt over de kwaliteit van de jeugdzorg, zich een oordeel vormt en zo nodig ingrijpt. Ook kijkt de inspectie of het beleid voor de jeugdzorg in de praktijk goed werkt. Daarover adviseert de inspectie gevraagd en ongevraagd. De rapporten van de inspectie zijn in principe openbaar. De openbaar gemaakte rapporten staan op de website van de inspectie: www.inspectiejeugdzorg.nl.

Wat wil de Inspectie Jeugdzorg met het toezicht bereiken?

De inspectie wil met haar onderzoeken bijdragen aan:

- het behouden en bevorderen van de kwaliteit van de jeugdzorg;
- het versterken van de positie van jongeren en hun ouders of verzorgers (de cliënten);
- de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid.

Waar houdt de inspectie toezicht?

De Inspectie Jeugdzorg kent vijf “domeinen” van toezicht. De inspectie heeft namelijk volgens vijf verschillende wetten en regelingen toezichttaken en bevoegdheden:

- Wet op de jeugdzorg;
- Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen;
- Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie;
- Wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers;
- Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan.

De inspectie heeft op grond van die wetten toezicht op de volgende organisaties:

- de bureaus jeugdzorg;
- de jeugdzorgaanbieders;
- de justitiële jeugdinrichtingen;
- de vergunninghouders voor interlandelijke adoptie;
- de opvangvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen;
- de Raad voor de Kinderbescherming;
- de schippersinternaten.

Inspectie Jeugdzorg
Sint Jacobsstraat 61
3511 BP Utrecht
Postbus 483
3500 AL Utrecht

www.inspectiejeugdzorg.nl

